

# Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung

Seit den neunziger Jahren ist die Einsicht gewachsen, dass die bislang weitgehend ungezügelter Eigendynamik der wirtschaftlichen Globalisierung eines politischen Ordnungsrahmens bedarf, der die ökonomischen Prozesse in umfassendere gesellschaftliche Ziele einbindet. Vor diesem Hintergrund haben international aktive, politisch agierende NGOs,<sup>1</sup> die sich öffentlichkeitswirksam für allgemeine Anliegen einsetzen – insbesondere in den Themenfeldern Umwelt, Entwicklung, Menschenrechte, doch mittlerweile zunehmend auch zu ökonomischen Fragen der Globalisierung –, eine beachtliche Aufwertung als Hoffnungsträger einer transnationalen Demokratisierung von globaler Ökonomie und Staatenwelt erfahren.<sup>2</sup>

---

## I. Ambivalente Zwischenbilanzen

---

Die politischen NGOs verstehen sich als Akteure einer „internationalen Zivilgesellschaft“. Ihr Beitrag zur Demokratisierung der internationalen Politik sollte jedoch realistisch eingeschätzt werden. Positiv schlägt zu Buche: NGOs beteiligen sich als eigenständige Kraft an der Entwicklung neuer Kooperationsformen mit staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren in internationalen Regimen,<sup>3</sup> artikulieren bisher unterrepräsentierte Interessen und machen Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter. Sie tragen zur He-

rausbildung einer globalen Öffentlichkeit bei und bringen verdrängte oder neue Themen auf die politische Agenda, die sie mit Professionalität und Expertise vertreten. Sie erweitern das Handlungsrepertoire internationaler Politik um grenzüberschreitende Formen des Konsumentenboykotts, des Protests, von zivilem Ungehorsam, symbolischen Aktionen und Kampagnen, und nicht zuletzt tragen die NGOs zur Stärkung und Demokratisierung des UN-Systems bei.<sup>4</sup>

Doch ist trotz dieser unbestreitbar demokratisierenden Leistungen der NGOs vor allzu euphorischen Zwischenbilanzen zu warnen. So macht etwa ein Blick auf die oftmals kargen materiellen Politikergebnisse – man denke nur an die des Rio-Prozesses – deutlich, dass mächtige Nationalstaaten und Staatengruppen wie auch Wirtschaftsakteure weiterhin zentrale Akteure in der internationalen Arena sind. Die wachsende Zerklüftung und Unüberschaubarkeit der internationalen Politik ist zwar günstig für Wachstum und Beteiligung von NGOs in einzelnen internationalen Regimen, doch ist sie zugleich auch Ausdruck einer Schwächung politischer Regulierungsmöglichkeiten insgesamt. Skeptiker sprechen in diesem Zusammenhang von einer sich abzeichnenden Anarchie der internationalen Politik. NGOs sind zudem oftmals nur Erfüllungsgehilfen staatlicher Interessen oder einer Politik der Privatisierung von Entwicklungshilfe und humanitären Programmen: Staaten wie Wirtschaft nutzen Fachkompetenz, Flexibilität, Effektivität und das öffentliche Ansehen der NGOs.

NGOs neigen dazu, sich von breiter Beteiligung abzuschirmen. Da ihr Einfluss – und oft auch ihre Einnahmen (Spenden) – abhängt von öffentlicher Aufmerksamkeit, orientieren sie sich an Gesetzmäßigkeiten und Selektivitäten der Massenmedien: Eine professionelle Medienarbeit – ob in der Inszenierung von Medienereignissen oder bei der Durchführung von Kampagnen – kommt ohne die

---

1 Die Abkürzung NGO („Non-Governmental Organization“) hat sich mittlerweile als Bezeichnung für Nicht-Regierungsorganisationen auch in Deutschland eingebürgert. Im Folgenden werden die „technischen“ NGOs, die Dienstleistungen ausüben – Minen räumen, Häuser bauen, Kranke versorgen etc. –, von den „politischen“ NGOs unterschieden, die mit Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen, Lobbyarbeit etc. auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung Einfluss nehmen.

2 So auch der Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drucksache 14/6910, S. 105 ff.

3 Solche „internationale Regime“ können sich auf die politische Bearbeitung eines einzigen Konfliktgegenstandes beschränken, aber auch ein ganzes Problemfeld (z. B. Welthandelsregime) umfassen. Derzeit gibt es über 300 solcher internationalen Regime, in denen sich der Einfluss von Staaten oder Staatengruppen, von Interessengruppen und NGOs jeweils regimespezifisch darstellt.

---

4 Vgl. Roland Roth, Auf dem Weg zur transnationalen Demokratie? Vorläufiges zum Beitrag von Protestmobilisierungen und Nichtregierungsorganisationen, in: Achim Brunnengräber/Ansgar Klein/Heike Walk (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen 2001, S. 27–52.

Beteiligung einer großen Zahl von Aktiven aus. Die ungleich bessere Ressourcenausstattung der NGOs des Nordens gegenüber denen des Südens (Geld, Medien, qualifiziertes Personal etc.) macht schließlich darauf aufmerksam, dass die globale Zivilgesellschaft ihre eigenen Formen der Dominanz kennt. Dies bezieht sich auch auf die Auswahl und Deutung der Themen von NGOs. So betonen NGOs des Nordens beispielsweise die zivilen und politischen Menschenrechte, während NGOs des Südens die Bedeutung sozialer Menschenrechte hervorheben.

---

## II. NGOs als Akteure der „internationalen Zivilgesellschaft“

---

Kritiker weisen immer wieder darauf hin, dass die NGOs nicht durch Wahlen legitimiert sind. Hinter dem Deckmantel der Vertretung allgemeiner Interessen – so die Kritik – kaschieren sie oftmals partikuläre Anliegen, und hinter dem Mantel öffentlichen Ansehens verberge sich eine oft unterschätzte ökonomische Macht, die den jeweils vertretenen Forderungen politisch Nachdruck verleihen kann.<sup>5</sup> Diese Kritik greift jedoch zu kurz. Die Ressourcenausstattung von NGOs relativiert sich im Vergleich zu der von Staaten und Wirtschaftsakteuren, und die Unterfinanzierung der Vereinten Nationen ist selbst skandalös. Sicherlich gibt es politische Fehler und den Missbrauch öffentlichen Ansehens auch bei den NGOs – so hat im September 2001 die Beteiligung zahlreicher NGOs an einer antiisraelischen Resolution auf der „Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz“ in Durban deutlich gemacht, dass auch NGOs nicht vor politischer Instrumentalisierung gefeit sind.<sup>6</sup> Dass NGOs in Hinsicht auf innerorganisatorische Beteiligungsmöglichkeiten keineswegs immer vorbildlich sein müssen, hat sich mittlerweile ebenfalls herumgesprochen. Doch reicht dies alles noch keineswegs an den Kern der Kritik heran.

Die Bedeutung des außerparlamentarischen bürgerschaftlichen Engagements zivilgesellschaftlicher Akteure im nationalstaatlichen Rahmen wird mittlerweile parteiübergreifend anerkannt.<sup>7</sup> Zivil-

gesellschaftliche Akteure gelten als unverzichtbare Voraussetzung und notwendige Ergänzung repräsentativer Demokratie. Freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit, das Eintreten für als wichtig erachtete Anliegen sind selbstverständliche Bürgerrechte. Ihre Ausübung macht überhaupt erst die Funktionen möglich, die wir der kritischen Öffentlichkeit als Kontrollorgan der repräsentativ verfassten Demokratie zuschreiben. NGOs sind daher wie andere zivilgesellschaftliche Akteure daran zu messen, welchen Beitrag sie in einem öffentlichen Wettbewerb um Zustimmung und Zuwendung leisten. Anders als für Parteien, die neben ihren Mitgliedsbeiträgen auf ein erhebliches Maß an staatlicher Finanzierung zurückgreifen können, bedeutet für sie ein Verlust an öffentlichem Ansehen und Glaubwürdigkeit oftmals auch eine Gefährdung ihrer organisatorischen Ressourcen.

Der Vorwurf mangelnder Legitimität der NGOs ist oftmals Teil einer interessierten Diffamierungsstrategie. Denn es ist gerade das strukturelle Legitimitätsproblem internationaler Politik, das die NGOs durch ihre an die Öffentlichkeit adressierte Arbeit offen legen: Angesichts der zunehmenden Bedeutung von in inter- und supranationalen Institutionen getroffenen Entscheidungen ist es den von diesen Entscheidungen Betroffenen nicht möglich, sich am Entscheidungsprozess politisch zu beteiligen. Die nationalstaatlichen Demokratien sind durch den Globalisierungsprozess in zunehmendem Maße mit einer Abnahme von Entscheidungskompetenzen konfrontiert, die in inter- und supranationale Institutionen und regimespezifische Governance-Strukturen abwandern. Die Legitimationsdecke internationaler Politik ist dünn. Angesichts anwachsender globaler Probleme – von einer ständig wachsenden weltweiten Ungleichheit über den Schwund lebenswichtiger Ressourcen bis zu immer weiter steigenden Umweltbelastungen – stellt sich daher, so Ernst Ulrich von Weizsäcker, „nicht nur das Legitimitätsproblem der NGOs, sondern auch das Legitimitätsproblem einer Weltordnung, die Millionen von Menschen und weite Teile der Umwelt auf die Verliererstraße schickt“<sup>8</sup>.

NGOs tragen zur Entwicklung einer globalen Öffentlichkeit bei. Diese sich verdichtenden Kommunikationsbezüge sind die Voraussetzung für Lernprozesse, die das Zusammenwachsen der Welt zu einer moralischen Gemeinschaft fördern.

<sup>5</sup> So verfügen große NGOs wie Greenpeace über einen höheren Jahresetat als das kärglich ausgestattete Umweltprogramm der Vereinten Nationen.

<sup>6</sup> Vgl. Micha Brumlik, Entzauberung der NGOs. Die moralische Ökonomie der Weltgesellschaft in Durban, in: Frankfurter Rundschau vom 8. 9. 2001.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“/Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Op-laden 2001.

<sup>8</sup> Ernst Ulrich von Weizsäcker, Zur Frage der Legitimität der NGOs im globalen Machtkonflikt, in: A. Brunnengräber/A. Klein/H. Walk (Anm. 4), S. 26; vgl. auch Barbara Finke, Konsens und Vielfalt. Transnationale Frauennetzwerke als Legitimitätsressource des UN-Systems?, in: ebd., S. 175–196.

Ob diese moralische Gemeinschaft sich darauf beschränken muss, eine die kulturellen Differenzen überspannende dünne Minimalmoral auszubilden, die den Schutz vor Grausamkeit, Tyrannei, Folter, leiblicher Unterdrückung, seelischem Terror, Vertreibung und Unterdrückung vorsieht, oder ob sie einen am Diskurs der Menschenrechte orientierten, weiter reichenden moralischen Universalismus zu fördern vermag, ist derzeit ein herausragendes Thema der Diskussion über die Möglichkeiten der Ausbildung einer „Weltgemeinschaft“.<sup>9</sup>

---

### III. NGOs und transnationale soziale Bewegungen

---

Ein kurzer historischer Rückblick macht deutlich, dass viele der heute einflussreichen politischen NGOs des Nordens aus den neuen sozialen Bewegungen der siebziger und achtziger Jahre (Menschenrechts-, Solidaritäts-, Friedens-, Umwelt-, Frauenbewegung) entstanden sind. Sie verdanken sich einem Institutionalisierungs-, Professionalisierungs- und Spezialisierungsschub.<sup>10</sup> Aufschlussreich ist jedoch auch ein historischer Längsschnitt der Entwicklungen eines transnationalen politischen Protestes: Die politisch agierenden NGOs der internationalen Arena sind keineswegs ein Phänomen des 20. Jahrhunderts.<sup>11</sup> Doch ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beinahe eine Verdoppelung von Organisationen erfolgt, die Aktivisten sozialer Bewegungen erfolgreich über nationale Grenzen hinweg vereinen.<sup>12</sup> Freilich ist nur ein relativ kleiner Teil der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs), deren Zahl von 2 577 im Jahre 1968 auf 15 965 im Jahre

---

9 Vgl. Ansgar Klein, *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgen*, Opladen 2001, S. 214 ff.

10 Vgl. Lutz Schrader, *NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik*, hrsg. von der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung, Potsdam 2001, S. 29.

11 Vgl. Dieter Rucht, *Transnationaler politischer Protest im historischen Längsschnitt*, in: Ansgar Klein/Ruud Koopmans/Heiko Geiling (Hrsg.), *Globalisierung, Partizipation, Protest*, Opladen 2001, S. 77–96.

12 Vgl. Jackie Smith, *Politische Auseinandersetzung unter Bedingungen der Globalisierung. Die Mittlerrolle transnationaler Organisationen für soziale Bewegungen*, in: ebd., S. 97–118.

1997 angewachsen ist,<sup>13</sup> diesen transnationalen Bewegungsorganisationen zuzurechnen.

Die neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts können im Rückblick als das „Jahrzehnt der NGOs“ gelten. Sie waren geprägt von den großen UN-Weltkonferenzen und einer Aufbruchsstimmung, die sich vor allem der Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio verdankte. In dieser Phase wurde die Mitarbeit, Expertise und Lobbytätigkeit der NGOs in den institutionalisierten Arenen der internationalen Politik nahezu selbstverständlich. In Vergessenheit zu geraten drohte in dieser Phase beinahe, dass NGOs darauf angewiesen bleiben, im Anschluss an nationale Bewegungsnetzwerke gegebenenfalls öffentliche Proteste anzustoßen und ihre Lobby- und Beratungstätigkeit bei Bedarf mit Protestmobilisierung und internationalen Kampagnen zu verbinden. Anderenfalls droht ihnen der Verlust an öffentlicher Aufmerksamkeit und politischem Einfluss. Doch nicht nur die politische Stärke der NGOs wird durch eine solche Abkopplung gefährdet. Es drohen auch die Gefahren der Spezialisierung und Professionalisierung.<sup>14</sup>

Bei den Akteuren der Proteste in Seattle, Prag, Göteborg und Genua handelt es sich bislang keineswegs um eine miteinander eng vernetzte, kompakte globalisierungskritische Bewegung, sondern „um ein Sammelsurium von teils lose verknüpften, teils völlig unverbundenen Gruppen, Netzwerken und Einzelbewegungen, die sich vorzugsweise anlässlich von Gipfeltreffen der etablierten Politik zusammenfinden“<sup>15</sup>.

Die NGOs sind strategisch darauf angewiesen, sich zwischen politischer Lobbyarbeit und öffentlichkeitswirksamen Straßenprotest zu platzieren. Aussichtsreich erscheint dabei eine Doppelstrategie, die den NGOs freilich künftig erhebliche Anstrengungen abverlangt und strukturell nicht konfliktfrei sein kann: Es gilt Elemente einer anwaltschaftlichen, auf Mittel der Lobbyarbeit, Expertise und Beratung zurückgreifenden Politik mit Elementen einer Vernetzungs- und mobilisationsorientierten Politik zu verknüpfen und den Kontakt zu den sich derzeit formierenden globalisierungskritischen Bewegungen zu halten.

---

13 Vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ (Anm. 2), S. 111.

14 Vgl. R. Roth (Anm. 4), S. 45.

15 Dieter Rucht, *Herausforderungen für die globalisierungskritischen Bewegungen*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 15 (2002) 1 (i. E.).