

# Nichtregierungsorganisationen in der Diskussion

*Dieter Neubert*

## **Gliederung**

### Einleitung

1. Wer oder was sind NRO?
2. Theorien zur Rolle von NRO
3. Die wachsende Bedeutung der NRO
4. Anspruch und Wirklichkeit von Dienstleistungs-NRO
5. Anspruch und Wirklichkeit von anwaltlichen NRO
6. Die politische Rolle der NRO: Zur Frage der Legitimität
7. Zusammenfassende Thesen

## **Einleitung**

Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind heute ein selbstverständlicher Teil nationaler und internationaler politischer Prozesse<sup>1</sup>. Sie sind auf internationalen Konferenzen der UN vertreten bzw. auf spezifischen NRO-Foren organisiert. Sie agieren in der internationalen Öffentlichkeit als Anwälte beispielsweise von Menschenrechten und Umweltfragen. Dies setzt sich auf nationaler und lokaler Ebene fort. Auch dort nehmen NRO an der öffentlichen politischen Debatte teil und werden bei neuen politischen Programmen und Gesetzen konsultiert. Zudem übernehmen sie öffentliche Aufgaben, betreiben soziale und kulturelle Einrichtungen auf lokaler Ebene in unmittelbarer Nähe zur Bevölkerung. Wie kaum ein anderer Organisationstypus wird NRO zugeschrieben, sowohl auf globaler, nationaler und lokaler Ebene kompetent zu handeln.

NRO reklamieren direkt die Interessen von Bürgern zu vertreten, mehr als Regierungen und Parlamente dies können, und Ausdruck einer aktiven und lebendigen (internationalen) Zivilgesellschaft zu sein, die ein Gegengewicht gegen staatliche Dominanz und den zunehmenden Einfluss multinationaler, global agierender Unternehmen bietet. Mitunter sehen sich NRO selbst als Teil neuer demokratischer

Bewegungen, die die verkrusteten und überkommenen nationalstaatlichen Begrenzungen der Politik überwinden und eine neue Form globaler Basisdemokratie etablieren, die als eine „Globalisierung von unten“ verstanden wird (allgemein siehe: (Altvater u.a. 1997, Heins 2002, Walk & Boehme 2002).

Um die Bedeutung dieses postulierten Umbruchs zu unterstreichen, wird von einer „stillen Revolution“ gesprochen (Fisher 1997). Dabei wird nahegelegt, dass die NRO tatsächlich ein völlig neues Demokratieverständnis repräsentieren und dass insbesondere erstmals eine internationale Vernetzung sozialer Bewegungen statt fände. Zugleich bleiben der Begriff der NRO und deren Programm unscharf und unbestimmt. Wer oder was sind eigentlich NRO? Welche Rolle spielen sie in der Politik? Verfolgen sie ein gemeinsames Ziel? Worauf gründet sich ihr Selbstbewusstsein und besonders ihre gesellschaftliche Wertschätzung? Findet die „stille Revolution“ statt und ist diese so neu wie es scheint?

## 1. Wer oder was sind NRO?

### Begriff und Typologie

„Nichtregierungsorganisation“ ist ein umständlicher Negativbegriff, der den gemeinten Organisationstyp als nicht zu einer Regierung zugehörig bestimmt (im Folgenden: Neubert 1997, 50-81). Dies bleibt unpräzise, weil eben alle Organisationen, die nicht dem Staat bzw. der Regierung zugeordnet sind, gemeint sein könnten, also auch private Unternehmen, die aber gerade definitiv ausgeschlossen sind. Der Alternativbegriff „Non-Profit-Organisation“ unterscheidet den gemeinten Typus analog und ebenso unvollständig von profitorientierten Unternehmen. Zusammen genommen bieten beide Begriffe eine erste negative Abgrenzung: NRO sind weder staatlich noch profitorientiert. Es bleibt aber offen, was NRO positiv auszeichnet.

Hinzu kommt die Unschärfe des Begriffs, denn es ist keineswegs klar bestimmt, welche Organisationen denn zu den „Nichtregierungsorganisationen“ gerechnet werden sollen. In einer sehr breiten Bedeutung wird von der kleinen Frauengruppe, über Selbsthilfeorganisationen, Wohlfahrts-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen, Ökologieorganisationen, Berufsvereinigungen, Sportvereinen und Sportverbänden, Gewerkschaften bis hin zum weltweit präsenten „Roten Kreuz“ ein kaum noch abgrenzbares Spektrum von freiwilligen nicht-staatlichen Vereinigungen erfasst. Für eine genauere Analyse müssen wir diesen heterogenen Bereich strukturieren.

Alle diese Vereinigungen haben neben der Abgrenzung von Staat und Unternehmen gemeinsam, dass sie auf einem freiwilligen Zusammenschluss beruhen und über ein Mindestmaß an Organisation verfügen. Wenn dieses gesamte Spektrum gemeint ist, sollte in Anlehnung an die international gebräuchliche Bezeichnung (voluntary association) von „freiwilligen Vereinigungen“ gesprochen werden.

Diese Vielfalt von freiwilligen Vereinigungen, lässt sich mit zwei Kriterien einfach in vier Grundtypen unterscheiden: nach der Art der Aktivität (Hilfe- und Entwicklungsleistung oder Interessenvertretung), und nach den Nutznießern der Aktivität (Mitglieder oder Nichtmitglieder). Daraus ergibt sich eine idealtypische Gliederung (vgl. Abb. 1), die in der Realität immer wieder durchbrochen wird und

Grauzonen sowie Übergangsbereiche bzw. Mischformen zwischen verschiedenen Typen aufweist.

Abb. 1: Typologie freiwilliger Vereinigungen

Nutznießer der Aktivität	Art der Aktivität	
	Artikulation von Interessen	Hilfe- und Entwicklungsleistungen
Mitglieder	<b>Interessenverbände</b> Gewerkschaften Unternehmerverbände Berufsverbände Bürgerinitiativen lokale Händler- oder Handwerkervereinigungen	<b>Selbsthilfe</b> Selbsthilfegruppen Spargruppen Selbsthilfeorganisationen Genossenschaften
Nicht-Mitglieder (NRO im engeren Sinne)	<b>anwaltliche Organisationen</b> Menschenrechtsorganisationen Umweltorganisationen	<b>Wohlfahrts- und Entwicklungsorganisationen</b> (Dienstleistungsorganisationen) Caritas, Brot für die Welt, Wel- thungerhilfe, CARE usw.

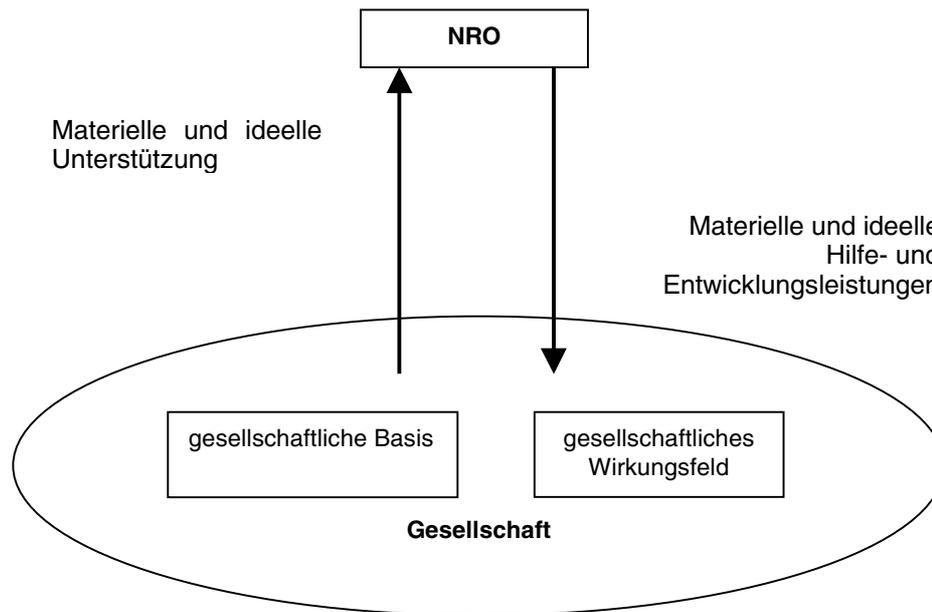
Die Typologie hilft uns, zwei unterschiedlich strukturierte Arten von freiwilligen Vereinigungen theoretisch zu unterscheiden. Auf der einen Seite stehen Interessenvertretungen und Formen der Selbsthilfe, von deren Aktivität vor allem die Mitglieder profitieren. Auf der anderen Seite stehen Wohlfahrts- und Entwicklungsorganisationen (kurz: Dienstleistungsorganisationen) sowie anwaltliche Organisationen, die für Nicht-Mitglieder tätig werden. Nur letztere, für Nicht-Mitglieder tätige Organisationen werden hier als NRO (im engeren Sinne) bezeichnet.

### Doppelter gesellschaftlicher Anschluss von NRO

Diese NRO im engeren Sinne zeichnen sich durch eine spezifische Verbindung mit der Gesellschaft aus: Sie verfügen über einen *doppelten gesellschaftlichen Anschluss*. NRO sind zunächst auf die Ressourcen angewiesen, die sie von Mitgliedern und Gefolgschaft in Form von Mitgliedsbeiträgen, Spenden oder ehrenamtlicher Arbeit erhalten.<sup>2</sup> Hinzu kommt die ideelle Unterstützung der Organisationsziele durch Mitglieder und Gefolgschaft. Mitglieder, ehrenamtliche Helfer, Spender und Gefolgschaft bilden die *gesellschaftliche Basis* einer NRO. Die NRO sind ihrer gesellschaftlichen Basis gegenüber rechenschaftspflichtig (insbesondere soll ein Nachweis über die Verwendung der Spendengelder geleistet werden) und könnten ohne diese Basis nicht als NRO existieren. Ihre gesellschaftliche Bedeutung erlangen NRO durch die von ihnen erbrachten materiellen bzw. ideellen Hilfe- und Entwicklungsleistungen für ihre jeweiligen Zielgruppen. Dies erfordert den Zugang zu den Zielgruppen, den Nutznießern von Angeboten, und im Falle der anwaltlichen NRO zu relevanten Teilen der Öffentlichkeit, kurz gesagt zu einem *gesellschaftlichen Wirkungsfeld*. Die Existenz einer eigenen gesellschaftlichen Basis und der Zugang zum gesellschaftlichen Wirkungsfeld sind Grundvoraussetzungen für die Existenz einer NRO. Die NRO sind über ihren „*doppelten gesellschaftlichen Anschluss*“ (Glagow 1990, 165) in die Gesellschaft *eingebettet* (vgl. Abb. 2). Ressourcen in Form von materieller bzw. ideeller Hilfe oder in Form von politischer

Unterstützung werden von einem Teil der Gesellschaft generiert und zugunsten eines anderen, als bedürftig angesehenen Teils transferiert.

Abb. 2: Doppelter gesellschaftlicher Anschluß von NRO



Bei allen freiwilligen Organisationen, so auch bei den NRO, ist es sinnvoll, je nach Herkunft einer Organisation zwischen Nord-NRO, mit Sitz in der Ersten Welt, und Süd-NRO, mit Sitz in der Dritten Welt zu unterscheiden. Schließlich können NRO auch nach der Reichweite ihrer Tätigkeit differenziert werden:

- nationale NRO, nur in einem Land tätig (z.B. Arbeiterwohlfahrt),
- internationale NRO, auch im Ausland aktiv (z.B. Welthungerhilfe),
- globale NRO, in mehreren Ländern tätig, ohne eindeutiges Organisationszentrum bzw. mit mehreren gleichrangigen Organisationszentren (z.B. Care International, Caritas, Greenpeace).

## 2. Theorien zur Rolle von NRO

### Dritter Sektor

In der theoretischen Debatte wird bei der Behandlung von NRO vor allem auf die Konzepte des „Dritten Sektors“, der „Zivilgesellschaft“ sowie der „neuen sozialen Bewegungen“ und der „internationalen Zivilgesellschaft“ Bezug genommen (Brand

2000). Die sozialpolitische Diskussion über den „Dritten Sektor“ reicht bis in die 1970er Jahre zurück und bezieht sich besonders auf Hilfe- und Entwicklungsleistungen. Konstitutiv für den Dritten Sektor (Seibel 1990) ist die doppelte Abgrenzung von „Markt“ und „Staat“. Der Dritte Sektor besteht aus den Organisationen, die Aufgaben übernehmen, die gewerbliche Unternehmen oder die Regierung nicht, nicht richtig oder nicht in ausreichendem Umfang erfüllen. Typischerweise konzentrieren sich die Aktivitäten des Dritten Sektors auf die Produktion öffentlicher und halböffentlicher Güter; genau dies trifft für Dienstleistungs-NRO zu. Hinzu kommt eine besondere Mittlerstellung, zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Im Zentrum der Analyse steht die Stellung des Dritten Sektors zwischen Bevölkerung und Staat. Entsprechende Organisationen artikulieren Bedürfnisse, vertreten als Anwälte Interessen ihrer Klientel, filtern und bündeln Bedürfnisse bzw. Interessen und machen sie so für den Staat bearbeitbar. Sie wirken an der Formulierung und an der Implementation der Politik mit und vertreten die Politik auch gegenüber der Bevölkerung. Sie sind dabei sowohl Vermittler als auch Puffer zwischen Gesellschaft und Staat (Bauer 1987, 14-17).

## Zivilgesellschaft

Mit dem demokratietheoretischen Begriff der „Zivilgesellschaft“ wird vor allem die politische Bedeutung von NRO hervorgehoben. Trotz konkurrierender Varianten des Begriffs „Zivilgesellschaft“ können zentrale Elemente einer Zivilgesellschaft benannt werden: Bürger- und Freiheitsrechte, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, plurale Demokratie und die Existenz freiwilliger, vom Staat unabhängiger Vereinigungen. Zivilgesellschaft bezieht sich auf Aktivitäten auf einer Ebene zwischen Privatsphäre und Staat und ist eng mit der Vorstellung, dass staatliche Macht kontrolliert werden muss, verbunden (Brumlik & Brunkhorst 1993, Dahrendorf 1990). Das Zusammenspiel zwischen Gesellschaft und Politik kann in drei Arenen oder Bereiche aufgliedert werden (Stepan 1988, 3-12). Dies sind erstens der Staat mit der Regierung, dem Rechts- und dem Verwaltungssystem und zweitens die „politische Gesellschaft“, deren Ziel die Erlangung der Regierungsgewalt ist. In demokratischen Staaten formiert sich die politische Gesellschaft vor allem in Parteien und parteiähnlichen Organisationen. Die Zivilgesellschaft steht als gesonderter dritter Bereich daneben. Die freiwilligen Vereinigungen artikulieren ihre Interessen und versuchen diese durchzusetzen. Sie wollen den Staat kontrollieren oder beeinflussen, streben jedoch nicht selbst die Regierungsgewalt an. (Unternehmerverbände oder Kirchen haben nicht das Ziel, die Regierung zu stellen). Alle drei Bereiche sind notwendige Bestandteile einer modernen liberalen Demokratie. Die Stärke der freiwilligen Vereinigungen im Zivilgesellschaftskonzept ist deren Position außerhalb der in der politischen Gesellschaft und der Regierung vollzogenen formalen Entscheidungsprozesse. Dies erlaubt ihnen durchaus konkrete Handlungsvorschläge zu machen, jedoch bleibt deren Vorbereitung und Umsetzung den politischen Institutionen, in einer Demokratie, Parteien, Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit, vorbehalten.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund übernehmen NRO ebenso wie andere freiwillige Vereinigungen innerhalb der Zivilgesellschaft zwei wichtige Funktionen. Sie sind erstens ein entscheidendes Instrument politischer Kontrolle und der Interessenwahr-

nehmung im Rahmen gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Zweitens sind sie Ausdruck der Bereitschaft der Bevölkerung, ihre eigenen Angelegenheiten autonom und selbständig zu regeln. NRO agieren ohne staatlichen Auftrag, oft ohne staatliche Unterstützung, betreiben eigene soziale und kulturelle Einrichtungen und sind damit sowohl politische als auch gesellschaftliche Kräfte.

### Neue soziale Bewegungen und internationale Zivilgesellschaft

Neuerdings wird vermehrt im Zusammenhang mit NRO auch von „neuen sozialen Bewegungen“ gesprochen (Walk & Boehme 2002). Unter sozialer Bewegung können Gruppen oder allgemeiner kollektive Akteure verstanden werden, die „zum Zwecke der Einflussnahme auf die Grundlagen der gesellschaftlichen Ordnung oder Wertorientierungen kontinuierlich oder im Bewusstsein der Zusammengehörigkeit politisch tätig sind“ (Hillmann 1994, siehe auch: Raschke 1987). Diese neuen sozialen Bewegungen sind nicht mehr wie frühere soziale Bewegungen (Arbeiterbewegung) auf klassenspezifischen Fragen orientiert. Vielmehr beziehen sie sich auf Themen wie Identität, Ökologie, Demokratie oder eben auch internationale Gerechtigkeit und Globalisierungskritik. Während im Falle der Zivilgesellschaftsdebatte diese gesellschaftlichen Strömungen als vitaler Bestandteil demokratischer Gesellschaften verstanden werden, reflektiert das Konzept der „sozialen Bewegung“ mehr das Selbstverständnis dieser Gruppierungen als nicht in ein vorhandenes System integrierter Protest mit dem Ziel der grundlegenden Veränderung und untersucht die Dynamik und die möglichen dadurch ausgelösten gesellschaftlichen Wandlungsprozesse. Noch stärker als im Falle der Zivilgesellschaftsdebatte wird die internationale, bzw. globale, Basis dieser Bewegungen hervorgehoben, die in Netzwerken über nationalstaatliche Grenzen hinweg agiert. Mit der Verwendung des Begriffs „Bewegung“ wird ein sehr breit gefasster Begriff von NRO verwendet, der bewusst auch nicht formal organisierte Gruppierungen und Netzwerke einschließt. Ein Prototyp dieser neuen auf internationale Probleme ausgerichteten Bewegung ist die globalisierungskritische Gruppierung „Attac“. Gerade „Attac“ führt mit einer minimalen Organisationsbasis unterschiedliche Organisationen sowie nicht organisierte Sympathisanten zu Aktionen zusammen und mobilisiert öffentlichkeitswirksamen Protest. Dies eröffnet die Möglichkeit, auf die internationale politische Debatte einzuwirken. Im Erfolgsfall, das heißt wenn die Einwände ernst genommen werden und Vertreter dieser Positionen in Konferenzen und Verhandlungen einbezogen werden, wird allerdings auf den organisierten Teil der Bewegung zurückgegriffen. Dabei zeigt sich, dass erfolgreiche Bewegungen immer auch neue freiwillige Vereinigungen hervorbringen (Rucht 1987).

Im Blick auf den gegenwärtigen Globalisierungsprozess werden die Konzepte der Zivilgesellschaft und der neuen sozialen Bewegungen miteinander verknüpft. Es ist die Rede von der „internationalen Zivilgesellschaft“, die sich über nationale Grenzen hinweg formiert und Ausdruck (neuer) internationaler politischer Bewegungen und Organisationen ist. Der aktuelle Globalisierungsschub hat, so die Annahme, auf internationaler Ebene nicht-staatlichen Organisationen den Raum gegeben, eigenständig zu agieren. Nationalstaaten haben dem zufolge ihre Rolle als exklusive internationale Akteure verloren. Supranationale Regelungen auf der Ebene

der Vereinten Nationen nehmen zu und die Diskussionsprozesse werden für nicht-staatliche Akteure geöffnet. Ein Ausdruck des neu gewonnenen politischen Spielraumes sind die NRO-Foren, die seit der Konferenz über „Umwelt und Entwicklung“ in Rio 1992 auf den internationalen Konferenzen der UN eingerichtet wurden. NRO Foren gab es u.a. auf der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo, der Weltfrauenkonferenz in Peking und dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen (Gordenker & Weiss 1995, Stahl 1994, Wahl 1998). Die internationale Zivilgesellschaft und internationale soziale Bewegungen richten sich aus dieser Perspektive nicht nur an nationale Regierungen, sondern zunehmend an supranationale Organisationen. Die Aktivisten in den NRO und den sozialen Bewegungen erhoffen sich eine Vernetzung vielfältiger lokaler Initiativen untereinander. Aus dieser Perspektive schafft die Globalisierung neuen Raum für das Lokale, dass sich nun global artikulieren kann. Die damit verbundene Vorstellung wird treffend mit der Metapher des „globalen Dorfes“ (global village) beschrieben. Gedacht wird an eine Art „Zwergenaufstand“, ermöglicht durch Solidarität der kleinen, lokalen Initiativen unter Nutzung der globalen Strukturen (Walk & Boehme 2002).

### 3. Die wachsende Bedeutung der NRO

#### Geschichte und Bedeutungsgewinn von internationalen und globalen NRO

**Rotes Kreuz**

Gegründet 1863. Die größte Hilfsorganisation der Welt, bestehend aus nationale Rotkreuz- bzw. Rothalbmond-Gesellschaften, ist in nahezu jedem Land der Welt (ca. 180) präsent. Sie hat etwa 100 Mill. Mitglieder und Freiwillige, zusammengeschlossen im „Internationalen Komitee des Roten Kreuzes“ (IKRK) mit Sitz Genf sowie der „Föderation der nationalen Rotes Kreuz und Roter Halbmond Gesellschaften“.

Der Schwerpunkt der Arbeit des IKRK liegt in Schutz und Hilfe für zivile und militärische Opfer in Konflikten. Darüber hinaus unterstützt das IKRK die nationalen Mitgliedsorganisationen. Diese leisten u.a. Nothilfe, Verbesserung medizinischer Infrastruktur und betreiben eigene medizinische Einrichtungen. Das IKRK ist in mehr als 80 Ländern aktiv und hat über 12.000 Mitarbeiter. Das IKRK ist strikter politischer Neutralität verpflichtet und deshalb gerade in kriegerischen Konflikten oft von beiden Seiten akzeptiert.

Die Mittel des IKRK (2001: 830 Mill. SFr) kommen zu über 90 % aus öffentlichen Quellen. (Die Angaben beziehen sich nur auf die Arbeit des IKRK, hinzu kommen die Aktivitäten und die Mittel der nationalen Gesellschaften).

Internet: <http://www.icrc.org/>

Ursprünglich stammt der Begriff „Nichtregierungsorganisation“ aus der Charta der Vereinten Nationen. Im Artikel 71 wurden international tätige nichtstaatliche Organisationen, denen die Vereinten Nationen einen speziellen Beraterstatus zuerkennen wollten, als „non-governmental organizations“, in Deutsch somit „Nicht-Regierungsorganisationen“, bezeichnet. In der Regel sollten diese Organisationen in mindestens drei Ländern vertreten sein. Unter den etwa 200 Organisationen, die 1951 diesen Status zugesprochen erhielten, waren sehr unterschiedliche internationale freiwillige Vereinigungen, u.a. Kirchen, Berufsverbände, Handelskammern, Gewerkschaften,

Pfadfinderorganisationen, Automobilclubs, das „Rote Kreuz“ sowie als Ausnahmen von der Regel der Internationalität auch einige große nationale Organisationen aus den USA und Indien (Weiss 1980).

Alle diese vorwiegend internationalen Organisationen und Verbände existierten schon zuvor. Dies verweist darauf, dass das Phänomen der internationalen nicht-staatlichen Organisationen und Bewegungen nicht so neu ist, wie dies in der aktuellen Diskussion gerne nahegelegt wird. Schon in der zweiten Hälfte des 19. Jhd., als der Begriff „Welt“ erstmals in aller Munde war (z.B. Weltausstellungen, Faszination der Erforschung Afrikas mit regelmäßigen Zeitungsberichten) (Robertson 1998, 209-211), entstanden international vernetzte NRO: Das „Rote Kreuz“, kirchliche Jugendverbände (z.B. YMCA), die Pfadfinder sowie kurz vor der Jahrhundertwende die olympische Bewegung.

Der Begriff der NRO wurde vom spezifischen Status im Rahmen der Vereinten Nationen abgekoppelt und innerhalb der Entwicklungspolitik auch auf Organisationen, die nur in einem Land tätig sind, übertragen. Wichtige nichtstaatliche Träger der Entwicklungspolitik waren und sind die Hilfswerke der Kirchen und weitere in den 1960ern und 1970ern gegründete Hilfsorganisationen (u.a. „Misereor“, „Brot für Welt“, „Welthungerhilfe“, „CARE“, „Oxfam“, „Save the Children Fund“). Eine erste Welle des Interesses an NRO als Entwicklungsorganisationen begann in den 1980er Jahren. Sie wurden als alternative und besonders basisnahe Entwicklungsorganisationen stilisiert und der schwerfälligen, oft erfolglosen staatlichen Entwicklungshilfe gegenüber gestellt. Sie boten vor allem soziale Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Ernährung), Nothilfe sowie zunehmend auch lokale Entwicklungsprogramme (Wasserversorgung, Förderung des Kleingewerbes) (Schneider 1986).

Die NRO verzeichneten allerdings zunächst vor allem einen politischen Bedeutungsgewinn und ein zunehmendes öffentliches sowie wissenschaftliches Interesse. Die durch die NRO vergebenen Mittel der Entwicklungshilfe stiegen zwar deutlich an, jedoch blieb wegen der insgesamt gestiegenen Ausgaben für Entwicklungshilfe der Anteil der NRO an der Entwicklungshilfe insgesamt lange Zeit weitgehend konstant. Erst in jüngster Zeit ist ein Anstieg zu vermerken<sup>4</sup>.

Ab den 1980er Jahren wurde das Organisationsmodell NRO in der Dritten Welt gezielt gefördert. Die Nord-NRO führten nicht mehr nur eigene Maßnahmen durch, vielmehr unterstützten sie die Entwicklung neuer lokaler Strukturen. In den Ländern der Dritten Welt entstanden neue Süd-NRO sowie verschiedene Formen von Selbsthilfeorganisationen und -gruppen, die zunächst Wohlfahrts- und Entwicklungsleistungen erbringen sollten. Seither erfolgt ein deutlicher Anstieg der Zahl der NRO besonders in der Dritten Welt.<sup>5</sup>

## Aktuelle Bedeutung von NRO

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden die NRO dann unter dem Eindruck des rasanten gesellschaftlichen Wandels in den postsozialistischen Staaten Europas zum wichtigen Akteur gesellschaftlicher Transformation auch in der Dritten Welt stilisiert. Sie galten nun als wesentlicher Teil der Zivilgesellschaft (siehe oben) und sollten sowohl gesellschaftliche Selbstorganisation wie die Demokratisierung vorantreiben. Etwa zu dieser Zeit, tauchte der Begriff der NRO langsam auch außerhalb der Entwicklungspolitik auf. Inzwischen werden Wohlfahrtsverbände und an-

dere freiwillige Vereinigungen vornehmlich im Bereich Ökologie oder der Friedensbewegung als „NRO“ bezeichnet. Mit diesem Bezeichnungswechsel ging auch partielle Neubewertung dieser Organisationen einher. Noch in den 1980er Jahren standen die NRO in der Kritik. Ihr Einfluss auf die Politik sei zu groß (Korporatismusdebatte: Alemann & Heinze 1979, zusammenfassend Streeck 1995), und die Dienstleistungsorganisationen galten als unbewegliche Sozialkonzerne. Heute wird hingegen deren besondere Bedeutung für die Zivilgesellschaft unterstrichen.

Mit der weltweiten Welle der Demokratisierung wurden nun auch anwaltliche Organisationen in der Dritten Welt gefördert, die sich für Menschenrechte, Ökologie, Frauen, Kinder und gegen Kinderarbeit oder für meist ethnische Minderheiten einsetzen (sollten). Zunehmend umfasste die Förderung von NRO auch das Ziel der weltweiten Vernetzung zwischen NRO und sozialen Bewegungen. Die NRO wurden nun zu akzeptierten Akteuren in der sich neu strukturierenden Politik.

Parallel zu dieser politischen Aufwertung der NRO gewannen zugleich neue konkrete Arbeitsfelder in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Europas an Bedeutung. Die NRO wurden verstärkt in die Bewältigung von Konflikten und Konfliktfolgen eingebunden, ein Bereich den vormals vornehmlich die Vereinten Nationen bearbeiteten. Besonders Nord-NRO etablierten sich als gefragte Krisenmanager in „humanitären Katastrophen“.

Auch wenn die gegenwärtige Debatte über NRO vor allem deren politische Rolle als Teil internationaler Netzwerke unterstreicht, bleiben die konkreten Arbeitsfelder weiterhin von großer Bedeutung. Die gesellschaftliche Anerkennung, die NRO genießen, haben sie sich über ihre langjährige praktische Arbeit erst erworben. Für eine Analyse der NRO muss deshalb der Blick zunächst auf diese unterschiedlichen Arbeitsfelder gerichtet werden, wobei der typologischen Trennung in Dienstleistungs-NRO und anwaltliche NRO gefolgt wird.

#### 4. Anspruch und Wirklichkeit von Dienstleistungs-NRO

Über lange Zeit waren Wohlfahrts- und Entwicklungsmaßnahmen das wichtigste Arbeitsfeld der NRO. Die erste Euphorie in den 1980er Jahren machte sich das von NRO vertretene Selbstbild zu eigen und stilisierte die NRO zu besonderen Hoffnungsträgern basisnaher Entwicklungspolitik. Aus dieser Sicht verkörpern NRO alles, was der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit abgesprochen wird (Neubert 1997, 27-50). Sie gelten als basis- und bedürfnisnah, partizipativ, an die Ärmsten gerichtet, ohne großen bürokratischen Apparat, flexibel, effizient, innovativ und es wird erwartet, dass sie eigene Ressourcen durch Spenden und ehrenamtliche Tätigkeit erschließen.

## Probleme im Bereich der Selbsthilfeförderung

### **Brot für die Welt (BfdW)**

Gegründet 1959. Hilfswerk der evangelischen Kirche in Deutschland und Teil der evangelischen Diakonie. BfdW hat keine individuellen Mitglieder aber eine breite Basis an Spendern in- und außerhalb der evangelischen Kirche.

BfdW fördert vornehmlich Entwicklungsaktivitäten in der Dritten Welt, die von lokalen Partnern durchgeführt werden. Direkt bei BfdW sind 112 Mitarbeiter beschäftigt. Partner in Übersee sind kirchliche Einrichtungen, ökumenische Netzwerke, Süd-NRO, Selbsthilfegruppen und Basisbewegungen. Die Förderung zielt auf die Stärkung des Selbsthilfepotentials und Selbstorganisationsfähigkeit benachteiligter Gruppen. Die Projekte umfassen alle gängigen Bereiche der Entwicklung (u.a. Bildung, Ernährung, Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt, Kleingewerbeförderung). Allein im Jahr 2001 wurden über 500 Projekte in 66 Ländern neu bewilligt.

Ergänzend dazu ist BfdW in der entwicklungspolitischen Bildung tätig und beteiligt sich an entwicklungspolitischen Kampagnen (z.B. gegen Kinderarbeit, Entschuldung).

Die Mittel (2001: 75 Mill. Euro) kommen vornehmlich aus Spendengeldern (über 90 %) und im geringen Umfang aus öffentlicher Förderung.

Internet: <http://www.brot-fuer-die-welt.de/>

Auf den ersten Blick scheint sich das positive Bild zu bestätigen. Tatsächlich arbeiten NRO auf der lokalen Ebene in basisnahen Kleinprojekten, fördern Selbsthilfe und nutzen partizipative Methoden bei der Planung und Umsetzung ihrer Projekte. Sie arbeiten mit den ärmeren Teilen der Bevölkerung und haben sowohl neue Modelle in den klassischen Feldern entwickelt (Basisgesundheitsdienste, einfache berufsbildende Angebote), neue Bereiche, wie Kleingewerbeförderung, erschlossen und mobilisieren in erheblichem Umfang eigene Ressourcen in den Ländern des Nordens.

Ein zweiter Blick lässt aber auch Probleme erkennen, die gerne ausgeblendet werden. Diese lassen sich sehr deutlich im Kernbereich aktueller Entwicklungsaktivitäten, der Selbsthilfeförderung, zeigen.<sup>6</sup>

Die Förderung folgt der Annahme, dass die begünstigten Selbsthilfegruppen bereits bestehen und ihre eigenen Ressourcen für selbstbestimmte Aktivitäten nutzen. Die Realität ist allerdings komplizierter. Diese lokalen Initiativen sind durch eine lange Förderkette international angebunden und damit Teil eines globalen Entwicklungshilfesystems. Die Folge sind lange Entscheidungswege und Bearbeitungszeiten. Projektanträge laufen mitunter einen sehr weiten Weg von der lokalen Selbsthilfegruppe zu einer lokalen Süd-NRO, weiter über eine nationale Süd-NRO, dann zur fördernden Nord-NRO und schließlich zum entsprechenden staatlichen Geldgeber (der in vielen Fällen einen Teil des Projektes finanziert) und schließlich den gesamten Weg zurück. Auch wenn nicht in allen Fällen alle die einzelnen Stufen vorhanden sind, ist die NRO-Arbeit entgegen den gängigen Annahmen in ein enges bürokratisches Korsett eingebunden.

Die NRO nehmen in der Regel in Anspruch direkt mit den lokalen Initiativen zusammenzuarbeiten. In dieser Förderkette erreicht aber jeweils nur die letzte fördernde NRO die Basis direkt. Dies wird verschleiert, weil das jeweils höhere Kettenglied unterstellt, dass der Partner ein autorisierter Vertreter der Basis sei. International gelten die Süd-NRO als Basisvertreter. Sie werden aber von der Bevölkerung als eine außenstehende und eben nicht als lokale Organisation wahrgenommen. Selbst innerhalb lokaler Selbsthilfegruppen sind häufig deutliche Hierarchien zu erkennen. Die Sprecher der Gruppen gehören oftmals der lokalen Mittelschicht an und sind dann eher Vermittler zwischen Bevölkerung und Förderorganisation als Vertreter der Bevölkerung.

Während die Förderorganisationen den Eindruck erwecken, bereits vorhandene lokale Initiativen zu unterstützen, ist in der Praxis ein gegenteiliger Zusammenhang zu entdecken. Viele der von Entwicklungsorganisationen geförderten Selbsthilfegruppen entstehen in der Hoffnung auf Fördermittel. Die Organisation einer Selbsthilfegruppe ist eine Art „kollektives Bittgesuch“, um Förderung zu erhalten. Zugleich passen sich die Gruppen in der Hoffnung auf Unterstützung den Prioritäten der fördernden NRO an. Fehlt der Anreiz einer Förderung, haben die Gruppen oftmals nicht lange Bestand.

Was als lokale Bedürfnisse und Initiative erscheint, ist häufig ein Artefakt der Förderung: Es spricht vieles dafür, dass das, was global als lokales Bedürfnis wahrgenommen wird, global initiiert und kontrolliert wird. Das heißt nicht, dass es lokal keine Initiativen gibt oder dass keine Bedürfnisprioritäten bestehen. Nur entsprechen die lokalen Aktivitäten (z.B. Bau und Erhalt von Schulen) nicht den Moden der entwicklungspolitischen Förderer. Die lokal-globale Zusammenarbeit im Rahmen der Basisförderung erfolgt nach den Regeln der Förderer in einer subtilen Variante des Mottos „Wer zahlt, schafft an“. Subtil deshalb, weil diejenigen, die Leistungen erhalten wollen, vorspielen müssen, dass sie genau das Projekt gewünscht haben, welches ihnen angeboten wird.

### Probleme im Bereich der Nothilfe

Weitere miteinander verbundene Felder, in dem die NRO über ein ausgeprägtes Prestige verfügen, sind die Nothilfe in Katastrophen und Konfliktsituationen sowie die Bearbeitung von Konfliktfolgen und der Friedensstiftung. Der Hintergrund war die Neigung bei internationalen Organisationen, stärker als früher Maßnahmen durch NGOs durchführen zu lassen, die unter anderem weitaus kostengünstiger agierten als die Unterorganisationen der Vereinten Nationen. Hinzu kam nach dem Ende des Kalten Krieges eine deutliche Zunahme lang anhaltender dezentraler lokaler Konflikte. Es häuften sich komplexe Notlagen und „humanitäre Katastrophen“ im Umfeld von Konflikten, und NRO brachten diese Krisen in die Medien und bereiteten das Feld für groß angelegte Hilfsaktionen (vgl. Abschnitt 5).

Es ist beeindruckend, in welcher kurzen Zeit der internationale Hilfeapparat mit wesentlicher Beteiligung der NRO in der Lage ist, die notwendige Unterstützung in Notsituationen zu gewährleisten. Nur wenige Tage reichen aus, um erste wirksame Hilfe zu leisten (Wasserversorgung, erste medizinische Versorgung, Ernährung). Aber gerade in Konfliktgebieten hat diese Nothilfe eine ambivalente Wirkung (zur Hilfe in Not- und Konfliktsituationen siehe: African Rights 1994, Hanisch & Moßmann 1996, Jean 1994). Einerseits ermöglicht in vielen Fällen nur diese Hilfe das Überleben der an den Kriegsfolgen leidenden Zivilbevölkerung und mildert so zumindest die dramatischen Wirkungen der Kriege. Andererseits ist die Hilfe ungewollt ein wichtiger Faktor der Unterstützung für Kriegsparteien. Es werden Hafen- oder Landegebühen für die Hilfstransporte erhoben, das Militär lässt sich den Schutz der Hilfsgüter bezahlen oder eignet sich einen Teil der Hilfsgüter direkt an. Der langjährige Konflikt im Sudan wäre vermutlich ohne die Nothilfe längst ausgeblutet.

Neben diesem grundsätzlichen Widerspruch bei der Hilfe in Konflikten zeigen sich in konkreten Notsituationen nicht nur die Effizienz des internationalen Hilfeapparats, sondern auch Rivalitäten und Konkurrenz zwischen den Helfern. Die

NRO kritisieren oft die Vereinten Nationen als zu langsam und bürokratisch, stehen aber auch untereinander in Konkurrenz um die Fördermittel und Spenden, die gerade bei medienwirksamen Notlagen vermehrt fließen. Ein trauriges Beispiel war die Flüchtlingshilfe nach der ruandischen Flüchtlingskrise im Folge des Genozids im Jahr 1994. Einige der NRO versuchten durch ihre Präsenz in den Medien sich als die wichtigsten Helfer darzustellen, um auf diese Weise die Spenden auf sich zu lenken.

Mit diesem Feld verbunden ist der neue Aufgabenbereich der Konfliktschlichtung und der Konfliktaufarbeitung. Die NRO informieren die internationale Öffentlichkeit über Konflikte und Kriegsverbrechen und tragen dazu bei, die Bewältigung der Konflikte auf die internationale politische Tagesordnung zu setzen. Darüber hinaus können sie ohne diplomatische Einschränkungen erste Kontakte zwischen den Konfliktparteien herstellen und als informelle Mediatoren wirken. Nach einem Ende der Kampfhandlungen bieten sie Hilfs-, Entwicklungs- und Demobilisierungsmaßnahmen, lokale Versöhnungsmaßnahmen sowie präventive Aktivitäten zur Deeskalation neuer Konflikte (Fahrenhorst 2000, Vogt 1999). Entgegen den großen Hoffnungen, die in NRO gesetzt sind, bleiben ihre Möglichkeiten beschränkt. In laufenden gewalttätigen Konflikten ist Friedensstiftung immer auch eine militärische und politische Aufgabe. Nach Ende der Kampfhandlungen sind NRO auf ein Mindestmaß an öffentlicher Sicherheit angewiesen, die letztlich nur durch staatliche Strukturen hergestellt wird. Gerade im Bereich der öffentlichen Ordnung können NRO den Staat nicht ersetzen.

Schließlich kann die von NRO reklamierte politische Rolle der NRO (siehe Abschnitt 5) in Konflikten mit dem Anspruch auf Nothilfe und Konfliktbewältigung kollidieren. Wer in Konflikt- und Krisensituationen eingreifen will, muss von den beteiligten Parteien akzeptiert werden. Gerade NRO, die auf Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen oder politische Versäumnisse aufmerksam machen, sind jedoch wegen der Kritik als Helfer nicht gern gesehen. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu umgehen, ist eine „Arbeitsteilung“ zwischen den NRO, bei der die potenziellen Helfer die Kritik anderen überlassen, wobei ihr Schweigen von den kritisierten Machthabern als Billigung der Verfehlungen gedeutet werden kann.

## 5. Anspruch und Wirklichkeit von anwaltlichen NRO

Anwaltliche NRO repräsentieren das politische Element der NRO, wie es in den Debatten über die Zivilgesellschaft bzw. die internationale Zivilgesellschaft und über soziale Bewegungen eingeklagt wird. NRO oder soziale Bewegungen treten dabei für bestimmte als benachteiligt wahrgenommene Gruppen ein. Nutznießer dieser „Lobbyarbeit“ sind Frauen, Kinder, Menschen in Notlagen wie „die Armen“ oder Opfer von kriegesischen Konflikten. Im Grunde geht es dabei um als allgemeingültig angesehene Ziele und Werte, die Jedermann zugute kommen sollen. Die wichtigsten dieser übergreifenden Themen sind Menschen- und Freiheitsrechte oder das Recht auf (kulturelle) Selbstbestimmung, der Schutz der Natur, soziale Gerechtigkeit oder internationale (Nord-Süd) Gerechtigkeit. Diese politischen Aktivitäten haben dabei mehrere Ziele:

- Beeinflussung der politischen Tagesordnung, durch die bestimmte Fragen erst in die politische Entscheidungsprozesse eingebracht werden,
- Einflussnahme auf die Festlegung allgemein geltender Standards (z.B. Menschenrechte, Grenzwerte im Falle von Umweltbelastungen),
- bekannt machen der Standards und Rechte sowie Überwachung ihrer Einhaltung (sogenannte „Wachhundfunktion“).

Die NRO gewinnen dabei ihre politische Durchsetzungskraft über die Öffentlichkeit, die durch entsprechende Kampagnen mobilisiert werden soll. Kampagnen sind deshalb immer mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen verbunden. Dies können (möglichst große) Demonstrationen oder auch Aktionen kleiner Gruppen sein (Besetzung einer Ölbohrplattform durch „Greenpeace“ Aktivisten), ergänzend dazu können politische Entscheidungsträger direkt mit entsprechenden Informationen angesprochen werden.

Die Adressaten der NRO Lobbyarbeit sind die nationalen Regierungen im eigenen Land oder Regierungen anderer Länder (z.B. bei Amnesty International). Insbesondere Nord-NRO wenden sich gegen Regierungen von Ländern der Dritten Welt, aber auch Süd-NRO appellieren an Regierungen der Ersten Welt (Anti-Apartheidsbewegung). Schließlich richten sich die politischen Aktivitäten an supranationale Organisationen (UN, Weltbank, Internationaler Währungsfond) und in Einzelfällen auch an Unternehmen.

Politische Aktivitäten von NRO und sozialen Bewegungen gibt es schon seit dem 19. Jhdt. Abstinenzlergruppen forderten ein Verbot der Droge Alkohol und die Anti-Sklaverei-Bewegung verfolgte zuvor schon mit dem Verbot der Sklaverei eine internationale Zielsetzung. Die wohl bislang erfolgreichste NRO, das „Rote Kreuz“, wurde zur Versorgung von Verletzten im Krieg gegründet und wirkte an der Entstehung der Genfer Konvention mit. Mit der sozialistischen Internationale formierte sich eine alternative Basisbewegung, die die Legitimität und Souveränität bürgerlicher Nationalstaaten anzweifelte und von einer sozialistischen Weltgesellschaft träumte. Seit dieser Zeit gibt es weltweite Vernetzung, wie schon die internationale Organisation des Roten Kreuzes oder der Gewerkschaften zeigen. Gleichwohl haben verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten (billigere und schnellere Fernverkehrsmittel, Telefon, Fax und Internet) die Vernetzung dichter und direkter werden lassen.

**Amnesty international (AI)**

Gegründet 1961. Gefangenenhilfsorganisation mit Hauptsitz in London mit ca. 7800 Arbeitsgruppen in über 100 Ländern. Getragen von Mitgliedern und regelmäßigen Unterstützern (über 1 Mill.). Die Arbeit in der Zentrale wird von über 350 Mitarbeitern und über 100 Freiwilligen aus über 50 Ländern geleistet.

Hauptarbeitsfelder sind das weltweite Eintreten für Menschenrechte insbesondere für politische Gefangene und deren konkrete soziale, rechtliche und politische Unterstützung (im Jahr 2001 Betreuung von 2813 Fällen). AI setzt auf konsequente politische und religiöse Unabhängigkeit und sieht sich allein den Menschenrechten verpflichtet. Initiierung von Kampagnen z.B. gegen Folter und Todesstrafe. Der Großteil der Arbeit wird von ehrenamtlichen Gruppen übernommen, die jeweils einen „Gefangenen“ adoptieren und Betreuung sowie die Öffentlichkeitsarbeit organisieren (über 80.000 Freiwillige in 85 Ländern). Jährliche Publikation eines Jahresberichtes über Menschenrechtsverstöße weltweit (einschließlich der Industrieländer).

Die Mittel (2001: 38 Mill. Brit. Pfund) kommen überwiegend aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Internet: <http://www.amnesty.org/>

## Politische Aktivitäten von NRO auf nationaler Ebene

Auf der nationalen Ebene variieren die politischen Aktivitäten der NRO in erheblichem Umfang. Jede Tätigkeit der NRO, insbesondere alle politischen Aktionen, basiert auf entsprechenden politischen Freiheiten. In den Ländern der Ersten Welt stehen diese Freiheiten nicht in Frage. Die Tätigkeit der NRO wird als konstitutiver Bestandteil der jeweiligen politischen Systeme angesehen und entsprechende öffentlichen Aktionen sind durch das Demonstrationsrecht geregelt. Dies schließt Konflikte nicht aus. Anfang der 1990er Jahre drohte die damals konservative britische Regierung der größten Entwicklungsorganisation in Großbritannien, Oxfam, wegen ihrer politischen Kampagnen den Status der Gemeinnützigkeit zu entziehen. Radikale NRO nehmen Konflikte auch bewusst in Kauf, beispielsweise soll die Strategie des „öffentlichen Ungehorsams“ die Bedeutung eines vorgebrachten Anliegens unterstreichen.

Weitaus uneinheitlicher ist die Situation in der Dritten Welt. In einigen der autoritären Staaten sind einheimische NRO völlig verboten oder unter staatlicher Kontrolle (Nordkorea, China). In einigen Staaten mit einem stark geschwächten Staat und andauernden gewalttätigen Konflikten ist die Situation so unsicher, dass NRO kaum arbeiten können (Liberia, Somalia). Im Gegensatz dazu gibt es Staaten mit einer langen Tradition von NRO (Indien, Bangladesch) bzw. mit einer eigenständigen NRO-Szene (Thailand, eine Reihe lateinamerikanischer Länder). Nach der großen Welle der Demokratisierung in den 1990er Jahren und der gleichzeitig forcierten internationalen Förderung sind NRO inzwischen in einem großen Teil der Staaten ein anerkannter Teil der Gesellschaft.

## Politische Aktivitäten von NRO auf internationaler Ebene

Zur Zeit gilt die Aufmerksamkeit vor allem den NRO, die auf der internationalen Ebene politisch handeln. Richtig ist, dass mit der Neuorganisation der internationalen politischen Beziehungen eine zumindest nominelle Aufwertung internationaler Organisationen stattgefunden. Zugleich haben auch NRO eine Aufwertung erfahren, die mit der schon benannten Mitwirkung an internationalen Konferenzen unterstrichen wird. Dabei wird im Grunde nur das nachvollzogen, was mit der Charta der Vereinten Nationen bereits Ende der 1940er Jahre ermöglicht wurde.

In der Öffentlichkeit werden vor allem große Kampagnen wahrgenommen (Walk & Boehme 2002). Diese richten sich an supranationale Organisationen und an die Regierungen der Staaten der Ersten Welt, die ihren internationalen Einfluss geltend machen sollen. In den 1970er und 1980er Jahren dominierten dabei gängige Themen der Entwicklungspolitik, z.B. Hungerkrisen im Sahel und die zugrunde liegenden ökologischen Probleme. „Amnesty International“ und andere NRO propagieren seit langem sehr erfolgreich Menschenrechtsfragen sowie spezifische Frauen- und Kinderrechte, wobei es hier vor allem um die Durchsetzung dieser Rechte und die Beobachtung von Verstößen geht. In jüngerer Zeit war unter anderem eine Kampagne gegen Kinderarbeit sehr öffentlichkeitswirksam. Dabei kamen auch multinationale Unternehmen in die Kritik, beispielsweise die Sportartikelhersteller „Nike“ und „Adidas“ wegen des Einsatzes von Kinderarbeit sowie das Unternehmen „Shell“ wegen

der Benachteiligung der lokalen Ogoni-Bevölkerung in den Ölfördergebieten im Süden Nigerias.

In einigen Fällen werden auch Themen sozialer Bewegungen bzw. von Organisationen der Dritten Welt zum Ausgangspunkt einer Kampagne. Besonders ist es den Bewegungen und Organisationen, die für die Rechte der indianischen Ureinwohner eintreten, gelungen, internationale Unterstützung zu gewinnen (u.a. die „Zapatisten“ aus Mexiko) (Brand 2002). Ein ähnliches Bündnis besteht zwischen den Bewohnern des Regenwaldes und Umweltschützern zum Erhalt dieses Lebensraumes und seiner biologischen Vielfalt.

Seit den 1970er Jahren gibt es eine Kooperation der Popmusik-Industrie mit NRO, bei der mit großen Benefizveranstaltungen auf Probleme aufmerksam gemacht wird (Konzert für Bangladesch, Live-Aid, Konzert für Nelson Mandela). Bei dieser Form der Öffentlichkeitsarbeit geht es vor allem um die Legitimierung von politischen Anliegen durch das Engagement populärer Künstler. Aus dem Protest wird Unterhaltung. Selbst Großdemonstrationen können einen Ereignischarakter haben, der neben der politischen Aussage einen eigenen Anreiz zur Teilnahme bietet (Lahusen 2002).

Besondere Aufmerksamkeit haben die Globalisierungsgegner erlangt. Erstens hatten von ihnen organisierte Großdemonstrationen große Medienpräsenz (am Rande der Welthandelskonferenz oder von G7-Gipfeln). Zweitens formiert sich mit „Attac“ ein internationales Aktionsbündnis, das der von vielen Aktivisten propagierten Netzwerkstruktur sehr nahe kommt. Kleine Koordinationsbüros sind eine Schaltstelle für die Aktivitäten von NRO, informellen Gruppen und Einzelpersonen. Drittens wirkt ihre Kritik an radikalliberalen Globalisierungsvorstellungen als eine politische Klammer zwischen verschiedenen politischen Gruppierungen. Unter anderem ist die während der gesamten 1990er Jahre besonders wichtige und mit großer Energie vorangetriebene Kampagne zum Schuldenerlass für Entwicklungsländer in diesen größeren Rahmen eingegangen. Diese Kampagnen wurden in vielen Fällen von mehreren NRO getragen, die mehr oder weniger eng ihre Arbeit abstimmen. In diesen Fällen wurde die Vernetzung gezielt für die größere Wirksamkeit der Kampagne genutzt. „Attac“ stellt in dieser Hinsicht einen vorläufigen Höhepunkt dar (Escola & Kolb 2002, Lucke 2002).

Seit der Einbeziehung der NRO in internationale Konferenzen bemühen sich die NRO um eine Abstimmung im Vorfeld und sie nutzen neu gewonnene Kontakte auch im Nachgang zu den Konferenzen. Besonders erfolgreich waren dabei Frauenorganisationen. In nahezu jedem Land existieren entsprechende Verbände mit beträchtlichen Mitgliederzahlen. Auch in den eher autoritären Staaten bot der Verweis auf internationale Vereinbarungen die Möglichkeit, sich insbesondere für die Umsetzung der Frauenrechte innerhalb der Länder einzusetzen.

Mit der Aufwertung von NRO im Rahmen internationaler Konferenzen sahen sich besonders aktive und öffentlichkeitswirksame NRO mit neuen Anforderungen konfrontiert. Sie waren auf den internationalen Konferenzen sowie im Rahmen von Arbeitsgruppen aufgefordert an neuen Standards und Regeln aktiv mitzuarbeiten. Dies zeigt erstens den Erfolg ihrer Kampagnen und zweitens den Gewinn an politischer Bedeutung und politischem Respekt, der ihnen entgegengebracht wird.

## Widersprüche und Probleme der politischen Arbeit von NRO auf internationaler Ebene

Dieser kurze Abriss liest sich leicht wie eine Erfolgsgeschichte und wird auch von wissenschaftlichen Beobachtern so präsentiert. Dies darf aber nicht über Widersprüche und Schwierigkeiten hinwegtäuschen. Eine bisweilen benannte Konferenzmüdigkeit bei NRO-Vertretern ist dabei ein eher kleines Problem.

Eine besondere Stärke der NRO und der mit ihnen verbunden sozialen Bewegungen ist ihre Vielfalt. Mit der Einbindung in formelle politische Entscheidungen auf internationalen Konferenzen oder in Arbeitsgruppen oder Foren werden aber *gemeinsame* Stellungnahmen eingefordert. Diese Festlegung bietet den Nährboden für Konflikte. Dies können strategische Differenzen sein, wie gemeinsame Ziele am besten erreicht werden, z.B. zwischen kompromissbereiten und radikalen Umweltorganisationen, wobei gefragt wird, ob kleine Schritte mit neuen Grenzwerten der richtige Weg sind oder ob nur ein radikales Umdenken zum Erfolg führt (Walk & Brunnengräber 1995). In Fragen der Biodiversität und des Ressourcenschutzes stehen Radikalökologen und Kritiker der Globalisierung plötzlich einer überraschenden Koalition aus gemäßigten Ökologen, Indianerverbänden und Pharmaunternehmen gegenüber. Pharmaunternehmen wollen Wissen über Pflanzenwirkungen patentieren lassen, was von einigen Indianerverbänden, die die Bewohner des Regenwaldes repräsentieren, durchaus akzeptiert wird, wenn deren indigenes Wissen den gleichen kommerziell verwertbaren Schutz erhält. Sofern dies zu einer vorsichtigen, nicht zerstörerischen, Nutzung der Ressource Regenwald führt, billigen einige Ökologiegruppen diese Position. Radikale Ökologen lehnen jede weitere insbesondere kommerzielle Nutzung des Regenwaldes ab und verbünden sich mit linken Globalisierungskritikern, die die Kommerzialisierung des Wissens über die Natur als eine extreme Form des Kapitalismus bekämpfen.

Auf der Weltfrauenkonferenz und der Weltbevölkerungskonferenz gab es Konflikte in der Frage der Abtreibung und über bevölkerungspolitische Richtlinien. Dabei sahen sich NRO, die sich für eine liberale Abtreibungsregelung und Geburtenkontrolle einsetzten, mit einer Koalition aus konservativen christlichen und islamischen Gruppen konfrontiert (Wichterich 1996).

Hinzu kommt eine wachsende Skepsis gegenüber einer Dominanz von Wertvorstellungen aus den Industrieländern. Einwände vorwiegend asiatischer Staaten (u.a. Malaysia, China) gegen eine allzu enge Auslegung der Menschenrechte auf der Menschenrechtskonferenz in Wien wurden zunächst als politisches Manöver angesehen, mit dem Regierungen autoritärer Staaten von Kritik an ihrer Regierungsführung ablenken wollten (Tetzlaff 1993). Allerdings werden jetzt auch unverdächtigere Stimmen laut, die betonen, dass die Konzentration auf individuelle Menschenrechte sehr eng mit einem europäischen Bild von Gesellschaft und Politik verkoppelt sei, das eben nicht automatisch generell Anerkennung finde. Vielmehr müssten die kollektiven Menschenrechte sowie die sozialen Rechte gestärkt werden (Mutua 2001).

Einige weitere Themen der NRO gehen trotz großer Popularität an der Fachdiskussion vorbei. Ein konsequent durchgesetztes Verbot der Kinderarbeit würde besonders arme Familien wichtiger Einkünfte berauben und diese in eine Existenzkrise stürzen. Ein Verbot der weiblichen Beschneidung ignoriert, dass in den betroffenen Ländern, z.B. Sudan, ein beträchtlicher Teil der Frauen für eine Beschneidung

eintritt und darin ein wichtiges Element ihrer kulturellen Identität sieht. Die Radikalforderung der Entschuldungskampagne auf völligen und bedingungslosen Schuldenerlass würde auch die Länder, die besonders rücksichtslos mit den Geldern umgegangen sind und diese für den Konsum der Führungselite missbraucht haben, begünstigen, dagegen die Länder, die unter großen Anstrengungen ihre Schulden zurückgezahlt haben, benachteiligen.

Die vielbeschworene internationale Zivilgesellschaft ist zunächst ein Forum für eine außergewöhnliche Vielfalt von Strömungen, wobei auch in diesem Feld die Nord-NRO die besonders gut vernehmbaren Stimmen haben. Anders als dies von Aktivisten gerne impliziert wird, stehen „die NRO“ weder für ein gemeinsames Programm noch für gemeinsame Werte und Grundorientierungen. Der Eindruck der Einigkeit oder zumindest der Ähnlichkeit der Forderungen entsteht lediglich daraus, dass die NRO die die Umsetzung von Menschen- und Freiheitsrechten fordern, besonders gut die Medien der Ersten Welt erreichen. Hingegen finden radikalislamische Stimmen in den arabischen Medien ein eigenes internationales Forum. Die propagierte Stärkung der NRO gilt aber für alle NRO. Deshalb muss abschließend nachgefragt werden, welche politische Stellung die NRO auf nationaler und internationaler Ebene einnehmen.

## 6. Die politische Rolle der NRO: Zur Frage der Legitimität

Eine differenzierte Bewertung der politischen Bedeutung von NRO darf nicht bei den konkreten Aktivitäten und den damit verbundenen Erfolgen, Leistungen und Problemen stehen bleiben (Abschnitte 4 und 5). Es muss kritisch gefragt werden, wie sich Förderung der NRO in den Ländern der Dritten Welt politisch auswirkt, worauf sich die Legitimität der NRO besonders auf der internationalen politischen Bühne gründet und inwieweit tatsächlich eine internationale Zivilgesellschaft besteht.

### Politische Wirkungen und Außenabhängigkeit von Süd-NRO

Ein wichtiger, in der Analyse bislang weitgehend vernachlässigter Aspekt ist die indirekte politische Wirkung von Wohlfahrts- und Entwicklungsorganisationen. Mit ihren Projekten und ihrem Beitrag zum Aufbau lokaler Infrastrukturen agieren sie in einem Feld, das besonders in den ärmsten Ländern der Dritten Welt als Domäne des Entwicklungsstaates angesehen wird. Dieser versucht sich durch Infrastrukturaufbau und Hilfsangebote für die Bevölkerung zu legitimieren und ist aber wegen knapper Mittel gezwungen, seine Angebote einzuschränken. Die NRO bilden eine Art Parallelstruktur zum staatlichen Dienstleistungsangebot und treten damit ungewollt in einen politischen Wettbewerb mit der Regierung. Dies ist für die Regierung besonders ärgerlich, da die NRO ihre Maßnahmen letztlich aus den gleichen Quellen der Entwicklungshilfe speisen, die teilweise nun weg vom Staat zu den NRO umgeleitet werden. Die Folge dieser Verlagerung ist eine *schleichende Delegation* der Staates. Hinzu kommt, dass NRO und Staat in diesem Feld mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen werden. Vom Staat wird eine flächendeckende Versorgung erwartet. NRO gelten bereits mit einigen guten punktuellen Angeboten als erfolgreich.

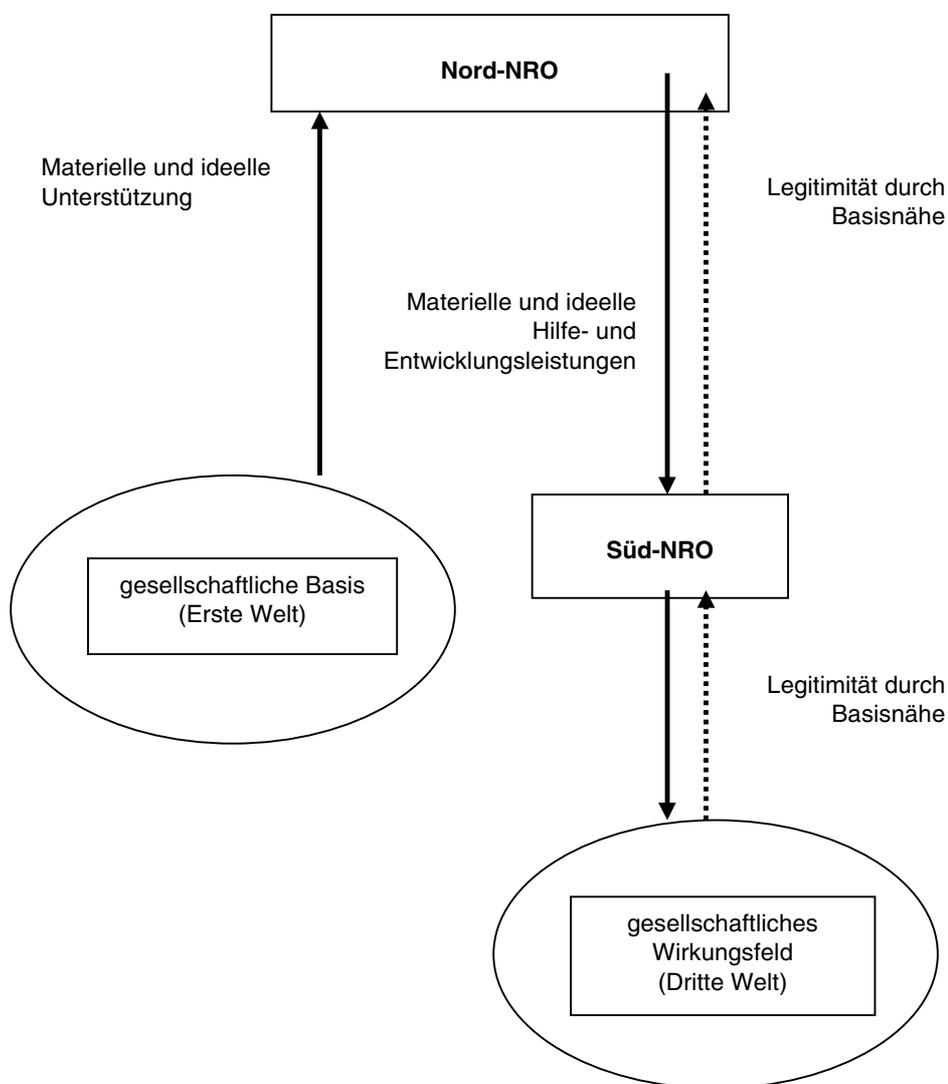
Die beeindruckende Zunahme der Zahl der NRO besonders in Dritten Welt sollte nicht überinterpretiert werden. Sie ist in den Ländern ohne eigene NRO-Tradition zu einem beträchtlichen Teil das Ergebnis der entsprechenden Förderpolitik. Dies gilt in besonderem Maß für Afrika, aber auch für eine Reihe der asiatischen Staaten (vgl. Abschnitt 4). Auf den ersten Blick scheint dieser Prozess zu der gewünschten Aufwertung gesellschaftlicher Selbstorganisation gegenüber der Dominanz des Staates zu führen. Diese Bewertung geht aber an der Realität vorbei.

Wir müssen zum Verständnis nochmals auf die idealtypische Funktionsweise von NRO mit einem „doppelten gesellschaftlichen Anschluss“ zurückkommen. Für die Süd-NRO, gerade in besonders armen Ländern, gilt dies nur zum Teil. Sie arbeiten in diesen Ländern und haben dort zweifellos ihr gesellschaftliches Wirkungsfeld. Ihre gesellschaftliche Basis ist aber schwach. Sie erhalten ihre Ressourcen fast ausschließlich aus dem Norden und selbst die ideelle Unterstützung durch Mitglieder und Gefolgschaft fehlt meistens. In den NRO mit großen Mitgliederzahlen tragen die Mitglieder selten zu den Ressourcen bei. Vielmehr erwarten sie einen privilegierten Zugang zu den von den NRO mit den Mitteln der Geber durchgeführten Projekten. Dort, wo die NRO-Szene wesentlich durch die Förderung von außen entstanden ist, wirkt die Globalisierung somit in überraschender Weise. Die eigentliche gesellschaftliche Basis der NRO ist im Norden. Von dort kommen Spenden, dort gibt es eine Gefolgschaft, die die NRO-Aktivitäten im Süden fördert. Da die Süd-NRO entgegen der Unterstellung der Nord-NRO nicht über eine eigene gesellschaftliche Basis verfügen, sind sie praktisch der direkten Kontrolle durch Mitglieder oder eine Gefolgschaft entzogen. Die von außen geförderten anwaltlichen Organisationen sind wichtige Kritiker des Staates. Aber ohne eine eigene gesellschaftliche Basis sind sie immer in Gefahr, als Instrument ausländischer politischer Interessen dargestellt zu werden und tatsächlich als solche zu agieren.

Aus dieser Konstellation heraus ist ein neuer Organisationstyp entstanden. Die Mehrzahl der von Förderung abhängigen NRO hat nur wenige Mitglieder und agiert ähnlich wie gewerbliche Consulting-Unternehmen, die sich durch Projekte ausländischer Geldgeber (Staaten, Nord-NRO, supranationale Organisationen) finanzieren. Zugleich fordern die Geber von den NRO Gemeinnützigkeit. Durch die Gemeinnützigkeit besteht ein Gewinnverbot, das Gewinnmaximierung eingeschränkt. Die Förderung unterliegt Prinzipien des Antrags, der Kostenerstattung und der Eigenbeteiligung und erfolgt nicht auf der Basis frei ausgehandelter Preise. Diese Zwischenstellung wird am besten durch den Begriff des „*gemeinnützigen Consulting-Unternehmens*“ beschrieben, wobei sich die Gemeinnützigkeit vor allem auf den formalen rechtlichen Status der Organisationen bezieht.

Die Kirchen nehmen eine Sonderstellung ein. Sie verfügen durch ihre Mitglieder über eine gesellschaftliche Basis, die teilweise die seelsorgerische Arbeit durch lokale Spenden und Beiträge trägt. Die Wohlfahrts- und Entwicklungsmaßnahmen werden dagegen wie bei anderen NRO von Gebern aus dem Norden finanziert (Neubert 1997, 333-342).

Abb. 3: Doppelter gesellschaftlicher Anschluss von NRO: Nord-Süd-Beziehungen



Doch auch in den Ländern, deren NRO tatsächlich in breitem Umfang auf einheimische Unterstützung bauen können, macht sich diese Außenabhängigkeit bemerkbar. (Dazu gehören die teilweise schon erwähnten Fälle Indien, Bangladesch, Thailand sowie eine Reihe lateinamerikanischer Länder). Die Fördermittel aus der Ersten Welt sind so groß und attraktiv, dass sie ein Übergewicht gegenüber der eigenen Mitteln erlangen und entsprechend die lokale Verankerung überdecken und aufweichen (Möller 1992). Zudem entstehen als Folge der Förderung neue NRO nach dem Muster der gemeinnützigen Consulting-Unternehmen. Bei den Geldgebern wird dies durchaus erkannt und in diesen Fällen von „Überförderung“ gesprochen.

Die Kritik an der Außenabhängigkeit darf allerdings nicht übersehen, dass die NRO sich zunächst oft gerade wegen der Förderung etabliert haben. Sofern es in den Ländern von Seiten der Bevölkerung ein Interesse an den NRO (nicht nur an deren Leistungen) gibt, können diese von außen gesetzten NRO einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer einheimischen Zivilgesellschaft leisten. Eine gesellschaftliche Voraussetzung ist die Existenz einer nennenswerten ökonomisch und politisch gesicherten Gruppe, die als Träger dieser Organisationen fungieren kann. (In Europa war dies das Bürgertum).

### Die prekäre Legitimationsgrundlage von NRO

Es stellt sich in all diesen Fällen die entscheidende Frage nach der Legitimität der NRO. Wen vertreten sie auf welcher Grundlage? Klassische Interessenvertretungen wie Gewerkschaften, Bauern-, Berufs- und Unternehmerverbände gewinnen ihre Legitimität durch die von ihnen vertretenen Mitglieder. NRO gewinnen ihre Legitimität durch formale Mitglieder, Gefolgschaft, durch die von ihnen mobilisierten Spenden sowie durch erfolgreiche Arbeit. Dies ist die Legitimitätsgrundlage für die meisten Nord-NRO sowie von NRO aus Ländern mit einer eigenständigen aktiven NRO-Szene. Im Falle der gemeinnützigen Consultings oder besonders stark geförderter NRO steht sogar die rudimentäre Legitimation durch mobilisierte Mittel in Frage.

Doch auch die Legitimationsbasis der NRO, die über Gefolgschaft und Spenden verfügen, ist im Süden wie im Norden prekär. Ab einer gewissen, jedoch schwer bestimmbarer Höhe, zusätzlicher Fremdfinanzierung entsteht eine Abhängigkeit von diesen Mitteln, die das Handeln und insbesondere die politische Positionierung mit beeinflusst (Glasgow 1992). Der Verzicht auf Förderung kann dieses Problem deutlich reduzieren, aber nicht beseitigen. Beispielsweise profitieren in Industrieländern NRO von der Steuerbegünstigung der von ihnen vereinnahmten Spenden.

Ein zentrales Problem ist die Frage der Rechenschaftspflicht. Innerhalb der NRO-Szene wird dies zumeist auf die Rechenschaft gegenüber den Nutznießern bezogen. Die gängige Antwort im Bereich der Dienstleistungsorganisationen ist die Partizipation der Nutznießer an der Planung und Durchführung der einzelnen Maßnahmen. Dies stößt jedoch an die bereits erwähnten Grenzen der Partizipation (siehe Abschnitt 4).

Die Frage nach der Rechenschaftspflicht stellt sich auch bei anwaltlichen Organisationen. Wer gibt NRO, die an politischen Entscheidungsprozessen wie der Setzung von Standards mitwirken, ein Mandat und wie wird dessen Ausübung kontrolliert? Selbst wenn sich NRO-Vertreter zunächst als Abgesandte ihrer jeweiligen Organisation verstehen, ist deren Mandat brüchig. Viele der internationalen NRO haben nur eine begrenzte Mitgliedschaft, und selbst bei großen Mitgliedszahlen mangelt es oft innerhalb der NRO an Demokratie. Die Vertreter der NRO auf internationaler Ebene unterliegen oft nur begrenzter Kontrolle durch die jeweilige Organisation. Sie agieren letztlich wie Fachleute auf der Basis der eigenen professionellen Einschätzung, werden aber als Vertreter „der Zivilgesellschaft“ wahrgenommen.

Hinzu kommt die Gefahr einer wachsenden Entfremdung zwischen den Vertretern der NRO, die auf der internationalen Bühne agieren, und der Basis der entscheidenden Organisationen. Selbst bei den NRO, die die postulierte Basisnähe auch einlösen, ist es für einzelne Vertreter kaum möglich, sich erfolgreich auf der internationalen Ebene zu bewegen und zugleich regen Kontakt zu Basis aufrecht zu erhalten. Dies betrifft besonders Vertreter von basisnahen Süd-NRO, bei denen die Kluft zwischen dem Alltag der Basis und dem internationalen Konferenzbetrieb extrem groß ist. Die Netzwerkstrukturen stehen weniger für ein „globales Dorf“, sondern vielmehr, überspitzt formuliert, für eine „Globale der Funktionäre“.

Im Außenverhältnis stellt sich im Falle anwaltlicher Einflussnahme das Problem der Rechenschaftspflicht noch markanter. Auch wenn NRO reklamieren, für bestimmte Interessen oder Werte einzutreten, haben sie über ihre Organisation hinaus keine gesicherte Legitimität. Die Nutznießer sind oft nicht einmal darüber informiert, wer als Fürsprecher für sie agiert. NRO aus autoritären Staaten unterliegen zudem oft einer direkten oder indirekten Kontrolle ihrer Regierung und können sich keineswegs immer frei äußern. In diesem Fall sind sie eher ein Art „zivilgesellschaftliches Feigenblatt“ und repräsentieren nicht einmal die Position einer engagierten Minderheit.

Die freieren NRO aus den Ländern der Ersten Welt und liberalen Ländern der Dritten Welt unterliegen den schon benannten potenziellen Beschränkungen über indirekte Abhängigkeiten von Regierungen als Geldgebern. In der Praxis wirkt sich dies jedoch kaum aus. Weitاً schwerer wiegt der Vorwurf gegenüber Nord-NRO einer spezifischen kulturellen Bindung (z.B. individuelle Menschenrechte), so dass diese nicht automatisch von Menschen aus der Dritten Welt als ihre Vertreter anerkannt werden (siehe Abschnitt 5).

Trotz dieser Einschränkungen können NRO durchaus gegenüber autoritären Regimen das Legitimationsdefizit der Regierungen aufzeigen und alternative Sichtweisen aus den Ländern präsentieren. Dies macht sie jedoch nicht zu legitimen Vertretern der Bevölkerung insgesamt. Engagement ersetzt auch in nichtdemokratischen Ländern keine demokratische Legitimation. In demokratischen Staaten ist die Legitimation der NRO noch begrenzter, denn in diesen verfügen die Regierungen über eine nachvollziehbare und transparente Legitimation durch Wahlen und müssen anders als jede NRO diese regelmäßig durch neue Wahlen bestätigen.

Solange es um die Beeinflussung der politischen Tagesordnung oder um die Rolle der NRO als „Wachhund“ geht, sind diese Legitimitätsdefizite kein wesentliches Problem. NRO agieren in der Öffentlichkeit und setzen im Erfolgsfall politische Prozesse in Gang bzw. beeinflussen diese durch öffentliche Diskussion. Sie sind jedoch nicht für Entscheidungen verantwortlich. Sobald NRO aktiv an formellen Entscheidungen mitwirken, wird deren brüchige Legitimitätsbasis relevant.

### Gibt es eine internationale Zivilgesellschaft?

Die besondere Bedeutung der NRO auf internationaler Ebene wird im Rückgriff auf die Idee der internationalen Zivilgesellschaft begründet. Dies unterschlägt diese offensichtlichen Legitimitätsdefizite. Es ist auch der Ausdruck einer geschickten politischen Strategie der Einbeziehung von Kritikern. Wenn es gelingt, kritische NRO

in die Verantwortung für Entscheidungen einzubinden, wird deren Fähigkeit zur Kritik geschmälert. Zum einen liegt es nahe, eingegangene Kompromisse auch nach außen hin zu vertreten. Zum anderen verliert trotzdem geübte Kritik an Entscheidungen, an denen die gleichen Organisationen zuvor mitgewirkt haben, an Durchschlagskraft.

Das breit verwendete Konzept der „internationalen Zivilgesellschaft“ und davon abgeleitete Forderungen für eine besondere Stellung der NRO ist nicht ausgereift. Die Übertragung des Zivilgesellschaftskonzept von der nationalen auf die internationale Ebene ist nicht ohne weiteres möglich. Aus welcher Gesellschaft rekrutiert sich die internationale Zivilgesellschaft? Auch wenn zur Zeit von einer „Weltgesellschaft“ gesprochen wird, muss die reale soziale Bedeutung und Reichweite dieser Kategorie noch belegt werden. Es ist zweifelhaft, ob Verwaltungsbeamte in Westchina, Viehzüchter in Niger, Bauern in den Anden, europäische Industriearbeiter und Börsenmakler an der Wallstreet sich als Teil einer „Weltgesellschaft“ begreifen und dies in irgendeiner Weise auf ihr Handeln Einfluss nimmt. Der Verweis auf nationalstaatliche Grenzen überschreitende Netzwerke hebt diese Fragmentierung nicht auf. Es gibt zwar Gruppen, die weltweit agieren, sich als Teil einer Weltgesellschaft begreifen, aber sie stellen bislang nur eine Minderheit dar. Ebenso offen ist, welche Medien die „Weltöffentlichkeit“ als Forum der „Weltzivilgesellschaft“ konstituieren. Sind dies CNN oder El Jazeera, alternative oder radikale Internetforen jeglicher Couleur? Besteht die eine oder bestehen unterschiedliche weltweite Öffentlichkeiten? Vor allem stellt sich die Frage, wer an dieser Weltöffentlichkeit teilhat und wer alles ausgeschlossen ist. Für viele der Ärmsten besonders in Afrika aber auch in China und anderen Ländern bleibt diese „Weltöffentlichkeit“ unzugänglich. Schließlich führt dies auf die Frage der Legitimität zurück, wer sich in der „Weltzivilgesellschaft“ tatsächlich von den dort agierenden Organisationen vertreten sieht. Die Vorstellung der „Weltzivilgesellschaft“ ist eher ein Phänomen der NRO-Funktionäre auf internationaler Ebene und eines engagierten Teils ihrer Gefolgschaft als eine weltweite Realität.

Zudem fehlt auf internationaler Ebene der für eine Zivilgesellschaft wünschenswerte Rahmen der Demokratie. Wichtige internationale Entscheidungen werden innerhalb oder außerhalb der UN im Konsens von Nationalstaaten gefällt, werden von besonders mächtigen Staaten diktiert oder kommen nicht zustande. Dies wird auch auf absehbare Zeit so bleiben. Die UN Vollversammlung ist keine Weltbürgervertretung, sondern ein Gremium von Nationalstaaten. Es ist nicht erkennbar, dass Nationalstaaten auf ihre politischen Entscheidungsbefugnisse auf internationaler Ebene zugunsten eines von Bürgern gewählten Parlaments oder von NRO verzichten wollen. Es ist eben keine „Weltdemokratie“ in Sicht. Ohne eine „Weltgesellschaft“ und ohne „Weltdemokratie“ fehlt auf internationaler Ebene auch eine „politische Gesellschaft“, im Sinne des Teils der Gesellschaft, der über Parteien und andere Organisationen die politische Macht anstrebt (siehe Abschnitt 1).<sup>7</sup>

Auf internationaler Ebene gibt es bislang neben den Regierungen keine organisierte Stimme der Bevölkerung der verschiedenen Länder. Dies stärkt die Bedeutung von entsprechend aktiven NRO als Vertreter anderer Positionen. So nehmen NRO durchaus Einfluss auf die internationale politische Tagesordnung und sind „Wachhunde“ im Blick auf die Einhaltung internationaler Standards. Sie haben eine politische Rolle, sie haben an internationalen politischen Veränderungen mitgewirkt

(Abschaffung der Sklaverei, Genfer Konvention) und wirken noch mit, wie die Ökologiedebatte oder die Diskussion um Menschenrechte zeigen. Nur darf diese Rolle nicht überdehnt werden. Die Frage ist also nicht, ob NRO international aktiv sind oder aktiv sein dürfen, sondern wie diese Mitwirkung aussehen kann. Die Rollen als Beeinflusser internationaler politischer Tagesordnung und als „Wachhund“ haben sich bewährt. Es gibt aber keinen Hinweis darauf, dass eine formale Mitwirkung der NRO an internationalen Entscheidungsprozessen einen Fortschritt an internationaler Demokratie darstellen könnte. Den NRO und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft fehlt es an einer entsprechenden Legitimität als Sprecher „der Bevölkerung“ oder „der Weltgesellschaft“ aufzutreten. Deshalb können NRO der Kritik, nur Sprecher von kleinen Minderheiten aus spezifischen Ländern zu sein, nicht entgehen.

Die gegenwärtige Debatte um die internationale Zivilgesellschaft reflektiert die hier skizzierten Probleme nur ansatzweise. Das Konzept der internationalen Zivilgesellschaft dient in den meisten Fällen nicht als analytische Kategorie, sondern als eine Art Mobilisierungsbegriff für international ausgerichtete soziale Bewegungen und Organisationen, die mit diesem Begriff zugleich versuchen, ihre politische Rolle mit einer politischen Legitimation versehen, die nach engeren demokratietheoretischen Kriterien nicht vorhanden ist. Diesen Doppelcharakter des Konzepts der „Zivilgesellschaft“ als demokratietheoretische analytische Kategorie und als politischen Mobilisierungsbegriff gilt es bei der Einschätzung der politischen Rolle der NRO besonders auf internationaler Ebene zu berücksichtigen.

## 7. Zusammenfassende Thesen

Die Vielfalt der NRO und ihrer Arbeitsfelder sowie die extrem unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen in den inzwischen über 180 Staaten der Welt machen es schwer, allgemeingültige Aussagen über „die NRO“ zu treffen. Hier wurde stattdessen versucht, auf typische Muster und Probleme hinzuweisen, wobei entsprechend der aktuellen internationalen Debatte über NRO die Länder der Dritten Welt und die Frage internationaler NRO-Aktivitäten im Vordergrund standen. Dabei sind die Differenzierungen notwendigerweise sehr grob geblieben (Länder mit oder ohne eine aktive NRO-Szene, Dienstleistungs-NRO, anwaltliche NRO, Nord-NRO, Süd-NRO). Zugleich wird hier die Position vertreten, dass trotz aller unbestreitbaren Erfolge der NRO ein kritischer Blick angebracht ist. Nicht um die Arbeit von NRO zu erschweren, ihre Erfolge zu schmälern oder deren Entwicklung zu beschränken, sondern vielmehr um realistische Erwartungen zu formulieren. Deshalb sollen abschließend nochmals einige grundsätzliche Punkte hervorgehoben werden.

1. Die NRO, die Beanspruchung einer politischen Rolle, ihre internationalen Aktivitäten sowie deren internationale Vernetzung reicht zurück bis in das 19. Jhd. Wir beobachten allerdings einen weiteren Schub in dieser Richtung, der durch veränderte politische Rahmenbedingungen und deutlich verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten besonders stark ausfällt.
2. Die Rede von der internationalen Vernetzung darf nicht außer acht lassen, dass die Finanzierung und ein beträchtlicher Teil der politischen Durchsetzungskraft

der NRO vor allem aus den Ländern der Ersten Welt kommt und die propagierte globale Vernetzung sich dadurch weiterhin in einer Nord-Süd-Schiefelage befindet. Zudem ist ein nennenswerter Teil der an den Netzwerken mitwirkenden NRO des Südens ein Produkt der Förderung des Nordens. Trotz dieser Einschränkung bietet die Förderung und Vernetzung für die Süd-NRO eine Chance. Die so gestärkten Organisationen können bei entsprechenden gesellschaftlichen Voraussetzungen (und vorhandenem Interesse) auch einen wichtigen Beitrag zum Aufbau nationaler Zivilgesellschaften leisten.

3. Die Einschränkungen und Probleme der NRO verweisen vor allem darauf, nicht Dinge von ihnen zu verlangen, die sie nicht leisten können. NRO können als Dienstleistungserbringer immer nur subsidiär zum Staat sein und bieten keinen Ersatz für staatliche Sozial- oder Kulturpolitik.
4. Als anwaltliche Organisationen dürfen NRO nicht mit selbstorganisierter und entsprechend legitimer Interessenvertretung verwechselt werden. Zudem ist ihre Stärke vor allem das Beeinflussen der politischen Tagesordnung sowie die Beobachtung von Normumsetzung und das Rügen entsprechender Verstöße (Wachhundfunktion). Für die aktive Teilnahme an formellen politischen Entscheidungsprozessen fehlt ihnen die Legitimation.
5. Die Rede von der internationalen Zivilgesellschaft ist empirisch nicht haltbar und politisch zu wenig durchdacht. Auf internationaler politischer Ebene agieren immer noch vor allem Nationalstaaten und es gibt keine Anzeichen, dass Nationalstaaten ihre Entscheidungskompetenz wirklich aus der Hand geben. Noch mehr als auf nationaler Ebene fehlt den NRO die Legitimation, als demokratische Vertreter der Bevölkerung einer "Weltgesellschaft" zu agieren.
6. Schließlich ist bei aller Wertschätzung für NRO zu berücksichtigen, dass „Nichtregierungsorganisation“ einen Organisationstyp beschreibt, in dessen Rahmen sehr unterschiedliche Ziele und Weltanschauungen organisiert werden. Eine Ähnlichkeit der Ziele ist, wie die oben genannten Konflikte zeigen, nicht generell gegeben. Dieser Eindruck entsteht allenfalls deshalb, weil die dominanten NRO und mit ihnen einige der Beobachter die anderen Stimmen viel zu wenig wahr nehmen.

Die gegenwärtige Anerkennung der NRO auf internationaler Ebene ist keine „Revolution“, jedoch eine bemerkenswerte Entwicklung. Eine Revolution, die NRO als Vertreter der Basis auf internationaler Ebene konstituieren soll, ist nicht erkennbar und wohl auch nicht wünschenswert.

## Anmerkungen

- 1 Häufig wird auch die englische Abkürzung NGO (non-governmental organization) verwendet.
- 2 Während Mitglieder formal einer Organisation beitreten, besteht die Gefolgschaft aus Personen, die sich der Organisation und ihren Zielen verbunden fühlen, ohne dies in einem formalen Akt des Beitritts zu besiegeln. „Greenpeace“ ist ein Beispiel für eine Organisation mit einer großen Gefolgschaft.
- 3 In der Praxis ist es allerdings nicht ganz einfach, die Grenze zwischen erwünschten Handlungsvorschlägen und aktiver und verantwortlicher Mitwirkung zu ziehen.

- 4 Der Anteil der über NRO geleiteten Mittel (Eigenmittel und öffentliche Zuschüsse) in der Entwicklungshilfe bewegte sich zwischen 1973 und 1991 zwischen 9,8 % und 13,5 % und erreichte auch 1998 gerade 14,6 %. Für 1999 bis 2001 liegt der Anteil jeweils über 17 % (Neubert 1997, 524, eigene Berechnungen aus Daten der OECD).
- 5 Wegen der Unschärfe des Begriffs und entsprechend uneinheitlicher Kategorienbildung liegen kaum wirklich vergleichbare Zahlen vor. Im Yearbook of International Organizations wird für 1999/2000 weltweit eine Zahl von ca. 24.000 namentlich erfassten Organisationen genannt (ohne inaktive Organisationen) (Yearbook of International Organizations 1999/2000, International organizations by type, Tabelle 1).
- 6 Wesentliche Teile der hier vorgestellten Analyse beruhen auf einer empirischen Studie in Kenia und Ruanda (Neubert 1997). Die Ergebnisse beschreiben jedoch auch die Probleme in anderen Regionen der Dritten Welt.
- 7 Selbst die entsprechenden Versuche in der politisch und kulturell relativ homogenen Europäischen Union haben erst ein Parlament, aber noch keine europäischen Parteien hervorgebracht.

## Literatur

- African Rights, 1994. Humanitarianism unbound? Current dilemmas facing multimandate relief operations in political emergencies. London.
- Alemann, Ulrich v./Heinze, Rolf G. (Hg.), 1979. Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen.
- Altvater, Elmar u.a. (Hg.), 1997. Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftlicher Produktionsfaktor. Münster.
- Bauer, Rudolph, 1987. Intermediäre Hilfesysteme personenbezogener Dienstleistungen in zehn Ländern. S. 9-30. in: Rolf Bauer/Anna Maria Thränhardt (Hg.), Verbandliche Wohlfahrtspflege im internationalen Vergleich. Opladen.
- Brand, Ulrich, 2000. Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise - Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel biologischer Vielfalt. Münster.
- Brand, Ulrich, 2002. Glokaler Widerstand: Die zapatistische Suche nach neuen Formen radikaler Politik. S. 119-142 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
- Brumlik, Mischa/Brunkhorst, Hauke (Hg.), 1993. Gemeinschaft und Gerechtigkeit. Frankfurt a.M.
- Dahrendorf, Ralf, 1990. Betrachtungen über die Revolution in Europa. Stuttgart.
- Eskola, Kaisa/Kolb, Felix, 2002. Attac: Entstehung und Profil einer globalisierungskritischen Bewegungsorganisation. S. 157-167 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
- Fahrenhorst, Brigitte (Hg.), 2000. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten. Berlin.
- Fisher, William F., 1997. Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices. S. 439-464 in: Annual Review of Anthropology 26.
- Glagow, Manfred, 1990. Zwischen Markt und Staat: Die Nicht-Regierungs-Organisationen in der deutschen Entwicklungspolitik. S. 159-179 in: Manfred Glagow (Hg.), Deutsche und internationale Entwicklungspolitik. Opladen.
- Glagow, Manfred, 1992. Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. S. 304-326 in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1 Grundprobleme, Theorien. Bonn.
- Gordenker, Leon/Weiss, Thomas, 1995. NGO participation in the international policy process. In: Third World Quarterly 16 (3).
- Hanisch, Rolf/Moßmann, Peter (Hg.), 1996. Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens. Hamburg.
- Heins, Volker, 2002. Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen.

- Hillmann, Karl-Heinz (Hg.), 1994. Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart.
- Jean, François (Hg.), 1994. Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe und militärische Intervention. Ein Report über Völker in Not. Bonn.
- Lachenmann, Gudrun, 1997. Zivilgesellschaft und Entwicklung. S. 187-211 in: Manfred Schulz (Hg.), Entwicklung. die Perspektive der Entwicklungssoziologie. Opladen.
- Lahusen, Christian, 2002. Internationale Kampagnen zwischen Protestereignissen und Unterhaltungsevents. S. 83-100 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
- Lucke, Albrecht von, 2002. Made by Attac: Eine Marke und ihr Marketing. S. 169-174 in: Heike Walk/Nele Boehme (Hg.), Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
- Möller, Alois, 1992. Basisorganisation und internationaler Klientelismus. S. 65-67 in: Nord-Süd aktuell 4.
- Mutua, Makau, 2001. Human rights international NGOs: a critical evaluation. S. 151-163 in: Claude E. Welch (Hg.), NGOs and human rights – promise and performance. Philadelphia.
- Neubert, Dieter, 1997. Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda. Frankfurt/Main, New York.
- Raschke, Joachim, 1987. Zum Begriff der sozialen Bewegung. S. 19-29 in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.
- Robertson, Roland, 1998. Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. S. 192-220 in: Ulrich Beck (Hg.), Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt/M.
- Rucht, Dieter, 1987. Von der Bewegung zur Institution? Organisationsstrukturen der Ökologiebewegung. S. 238-260 in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt.
- Schneider, B., 1986. Die Revolution der Barfüßigen. Ein Bericht an den Club of Rome. Wien et al.
- Seibel, Wolfgang, 1990. Gibt es einen dritten Sektor? Ein Forschungsüberblick. S. 181-188 in: Journal für Sozialforschung 30.
- Stahl, Karin, 1994. Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen: Partizipationsmöglichkeiten und Demokratisierungspotentiale am Beispiel der UN-Konferenz "Umwelt und Entwicklung". S. 237-253 in: Rolf Hanisch/Roger Wegener (Hg.), Nichtregierungsorganisationen. Hamburg.
- Stepan, Alfred, 1988. Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone. Princeton (N.J.).
- Streeck, Wolfgang (Hg.), 1995. Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25. Opladen.
- Tetzlaff, Rainer, 1993. Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare und Dokumente. Bonn.
- Vogt, Wolfgang R. (Hg.), 1999. Friedenskultur statt Kulturkampf. Strategien kultureller Zivilisierung und nachhaltiger Friedensstiftung. Baden Baden.
- Wahl, Peter, 1998. NGO-Multis, McGreenpeace und die Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft. S. 55-68 in: Peripherie Nr. 71.
- Walk, Heike/Boehme, Nele (Hg.), 2002. Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster.
- Walk, Heike/Brunnengräber, Achim, 1995. Die "NGO-Community" im Spannungsfeld von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen. S. 118-138 in: Peripherie Nr. 59/60.
- Weiss, A. V., 1980. Die Non-Governmental Organizations und die Vereinten Nationen. S. 387-406 in: Zeitschrift für Politik 27.
- Wichterich, Christa, 1996. Zwischen lokalem Feminismus, Identitätspolitik und Lobbying. S. 24-42 in: Peripherie 61.
- Yearbook of International Organizations 1999/2000. Union of International Associations (<http://www.uia.org/>) (Zugriff 11.2.2003)