

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 3/2004

Reinhard Rode

NGOs: Hoffnungsträger und Blockadenetzwerke?

e-mail: rode@politik.uni-halle.de
website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Bis Mitte der neunziger Jahre agierten Globalisierungsgegner wie Traditionsprotektionisten, d. h. vor allem lokalistisch und wirtschaftsnationalistisch. Sie folgten dem Muster vieler Gewerkschaften und vor allem der Verteidiger alter Sozialstaatsmodelle. Eine neue Welle von aktionistischen internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)¹ nahm seit Anfang der neunziger Jahre die globalistische Herausforderung an und forderte die westlichen weltwirtschaftlichen Regierungnetzwerke direkt und öffentlichkeitswirksam heraus. Nach Angaben der Union of International Associations wuchs deren Zahl zwischen 1990 und 1999 von ca. 5 000 auf über 26 000 internationale NGOs an. Stand 2004 wurden 25 000 NGOs in rund 300 Ländern und Territorien verzeichnet.²

Auch wenn das nur weiche Daten sein können, dieses Wachstum war beträchtlich und ist erklärungsbedürftig. Der Schwerpunkt der NGOs liegt in der OECD-Welt. In den USA wiederum sind die meisten internationalen NGOs beheimatet. Der enorme Wachstumstrend der neunziger Jahre hat nicht angehalten. Ob und wann ein Zenit erreicht wurde und ob die Zahl und der Zulauf der NGOs wieder schrumpft, ist noch unklar. NGOs unterliegen sehr wohl Zyklen, wie sie bei sozialen Bewegungen üblich sind, der Zyklusverlauf ist eine offene Forschungsfrage.

Konferenzen der WTO, der Weltbank, des IWF und die Weltwirtschaftsgipfel wurden zusehends die Ziele öffentlichkeitswirksamer Aktionen von heterogenen NGO-Bündnissen, bei denen sich Ängste vor einer liberalen Globalisierung manifestierten.³ Dem Selbstverständnis nach agierte dabei die globale Zivilgesellschaft gegen vermeintlich nicht oder mangelhaft demokratisch legitimierten westlichen Intergouvernementalismus. Die selbst ernannten Weltdemokraten in den NGOs waren aber ihrerseits eine Avantgarde mit zweifelhafter Legitimation. Sie wollten als aktivistische Minderheiten in den etablierten Demokratien und Marktwirtschaften für die weitgehend stimmlose Zivilgesellschaft in den Diktaturen der armen Nicht-OECD-Welt agieren. Dabei wurden aber eher die post-materiellen Werthaltungen unzufriedener Systemkritiker in den Industriestaaten propagiert als neue Entwicklungsstrategien formuliert. Wirtschaftsfremde Attitüden waren im Forderungskatalog dominant. Andererseits übertreffen aber die Hilfeleistungen durch NGOs in den Bereichen Entwicklung, Katastrophen und Menschenrechte schon die des gesamten UN-Systems.⁴

So diffus diese neuen transnationalen Netzwerke der NGOs auch sein mögen, sie sind Indikatoren von Entgrenzung und Denationalisierung. Der lange ungestörte Intergouvernementalismus hat Gegner auf den Plan gerufen, die sich schnell der neuen Medien virtuos zu bedienen lernten. Internetgesteuerte Kampagnen zeigten die Grenzen des Intergouvernementalismus, der sich mit einem umständlichen, alten diplomatischen Instrumentarium auf Großkonferenzen abmühte, die sich als Kampagnenobjekte vorzüglich eigneten. Kampagnenfähigkeit, um den Intergouvernementalismus herauszufordern, streut zwar Sand in ein altes Getriebe, hilft aber nicht unbe-

¹ Thomas Carothers, Civil Society, in: *Foreign Affairs* 117, 1999-2000, S. 18-29, u. Wolfgang Reinicke, The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks, in: ebd. S. 44-57; Thorsten Brenner/Wolfgang Reinicke, Politik im globalen Netz, in: *Internationale Politik* 54, 1999, 8, S. 25-32.

² <http://www.uia.org/services/databases.php> am 18.4.2004.

³ The non-governmental order, in: *The Economist* 11.12.1999, S. 18f.

⁴ Ebd. S. 19.

dingt bei der Reform. NGOs haben bewiesen, dass sie heterogene Großbündnisse organisieren können, ob sie jedoch auch eine positive Rolle bei Verbesserungen spielen können, hat sich erst noch zu erweisen.

Die abnehmende Rolle der Nationalstaaten und der Verlust an Regierungs- und Steuerungskapazität ist eine zentrale Begleiterscheinung von Globalisierung und Regionalisierung. Das Ende des Nationalstaats, seine Auflösung, ist nicht in Sicht, aber seine Aushöhlung. Ob er je in Reinkultur alle vier ihm zugeschriebenen Kriterien des Westfälischen Systems – Autorität, Souveränität, Territorialität und Staatsbürgerschaft – erfüllt hat, mag dahingestellt bleiben, die Auflösung seiner „harten Schale“, also seiner Grenzen, hatte John Herz schon in den fünfziger Jahren festgestellt.⁵ Mittlerweile wird von seiner „Aufhebung“ in vielschichtigen Netzwerken des globalen Regierens gesprochen.⁶ Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats wird also zur Disposition gestellt. Am weitesten geht dabei die Ökonomisierungsthese, die ein Ende der Politik verstanden als Ende der politischen Handlungsfähigkeit vorhersagt. Der „Terror der Ökonomie“ führe insbesondere zu einem Ende der wohlfahrtsstaatlichen Steuerungsmöglichkeiten. Ein Autonomieverlust der Regierungen wird im Rahmen dieser Hypothese durchgängig angenommen, der Wettlauf nach unten durch einen nationalen Wettbewerbsstaat von Neoliberalen begrüßt und von Neomarxisten kritisiert.

Die Politisierungsthese erwartet von der Globalisierung hingegen eine Renaissance der Politik. Der Neubeginn wird aber nicht auf nationaler, sondern auf lokaler und regionaler Ebene erwartet. Der Relevanzverlust der nationalen Ebene gilt vielfach als ausgemacht. Empirische Studien erweisen die allzu schnellen progressiven anti-etatistischen Annahmen hingegen als voreilig und finden eine solide Persistenz nationaler politischer Handlungsspielräume. Die zentralen Verteilungsleistungen werden nach wie vor national erbracht. Dabei bleiben erhebliche Varianzen bestehen, die allerdings verstärkt unter Kosteneffizienzdruck geraten sind. Ob der von außen kommt, oder doch nach wie vor mehr von innen, ist ungeklärt. Der Globalisierungsdruck scheint demnach viel geringer als im aufgeregten Diskurs herbeigeschrieben. Finanzmärkten und Telekommunikation kommt eher Ausnahme- als Regelcharakter zu. Zudem erfordere gerade die Globalisierung und die Zunahme an transnational operierenden Akteuren wieder stärkere staatliche, regionale und internationale Regulierung.⁷

Letzteres unterstreicht den Bedarf für globale Regierungsleistungen (*governance*). Da es keine Weltregierung gibt, ja selbst eine solche Vision noch auf absehbare Zeit Phantasterei wäre, ist das Regieren ohne Regierung (*governance without government*) in multiplen Netzwerken bereits Praxis. Eine Regierung besitzt formale Autorität und kann Werte autoritativ zuteilen. Regieren ohne Regierung stellt ein

⁵ John Herz, Aufstieg und Niedergang des Territorialstaats, in: *ders.*, Staatenwelt und Weltpolitik, Hamburg 1974, S. 63ff. und *ders.*, Rückblick auf den Territorialstaat. Betrachtungen über die Zukunft des Nationalstaats, ebd., S. 123ff.

⁶ Edgar Grande/Thomas Risse, Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7, 200, 2, S. 235ff.

⁷ Ebd., S. 239ff.

Regelsystem dar, das sich auf Zustimmung und Akzeptanz gründet.⁸ Governance ist zielorientiert und stellt damit mehr als nur statische Ordnungspolitik dar. Das Regieren im Netzwerk der OECD-Welt zielt auf eine liberale Weltordnung, ist also exemplarisch liberales Weltregieren. Im Zentrum des Wertekanons der OECD-Welt stehen Demokratie, individuelle Menschenrechte und Marktwirtschaft. Marktwirtschaft im Zeichen der Globalisierung gründet auf der Freiheit des Verkehrs für Waren, Dienstleistungen und Kapital. Da sich Märkte national, regional und global nicht hinreichend selbst stabil steuern können, gibt es Ordnungs-, sprich Regulierungsbedarf. Das Ausmaß und die konkreten Konzepte und Regeln sind verhandelbar, Nullregulierung ist selbst theoretisch schwer begründbar. Die Annahme sich selbst optimal regulierender Märkte ist allerdings ein unausrottbarer wirtschaftswissenschaftlicher Lehrbuchmythos. Wie national und regional kann auch global gut und schlecht regiert werden. Gutes Regieren läßt sich an Wachstum, Stabilität und Wohlstand messen, schlechtes Regieren am wirtschaftlichem Niedergang, Krisen und Wohlstandsminderung.

Da mit der Weltwirtschaftskrise zwischen beiden Weltkriegen ein negatives Beispiel durch protektionistische Alleingänge, Nichtregieren und Kooperationsverweigerung gegeben worden ist,⁹ suchten die USA in der Nachkriegsordnung die Wiederholung dieses Katastrophenszenarios von Anfang an durch ein Ordnungssystem zu verhindern. Anfänglich war es ein rein hegemoniales Ordnungssystem der USA. Ihr Weltregieren bestand im Oktroy der Ordnung und in der Durchsetzung der Regeln mit dem System von Bretton Woods.¹⁰ Es war eine wohlwollende Hegemonie, die sich auf Zustimmung der Mitspieler gründete. Mit dem Wiederaufstieg von Westeuropa und Japan entwickelte sich dieses System in eine posthegemoniale Ordnung, die keine Einzelführung mehr zuließ. Eine hegemoniale Staatengruppe regierte die OECD-Welt. Mit dem Aufkommen wirtschaftlicher Großakteure, den transnationalen Unternehmen und Banken und Nicht-Regierungsorganisationen, entwickelte sich die komplizierte Staatenhegemonie zu einem Regierungsnetzwerk aus Staaten, internationalen Institutionen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren.

Weltregieren im Netzwerk ist ein zweitbestes Verfahren mit zweitbesten Akteuren, nämlich denen der realen Welt. Optimale Verfahren und Lösungen können dabei kaum gefunden werden. Sie wären für die reale Welt nur als Konstrukte spielerisch herstellbar. Die Wirtschaftswelt braucht keine große Vision. Sie muss nur funktionieren, indem sich Märkte und politische Ordnungen so ergänzen, dass Krisen bewältigt werden und die Marktakteure ihren Geschäften nachgehen können. Idealistischen Weltverbesserern unter den gesellschaftlichen Akteuren sind Märkte deshalb auch häufig generell suspekt, weil sie effiziente Allokation ohne gerechte Verteilungsleistungen generieren. Die Politik muß deshalb nachbessern. Sie kann dies aber in der Regel nur auf wenig effiziente Weise bewerkstelligen. Politisch abgeleitete

⁸ Ernst-Otto Czempel/James Rosenau, *Governance without Government: order and change in world politics*, Cambridge University Press 1992, S. 4f.; Paul Hirst/Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge 1996; Wolfgang Reinicke, *Global public policy: governing without government?*, Washington, D. C. 1998.

⁹ Charles P. Kindleberger, *Die Weltwirtschaftskrise*, dtv, München 1993.

¹⁰ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984, S. 141ff.

Gerechtigkeitsstandards sind weitgehend arbiträr. Mehr als grobe Akzeptanzkriterien für die Erfolgsmessung stehen nicht zur Verfügung. Hinzu kommt das unumgängliche Selbstporträt der Politik als unbedingt erfolgreich im Interesse der erforderlichen Zustimmung. Politik neigt demnach dazu ihre eigenen Mythen zu schaffen.

Das gilt für den Nationalstaat, aber auch für NGOs und internationale Institutionen, besonders die im UN-System. Letzteres ist leider überaus ineffizient in seinen Verfahren, seinen Ergebnissen und vor allem bei der Ressourcenverwendung. Die westlich dominierten Regime der Bretton Woods Familie sind in der Leistungsbeurteilung jedenfalls weit besser als das UNO-Kernsystem. Die UN-Reformdebatte ist fest etabliert, und die angelsächsische instrumentelle Einschätzung der UN-Familie ist leider nur allzu berechtigt. In Deutschland dominiert hingegen eine tief verwurzelte rein idealistische Sicht internationaler Organisationen in Politik und Wissenschaft. Die historisch nachvollziehbare Skepsis gegenüber dem Nationalstaat hat hier einen internationalistischen Ersatzmythos mit Heilserwartungssehnsucht gefunden. Die einfachsten Erkenntnisse der Organisationssoziologie lassen hingegen Ineffizienzen in internationalen Großorganisationen mit oft rund 190 Staaten als Mitgliedern, darunter eine Mehrheit mit hohen Korruptionswerten¹¹ und ohne oder nur mit schwacher demokratischer Legitimation, als wenig überraschend erscheinen. Das Gegenteil käme einem Wunder gleich.¹²

Deshalb ist die Leistungsfähigkeit internationaler Institutionen hierzulande auch eine große Forschungslücke. Die Frage nach dem Weltwirtschaftsregieren im Netzwerk muß sich folglich davor hüten, die Leistung der westlichen Staaten und Regierungen aus normativ-idealistischen Beweggründen unterzubewerten. Diese ziehen als alte Akteure zu Recht viel Kritik auf sich, genügen aber den Kriterien Legitimität und Transparenz oft noch mehr, als ihre Kritiker einräumen. Die neuen Akteure besitzen den Vorteil, Hoffnungsträger zu sein. Dazu gehört, dass sie sich selbst überschätzen und auch überschätzt werden. Die empirische Analyse hat sie aber wie die alten Akteure auch auf ihren Leistungsstand zu befragen und ihre Mythen zu entzaubern. Der Reiz der Neuheit bei der NGO-Forschung und deren Rolle als Hoffnungsträger ist in der Literatur schon hinterfragt worden. In der Empirie sind die NGOs eher als Störfaktoren gegen Liberalisierungspolitik in der WTO, der Weltbank, dem IWF und der G-8 in Erscheinung getreten. Ihre funktional positive Rolle muss erst noch aufgearbeitet werden. Eine Differenz zu transnationalen Akteuren der Wirtschaft ist vordergründig mit der idealistischen non-profit Orientierung der NGOs vorhanden. Spannend ist die Dialektik zwischen Anti-Globalisierungspositionen bei gleichzeitiger Nutzung der medialen Globalisierung. NGOs sind also Kinder der Globalisierung, die gegen die Elternschaft antreten.

Alte Akteure wie die internationale Gewerkschaftsbewegung sind passabel dokumentiert, die tatsächliche Relevanz ihrer transnationalen Aktivitäten über die gewöhnlich internationalistische Rhetorik hinaus ist freilich kaum untersucht worden. Dies gilt erst recht für die neuen Nicht-Regierungsorganisationen, von denen nur die schon lang etablierten wie Amnesty International und Greenpeace begleitend unter-

¹¹ Vgl. den corruption index von transparency international, www.transparency.de.

¹² David Mitchell, Do International Institutions Matter?, in: *International Studies Review* 5, 2003, 3, pp. 360-363; Daniel Nielson/Michael Tierny, Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform, in: *International Organization* 57, 2003, 2, pp. 241-276.

sucht wurden. Die neuen NGOs mit wirtschaftlichem Fokus, die sich bei den Tagungen der WTO in Seattle und des IWF in Prag profiliert haben, sind noch weitgehend analytische Tabula rasa. Pionierarbeiten haben immer hin die Bewertungsprobleme aufgezeigt.¹³ Neben der Sicht neuer NGOs als Hoffnungsträger steht die kritische Sicht, diese seien lediglich blockadefähig, letztlich aber problemlösungs- und regierungsunfähig, ferner ohne hinreichende Legitimation. Im Grunde böten sie nicht viel mehr als alten linken Dependencia-Wein in neuen theoriefreien Schläuchen. Unbestreitbar sind sie transnationale gesellschaftliche Akteure mit angewachsenen Aufmerksamkeitsgraden. Eine Forschungslücke, die es zu füllen gibt, bieten sie auch. Dabei ist noch offen, ob NGOs tatsächlich ein Forschungsthema sui generis bleiben oder nur Teil einer aufblühenden transnationalen Verbändeforschung sein werden.

Eine gewisse Sonderstellung unter den neuen NGOs nimmt die Attac-Bewegung ein (*Association pour une Taxation des Transactions Financières pour L'Aide aux Citoyens et Citoyennes*). Diese Protestbewegung ist der regionale Aufsteiger in Europa, wo Attac nach der Gründung in Frankreich seit 1998 eine rasante Verbreitung erfuhr. Der Boom von Attac ging zum Teil auch auf Kosten älterer NGO-Konkurrenten. Attac reklamierte im Frühjahr 2004 14 000 Mitglieder zu haben.¹⁴

Die gesellschaftlichen Marktakteure, insbesondere Transnationale Konzerne und Banken (TNKs, TNBs) sind den politischen non-profit-NGOs bislang an Ressourcen weit überlegen und werden deshalb von Regierungen und Regierungsinstitutionen in der Regel als Koalitionspartner vorgezogen. Die politischen NGOs haben ihre Hauptstütze in Expertennetzen (*epistemic communities*) und in einer medial erzeugten Weltöffentlichkeit, die es erforderlich machen, sie in agierende Regierungskoalitionen einzubinden, weil sie sonst als Bremser und Störer Governanceleistungen die Akzeptanz entziehen und damit eine nachhaltige Wirkung verhindern können. In der Gesellschaftswelt sind intergouvernementale Arrangements allein nicht mehr wirksam. Die Annahme, dass es bereits ein Governancenetzwerk gäbe, das die Gesellschaften und damit auch die NGOs einschliesse, besitzt noch weitgehend idealtypischen Charakter.¹⁵

Politische NGOs erzielen nur in Fällen hoher Mobilisierung weltöffentlicher Aufmerksamkeit Handlungsfreiheit, der sich die Regierungen temporär beugen. Solchen weltpolitischen, gesellschaftlichen Erfolgen kommt vermutlich nur ad hoc-Charakter zu, weil NGOs instabil und volatil sind und nur in Wellen mobilisieren können. Den politischen NGOs fehlt die Legitimationsbasis für nachhaltigen Einfluss. Sie haben einen außerparlamentarischen gesellschaftlichen Lobby-Charakter und sind häufig Einzweckbewegungen. Sie sind womöglich in der Profilierung durch Kampagnen gegen Regierungen und TNKs negativ stärker als in einer positiven Rolle bei Beiträgen zu wirksamen Governanceleistungen.

¹³ Wolfgang *Reinicke*, The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks, in: *Foreign Policy* 117, Winter 1999/2000, S. 44-57; Andreas *Nölke*, Regieren in transnationalen Politiknetzwerken?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7, 2000, 2, S. 331-358; Francesca *Bignami/Steve Charnowitz*, Civil Society Dialogues, in: Mark *Pollak/Gegory Shaffer* (Hg.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Lanham 2001, S. 255-284.

¹⁴ <http://www.attac.de/interna/mitglied.php> am 18.4.04; Christiane *Grefe* u. a., Attac: Was wollen die Globalisierungskritiker?, Reinbek 2003.

¹⁵ Zu 3 verschiedenen Modellen des Weltwirtschaftsregierens vgl. Reinhard *Rode*, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Münster 2002, S. 17 ff.

Beispiel 1: WTO

Nach der von Teilen der Wirtschaftspresse wie z. B. der *Financial Times* und dem *Economist* kolportierten These wurde das Fiasko in Seattle im Dezember 1999 nicht durch die üblichen Konstellationen zwischen den alten Akteuren der Welthandelspolitik, sondern von NGO-Aktionen ausgelöst. Ein buntes Bündnis von NGOs demonstrierte danach auf den Straßen von Seattle und im Internet seine Blockademacht im Netzwerk. Die alten Akteure reagierten eher hilflos auf die Herausforderung einer neuen Koalition aus alten Gewerkschaften und neuen Umweltschützern, Verbraucherorganisationen, Entwicklungs- und Menschenrechtsaktivisten. Hinzu kamen die reisenden Unruhestifter aus Spaß. Bislang hatten Gewerkschaften und Umweltschützer von Regierungen meist gegeneinander ausgespielt werden können.

Für die Aktionen in Seattle hatten sich an die 1500 NGOs einer Anti-WTO-Protesterklärung angeschlossen, die von *Public Citizen*, einer amerikanischen Verbraucherorganisation, ins Netz gestellt worden war. Die Protestorganisatoren räumten selbst ein, dass sie ohne die neue Medien wie Internet und E-mail kaum einen derartigen Kampagneerfolg hätten erzielen können. Experten der RAND Corporation prägten für dieses neue Phänomen von amorphen NGO-Gruppen, die online vernetzt sind, den Begriff des NGO-Schwarms. Ohne zentrale Führung oder Kommandostruktur seien vielköpfige NGO-Schwärme praktisch nicht zu enthaupten. Sie könnten ihre ausgewählten Opfer, wie die z. B. die WTO-Tagung in Seattle, zu Tode stechen. Angesichts des wirkungsvollen Überraschungseffekts auf den Straßen von Seattle war dem Gastgeber, Präsident Clinton, nichts Besseres eingefallen als sich durch verständnisvolle Worte bei den NGOs anzubiedern.¹⁶ Die These von den NGOs als Verursacher des Fiaskos von Seattle war überzogen. Die führenden Staaten in der WTO waren nämlich ohne gemeinsame Plattform nach Seattle gegangen. Den Mangel an Konsens im Lager der Regierungen konnten die NGOs dann erfolgreich ausschlichten, und die Presse zog die journalistisch spektakulärere These, die NGOs hätten eine Regierungskonferenz verhindert, vor. Plausibler war die Annahme, dass die NGOs Chancen zum Chaos genutzt und die Ereignisse dann ihre eigene Dynamik entwickelt haben.

Da die WTO am ehesten einem Modell der locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung entspricht, erlebt sie keine ruhigen Zeiten. Der Preis der locker vernetzten liberalen Governance ist hoch, weil sie permanent neue Koalitionsbildungen erforderlich macht. Das atlantische Führungsduo ist durch den NGO-Boom von innen geschwächt worden. Der quantitative und qualitative Schwerpunkt der NGOs liegt in den USA. Die Globalisierungs- und Liberalisierungsgegner haben dadurch Aufwind erhalten. Die ersten drei Ministerialkonferenzen haben jedenfalls keine Weiterentwicklung der Governancefähigkeiten der WTO bewirkt. Die beiden Konferenzen in Singapur im Dezember 1996 und in Genf im Mai 1998 zeigten weitgehend bloße Routine. Die berüchtigte Tränengas-Konferenz in Seattle vom 30.11. bis 3.12.1999 zeigte einen Liberalisierungsstillstand angesichts der Blockade durch die NGOs an und wirkte als Wecksignal auf die Regierungen.

¹⁶ Der Begriff „NGO swarm“ stammt von den RAND-Forschern David *Ronfeldt* und John *Arquilla*, in: *The Economist* a.a.O. (Anm. 3), S. 18f.; dagegen Jim *O'Connor*, Die Konferenz von Seattle und die Anti-WTO-Bewegung, in: *Prokla* 118, 30, 2000, 1, S. 170.

Ein Neustart nach dem Scheitern in Seattle¹⁷ erfolgte nach einer neuen atlantischen Liberalisierungsinitiative in Doha im November 2001. Seattle hatte als bittere Lehre gewirkt. Dort waren die Schwächen der Governance durch Ministerialkonferenzen deutlich geworden. Dürftige Vorbereitung, schlechte Organisation und Dissens zwischen den Hauptakteuren hatten den NGOs ein ideales Forum für Kampagnen geliefert. Riesenministerkonferenzen neigen unweigerlich zum Diplomatenzirkus mit Mediengetöse. Das bot optimale Chancen für die Inszenierung von NGO-Strassenzirkus mit noch mehr Mediengetöse. Die Medien sendeten dann mit Verve Bilder von Krawallszenen, bei denen aufgebrachte Mittelschichtkinder, die sich lebensgeschichtlich vorübergehend mit heiligem Zorn der Erdrettung verschrieben haben, ihre Freiheit zur Sachbeschädigung demonstrieren, dies natürlich möglichst ohne Schadenersatzverpflichtung. Die politischen Wirkungen des Krawalls werden dabei anfangs von den Regierungen wie von den Medien und den Aktivisten völlig überschätzt. Sie waren medial spektakulär, aber nicht nachhaltig.

Ministerkonferenzen in Handelsrunden eignen sich nicht zum Führen, sondern nur zum Absegnen vorher ausgehandelter Pakete. Beim Aushandeln eines neuen Liberalisierungspakets bedarf es einer Gruppenhierarchie, die im Netzwerk wirksam tätig wird. Die Mitwirkung der gesellschaftlichen Akteure ist dabei riskant. Die Liberalisierer stehen dabei vor der Aufgabe, sich im Netz neu formieren und die Gegner neutralisieren zu müssen. Die transnationalen Wirtschaftsverbände müssen dafür neben der Lobbyarbeit alten Stils in den Hinterzimmern auch die Arbeit im Netzwerk erlernen und die liberale Flagge offensiver zeigen. Unter den NGOs könnten allenfalls Teile der Reformer in die Konsensbildung eingebunden werden. Die Blockierer und die Dauerprotestler sind nicht einzubinden, sie können nur in die Ecke gedrängt oder wie in Doha durch die Ortswahl außen vor gehalten werden.

Bei der Ministerkonferenz in Cancun im September 2003 war es wiederum ein Staatendissens, der Fortschritte verhinderte. Eine G-21 aus führenden Entwicklungsländern agierte als Blockadegruppe. Es wurden überzogene Dritte-Welt-Forderungen gestellt, aber keine eigene Verhandlungsagenda präsentiert. Die Blockademachtdemonstration rangierte vor Verhandlungsergebnissen. NGOs hatten dabei vor allem im Hintergrund als Berater mitgewirkt. Sie bejubelten den Fehlschlag in Cancun lauthals als in ihrem Sinne.¹⁸ Die ärmsten Entwicklungsländer ohne kompetente eigene Fachbürokratien waren die Verlierer dieser Blockadestrategie.

Beispiel 2: IWF

Die altlinke und die wirtschaftsnationalistische Ablehnung des IWF bis hin zur Abschaffungsforderung sind seit langem bekannte feste Größen und brauchen deshalb nicht ausgeführt zu werden. Zu fragen bleibt, ob neue NGOs über den alten einfachen Ablehnungskurs hinausgehen und sich mit Reformideen positiv beteiligen oder nur eine Neuauflage der früher vor allem kommunistisch inspirierten Ablehnungsfront darstellen. Erstmals Randalen der radikalen Grüppchen unter den NGOs bei ei-

¹⁷ Pascal Lamy, Neustart nach Seattle. Europa sucht eine Führungsrolle in der WTO, in: *Internationale Politik* 55, 2000, 4, S. 19-26.

¹⁸ Reinhard Rode/David Deese, WTO Governance - lost in the Doha Round?, Hallenser IB-Papier 2/2004, in: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>.

ner IWF-Tagung gab es im Herbst 2000 in Prag. Der IWF reagierte, vorgewarnt durch die Ereignisse von Seattle bei der WTO-Konferenz und inspiriert vom NGO-Schmusekurs der Weltbank, nach außen hin aufgeschlossen für NGOs. Der damals neue deutsche Chef, Horst Köhler, gab sich bewusst NGO-freundlich und der einst so informationsscheue IWF bot sogar Seminare für NGOs an.¹⁹ Immerhin kann man den NGOs einen kleinen Beitrag zurechnen, für mehr Transparenz im IWF gesorgt zu haben. Das Hauptverdienst für die neue Transparenz im IWF gebührt freilich den konservativen IWF-Kritikern im amerikanischen Kongress.

Beispiel 3: Weltbank

NGOs spielen im Governancenetzwerk der Weltbank eine wachsende Rolle. Ihre Funktion ist so vielfältig wie die bunte Welt der NGOs. Sie wirken als Kooperateure, weil sie selbst als Entwicklungshelfer agieren.²⁰ Sie treten als kritische Beobachter der Weltbank auf. Fundamentalistische NGOs fungieren als selbsternannte Ankläger. Für die Weltbank haben die Funktionen als Kooperateure und kritische Beobachter durchaus Bedeutung. NGOs werden mittlerweile wenigstens zum Teil in der Weltbank als willkommene Kooperateure angesehen und nicht mehr nur als „Plagegeister“. Die Weltbank hat dem Rechnung getragen und pflegt die Verbindung mit NGOs durch eine eigene Abteilung und agiert seit einigen Jahren als Informationslieferant für NGOs.²¹

Hier zeichnet sich eine Art symbiotischer Governancekoalition an. Beide Seiten wollen Entwicklungsprozesse vorbei an rentenorientierten Staatsklassen organisieren und fördern. Entwicklungsprojekte sind allerdings Fallbeispiele und es muss sich erst erweisen, ob NGO-geleitete Projekte längerfristig wirklich auf einem niedrigem Korruptionsniveau gehalten werden können. Auch NGOs und gerade auch die neuen viel gepriesenen Süd-NGOs vor Ort bedürfen wirksamer Kontrollen. Sie sind latent ähnlich gefährdet wie Regierungsprojekte, dass Mittel fehlinvestiert, versickern oder veruntreut werden.

Beispiel 4: Weltwirtschaftsgipfel

Die Weltwirtschaftsgipfel sind regelmäßig Ziel von NGO-Kampagnen und von Protestaktionen. Ein Höhepunkt des NGO-Aktionismus und der Gewaltbereitschaft war der Weltwirtschaftsgipfel in Genua im Juli 2001. Da die Polizei keine kluge Deeskalationsstrategie verfolgte, schaukelte sich die Gewalt bis zum Schusswaffengebrauch auf. Der Imageschaden betraf aber nicht nur den Gipfel, sondern auch die Strategie der NGOs und warf kritische Fragen nach dem Umgang mit Gewalttätern in den ä-

¹⁹ Anti-capitalist protests, in: *The Economist* 23.09.2000, S. 97ff.

²⁰ 1998 sollen NGOs ca. 10 Mrd. US-Dollar Entwicklungshilfe geleistet haben, rund die Hälfte der Mittel stammte von öffentlichen Händen, Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2000/2001, S. 2000.

²¹ Die Homepage der Weltbank und ihr Berichtswesen informieren zunehmend über die NGOs, hier nur 2 Beispiele <http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/NGOs/home> und <http://wbln0018.worldbank.org/ssd/essd.nsf/d3f59aa3a570f67a852567cf00695688/ce6b105a-aa19360f85256966006c74e3?OpenDocument> am 6.2.2001.

genen Reihen auf. Beim Gipfel in Evian im Juni 2003 hatten dann die Regierungen und die NGOs daraus Lehren gezogen. Die Öffentlichkeitswirkung für die NGOs war schon rückläufig und die Chefkontakte standen angesichts der Differenzen in der Irakfrage im Vordergrund.

Bewertung

Ob NGOs die Rolle einer fünften gesellschaftlichen Säule der Demokratie neben Exekutive, Legislative, Judikative und Medien in einem System von globaler Governance spielen werden oder schon spielen, ist ungeklärt und zweifelhaft. Ihre Funktion, Transparenz, Öffentlichkeit und Gegenöffentlichkeit sowie alternative Expertise zu bieten, dürfte hingegen unbestritten sein. Eine demokratische Ambivalenz und ein Legitimationsdefizit sind evident, aber nicht unbedingt gravierend für eine Rolle als Anwälte und Wachhunde im politischen Prozess. Für eine *advocacy*-Funktion braucht eine gesellschaftliche Organisation ein Mandat dringender als einen vereinsrechtlichen Wahlvorgang. Die Binnendemokratie von NGOs bei der Themenwahl wird unweigerlich unter einem Mangel an breiter Partizipation leiden und die Selektion durch interessierte Eliten bestimmt bleiben. Abweichler würden ihren eigenen Verein aufmachen. Ein Teil der Legitimationsbasis wird durch öffentliche Resonanz hergestellt. Ohne die Anknüpfung an breitere Grundstimmungen gäbe es für NGOs keine Aufmerksamkeit und keine aktivistische Basis für Kampagnen gegen die liberale Globalisierung. Nur leere wilde Parolen allein fänden auch kein Gehör in den etablierten politischen Arenen. Nach einer basisdemokratischen Phase Anfang der neunziger Jahre dominieren mittlerweile eher die NGO-Multis als eine Art alternativer *Global Player* zu den Konzernen.²²

Die Mehrheit der NGOs will sich auf die kritische Anwaltsrolle beschränken. Auch als Quälgeister und Störenfriede leisten sie faktisch unfreiwillig einen Beitrag zu einem System liberaler Governance, indem sie Politik- und Marktversagen aufdecken und anprangern. Damit zwingen sie tendenziell Konzerne zu mehr Wohlverhalten im Interesse ihres guten Rufs. Regierungen und internationale Regierungsorganisationen werden zu mehr Transparenz und *Good Governance* genötigt. NGOs sind Bestandteil der Gesellschaften in liberaldemokratischen Systemen und agieren vornehmlich in deren Rahmen. Mit der Vernetzung und Unterstützung von Süd-NGOs leisten sie dort Beiträge zu Demokratisierung, Modernisierung und Entwicklung. Im Verhältnis zur lauten Kritik an der liberalen Globalisierung westlichen Typs wird die Kritik an rentenorientierten Staatsklassen im Süden in der Regel freilich recht leise vorgetragen. Das Elitenversagen in den *Failing States* selbst wird unverhältnismäßig tabuisiert.

Kampagnen im Stil einer Netzwerk-Guerilla²³ wie gegen das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI), das im OECD-Rahmen gescheitert ist, die Auftritte in Seattle, in Prag und in Davos beim Weltwirtschaftsforum und bei den G-8 Gipfeln haben

²² Peter Wahl, NGO-Multis, McGreenpeace und Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft, in: *Peripherie - Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt* 18, 1998, 71, S. 55-68; Ingo Take, NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parket, Wiesbaden 2002.

²³ Der Begriff wurde in der *Financial Times* am 30.04.1998 verwandt.

allerdings auch ein aktionistisches Gewaltpotential deutlich werden lassen. Das ist nicht unbedingt ein konstitutives Strukturmerkmal von NGOs. Es dürfte sich eher um eine temporäre Begleiterscheinung handeln. Auf dem aktionistischen Abenteuer-spielplatz finden Freizeitchaoten Spielräume für Gewaltauftritte, die von selbster-nannten Weltrettern gerechtfertigt werden. Um Berufsrevolutionäre handelt es sich in der Regel nicht, eher um leicht wirre, sich betroffen fühlende Bürgerskinder aus de-mokratischen Gesellschaften, die die Standardprozeduren demokratischer Partizipation langweilig finden und angesichts der Medienwirkung ihre eigene Wichtigkeit genussvoll erleben wollen und dürfen. Systemdestabilisierende Qualität kommt dem eher nicht zu. Es ist vielmehr Ausdruck verwöhnter und emotionalisierter Teile von Gesellschaften in fest etablierten Demokratien, die politische Freiräume ohne das Ri-siko harter Sanktionen für jugendliche Abenteurer bieten und gewalthaltige Provoka-tionen wie exzessive Partys hinnehmen.

Neben fundamental oppositionellen NGOs, bei den häufig globalistisch-sozialromatische Einstellungen vorherrschen, stehen aber auch schon NGOs, die sich in das westliche Governancenetzwerk formell einbinden lassen. Nicht nur die Welt-bank, auch z. B. die WTO hat Prozeduren des Dialogs mit NGOs eingeführt, um be-rechtigter Kritik am Mangel an Transparenz Rechnung zu tragen, aber auch um in-tegrationswillige Teile der zivilgesellschaftlichen Gruppen einzubeziehen. Diese a-gieren dann wie die Interessenvertreter der Wirtschaft oder die Gewerkschaften auch direkt mit im westlich-liberalen Netzwerk weltwirtschaftlicher Governance.

Die NGOs als Anwälte und Wachhunde werden von der Konkurrenz in den Wirtschaftslobbys mittlerweile auch schon selbst überwacht,²⁴ was ihnen nicht ge-fällt, aber hingenommen werden muss. Es gibt kein Monopol auf die Wachhundfunk-tion. Real sind NGOs im lockeren Netz globaler wirtschaftlicher Governance immer noch eher nachrangige Akteure unter vielen. Ihr Wirken zeigt letztlich auch die Of-fenheit, Toleranz und Integrationsfähigkeit der OECD-Welt und ihrer hegemonialen Staatengruppe an. Zudem zieht das gewachsene Problemfeld islamistischer Terro-rismus wahrscheinlich auch Aufmerksamkeit, Verständnis und Unterstützung für die Radikalen unter den NGOs ab. Die weitere Ausdifferenzierung der bunten NGO-Landschaft vor allem in gemäßigte und radikale, grüne, rote und rot-grüne NGOs dürfte sich fortsetzen. Ihre Koalitionen werden ad hoc für Aktionen und Kampagnen gebildet, weisen aber wenig Stabilität auf. Sie sind als Hoffnungsträger der Zivilge-sellschaft anfangs überschätzt worden und überschätzen sich selbst permanent bei den reklamierten Blockadefähigkeiten. Ihre mediale Wirkung war temporär enorm, aber nicht nachhaltig. Plausibel dürfte die Einordnung der NGOs als transnationale Lobbyisten des eher linken und grünen Spektrums sein, auch wenn sie wirtschaftsna-tionalistisches Gedankengut mit in ihre theoriefreien Weltbilder aufgenommen ha-ben. NGOs konkurrieren mit ihren Aktivitäten auf dem globalen Feld letztlich mit der vollen Bandbreite der pluralen Gesellschaften und unterliegen dabei den Zyklen von Aufstieg und Niedergang.

²⁴ <http://www.ngowatch.org/>; dies ist ein Projekt des American Enterprise Institute, das der Wirtschaft Informationen über NGOs und deren Aktionen zur Verfügung stellen will.