

Studie

**„NRO als politische Akteure in den Zeiten der Globalisierung –
Wahrnehmung wirtschaftlicher Aspekte der Globalisierung durch Süd-NRO“**

I. NRO als politische Akteure in den Zeiten der Globalisierung

1. Woher kommen NRO?

Nichtregierungsorganisationen (NRO/NGO) i.w.S. als freiwillige non-profit zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse sind kein neues Phänomen, auch wenn sie im Zeitalter der Globalisierung aus verschiedenen Gründen einen neuen Stellenwert gewinnen. In großer Zahl entstanden sie im 19. Jahrhundert als ein buntes Bild vielfältiger **Interessengruppen**. Bereits 1899 brachte die Friedensbewegung Berta v. Suttners auf Einladung der russischen Regierung die erste Regierungskonferenz der damaligen Weltmächte zum Thema Frieden in Den Haag zustande. Die Einflußnahme auf Zeitpunkt, Tagesordnungen und Beschlußfassung internationaler (Regierungs-)Konferenzen ist auch nach 100 Jahren ein wesentliches Mittel der Arbeit von NRO geblieben. Die UN hat dafür seit Jahrzehnten wirksame Beteiligungsmechanismen entwickelt. Bis heute einflußreiche frühe politische Ausprägungen sind die aus der Arbeiterbewegung hervorgegangenen Gewerkschaften sowie die Wirtschafts- / und Arbeitgeberverbände („grey“ NRO in der UN Sprache). Mittlerweile sind aus diesen und karitativen, kirchlichen sowie gewerblichen Vorläufern die Institutionen der sozialen Infrastruktur herausgewachsen, die für Europa aber auch weltweit für industriegeprägte Gesellschaften als konstitutiv angesehen werden. Alleine in Deutschland kommen zehntausende beruflicher, wissenschaftlicher und geselliger überwiegend ehrenamtlicher Vereine / Vereinigungen hinzu. In der Nachkriegszeit sind neben die sog. alten sozialen Bewegungen (ASB), neue Bewegungen (NSB) getreten, die sich u.a. auf Umwelt-/Menschenrechts-/Frauen- und Entwicklungsfragen orientierten. Vor allem aus letzteren entstehen seit den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts weltweit als eine innovative Antwort auf die umfassende soziale Transformation aller Einrichtungen unserer Gesellschaften im Zuge der Globalisierung politisch orientierte „advocacy“ NRO (als NRO i.e.S. oder „green“ NRO für die UN) und mischen sich in politische Auseinandersetzungen lokal, regional, national oder global ein. „Civil society became a key element of the post-cold-war zeitgeist“ schreibt *Carothers* in der jüngsten Winterausgabe von Foreign Policy (FP). Für ihn sind NRO das Herz der Zivilgesellschaft, in dessen Kern sich „advocacy groups“ befinden, die sich öffentlichen Anliegen, wie Umwelt, Menschenrechten, Frauenfragen, Wahlbeobachtungen, Antikorruptions- und anderen „guten“ Themen widmen und diese auf politischer Ebene zur Geltung zu bringen suchen.

2. Wie viele NRO gibt es?

Die Zahlen zur Entwicklung von NRO, die zumindest auf nationaler Ebene tätig sind und sich politisch engagieren schwanken je nach Abgrenzung. Sie verzeichnen seit etwa 20 Jahren und dann verstärkt in der mit der sich nach dem Mauerfall beschleunigenden Globalisierung weltweit einen hohen Bedeutungszuwachs. Das gilt auch für die sich auflösenden sowjetischen Herrschaftsstrukturen aber ebenso in vielen EL mit schwachen staatlichen Strukturen. In der großen Mehrheit der Staaten, in denen sich demokratische Strukturen erst entwickeln, ist ihre Arbeit häufig mit hohen persönlichen Risiken verbunden.

Der Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC) kannte 1948 41 bei ihm akkreditierte NRO, 1998 waren es 1500, 1999 bereits 1699, davon allerdings nur 111 mit einem umfassenden Mitwirkungsstatus.

Zwischen 1950 und 1998 stieg die Zahl der internationalen NRO, die in mindestens 3 Ländern arbeiten von 985 auf 23 000. Innerhalb der gesellschaftspolitisch engagierten NRO haben die Umweltgruppen im gleichen Zeitraum ihren Anteil von 2% auf 14% ausweiten können. Die größten davon haben 5 Mio. (WWF) bzw. 2.5 Mio. (Greenpeace) (Förder-) Mitglieder. Bei der WTO Konferenz in Seattle ließen sich fast 2000 NRO mit bis zu 4 Teilnehmern registrieren. Bereits 1992 waren in Rio etwa 12 000 NRO Vertreter angereist. In Deutschland gibt es derzeit alleine über 1600 entwicklungspolitisch ausgerichtete, meist lokale und zu über einem Drittel kirchlich gebundene Gruppen. Der nonprofit Sektor i.w.S. trägt in 22 untersuchten Ländern insgesamt sogar 5.7% zum Nationalprodukt bei und beschäftigt 5% der Arbeitskräfte.

3. Was sind NRO?

Eine allgemein akzeptierte Theorie zur Bedeutung von NRO gibt es nicht. Auch durchgängige empirische Erhebungen sind selten (s. *Wahl*). Dennoch werden sie gerade in den vergangenen Jahren in einschlägigen politikwissenschaftlichen Untersuchungen und Zeitschriften zu einem durchgängigen Thema (s. z.B. die Ausgaben von *Foreign Affairs* und *Foreign Policy* seit 1997). NRO werden einerseits als unentbehrliches „Sozialkapital“ auf *nationaler* Ebene, das den Kitt der Gesellschaft geschmeidig erhält – neuerdings in dieser Funktion auch als Ersatz für die zunehmenden Demokratiedefizite auf *globaler* Ebene – gesehen. Andererseits gelten sie aber in ihren auseinanderlaufenden Interessen als problematisches Gegenüber eines heute zunehmend schwachen Staates. In der amerikanischen Literatur wird diese Gefahr als „*demosclerosis*“ behandelt.

Gramscis Analyse der Zivilgesellschaft aus den 40er Jahren ist m.E. bis heute für das Verständnis von NGOs hilfreich. Er unterscheidet Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Bei ersterem geht es um die (demokratische) Macht durch Stimmen, das Feld der Wirtschaft ist der Markt und beide zusammen brauchen die Arena der Zivilgesellschaft zur friedlichen Behauptung ihrer Legitimität und zur Formulierung der Antworten auf gesellschaftliche Sinnfragen. Beide bemühen sich daher um diese essentielle Ressource und versuchen die Zivilgesellschaft/NGOs für ihre Zwecke zu instrumentalisieren (und deren Autonomie zu begrenzen!). So forderte zum Beispiel die deutsche *Financial Times* IMF und WB auf, den Dialog mit den „vernünftigen“ Kräften der NRO aufzunehmen. Die in diesen Zeiten der Globalisierung im Vergleich zur zunehmend globalen Wirtschaft unzweifelhaft erkennbar werdende relative Schwächung des Staates/der Politik, kann im positiven Sinne durch die Aktivität von NRO als Partner oder Sachwalter gemeinwohl-orientierter Belange (etwa bei der *nationalen* Umsetzung der internationalen Klimavereinbarungen oder anderer politischer und parlamentarischer Zusagen aus den großen Weltkonferenzen der 90er Jahre zu: Umwelt und Entwicklung, Bildung (lokale Agenda 21 Prozesse), Menschenrechten, Weltbevölkerung, Welt-ernährung, Sozialfragen, Frauen, Wohnen, die in diesem Jahrzehnt wieder auf den öffentlichen Prüfstand kommen) wahrgenommen werden. Dies wirft vor allem Fragen nach der Legitimität auf (s. Ziff. 5). In Deutschland bleibt die Mehrzahl der NRO klein und lokal. Sie vernetzt sich jedoch – in intelligenter Nutzung der neuen Informationstechniken – anlassbezogen schnell und bei Bedarf auch mit Partnern rund um den Globus.

4. Warum sind NRO so attraktiv für die Öffentlichkeit?

Die Gründe für das Wachstum der NRO Bedeutung hängen eng mit Erscheinungsformen der Globalisierung zusammen:

- a) zu verzeichnen ist weltweit angesichts zunehmend komplexer und national nicht mehr allein zu bewältigender Problemlagen ein *Verlust an Problemlösungskompetenz* traditioneller nationaler politischer Akteure gegenüber globalen Herausforderungen. Dies gilt sowohl für die Reichweite der Entscheidungsfähigkeit nationaler Regierungen wie entsprechend auch für die Kontroll- Steuerungs- und Vermittlungsfähigkeit der Parlamente. Es gilt aber auch, wenn man die Entwicklung der Mitgliederzahlen als Maßstab nimmt, für traditionelle Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände. Hier scheinen NRO hinsichtlich Transparenz und Partizipation neue Möglichkeiten zu bieten. Jüngst hat sogar die Bundesbank (*Weltke*), die die deutschen Stimmen im IWF vertritt, beklagt, daß es über die dort anstehenden Entscheidungsprozesse anders als etwa in den USA bei uns keine zureichende Beteiligung des deutschen Parlaments und der Öffentlichkeit gibt. Ihr bis heute anhaltender Bedeutungszuwachs (derzeit können sich NRO vor Dialogangeboten traditioneller Institutionen kaum retten) stammt in diesem Zusammenhang aus ihrem Image von Sachkompetenz, Flexibilität, hoher Motivation, selbstlosem Idealismus – häufig vor dem Hintergrund von (durch einige NRO besonders geschickt inszenierten) „David und Goliath“ Situationen mit dem Ergebnis hoher Akzeptanz bei Medien und Bevölkerung. Eine zukünftige Rolle für NRO im Rahmen sich herausbildender „global governance“ Strukturen sehen auch UN Organisationen, die daraus ihrerseits einen Legitimitätsgewinn erhoffen.
- b) der heutige *neoliberale Antietatismus* sieht in privaten Organisationen wie den NRO willkommene (und auch billigere) Alternativen zu herkömmlichen Strukturen. Für NRO ergibt sich hieraus die Chance und gleichzeitig Gefahr als billige Arbeitskräfte und Legitimitätsbeschaffer (Gramsci s.o.) – vor allem in Verbindung mit z.T. großzügiger staatlicher Förderung missbraucht zu werden, dem können sie nur im Spagat einer sowohl im einzelnen technokratische Expertise anbietenden und Gesprächsbereitschaft zeigenden Haltung wie gleichzeitig einer anhaltenden grundsätzlich kritischen Sicht zu vielen Aspekten heutigen staatlichen Handelns begegnen. Primär „technische“ NRO, die sich auch als staatliche Auftragnehmer etwa bei der EZ sehen, haben dabei andere Rücksichten zu nehmen als solche, die sich primär der politischen „advocacy Arbeit“ verschrieben haben. Aber auch im ersteren Fall gibt es durchaus Möglichkeiten Freiräume für eigene Initiativen in der Zusammenarbeit mit Partnern zu sichern (s. *Windfuhr* 1). Bemerkenswert ist, daß nach einer breiten US Untersuchung der Anteil staatlicher Finanzierungsmittel für NRO von 1.5% in 1970 mittlerweile auf über 40% gestiegen ist. Es gibt auch in Deutschland einige NRO, die sich eher traditionellen sozialen Bewegungen verbunden fühlen und Beratungsfunktionen für öffentliche Einrichtungen als unerwünschte systemstabilisierende Lobbyarbeit ablehnen und die dazu bereiten NRO kritisieren.
- c) Gemeinsam ist allen Nichtregierungsorganisationen, daß sie definitionsgemäß gerade nicht über die staatlichen Machtmittel verfügen. Auch staatliche Einrichtungen haben sich aus *Gründen der Kostenersparnis und der Effizienz* zunehmend halb- oder quasi staatliche Strukturen (GONGOS/QUANGOS) geschaffen, die im Einzelfall nicht leicht von NRO i.w.S. abzugrenzen sind. Ein Beispiel für die Bedeutung von advocacy Gruppen bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen sind die quasi-amtlichen Beobachtungsaufgaben zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen, die NGOs – wie etwa Transparency International im Rahmen der Antikorruptions-Vereinbarung der OECD – wahrnehmen.

Andere Autoren bleiben dagegen fußend auf dem empirischen Befund der letzten Jahrzehnte bei einer eher zurückhaltenden ja ablehnenden Sichtweise hinsichtlich der Zuverlässigkeit von NRO als dauerhafter Partner bei global governance Strukturen – (s. dazu ausführlicher *Windfuhr 2*). Eine Hauptsorge besteht darin, daß staatliche Einrichtungen sich hier – bisweilen in bewußtem Kalkül – aus der Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit zurückziehen und NRO eine von denen letztlich, da ohne die Verbindlichkeit staatlicher Strukturen arbeitend, nicht einzulösende Aufgabe überlassen. Aus anderer Sicht ist auch das Argument der unzureichenden Legitimation (s.u.) für eine grundsätzliche Skepsis gegenüber NRO von Gewicht.

- d) Der internationale Durchbruch kam für die NRO mit den großen UN Weltkonferenzen seit Rio 92 bis hin zur WTO Konferenz Ende 99 in Seattle. Die NRO haben nicht nur ihre Beweglichkeit sondern auch ihren heutigen Bekanntheitsgrad der virtuoson Nutzung der *neuen technischen Möglichkeiten* wie dem Internet zu verdanken.
- e) Ihr Haupterfolg besteht darin *Schwachstellen staatlicher Politik* – wie bereits 1899 – besonders auf globaler Ebene *aufzuspüren*, und Themen auf die internationale Tagesordnung zu setzen (aktuell in der Handelspolitik z.B. Umwelt- und Sozialstandards, aber auch das der kulturellen Nachhaltigkeit) und als „*Wachhunde*“ dafür zu sorgen, daß einmal eingegangene Vereinbarungen auch tatsächlich umgesetzt werden. Damit mindern sie zugleich auf der übernationalen Ebene bestehende grundsätzliche Defizite parlamentarischer Kontrolle. Unter Nutzung von ad-hoc Strukturen gelingt es ihnen heute auch , in den internationalen Gremien unbeachtete Problemfelder zu thematisieren und in politische Entscheidungen zu wandeln (wie z.B. die *Landminenkampagne* – sie umfasste 1300 Organisationen in 89 Ländern – , oder die lokale Communita di Sant Egidio, die 1990 zu den Friedensverhandlungen in Mozambique führte). Der von Jakob von Uexkuell gestiftete Right Livelihood Award kennt viele solcher Beispiele. Das gilt auch in den umfassenden Feldern der Menschenrechtsarbeit (Amnesty International) oder der humanitären Hilfe (MSF). Letztgenannte NRO haben in den vergangenen Jahren den Friedensnobelpreis für ihre gesellschaftlich unersetzbare Arbeit erhalten – wie bereits früher schon das IK des Roten Kreuzes. Andere auf nationaler Ebene – in Deutschland z.B. das Forum Ziviler Friedensdienst mit dem Gustav Heinemann Preis – ähnliche Auszeichnungen.
- f) Letztlich haben aber auch die NRO noch keinen Weg gefunden, den bei all dem heute unbestreitbar vorhandenen Wissen über mögliche und notwendige Auswege aus den großen Menschheitsproblemen größtem Problem, dem schon vor 20 Jahren von Willy Brandt beklagten (s.u.) *unzureichenden politischen Willen* auf die Sprünge zu helfen. Sie sind auf dieser Bühne nach dem NRO Vertreter *Wahl* „der am meisten überschätzte Akteur“. Hieran in wechselnden Bündnissen mit anderen zivilgesellschaftlichen Kräften , vor allem den A&NSB tagtäglich weiterzuarbeiten sehen viele NRO als eine Hauptaufgabe und werden nicht zuletzt dabei kräftig von öffentlichen Einrichtungen auf kommunaler, regionaler, nationaler sowie europäischer Ebene unterstützt. So ist es ihnen – mittels ihrer häufig sehr speziellen Informationen und öffentlichen Drucks gelungen auch von ihnen lange verschlossenen Institutionen wie der Weltbank in gemeinsame Arbeitsgruppen aufgenommen zu werden oder allmählich das weltweite (Anti-) Klimabündnis der Großindustrie aufzuweichen. Erstmals hat sich 1998 auch der Board of Directors des IMF mit NGO Vertretern zu Fragen der Erhöhung der Transparenz des IMF ausgetauscht. Greenpeace veranstaltet mittlerweile Seminare für WTO Bedienstete (so im März zum precautionary principle).

5. *Dürfen die das eigentlich?*

Die in heutigen Diskussionen zum Thema NRO unausweichlich gestellte Frage nach der **Legitimität** dieser Gruppen – prominent kürzlich *Graf Lambsdorff* in der FAZ – kann heute *nur zum Teil* beantwortet werden. Dies gilt dabei grundsätzlich gleichermaßen für die im Sinne der UN Sprache „green“ advocacy NRO genauso wie die „grey“ NRO der Geschäftswelt. Auch wenn letztere zu den eifrigsten diesbezüglichen Fragestellern an ihre jüngeren Verwandten zählen.

Der *klare Teil der Antwort* ergibt sich grundsätzlich aus der Betätigungsfreiheit einzelner bzw. von Interessengruppen in der pluralistischen Gesellschaft. In der von Interessenverbänden dominierten parlamentarischen Demokratie ist das Wirken der „green“ NRO i.S. von „checks and balances“ m.E. geradezu essentiell, um den wirtschaftlichen Einzelinteressen, die sich mit ihrem ökonomischen Gewicht erfahrungsgemäß effektiver in der politischen Willensbildung durchsetzen, etwas entgegensetzen zu können. Die alten und viele neue SB haben i.d.R. zudem einen breiten gesellschaftlichen Hintergrund mit einer schon von ihrer Mitgliederzahl (potentielle Wählerstimmen) her resultierenden (passiven) Legitimität *bzw.* auch nennenswerte wirtschaftliche (Druckpotential der Gewerkschaften) oder finanzielle Ressourcen. Das gilt für die allermeisten advocacy-NRO nicht. In Brüssel kommt heute auf etwa 100 Wirtschaftslobbyisten ein Lobbyist von NRO. (s. *Bode*). Auch in den entsprechend der GO der Bundesregierung eingerichteten Beratungsgremien überwiegen die Wirtschaftsverbände bei weitem. Aber auch die Gewerkschaften spielen dabei meist eine geringe Rolle. In Gremien der klassischen Ressorts (z.B. dem Außenwirtschaftsbeirat des BMWI) sind advocacy NRO in der Regel noch gar nicht vertreten. In den USA ist das heute bereits anders.

Zum *anderen Teil* muß die Frage nach der Legitimität aber heute noch offen bleiben, da einerseits die Zuständigkeit des Parlaments für die das Gemeinwohl betreffenden Fragen unbestritten ist, es andererseits aber wie aufgezeigt genauso unbestreitbar zunehmend auf das tägliche Leben unmittelbar sich auswirkende übernationale Zusammenhänge gibt, die im herkömmlichen demokratischen Prozess der repräsentativen Demokratie (zwischen Bürger und Abgeordnetem, zwischen Parlament und Regierung) u.a. wegen ihrer Komplexität nicht hinreichend vermittelt werden (können). In dieser Lücke haben NRO einen Platz für ihre in der Regel an derartigen Fragen (zum Beispiel Menschenrechte oder Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) orientierten Themen gefunden. In diesem Zusammenhang ist es sicher richtig, „ daß ohne den kontinuierlichen Druck der NRO die zahlreichen Hindernisse und Widerstände, die es auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung zu überwinden gilt, vermutlich noch unüberwindlicher als sie es schon ohnehin sind, wären. Da langfristig alle gesellschaftlichen Kräfte für Nachhaltigkeit sind, kurzfristig aber immer wieder genügend Beharrungskräfte für eine Fortsetzung nicht-nachhaltiger Wirtschafts- und Politikmuster gibt, kommt den NRO die Rolle der Anwälte künftiger Generationen zu,“ so das (unbescheidene) Selbstverständnis des aus ca. 100 NRO bestehenden deutschen „Forum Umwelt und Entwicklung“. Hinzu kommt ihre Bedeutung als Lückenbüßer, Platzhalter oder Hoffnungsträger bei Partizipationsdefiziten auf übernationaler Ebene. Die Rückvermittlung globaler Verhandlungs- und Steuerungsprozesse in die nationalen Gesellschaften ist jedenfalls heute ohne den Einsatz der NRO nur unzureichend gegeben. Dies nicht beachtet zu haben ist für das Forum U&E eine wesentliche Erklärung für das Scheitern mehrerer Politikvorstöße der vergangenen Jahre (MAI, Seattle). Die NRO werden damit gleichzeitig – und das schließt an Gramsci (s.o.) an insoweit sogar zu einem *Legitimationsgeber*. Dies gilt umso mehr als sich die Reichweite internationaler Verhandlungen auf alltägliche Lebensabläufe dramatisch ausgeweitet hat ohne, daß die parlamentarische Kontrolle damit Schritt halten konnte. Bestes Beispiel ist die Weiterentwicklung des GATT (dessen Zollverhandlungsrunden in der Tat

die Öffentlichkeit kaum interessiert haben) zur WTO. Die WTO ist heute die schlagkräftigste zivile Einzelstruktur im Rahmen der entstehenden global governance Strukturen, mit faktisch von Parlamenten (am ehesten noch dem US-Kongreß) kaum kontrollierbaren unmittelbaren Auswirkungen auf den Lebensalltag eines jeden (von der Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln, über die Ausgestaltung des Bildungs- und das Gesundheitswesen bis hin zum Anteil eigener kultureller Angebote).

6. Fazit und Ausblick

NRO beeinflussen heute durch ihre Expertise und ihre öffentlichen Kampagnen die Tagesordnungen, Beschlussfassungen wie die Umsetzung der Ergebnisse internationaler Konferenzen. Die für alle verbindlichen Entscheidungen bleiben bei Regierungen und Parlamenten. Mit ihrer fortlaufenden Präsenz stärken sie aber die für demokratische Prozesse essentielle Partizipation und Transparenz vor allem auf übernationaler Ebene. Vor allem im Rahmen der VN werden NRO dabei als ein wesentlicher Verbündeter bei der Stärkung der eigenen Legitimität gesehen. *Inge Kaul* und ihre Koautoren in „Global Public Goods“ die mit ihrer Trias Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft letztere als notwendigen Ausweg aus dem Global Governance Defizit nachdrücklich aufgreifen, gehören wie *Messner* „NRO als 5. Säule der Demokratie“ zu denjenigen, die vor allem die Vorteile dieser Kinder der Globalisierung bei der Schaffung von global governance Strukturen hervorheben. Damit nehmen NRO auf Grund ihrer Gegenexpertise, ihren Transparenzforderungen, ihrem Demokratisierungsanspruch und ihren Erfahrungen bei der Durchsetzung konkreter politischer Ziele möglicherweise – eine heute noch nirgends abgesicherte Rolle – als Vorboten einer Art virtueller Weltbürger wahr. Vor den offenen Fragen zu ihrer Legitimation gilt gerade für sie der Primat der Politik als *Überlebensfrage der Demokratie* (*E. Reuter*) in besonderer Weise. In der letztlich auf Grund ihren geringen Mittel oft zu hoch gesteckten Erwartungen in der Öffentlichkeit und damit vorprogrammierter Enttäuschungen liegt m. E. das größte Gefährdungspotential für die Zukunft der NRO – zumindest im Norden.

II. Wahrnehmung wirtschaftlicher Aspekte der Globalisierung durch Süd-NRO

1. NRO im Süden: Übereinstimmungen und Besonderheiten

Im Süden gibt es NRO in ähnlicher Vielfalt und nationalen Variationen wie im Norden. Es gibt auch einige kontinentübergreifende *Süd-Süd-Netzwerke*. Ebenso gibt es weltweit operierende NRO Netzwerke (s.u.) Wie im Norden stehen Süd-NRO auch – im Maße in dem die Regime das zulassen – zwischen selten affirmativen und häufiger konfliktiven bis konfrontativen Konstellationen mit ihren Regierungen. Ihr gestaltender Einfluß auf die jeweilige nationale Agenda und politische Entscheidungen ist dabei i.d.R. marginal. In einigen Ländern sind sie (wie seinerzeit zum Teil in der DDR (Kirchen) oder in Osteuropa) die einzig geduldete Form von Opposition- mit täglichen Meldungen über Mißhandlungen an ihren Mitgliedern. Zur westlichen Entwicklungspolitik gehört heute die Förderung der Zivilgesellschaft und damit von NRO im Süden als Garant guter Regierungsführung. Die mittels NRO erwartete Stärkung zivilgesellschaftlicher Elemente führt nach dieser Vorstellung zu einer höheren Verantwortlichkeit von Regierungen und zum Wirksamwerden von „checks und balances“ (*Windfuhr 1*). Die Wirksamkeit dieser Politik i.S. einer Entwicklungsbeschleunigung ist nur schwer nachweisbar. Bangla Desh bspw. kennt Tausende NRO verschiedenster Provenienz, ohne daß es dort gelungen ist, das Pro-Kopf Einkommen aus der Gruppe der ärmsten Länder zu heben. Die Ausrichtung ausländischer Hilfe auf NRO kann bei starken Empfängerregierungen auch dazu führen, daß nur die der Regierung genehmen NRO solche Unter-

stützung erhalten und damit die Ungleichheiten in den Chancen perpetuiert und die demokratiefördernden Ziele kaum erreicht werden. In manchen Ländern waren einheimische NRO allerdings von Beginn an skeptisch gegenüber den „strings“ mit denen ihnen ausländische Mittel – häufig über Nord-NRO zufließen sollten. 1992 wurden etwa \$ 8 Mrd. internationaler Hilfe (einschl. der Katastrophenhilfe) durch die o.g. „technischen“ NRO umgesetzt- davon \$5 Mrd. durch die 10 größten Hilfs-„konzerne“, immerhin 13% der damaligen ODA und mehr als die gesamten von den UN dorthin transferierte Der davon an advocacy NRO geflossene Anteil dürfte allerdings eher klein sein.

2. *Solidarische oder konfliktive Nord-Süd Zusammenarbeit?*

NRO Stimmen zum Brandt-Bericht

Im Süden hat es bekanntlich im Zeitalter der Ost West Konfrontation mit Unterstützung der Sowjetunion lange die wegen anhaltendem westlichen Widerstands ergebnislosen Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung gegeben, die mit zentralwirtschaftlichen Instrumenten den Aufholprozess des Südens bewirken sollte.

Einen Mittelweg versuchte 1980 der von namhaften Politikern und Entwicklungspraktikern des Nordens und des Südens gestaltete „Brandt Bericht“ zu gehen, dessen 20 jähriges Jubiläum kürzlich für einen Rückblick auf die seitherige Entwicklung genutzt wurde (s. *Nuscheler*). *Willy Brandt* selber hat noch zu Lebzeiten geäußert, daß „alle (seine) Bemühungen um einen konstruktiven Nord-Süd Dialog scheiterten oder ins Leere liefen“ gleichwohl „habe sich die Mühe gelohnt.“ Damals begannen sich NRO im Norden und Süden gerade erst zu formen. *Martin Khor* mit *Walden Bello* (s.u.) heute einer der wichtigen Kommunikatoren für NRO des Südens mit dem Norden ist u.a. *Leiter des Third World Networks (TWN* – ein Netzwerk von Wissenschaftlern und Aktivisten aus Asien, Lateinamerika und Afrika. Das TWN ist für *Wahl* eines der seltenen Beispiele einer Süd NRO, die sich eine autonome Finanzbasis aufbauen konnte und das den meist die internationalen TO und strategische Vorgaben bestimmenden Nord NRO gewachsen ist). „www.twinside.org.sg“ – Das an der Chulalongkorn Universität in Bangkok angesiedelte Netzwerk Focus on the Global South „www.focusglobalsouth.org“ – mit dem gen. Walden Bello an der Spitze – spielt heute eine vergleichbar moderate Rolle. Die stark auf Basisorganisationen im Süden bauende International South Group www.isgn.org mit Yash Tandon als Direktor hat dagegen eine radikalere Sichtweise, die sie auch bei der UNCTAD X zum Ausdruck brachte. In der Erklärung von Havanna findet sich deren Position zum Teil als Standpunkt der G 77 wieder.

Martin Khor hebt in seinem – für das Verständnis einer sehr moderaten Sichtweise von Süd-NRO hilfreichen – Rückblick auf den Brandt-Bericht vor allem die Suche der Kommissionsmitglieder nach einem Konsens hervor, die dadurch der Forderung nach einer gerechteren Weltordnung beträchtliches Gewicht verliehen habe. Er kommt allerdings zu dem Ergebnis, daß die Skeptiker im Norden und Süden hinsichtlich der Machbarkeit einer solchen Ordnung recht behalten hätten und er sieht zu vielen Kernvorschlägen des Berichts seither eher Gegenbewegungen. *Khor* beobachtet in den „Machtgruppen, die die Gesellschaften des Nordens und der Welt kontrollieren eher eine Steuerung in Richtung einer globalen Konkurrenz unter einer sozialdarwinistischen Ideologie.“ Im „gegenläufigen Trend der Liberalisierung und im Flächenbrand der Globalisierung“ sieht er die grundlegenden Faktoren , die die Umsetzung des Brandt-Berichts und der ihm nachfolgenden Deklarationen der weltweiten UN Konferenzen verhinderte. Er sieht diese Entwicklung auch im Konflikt des mit Brandt begründeten Paradigmas weltweiter Partnerschaft und Zusammenarbeit, das das Ziel hatte den Markt durch soziale und ökologische Prioritäten und Programme zu bändigen sowie gesonderte Hilfen für die Armen zu entwickeln und damit dem Paradigma des freien Marktes, wie er

vor allem in den Bretton Woods Institutionen sowie in GATT/WTO zum Ausdruck kommen zu begegnen. Angesichts jüngerer Entwicklungen schließt er sich weniger moderaten Sichtweisen an.

Heute – ein wieder zunehmend breites Meinungsspektrum

Die 90er Jahre waren durch deutliche Bestrebungen der meisten Südländer gekennzeichnet, im Rahmen der WTO und der Bretton Woods Einrichtungen ihren Platz zu finden. Washington-Konsens/Strukturanpassungsprogramme des IWF prägten das Jahrzehnt. Der Süden hoffte mit der Uruguay-Runde auf einen fairen Anteil an den versprochenen Früchten der Globalisierung.

Erst am Ende des vergangenen Jahrzehnts zeigten sich in Seattle, dann im Februar bei der UNCTAD X in Bangkok und stärker noch beim kürzlichen G 77 Gipfels in Havanna kritische Stimmen auch namhafter südlicher Regierungen, die insbesondere die teils katastrophalen Erfahrungen mit immer wieder modifizierter Forderungen des IWF und ebenso wie die Enttäuschung in vielen Ländern über die geringen positiven Auswirkungen der Uruguay-Runde (so im Zentrum der Schlußerklärung von Havanna) neuerlich zu grundsätzlichen Reformforderungen an die Adresse des Nordens bzw der dafür maßgeblichen Institutionen nutzt.

Es gibt parallel eine wachsende Literatur von Südaufgeklärten, die sich auf empirischer Grundlage kritisch mit den im Süden regional sehr unterschiedlichen Folgen der Globalisierung auseinandersetzen. Globalisierung sieht z. B. *S. Mansoor Murshed* im Süden als Erscheinung, die allenfalls die 11 von weit über 70 Ländern vorteilhaft berührt, auf die sich über 66% aller Südexporte und auch die meisten FDI konzentrieren. Die Mehrzahl der ärmeren Länder – vor allem im Subsahara Afrika, aber z.T. auch in Lateinamerika und Asien – bei denen der Bevölkerungszuwachs wieder den Zuwachs des Sozialprodukts übersteigt, sind durch „vulnerable economies“ gekennzeichnet, die zu einer eigenen Entwicklung nicht fähig sind und daher die potentiellen Vorteile aus der zunehmenden Märkteintegration nicht nutzen können – für die im Gegenteil durch ihrer Verletzbarkeit transparente Regelungen eher mit Nachteilen verbunden sind. *Murshed* nennt aber auch eine Reihe von Strategien, die unterschiedliche Süd-Länder nutzen könnten, um ihre Chancen in der Globalisierung besser zu nutzen. In ihrer Vorveröffentlichung der 99er Welthandelszahlen weist die WTO – allerdings ohne ländermäßige Differenzierung – darauf hin, daß der Handels(anteils)zuwachs für den Süden 99 überproportional groß war. Südaufgeklärte argumentieren dagegen, daß in der WTO zunehmend westliche Interessen zu Ausdruck kommen, die von den früheren Zielen eines freien Welthandels, da wo er nicht im Interesse der reichen Nationen liegt, zu einem sog. „fairen“ Welthandel übergehen wollen. Das gilt für sie auch hinsichtlich der als protektionistisch gesehenen Forderungen nach Sozial- und in modifizierter Weise – auch für Umweltstandards im Rahmen der WTO – so deutlich auch die Erklärung von Havanna.

3. Braucht der Norden eigentlich den Süden?

Im o.g. Rückblick auf den *Brandt-Bericht* taucht auch die damalige amerikanische Ablehnung vieler seiner Vorschläge als nicht marktwirtschaftlich auf, wie sie weitgehend auch von den Regierungen in GB und in der Bundesrepublik geteilt wurde. Diese Linie stellte bereits damals, darauf hat *Hauchler* hingewiesen, zwei Grundprämissen des *Brandt-Berichts* in Frage: *die Existenz gemeinsamer Interessen im Norden und im Süden sowie eine grundsätzliche Bereitschaft im Norden zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung* Diese über die hier angesprochene spezielle NRO-Thematik hinausreichende Fragestellung wird sicher in anderem Zusammenhang in der

Enquete zu vertiefen sein. Der Umgang mit ihr spielt allerdings auch für die Einschätzung der Umsetzbarkeit der Ergebnisse der auf globale Zusammenhänge ausgerichteten Untersuchungen von *E. v. Weizsäcker* eine Rolle, wenn er von etwa 50 Jahren ausgeht, die der Menschheit bleiben, um *dauerhafte Lösungen* für die heutige Übernutzung natürlicher Ressourcen **umzusetzen**. Eine Tatsache, auf die der jüngste „Bericht zur Lage der Welt“ des Worldwatch Instituts detailliert eingegangen ist, daß viele der heute wahrnehmbaren Schäden aus der Übernutzung des Globus am stärksten in den tropischen und den ärmeren Ländern zu spüren sind und (zumindest wohlhabende) US-Amerikaner oder Mitteleuropäer noch kaum berühren.

4. Konflikte zwischen Nord und Süd NRO?

Zugespielt weist *Wahl* 1996 darauf hin, daß – entgegen aller Rhetorik auch der Autoren im Süden – „einer der augenfälligsten und zugleich politisch brisantesten Widersprüche innerhalb der internationalen NRO-Gemeinschaft der zwischen NRO aus dem Süden und dem Norden (ist).“ Die meisten der im NRO Zusammenhang angesprochenen transnationalen Akteure sind für *Carothers* heute westliche Gruppen, die (wie ihre Regierungen) ihre Vorstellungen in sich entwickelnde sowie in Übergangsgesellschaften projizieren. Sie mögen bisweilen in Partnerschaft arbeiten – viele Arbeitsplätze in Süd NRO hängen zudem (s.o.) von der Finanzierung aus dem Norden ab – aber ihre Themenlisten und Werte sind meistens ihre eigenen. „Transnational civil society is thus global but very much part of the same projection of Western political and economic power that civil society activists decry in other venues.“ Dies gilt sicherlich in geringerem Maße für die Frage der Menschenrechte als gemeinsame Grundlage aller internationalen NRO Zusammenarbeit. Es wird aber heute konkret am Beispiel der Forderungen „des“ Nordens nach (möglichst sanktionsbewehrten – daher ja die Forderung nach Einbindung in die WTO!) sozialen und Umweltstandards in die internationale Handelspolitik. Hier stoßen die Interessen nicht nur der Regierungen von Nord und Süd sondern auch der von NRO aufeinander. Das gilt seit Jahren schon für die weltweiten Diskussionen innerhalb der Gewerkschaften oder der Kirchen. Viele Entwicklungs-NRO im Norden tun sich schwer mit Gewerkschaftsforderungen nach sozialen Mindeststandards im Handel, weil sie wie ihre Partner im Süden die Gefahr eines protektionistischen Mißbrauchs befürchten. Präsident Clinton hat im „amerikanischen Vorwahlkampf“ in Seattle genau mit diesem Zaunpfahl den Erwartungen der US-amerikanischen Gewerkschaften entsprochen. Süd-Autoren verweisen nicht zu Unrecht darauf, daß core labor standards in Exportindustrien am ehesten einzuhalten wären, da es sich häufig um (international tätige und damit leichter zur Rechenschaft zu ziehende) Großkonzerne handele. Sie befürchten aber, daß schon bald weitere Wirtschaftszweige einbezogen würden, bei denen eine Überwachung kaum möglich sei. Erst in jüngster Zeit versuchen NRO aus dem Norden und dem Süden hierzu in Dialogprozesse einzusteigen (so z.B. das vom BMZ geförderte Projekt „Debate 21“ (www.debate21.org) der NRO Germanwatch und WEED.

Protektionismus werfen Süd NRO und Wissenschaftler ebenso wie ihre Regierungen dem Norden vor allem im Rahmen der WTO neben den massiven Zugangsbeschränkungen im Agrarbereich (s. *Fritz*) und bei Textilien vor allem auch bei der Behandlung von Schutzrechten im Rahmen des in der Uruguay Runde durchgesetzten TRIPS vor, das den Südländern in seiner heutigen Form dauerhaft eine aufholende Entwicklung verwehren dürfte. Viele Nordländer – in der Nachkriegszeit vor allem Japan und die NICs – haben ihre Entwicklung vor allem auch einem jahrzehntelang geringen internationalen Patentschutz zu verdanken. Für eine nachhaltige Entwicklung der Welt und ein „aufholen ohne überholen“ ist dagegen – dafür tritt insbesondere die UNEP ein – der kostengünstige Transfer vor allem moderner Umwelttech-

nologien – und aus humanitären Gründen auch für Medikamente – unumgänglich. Diese Vorwürfe teilen die advocacy NRO aus dem Norden.

III. Fazit und Ausblick

NRO im Norden und Süden sind Ausdrucksformen der Globalisierung im zivilgesellschaftlichen Bereich. Auch wenn für sie punktuelle Allianzen – etwa im Zusammenhang mit internationalen Großereignissen – im Vordergrund stehen und dauerhafte Dialogprozesse noch nicht weit ausgebildet sind, könnten sie sich in einer Mehrzahl mit der Schlußklärung der G 77 von Havanna einverstanden erklären, wenn diese sich enttäuscht über die tatsächlichen Ergebnisse der letzten Welthandelsrunde äußert, grundsätzliche Reformforderungen an die Bretton Woods Institutionen einschl. der WTO stellt aber in der Globalisierung „properly harnessed and managed“ weiterhin die Chance für ein faires und gleiches Wachstum in der Welt sieht. Auch wenn für NRO im Norden Fragen der Nachhaltigkeit im Sinne von Umwelt- und Sozialstandards und im Süden im Sinne fairer Chancen eine größere Rolle spielen. In weltweiten NRO-Netzen wie dem International Forum on Globalization, dessen Mitglieder einen großen Teil der Alternativveranstaltungen vor und während der WTO Konferenz in Seattle organisierten (s. *Norberg-Hodge*), werden dagegen weitergehende Schlußfolgerungen aus der bisherigen Globalisierung diskutiert: Sie halten ausgehend vom weltweiten Ressourcenabbau und den derzeitigen Verbrauchsmustern in den reichen Ländern eine verträgliche Entwicklung der Welt nur in einem radikalen Einschnitt der Verbrauchsstrukturen im Norden für möglich. Dies wäre nach überwiegender politischer Meinung den Menschen im Norden in demokratischen Prozessen nicht vermittelbar. Solche Positionen setzen sich weniger in der Analyse aber in der Therapie klar von v. *Weizsäcker* und *Hawken* mit ihren Erwartungen ausreichend schneller technischer, politischer und auch Verhaltensänderungen ab.

Literatur:

- 1.) Bode, Thilo: Nichtregierungsorganisationen sind kein Bedrohung, FAZ 22.2.00
- 2.) Brunnengräber, Achim: Literatur zum Phänomen „NGOs“, Literaturstudie für die Enquete-Kommission
- 3.) Bullard ,Nicola:It`s time for „uncivil „ society to act –.Focus on Trade nr 47, März 2000
- 4.) Foreign Policy (FP), Foreign Affairs (FA), lfd Ausgaben
- 5.) Forum Umwelt & Entwicklung: Jahresbericht 98-99, Bonn 2000
- 6.) French Hilary: Vanishing Borders, Washington DC 2000
- 7.) Fritz, Thomas: Marktzugangsproblem für EL im Agrarsektor, Studie für Forum Umwelt und Entwicklung, März 2000
- 8.) Norberg-Hodge, Helena in: Gorelick, Steven u.a.: Small is Beautiful, Big is Subsidized, International Society for Ecology and Culture, Berkeley 1998
- 9.) Hauchler u.a.: Globale Trends 2000, Bonn/Frankfurt 2000
- 10.)Homolka Günter: Wachhunde, mehr nicht, SZ 14.8.99
- 11.)Kaul Inge, Grunberg Isabelle, Stern, Marc A.: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, UNDP, New York 1999
- 12.)Lundberg M., Milanovic B.: Globalisierung und weltweite Ungleichheit hängen zusammen FT-D 25.02.00
- 13.)Meltzer, Allen H.: Report for the International Fincancial Advisory Commission, submitted to the U.S. Congress and the U.S. Department of the Treasury, March 8, 2000
- 14.)Murshed, S.Mansoob, Globalization, Marginalization and Development, UNU/WIDEN Helsinki 2000

- 15.)Nuscheler F. (Hg): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn 2000
- 16.)VENRO; Initiatoren, Wächter oder ungebetene Gäste? Die Rolle von NRO beim Aufbau einer Global Governance-Architektur, Tagungsbericht Bonn 1999
- 17.)Tetzlaff Rainer (Hg): Weltkulturen unter Globalisierungsdruck, Erfahrungen und Antworten aus den Kontinenten , Bonn 2000
- 18.)Wahl, Peter: Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: die NGOisierung der (Welt-)Politik, FES Papier 6.9.96
- 19.)Wahl, Peter: NGOs und die Demokratisierung der Globalisierung, FT-D
- 20.)Windfuhr, Michael: Die Rolle der europäischen NRO bei der Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern, Hintergrundpapier zum Seminar der EU Entwicklungsminister, Berlin 18.5.99
- 21.)Windfuhr, Michael: Der Einfluß von NGOs auf die Demokratie, in: Festschrift für Klaus Beyme, S. 520ff
- 22.)Worldwatch Institute Report, Zur Lage der Welt 2000, Frankfurt 2000

26.4.00