

# „Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als Akteure im Prozess der Globalisierung“

Sitzung der Enquete Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft“ am 22. Januar 2001

Beitrag von

**Peter Wahl, Mitglied des geschäftsführenden Vorstands von  
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.**

## ***1. Welche Rolle können und sollen die verschiedenen Typen nationaler und transnationaler NGOs im Rahmen einer Global Governance spielen? Wie steht es um die Legitimität dieser Akteure.***

NGOs haben keine demokratische Legitimität in streng staatstheoretischem Sinn. Sie haben nicht - wie Abgeordnete - ein formell legitimes Mandat, das aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Selbst da, wo sie sich auf eine große Mitgliederbasis und/oder hohe und durch Meinungsumfragen belegte Akzeptanz in der Gesellschaft stützen können, repräsentieren NGOs nur sich selbst oder eine bestimmte Klientel. Insofern besteht kein Anspruch für NGOs, an (zwischen)staatlichen Entscheidungen formell beteiligt zu sein. Es gibt auch keine ernstzunehmende NGO, die einen solchen Anspruch erheben würde.

Allerdings funktioniert die parlamentarische Demokratie nicht nach staatstheoretischen Idealvorstellungen. Tatsächlich verlaufen viele Entscheidungsprozesse in einem System aus „checks and balances“, in dem unterschiedliche Interessen und deren organisierten Vertreter aus der Gesellschaft versuchen, sich durchzusetzen. Den formell legitimen Akteuren (Parlament und Regierung) kommt dabei häufig nur noch die Funktion zu, den Prozess des Interessenausgleichs zu moderieren und schließlich formell „abzusegnen.“

Insofern stellt sich die hier für NGOs aufgeworfene Legitimitätsfrage in gleicher Weise für andere Interessenverbände, z.B. der Industrie, der Agrar- oder Rüstungslobby usw. Auch diese verfügen über keine demokratische Legitimität im o.g. Sinn, versuchen aber schon immer politische Entscheidungen zu beeinflussen. Der BDI ist genauso wenig vom Souverän der Demokratie, dem Wahlvolk, legitimiert wie Greenpeace. Eine Sonderstellung für NGOs, das gilt sowohl hinsichtlich einer Bevorzugung als auch einer Benachteiligung gegenüber anderen organisierten Interessen, entbehrt daher aus demokratietheoretischer Sicht der Grundlage.

Neu ist lediglich, dass sich jetzt auch menschenrechts- umwelt- entwicklungspolitische u.ä. Interessen im System von „checks and balances“ artikulieren. Grundlage dafür sind langfristig tektonischen Verschiebungen in der Gesellschaft, die es diesen Interessen erlauben, aus ihrer bisherigen Marginalisierung herauszutreten.

Diese Logik gilt zunächst ebenso für **internationale oder transnationale Entscheidungsprozesse**. Auch diese werden durch organisierte Partikularinteressen beeinflusst. In Institu-

tionen wie OECD,<sup>1</sup> WTO, IWF und Weltbank übt z. B. die Wirtschaftslobby seit langem Einfluss aus, während für die Partizipation von NGOs hier eher ein Nachholbedarf besteht. In den fünf großen UN-Konferenzen des Rio-Prozesses, die thematisch die Interessen der von NGOs artikulierten Probleme von Umwelt, Entwicklung, Menschenrechten, Gleichberechtigung von Frauen und Soziale Gerechtigkeit aufgegriffen haben, waren dagegen NGOs sehr viel deutlicher sichtbar als die Industrielobby, obwohl auch sie in diesen Zusammenhängen durchaus präsent ist.

Das „Herauswachsen“ (J. Habermas) ökonomischer Prozesse und Strukturen aus dem Rahmen des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung führt allerdings zu einem neuen Typus von Demokratiedefizit. Die Identität zwischen Wahlbürgern und jenen, die Entscheidungen treffen, wird tendenziell aufgehoben. „Weil der Nationalstaat seine Entscheidungen auf territorialer Grundlage organisieren muss, besteht in der interdependenten Weltgesellschaft immer seltener ein Kongruenz zwischen Beteiligten und Betroffenen.“<sup>2</sup> Dem internationalen Zusammenschluss nationaler Exekutiven in den multilateralen Institutionen steht nicht gleichermaßen ein „Nachwachsen“ demokratisch legitimer, parlamentarischer Kontrolle gegenüber. Dies führt in der Praxis dazu, dass transnationale Entscheidungsprozesse häufig intransparent sind und die demokratische Kontrolle fehlt. In diesem Demokratievakuum haben NGOs bisher dazu beigetragen, Entscheidungsprozesse öffentlich und transparent zu machen und damit in den Verfügungsbereich der demokratisch legitimierte Akteure zurückzuholen. Eines der spektakulärsten Beispiele dafür ist das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI).

Öffentlichkeit und Transparenz allein machen noch nicht Demokratie aus, sind aber eine unabdingbare Voraussetzung dafür. Insofern spielen NGOs eine über ihre spezifischen Einzelinteressen hinausreichende Rolle bei der Demokratisierung der Globalisierung. Solange es keine befriedigende Lösung für demokratische Global Governance Strukturen gibt, ist es sinnvoll, das Demokratisierungspotential von NGOs im transnationalen Raum zu erhalten und zu fördern. Die langfristige Herausforderung für eine demokratische Gestaltung der Globalisierung liegt jedoch in der Schaffung von Verfahren und Institutionen, in denen zivilgesellschaftliche Partizipation repräsentative Demokratie nicht ersetzt oder auch nur in Konkurrenz zu ihr tritt. Sie wäre statt dessen komplementär dazu, als Bereicherung und Erweiterung unserer Demokratie zu konzipieren. Dabei wird zivilgesellschaftliche Partizipation sich im Kern auf Informationsfluss, Konsultation und Dialog konzentrieren. Letztlich Entscheidungen treffen sollten auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure.

***Welche Erfahrungen gibt es mit der Zusammenarbeit von NGOs und (zwischen-)staatlichen Akteure? Welche Vorteile und welche Nachteile bringt diese Kooperation mit sich?***

Kooperation zwischen internationalen Regierungsorganisationen (INGOs) und NGOs gibt es schon lange. Im Council for Non Governmental Organizations des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der UNO ist sie seit 1948 institutionalisiert. Bei der Weltbank gibt es seit 1981 ebenfalls ein NGO-Komitee, in dem Vertreter der Bank und der entwicklungspolitischen Hilfswerke vertreten sind. Nach und nach wurden die NGOs in den gesamten Projektzyklus einbezogen. In ca. einem Drittel der Weltbankprojekte sind heute NGOs involviert. Aus Sicht der Bank – und in ähnlicher Weise gilt dies für NGOs, die mit Unterorganisationen der UNO wie WHO, UNICEF, UNDP, UNEP etc. kooperieren - bestehen die Vorteile darin dass NGOs:

- in Einzelbereichen über spezielle Expertise verfügen,

<sup>1</sup> In der OECD geschieht dies in institutionalisierter Form durch eine Beirat der Unternehmerseite (BIAC), dem ein Beirat der Gewerkschaftsseite (TUAC) gegenübersteht.

<sup>2</sup> Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt/M. S. 108

- besseren Zugang zu bestimmten Zielgruppen haben,
- die Legitimität von staatlichen Projekten gegenüber Zielgruppen und der Öffentlichkeit erhöhen,
- meist kosteneffizienter arbeiten, als staatliche oder privatwirtschaftliche Akteure.

Die NGOs erhalten dafür im Gegenzug Zugang zu zusätzlichen Finanzressourcen und erfahren eine Aufwertung auf dem Spenden- und Zuschussmarkt. Die Kooperation in diesem Rahmen verläuft zu beiderseitigem Nutzen und ist öffentlich meist unauffällig. Einfluss auf die politischen Entscheidungen (policy) ist damit nicht verbunden. Bei dieser Form der technisch ausgerichteten Kooperation fungieren NGOs letztlich als „Verlängerung des Staates“ (J. Hirsch).

Im Zuge des Aufstiegs der NGOs in der internationalen Arena in den 90er Jahren ist von NGOs – zum Teil von den traditionellen Hilfswerken (z.B. OXFAM), z.T. von neuen Organisationen - immer stärker der Anspruch formuliert worden, auch auf politische Entscheidungen oder gar auf die Grundorientierung von INGOs Einfluss zu nehmen (z.B. Reform der Weltbank). Im Rio-Prozess ist der Partizipationsgedanke konzeptionell enthalten. Nach anfänglichem Widerstand haben sich auch die Weltbank und inzwischen auch WTO, OECD und IWF auf einen politischen Dialog mit NGOs eingelassen.

Mit dem bloßen Zugang zu Regierungskonferenzen und zwischenstaatliche Gremien sind über Rhetorik hinaus bisher keine nachweisbaren Einflüsse auf die Entscheidungen der Regierungsseite zu erkennen. Erst dort, wo NGOs über die Nutzung der Medien und/oder über die Mobilisierung sozialer Bewegung politischen Druck in nennenswertem Umfang zu erzeugen vermochten, konnten auch Regierungsentscheidungen beeinflusst werden. Dies war z.B. der Fall bei der Entschuldungsinitiative für die Gruppe der ärmsten Länder (HIPC-Initiative), zu deren Zustandekommen die internationale „Erlassjahrkampagne 2000“ beigetragen hat. In anderen Fällen, wie z.B. den Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention wurden NGOs im Verlaufe des Prozesses weitgehend marginalisiert.

Aus Regierungssicht kann der Politikdialog mit NGOs genutzt werden für:

- Abschöpfung von Expertise und Problemlösungskompetenz,
- Legitimierung der eigenen Politik,
- Früherkennung von gesellschaftlichen Problemen, Krisen und Konflikten,
- Stärkung der eigenen Position gegenüber anderen INGOs (z.B. in der Rivalität zwischen UNDP/UNCTAD und IWF/Weltbank) oder einzelnen Regierungen,
- Neutralisierung von sozialem Protest.

Für die NGOs besteht der Nutzen in

- Einfluss auf Positionen und Entscheidungen der Regierungsseite, wenn der Dialog mit Medienerfolg und/oder sozialer Bewegung kombiniert wird,
- ihrer Aufwertung in der Öffentlichkeit und gegenüber anderen staatlichen Akteuren,
- Zugang zu Information und Herrschaftswissen.

Gleichzeitig ist die Kooperation zwischen so ungleichen Akteuren wie Regierungen und NGOs für letztere auch mit Risiken verbunden. Dazu gehören Kooption, Instrumentalisierungen und die Absorption von gerade bei NGOs meist extrem knappen Ressourcen. Dies alles kann zum Verlust von Autonomie und zur Unfähigkeit führen, die Interessen, für die man angetreten war, noch wirkungsvoll zu vertreten.

**Wo sehen Sie hier Handlungsbedarf auf Seiten der nationalen politischen Systeme und auch internationaler Institutionen? Welche institutionellen Voraussetzungen hat der Einbezug von NGOs?**

Die NGOs sollten von staatlicher Seite grundsätzlich in gleicher Weise wie die Wirtschaft u.a. Interessengruppen behandelt werden. Staatliche Sektoren/Institutionen, die sich noch nicht für den Dialog mit NGOs geöffnet haben, sollten dies tun.

Eine Institutionalisierung des Dialogs macht allerdings nur Sinn, wenn diese offen und flexibel angelegt wird, etwa in durchlässigen Plattformen. Traditionelle Beiräte u.ä. Konstruktionen übertragen durch zu starke Formalisierung die (Verwaltungs)rationalität der staatlichen Seite auf die Zivilgesellschaft und tendieren, wie die Erfahrungen zeigen, zu bürokratischer Erstarrung, Verfestigung der Mitgliedschaft und Ritualisierung von Diskussionen. Der aus der Verwaltungsrationalität heraus verständliche Wunsch, mit einem Partner zu tun zu haben, der „mit einer Stimme“ spricht, geht an den Realitäten der Zivilgesellschaft und der NGOs vorbei. Dies gilt erst recht auf internationaler Ebene. Die INGOs müssen dazu bereit sein, die Diversität und Heterogenität der NGOs zu akzeptieren und auf die Selbstorganisationsfähigkeiten der Zivilgesellschaft zu vertrauen. Durch staatliche Vorgaben, die z.B. Konsenszwang unter den NGOs erfordern, wird nur erreicht, dass ein kleinster gemeinsamer Nenner befördert wird, der die Vorteile eines offenen Dialogs für beide Seiten wieder zunichte macht.

Die formalen Voraussetzungen des Dialogs sollten auf das unumgängliche Minimum beschränkt bleiben, wobei die staatliche Seite mit ihren Ressourcen die meisten Aufgaben übernehmen sollte (Einladungen, Protokolle, Informationsfluss).

Wichtig wäre, dass der Zugang zu Informationen in den staatlichen Einrichtungen und INGOs rechtlich abgesichert und ein Recht auf die Einspeisung von Informationen und Vorschläge in die offiziellen Kommunikationskanäle eingeräumt wird.

Darüber hinaus sollten Anhörungs- Petitions- und Beschwerdemöglichkeiten bei allen INGOs geschaffen werden.

Organisationsintern werden die INGOs sich entsprechende Kapazitäten schaffen müssen, wie sie mit dem NGO-Liaisonkomitee bei der UNO (NGLS) oder bei der Weltbank bereits bestehen.

Die Bundesregierung sollte Mittel bereitstellen, um die Teilnahme von NGOs aus dem eigenen Land und möglichst auch aus Entwicklungsländern (evtl. über das BMZ) per Kofinanzierung zu fördern, oder sich für entsprechende Fonds bei den INGOs einsetzen. Die Verteilung der Mittel sollte, um politische Abhängigkeiten zu vermeiden, staatsfern (Stiftungsmodell) und unter Beteiligung der NGOs erfolgen.

Peter Wahl  
WEED  
Bertha von Suttner Platz 13  
53111 Bonn  
Tel 0228-766 130 Fax 0228-696470  
e-mail: peter.wahl@weedbonn.org