

- Redclift, Michael (1992): *Sustainable Development: exploring the contradictions*. London et al.
- Röttger, Bernd (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation*. Münster.
- RSU - Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1994): *Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung*. Stuttgart.
- Rucht, Dieter (1996): "Multinationale Bewegungsorganisationen." In: *Forschungsjournal NSB*, Bd. 9, Heft 2, S. 30 - 41.
- Sachs, Wolfgang (1997): "Sustainable Development. Zur politischen Anatomie eines Leitbilds." In: Karl-Werner Brand; Hg., S. 93 - 110.
- Schmidheiny, Stephan; Zorraquin, Federico (1996): *Financial Change. The Financial Community, Eco-efficiency, and Sustainable Development*. Cambridge, Mass./London.
- Schröder, Ralf (1996): "Coaching für Raubmörder". In: *Konkret*. April.
- Srivastava, Jitendra; Smith, Nigel; Forno, Douglas (1996): *Biodiversity and agriculture: implications for conservation and development*. Washington, D.C.
- Stahl, Karin (1994): "Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen." In: Hanisch, Rolf; Wegner, Rodger, Hg.: *Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung*. Hamburg. S. 237 - 253.
- Suplie, Jessica (1995): *Streit auf Noahs Arche: Zur Genese der Biodiversitäts-Konvention*. Berlin.
- UBA - Umweltbundesamt (1997): *Nachhaltiges Deutschland*. Berlin.
- Vivian, Jessica (1994): NGO's and Sustainable Development in Zimbabwe: No Magic Bullets. In: Ghai, Dharam (Ed.): *Development and Environment: Sustaining People and Nature*. Oxford.
- Wahl, Peter (1997): "Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft." In: Altvater, Elmar et al., Hg., S. 293-314.
- Walk, Heike (1997): "'Ein bißchen bi schadet nie': Die Doppelstrategie von NGO-Netzwerken." In: Altvater, Elmar et al., Hg., S. 195 - 221.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von, Hg. (1994): *Umweltstandort Deutschland*. Berlin et al.
- Wilson, Edward O., Hg. (1992): *Ende der biologischen Vielfalt? Der Verlust an Arten, Genen und Lebensräumen und die Chancen auf eine Umkehr*. Berlin et al.
- Wood, Geof (1997): "States without Citizens: The Problem of the Franchise State." In: Hulme, David et al. S. 79 - 92.
- WBGU - Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (1995): *Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme*. Berlin/Heidelberg.
- WRI - World Resources Institute (1996), *Linking Biodiversity and Agriculture. Challenges and Opportunities for Sustainable Food Security*. Washington D.C.
- WWF - World Wide Fund for Nature (1996): *Agricultural Biological Diversity. WWF Briefing Background for CoP 3*. Gland.

## Anschrift der Autoren:

Ulrich Brand, Christoph Görg  
Universität Frankfurt/M.

FB Gesellschaftswissenschaften

NRO-Forschungsprojekt

Robert-Mayer-Sr. 5, 60054 Frankfurt/M.

Tel. 069/798-23685

goerg@soz.uni-frankfurt.de

## Peter Wahl

## NGO-Multis, McGreenpeace und die Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft

Der Aufstieg der Nicht-Regierungs-Organisationen (engl. Abkürzung: NGOs) zum neuen Star am Firmament der internationalen Zivilgesellschaft ist inzwischen Gegenstand vieler sozialwissenschaftlicher Untersuchungen geworden (vgl. etwa Altvater u.a. 1997, Calließ 1997). Zahlreichen Analysen liegt dabei implizit oder explizit eine demokratiethoretische Fragestellung zugrunde: können NGOs – vor dem Hintergrund fortschreitender Erosion von Demokratie im Zuge neoliberaler Globalisierung – einen Beitrag zur demokratischen Gestaltung eines sich herausbildenden Systems multilateraler Regulierung leisten und wenn ja, welchen?

### Die demokratische Ambivalenz von NGOs

Gegenüber weitreichenden Erwartungen, die den NGOs z.B. die Rolle einer „fünften Säule“ (neben Legislative, Exekutive, Judikative und Medien) in einem System von *global governance* zuweisen (vgl. Messner 1998), scheint das Demokratisierungspotential von NGOs vor allem darin zu bestehen, Transparenz, Öffentlichkeit und Gegenöffentlichkeit herstellen und alternative Expertise in öffentliche Debatten einspeisen zu können. In diesem Sinne können NGOs als quasi alternative Eliten ein Moment neben anderen in einem internationalen System von *checks and balances* unterschiedlicher Interessen werden. Weitergehende Erwartungen sind dagegen unrealistisch - zumindest vorerst (vgl. Wahl 1996).

Mehr noch, es ist kaum wünschenswert, NGOs eine größere Rolle zu geben. Denn, wie viele Autoren zurecht anmerken, gibt es gerade unter Demokratiege-sichtspunkten auch problematische Seiten am NGO-Phänomen (ausführlich dazu Brunnengräber in diesem Heft). Dabei wird in der Regel der Aspekt der demokratischen Legitimität der NGOs im Vergleich zu aus freien und geheimen Wahlen hervorgegangenen Regierungen in den Vordergrund gestellt. Es besteht weitgehend Konsens in der Literatur, daß NGOs im Vergleich dazu eine nur

sehr begrenzte Legitimität besitzen und daher in einem „Legitimationsvakuum“ (Messner, 1998, S. 274) operieren. Momente dieser begrenzten Legitimität sind z.B. Rückkopplung an eine Mitgliederbasis, Mobilisierungsfähigkeit in politischen Kampagnen, Spender bzw. Unterstützer, Verwurzelung in einer sozialen Bewegung oder durch Meinungsumfragen belegte Akzeptanz. Aber selbstverständlich kann dies grundsätzlich nicht die Legitimität der vom Souverän demokratisch gewählten Parlamente und Regierungen ersetzen.

Andererseits sollte der Aspekt des Legitimationsdefizits nicht überbewertet werden. Ernstzunehmende NGOs haben nie den Anspruch gestellt, an die Stelle von Regierungen zu treten und das System der repräsentativen Demokratie durch eine wie auch immer geartete partizipative Demokratie zu ersetzen. Komplementär zu den Mechanismen repräsentativer Demokratie könnte die Partizipation von NGOs - wenn auch nicht exklusiv nur für NGOs - durchaus ein demokratisierendes Element sein.

Überdies wird das Argument oft dazu benutzt, den NGOs generell jegliche Berechtigung zu Partizipation abzusprechen. Da aber die Regeln der repräsentativen Demokratie ihrerseits in der Realität ja keineswegs nach der reinen Lehre des Gemeinschaftskunde-Lehrbuchs funktionieren, sondern informell durch vielfältige Interessen - darunter mächtige Wirtschaftsinteressen - gebrochen sind, dürften demokratisch wenig oder gar nicht legitimierte NGOs nicht die Hauptgefahr für die repräsentative Demokratie darstellen. Solange die kleine Minderheit mit keinerlei demokratischer Legitimation ausgestatteter Lobbies der Rüstungsindustrie - um nur ein Beispiel herauszugreifen - noch immer in ihren gesellschaftlichen Wirkungen weitaus konsequenzreichere Entscheidungen zu beeinflussen imstande ist als alle NGOs zusammengenommen, besteht hier kein Anlaß für NGOs, sich in die Defensive drängen zu lassen.

Unbeschadet dessen sind ein weiteres problematisches Moment im Verhältnis von NGOs und demokratietheoretischen Fragen deren interne Strukturen. Wenn oben die Rückkopplung an eine Mitgliederbasis positiv als Moment - wenn auch begrenzter - Legitimität angeführt wurde, so ist hier eine weitere Einschränkung angebracht: zum einen entsteht eine solche begrenzte Legitimität erst ab einer nennenswert großen Mitgliederzahl. Die Mitgliedschaft der meisten NGOs bewegt sich aber im dreistelligen Bereich, viele haben noch weniger oder überhaupt keine Mitglieder. Wenn die Arbeit von NGOs oft mit dem Begriff *advocacy* (dt. Anwaltschaft) beschrieben wird, dann trifft dies in diesem Fall sehr genau den Sachverhalt: stellvertretend für andere nimmt man mangels einer eigenen Basis deren Interessen wahr.

Darüber hinaus sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der „Basis“ in vielen Fällen sehr gering. Sei es, daß traditionelle Verbandstrukturen durch bürokratische Erstattung kaum Einfluß auf die hauptamtlichen Apparate, die die eigentlichen Akteure sind, haben. Sei es, daß im Namen von Effizienz und Professionalität anstelle demokratischer Strukturen bewußt straffe Hierarchien etabliert werden. Das bekannteste Beispiel dafür ist Greenpeace, das demokratische Organisationsformen expressis verbis ablehnt.<sup>3</sup>

Eine dritte Dimension des Demokratieproblems von NGOs, die Beziehungen zwischen den einzelnen NGOs bzw. von einzelnen Netzwerken, wurde bisher selten thematisiert und wenn, dann nur im Hinblick auf das zweifellos wichtige Verhältnis von Nord- zu Süd-NGOs (vgl. Schmidt&Take 1998). Eine genauere Analyse steht hier noch aus.

Für die Konstitution des Ensembles oder von Teilen der international agierenden NGOs als Akteur/e sind diese Strukturen aber wichtig. Ihre Offenheit, Transparenz, Pluralität, Repräsentativität - kurzum, ihre demokratische Qualität ist von entscheidender Bedeutung dafür, welche politischen Inhalte und welche Instrumente zu ihrer Durchsetzung zum Tragen kommen. Die folgenden Überlegungen sollen die Diskussion zu diesem unterbelichteten Aspekt anregen. Dabei ist es zum Einstieg sinnvoll, sich die Entstehungsdynamik der Beziehungen zwischen den NGOs anzusehen.

### Die „basisdemokratische“ Phase

Die Vorbereitungstreffen zur Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (UNCED) - es gab insgesamt vier sog. PrepComs (*preparatory committees*), von denen jedes für sich bereits eine Konferenz mit mehreren hundert Teilnehmern war - und UNCED selbst waren der erste große Auftritt der NGOs auf einer Weltkonferenz. Dies entsprach der Empfehlung des Brundtland-Berichts, in dem es über NGOs hieß: „Immer mehr Probleme von Umwelt und Entwicklung könnten ohne sie [die NGOs; P.W.] nicht in Angriff genommen werden.“ (UNCED 1987, S. 322). Die daraus folgende offene Akkreditierungspraxis der UNO hatte es mehreren tausend Organisationen ermöglicht, in Genf, New York und Rio dabei zu sein.

Die Situation war sowohl für Regierungen als auch für NGOs relativ neu. Das Ensemble der NGOs war zu jenem Zeitpunkt noch weitgehend unstrukturiert. In langwierigen und schwierigen Selbstorganisationsprozessen wurde eine horizontale Vernetzung mit quasi „basisdemokratischen“ Zügen angestrebt. Die Partizipation und Artikulation möglichst vieler NGOs sollte ermöglicht werden. Komplizierte Proporzschlüssel zwischen Nord-, Süd- und Ost-NGOs<sup>5</sup>, zwischen großen und kleinen Organisationen und zwischen den verschiedenen Themen wurden erprobt, um eine demokratische Legitimität innerhalb der NGO-Gemeinde und eine gewisse Repräsentativität zu gewährleisten.

Tägliche *strategy meetings*, die offen waren für jeden, der teilnehmen wollte, und bei denen oft Hunderte NGO-Vertreter und Vertreterinnen präsent waren, bildeten den Rahmen für die politische Debatte, sorgten für Kommunikation und ermöglichten ein gewisses Mandat und Transparenz für das, was die auch und ermöglichten ein gewisses Mandat und Transparenz für das, was die auch damals bereits existierenden Leitfiguren taten. Das International Non-Governmental Forum (INGOF) bildete den institutionellen Kern, der die NGO Aktivitäten koordinierte. Das INGOF konnte sich auf eine breite Zustimmung von periodisch tagenden Plenarversammlungen der NGOs stützen (vgl. Padbury 1997). Insgesamt erinnerten diese Selbstorganisationsversuche stark an die

Frühphase der 68er Studentenbewegung. Daß eine Sensibilität für den Bedarf an demokratischer Regulierung der Binnenverhältnisse in der NGO-Gemeinde bestand, zeigt sich auch an der damaligen Diskussion über einen „NGO-Code of Conduct“, für den bereits ein erster Entwurf vorlag (Roy 1992).

Selbst das Problem des unterschiedlichen Zugangs zu Ressourcen sollte mindestens im Nord-Süd-Verhältnis Berücksichtigung finden. Der Vertrag über NGO-Zusammenarbeit und Ressourcenteilung, der Teil eines Pakets von ca. 30 alternativen Texten zur Agenda 21 ist, sah z.B. vor, „mindestens ein Prozent unseres Jahresbudgets mit anderen Mitgliedern der NGO-Gemeinde ... zu teilen.“

Die Versuche demokratischer Selbstorganisation waren natürlich auch damals schon von begrenzter Reichweite und sicher nicht der Weisheit letzter Schluß. Dennoch war immerhin Konsens, daß dies nur der Anfang eines kontinuierlichen Demokratisierungsprozesses in den Beziehungen der NGOs untereinander zu sein habe, in dessen Verlauf auch innovative Formen der demokratischer Kooperation gefunden werden sollten. Die noch frische Erfahrung der Zivilgesellschaften Mittel- und Osteuropas tat das Ihrige dazu, die Demokratisierung der eigenen Strukturen als unbestrittenes Leitbild zu etablieren.

#### Zerfall der „Basisdemokratie“

Im Verlaufe des Rio-Prozesses erodierte dieser Ansatz immer mehr. Statt dessen setzte sich ein effizienzorientierter Pragmatismus durch, der das interne Demokratieproblem der NGO-Gemeinde nicht mehr reflektierte. Faktoren, die diese Entwicklung begünstigten, waren u.a.

- der tagespolitische Druck, die Artikulations- und Handlungsfähigkeit gegenüber der Regierungsseite aufrechtzuerhalten, wobei vor allem die Industrieländer zum einen natürlich nach wie vor über unvergleichlich mehr Ressourcen für internationale Verhandlungen verfügen als die NGOs. Zum anderen drückten eben jene Industrieländer in der WTO, der OECD und den Bretton Woods Institutionen - ganz anders als in der UNO - aufs Tempo, um weitreichende Wirtschaftsabkommen unter Dach und Fach zu bringen;
- die Absorptionswirkung der immer komplexer werdenden Verhandlungen im Rio-Folgeprozeß. Hat man sich erst einmal auf die Rationalität z.B. der Klima-Verhandlungen eingelassen, werden die Anforderungen an Professionalität und fachliche Qualifizierung so hoch, daß demokratische Selbstorganisation mit ihren langwierigen und aufwendigen Prozeduren als lästiger Ballast erscheint;
- die Ressourcenknappheit, die nur einer begrenzten Anzahl von NGOs überhaupt die kostenintensive Arbeit auf internationaler Ebene auf Dauer erlaubt. Sie führte dazu, daß über die Finanzen eine Selektion stattfand, die die Anzahl der Mitspieler auf dem internationalen Feld deutlich reduzierte. Der Bedeutungsverlust des Nachhaltigkeitsdiskurses auf der internationalen Agenda hat darüber hinaus zu einem Rückgang der staatlichen und privaten Geld-

quellen geführt, die für Rio vergleichsweise kräftig sprudelten, mit dem Resultat einer verstärkten Konkurrenz um die Mittel;

- einige größere NGOs vor allem aus den Industrieländern sahen ihre partikularen Organisationsinteressen in einem relativ offenen demokratischen Prozeß nicht ausreichend repräsentiert.

Von zentraler Bedeutung war allerdings, daß die Eigendynamik der politischen, kulturellen etc. Diversität unterschätzt wurde. Im Gegensatz zum offiziellen Slogan „Vielfalt ist unsere Stärke“ wurde die Vielfalt als Schwäche oder als lästig wahrgenommen. Die aus der Vielfalt der Identitäten resultierenden Interessenwidersprüche konnten nicht vermittelt werden, z.B. nach dem Modell eines demokratischen Parlaments auf nationalstaatlicher Ebene, mit institutionalisierter Mehrheit und Opposition. Die Widersprüche bestehen zwischen:

- Nord- und Süd-NGOs,
- gemäßigten und radikaleren NGOs,
- auf Lobby und auf Bewegung orientierten NGOs,
- anglophonen und romanisch geprägten politischen Kulturen,
- finanzstarken und finanzschwachen NGOs,
- großen und kleinen NGOs.

Die Kapitulation vor der Vielfalt reflektiert ein tiefer liegendes, bis heute ungelöstes Problem: Pluralität, politische und kulturelle Vielfalt sind ein Wert an sich, den zu respektieren zum Kernbestand demokratischer Prinzipien gehört. Den Prozeduren demokratischer Entscheidungsfindung dagegen ist eine Tendenz zur Vereinheitlichung inhärent. Das Mehrheitsprinzip und der Zwang zum Konsens, wenn gegenüber konkreten Entscheidungen eine gemeinsame Position gefunden werden soll, nivellieren die Diversität. Eine Antwort, die den Widerspruch versöhnen könnte, bzw. ein allgemein akzeptiertes Regelsystem, das ihn demokratisch handhabbar gemacht hätte, wurde nicht gefunden. In diesem Punkt sind die Staaten den NGOs insofern um einiges voraus, als mit dem Völkerrecht und eingespielten diplomatischen Gepflogenheiten immerhin Ansätze eines fixierten Regelsystem existieren.

Auch aus diesem Grunde haben sich zahlreiche NGOs aus der internationalen Arbeit zurückgezogen. Andere wiederum agieren zwar weiter, aber sie müssen dies in einem unstrukturierten Feld tun, in dem hinsichtlich demokratischer Prozeduren quasi anarchische bzw. Marktverhältnisse herrschen. In Abwesenheit eines demokratischen Regelsystems bilden sich wie auf einem unregulierten Markt zunehmend informelle Hierarchien, Asymmetrien, Konkurrenz und Hegemonialstrukturen heraus.

Diejenigen NGOs, die weiterhin auf internationaler Ebene präsent sind, haben daraus die Konsequenz gezogen, vor allem ihre eigene Organisation und Position zu stärken. Thematische und/oder politische Allianzen zwischen einzelnen NGOs und NGO-Netzwerken gibt es nach wie vor, allerdings pragmatisch kalkuliert, sowie zeitlich und thematisch begrenzt mit einer überschaubaren Anzahl von Partnern, die man sich gezielt aussucht.

## Die NGO-Multis

Auf das Scheitern einer an „basisdemokratischen“ Leitbildern orientierten internationalen Vernetzung haben einige große NGOs aus dem Norden mit der Schlußfolgerung reagiert, ihre eigenen Strukturen zu transnationalisieren und zu „global players“ zu werden, die an mehreren Punkten des Globus zugleich präsent und handlungsfähig sind.

Die folgenden Ausführungen skizzieren diese neuen Trends. Sie beruhen im wesentlichen auf teilnehmender Beobachtung und Gesprächen mit entsprechenden NGO-Vertretern. Eine systematische wissenschaftliche Untersuchung über diese Entwicklung liegt bisher nicht vor. Da zivilgesellschaftlicher Partizipation in internationalen Entscheidungsprozessen gerade in Konzepten, die der Globalisierung gegenüber zumindest partiell kritisch gegenüberstehen (wie dem der *global governance*) eine hohe Bedeutung zugemessen wird, ist es wichtig, die innere Struktur und Dynamik der „internationalen Zivilgesellschaft“ im Detail zu analysieren, um deren tatsächliches Demokratisierungspotential realistisch abschätzen zu können.

Vorreiter der Transnationalisierung<sup>7</sup> waren schon seit längerem einige große Naturschutzverbände in den USA. Vor allem *The Nature Conservancy* (TNC) hat systematisch Filialen in mehreren Ländern Lateinamerikas gegründet (vgl. Gudynas 1994). Diese Filialen sind mit einheimischem Personal besetzt, erhalten aber finanzielle Mittel und Know how von der „Mutterorganisation.“

*Greenpeace International* und der *World Wide Fund for Nature* (WWF) waren von Anfang darauf hin konzipiert, nationale Gliederungen auch außerhalb ihrer Herkunftsländer zu etablieren. Insbesondere Greenpeace geht dabei sehr systematisch vor und hat z. B. mit der Eröffnung von Büros in Rußland und China strategischen Weitblick bewiesen. Da die Organisation nicht auf Mitglieder angewiesen ist, ist der systematische Aufbau von zentral gesteuerten Büros auch vergleichsweise einfach, da die entscheidende Voraussetzung dafür, die finanziellen Mittel, zentral bereitgestellt werden. Auch bei der Rekrutierung des Personals greift Greenpeace nicht unbedingt auf Ressourcen vor Ort zurück, sondern besetzt seine Büros international. Damit wird eine hohes Maß an Homogenisierung und eine weltweit gleiche Identität („corporate identity“) möglich. Greenpeace nähert sich damit wie keine andere NGO dem Image des „global players“ aus der Wirtschaft an. Aus Greenpeace wird *McGreenpeace*.

Eine andere Strategie verfolgt *Friends of the Earth International* (FOEI). Hier wird die Transnationalisierung nicht durch eine Zentrale von oben aus betrieben, sondern bestehende nationale Umweltorganisationen werden gewonnen, sich dem internationalen Netzwerk anzuschließen. In der Bundesrepublik ist der BUND Mitglied von FOEI. Der BUND ist die mitgliederstärkste deutsche Umweltorganisation und aus dem politischen Kontext der Bundesrepublik heraus entstanden.

FOEI ist daher auch ein vergleichsweise lockerer Zusammenschluß, eher traditionellen Internationalen von unten vergleichbar und beruht im wesentlichen

auf inhaltlicher politischer Übereinstimmung. Das Profil der Mitgliedsorganisationen wird auch nicht einem einheitlichen Design unterworfen, die Eigenständigkeit bleibt voll bewahrt. Die Beziehungen der Mitglieder ist partnerschaftlich und die Transnationalisierungsprozesse verlaufen eher über inhaltliche Diskussionen, gemeinsame Kampagnen und Projekte. Zum Beispiel wird das Konzept der Studie *Zukunftsfähiges Deutschland*, die im Auftrage des BUND und Misereor von einem wissenschaftlichen Institut erstellt wurde, jetzt auch auf andere Länder übertragen, wo ähnliche Studien erstellt werden sollen, so u.a. in Brasilien, Chile und Ghana. Die Projekte werden über FOEI weitgehend mit Drittmitteln finanziert. Dieser Finanzierungsmodus schließt auch eine einseitige finanzielle Abhängigkeit von Mitgliedern oder Partnern und die Entstehung von Klientelismus aus. Die Kooperation mit FOEI ist dabei nicht an die Mitgliedschaft in FOEI gebunden. Durch diese offene und weitgehend demokratische Strategie konnte FOEI inzwischen auch zahlreiche Mitglieder in Entwicklungsländern gewinnen.

Eine gemischte Strategie verfolgt OXFAM International. Zum einen wird die „OXFAM-Familie“ durch bereits bestehende, mehr oder minder große Organisationen vergrößert: quasi durch „freundliche Übernahmen“. Ein Beispiel dafür ist die Aufnahme von NOVIB, eine der bedeutendsten Entwicklungshilfeorganisationen der Niederlande. Dabei wird NOVIB zunächst eine gewisse Zeit seinen alten Namen und seine alten Strukturen beibehalten und erst nach einigen Jahren einen gleitenden Übergang in die neue Identität vornehmen. Parallel dazu werden aber von England aus mit finanzieller Unterstützung und systematischer Beratung OXFAM-Organisationen gegründet. So z.B. OXFAM Deutschland (Sitz Berlin) oder - sehr vorausschauend in den frankophonen Raum hinein - OXFAM Quebec. Die nationalen Mitgliedsverbände von OXFAM International sind organisatorisch eigenständig, haben sich aber im politischen Profil, thematisch und in der Arbeitsweise an zentral vorgegebene Standards zu halten. Ähnliche Expansionsbestrebungen lassen sich bei einigen humanitären Organisationen, wie *Médecins sans Frontières*, *Journalistes sans Frontières* u.a. beobachten.

Ein besonderer Fall von Transnationalisierung ist das *Third World Network* (TWN). Das TWN ist die einzige transnationale NGO, die aus einem Entwicklungsland (Malaysia) hervorgegangen ist, in anderen Entwicklungsländern - sowohl in Afrika als auch Lateinamerika - Fuß gefaßt hat und zudem sehr erfolgreich ist. Das TWN setzt bei seiner Expansionsstrategie sehr auf starke Persönlichkeiten aus der NGO Szene eines betreffenden Landes, häufig auch Wissenschaftler. So ist z.B. die indische Trägerin des alternativen Nobelpreises, Vandana Shiva, mit ihrer Organisation Mitglied des TWN. Die Prominenz und Autorität dieser Persönlichkeiten sowie die qualifizierten Analysen des TWN haben ihm - unbestreitbar auch im Verein mit einem psychologisch geschickt eingesetzten Süd-Bonus - immer wieder eine führende Rolle in der internationalen NGO-Gemeinde ermöglicht. Dabei konnte sich das TWN im Konfliktfall hin und wieder auch gegenüber großen transnationalen NGOs aus dem Norden

durchsetzen.<sup>8</sup> Insofern sind die häufig konstatierten Widersprüche zwischen Nord- und Süd-NGOs nicht automatisch von der Hegemonie des Nordens geprägt.

Ungeachtet der politischen Ausrichtung entstehen durch die Transnationalisierung einiger NGOs und NGO-Netzwerke neue und starke Akteure, die dazu tendieren, Dominanzzentren in der internationalen NGO-Szene zu werden und die mit anderen transnationalen NGOs in Konkurrenz um Einfluß und Ressourcen treten. Gleichzeitig wächst deren Akzeptanz bei staatlichen Akteuren und fördert deren Neigung, statt mit einer Vielfalt heterogener NGOs mit einigen ausgesuchten Partnern zu kooperieren, wie im Fall der Allianz zwischen Weltbank und dem WWF, die das Ziel hat, die Rate des unter Naturschutz stehenden Waldes von derzeit weltweit 6% auf 10% bis im Jahr 2000 zu steigern.<sup>9</sup>

In die gleiche Richtung weist die jüngst stattgefunden Hinwendung der WTO, die sich bisher als besonders NGO-resistent gezeigt hatte, zur Zivilgesellschaft. Bei der Genfer Ministerratstagung im Mai 1998 kündigte der Generaldirektor der Organisation, Ruggiero, bereits in seiner Eröffnungsrede an: „Ich werde nach dieser Konferenz einen beträchtlichen Teil meiner Zeit verbesserter Informationsarbeit und dem Dialog mit der Zivilgesellschaft widmen.“ In der Abschlusserklärung der Ministerratstagung wird der Gedanke aufgegriffen und eigens ein Kapitel eingefügt, in dem die WTO zukünftig die Transparenz ihrer Arbeit verspricht.

Allerdings verbindet sich damit, wie während einer Diskussion Ruggieros mit NGOs<sup>10</sup> am Rande der WTO-Konferenz deutlich wurde, die Erwartung, daß der Dialog „mit der Zivilgesellschaft“ in gleicher Weise möglich wäre wie mit *einem* Akteur, der über ein repräsentatives Mandat für einen solchen Dialog verfügt und mit einer Stimme für seine Basis sprechen könnte. Dies ist angesichts der Heterogenität und Widersprüchlichkeit der Zivilgesellschaft jedoch nicht möglich. Dennoch hatte im Vorfeld der Genfer WTO-Tagung eine in Genf ansässige NGO in Kooperation mit Ruggiero den Vorschlag erarbeitet, ein ständiges Konsultationsgremium bei der WTO zu etablieren, in dem neben Regierungsvertretern NGOs sowie die Interessenverbände der Wirtschaft vertreten sein sollten (ICTSD 1998). Dieses korporatistische Konstrukt erleichterte für die WTO nicht nur aus praktischen Gründen den Dialog, sondern würde die Positionen der NGOs von vorne herein neutralisieren. Eine solche Art von Partizipation liefe auf einseitige Instrumentalisierung hinaus, bei der der staatlichen Seite eine neue Legitimationsgrundlage verliehen würde, während der Einfluß der NGOs sich um Null bewegen würde.

Bei anderen internationalen Organisationen gibt es bereits vergleichbare Arrangements. So bei der OECD in Form des gewerkschaftlichen *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) und dessen Gegenstück, dem *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) oder bei der Weltbank, die seit Jahren ein NGO-Liaison-Komitee unterhält.<sup>11</sup>

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit diesen Formen von Partizipation haben die in Genf anwesenden NGOs den Vorschlag

mit großer Mehrheit und Vehemenz abgelehnt. Allerdings ist es durchaus möglich, daß sich NGOs finden, die die Rolle des zivilgesellschaftlichen Feigenblatts für die WTO doch noch übernehmen. Welche Interessen sich in diesem Differenzierungsprozeß innerhalb der *NGO-community* durchsetzen, ist derzeit weder abzusehen, noch allein von den NGO abhängig.

### Die Netzwerk-Guerilla

Am 30. April 1998 brachte die *Financial Times* einen Beitrag, der mit dem Titel „Die Netzwerk-Guerillas“ überschrieben war. Der Artikel bezog sich auf die internationale Kampagne von NGOs gegen ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI)<sup>12</sup>, das seit drei Jahren bei der OECD verhandelt wird. Am Beispiel der Anti-MAI-Kampagne lassen sich - zumindest in Ansätzen - einige neue Entwicklungen im Agieren von NGOs erkennen, die tendenziell in einer Alternative zu der unter demokratischer Perspektive problematischen Transnationalisierung großer NGOs münden könnten. Sie scheinen die strategischen Überlegungen, die am Schluß dieses Beitrags angestellt werden, zu untermauern.

Die Vorgeschichte: Nach zwei Jahren Verhandlungen hinter verschlossenen Türen hatten NGOs im Oktober 1997 dafür gesorgt, daß der Vertragstext öffentlich wurde. Es gelang ihnen nicht nur, die Medien, sondern über diesen Weg auch Parlamentarier, Gewerkschaften, in den USA und Kanada auch mehrere Gebietskörperschaften usw. gegen das MAI zu mobilisieren. Am spektakulärsten war ein Beschluß des Europäischen Parlaments, in dem das MAI abgelehnt wird. Der ursprünglich geplante Termin zur Paraphierung des Abkommens, Ende April 1988, wurde nicht eingehalten; die Verhandlungen gerieten in eine Krise und wurden - zumindest offiziell - erst einmal für ein halbes Jahr ausgesetzt.

Auch wenn die Unterbrechung der MAI-Verhandlungen nicht allein, ja nicht einmal primär<sup>13</sup> auf die NGO-Proteste zurückzuführen ist, so war das MAI doch ein klassischer Fall dafür, daß diese in der Lage sind, für Öffentlichkeit und Transparenz in internationalen Verhandlungsprozessen zu sorgen. Die *Financial Times* erkannte daher völlig richtig: „Die entscheidende Lektion ist, daß die wachsenden Bedürfnisse nach Transparenz und öffentlicher Kontrolle, mit denen Regierungen in ihrem Land konfrontiert sind, auf die internationale Arena übergreifen. Das macht es schwerer in Verhandlungen, Abmachungen hinter geschlossenen Türen zu treffen und sie den Parlamenten einfach zur Absegnung vorzulegen. Statt dessen stehen sie unter dem Druck, eine breitere öffentliche Legitimierung für ihre Vorhaben zu gewinnen und sie öffentlich darzulegen und zu verteidigen“ (*Financial Times*, 30.4.1998).

Der - wenn möglicherweise auch nur vorläufige - Sieg der NGOs in der „Schlacht um die öffentliche Meinung“ (ebd.) beim MAI signalisiert einen weiteren interessanten Trend in der internationalen NGO-Gemeinde: Das MAI gehört, anders als internationale Abkommen zu umwelt- oder entwicklungspoliti-

schen Fragen nicht zu den sogenannten *soft issues* der internationalen Agenda, die nach Rio immer stärker marginalisiert wurden, sondern zu den „harten“ ökonomischen Themen. Das gleiche trifft auf die institutionelle Dimension zu. Die OECD als Zusammenschluß der Industrieländer ist ein reiner „Club der Reichen“ der einen rigorosen neoliberalen Kurs verfolgt. Mit dem MAI liefen die NGOs also nicht in die Irrelevanzfalle, in der sie in vielen, machtpolitisch marginalen Gremien der UNO seit Rio sitzen.

Die Anti-MAI-Kampagne ist aber auch noch aus einem anderen Grund sehr interessant: der Erfolg der NGOs wurde nicht von den großen, transnational operierenden NGOs erzielt, sondern durch ein sehr loses, wenig integriertes Netzwerk, an dem sowohl kleine NGOs - in der Bundesrepublik WEED und Germanwatch - als auch einige der transnationalen NGOs teilnahmen, letztere jedoch keineswegs in einer hervorgehobenen Rolle. Insofern trifft auch unter organisatorischen Gesichtspunkten die Bezeichnung „Netzwerk-Guerilla“ einen erhellenden Aspekt der Sache, als er die Leistungsfähigkeit dezentraler Strukturen unterstreicht. Der Erfolg der MAI-Kampagne dementiert jene unter den großen NGOs, die meinen, mit Zentralisierung und anderen strukturellen Mitteln sowie dem massiven Einsatz von Ressourcen politisch entscheidend voranzukommen.

Es wäre allerdings verkürzt, den Erfolg beim MAI auf die Organisationsstruktur des Akteurs zu reduzieren. Viel wichtiger ist, daß die politische Ausrichtung der Kampagne sich nicht auf eine konstruktive Verbesserung des von der Regierungsseite vorgegebenen Projektes einließ, sondern das MAI in den Kontext der neoliberalen Globalisierung einordnete und insgesamt ablehnte. Offenbar traf sie da eine Stimmung in der Öffentlichkeit, die - wie diffus auch immer - von wachsenden Zweifeln an der Globalisierung erfaßt wird. Hier liegt das eigentliche Geheimnis ihres Erfolgs. In Frankreich, Kanada und z.T. auch in den USA führte die Mobilisierung der NGOs sogar dazu, daß die Ablehnung des MAI Massencharakter annahm.

Daß die Anti-MAI-Kampagne weit über den üblichen *single issue*-Charakter von NGO-Kampagnen hinausging und die Kernfrage der aktuellen historischen Situation traf, läßt sich auch aus der Reaktion der Gegenseite belegen. Nach der Aussetzung der MAI-Verhandlungen stellte die OECD eine Studie vor (OECD 1998), in der sie ihre Sorge darüber zum Ausdruck brachte, daß die Globalisierung bei den Bürgerinnen und Bürgern an Akzeptanz verlieren könnte. Deshalb sei es notwendig, die positiven Auswirkungen der Globalisierung besser zu kommunizieren.

Die für eine zukünftige Strategie von NGOs interessantesten Lektionen aus der Anti-MAI-Kampagne sind:

- NGOs haben über den Tellerrand ihrer *single issues* hinaus mit der neoliberalen Globalisierung eine gesellschaftliche Grundproblematik thematisiert;
- die konfrontative Ablehnung des MAI hat sich gegenüber einer „konstruktiven Verbesserung“ durchgesetzt, ohne der Wirkung der Kampagne in Medien und Öffentlichkeit zu schaden;

- politische Durchsetzungsfähigkeit erreichen NGOs, wenn ihre Themen „die Massen ergreifen“ und Bewegung an der Basis entsteht;
- lockere Netzwerkstrukturen haben sich als effizient erwiesen, zentralistische und hierarchische Organisationsformen dagegen als nicht notwendig, bzw. sie wären wahrscheinlich kontraproduktiv gewesen;
- kleine und zu flexibler Reaktion fähige NGOs haben eine wichtige, wenn auch nicht monopolartige Rolle gespielt.

### Ansätze einer emanzipatorischen Strategie in der internationalen NGO-Gemeinde

Der Trend zu einer zentralistisch und hierarchisch organisierten Transnationalisierung von NGOs einerseits, der relative Erfolg der MAI-Kampagne durch eine anders geartete Konstellation andererseits verweisen darauf, daß derzeit Differenzierungs- und Neuformierungsprozesse innerhalb der NGO-Gemeinde stattfinden. Diese Veränderungen scheinen zugleich auf dem Hintergrund einer sinkenden Akzeptanz des neoliberalen Projekts stattzufinden.

Für eine an emanzipatorischen Interessen orientierte Partizipation von NGOs an internationalen Entscheidungsprozessen ergeben sich aus dieser Situation Chancen, aus der Defensive herauszukommen. Voraussetzung ist freilich eine gründliche Strategiedebatte. Dabei müßten - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - folgende Punkte Berücksichtigung finden:

1. Die ökonomischen Determinanten der Globalisierung und ihre neoliberale Ausrichtung müssen zum Thema für NGOs werden. So trivial dies ist, für NGOs, die einen ihrer wichtigsten komparativen Vorteile aus ihrer *single issue*-Orientierung beziehen, wirft das Denken und erst recht das Handeln in größeren Zusammenhängen beträchtliche Anpassungsprobleme auf. Da zudem ihr Aufstieg im wesentlichen nach dem Epochenbruch 1989/90 stattfand, sind sie in hohem Maße von den ideologischen Perspektiven jener Periode geprägt. Dazu gehört ein starker anti-ideologischer Affekt, der über alles, was die Einpunkt-Sichtweise überschreitet, einen generellen Ideologieverdacht hegt. Gleichwohl führt unter Bedingungen der Globalisierung nichts an der Einsicht vorbei, daß, wer nur etwas vom Regenwald versteht, auch davon nichts versteht.
2. Die Thematisierung des Globalisierungsprozesses erfordert ökonomische Expertise. Benötigt wird eine politische Ökonomie der Globalisierung. NGOs sollten sich in die dafür notwendigen Diskussionen einbringen.
3. Die Machtblindheit der meisten NGOs muß überwunden werden. Im Verein mit der Blindheit gegenüber ökonomischen Interessen hat sie zu der Illusion geführt, mit guten Argumenten, vorgetragen in Lobbygesprächen, ließen sich entscheidende Veränderungen erreichen.
4. Es ist eine Orientierung auf die machtpolitisch wichtigen Zentren internationaler Regulierung notwendig. D.h. die Fixierung auf das UN-System und die Einbindung in unbedeutende Diskussionsforen ist zu überwinden. Statt des

- sen gilt es, sich auch den *high politics* und den damit verbunden Institutionen IWF, Weltbank, WTO, OECD etc. zuzuwenden.
5. Die einseitige Konsensfixierung als Grundlage der politischen Kultur gilt es um Konfliktbereitschaft und Konfliktfähigkeit zu ergänzen. Alle bedeutenden gesellschaftlichen Veränderungen waren das Resultat von historischen Konflikten und Kämpfen, auch wenn diese dann in historische Kompromissen konsensual konsolidiert wurden. Zukünftig ist der flexible Einsatz sowohl von konfliktiven als auch konsensualen Mitteln erforderlich.
  6. Autonomie und Unabhängigkeit, inklusive finanzielle Unabhängigkeit<sup>14</sup> sind unabdingbar, wenn die NGOs mit emanzipatorischen Strategien eine Zukunft haben wollen. Das bedeutet vor allem, gegenüber den Kooptions- und Instrumentalisierungsstrategien von staatlicher Seite her wirksame Gegenstrategien zu entwickeln. Die oben genannte „Offensive des Lächelns“, die jetzt von WTO und OECD angekündigt wurde, wird hier neue Herausforderungen bringen.
  7. Die derzeitige Konjunktur von NGOs sollte nicht zu der Fehleinschätzung verführen, sie seien die Speerspitze emanzipatorischen Wandels. Ohne Bündnispartner werden NGOs langfristig nicht viel erreichen. Allianzen mit anderen Akteuren sind notwendig. Dies würde vor allem bedeuten, die Bindungen an die neuen sozialen Bewegungen, aus denen die NGOs ihre ursprüngliche Kraft gewonnen hatten, wieder zu intensivieren. Dabei geht es nicht um ein nostalgisches *back to the roots* und eine Rückkehr zu prä-professioneller Unschuld, sondern darum, die Dialektik zwischen sozialer Bewegung und NGOs bewußt zu beider Nutzen und Stärkung zu gestalten. NGOs sollten sich stärker als Infrastruktur sozialer Bewegung verstehen. Darüber hinaus gehören die *alten* sozialen Bewegungen und ihre Organisationen, die Gewerkschaften, ebenso wie die neuen oder neu entstehenden sozialen Bewegungen sowie Teile des akademischen Sektors in ein Bündnis-konzept von emanzipatorischen NGOs.
- Angesichts der Neuformierungsprozesse in der NGO-Gemeinde kommt der Kooperation von *like minded* NGOs eine Schlüsselrolle zu. Emanzipatorische Ansätze werden nur insoweit zum Tragen kommen, als sie sich auch organisiert gegenüber konkurrierenden Strukturen in der internationalen NGO-Gemeinde durchzusetzen vermögen. Andernfalls wird es ihnen nicht gelingen, einen nennenswerten Beitrag zur historisch notwendigen „Globalisierung von unten“ zu leisten.

## Anmerkungen:

- <sup>1</sup> Der Shell-Jugendstudie 1997 zufolge gaben auf die Frage, wem sie die Lösung der globalen Probleme zutrauen, 60% der deutschen Jugendlichen Greenpeace an, 50% hielten auch andere NGO dazu fähig, während die Politiker nur auf 30% kamen.
- <sup>2</sup> Hinter dem vagen Begriff Partizipation können sich verschieden intensive Formen der Teilhabe an Entscheidungsprozessen verbergen. Sie reichen von Information über Dialog bis hin zu verbindlich festgelegten Anhörungsrechten.
- <sup>3</sup> Der Geschäftsführer von *Greenpeace International*, Thilo Bode, äußerte sich dazu folgendermaßen: „Aus meiner Sicht ist es essentiell, daß ein Verband wie *Greenpeace*, der konfrontativ arbeitet, und sich mit mächtigen Interessengruppen auseinandersetzen muß, schnell und flexibel reagieren kann.“ Demgegenüber würden „demokratische Organisationsformen wie Mehrheitsentscheidungen in Fachgremien sowie die unbeschränkte Zulassung von Vereinsmitgliedern die Effektivität entscheidend hemmen“. Bode, Thilo; Igittigitt, Qualitätskontrolle. Ein Ökoverband muß wie ein Konzern geführt werden. In: Spiegel Spezial, 11/95.
- <sup>4</sup> Der Begriff „basisdemokratisch“ in diesem Zusammenhang meint natürlich Basis nicht im strengen Sinne als lokale Ebene, sondern die Gesamtheit der an internationalen Verhandlungen beteiligten NGOs von denen so manche durchaus - wie oben dargestellt - ohne tatsächlichen Basisbezug sein können.
- <sup>5</sup> NGO aus dem Osten waren sofort nach dem Epochenbruch in Osteuropa in den UNCED Prozeß integriert worden. Einige von ihnen hatten z.B. als Anti-Atomkraftwerks-Bewegungen einen großen Anteil an den Umbrüchen, so z.B. in Ungarn und den baltische Staaten. Heute sind sie aus der internationalen NGO-Szene praktisch verschwunden.
- <sup>6</sup> *Treaty for NGO Cooperation and Sharing Of Resources*; Final Text, June 11, 1992
- <sup>7</sup> Lange bevor dieser Trend einsetzte, gab es mit *amnesty international* bereits eine prominente NGO, die eine transnationale Struktur aufwies. Aufgrund einer sehr spezifischen Konstellation - u.a. die politischen Dimensionen der Menschenrechtsthematik im Kalten Krieg - ist *amnesty* ein Sonderfall, der aus dem hier diskutierten Rahmen herausfällt.
- <sup>8</sup> So konnte z.B. das TWN bei einem internationalen *Strategy Meeting* zur Kampagne gegen das Multilaterale Investitionsabkommen im Mai 1998 in Genf, an der der Autor teilnahm, mit seiner kompromißlosen Ablehnung des Abkommens gegenüber dem WWF und einigen anderen „gemäßigten“ NGOs die Mehrheit der NGOs auch aus dem Norden hinter seiner Position versammeln.
- <sup>9</sup> vgl. *Saving our Trees of Life*; gemeinsame Erklärung von James D. Wolfensohn (Weltbankpräsident) und Kathryn S. Fuller (WWF, USA), elektronisch verfügbares Dokument über Listserver: LISTSERV@LIST.SIERRACLUB.ORG.
- <sup>10</sup> Der Autor nahm an dieser Veranstaltung teil.
- <sup>11</sup> Z.B. arbeitet aus der Bundesrepublik dort ein Vertreter der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklung (EZE) mit.
- <sup>12</sup> Das MAI wäre, wenn der vorliegende Textentwurf verabschiedet würde, das bisher weitestgehende und härteste Liberalisierungs- und Deregulierungsabkommen, das im Zuge der neoliberalen Globalisierung entstanden ist. Das MAI ist wie kein anderes Abkommen zuvor unmittelbarer Ausdruck der Interessen der dominanten transnationalen Konzerne, Vgl. Engels u.a. 1998.
- <sup>13</sup> Vor allem die gravierenden Widersprüche in den wirtschaftsstrategischen Interessen zwischen EU und USA haben zur Verhandlungskrise geführt.
- <sup>14</sup> Das heißt nicht der puristische Verzicht auf „Staatsknete“, sondern in erster Linie eine hinreichende Diversifizierung von Finanzierungsquellen.

**Literatur**

Altwater, Elmar/ Brunnengräber, Achim/ Haake, Markus/ Walk, Heike (Hg.)(1997), *Vernetzt und verstrickt, Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*. Münster.

Calließ, Jörg (Hrsg.)(1998), *Barfuß auf diplomatischem Parkett, Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik*. Loccum Protokolle 9/97; Loccum.

Engels, Rainer; Martens, Jens; Wahl, Peter; Windfuhr, Michael (1998), *Alles neu macht das MAI? Das Multilaterale Investitionsabkommen*. Bonn.

Gudynas, Eduardo (1994), *El movimiento ambientalista en America Latina. Descripción, Analisis y Propuestas desde la Ecología Social; Tesis Mestría en Ecología Social*; Montevideo.

ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (1998), *Civil Society Declaration on Openness, Transparency and Access to Documents in the WTO* (Draft); Geneva.

Messner, Dirk (1998), „Das Modernisierungspotential der NGO und die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit“, in: Calließ, Jörg, o.o.a., S.263-290

OECD (Hrsg.) (1998), *Open Markets. The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*. Paris.

Padbury, Peter, *International Cooperation among NGO Networks, Experiences, Reflections and a survey on next steps*. Statement for WEED Workshop „Beyond Rio“, Ottawa, 1997

Roy, Bunker (1992), *Code of Conduct for the Relations between Northern and Southern NGOs*; Draft; o.O.

Schmidt, Hilmar; Take, Ingo (1998), „Demokratischer und besser? Der Beitrag von NGO zur Demokratisierung Internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme“, in: Calließ o.o.a., S.308-329.

Wahl, Peter (1996), *NGOs - der am meisten überschätzte Akteur der 90er Jahre; in: Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?*; Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.) Bonn.

WCDE (1987), *Brundtland-Bericht; Unsere Gemeinsame Zukunft*; Volker Hauff (Hg.), Grevin.

**Anschrift des Autors:**

Peter Wahl  
 Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED  
 Bertha-von-Suttner-Platz 13  
 53 111 Bonn  
 e-mail: weed@bonn.comlink.apc.org

südostasien

zurv: philippinenforum bzw. südostasien informationen

**1/98**

**Konsum und Lebensstil**

**nächste Ausgabe:**

2/98 Finanzkrise in Ostasien

**vorherige Ausgaben:**

Dez. 97 Die Philippinen in Südostasien

3/97 Südostasien und Südostasien (südostasien informationen)

Aug. 97 10 Jahre Philippinenbüro (philippinenforum)

**Vietnam** Wie die Marktwirtschaft die Gesellschaft verändert

**Laos** Wie die Partei die Krise zur Festigung ihrer Führung benutzt

**Thailand** Mittelschichten: Globale Lebensstile und lokale Kultur

**Malaysia** Konsumorientierung, Selbstbezogenheit und Apathie

**Philippinen** Tellen, tauschen, sammeln: (Über-) Lebensstile

südostasien erscheint vierteljährlich im Umfang von 60-88 Seiten

Einzelpreis: DM 9,- (zzgl. Porto), Jahresabo: DM 36,- bzw. DM 72,- (Institutionen)

Erhältlich bei: philippinenbüro oder Südostasien-Informationstelle im Asiahaus, Bülimannstr. 11, D-45327 Essen; Tel. 0201/630 36-18.

Fax: 0201/630 36-19, E-Mail: soainfo@essenhaus.org

**Achim Brunnengräber<sup>1</sup>**

**Über die Unzulänglichkeiten kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt**

**Einleitung**

Die Politik diffundiert in komplexe inter- wie supranationale Institutionensysteme und transnationale Netzwerke. So wie die Volkswirtschaft im Prozeß der Globalisierung den lokalen und nationalen Ort als einzigen Bezugsrahmen längst hinter sich gelassen hat und zur Weltwirtschaft geworden ist, reicht auch die Politik über das begrenzte politische Gemeinwesen und das nationalstaatliche Territorium hinaus und wird Weltpolitik. Die Verklammerung von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht, von Nation und Demokratie, löst sich auf. Neue Interaktionen zwischen globaler, nationaler und lokaler Politik treten hervor. Nationale, politische Räume, in denen sich demokratische Verfahren, Institutionen und Prozesse geformt haben, sind nicht mehr deckungsgleich mit den globalen Arenen, in denen weitreichende Entscheidungen weitab des Einfluß- und Mitgestaltungspotentials der StaatsbürgerInnen getroffen werden.

Wie könnte die sich globalisierende Politik demokratisch angemessen organisiert werden? Wie kann die Übertragung politischer Entscheidungen in die internationale Arena durch prozessuale oder institutionelle Teilnehmungsformen demokratisch gewährleistet und gesichert werden? Läßt sich Demokratie überhaupt jenseits des Nationalstaates, in neuen sozialen Räumen realisieren? Eine erste Antwort muß von den politischen Bedingungen ausgehen. Noch existieren keine demokratischen Kontrollmöglichkeiten supranationaler Institutionen, deren Machtbereich über die einzelnen Nationalstaaten hinausreicht, oder transnationaler Netzwerke, die sich als politische Subsysteme (oder *co-governments*) quer zu den Staatenbeziehungen institutionalisieren.

Und die innerhalb der (westlichen) Nationalstaaten feststellbare Entkopplung der demokratischen Lebenswelten von den institutionalisierten Formen der politischen Repräsentationsdemokratie scheint sich im Zuge der Globalisierung noch zu beschleunigen. Indem der nationale Wettbewerbsstaat seine Funktionsrationalität an der Standortdebatte ausrichtet, wohlfahrtsstaatliche Leistungen zurückschraubt und die Arbeitslosigkeit zunimmt, wird die nationale Demokratie gleich doppelt ausgehöhlt. Sie verliert im Inneren an Substanz, weil der Sozialstaat abgebaut wird, und sie wird nach außen brüchig, weil der Staat sich globalisiert. Er definiert seine Souveränität zunehmend über das internationale