

2. Internationale NGOs:

Begriff, Entwicklung, Strukturen

Schon 1949 zeigte sich der Politikwissenschaftler Lyman C. White davon überzeugt, dass zumindest für den Bereich der internationalen Beziehungen die Existenz von Nichtregierungsorganisationen ein weites Forschungsfeld eröffne: »Surely the time has come for the students and teachers of international affairs to realize that international nongovernmental organization is a great unexplored continent in the world of international affairs and that expeditions should be sent in search of the great riches to be found there« (zit. n. Charnovitz 1997: 286). Doch der »große unerforschte Kontinent« der NGOs harnte, bis auf einige wenige Expeditionen, noch weitere 30 bis 40 Jahre einer umfassenderen politik- und sozialwissenschaftlichen Erschließung. Erst seit Mitte der 1980er Jahre und beschleunigt seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro mehren sich Forschungsbeiträge zu den nun als »neue Akteure« (Martens 2002: 25) wahrgenommenen Nichtregierungsorganisationen.

Spätestens Anfang der 1990er Jahre war der Dornröschenschlaf der NGOs vorbei. Wachgeküsst durch teils euphorische Zuschreibungen mutierten NGOs in der Öffentlichkeit nicht nur zum »neuen Stern am Medienhimmel« (Walk/Brunnengräber 2000: 10)¹ und zum großen Hoffnungsträger des vergangenen Jahrzehnts, sondern auch zu einem Forschungsfeld, welches es neu zu besetzen galt. So durchlief das »verheißungsvolle Kürzel« (Walk/Brunnengräber/Alt Vater 1997: 15) NGO innerhalb des recht kurzen Zeitraums der 1990er Jahre eine »enorme Karriere« (Frantz 2002: 69), die von einem »Quantensprung« an Bedeutungs- und Akzeptanzzuwachs von NGOs« (Schrader 2000: 53) begleitet war. Neben der Theorie der Internationalen Beziehungen kamen nun auch

1 Klein (2001: 228) schätzt NGOs analog als »mediale Shootingstars« der letzten Jahre ein. Vgl. zur Illustration die Berichte in der *Zeit* unter dem Titel »Neue Mitspieler« (Heuser/Randow 1999) sowie das *Spiegel-Spezial* von 1995 mit dem Titel »Die Macht der Mutigen – Politik von unten«.

andere sozialwissenschaftliche Disziplinen nicht mehr an den NGOs vorbei. Eiligst nahmen sie jeweils eigene Bestimmungen dessen vor, was NGOs zu sein haben und was das Neue an ihnen sei. Wie noch zu zeigen sein wird, wurde dabei oftmals »das Kind mit dem Bade ausgeschüttet«. So wurde versucht, der Unsicherheit ob der Eigenart des »neu« beobachteten Phänomens dadurch beizukommen, dass man es mit möglichst eindeutigen und rigiden kategorialen Bestimmungen einzäunt.²

Das folgende Kapitel führt in den Gegenstandsbereich NGO ein und zeigt mithilfe der Aufarbeitung des bisherigen Forschungsstandes Elemente des aktuellen (sozial- und politikwissenschaftlichen) NGO-Diskurses auf. Dazu ist zunächst ein Überblick zur Begriffsgeschichte von NGO nötig (Kap. 2.1). An den dort rezipierten Definitionsversuchen wird bereits die normative Aufladung des NGO-Phänomens deutlich. Anschließend wird der Entwicklungsgeschichte der NGOs relativ viel Platz eingeräumt (Kap. 2.2). Ziel ist über die empirische Darstellung hinaus ein historisch unterfüttertes Verständnis des NGO-Komplexes, welcher als »alt und neu zugleich« charakterisiert wird. Nachfolgend wird die Heterogenität des NGO-Feldes aufgeschlüsselt und insbesondere das Augenmerk auf die stratifizierenden Variablen gelegt (Kap. 2.3). Abschließend werden die herausgearbeiteten zentralen Elemente des NGO-Diskurses zusammengefasst (Kap. 2.4).

2.1 Zur Begriffsbestimmung von internationalen NGOs

In den Sozialwissenschaften wurden NGOs an prominenter Stelle erst im vergangenen Jahrzehnt erforscht (Frantz 2002: 51). Die Forschung zu NGOs steckt somit immer noch in ihren Kinderschuhen (Martens 2002: 44), zumal erst seit kurzem allmählich von der Herausbildung einer eigenständigen NGO-Forschung gesprochen werden kann (Brand 2001a: 73; Frantz 2002). NGOs als Forschungsgegenstand wurden vielmehr von verschiedenen sozial- und politikwissenschaftlichen Forschungsrichtungen entdeckt, was nicht nur zu äußerst heterogenen Forschungsbeiträgen führte, sondern auch einen Erklärungsansatz für die mangelnde Trennschärfe des NGO-Begriffs selbst liefert. Die Struktur eines bestimmten Forschungsfeldes und dessen Blickwinkel auf NGOs als Akteure prägen in starkem Maße die Definition dessen, was dort unter einer NGO verstanden wird (Frantz 2002: 54). NGOs werden zudem dabei in der Regel nicht isoliert betrachtet, sondern im Rahmen ihres jeweiligen Handlungs-

2 Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt Brand (2000: 16f).

feldes und im Zusammenspiel mit anderen Akteuren untersucht. Die NGO-Forschung kann deshalb in hohem Maße als kontingent gelten (Zimmer 2001: 337). Zudem ist die NGO-Forschung häufig »untertheoretisiert« (Martens 2002: 45), weshalb Brand (2000: 232) eine gesellschaftstheoretische Fundierung der NGO-Forschung fordert. Die vorliegende Arbeit versteht sich als Beitrag zu einer solchen Fundierung.³

Die Literatur zu NGOs lässt sich grob in zwei Teile gliedern. Ein *area*-spezifischer Zugriff untersucht NGOs vor allem auf ihre Funktion in der Entwicklungshilfe und -politik, während ein *policy*-spezifischer Zugriff an einer Analyse von NGOs als neuen Akteuren in unterschiedlichen, in der Regel internationalen Politikfeldern interessiert ist (Zimmer 2001: 333).⁴ Diese Unterscheidung hat ihre Entsprechung in zwei idealtypischen Formen von NGOs. So kann zwischen technischen NGOs, die Dienstleistungen ausüben, und politischen NGOs, die mit Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen oder Lobbyarbeit auf politische Willens- und Entscheidungsfindung einwirken wollen, differenziert werden (Klein 2002:3, Fußnote 1; Brand et al. 2000: 123). Eine Unterscheidung kann analog auch mit Heins (2001: 120) anhand des Kriteriums der hauptsächlichen Tätigkeit zwischen humanitären NGOs und Lobby-NGOs erfolgen. Es wird allerdings im Folgenden noch ersichtlich, dass beide Typen zunehmend hybride Formen eingehen.

Schon ein flüchtiger Blick in die Literatur verdeutlicht, dass der NGO-Begriff schillert und sich gegen eine allseits geteilte Bestimmung sträubt. Im Rahmen dieses Kapitels wird trotz dieser heterogenen Ausgangslage ein Mainstream-Verständnis von NGOs herausgearbeitet. Dies geschieht hier nicht aus dem Grunde, im Anschluss an die Darstellung eine eigene, »richtige« Definition zu präsentieren, da eine nomologische Definition des Gegenstandsbereichs dem Anspruch der vorliegenden Arbeit, das NGO-Phänomen diskurstheoretisch einzufangen, zuwider laufen würde. Die Beschäftigung mit verschiedenen Definitionen hat hingegen den Zweck, erste Hinweise zu sammeln, in welcher Art und Weise das »Denken und Sprechen« über NGOs, kurz: der NGO-Diskurs, strukturiert sind und von welchen Grundvoraussetzungen ausgegangen wird. Es kann nicht darum gehen, im Anschluss an eine gewonnene Definition »echte« von »unechten« NGOs unterscheiden zu können⁵, sondern darum, das Bemühen um eine solche Unterscheidung und Typologisierung als Teil

3 Sie erfolgt aber in differenter Pointierung zu den regulationstheoretisch angeleiteten Versuchen von Brand (2000) und Brand et al. (2001).

4 Ähnlich unterscheidet Ludermann (2001: 19).

5 Eine Kategorisierung anhand des Kriteriums »echt/unecht« unterläuft explizit Schrader (2000: 12), liegt aber darüber hinaus implizit einem großen Teil der Literatur zu NGOs zugrunde.

des NGO-Diskurses und damit als Teil dessen, was NGOs »sind«, zu begreifen.

Im Folgenden werde ich mich dem NGO-Begriff von verschiedenen Seiten her annähern. In Kapitel 2.1.1 wird zunächst nachgezeichnet, wie in der Politikwissenschaft der Internationalen Beziehungen NGOs in Kontrast zu Internationalen Regierungsorganisationen bestimmt werden. Die dort vorgenommene allgemeine und noch recht inhaltsleere Bestimmung von NGOs wird in Kapitel 2.1.2 präzisiert, wo verschiedene Definitionen der Forschungsliteratur vorgestellt und diskutiert werden. Der Schwerpunkt liegt hier auf der policy-orientierten NGO-Literatur. Mit Kapitel 2.1.3 wird die bisherige Darstellung dann durch die area-orientierte Sichtweise der entwicklungstheoretischen Literatur ergänzt. Dies geschieht zum einen deshalb, da das dort gebildete NGO-Verständnis einen großen Einfluss auf andere Forschungsrichtungen und das öffentliche NGO-Bild ausübte, zum anderen deshalb, da hier in neuerer Zeit NGOs in Ansätzen bereits wieder entmythologisiert worden sind. Abschließend werden die Problematiken des NGO-Begriffs resümiert (Kap. 2.1.4).

2.1.1 Organisationen im internationalen Raum

Das Phänomen der formalen Organisation ist entgegen weit verbreiteter Ansicht historisch recht jung. Zwar sind einige Komponenten der Organisationsform historisch früher erprobt und entwickelt worden, doch setzte sich erst ab dem Ende des 18. Jahrhundert die Organisationsform massenhaft durch und wurde zur dominierenden Form arbeitsteiliger Kooperation (Türk/Lemke/Bruch 2002: 88).⁶ Die Internationalität organisationalen politischen Agierens tritt, von Einzelfällen abgesehen, sogar erst im Laufe des 19. Jahrhunderts in Erscheinung (Lyons 1963). Insbesondere kommen internationale Organisationen seitdem als weitere Akteure neben den Nationalstaaten, die sich ebenfalls in diesem Zeitraum global durchsetzen, auf. In ihnen und durch sie gehen Nationalstaaten neuartige, dauerhafte Verbindungen ein, die faktisch deren Handlungsautonomie untergraben (Rittberger 1994: 11).⁷

Die Begriffsgeschichte von »internationaler Organisation« hinkt dieser Entwicklung hinterher. Die Verwendung dieses Ausdrucks in der (politischen) Wissenschaft und seine zeitlich nochmals nachgelagerte Durchsetzung im Alltagsvokabular setzen erst wesentlich später ein als der da-

6 Dies mag für die weitere Argumentation an dieser Stelle reichen. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit Begriff und Geschichte von »Organisation« erfolgt in Kapitel 7.

7 Zur Geschichte internationaler Organisationen im 20. Jahrhundert vgl. vor allem Armstrong/Lloyd/Redmond (1996).

mit bezeichnete Sachverhalt. Zur Zeit der ersten größeren Gründungswelle internationaler Organisationen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts waren noch Bezeichnungen wie »Verwaltungsverein«, »Internationales Büro« oder »Kommission« gebräuchlich. Zwar wurde der Terminus »internationale Organisation« schon 1867 von dem schottischen Rechtswissenschaftler James Lorimer eingeführt, doch erfolgte die entscheidende Rezeption dieses Begriffes zumindest in Deutschland mit der Abhandlung von Walther Schücking (1909) über »Die Organisation der Welt«.⁸ Schücking entwickelt in seiner Schrift eine Utopie der rationalen Organisierbarkeit der Welt, die dem Weltfrieden dienen soll. Sein Werk kann somit als Beispiel für die generelle Organisationsbegeisterung sozialwissenschaftlicher Intellektueller am Anfang des 20. Jahrhunderts angesehen werden.⁹

In völkerrechtlicher Hinsicht erlangt der Terminus »internationale Organisation« durch Artikel 23 der Satzung des Völkerbundes (1919) seine Weihe, in dem die Errichtung von besonderen internationalen Organisationen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit in bestimmten Sachbereichen angeregt wird. Seine vollständige Durchsetzung erfährt der Begriff aber erst seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Nun bezeichnen sich auch Organisationen selbst als internationale Organisationen (Rittberger 1994: 23ff).

Der Terminus »Internationale Organisation« wird in der Politikwissenschaft unterschiedlich benutzt. In den meisten Definitionsversuchen wird auf den Unterschied zu internationalen *Nichtregierungsorganisationen* hingewiesen, so dass die Bezeichnung »internationale Organisation« zum Synonym für »Internationale *Regierungsorganisationen*« (IGOs) wird. Unter einer internationalen Regierungsorganisation wird dann vornehmlich »eine durch multilateralen völkerrechtlichen Vertrag geschaffene Staatenverbindung mit eigenen Organen und Kompetenzen verstanden, die sich als Ziel die Zusammenarbeit von mindestens zwei Staaten auf politischem und/oder ökonomischen, militärischem, kulturellem Gebiet gesetzt hat« (Woyke 1994: 188). Zudem muss eine internationale Regierungsorganisation aufgrund ihrer organschaftlichen Struktur als kollektiver Akteur gegenüber ihrer Umwelt in Erscheinung treten können (Rittberger 1994: 27).

Alle anderen international operierenden Organisationen, also auch transnationale Unternehmen, sind dieser Definition gemäß internationale, nichtstaatliche Organisationen. Diese Eingrenzung deckt sich mit der De-

8 Besonders deutlich wird dies am Titel der gekürzten französischen Fassung: »L'Organisation Internationale«.

9 Es verweist aber auch auf die damalige, über den Bezugspunkt Frieden hergestellte Normativität der Beschäftigung mit internationalen Organisationen, welche teils bis heute anhält.

definition, die der *Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC)* in der Resolution 288 (X) vom 27. Februar 1950 für internationale Nichtregierungsorganisationen gibt: »Jede internationale Organisation, die nicht durch ein zwischenstaatliches Abkommen zustande kommt, soll als nicht-staatliche Organisation im Sinne dieser Vereinbarungen betrachtet werden.« Der ECOSOC übernimmt damit im wesentlichen eine Definition der schon 1907 gegründeten *Union of International Associations (UIA)*¹⁰, welche nach 1945 eng mit der UN zusammenarbeitet. Die Resolution 288 (X) befasst sich mit der Implementierung von Artikel 71 der Charta der Vereinten Nationen zum Beraterstatus von nicht-staatlichen Organisationen, der in der Resolution 1296 (XLIV) vom 25. Juni 1968 näher spezifiziert wird: »einschließlich solcher Organisationen, die von staatlichen Einrichtungen designierte Mitglieder aufnehmen, vorausgesetzt, dass sich diese Mitgliedschaft nicht mit der freien Äußerung der Ansichten dieser Organisation überlagert«. Eingedenk der Schwierigkeiten einer genauen Unterscheidung von IGOs und NGOs in der Praxis, definiert die UIA pragmatisch eine Organisation dann als Internationale Regierungsorganisation, »if it is established by signature of an agreement engendering obligations between governments, whether or not that agreement is eventually published.« Dementsprechend gilt den Autoren des von der UIA herausgegebenen »Yearbook of International Organizations« jede Organisation, die sich selbst als nichtstaatlich bezeichnet, als NGO (UIA 2001: 442; Schulze 2000).

Analytisch ist eine solche Unterscheidung, die auf dem Selbstbild der jeweiligen Organisation beruht, sicherlich unbefriedigend. Die teils erheblichen Schwierigkeiten bei der Einordnung von internationalen Organisationen in das Raster Regierungs- versus Nichtregierungsorganisation bleiben bestehen. Ein bekanntes Beispiel ist die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), in deren Organen Vertreter von nationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden formal gleichberechtigt mit Regie-

10 Die UIA wurde 1907 als Central Office of International Associations in Brüssel gegründet und existiert unter ihrem heutigen Namen seit dem »1st Congress of International Organizations« von 1910, an dem 132 internationale Körperschaften und 13 Regierungen teilnahmen. Schon 1909 war die UIA Mitherausgeber des »Annuaire de la Vie Internationale«, dem Vorläufer des heutigen »Yearbook of International Organizations«. In ihren Statuten bezeichnet sich die UIA selbst als unabhängige, apolitische, nicht-profitorientierte NGO. Seit 1950 existiert eine offizielle Zusammenarbeit mit dem ECOSOC der Vereinten Nationen bezüglich der Herausgabe des Yearbooks (vgl. www.uia.org; zur Geschichte der UIA: Seary 1996; White 1968: 226ff).

rungsvertretern an einem Tisch sitzen.¹¹ Noch schwerer fällt es, in allen Fällen eine klare Trennlinie zwischen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zu ziehen. Es wimmelt geradezu von Akronymen, um der Vielschichtigkeit Herr zu werden. Nicht zum Staatsapparat gehörende, aber mit ihm organisatorisch verbundene Organisationen werden GONGOS (Government Organized Non-Governmental Organizations) oder GRINGOS (Government Run/Inspired Non-Governmental Organizations) genannt. Organisationen, die sich lediglich staatlich finanzieren, ansonsten aber autonom handeln, werden hingegen als QUANGOS (Quasi Non-Governmental Organizations) gefasst. Es existieren aber speziell in den südlichen Ländern auch FFUNGOS (Foreign Funded Non-Governmental Organizations), die durch ausländische staatliche und nicht-staatliche Geldgeber weitgehend bestimmt werden.

In letzter Zeit mehren sich Definitionen, die »internationale Organisationen« nicht gleichsetzen mit internationalen Regierungsorganisationen, sondern als Oberbegriff für zwischenstaatliche Organisationen und NGOs verstehen (Martens 2002: 37). Eingedenk des Bedeutungszuwachses der NGOs und einer ohnehin schwierigen klaren Abgrenzung von Regierungs- zu Nichtregierungsorganisationen ist dies sinnvoll und wird hier übernommen. Es wird zudem dann auch sprachlich deutlich, dass Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen lediglich zwei Ausprägungen eines einzigen Phänomens sind, nämlich jenes der quantitativen Zunahme und qualitativen Bedeutungssteigerung von Organisationen im internationalen Raum. Es geraten tendenziell weniger die Differenzen in der völkerrechtlichen Legitimierung, sondern die organisationalen Homogenisierungsprozesse in den Blick. Verfolgt man eine solche Perspektive, so sind die Existenz und Zunahme von internationalen Organisationen insgesamt (IGOs und INGOs) nicht nur Indizien für die Herausbildung einer Weltgesellschaft. Es lässt sich daran auch allgemein der weltweite Siegeszug der Organisationsform, deren globale institutionelle Durchsetzung in den letzten zwei Jahrhunderten, ablesen.

2.1.2 NGO: Ein Begriff auf der Suche nach seinem Gegenstand

Trotz (oder gerade wegen) der dargestellten Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen IGOs und NGOs werden in der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur verschiedene weitere Definitionsangebote in Bezug auf NGOs unterbreitet. Der Begriff NGO selbst kann dabei heute in der

11 Die ILO setzt sich zu je einem Drittel aus Vertretern von Regierungen, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften zusammen und weist damit stark korporatistische Züge auf.

internationalen Debatte als durchgesetzt betrachtet werden. Zwar musste er lange mit einer Reihe anderer Begriffe konkurrieren, die auf gleiche oder verwandte Gegenstandsbereiche verwiesen (Non-Profit Organisationen, internationale Bewegungsorganisationen, private Organisationen, pressure groups etc.). Da mit diesen semantischen Alternativen aber jeweils nur eine Subgruppe der NGOs hervorgehoben wurde oder nur ein Aspekt von NGO-Tätigkeiten betont wurde, konnte sich keiner dieser Begriffe durchsetzen (Martens 2002: 31).

Wie schon gesehen, hat der Begriff »Nichtregierungsorganisation« seinen Ursprung im Rahmen der Vereinten Nationen, wo er in Artikel 71 der UN-Charta 1949 zum ersten Mal auftaucht.¹² Die dort durch den Präfix »Nicht« vorgenommene Negativbestimmung ist zunächst auch in der wissenschaftlichen Debatte vorherrschend. Andere Negativdefinitionen kommen hinzu: So fasst Lador-Lederer (1963: 60) NGOs als »non-governmental, non-profit-making, not-uninational« auf. Willets (1996: 6) definiert als NGO »any non-profit-making, nonviolent, organised group of people who are not seeking governmental office«. Die Zusammenfassung höchst unterschiedlicher Organisationen lediglich auf Grund von Negativkriterien, oft nur dem Kriterium der Nichtstaatlichkeit, ist selbstverständlich problematisch.¹³ Der Begriff NGO wird zu einem *catch-all*-Begriff¹⁴, der alles und nichts meint. Seit Beginn der 1990er Jahre sind denn auch in der wissenschaftlichen Debatte reine Negativdefinitionen immer seltener anzutreffen (Willets 2002). Nun konkurrieren verschiedene Definitionsvorschläge miteinander. Diese differieren zwar recht stark untereinander, doch überrascht letztendlich, dass sie nicht so heterogen sind, wie das NGO-Phänomen selbst.¹⁵ Es kann daher im Folgenden eine Art Mainstream-Verständnis bezüglich NGOs destilliert werden.

12 Davor waren formell oder tatsächlich regierungsunabhängige Zusammenschlüsse meist als »private Organisationen« bezeichnet worden (White 1968: 3).

13 Einige Autoren lehnen den Begriff NGO deshalb auch ab (etwa Lietzmann 2000: 273, Fußnote 32).

14 Auf den *catch-all*-Charakter wird auch mit der Kapitelüberschrift »NGO: Ein Begriff auf der Suche nach seinem Gegenstand« angespielt. Die Überschrift verweist darüber hinaus darauf, dass der Begriff NGO seit spätestens Anfang der 1990er Jahre in aller Munde ist, was dazu führte, dass Sozialwissenschaftler aus vielen unterschiedlichen Teildisziplinen (Bewegungssoziologie, Dritte-Sektor-Forschung, Theorie internationaler Beziehungen etc.), die bislang ohne dieses Terminologie auskamen, nun in ihren Spezialgebieten »auf die Suche nach NGOs« gingen.

15 Die Heterogenität dessen, was NGOs sein können, wird in folgendem Zitat anschaulich: »At the global level, NGOs may have individuals as members; they may be organisations of organisations; or they may have both individuals and organisations as members. NGOs may have a very small mem-

Zu einer gewissen Popularität hat es in der (bundesdeutschen) Diskussion die politikwissenschaftliche Definition gebracht, nach der NGOs als *intermediäre Non-Profit-Organisationen* verstanden werden, die auf *freiwilliger Basis* agieren und eine *gemeinnützig-altruistische Haltung* aufweisen (Glagow 1993).¹⁶ Sie seien zumindest formell weder direkt von Nationalstaaten und deren Regierungen abhängig noch treten sie als Marktakteure auf. Intermediär heißt in diesem Zusammenhang, dass die Mitglieder von NGOs nicht die Nutznießer der Bemühungen ihrer Organisationen sind, im Gegensatz zu Selbsthilfegruppen und Basisorganisationen, wie etwa Religionsgemeinschaften, Vertreter ethnischer Interessen oder Gewerkschaften (Freyhold 1998: 6). NGOs zeichneten sich durch ihre Vermittlungstätigkeit zwischen »Betroffenen« und anderen Instanzen (etwa Regierung und Öffentlichkeit) aus. Ihnen wird gar unterstellt, sie würden einem »apriorischen ›Altruismus‹« (Koschützke 1994:43; ähnlich: West 2002) folgen. Eine NGO sei darüber hinaus »in der Regel überregional tätig und verfügt über formalisierte Organisations- mit partizipativen Entscheidungsstrukturen« (Olejniczak 1999: 72).

Zwar überwinden diese Definitionen die im Rahmen der UN vorherrschende reine Negativdefinition und leisten somit eine positive Bestimmung des Gegenstandsbereichs. Die Verortung von NGOs »zwischen Staat und Markt«, und damit in der sogenannten Zivilgesellschaft, ist aber höchst voraussetzungs- und bedingt zum großen Teil eine normative Aufladung des Begriffs NGO. Während mit »Staat« Herrschaft und mit »Markt« Profitstreben verbunden werden, wird in Bezug auf NGOs ein glorifizierendes Verständnis nahe gelegt, wonach NGOs sichtbare Repräsentanten der »people's power« sind (Gordenker/Weiss 1996: 19). Darüber hinaus wird mit diesen Definitionsversuchen ignoriert, dass viele NGOs in unterschiedlichster Weise staatlich finanziert sind und dass sowohl die Bedingungen von Öffentlichkeit, eine der wichtigsten Ressour-

bership or have millions of members. They may represent privileged elites or the oppressed and the disadvantaged. They may be little known lobbies, influencing the governments behind the scenes, or they may be mass movements, gaining coverage in the global news media. NGOs may have members from one country, from a group of countries in a specified region or from all parts of the world. They may deal with ›high politics‹ or ›low politics‹, controversial issues or obscure issues« (Willems 1996: 10).

- 16 In gleicher Hinsicht definiert das »Lexikon zur Politik«: NGOs »handeln nicht profitorientiert [...], streben keine Regierungsämter an und unterscheiden sich durch ihre nicht-eigennützige, intermediäre Tätigkeit zwischen betroffenen und politisch-administrativen Instanzen auch von Selbsthilfeorganisationen. Als solche sind sie der Zivilgesellschaft zuzuordnen« (Nohlen/Schultze/Schüttemeyer 1998: 422).

cen von NGOs, als auch die Spendenakquirierung hochgradig vom Marktprinzip durchdrungen sind.

Insgesamt sind die Definitionsangebote für NGOs in der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur relativ eng und beziehen sich daher nur auf einen sehr geringen Teil der gesamten NGO-Population. Hierbei überrascht angesichts der Heterogenität der verschiedenen Organisationen (wie gesagt) die relative Übereinstimmung in den Bestimmungsversuchen (Türk/Lemke/Bruch 2002: 285; Brand 2000: 60). Als typisch kann die knappe Definition von Khagram, Riker und Sikkink (2002: 6) gelten. Demnach sind NGOs »private, voluntary, nonprofit groups whose primary aim is to influence publicly some form of social change.« Etwas ausführlicher, aber ebenfalls typisch, formuliert Heins (2002: 46). Ihm zufolge sind NGOs »formalisierte, auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse von Personen, die sich im öffentlichen Raum, aber ohne staatlichen Auftrag und ohne Anspruch auf unmittelbare Teilhabe an der staatlichen Macht, über nationalstaatliche Grenzen hinweg für Belange von Nichtmitgliedern einsetzen, deren Lebenslage sich strukturell von der Lebenslage der Organisationsmitglieder unterscheidet.«

Take (2002: 42) destilliert aus der Literatur folgende Merkmale von NGOs, die weitgehend konsensual seien. Folglich zeichnen sich NGOs aus durch:

- a) ihre Staats- und Regierungsunabhängigkeit,
- b) ihre Non-Profit-Orientierung,
- c) die Ausschließlichkeit öffentlicher Interessenwahrnehmung (in Stellvertreterfunktion),
- d) die Orientierung an universellen Prinzipien und an Gemeinnützigkeit,
- e) eine politische Zielsetzung,
- f) dem Prinzip des freiwilligen Ressourcenzuflusses.

Die Besonderheit von NGOs zu anderen politischen Akteuren, etwa zu Selbsthilfeorganisationen, Gewerkschaften, Stiftungen, Verbänden und Parteien, wird insbesondere an Punkt c) deutlich. So wird als Merkmal von NGOs ausgemacht, dass diese ausschließlich stellvertretende, advokatorische Interessensvertretung betreiben. Insbesondere in Abgrenzung zu klassischen Verbänden und Selbsthilfegruppen wird der NGO-Bezug auf die »Anderen«, denen ihre Fürsprache gilt, herausgestellt (Heins 2002: 46). Während Verbände meist als Zusammenschlüsse »von Personen mit gemeinsamen Interessen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele« und als »nichtstaatliche Vereinigungen, die [...] Interessen ihrer Mitglieder wahrnehmen« (Schubert/Klein 1997: 296) definiert werden, also ihr Charakter als mitgliederbasierte Organisation herausgestellt wird, muss dies

für NGOs gerade nicht zwingend gegeben sein.¹⁷ Angeschlossen werden kann hier an eine längere Debatte innerhalb der Verbände- und Dritte-Sektor-Forschung. So werden in der US-amerikanischen Verbandsforschung unter dem Label *Public Interest Groups* alle diejenigen Organisationen gefasst, deren Mitglieder oder Unterstützer von der Erfüllung der vertretenen Ziele nicht selektiv und materiell profitieren (Berry 1977: 7). Ausgeschlossen sind demnach Organisationen, die gesellschaftliche Gruppen repräsentieren (sollen), welche ihre eigene Position in der sozialen Struktur verbessern wollen. Dem gegenüber sind gerade solche Organisationen eingeschlossen, welche sich advokatorisch für die Interessen anderer oder ein allgemeines »Menschheitsinteresse« einsetzen.

In diesem Sinne werden NGOs als Organisationen definiert, die sich selbst als altruistisch darstellen und hierüber ihrer Legitimität beziehen. Die Plausibilität ihres Engagements werde dabei für die Öffentlichkeit darüber hergestellt, dass die Organisationsmitglieder oder das Personal von der Erreichung der Organisationsziele wenn überhaupt nur indirekt, etwa durch verbesserte Karriereaussichten, profitieren. Zäumt man dieses Definitionskriterium von der Forderungsebene her auf, so handelt es sich demnach bei NGOs um Organisationen, die öffentlich kommuniziert nicht die Interessen ihrer Mitglieder im Sinn haben, sondern »moralische Forderungen«¹⁸ (Willems 2000: 66; Greven/Willems 1995) artikulieren.¹⁹

Einige weitere Kriterien zur Eingrenzung des Gegenstandes NGOs werden in der Literatur genannt. So wird auf die organisatorische Dauerhaftigkeit von NGOs und dem damit zusammenhängenden fortgeschrittenen Professionalisierungsgrad insistiert (Hirsch 2001: 15f; Heins 2002: 46; Gordenker/Weiss 1996: 20; Clarke 1998: 36). NGOs hätten in der Re-

17 Selbstverständlich ist auch dies nicht unumstritten. Martens (2002: 34) definiert als Merkmal von NGOs (neben der advokatorischen Interessenvertretung), dass diese die Interessen ihrer Mitglieder vertreten.

18 Mit »moralischer Forderung« bezeichnen Greven und Willems (1995) einen bestimmten Typus der Interessenvertretung, welcher sich zur politischen Lösung gesellschaftlicher Probleme an moralischen Prinzipien orientiert. »Wo in pluralistischen Gesellschaften legitimerweise alle nur ihre partikularen und eigennützigen Interessen verfolgen und durchzusetzen versuchen, reklamieren einige die interessenfreie Vertretung allgemeiner Ziele in der Form moralischer Forderungen. Interessenfrei ist die Vertretung solcher Ziele, deren Realisierung ihren Advokaten keine selektiven Vorteile materieller oder immaterieller Art verschafft« (Greven/Willems 1995: 76f).

19 Wir werden später in Kapitel 6.3 noch sehen, dass dieses Definitionskriterium nicht NGO-spezifisch ist, sondern dass *alle* Organisationen darauf angewiesen sind, durch den Verweis auf den Einsatz für allgemeine Interessen Legitimität zu generieren (Jepperson/Meyer 2000). Die für NGOs und Interessenorganisationen exklusiv behauptete Intermediarität trifft somit ebenfalls auf alle formalen Organisationen zu (Türk 2002).

gel einen festen, qualifizierten und entlohten Mitarbeiterstamm, der zum Beispiel in der Lage sei, Aufgaben des *Fundraising* oder der wissenschaftlichen Recherche zu meistern. Außerdem besäßen NGOs ein Mindestmaß an Ausstattung. Sie seien daher als professionalisierte, nicht-profitorientierte Organisationen zu verstehen. Dies schließe ein, dass es sich bei NGOs um abgrenzbare Gebilde, nämlich »formale Organisationen mit eigener Rechtsformigkeit und formalisierten Entscheidungsprozessen« (Olejniczak 1999: 69) handele.²⁰ Die Entscheidungsprozesse innerhalb der NGOs zeichneten sich dabei in fast allen Fällen durch die Verankerung von partizipativen Elementen in der Organisationsstruktur aus. Ihre Organisationsformigkeit unterscheide NGOs von anderen Formen gesellschaftlicher Aktivität, insbesondere von (anderen) sozialen Protestformen und von sozialen Bewegungen als Typus (Walk/Brunnengräber 2000: 194-219; Demirovic 1997: 272).²¹

Als weiterer Punkt wird der Legalismus und die Gewaltlosigkeit der NGOs herausgestellt: »Sie erkennen das politische System grundsätzlich an, agieren im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und wenden keine Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele an« (Martens 2002: 34). Uneinigkeit herrscht hingegen in Bezug auf die Inter- bzw. Transnationalität des NGO-Agierens. Während einige Autoren auch Organisationen, die lediglich im nationalstaatlichen Rahmen agieren, zu den NGOs zählen (Hirsch 2001: 15f), reservieren andere den Begriff für Organisationen, die die nationalstaatliche Ebene transzendieren (Heins 2002: 46; Zimmer 2001: 332). In der schon vorgestellten Begriffsverwendung durch die UIA wird die strikte *Internationalität* von NGOs gefordert, während im Rahmen der Vereinten Nationen, insbesondere nach der Resolution zur Reform des Konsultativstatus 1996, die *Transnationalität* der NGO-Aktivitäten hinreichend ist. Im Folgenden wird in dieser Arbeit, die das Phänomen der NGOs unter Weltgesellschaftsperspektive untersucht, letztere Sichtweise übernommen. Nur national agierende NGOs sind für den Gang der Untersuchung ebenfalls uninteressant, es sei denn als Reflexionsfolie für Transnationalisierungsprozesse.

Zusätzlich normativ aufgeladen werden NGOs in Definitionsversuchen, die den Gegenstandsbereich weiter einengen, gleichwohl aber weit verbreitet sind. So hebt Wahl (1997: 313) ebenfalls hervor, dass NGOs nicht an den Eigeninteressen der Mitglieder oder der Zielgruppe im Sinne von berufsständischen oder speziellen Interessen (Sport, Hobbys etc.) orientiert sind, fügt aber das Kriterium der parteipolitischen Unabhängigkeit

20 Vgl. auch Khagram/Riker/Sikkink (2002: 6).

21 Letzteres ist allerdings sehr umstritten. Je nach Standpunkt können NGOs auch als Teil von sozialen Bewegungen ausgemacht werden. Vgl. zu dieser Diskussion ausführlich Kapitel 3.

hinzu. Des Weiteren seien NGOs weder im Sinne einer ethnischen, nationalen oder religiösen Organisation noch in ihrem geschlechtsspezifischen Selbstverständnis exklusiv. Darüber hinaus werden von Wahl nur solche Organisationen als NGOs gefasst, die einen inhaltlichen Bezug auf Probleme haben, die von den alten und neuen sozialen Bewegungen thematisiert wurden.²² Das Kriterienkorsett von Wahl ist somit sicherlich sehr eng. Wendet man es konsequent an, so dürfte wohl kaum eine Organisation übrig bleiben (Türk/Lemke/Bruch 2002: 284).

Eine solche Bestimmung ist aber durchaus in der Literatur kein Einzelfall. Insbesondere die thematische Einengung auf die »Bewegungsthemen« Ökologie, Menschenrechte, Entwicklung, soziale Gerechtigkeit, Frieden und Gender wird häufig vorgenommen.²³ Selbst die Weltbank definiert ähnlich: Ihr gelten NGOs als »private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development« (zit. n. Malena 1995). Die thematische Einengung ist insbesondere bei denjenigen Autoren gegeben, die NGOs als Produkt der Transnationalisierung sozialer Bewegungen begreifen. Sie findet sich im Übrigen aber auch in der Definition moralischer Forderungen bei Willems wieder, der zu diesen vor allem Forderungen nach »nachhaltigen Formen des gesellschaftlichen Austausches mit der Natur, Menschen- und Bürgerrechten, internationaler Gerechtigkeit, friedlicher Konfliktregelung, aber auch nach Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern« (Willems 2000: 66) zählt.

2.1.3 Die allmähliche Entmythologisierung der NGOs in der entwicklungstheoretischen Debatte

Bis in die Mitte der 1990er Jahre sind in der nicht-völkerrechtlich orientierten Wissenschaftslandschaft in Bezug auf NGOs Arbeiten mit area-spezifischem Zugriff aus dem Bereich der Entwicklungspolitik vorherrschend, wobei empirisch ausgerichtete, meist regional begrenzte Untersuchungen dominieren.²⁴ Im Ergebnis ist die Arbeit von NGOs in der Entwicklungshilfe und -politik inzwischen recht gut erforscht (Zimmer 2001: 333; Frantz 2002: 64). Es wird hierbei einem NGO-Begriff gefolgt, der nicht nur mit der Begrifflichkeit des vorhergehenden Kapitels kompatibel ist, sondern diese zu einem großen Teil erst angeleitet und inspiriert hat.²⁵

22 Ähnlich: Klein (2001: 229).

23 So etwa bei Schrader (2000: 30).

24 Für einen Überblick vgl. Clarke (1998); Neubert (1997).

25 Gleichwohl lassen sich aber auch rein funktionalistische Definitionen finden, die auf den Bereich Entwicklungspolitik eingegrenzt sind. Schubert

Vor allem in der bundesdeutschen entwicklungspolitischen Diskussion ist auch hier ein NGO-Begriff vorherrschend, der das Verhältnis der NGOs zum Staat als weitgehend unabhängig, wenn auch komplementär konzeptualisiert. NGOs werden derart idealtypisch als »formalisierte Gebilde außerhalb von Markt und Staat« (Glagow 1993: 311) aufgefasst. Insbesondere diese Verortung von NGOs als organisierte Teile einer Zivilgesellschaft hat bis heute großen Einfluss auf das NGO-Verständnis der Forschung wie der Öffentlichkeit auch über den entwicklungspolitischen Kontext hinaus. Die entwicklungspolitische Forschung nimmt in der Regel keine gesellschaftstheoretische Verortung von NGOs vor oder folgt unklaren Konzeptionen (Brand 2000: 22). Wenn überhaupt dominieren Theorien mittlerer Reichweite.

Die folglich stark empirisch ausgerichtete entwicklungspolitische NGO-Forschung hat aber in letzter Zeit gleichwohl verstärkt nachweisen können, dass überzogene Erwartungen an NGOs fehl am Platz sind. Der anfänglich euphorischen Beschreibung entwicklungspolitischer NGOs als Hoffnungsträger einer erneuerten Entwicklungspolitik »from below« ist dort inzwischen der Ernüchterung gewichen (Zimmer 2001: 333). Die Beschäftigung mit entwicklungspolitischen NGOs führte »von der Romantisierung zur Entzauberung« (Nuscheler 2001). Die entwicklungspolitische NGO-Forschung hat damit bereits einen Prozess von der Euphorie hin zu Ernüchterung, und damit auch hin zu einer vorurteilsärmeren Beschäftigung mit NGOs, durchlaufen, welcher in der policy-orientierten Forschung erst in den Anfängen steckt.

Diese Entzauberung findet nicht nur auf der wissenschaftlichen Reflexionsebene statt, sondern erfasst auch die entwicklungspolitischen NGOs selbst. Diese sehen sich zunehmend mit der Nichterfüllung ihrer Ziele konfrontiert (Ludermann 2001). Es mehren sich gar Studien, die die Rolle der entwicklungspolitischen NGOs kritisch einschätzen. Insbesondere wird der Bruch mit Formen der »klassischen«, staatlich geleisteten Entwicklungshilfe bestritten. Durch die Abhängigkeit der Süd-NGOs von ihren nördlichen Geldgebern werde oftmals die eigentlich gewollte, eigenständige Entwicklung und Selbstorganisation in den Ländern des Südens erschwert oder gar behindert.²⁶ Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Erster und Dritter Welt werde derart fortgeschrieben und insbeson-

und Klein (1997: 194) etwa charakterisieren NGOs minimalistisch als »Organisationen, die aktive Entwicklungshilfe und -politik betreiben«.

26 Zum Verhältnis von Süd-NGOs zu Nord-NGOs in der Entwicklungspolitik vgl. Freyhold (1998). Freyhold geht ebenfalls davon aus, dass die Strukturen der Kooperation zwischen Nord-NGOs und Süd-NGOs langfristig »selbst als ein Teil der internationalen Ungleichheit, die sie gemeinsam bekämpfen«, aufgefasst werden müssen (Freyhold 1998: 28).

dere eine Mentalität befördert, die Selbstorganisationsstrategien entgegen stehe (Esteva 1993; Kochützke 1994).²⁷ Es wird bestritten, dass NGOs überhaupt effizienter arbeiten als staatliche Akteure (Freyhold 1998). Oder anders formuliert: NGOs seien »anders, aber keinesfalls besser« (Glagow 1993: 323).

Zudem wird der Wildwuchs von NGOs in den südlichen Ländern geißelt. Er wird zunehmend weniger als Aufbruch zu mehr Demokratisierung verstanden, sondern als Strategie intellektueller Mittelschichten, ihr Einkommen zu sichern.²⁸ In vielen Ländern des Südens grassiere, so der Entwicklungssoziologe Franz Nuscheler (2001: 10), eine »NGO-Seuche«: »In der Tat stehen sich in vielen afrikanischen Hauptstädten in- und ausländische NGOs gegenseitig auf den Füßen, und versuchen, sich aus dem Füllhorn ausländischer Hilfe zu bedienen.«

Unbestritten ist die gestiegene Bedeutung von NGOs in der Entwicklungshilfe, die sich als *VerNGOisierung der Entwicklungspolitik* auf den Begriff bringen lässt. Sie kann als Privatisierung der Entwicklungspolitik ohne substantielle Richtungsänderung oder umgekehrt als »Staatswerdung der NGOs« (Gebauer 2001) beschrieben werden. Exemplarisch findet sich dieser Argumentationsgang als Fazit einer umfangreichen Untersuchung von Dieter Neubert (1997), die den »Mythos NGO« dekonstruiert. Die verstärkte Aufmerksamkeit, die den entwicklungspolitischen NGOs zukommt, hatte ihre Ursache laut Neubert nicht in einem gewachsenen Anteil an den finanziellen Mitteln der Entwicklungshilfe, sondern in der Enttäuschung über die Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik. In der Folge wurden die entwicklungspolitischen NGOs sowohl von linken Kritikern der Entwicklungspolitik als auch von Vertretern einer neo-

27 1998 hat die eritreische Regierung als erste Regierung überhaupt entschieden, auf herkömmliche Entwicklungszusammenarbeit zu verzichten, da sie die Geberdominanz der Entwicklungshilfe als hemmend empfand. Die Kritik der eritreischen Regierung richtete sich dabei vornehmlich auf die ausführenden NGOs, welche eine bevormundende Politik betreiben würden (Melchers 1998).

28 Vgl. hierzu die lesenswerte Polemik »Reich werden in den Neunzigern!« des argentinischen Journalisten Gino Lofredo (1993: 10), die sich direkt an das akademische Publikum richtet: »Sie haben immer noch keine eigene NRO? Sie haben keine gemeinnützige Stiftung mit juristischer Person? Noch nicht einmal eine private Consultingfirma, nein? Dann sind Sie ein Niemand. Heutzutage ist ein Experte fehl am Platze, wenn er nicht über eine dieser Körperschaften des ausgehenden 20. Jahrhunderts verfügt. Er ist ein armer Schlucker, ein Mensch ohne Vorstellungskraft, ohne Sinn für günstige Gelegenheiten, ohne strategische Visionen, ohne Zeitgeist. Sie sind zum Untergang verdammt. Vergessen Sie Ihre Karriere. Sie sollten besser Lotterielose, Obst oder Kugelschreiber an einer viel befahrenen Kreuzung verkaufen.«

liberalen Wirtschaftspolitik zum Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik stilisiert. Zu dieser breiten Allianz traten die Entwicklungsadministratio-nen hinzu, die sich von der Zusammenarbeit mit NGOs eine gesteigerte Effizienz versprochen. Großen Anteil an dieser normativ aufgeladenen Fassung von NGOs hatte auch die politik- und sozialwissenschaftliche Forschung selbst. Neubert konstatiert eine entwicklungspolitische Per-spektivverengung der bisherigen Forschung, da diese sich vornehmlich auf wirkungsanalytische und implementationstheoretische Fragestellun-gen verengt habe, den gesellschaftlichen Kontext der NGO-Aktivitäten aber vernachlässige. Letztendlich wurde stets die Frage variiert, mit wel-cher Förderung, mit welchem Projekttyp und mit welchem Träger können welche konkreten entwicklungspolitischen Ziele erreicht werden. Dieses bis in die Mitte der 1990er Jahre vorherrschende Forschungsdesign habe nicht zur Kritik der NGO-Aktivitäten geführt, sondern lieferte weitere Argumente, um NGOs zum entwicklungspolitischen Hoffnungsträger zu stilisieren (Neubert 1997a: 223ff; 1997: 41).

Die großen Erwartungen an NGOs verdichteten sich zu einer Reihe von Grundannahmen, die bis in das Selbstverständnis der entwicklungs-politischen NGOs hineinreichten. Demnach seien NGOs unbürokratisch, effizient, experimentierfreudig und innovativ. Sie seien sichtbarer Aus-druck gesellschaftlicher Selbstorganisation und hätten verbesserten Zu-gang zur Basisbevölkerung²⁹, und damit zu den »Ärmsten der Armen« (Neubert 1997a: 223f). Neuberts Urteil fällt demgegenüber vernichtend aus: Die Arbeit der NGOs erreiche weder die Ärmsten noch ermögliche sie selbstorganisierte oder selbsttragende Prozesse. NGOs seien meist ge-rade nicht Ausdruck gesellschaftlicher Selbstorganisation, sondern Pro-dukt fremdbestimmter Implementierungsprozesse durch nördliche Geld-geber. Die Mitarbeiter in den Süd-NGOs fühlten sich den geldgebenden Organisationen gegenüber mehr verpflichtet als den Nutznießern der Maßnahmen. Die Entstehung von NGOs sei daher als »angebotsgeleiteter Prozess« zu verstehen (Neubert 1997: 409).³⁰

Insgesamt fußt ein großer Teil der entwicklungspolitischen NGO-For-schung auf Fragestellungen, die die Untersuchung des Wirkens von NGOs im nationalstaatlichen Rahmen anleiten. Entscheidende Umwelt der NGOs ist die jeweilige nationalstaatliche Konstellation des betrachte-

29 Insbesondere dieser letzte Punkt hält sich hartnäckig. Vgl. dazu Lenzen (2001); aber auch: Carroll (1992: 14f), Uvin (1996: 165f).

30 Prinzipiell ist demgegenüber der Einwurf von Smillie (1995) zu beachten, wonach NGOs nicht nur vom Geld der Geber abhängen, sondern umgekehrt auch die Geber von den NGOs. Eine Abwicklung von Not- und Entwick-lungshilfe erscheint ohne die Mitarbeit von NGOs schlicht nicht mehr prak-tikabel.

ten (Entwicklungs-)Landes. Eine internationale Dimension wird meist lediglich über den Verweis auf die Abhängigkeit zu Nord-NGOs oder anderen ausländischen Geldgebern in die Analyse miteinbezogen. Es ist allerdings zu forsich formuliert, wenn man wie Brand (2000: 22) behauptet, dass die internationale Ebene als eigenständiges politisches Terrain überhaupt nicht in den Radius der Betrachtungen gerät.

Eine diesbezügliche Forschung hat sich nämlich in den letzten Jahren als Folge der Entwicklung einiger NGOs und Hilfswerke herausgebildet, die sich nicht mehr nur auf einen lokal oder regionalen Aktionsradius beschränken, sondern versuchen, auf globaler Ebene Einfluss zu nehmen. Dies geht einher mit einem voranschreitenden Konzentrationsprozess innerhalb des NGO-Lagers. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren. Die 15 größten von insgesamt 800 entwicklungspolitischen NGOs Bangladeshs zogen zwischen 1991 und 1993 über 75 % der Zuwendungen auf sich (Karim 1996: 129-133). In Sri Lanka kontrolliert die größte entwicklungspolitische NGO *Sarvodaya Shramadana* 64 % der Ressourcen, die den 18 größten NGOs zur Verfügung stehen (James 1989: 296f). Zwar steigt die Zahl der entwicklungspolitischen NGOs nach wie vor an, einige wenige Organisationen entwickeln sich aber geradezu zu Entwicklungshilfe-Konzernen. Von den ca. 2.000 international aktiven NGOs im Entwicklungshilfesektor und in der Katastrophenhilfe ziehen nur 8 Organisationen, unter ihnen *CARE*, *World Vision*, *Oxfam* und *Ärzte ohne Grenzen*, über die Hälfte des auf acht Billionen US-Dollar geschätzten Hilfsmarkts auf sich (Donini 1996, zit. n. Uvin 2000: 14). Hinzu kommen unterschiedliche Strategien kleinerer Organisationen, um ihren Einfluss auf internationaler Ebene zu stärken. Andere Organisationen werden in ein bestehendes Netzwerk integriert, neue Dachorganisationen werden gegründet oder es kommt zu direkten Neugründungen auf internationaler Ebene.

Dieser Prozess ist von Edwards und Hulme (1992) als *scaling-up* beschrieben worden. In der Literatur lassen sich für den ähnlichen Sachverhalt bzw. Teilaspekte davon aber auch die Begriffe *capacity building* (Eade 1997) und *struggle for accountability* (Fox/Brown 1998) auffinden. Unter *scaling-up* lassen sich zumindest drei Prozesse subsumieren. Erstens wird darunter allgemein die Verbesserung der Beziehungen zwischen NGOs und Regierung, sowohl in den Empfänger- als auch in den Geberstaaten, gefasst. Einher geht dies mit der Aufgabe einer Semantik, die NGOs und Staat als Gegensätze erscheinen lässt. Die Rede ist nun verstärkt von den Synergieeffekten gemeinsamen, abgestimmten Handelns. Ausgeweitet wird dieses Verständnis unter dem Stichwort *Public-Private-Partnership* (Hoering 1998) auf privatwirtschaftliche Akteure. Der Begriff des *scaling-up* meint zweitens das Anwachsen der Zahl geförderter Projekte und der von diesen geförderten Menschen, die Vergrößerung der

Organisation selbst oder auch ihre gestiegene Multinationalität. Hiermit ist meist eine Ausweitung der Organisationsprogrammatik verbunden. Darüber hinaus erlangen innerorganisatorische Veränderungsprozesse große Bedeutung (Professionalisierung, Managementisierung und Bürokratisierung). *Scaling-up* fasst drittens die Veränderung des Tätigkeitsfeldes entwicklungspolitischer NGOs, welche idealtypisch als Prozess von der reinen Projektförderung hin zu einer Advokatentätigkeit auf internationaler Ebene beschrieben werden kann.³¹ Das *scaling-up* von entwicklungspolitischen NGOs werde dabei, so das Ergebnis einer Studie von Florini (2000), durch die Demokratisierung in vielen Staaten, die modernen Kommunikationstechnologie sowie durch staatliche Zuschüsse an diejenigen NGOs, die sich transnationalisieren wollen, begünstigt.

2.1.4 Der normative *bias* der Forschungsliteratur zu NGOs

Fasst man das bisher gesagte zusammen, so ergibt sich, dass trotz einer bereits reflektierteren Diskussion in der entwicklungspolitisch orientierten NGO-Forschung bei den Mainstream-Definitionen der Forschungsliteratur zu NGOs nach wie vor ein *normativer bias* feststellbar ist. Schon im Vorfeld der Analyse werden den NGOs derart bestimmte Eigenschaften präskriptiv zugeschrieben. Andere international agierende Organisationen, die im Sinne der UN-Kriterien ebenfalls als NGOs bezeichnet werden müssten, fallen aus dem Analyseraster heraus. Das so definierte Bild vom Gegenstandsbereich NGOs korrespondiert zudem meist mehr oder weniger mit den Selbstdefinitionen prominenter NGOs, die sich als »humanitär-altruistisch« und damit als die »do-gooders« darstellen.

Es verwundert daher nicht, dass das Verständnis der sich formierenden NGO-Forschungsliteratur von ihrem Gegenstand auch insgesamt lange Zeit von einem *normativen bias* geprägt war (Take 2002: 38).³² Seit etwa Mitte der 1980er Jahre ist bis weit in die 1990er Jahre hinein ein emphatischer Bezug auf die »neuen Akteure der Weltpolitik« vorherrschend, die in seltener Einigkeit zum neuen »Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik« stilisiert werden (Glagow 1993; Neubert 1997a: 223). Andere gehen sogar noch hierüber hinaus. Die Rede ist von einem »non-governmental movement« (Fisher 1993), einer »transnationalen gegenhegemonialen Bewegung« (Gill/Law, zit. n. Demirovic 1997: 251), einer »Globalisierung von unten« (Giddens 2001: 62), gar von einer neben der Legislative, der Exekutive, der Judikative und den Medien existierenden »fünften Säule« der Weltpolitik (Messner 1998: 271). Die NGO-

31 Vgl. hierzu Uvin (2000).

32 Vgl. auch Zimmer (2001: 335); Walk/Brunnengräber/Altwater (1997: 15).

Community begründe eine neue »internationale Zivilgesellschaft« und trage insgesamt zu einer »Demokratisierung des Weltsystems« (Gruppe von Lissabon 1997) bei. Trotz aller Unterschiede, so die in den 1990er Jahren oft vorgetragene Argumentation, seien die NGOs als Träger eines alternativen Entwicklungsweges (Clark 1991) aufzufassen, bildeten eine »globale Opposition« (Brunnengräber 1998), seien die »Speerspitze sozialer Bewegungen« (Take 2002: 12), seien Themenanwälte bzw. das »ökologische Weltgewissen« (Kohout/Mayer-Tasch 2002) oder könnten zum »Entstehen eines institutionellen Gegengewichts zur Hegemonie des trans-nationalisierten Kapitals« (Hein 1997: 116) beitragen. Zum normativen Bias gehören zudem (seltene) negative Pauschalisierungen. In dieser Lesart wird den NGOs unterstellt, sie seien schlicht eigennützig, lediglich am eigenen Prestige und steigenden Mitgliederzahlen interessiert (The Economist; zitiert nach Dörrenbacher/Plehwe 2000: 7).³³

Der Exkurs zum entwicklungspolitischen Forschungsstand hat verdeutlicht, dass die positive Grundeinschätzung von NGOs einer empirischen Überprüfung nicht Stand hält. Zaghaft wird in den letzten Jahren auch in der policy-orientierten sozialwissenschaftlichen Forschung zu NGOs damit begonnen, das Phänomen unter kritischeren Gesichtspunkten zu sehen (Brand 2000; Brand et al. 2001; Demirovic 1997). Gleichwohl verlassen aber selbst die Forschungsarbeiten, die den NGOs nicht per se demokratisierende und emanzipatorische Funktionen unterstellen, meist nicht das Territorium der normativen Themeneingrenzung. Auch dort kreisen die Auseinandersetzungen meist um die Frage, ob das Phänomen der transnational tätigen NGOs legitimer Weise als »Internationale Zivilgesellschaft« bezeichnet werden kann oder nicht (Nölke 1997: 8). Der Erfolg von Arbeiten, die den Begriff der NGOs entmythologisieren wollen, bleibt abzuwarten. Meine hier vorgetragene These ist aber, dass dies nur erfolgreich gelingen kann, wenn NGOs als Diskursphänomene und somit als wirkungsmächtige soziale Konstruktionen wahrgenommen werden.

33 Für Zimmer (2001: 335) sind daher »eine Einschätzung des Stellenwertes von NGOs sowie ihre funktionale Bedeutungszuweisung [...] maßgeblich von der Verortung der Autor/innen auf dem Rechts-Links-Spektrum abhängig«. Diese Einschätzung wird hier bestritten. Insbesondere ist es fraglich, ob ein Rechts-Links-Schema in Bezug auf NGOs überhaupt greift. Der NGO-Diskurs inszeniert sich, das deuten die zitierten Verweise auf einen »neuen Vergesellschaftungsmodus neben Markt und Staat« schon an, eher als Innovations- und Erneuerungsdiskurs, weshalb dann eine Differenz anhand »modern/unmodern« vorgenommen werden müsste (vgl. dazu später mehr). Negative Einschätzungen der NGOs und ihrer Rolle korrelieren eingedenk dessen, so die hier vorgetragene Vermutung, eher mit einem Konservatismus, der sich in einer hohen Wertschätzung der bisherigen demokratischen (Staaten-)Ordnung und ihrer korporatistischen Arrangements niederschlägt.

In diesem Sinne kann es hier, wie eingangs angedeutet, nicht darum gehen, nun eine »ent-normativierte«, womöglich bessere, umfassendere oder präzisere Definition zur Diskussion zu stellen. Es soll hingegen der Blick dafür geschärft werden, dass der Phänomenbereich NGO, wie alle anderen sozialwissenschaftlichen Konstruktionen, immer *auch* ein Produkt sozialwissenschaftlicher Praxis ist. Unter anderem durch sie wird der Gegenstandsbereich NGOs in sehr spezifischer Art und Weise modelliert, modifiziert und unserer Wahrnehmung zugänglich gemacht. Der in den diversen Definitionsversuchen zu Tage tretende normative Zugang zum Phänomen NGO kann zwar zu einer ansehnlichen Breite an Typologisierungen, an Grenzmarkierungen dessen, was NGOs sind und was nicht, führen. Er bekommt aber das Problem nicht eigentlich »in den Griff«. Hierzu ist eine Sichtweise nötig, die auch »das Reden über NGOs« als essentiellen Bestandteil dessen fasst, was NGOs ausmacht.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass zwar ein *sozialwissenschaftliches* Mainstream-Verständnis von NGOs destillierbar ist, welches aber die prinzipielle Offenheit des NGO-Begriffs, seinen *catch-all*-Charakter nicht untergräbt. Es ist daher eher so, dass sich viele, teils schon lange existierenden Organisationen, man denke etwa an die diversen Lobbyverbände und -vereinigungen der Industrie, in letzter Zeit vermehrt als NGOs bezeichnen und öffentlich darstellen. Sie profitieren dadurch einerseits allgemein von den positiven Konnotationen des Begriffs in der Öffentlichkeit, zum anderen können sie ganz konkret das Akkreditierungsverfahren der UN nur dann erfolgreich durchlaufen, wenn ihre Selbstdarstellung den UN-Kriterien entspricht.³⁴ Der *catch-all*-Charakter des NGO-Begriffs lässt sich also nicht wegdefinieren, sondern ist wesentlicher Bestandteil des NGO-Diskurses. Umgekehrt trägt die vorherrschende normative Beschäftigung mit NGOs zu einer weiteren Verstärkung der »Attraktivität« des Labels NGO bei.

2.2 Die Entwicklungsgeschichte der NGOs im internationalen System

In der policy-orientierten Forschung zu NGOs wird bei der Analyse des Einflusses und der Wirkung von NGO-Aktivitäten in ausgewählten Politikfeldern explizit die internationale Ebene zum Thema gemacht. Stark angewachsen ist inzwischen die Literatur zum Themenfeld »NGOs und internationale Umweltpolitik«³⁵, wohl auch, weil sich in diesem historisch

34 Auf diesen letzten Punkt hat ausführlich Judge (1995) hingewiesen.

35 Vgl. allgemein Kohout/Mayer-Tasch (2002); Princen/Finger (1994); Missbach (1997); Murphy/Bendell (1997); für das internationale Klimaregime

recht jungen Feld die einschneidendsten Entwicklungen nachzeichnen lassen. Weitere zentrale Politikfelder, derer sich die NGO-Forschung angenommen hat, sind die Menschenrechtspolitik (Risse/Jetschke/Schmitz 2002; Schneider 2000), die Frauenpolitik (Chen 1996) und die Frage humanitärer Hilfen (Eberwein et al. 1999; Reinhardt 2002). Stark vernachlässigt sind Forschungen zu NGOs, die sich nicht originär sozialen oder ökologischen Themen verpflichtet haben. Es liegen aber erste Studien zu den Themen internationaler Standardisierung (Loya/Boli 1999), Wissenschaft (Schofer 1999; Drori et al. 2003a) und Esperanto (Kim 1999) vor.

Auf einer übergeordneten Ebene sind solche Arbeiten angesiedelt, die die Eingrenzung auf ein bestimmtes policy-Feld verlassen und allgemein die Bedeutung der NGOs im internationalen System untersuchen. Hierbei werden dann verstärkt auch allgemeine Fragen der Internationalisierung von Politiken, etwa unter dem Stichpunkt *global governance*, thematisiert. Die Fragestellung lautet meistens, ob NGOs den angenommenen Bedeutungsverlust des Nationalstaats auf globaler Ebene kompensieren können. Hieran angeschlossen wird die Frage, ob sich NGOs als »neuer Vergesellschaftungsmodus« in Zeiten der Globalisierung begreifen lassen.

Will man in diesem Sinne die Bedeutung von internationalen NGOs für die Formierung und Ausgestaltung der Weltgesellschaft beurteilen, so ist neben der jeweils zugrunde liegenden Definition insbesondere die eingenommene historische Perspektive ausschlaggebend. Wendet man eine weite Definition an und fasst als NGOs schlicht sämtliche international operierenden Organisationen, die privat geführt werden und nicht zu den transnationalen Konzernen zählen, und erweitert man den Blick auf die weltweite Geschichte der letzten 150 bis 200 Jahre, so ist, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, ihre Bedeutung von Chronisten zwar unterschätzt worden, gleichwohl aber sehr groß. Sie erscheinen dann eben nicht als Ausdruck nur der jüngsten Globalisierungsgeschichte. Denn: »Although some observers seem to perceive NGO involvement as a late-twentieth-century phenomenon, in fact it has occurred for over 200 years« (Charnovitz 1997: 185).

Trotz einer (nochmaligen) zahlenmäßigen Zunahme seit dem Zweiten Weltkrieg wird aus einer längerfristigen Perspektive heraus von kompetenter Seite sogar die weit verbreitete Annahme bestritten, dass der Einfluss der NGOs in den letzten 20 Jahren wesentlich größer geworden ist (Willems 2000: 135).³⁶ Charnovitz (1997: 190) argumentiert gar, dass trotz

Walk/Brunnengräber (2000); Missbach (1997); Jannett (1996); für das Themenfeld Biodiversität Arts (1998), Brand (2000), Brühl (2003).

36 Vgl. ähnlich relativierend Pierre/Peters (2000: 29f) und Podobnik/Reifer (2004).

eines sicherlich insgesamt gestiegenen Einflusses heute die Durchdringung internationaler Organisationen mit NGOs nicht weiter fortgeschritten ist als vor 70 Jahren. Neoinstitutionalistische Analysen zu NGOs (Boli/Thomas 1999) liefern mit Nachdruck empirische Belege für die Wirksamkeit des NGO-Agierens in den letzten 125 Jahren und stellen deren überragende Bedeutung für die Genese, Implementierung und Festigung weltkultureller Muster heraus. Auch sie weisen mit Nachdruck darauf hin, dass sich die rapide Entwicklung der NGOs nach 1945 relativiert und einiges an Dramatik verliert, wenn man den Zeithorizont größer wählt (Boli/Thomas 1999a: 1).

Nach wie vor wird das Phänomen international agierender NGOs jedoch in der Öffentlichkeit stark auf die Gegenwartsgesellschaft eingegrenzt und dessen Neuartigkeit herausgestellt. Für viele Autoren scheint die Geschichte der internationalen NGOs erst ab 1945 zu beginnen.³⁷ Im Mainstream der anwachsenden NGO-Forschung wird die epochenhafte Besonderheit des NGO-Phänomens herausgestellt und damit der Analysehorizont noch weiter, nämlich auf die letzten zwanzig bis dreißig Jahre, eingeschränkt.³⁸

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass auch in den Sozial- und Politikwissenschaften von einer nennenswerten NGO-Forschung vor 1990 nicht gesprochen werden kann. Gleichwohl gab es aber einige Arbeiten, die sich schon früh mit internationalen NGOs und deren Einfluss auf die internationale Politik beschäftigt haben, wobei insbesondere deren quantitative Erfassung im Vordergrund stand (Feld 1971; Skjelsbaek 1971).³⁹ Des Weiteren hervorzuheben ist der schon 1951 erstmals veröffentlichte Band von White (1968), der die Entwicklungsgeschichte der bis dato aktiven NGOs detailliert beschreibt.

Im Folgenden wird die Entwicklungsgeschichte der NGOs ebenfalls über einen längeren Zeitraum dargestellt. An die Beschäftigung mit der quantitativen Entwicklung der NGOs schließt sich ein zweiter Teil an, der diese Entwicklung der NGOs in den historischen Kontext einbettet. Dieser Abschnitt kann als erklärender Kommentar zu den zuvor dargestellten statistischen Daten gelesen werden. Er beschäftigt sich vor allem mit den

37 Vgl. explizit Armstrong/Lloyd/Redmond (1996: 5).

38 Hierbei werden Analogieketten wie die folgende konstruiert: »Geht man davon aus, dass die Gewerkschaften in ihrem Aufbau und Organisationsverhalten dem Industrieunternehmen der ersten Moderne, der großen Fabrikanlage, entsprechen, so könnte man durchaus argumentieren, dass gerade die professionell gemanagten international tätigen NGOs ein funktionales Äquivalent des neuen Typs des Industrieunternehmens, der Netzwerk-Organisation, darstellen« (Zimmer 2001:351).

39 Neueren Datums ist die Darstellung der Geschichte der internationalen NGOs seit 1800 von Charnovitz (1997).

möglichen Formen der Einflussnahme und der rechtlichen Stellung der NGOs in einem sich immer mehr ausdifferenzierenden internationalen System. In einem das Kapitel 2.2 abschließenden dritten Teil werden so dann verschiedene Erklärungsansätze für das Wachstum der NGOs diskutiert und einer Bewertung unterzogen.

2.2.1 Die quantitative Entwicklung

Im folgenden Unterkapitel wird zunächst das Augenmerk auf die quantitative Entwicklung international agierender NGOs gelegt. Während hier durch die Verwendung einer weiten Definition von NGOs sehr allgemeine Trends geschildert werden und das Verhältnis der INGO- zur IGO-Entwicklung beleuchtet wird, werden anschließend diejenigen NGOs genauer unter die Lupe genommen, die dem erwähnten »engen« Kriterium der Befassung mit »Bewegungsthemen« genügen. Dies geschieht zum einen, um dem Mainstream-Verständnis von NGOs Rechnung zu tragen, zum anderen deshalb, weil uns im weiteren Gang der Untersuchung das Verhältnis zwischen NGOs und sozialen Bewegungen noch eingehender interessieren wird.

2.2.1.1 Die Proliferation der NGOs seit Mitte des 19. Jahrhunderts

Fast alle quantitativen Annäherungen an das Phänomen der international agierenden NGOs stützen sich auf Auszählungen der entsprechenden Jahrgänge des von der *Union of International Associations* (UIA) herausgegebenen *Yearbook of International Organizations*, dem umfangreichsten Nachschlagewerk zu internationalen Organisationen. In ihm werden recht detailliert alle der UIA bekannt gewordenen international agierenden Organisationen vorgestellt.⁴⁰ Aktuell umfasst die Datenbank der UIA 53.841 aktive und nicht mehr tätige zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen, von denen die 30.748 wichtigsten Organisationen den Eingang in die 38. Edition des *Yearbooks* (2001/2002) fanden. Hierbei stehen 5.244 zwischenstaatlichen Organisationen 25.504 NGOs gegenüber.

Die Kriterien für die Aufnahme in das Yearbook sind nicht sonderlich streng. Es reicht aus, dass die UIA von einer Organisation Kenntnis be-

40 Aufgelistet werden u.a. Gründungsdaten, Organisationsziele, Mitgliedschaften und interorganisatorische Verbindungen. Die UIA benutzt Selbstdarstellungen, Verweise und Medienberichte, um internationale Organisationen zu identifizieren und bislang erhaltene Informationen zu überprüfen (Smith 1997: 45f).

kommen hat und von ihrer Internationalität hinreichend überzeugt ist, das heißt, dass die entsprechende Organisation eine internationale Ausrichtung proklamiert und in mindestens drei Ländern verankert ist. Eine eingehendere Prüfung lehnt die UIA mit dem Verweis ab, dass diese Prüfung jedem Benutzer nach seinen eigenen Kriterien ermöglicht werden soll (UIA 1997). Die gelisteten Organisationen werden von der UIA in Kategorien unterteilt, wobei innerhalb dieser Kategorien stets zwischen IGOs und INGOs unterschieden wird. In den Kategorien A-D finden sich Föderationen internationaler Organisationen sowie Organisationen mit globaler, interkontinentaler oder regional festgelegter Mitgliedschaft. Hinzu kommen Organisationen, die von bestimmten Orten, Personen oder Einrichtungen ausgehen, sowie andere spezielle Organisationen. Aufgelistet sind aber auch inaktive, aufgelöste oder in Planung befindliche Organisationen.

Die UIA benutzt einen sehr weit gefassten NGO-Begriff, der schlicht sämtliche international agierenden, nicht-staatlichen Organisationen umfasst, welche keine rein wirtschaftlichen Unternehmungen sind. Durch das Ausschlusskriterium der Verankerung in mindesten drei Staaten geraten der UIA dennoch viele NGOs nicht in den Blick. Dies betrifft insbesondere die große Anzahl von lokal oder national situierten NGOs, die durch transnationale Allianzbildungen mit anderen NGOs über die eigenen Nationalgrenzen hinaus wirken, ohne aber in dem Sinne international zu sein, dass sie in mehreren Ländern Büros unterhalten (Heins 2002: 62; Sikkink/Smith 2002: 26).⁴¹ Tendenziell erfasst die UIA somit vornehmlich solche NGOs, die einen relativ großen finanziellen und personellen Rahmen haben beziehungsweise dieses vorgeben. Dies führt u.a. dazu, dass es Nord-NGOs »einfacher« haben, von der UIA erfasst zu werden, während viele Süd-NGOs oft nicht registriert werden (Walk/Brunnengräber 1994: 628). Eine weitere Einschränkung der Allgemeingültigkeit des UIA-Zahlenmaterials ergibt sich aus dem unterschiedlichen Umgang

41 Es ist vor diesem Hintergrund auch allgemein problematisch von inter- oder multi-nationalen Nichtregierungsorganisationen zu reden. So weisen beispielsweise Beisheim/Zürn (1999: 316, Fußnote 1) darauf hin, dass es den meisten NGOs »im Kern weniger darum [geht], dass sie *in vielen Nationen* – also »multinational« – tätig sind, als darum, dass ihre »transnationalen« Aktivitäten nationale Grenzen transzendieren.« Sie schlagen deshalb den Begriff »transnationale Nicht-Regierungsorganisation« vor. Die UIA hingegen erfasst lediglich in einem strengen Sinne *internationale* NGOs. Eine terminologische Alternative wird von Arts (1998: 50) mit dem Begriff »globale NGO« eingeführt. Auch Arts will damit der Tatsache Rechnung tragen, dass nicht nur in strengem Sinne internationale NGOs in internationalen Politikzusammenhängen aktiv sind. Internationale NGOs wären demnach nur eine Teilmenge der »globalen NGOs«.

von Organisationen mit Öffentlichkeit. Das Yearbook dokumentiert vornehmlich solche Organisationen, die von sich wünschen, dass Informationen über ihrer Arbeit öffentlich gemacht werden. Dies schließt organisationsähnliche Zusammenschlüsse aus, die für Ziele arbeiten, die allgemein als illegitim angesehen werden (Terrorismus, Korruption) (Sikkink/Smith 2002: 26). Zusammenfassend bilden die Daten der UIA nicht die Gesamtheit der transnationalen Organisationen ab und neigen zur Unterschätzung der absoluten Anzahl dieser Organisationen.

Trotz dieser Einschränkungen spricht das von der UIA gesammelte Zahlenmaterial eine eindeutige Sprache in Bezug auf den Anstieg internationaler NGOs. Auch in der Literatur herrscht jenseits aller definitorischen Unterschiede Einigkeit über die Eindeutigkeit des NGO-Booms (Roth 2001: 49). In Abbildung 1 ist die Anzahl der Gründungen von INGOs grafisch dargestellt, wobei zwei verschiedene Kategorisierungen von NGOs vorgenommen wurden. Mit hellem Graf sind die von der UIA in Cluster 1 zusammengefassten, originär internationalen NGOs zuzüglich der in der Kategorie H erfassten inzwischen wieder aufgelösten Organisationen dargestellt.⁴² Dunkel dargestellt ist die Menge aller von der UIA erfassten NGOs, einschließlich derer, »die von Orten, Personen oder Einrichtungen ausgehen«. Wegen der Problematik der sukzessiven Datenerfassung durch die UIA lassen sich verlässliche Gründungsdaten nur bis ca. 1986 darstellen.⁴³

Für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg ist auffallend, dass ein Großteil der Gründungen von internationalen NGOs in zwei quantitativ zunehmenden Wellen erfolgte: eine erste um das Jahr 1910 (mit in der Spitze 49 Gründungen jährlich), eine zweite zwischen 1919 und 1938 (mit 24 bis 63 Gründungen jährlich).⁴⁴ Nach dem Zweiten Weltkrieg steigen die

42 Vgl. die ähnliche Kategorisierung durch Boli/Thomas (1999).

43 Die Daten des jeweils aktuellen Jahrbuchs sind nur provisorisch, da die Möglichkeit besteht, dass Organisationen erst Jahre nach ihrer Gründung Eingang in das Yearbook finden. Boli/Thomas (1999: 21) haben systematisch die Anzahl der Organisationsgründungen eines Yearbook-Jahrgangs mit denen der jeweils zuvor publizierten Jahrgänge verglichen. Ihre Analyse ergab, dass ca. 60 % aller NGOs innerhalb der ersten fünf Jahre nach ihrer Gründung aufgenommen wurden, während 10 Jahre danach schon 80-90 % erfasst waren. Fünf weitere Jahre später waren fast alle der 15 Jahre zuvor gegründeten NGOs verzeichnet. Bei der von mir zugrundegelegten Ausgabe des Yearbooks von 2001/2002 (UIA 2001) lassen sich demnach sichere Daten bis zum Jahre 1986 annehmen. In Nichtberücksichtigung dieses Sachverhaltes gelangt etwa Furtak (1997: 30) zu falschen Schlussfolgerungen.

44 Charnovitz (1997: 268) kommt nach einer historiographischen Untersuchung über den Einfluss von NGOs im internationalen Rahmen zu einer fast identischen Wellenbewegung und folgert daraus eine zyklischen Verlauf des NGO-Einflusses.

Abbildung 1: Anzahl der Gründungen von internationalen NGOs (1870 – 1986)⁴⁵



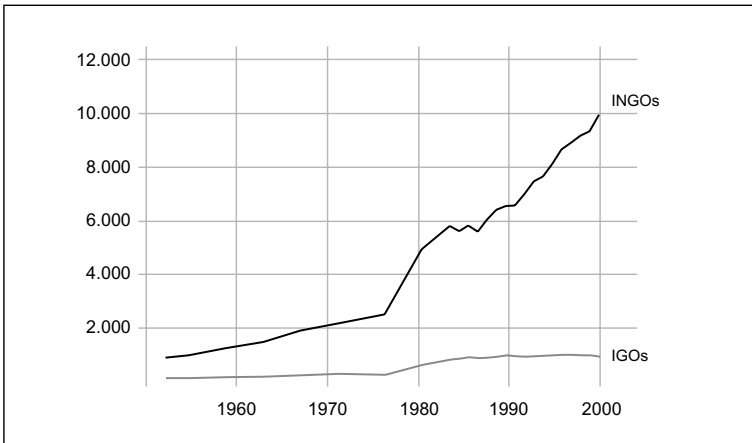
jährlichen Neugründungen internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen kontinuierlich auf ein bis dato nicht gekanntes Niveau, was Huntington (1973: 333) schon Anfang der 1970er Jahre als eine »*transnational organizational revolution in world politics*« bezeichnete. Für 1986, dem letzten Jahr des Erfassungszeitraums mit verlässlichen Daten, werden 240 (bzw. 681) INGOs als neu gegründet aufgelistet. Es ist bei dem vorliegenden Zahlenmaterial davon auszugehen, dass die Neugründungen von internationalen NGOs auch nach 1986 noch zugenommen haben. So steigt die Zahl der bisher erfassten INGOs bis 1990 auf einen Wert von 367.⁴⁶ Auch in der NGO-Literatur wird für die 1980er und 1990er Jahre von einer weiteren, »explosionsartigen Zunahme von INGOs« (Rucht 2001: 86) ausgegangen.⁴⁷

⁴⁵ Eigene Berechnungen. Datenquelle: UIA (2001: 279-289).

⁴⁶ Erst danach zeigt sich im vorliegenden Zahlenmaterial ein moderater Rückgang, der aber der Art der Datenerfassung geschuldet ist und daher nicht der Realität entspricht (vgl. Fußnote 43).

⁴⁷ Vgl. auch Meyers (1999: 10), Heins (2001: 81).

Abbildung 2: Anzahl der aktiven, genuinen INGOs und IGOs (1951 – 2000)⁴⁸



Eine Auszählung des *Yearbooks 2001/2002* (UIA 2001) ergibt, dass den 24.797 aktiven⁴⁹ NGOs im Jahre 2000 4.588 internationale Regierungsorganisationen gegenüberstehen. Abbildung 2 verdeutlicht das Wachstum der kleineren Gruppe der »genuinen« internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen⁵⁰ seit 1951, wobei die Daten der jeweiligen Yearbook-Jahrgänge herangezogen wurden. Deutlich ist hier der enorme Anstieg seit Beginn der 1980er Jahre nachzuvollziehen. Von 1981 bis 2001 hat sich die Zahl der aktiven, genuinen NGOs von 4.945 auf 9.988 mehr als verdoppelt.⁵¹

48 Eigene Zusammenstellung von Daten aus: UIA (2001: 15); www.uia.org/statistics/organizations/ytb299.php; www.uia.org/statistics/organizations/stybv296.php;

49 Die Kategorie der aktiven NGOs wurde von mir gebildet durch Subtrahierung der inaktiven Organisationen von der Gesamtzahl der gelisteten Organisationen.

50 Mit genuinen internationalen Organisationen sind diejenigen Körperschaften gemeint, die durch die UIA im Yearbook 2001/2002 als »Cluster 1«-Organisationen klassifiziert werden und den Kategorien A-D und F angehören. Die Einschränkung auf die genuinen INGOs und IGOs ist der Vergleichbarkeit der Daten geschuldet, da bis 1977 nur diese Organisationen erfasst wurden. Trotzdem stößt die Vergleichbarkeit der einzelnen Jahresdaten an ihre Grenzen. So wurden ab 1983 religiöse Orden aus der Kategorie F ausgelagert, ab 1985 auch die Konferenzserien (vgl. www.uia.org/uiastats/ytb299.htm). Nach Addition der entsprechenden Kategorien würde der Anstieg der INGOs aber noch deutlicher hervortreten.

51 Der genaue Faktor ist 2,02. Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl der internationalen Regierungsorganisationen um den Faktor 3,31 auf 922 ver-

Bemerkenswert an der Auszählung in Abbildung 2 ist zudem die Synchronität der Entwicklung der Gründungsdaten von IGOs und INGOs, wenngleich der Anstieg der INGO-Gründungen nach 1945 deutlich stärker ausfällt. Es kann also von einem allgemeinen Schub der Organisation innerhalb des internationalen Systems, nochmals beschleunigt in der Zeit nach 1945, ausgegangen werden. Erst durch die Betrachtung der Entwicklung von internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen wird das Ausmaß deutlich, in dem sich seit dem späten 19. Jahrhundert der Modus der formalen Organisation auch auf internationaler Ebene durchsetzt. Der Partialtrend der Zunahme internationaler NGOs ist demnach eingebettet in einen größeren säkularen Trend weltweiter »Verorganisation«.

Tabelle 1: Die Quantität von Nationalstaaten, TNCs, INGOs und IGOs 1968/1970 und 1999/2001 im Vergleich⁵²

	Anzahl 1968/1970	Anzahl 1999/2001	Wachstums- faktor
Transnationale Konzerne	7.500	59.902	8,0
INGOs	1.899	9.372	4,9
IGOs	229	975	4,3
Nationalstaaten	134	213	1,7

Dieses Bild verstärkt sich, wenn man den Blick auf weitere Akteure im globalen Raum erweitert. Obwohl dies bislang nicht systematisch untersucht wurde (Boli/Thomas 1997: 187)⁵³, scheint nämlich die Entwicklung internationaler NGOs und IGOs stark zu korrelieren mit der Entwicklung des Staatensystems und der Zunahme transnationaler Konzerne. In Bezug auf das quantitative Wachstum zeigt der Trend in die gleiche Richtung. So stieg die Anzahl der Nationalstaaten von 81 im Jahre 1950 auf 134

mehrt (Daten: UIA 2001: 15; www.uia.org/uiastats/ytb299.htm). Eine ähnliche Entwicklung legen Daten der OECD nahe. Demnach existierten 1990 rund 2.500 NGOs in OECD Ländern gegenüber nur 1.600 ein Jahrzehnt früher (Gordenker/Weiss 1996: 44, Fußnote 1). Vgl. ebenfalls die ähnlichen Berechnungen auf UIA-Grundlage in Boli/Loya/Loftin (1999: 54f).

⁵² Die Zahlen beziehen sich jeweils auf die Jahre 1969/1999 (TNCs); 1968/1999 (INGOs und IGOs); 1970/2001 (Nationalstaaten). Quellen: Bornschie (2002: 457); Held et al. (1999: 54); Hauchler/Messner/Nuscheler (2001a: 472f); UIA (2001: 15); www.uia.org/uiastats/ytb299.htm; www.uia.org/uiastats/stybv296.htm

⁵³ Vgl. in Bezug auf Transnationale Konzerne aber den frühen Versuch von Feld (1971), sowie neueren Datums die Zusammenschau von Risse (2002).

1970 beziehungsweise auf 167 im Jahre 1991 (Held et al. 1999: 54). Im Juni 2001 konnten bereits 213 Staaten gezählt werden (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 472). 1994 existierten geschätzte 39.000 transnationale Konzerne mit über 250.000 nationalen Tochterfirmen (Meyers 1999: 11). In der Folge erhöhte sich die Zahl der Niederlassungen und Tochterunternehmen von transnationalen Unternehmen enorm: 1997 waren es bereits ca. 450.000, zum Ende der 1990er Jahre über 820.000 (Scherer 2003: 99). Noch 1968/1969 betrug die Anzahl der Konzernspitzen mit mehreren nationalen Dependenzen lediglich ca. 7.500 (Bornschier 2002: 457). Die UNCTAD listet in ihrem *World Investment Report 1999* 59.902 Mutterkonzerne mit 508.239 ausländischen Töchtern auf (UNCTAD 1999: 6).

Die Entwicklung internationaler NGOs lässt sich auch an der Entwicklung innerhalb des UN-Systems nachzeichnen. 1998 hatten 1.561 NGOs den Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) inne. Hinzuzuzählen sind etwa 400 NGOs, die der *UN-Commission on Sustainable Development* (CSD) angehören. Auch bei diesen »offiziellen« NGOs ist der rasante Anstieg belegt: Waren 1948 lediglich 41 NGOs zugelassen, so stieg deren Zahl bis zum Jahr 1968 auf 377 und bis 1991 auf 928 (Schulze 2000: 402; Willets 1996: 28). Die UNESCO arbeitet mit ca. 600 NGOs zusammen (Unser 1997: 203). Auch an der Teilnahme an den UN-Konferenzen lässt sich der enorme quantitative NGO-Schub sowie deren gewachsene Akzeptanz im internationalen System, ablesen. Waren 1972 auf der ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm neben 114 Nationen lediglich ca. 300 NGOs vertreten, ließen sich zwanzig Jahre später beim sogenannten Weltgipfel UNCED in Rio de Janeiro bereits 150 Nationen und 1.400 NGOs registrieren. An dem parallel stattfindenden NGO-Forum nahmen zusätzlich etwa 18.000 NGOs teil (Heins 2001: 79).⁵⁴

Das starke Anwachsen internationaler NGOs findet seine Entsprechung im innerorganisationalen Wachstum einzelner NGOs, insbesondere von einigen prominenten Nord-NGOs. Beispielsweise stiegen die Einkünfte der US-amerikanischen Sektion des *World Wildlife Fund* (WWF) von 9 Millionen US-Dollar 1983 auf 53 Millionen US-Dollar 1991, während die Mitgliedschaftszahlen im gleichen Zeitraum von 94.000 auf über eine Million kletterten. Für den Zeitraum von 1985 bis 1990 steigerte

54 In der Rasananz der beschleunigten Entwicklung von NGOs im Kontext des UN-System werden von einigen Beobachtern selbst Elemente einer (sozialen) Bewegung gesehen (vgl. z. B. Demirovic 1997: 251). Mit der Postulierung einer internationalen »NGO-Bewegung« wird der Bewegungsbegriff derart auf eine neue Ebene gehoben. Die Gründung von Organisationen, hier im internationalen Rahmen, wird zum »Inhalt« der »Bewegung«.

Greenpeace international seine Einnahmen von 24 Millionen US-Dollar auf ungefähr 100 Millionen US-Dollar⁵⁵ und erhöhte die Mitgliederzahl von 1,4 auf 6,75 Millionen. Während *Greenpeace* 1979 außer in den USA in fünf weiteren Ländern Büros unterhielt, konnten 1992 weltweit in 24 Ländern Dependenz geätzt werden (Princen/Finger 1994: 2).

2.2.1.2 Die Entwicklung der Subgruppe der *Transnational Social Movement Organizations*

Legt man eine engere Definition als die UIA an und will nur diejenigen internationalen Organisationen begutachten, welche gemäß den Ausführungen in Kapitel 2.1 üblicherweise unter dem Begriff NGO subsumiert werden, so kann zwar ebenfalls auf das Datenmaterial der UIA zurückgegriffen werden. Es sind aber eigene Codierungen notwendig, da das *Yearbook* nur eine grobe inhaltliche Klassifizierung vornimmt. Boli und Thomas (1997: 182f) nehmen eine solche Kodierung vor und beziffern für 1988 den Anteil von NGOs, die unmittelbar »world polity related« orientiert sind bzw. Wohlfahrt und individuelle Rechte als Ziele verfolgen, auf lediglich 12,5 %.⁵⁶ Dem gegenüber stehe ein Anteil von über 60 %, der sich auf ökonomische und technische Rationalisierungsprozesse konzentriert. Angesichts des Images von NGOs ist dies ein bemerkenswertes Ergebnis.

Die folgende Darstellung stützt sich auf eine ähnlich codierte Forschungsreihe von Jackie Smith zu *Transnational Social Movement Organizations* (Smith 1997; Smith 2001; Sikkink/Smith 2002; Smith 2004). TSMOs werden dabei als eine Subgruppe internationaler NGOs aufgefasst, die sozialen oder politischen Wandel in ihrer Zielsetzung haben.⁵⁷ Nach diesem Kriterium wurden die Daten der UIA codiert, wobei zusätzlich der Inhalt des beabsichtigten Wandels qualifiziert wurde.⁵⁸ Insgesamt

55 *Greenpeace* hat damit einen höheren Jahresetat als das Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP (Conca 1996: 106).

56 Sikkink und Smith (2002) zählen in ihrer Untersuchung (s. u.) für 1993 unter Anlegung engerer Kriterien 685 solcher NGOs, was nach meinen eigenen Berechnungen gar einem Anteil von nur 9,1 % an den 7.492 im Jahrbuch 1993 gelisteten aktiven NGOs (Kategorie A-D und F) entsprechen würde.

57 Eingedenk des UIA-Zahlenmaterials, welches der Untersuchung von Sikkink und Smith zugrunde liegt, müsste man eigentlich von multinationalen statt transnationalen SMO reden. Aus Gründen der Konvention unterbleibt dies allerdings hier. Eine genauere Auseinandersetzung mit dem Konstrukt der Bewegungsorganisation wird in Kapitel 3.2.1 geführt.

58 Folgende Organisationen wurden zusätzlich ausgeschlossen: Fonds und Stiftungen, Institute, deren primäre Aufgabe in der Forschung liegt, Organisationen, die Weltfrieden mittels spiritueller Transformation (Yoga etc.) er-

finden Sikkink und Smith (2002: 30) für 1953 110 TSMOs, deren Zahl bis 1973 relativ gemäßigt auf 183 ansteigt, um sich dann im Dekadenabstand jeweils fast zu verdoppeln (1983: 348; 1993: 685). Für das Jahr 2000 werden 959 TSMOs gezählt (Smith 2004: 268).⁵⁹

Vergleicht man die Daten von Sikkink und Smith mit der Entwicklung aller von der UIA gelisteten aktiven NGOs, so ergibt sich folgendes Bild: Während sich die Anzahl der TSMOs von 1953 bis 1993 versechsfacht hat⁶⁰, wuchs die Anzahl aller gelisteten aktiven NGOs von 1951 bis 1993 um den Faktor 9.⁶¹ Auch dies ist ein weiteres, deutliches Indiz für meine These einer *allgemeinen* »Organisationsexplosion« (Meyer 1994: 52) im internationalen Rahmen. Die weit verbreitete These, dass sich Bewegungs-NGOs, also TSMOs, nach 1945 besonders rapide entwickelt haben, wird derart entscheidend relativiert. Erst für die jüngste Zeit scheint sich eine signifikant andere Entwicklung anzudeuten. So ist von 1983 bis 1993 laut den erhobenen Daten von Sikkink und Smith (2002: 30) die Anzahl der TSMOs um 97 % angestiegen, während die Gesamtheit der NGOs von 1984 bis 1994 nur um 32 % gewachsen ist. Es scheint, als würden in den letzten zwei Jahrzehnten verstärkt Themen des sozialen und politischen Wandels auf internationaler Ebene ihren organisationalen Ausdruck bekommen.

Differenziert man die TSMOs nach Inhalten (Sikkink/Smith 2002: 30; Smith 2004: 268), so ergibt sich für den Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg das Bild der Abbildungen 3 und 4. Menschenrechte waren demnach seit den 1950er Jahren der überwiegende Focus, auf den sich internationale Organisationen, die sich sozialem Wandel verpflichtet fühlen, ausgerichtet haben.⁶² Ihr Anteil an allen TSMOs ist allerdings – ebenso wie der der frauenpolitischen NGOs⁶³ – von 1953 bis 2000 relativ konstant geblieben. Der Anteil entwicklungspolitischer NGOs hat sich von 2,7 % im Jahr 1953 auf 9,9 % im Jahr 2000 mehr als verdreifacht, während der Anteil der Organisationen, die sich für internationales Recht

reichen wollen, Organisationen, die vornehmlich eine bestimmte religiöse Tradition vorantreiben, Austauschprogramme, Dienstleister und Organisationen zum Thema allgemeine Erziehung (Sikkink/Smith 2002: 27).

59 Die Zahlen für den Zeitraum von 1953 bis 1993 werden jeweils aus Sikkink/Smith (2002) entnommen, die des Jahres 2000 entstammen Smith (2004).

60 Der genaue Faktor beträgt 6,22.

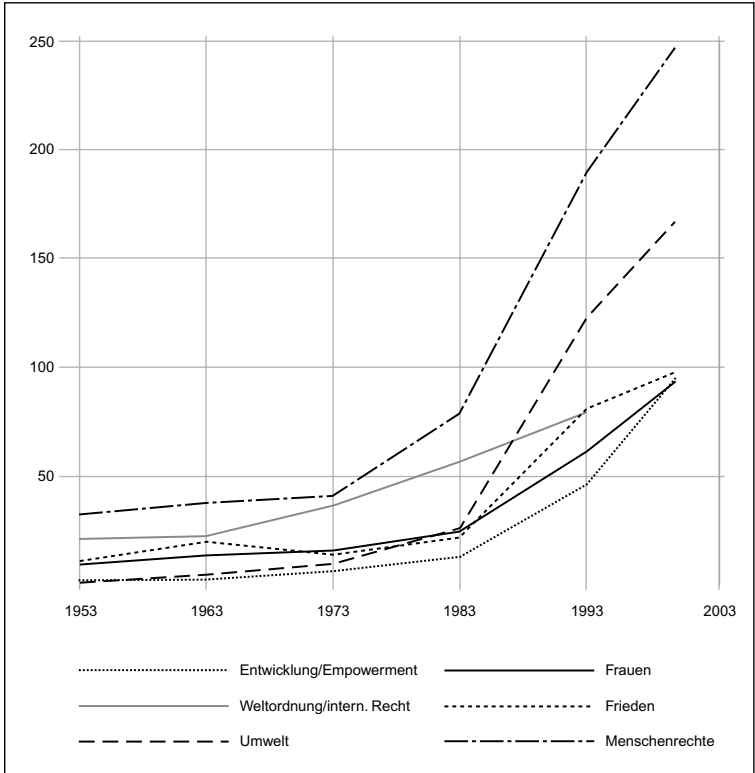
61 Nämlich von 832 auf 7.492. Datenquellen: <http://www.uia.org/statistics/organizations/stybv296.php>; UIA (2001: 15); <http://www.uia.org/statistics/organizations/ytb299.php>.

62 Zur Geschichte der internationalen Verankerung von Menschenrechten unter Bewegungsgesichtspunkten vgl. Herzka (1995); Schmitz (2000).

63 Vgl. zur Entwicklung frauenpolitischen NGOs die empirisch fundierte Studie von Berkovitch (1999).

stark machten, von 20 % im Jahr 1953 auf 11,7 % im Jahr 1993 fiel. Der Anteil friedenspolitischer NGOs fällt von 10 % in 1953 auf 6,3 % in 1983 ab, steigt aber bis 1993 wieder auf einen Anteil von 11,8 %.

Abbildung 3: Anzahl transnationaler SMOs nach Themen⁶⁴

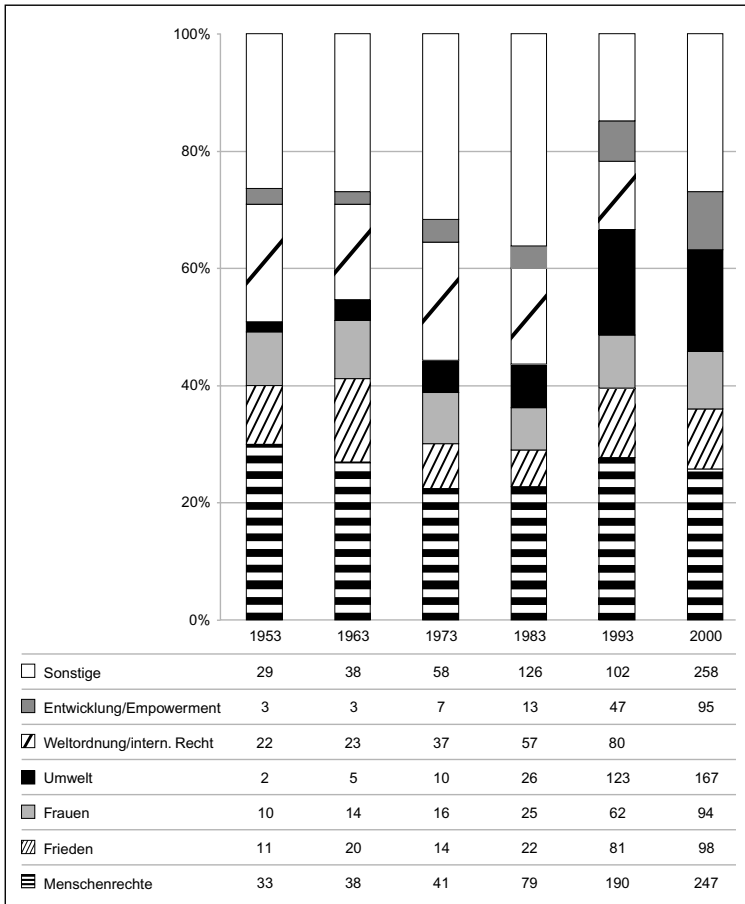


Auffallend ist der starke Zuwachs umweltpolitischer Gruppen, die 1953 nur einen Anteil von 1,8 % aller TSMOs ausmachen, 1993 aber bereits mit 14,3 % die zweitstärkste Teilgruppe bilden. Interessant ist bei den umweltpolitischen NGOs vor allem, dass rund 42 % derer, die 1993 aktiv waren, nach 1985 gegründet wurden. 80 % wurden nach 1970 ins Leben gerufen. Smith und Sikkink (2002: 33) sehen hier einen Zusammenhang mit den UN-Konferenzen 1972 in Stockholm und 1992 in Rio de Janeiro.

⁶⁴ Datenquellen: Sikkink/Smith (2002); Smith (2004). Laut Sikkink/Smith (2002: 30) gilt für 1953 N=110 (1963: 141; 1973: 183; 1983: 348; 1993: 685), laut Smith (2004: 268) gilt für 2000 N=959. In Bezug auf die Teilgruppe »Weltordnung/internationales Recht« liegen für 2000 keine Daten vor.

ro⁶⁵ und stellen die Parallelität zum Erstarken ökologisch orientierter sozialer Bewegungen im nationalen Rahmen seit den 1970er Jahren heraus. Insgesamt erscheint der Zusammenhang zwischen UN-Konferenzen und dem Anwachsen der thematisch entsprechend ausgerichteten NGOs aber

Abbildung 4: Verteilung der Themenfoki auf die Gesamtheit der TSMOs⁶⁶



65 Frank et al. (1999: 84f) kommen im Rahmen einer ähnlich angelegten Analyse der UIA-Daten zum gleichen Ergebnis.

66 Datenquelle: Sikkink/Smith (2002: 30), Smith (2004: 268); Zahlen absolut. Für 2000 sind Daten in der Kategorie »Weltordnung/internationales Recht« nicht verfügbar. Die entsprechenden Organisationen gehen in die Kategorie »Sonstige« mit ein.

uneinheitlich. So kann ein solcher Zusammenhang zwar ebenfalls bezüglich der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien behauptet werden. Kaum einen Effekt hatten aber laut Sikkink und Smith die Internationale Konferenz über Menschenrechte 1968 in Teheran oder die diversen Weltkonferenzen zu Frauenrechten (ebd.: 43).⁶⁷

2.2.2 Die Entwicklung der NGOs im historischen Kontext

Wenngleich sich die Einschätzung, NGOs seien neue Akteure, sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der wissenschaftlichen Debatte hartnäckig hält⁶⁸, hat die quantitative Darstellung in Kapitel 2.2.1 deutlich gemacht, dass NGOs »historisch zugleich ein ausgesprochen altes und junges Phänomen« (Schrader 2000: 11) sind. Im Folgenden sollen daher bei der Darstellung der historischen Entwicklung der NGOs deren Anfänge nicht ausgespart bleiben.

Zwar gab es nichtstaatliche, Territorialgrenzen transzendierende Zusammenschlüsse schon weit vor den modernen Nationalstaaten. Man denke etwa an die katholische Kirche und die diversen religiösen Orden (Jesuiten, Franziskaner, Dominikaner, Rosenkranzorden)⁶⁹, oder an Freimaurerlogen und wohltätige Stiftungen. Doch lassen sich diese von formalen Organisationen, wie wir sie heute kennen, unterscheiden. Sie sind – wenn überhaupt – als Vorformen formaler Organisation zu charakterisieren. Insbesondere war ihre innere Struktur eher der von Bündeln, Clans und Seilschaften vergleichbar (Türk/Lemke/Bruch 2002).

Auch für Charnovitz (1997: 191-195) lässt sich die Geschichte nicht-staatlicher Organisationen zwar prinzipiell bis zur Gründung der römisch-katholischen Kirche samt ihrer christlichen Orden verlängern.⁷⁰ Diese seien aber dennoch, wenn überhaupt, nur Vorläufer von NGOs. Als Zeit-

67 Berkovitch (1999: 122f) vermutet in Bezug auf frauenpolitische NGOs hier allerdings einen Zusammenhang. Darüber hinaus weist sie darauf hin, dass die Teilnehmezahlen an den NGO-Parallelveranstaltungen der Weltkonferenzen zu Frauenrechten kontinuierlich angestiegen sind: 4.000 bei der *International Women's Year Tribune* 1975 in Mexico City, 7.000 beim NGO-Forum in Kopenhagen 1980, 14.000 bei der *Non-Governmental World Conference of Women* 1985 in Nairobi. Bei der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 nahmen am »Forum der NGOs« gar ca. 27.000 Aktivistinnen aus NGOs teil (Klingebiel 1996). Für einen Überblick über die UN-Frauenkonferenzen vgl. Chen (1996).

68 So etwa bei: Roth (2001: 39) und Tränhardt (1992).

69 Skjelsbaek (1971: 424) fasst den 1694 gegründeten Rosenkreuzerorden als erste NGO auf. Auch die UIA kennt keine definitorische Abgrenzung und listet Jahrhunderte alte Orden folglich als NGOs.

70 So verfahren etwa Czempel (1981: 164) und Stoecker (2000: 60f).

punkt für den Beginn seines historischen Überblicks über das Wirken internationaler NGOs wählt er das Jahr 1775, in dem die *Pennsylvania Society for Promoting the Abolition of Slavery* gegründet wurde, die eine Reihe von Gründungen entsprechender Organisationen in anderen Ländern nach sich zog.⁷¹ Charnovitz unterteilt die Geschichte der NGOs unter dem Gesichtspunkt ihrer Involvierung in das internationale Staatensystem in sieben Abschnitte, denen auch hier gefolgt wird.

Nach einer langen Entstehungsphase von 1775 bis zum Ende des Ersten Weltkriegs, schließt sich eine zweite Phase des Engagements an (1919-1934), gefolgt von einer Phase des Nichtengagements im Vorfeld und Schatten des Zweiten Weltkrieges (1935-1944). In dessen Folge erleben NGOs von 1945-1949 ihre Formalisierung im Rahmen des sich herausbildenden UN-Systems. Nach 1949 durchlaufen NGOs auf internationaler Ebene laut Charnovitz eine bis heute andauernden Etappe des Bedeutungszuwachses, die sich untergliedern lässt in die Phasen des mangelnden Einflusses (1950-1971), der Intensivierung in Folge der UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972 und des Empowerments seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Die folgenden Unterkapitel können als Erläuterung der statistischen Daten des vorausgegangenen Kapitels gelesen werden und setzen die Entwicklung der INGOs in Beziehung zu der Herausbildung des Systems zwischenstaatlicher Regulierung.

2.2.2.1 *Organization Building* und Internationalisierung: Die lange Entstehungsphase der NGOs bis zum Ende des Ersten Weltkriegs

Ein Streit über den genauen Ausgangspunkt einer NGO-Historie ist müßig. Charnovitz' Datierung hat eine gewisse Plausibilität, berücksichtigt aber das Kriterium der Inter- bzw. Transnationalität nur in der Themenwahl, nicht aber in der Organisationsstruktur der entstehenden NGOs. Die Anti-Sklaverei-Bewegung kann daher unter strengeren Kriterien nur als (allerdings wichtiger) Vorläufer der Herausbildung moderner internationaler NGOs gesehen werden. Auch ist es einsichtig, die Geschichtsschreibung von internationalen NGOs erst mit der Herausbildung von formaler Organisation, also mit dem frühen 19. Jahrhundert beginnen zu lassen. Zudem ergibt die Rede von der Nichtstaatlichkeit von Organisationen erst mit der zunehmenden Durchsetzung des modernen National-

71 In Großbritannien die *Society for Effecting the Abolition of Slave Trade* (1787), in Frankreich die *Société des Amis des Noirs* (1788). Vgl. für eine knappe Darstellung der Geschichte der Kampagnen gegen die Sklaverei unter NGO-Gesichtspunkten Heins (2002: 49-53).

staates Sinn. Die Herausbildung des modernen Nationalstaats und die Entstehung nichtstaatlicher Organisationen waren aber nicht nur historisch gleichursprünglich, sondern bedingten sich gegenseitig. So waren die Nationalstaaten im Zuge der industriellen Revolution mit einer rapide anwachsenden Ausweitung ihres Tätigkeitsfeldes konfrontiert. Gleichzeitig durchliefen sie einen umfassenden Bürokratisierungs- und Verrechtlichungsschub. Nationalstaaten waren deshalb in vielerlei Hinsicht den gestiegenen Anforderungen, die an sie herangetragen wurden, nicht gewachsen. Formen von »Bürgerbeteiligung« wurden nun immer mehr auf sogenannte freiwillige Assoziationen hin kanalisiert (Chatfield 1997: 20f).⁷² Es kam deshalb verstärkt zur Artikulation und organisationalen Aggregation (teils konfliktiver) Interessen, um diese gegenüber dem Staat oder Dritten zu vertreten.

Vereine, Verbände und Parteien werden spätestens seit den 1860er Jahren »zu den bedeutendsten Medien der gesellschaftlichen Beobachtung, Selektion und Artikulation von Forderungen und Strategien, zur Sammlung von Menschen mit ähnlichen Interessen, zur Differenzierung der Gesellschaft nach organisationalen Zielrichtungen und Binnenstrukturen. Das, was nun öffentlich formulierbar ist, muss durch Form und Medium der Organisation hindurch; was sich nicht organisieren lässt, bleibt von vorneherein auf der Strecke, was sich aber organisieren lässt, ist damit lange noch nicht durchsetzbar« (Türk/Lemke/Bruch 2002: 276). Dieser Sachverhalt ist eine entscheidende Kontextbedingung für die Entstehung dessen, was wir heute NGOs nennen. Dies gilt selbst dann, wenn man NGOs dadurch definiert, dass diese nur in geringem Umfang Mitgliederinteressen vertreten. Denn auch NGOs können den institutionellen Rahmen des Politischen nicht verlassen. Sie sind ebenfalls darauf angewiesen, sich als Fürsprecher und Agenten von Interessen, und seien es allgemeine Menschheits- oder Umweltinteressen, zu inszenieren.⁷³

Notwendig für die Durchsetzung einer Kultur der Organisation im 19. Jahrhundert war zum einen das Recht auf Vereinigungsfreiheit, welches in Deutschland erst ab 1848 installiert wurde. Zum anderen musste das rechtliche Konstrukt der juristischen Person geschaffen und verankert werden.⁷⁴ In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts differenziert sich die

72 Chatfield gibt damit eine Begründung für die Entstehung und das Anwachsen von Interessenorganisationen im nationalstaatlichen Rahmen, die sehr den gängigen Erklärungen, die den NGO-Boom heutiger Tage betreffen, ähnelt. Auch hier wird oft mit dem Bedeutungsverlust, respektive mit der Aufgabenverschiebung des Nationalstaats (im Zuge der Globalisierung) argumentiert (vgl. dazu Kap. 4.3).

73 Vgl. ausführlich Kapitel 6.3.3.

74 Vgl. zu beidem Türk/Lemke/Bruch (2002: 137-147).

Organisationsform weiter aus, was auch die Vervielfältigung und Ausweitung von Themeneingrenzungen und Praxisfeldern einschließt. Neben den Parteien beherrschen nun von diesen separierte, funktional spezifische Interessenverbände und Organisationen, die aus bestimmten ideologisch-kulturellen Milieus heraus gegründet wurden, das gesellschaftliche Bild. Mit zunehmender Komplexität des politischen Systems und wachsender Interdependenz der Lebensverhältnisse orientieren sich diese Interessenorganisationen nicht nur auf einen unmittelbaren Gegner, sondern erheben zunehmend gesamtgesellschaftliche Forderungen, die auf strukturelle Änderungen abzielen. Ihr Partikularinteresse wird damit zu einem Allgemeininteresse aufgewertet (ebd.: 174). Diese Struktur hält Lederer schon 1912 mitverantwortlich für das Entstehen einer Organisierungsspirale. Der erhobene Anspruch auf Wahrung des Allgemeininteresses fordere demnach geradezu zwangsläufig Widerspruch, der sich wiederum nur organisationsförmig artikulieren könne. In der Konsequenz entstehe ein sich verstärkender Organisationszwang (Lederer 1979).

Will man die Vorläufer internationaler NGOs inhaltlich bestimmen, so sind an prominenter Stelle sicherlich die ersten Gewerkschaften und Berufsverbände zu erwähnen. Bedeutung erlangen im späten 19. Jahrhundert aber auch karitative und humanitäre Einrichtungen sowie Zusammenschlüsse von Wissenschaftlern und Ärzten. Alle diese Organisationen fanden rasch Kooperationsmöglichkeiten über die Staatsgrenzen hinweg, obwohl die internationalen Beziehungen völkerrechtlich eine Domäne der Nationalstaaten darstellten. Die Internationalisierung der Beziehungen wurde aber grundsätzlicher von den transnationalen Kapitalbewegungen auf die Tagesordnung gesetzt. Nichtstaatliche Organisationen ahmten zeitlich verzögert damit sozusagen die Bewegungen des internationalen Kapitals, der Waren- und Güterketten, nach. Insbesondere Gewerkschaften erkannten die Notwendigkeit, sich Partnerorganisationen in anderen Industrieländern zu suchen (Schrader 2000: 12). Die sich internationalisierende Arbeitersolidarität, die ihren organisationalen Ausdruck in der 1864 von Marx und Engels mitinitiierten *Ersten Internationale*, der *International Working Men's Association*, fand, kann als frühes Beispiel grenzüberschreitender Organisierung gesehen werden (Nimtz 2002).

Die zeitliche Verortung der ersten internationalen NGO-Gründungen zu Mitte des 19. Jahrhunderts lässt sich auch empirisch-statistisch nachzeichnen. Erst ab diesem Zeitraum kann von einer signifikanten ersten Gründungswelle internationaler Organisationen die Rede sein.⁷⁵ Verstärkt wird nun nach staatsunabhängigen organisationalen Strukturen gesucht,

75 Lyons (1963: 14) listet nur vier internationale NGOs auf, die bis 1849 gegründet wurden.

um soziale, humanitäre, religiöse, fachliche und berufsständische Interessen im nationalen wie im internationalen Rahmen durchzusetzen. Internationale NGOs entstehen zu sozialen und ökonomischen Themen und fokussieren sich auf die Bereiche Landwirtschaft, Wissenschaft, Erziehungswesen, Religion, Künste, Rechtswesen, Kommunikation und Sport, wobei oftmals zunächst nur die einzelnen nationalen Organisationen in föderative Verbünde (*umbrella organizations*) eingegliedert und koordiniert werden. Von 1850 bis 1939 halten international agierende NGOs laut White (1968: 4) ca. 6.000 Konferenzen ab⁷⁶ und beeinflussen in vielfacher Weise die Arbeit internationaler Regierungsorganisationen, wenn sie nicht gar deren Gründung selbst anregen.

Einen besonderen Stellenwert nimmt zu diesem Zeitpunkt das Thema Frieden ein, welches schon 1815 zur Gründung erster Vereinigungen anregt. 1900 werden weltweit 425 friedenspolitische Gesellschaften gezählt (Charnovitz 1997: 193f). Weitere wichtige, originär internationale Themen, die NGO-Gründungen anstoßen, sind der Freihandel und die Stärkung internationalen Rechts. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus die Gründung der UIA 1910, deren vorderstes Ziel die Förderung von internationalen NGOs ist. NGOs wurden nun selbst zum Objekt internationalen Engagements.

White begründet das rapide Anwachsen von NGOs in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts unter anderem mit dem Geist der industriellen Revolution. Weiter führt er aus: »As the world grew more and more interdependent and smaller and smaller in terms of travel and communication, international organizations grew faster both in number and importance« (White 1968: 4).⁷⁷ White benennt damit 1951 genau die Argumente, die allgemein auch für den NGO-Boom der 1980er und 1990er Jahre mitverantwortlich gemacht werden.⁷⁸ Interessanterweise spiegelt sich der Kontext der industriellen Revolution und der beginnenden Globalisierung auch in den thematischen Ausrichtungen der frühen Regierungsorganisationen wider. So waren von den 11 Regierungsorganisationen, die zwischen 1860 und 1880 gegründet wurden, fünf mit dem Transport-, Post

76 Speeckart (1951) zählt von 1840 bis 1914 2.897 internationale Konferenzen (zitiert nach Lyons 1963: 12).

77 Ähnlich: Lyons (1963: 15); Chatfield (1997: 21).

78 Vgl. etwa Schrader (2000: 14) der für die Zeit nach 1945 »neue Entfaltungschancen für gesellschaftsübergreifende [*sic!*] Kontakte« gegeben sieht und die Einbindung von NGOs in das entstehende UN-System als Folge des »wachsenden internationalen Regelungs- und Kooperationsbedarf[s] in einer zunehmend interdependenten Welt« sieht. Vgl. auch die Bedeutung, die heute den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zugeschrieben wird (Castells 2000), sowie allgemein die Rede vom »globalen Dorf«.

oder Telegrafenwesen, eine mit der Standardisierung von Maßen und Gewichten und zwei mit Währungsfragen beschäftigt (Lyons 1963: 15). Zusammenfassend kann für die Gründungsphase der ersten INGOs festgehalten werden, dass diese in engem Zusammenhang mit der Herausbildung besserer Kommunikationsmöglichkeiten (kürzere Reisezeiten, Telefon- und Telegrafenwesen), der Entstehung von geteilten Interessenslagen und fortschreitender Interdependenz standen.

2.2.2.2 Vom Engagement zum Nichtengagement: Die Zwischenkriegszeit

Nach einem kleinen Boom von NGO-Neugründungen im Anschluss an die Friedenskonferenzen 1899 und 1907 stellen die meisten internationalen NGOs ihre Tätigkeit während des Ersten Weltkrieges ein, wobei das *Internationale Rote Kreuz* eine bekannte Ausnahme bildet. White beurteilt die Phase bis zum Ersten Weltkrieg als eine visionäre Etappe, in der die Arbeit der internationalen NGOs nicht wirklich praktisch und brauchbar war. Statt zu handeln, sei viel debattiert worden, sodass die Arbeit der NGOs »existed more for the sake of being international than for the sake of getting something accomplished« (White 1968: 5).⁷⁹

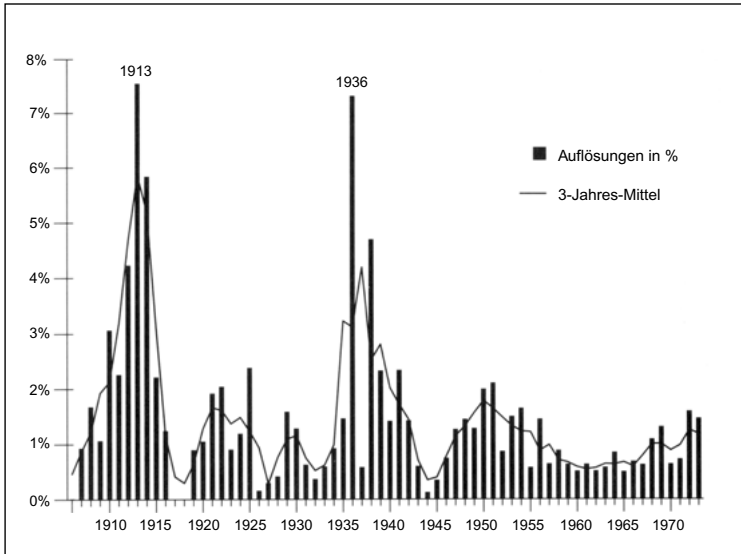
Dies ändert sich erst 1918/19, sodass nun NGOs immer mehr Einfluss gewinnen können. Dieser Einflusszugewinn ist dabei wiederum nur verständlich, wenn er in Zusammenhang gesetzt wird zum allgemeinen Bedeutungszuwachs, den das »System organisierter Interessenvertretung« nach dem Ersten Weltkrieg erfährt. So wächst das Interessenverbandssystem in der Weimarer Republik nicht nur dem Umfang nach im Vergleich zur Vorkriegszeit erheblich. Es durchläuft parallel einen Prozess fortschreitender Zentralisierung und weiteren Integration großer Bevölkerungsteile (Türk/Lemke/Bruch 2002: 201ff; Blach 1979: 57ff). Insbesondere die Trends der Expansion und Zentralisierung lassen sich auch für die international agierenden NGOs nachweisen (Charnovitz 1997).

Zudem differenziert sich deren interne Organisationsstruktur weiter aus. Die Verankerung von Hauptgeschäftsstellen, die Einrichtung kontinuierlich arbeitende Komitees und die häufigere Durchführung internationaler Mitgliederversammlungen etabliert eine auf Längerfristigkeit ausgerichtete Arbeitsweise. Darüber hinaus hat die »Katastrophe des Ersten Weltkrieges« auch insgesamt die Notwendigkeit einer internationalen Organisation auf die Tagesordnung gesetzt. So erreicht der Organisations-

79 Dieses Zitat kann als Zeichen eines frühen kulturalistischen Zugangs gelesen werden. Es wäre sicher lohnend der Behauptung mit neoinstitutionalistischen Argumenten, insbesondere dem der Rationalitätsfassaden (Meyer/Rowan 1977; vgl. auch Kap. 6.3.2), auf den Grund zu gehen.

grad der Staatenbeziehungen mit dem Völkerbund, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), dem Internationalen Gerichtshof und der Bank für internationalen Zahlungsausgleich in der Zwischenkriegszeit eine bis dato nicht gekannte Intensität (Schrader 2000: 13). Auf der nichtstaatlichen Ebene findet diese Entwicklung ihre Entsprechung in bedeutenden Organisationen wie der *Internationalen Handelskammer*, die drei Millionen Firmen repräsentiert, der *International Cooperative Alliance* mit 71 Millionen Mitgliedern oder der *International Federation of Trade Unions* mit 20 Millionen Mitgliedern. Nach 1918 werden Hunderte internationale NGOs neu gegründet, während diejenigen Organisationen, die den Krieg überlebten, ihre Mitgliedschaftszahlen und Aktivitäten auf ein neues Maß schrauben (White 1968: 5f). Bis in die 1930er Jahre können trotz Weltwirtschaftskrise, aufkommendem Faschismus und erneut aufkeimender Kriegsgefahr internationale und interorganisationale, staatliche wie nicht-staatliche Beziehungen intensiviert werden. Der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges bedeutet dann abermals einen wichtigen Einschnitt und »Rückschritt«.

Abbildung 5: Auflösungen von INGOs als Anteil an der aktiven Gesamtpopulation eines Jahres (1906-1973)⁸⁰



Nach Boli und Thomas (1999a: 23) kommt der Entwicklungsgeschichte der internationalen NGOs dabei die Rolle eines Seismographen zu. Sie

⁸⁰ Aus: Boli/Thomas (1999a: 24).

spiegele erstaunlicherweise recht genau den Zustand des internationalen Systems wider. Schaut man sich die Auflösungsrate von NGOs über die Zeit an, so zeigen sich jeweils kurz vor Ausbruch der zwei Weltkriege 1913 und 1936 Höchstwerte (Abbildung 5).

2.2.2.3 Formalisierung: NGOs und das UN-System⁸¹

Nach dem Zweiten Weltkrieg bessern sich die Bedingungen für internationale NGOs erheblich. Während NGOs beispielsweise bei den Haager Konferenzen 1899 und 1907 nicht zugelassen waren und beim Völkerbund lediglich einen informellen konsultativen Status inne hatten, wird der Umgang mit INGOs mit der Gründung der Vereinten Nationen zum ersten Mal formalisiert (Gordenker/Weiss 1996: 22). Nachdem zunächst in den ersten Vorschlägen zur UN-Charta keinerlei Bezugnahme auf NGOs stattfand, schaffen es nationale und internationale NGOs durch starke Einflussnahme, dass sie nun in Artikel 71 der Charta Eingang finden (Schulze 2000: 398). Demnach bleibt die Arbeit der NGOs zunächst beschränkt auf den Bereich des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC).⁸² Der Artikel 71 der UN-Charta formuliert dazu: »Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultationen mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der UNO auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.« Den NGOs wird folglich die Rolle des gelegentlichen oder auch ständigen Beraters zugesprochen. Von einem Mitentscheidungsrecht ist nicht die Rede. Schulze (2000: 398) weist darauf hin, dass mit Artikel 71 lediglich »die Gepflogenheiten des Völkerbundes« formalisiert wurden. Schon dort wurde den NGOs das Recht der Meinungsäußerung und ein Vorschlagsrecht zugestanden. Sie konnten darüber hinaus an allen Aktivitäten des Völkerbundes uneingeschränkt teilnehmen.⁸³

In der schon erwähnten Resolution 1296 (XLIV) des ECOSOC von 1968 wird definiert, was unter einer NGO zu verstehen ist. Demnach sind

-
- 81 Für einen differenzierteren Überblick, welcher die Diskussionsprozesse und Machtkämpfe innerhalb des UN-Systems berücksichtigt, vgl. Willets (1996).
 - 82 Der ECOSOC verfügt über 60 % des Gesamtetats der UN (Heins 2002: 79). Ihm unterstehen die Menschenrechtskommission und die *Commission for Sustainable Development* (CSD).
 - 83 Die Einengung auf den ECOSOC durch den Artikel 71 stellt damit zumindest vorläufig eine Einschränkung des NGO-Wirkungsrahmens gegenüber dem Völkerbund dar.

NGOs Organisationen »die in ihrer Arbeit den Zielen der Charta entsprechen und nicht durch Regierungsabkommen gegründet wurden und den freien Informationsfluss und demokratischen Entscheidungsprozess nicht behindern«. Im Juli 1996 gelingt den NGOs – bedingt durch deren immens gestiegene Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und durch deren allgemeinen Bedeutungszuwachs im UN-System – die Durchsetzung einer Erweiterung der Resolution 1296.⁸⁴ Darin wird der Zugang zum UN-System gelockert. Insbesondere können nun auch lediglich lokal verankerte und bisher national tätige NGO die Akkreditierung durch die UN erlangen. Gleichwohl besteht aber die Aufteilung der NGOs in drei Hauptkategorien fort, die diesen unterschiedliche Privilegien zuschreibt. Eine regelmäßige Statusüberprüfung erfolgt durch das NGO-Komitee des ECOSOC oder durch den Rat selbst.

Der *allgemeine Konsultativstatus* wird denjenigen NGOs zugeteilt, die mit den meisten der Aktivitäten des ECOSOC beschäftigt sind, die eigenständige und substantielle Beiträge zur Arbeit der UN leisten können und die so viele Mitglieder besitzen, dass sie große Teile der Bevölkerung in vielen Ländern repräsentieren. Sie haben neben dem Recht, an Tagungen des ECOSOC und seiner Unterorgane teilzunehmen, die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen abzugeben, in Hearings angehört zu werden und Tagungsordnungsvorschläge zu machen. Der *spezielle Konsultativstatus* ist denjenigen NGOs zugedacht, die auf ausgewählten Gebieten des ECOSOC arbeiten und substantielle Beiträge leisten. Außer dem Recht auf Vorschlag der Tagesordnung besitzen die NGOs dieser Gruppe die gleichen Rechte, wie die mit allgemeinem Konsultativstatus. NGOs der dritten Gruppe erhalten einen Eintrag in eine spezielle Liste und damit den sogenannten *Roster-Status*. Aufgenommen werden diejenigen NGOs, die der Generalsekretär oder der ECOSOC für fähig hält, gelegentlich zweckdienliche oder nützliche Beiträge zur Arbeit des Rates zu leisten. Eingang finden aber auch NGOs, die zu anderen UN-Sonderorganisationen konsultative Beziehungen unterhalten. NGOs mit Roster-Status haben deutlich weniger Rechte als die der anderen beiden Gruppen. So können sie nur an Treffen teilnehmen, die in ihren speziellen Arbeitsbereich fallen. Sie werden dazu gegebenenfalls ad hoc akkreditiert. Zudem werden die Partizipationsmöglichkeiten von mal zu mal neu ausgehandelt. Neben dem ECOSOC haben auch die meisten anderen UN-Sonder-

84 Verschiedene NGOs waren an der Erarbeitung der entsprechenden Resolution 1996/31 vom 26.07.1996 im Rahmen der *Open-Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations* des ECOSOC beteiligt (Walk/Brunnengraber 2000: 116, Fußnote 13). Die wichtigsten UN-Dokumente zur formalen Anerkennung eines Konsultativstatus sind dokumentiert in: Gordenker/Weiss (1996).

organisationen ihren Umgang mit NGOs in Satzungen und Geschäftsordnungen festgelegt, wobei meist der Klassifizierung des ECOSOC gefolgt wird (Schulze 2000; Willets 1996).

Alle drei Kategorien von NGOs haben Zugang zu sämtlichen Dokumenten der Vereinten Nationen. Zudem werden ihre Stellungnahmen an die beteiligten Diplomaten verteilt. Von größerer Bedeutung scheint aber der unmittelbare, meist informelle Kontakt zu den Regierungsvertretern und Diplomaten zu sein. So besitzen Vertreter akkreditierter NGOs Sicherheitsausweise, die ihnen den Zugang zu allen Gebäuden der Vereinten Nationen ermöglichen, was auch den Besuch der entsprechenden Bars und Restaurants einschließt. Es ergeben sich so viele Gelegenheiten, Kontakte zu Regierungsvertretern zu knüpfen und zu pflegen. Der Konsultativstatus verleiht den NGO-Vertretern ein hohes Maß an Legitimität. Ein etwaiger Ausschluss von Sitzungen oder eine gänzliche Nichtbeachtung bei Entscheidungsprozessen wird nun begründungspflichtig. Heute gibt es kaum ein Thema mehr, welches im Rahmen der Vereinten Nationen ohne NGO-Beteiligung diskutiert wird. Selbst im Umfeld des Weltsicherheitsrates werden NGOs verstärkt wahrgenommen (Heins 2002: 80). Die gewachsene Akzeptanz der NGOs hat bislang aber keine Entsprechung im Völkerrecht. Bisher scheiterten alle Versuche zur Kodifizierung eines Rechtsstatus' von NGOs im internationalen Staatensystem.⁸⁵

2.2.2.4 Einflusszugewinn: Der Aufstieg der NGOs im Rahmen der UN-Weltkonferenzen

Ein wichtiges Betätigungsfeld für NGOs neben den ECOSOC-Konsultationen stellt die Partizipation bei den diversen UN-Weltkonferenzen dar. Die UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm war in Bezug auf das Verhältnis der NGOs zum UN-System ein erster Wendepunkt (Willets 1996: 54; Lechner 2000: 11). Schon 1972 wurden NGOs, die bislang nicht akkreditiert waren, eingeladen, an der Konferenz teilzunehmen, solange sie international tätig und mit Themen der Konferenz beschäftigt sind. Mit 225 akkreditierten NGOs waren erstmals mehr NGOs vertreten als Regierungen (113). Die teilnehmenden NGOs publizierten eine täglich erscheinende, den Konferenzverlauf kritisch begleitende Konferenzzeitung und hielten erstmalig ein paralleles NGO-Forum ab (Charnovitz 1997: 262).⁸⁶ Der Ablauf der Stockholmer Konferenz prägt für zwei Jahrzehnte das Muster von internationale Weltkonferenzen. Einen weiteren Wendepunkt

⁸⁵ Vgl. für einen Überblick über Versuche der Verrechtlichung von NGOs UIA (2000); Hobe (1999).

⁸⁶ Zur NGO-Partizipation bei der UN-Umweltkonferenz in Stockholm vgl. ausführlich Feraru (1974).

markiert erst 20 Jahre später die *UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung* (UNCED) in Rio de Janeiro (Conca 1996: 111).⁸⁷

Im UNCED-Vorbereitungsprozess selbst wurden Gruppen ermutigt, sich als NGOs zu beteiligen und sich in Koalitionen zusammen zu schließen (Finger 1994: 209). Ihnen wurde hier und bei den folgenden Konferenzen nach Einschätzung von Walk und Brunnengraber (2000: 98) ein »*window of opportunity* geöffnet, das unzweifelhaft für frischen Wind in der internationalen Konferenzdiplomatie sorgte«. An der UNCED nahmen über 15.000 Delegierte aus insgesamt 178 Staaten sowie 115 Staats- und Regierungschefs teil (Simonis 1993: 12). Zu der bis dato größten internationalen Konferenz waren 1.420 NGOs dank eines erleichterten Zulassungsverfahrens zugelassen.⁸⁸ Etwa 7.000 Journalisten ließen den sogenannten Erdgipfel zu einem weltweiten Medienspektakel werden (Johnson 1993). Die inhaltliche Klammer der Konferenz bildete das Konzept *Sustainable Development*, welches auch den Geist der verabschiedeten Agenda 21 bestimmte und fortan zum unumstrittenen, gleichwohl sehr vagen Leitbild der internationalen Beziehungen avancierte.⁸⁹

Auf der UNCED konnten NGOs den Verlauf der Verhandlungen trotz ihres prinzipiellen Beobachterstatus relativ stark beeinflussen, konnten bis in die zentralen Abstimmungsergebnisse der Konferenz vordringen und trugen durch unkonventionelle Schritte zum Zustandekommen des Abkommens bei. Zentral waren neben der Mitarbeit in offiziellen Delegationen der Nationalstaaten⁹⁰ vor allem eine professionelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie verstärkte Kommunikations- und Lobbyarbeit auf der Konferenz selbst (Mathews 1997: 55).

In der Nachfolge von UNCED konnten die NGOs von den dort gebildeten Kontakten profitieren. An vielen inhaltlichen Punkten gelang sogar die Herausbildung funktionsfähiger Netzwerke. NGOs sind spätestens seit der UNCED zu – auch öffentlich wahrgenommenen – Mitspielern in der internationalen Arena geworden. Die internationale Klimapolitik wurde zu einem neben ECOSOC und der Partizipation an den Weltkonferenzen dritten, wichtigen Betätigungsfeld für NGOs. In der Klimarahmenkonven-

87 Für eine genauere Darstellung der UNCED und ihrer Vorbereitung unter dem Gesichtspunkt der NGO-Beteiligung vgl. Finger (1994). Für eine Abwägung der verschiedenen Einschätzungen zum Erfolg von UNCED vgl. Simonis (1993).

88 Insgesamt reisten 22.000 NGO-Vertreter von mehr als 9.000 NGOs zur Konferenz in Rio an (Princen/Finger 1994: 4).

89 Vgl. hierzu Eblinghaus/Stickler (1996); Spehr/Stickler (1997); Brand/Görg (2002).

90 Teils überrascht wurde laut Finger (1994: 208) zur Kenntnis genommen, dass 14 Länder umweltpolitische NGOs an ihren nationalen Delegationen beteiligten.

tion und dem Kyoto-Protokoll wurde die Förderung einer breiten NGO-Beteiligung und die Kooperation mit diesen Akteuren sogar völkerrechtlich verbindlich festgelegt (Brunnengräber/Walk 2000: 99f).

Nach 1992 institutionalisieren zudem fast alle UN-Unterorganisationen und UN-Körperschaften Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs⁹¹, was insbesondere auch die Vorbereitungsprozesse der folgenden UN-Konferenzen betrifft. 1997 nehmen auf der sogenannten Rio+5-Konferenz in New York NGO-Vertreter zum ersten Mal im Plenum ein Rederecht wahr, was als Indiz für die weitere schleichende Aufwertung der NGOs im UN-System in naher Zukunft gewertet werden kann. Dafür spricht auch, dass sich in UN-Dokumenten bezüglich des Verhältnisses von NGOs und Nationalstaaten zunehmend eine Partnerschaftssemantik durchsetzt, die laut Willets (2000a) die »Vagheit konsultativer Arrangements« hinter sich lasse.⁹² Die UN-Generalsekretäre spätestens seit Butros-Ghali nehmen diese Partnerschaftsrhetorik auf und lassen kaum eine Gelegenheit aus, einer noch stärkeren Integration von NGOs in das UN-System das Wort zu reden. So äußert sich etwa Kofi Annan (1999): »I see a United Nations keenly aware that if the global agenda is to be properly addressed, a partnership with civil society is not an option; it is a necessity«.

Die Partnerschaftsrhetorik der UN kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich bisher lediglich ein informeller Arbeitsmodus herausgebildet hat. Mit Anheier (1992: 1424) kann man daher den Status der NGOs treffend als »Partizipation ohne Stimmrecht« bezeichnen. Gleichwohl gibt es von Seiten der NGOs bis weit in die 1990er Jahre hinein Anzeichen für einen regelrechten »Partizipationsenthusiasmus« (Unmüßig 1998). Erst in den letzten Jahren lässt sich auch hier vereinzelt Ernüchterung feststellen. Insbesondere kritische Wissenschaftler und kleinere NGOs beklagen nun einen »Partizipations-Overkill«, der »den visionären Blick über die Tagesaktualität hinaus« blockiere und im Ergebnis zu einer Partizipationsmüdigkeit führe.⁹³ Richtig angekommen ist dies im Mainstream der NGO-Forschung aber noch nicht.

Für den Aufstieg der NGOs im UN-System und vor allem im Rahmen der UN-Konferenzen während der 1990er Jahre werden in der Literatur vor allem zwei Gründe verantwortlich gemacht. Erstens habe sich durch

91 Schon 1994 konnten 86 Verbindungsbüros zur Intensivierung der Beziehungen zu den NGOs gezählt werden (Alger 1994: 308).

92 Für weitere Beispiele, die die Aufwertung von NGOs in bestimmten UN-Bereichen deutlich machen, vgl. Heins (2002: 94ff).

93 So Helmut Röscheisen vom *Deutschen Naturschutzring (DNR)* im Hinblick auf das hochgelobte Partizipationsmodell der Weltkommission für Staudämme (WCD); zit. n. Hoering (2002: 22).

das Ende des Kalten Krieges die weltpolitische Situation samt des entsprechenden Diskursfeldes grundlegend geändert. Dies wird auch im UN-Rahmen so gesehen. Der damalige Generalsekretär Boutros-Ghali (1996: 7) formuliert beispielsweise: »The United Nations was considered to be a forum for sovereign states alone. Within the space of a few short years, however, this attitude has changed. Nongovernmental Organizations are now considered full participants in international life. This change is largely due to the quick succession of historical events that we have witnessed in recent years. The fall of the Berlin Wall shattered the ideological screen that had concealed the reality of international relations.«

Zweitens seien die Gründe bei den spezifischen (zugeschriebenen) Fähigkeiten der NGOs zu suchen, welche die Vereinten Nationen zur Zusammenarbeit ermutigten. Hier werden in erster Linie unabhängiges Expertenwissen, der besondere Zugang der NGOs zu unterrepräsentierten Gruppen sowie eine professionalisierte Öffentlichkeitsarbeit, die zur Transparenz des UN-Systems beitragen könne, genannt. Außerdem hätte sich im Verhältnis von NGOs zu Vereinten Nationen eine *win-win*-Konstellation ergeben, in der beide in Bezug auf Einfluss und Legitimität gegenüber den Nationalstaaten durch Kooperation profitieren konnten (Take 2002: 116f). Den UN-Weltkonferenzen kam dabei, sowohl bei der Ausformung der Kooperationen als auch in Bezug auf das Anwachsen des NGO-Sektors, eine katalytische Funktion zu.

Parallel zum UN-System haben NGOs zudem in anderen multilateralen Organisationen verschiedene Prozesse der Anerkennung durchlaufen können. Dies betrifft insbesondere die EU (Furtak 2001) und multilaterale ökonomische Institutionen wie die Weltbank (Fox/Brown 1998), die WTO oder den IWF (O'Brien et al. 2000). Die zunehmende Akzeptanz von NGOs in der internationalen Politik ist dabei eingebettet in einen umfassenderen Trend der »Privatisierung der Weltpolitik« (Brühl et al. 2001), in dessen Verlauf nichtstaatliche Akteure aufgewertet werden. Dies betrifft neben den NGOs insbesondere auch transnationale Konzerne. Diese haben in den letzten Jahrzehnten nicht nur eigene Lobby-NGOs gegründet. Sie nehmen darüber hinaus auch zunehmend eigenständig ihre Interessen wahr und benutzen insbesondere die UN-Konferenzen als PR-Bühne. Die Strategie der *Public-Private-Partnerships* (PPP) wird insbesondere unter dem Dach der von UN-Generalsekretär Annan angeschobenen *Global Compact*-Initiative zu einer bedeutenden Säule weltweiter Nachhaltigkeitskonzeptionen.⁹⁴ Auf der »Rio+10«-Konferenz in Johan-

94 Vgl. für Beispiele die unter dem Titel »In the Company for Partners« veröffentlichte Studie von Murphy und Bendall (1997). Zur Annäherung von Vereinten Nationen und transnationalen Unternehmen im Rahmen der Global Compact-Initiative vgl. Paul (2001).

nesburg 2002 wurden allein 220 Partnerschaftsinitiativen der unterschiedlichsten staatlichen und privaten Akteure mit einem Finanzvolumen von 235 Millionen US-Dollar präsentiert. Die Dominanz des Privatsektors schlug sich zusätzlich im äußeren Rahmen der Johannesburger Konferenz sichtbar nieder, wo etwa 200 transnationale Unternehmen mit aufwändigen Ständen ihre Präsenz demonstrierten (Martens/Sterk 2002: 10).

2.2.3 Erklärungsansätze für das Wachstum der NGOs und ihrer Wertschätzung

In den beiden vorangegangenen Kapiteln konnte eindrucksvoll die Zunahme der NGOs im internationalen Raum belegt und illustriert werden. Das NGO-Phänomen ist dabei als ein altes und neues zugleich charakterisiert worden. Älteren Datums ist es deshalb, da eine starke Vermehrung von international tätigen NGOs schon seit Ende des 19. Jahrhunderts beobachtet werden kann. INGOs waren von Anfang an ein wichtiger Bestandteil des sich herausbildenden internationalen Systems. Ein Großteil der NGO-Forschung ist vor diesem Hintergrund zu kritisieren, da er lediglich den NGO-Boom der letzten Jahrzehnte zur Kenntnis nimmt. Das NGO-Phänomen ist aber auch tatsächlich neu, allein dadurch, dass es erst in den 1990er Jahren sowohl in der Öffentlichkeit⁹⁵ als auch wissenschaftlich als solches thematisiert wurde. Die dargestellten statistischen Daten und die Entwicklungsgeschichte der Aufwertung der NGOs im Rahmen der Vereinten Nationen verweisen zudem darauf, dass sich dafür »materielle« Entsprechungen finden lassen.

In der bisherigen Darstellung ist wenig darüber gesagt worden, wie die neuerliche Wertschätzung der NGOs in der Literatur erklärt wird und wie diese Wertschätzung auf die NGOs zurückwirkt, welche Entwicklungsdynamik sich also hieraus ergibt. Dies soll im folgenden geschehen, wobei im Hinterkopf bleibt, dass in der aktuellen NGO-Literatur die Einengung des Analysehorizonts auf die letzten Jahrzehnte oftmals einher geht mit einem enggefassten, normativen NGO-Begriff sowie der Überbewertung kurzfristiger respektive der Unterbewertung langfristiger Trends.

In der öffentlichen Meinung genießen NGOs in der Tat ein besonderes Maß an Wertschätzung. Auf die Frage einer repräsentativen Untersuchung des Instituts Allensbach von Anfang der 1990er Jahre, welche Gruppen oder Institutionen in Zukunft besonders aktiv werden sollten, damit Umweltschutzmaßnahmen schnell und wirksam durchgeführt wer-

95 Die Einschätzung, dass erst in den 1990er Jahren NGOs von einer »breiteren Öffentlichkeit« zur Kenntnis genommen werden, findet sich beispielsweise bei Brand et al. (2000: 175).

den, nannten 67 Prozent der Befragten die Umweltverbände und lediglich 42 Prozent die Vereinten Nationen (zit. n. Take 2002: 16, Fußnote 16).⁹⁶ Aber auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung und bei den verschiedenen internationalen Akteuren genießen NGOs zunehmende Beachtung und Ansehen.

Zur Erklärung des »erstaunlichen Zuwachs an Masse und offizieller Wertschätzung« (Rucht 1996: 36) der NGOs werden in der Literatur verschiedene Gründe angeführt, die meist mit bestimmten Globalisierungstendenzen in Beziehung gesetzt werden. NGOs werden derart sowohl als Ergebnis als auch als Protagonisten von Globalisierungsprozessen beschrieben (Roth 2001: 55). Das NGO-Phänomen erscheint als eines »both feeding and being fed by globalization« (Carothers 1999: 19). Oftmals handelt es sich um *ex-post*-Beschreibungen, in denen nachträglich Kausalitäten unterstellt werden. Eine historisch informierte empirische Untersuchung, die sich der Überprüfung von Ursache-Wirkungs-Mechanismen (etwa zwischen bestimmten Globalisierungstendenzen und der Entwicklung von NGOs in bestimmten politischen Feldern) verschrieben hat, steht bislang aus.⁹⁷

Auch im Folgenden sollen einzelne Thesen, die in der NGO-Literatur genannt werden, nicht empirisch verworfen oder verifiziert werden. Deren Listung und Würdigung erfolgt hier vornehmlich, um das Bild über die Eigenart des sozialwissenschaftlichen NGO-Diskurses zu komplettieren. Es wird daher lediglich ermittelt, welche Gründe und Trends in der Literatur und Öffentlichkeit diskutiert werden. Die kursorische Darstellung der Gründe für den NGO-Boom verweist daher unabhängig von ihrer empirischen Validität auf die Wirkungsmächtigkeit eines bestimmten Diskurses über NGOs und Globalisierung, der zudem weit in das Selbstverständnis und die Selbstbeschreibungen der Akteure mit eingeht (bzw. diese präformiert).

Rucht (1996: 36-38) listet sechs Kontextbedingungen auf, die den Bedeutungszuwachs von NGOs begünstigt haben.⁹⁸ *Erstens* erhöhe demnach die Zunahme grenzüberschreitender Probleme und wachsender internationaler wirtschaftlicher Verflechtungen prinzipiell die Wahrscheinlichkeit internationaler Kooperation, an der sich Regierungen und NGOs beteiligen.⁹⁹ Rucht weist darauf hin, dass viele Probleme, etwa das des CO₂-Ausstoßes, derart wahrgenommen werden, dass sie nicht mehr an-

96 Mehrfachnennungen waren möglich.

97 Zimmer (2001: 338) stellt darüber hinaus gar einen »eklatanten Mangel an empirischen Studien« als »primäres Defizit« der derzeitigen (nicht-entwicklungspolitischen) Literatur insgesamt heraus.

98 Wobei er lediglich die Teilmenge der TSMOs betrachtet.

99 Vgl. ähnlich: Windfuhr (1999: 535f).

gemessen nur national gelöst werden können.¹⁰⁰ Damit hänge *zweitens* zusammen, dass dem wachsenden Problemdruck keine entsprechend gesteigerte Lösungskompetenz staatlicher Träger gegenüber stehe. In diesem Zusammenhang behinderten lange Entscheidungsketten, diverse Veto-Möglichkeiten sowie eine relative Uninformiertheit staatlicher Organe im Hinblick auf die Probleme vor Ort sinnvolle und effektive Reformschritte. In dieser Situation kämen *drittens* NGOs in ihren verschiedenen Funktionen gelegen. So würden sie sowohl als Problemindikator und Kritiker, als Bündnispartner im Falle gespaltener Entscheidungseliten, als Legitimationsstütze bei Entscheidungsfindung und -durchsetzung als auch als Ratgeber bei der Politikimplementierung hofiert. *Viertens* käme den NGOs in besonderem Maße die Verfügbarkeit der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien zu Gute. Mit relativ kleinen Büros und einem geringen Mitarbeiterstab ließen sich so global angelegte Kampagnen kostengünstig organisieren. Auch zur Netzbildung würden die neuen Kommunikationstechnologien einen bedeutenden Beitrag leisten. Eng verknüpft mit diesen neuen technischen Möglichkeiten ist laut Rucht *fünftens* das gestiegene *know how* professioneller Ressourcennobilisierung, welches zudem immer weniger an räumliche und soziale Grenzen gebunden sei. *Sechstens* habe sich insgesamt mit den Jahren eine wohlwollende Medienresonanz ergeben, die zum Teil der ebenfalls professionalisierten Medienarbeit der NGOs geschuldet sei.

Die Auflistung Ruchts zeigt, dass für die gestiegene Anerkennung der NGOs neben externen Gründen auch enorme Anpassungsleistungen von NGOs bedeutsam sind. Offensichtlich haben es NGOs in ihrer Gesamtheit verstanden, flexibel auf externe Anforderungen zu reagieren und gleichzeitig eine Kontinuität in ihrer Arbeit herzustellen. Diese Kontinuität macht sie, anders etwa als spontane Zusammenschlüsse oder Organisationen im Kontext von sozialen Bewegungen, für staatliche Organe und internationale Organisationen zu verlässlichen (sprich: berechenbaren) Partnern. Dies lasse sich, so Take (2002: 15), bis auf die Ebene von dauerhaften persönlichen Kontakten zwischen politischen Entscheidungsträgern und NGO-Vertretern herunter brechen, die »die gemeinsame Vertrauensbasis zusätzlich stärken«. Diese Entwicklung korrespondiere mit

100 Es werden bereits mehr als 300 transnationale Regime gezählt, die sich mit der Regelung grenzüberschreitender Probleme beschäftigen. In diesen sind NGOs mal weniger, mal mehr oder auch gar nicht eingebunden. Es handelt sich gleichwohl um ein schnell wachsendes Aktionsfeld (Roth 2001: 56). Befriedigende vergleichende Untersuchungen über verschiedene Regime und ihre jeweilige Entwicklungsdynamik, die verallgemeinernde Schlussfolgerungen zu den Konturen transnationaler Politik zulassen, liegen bislang nicht vor (Braithwaite/Draho 2000). Zum Regimebegriff vgl. einführend Zangl (2003).

dem Trend auf NGO-Seite, durch die Formulierung »realistischerer« Ziele die Kooperationsfähigkeit noch zu steigern. Hintergrund seien die langjährigen Erfahrungen von NGOs mit politischen Entscheidungsprozessen, die einerseits zu Ernüchterung, andererseits aber zu einem gestiegenen Professionalisierungsgrad, der sich in einem gewachsenen Pragmatismus äußere, geführt haben (Take 2002: 15f). NGOs tendieren demnach dazu, entradikalisierte Forderungen vorzutragen¹⁰¹, die zudem möglichst durch wissenschaftliche Expertisen gestützt sind.

Je größer eine NGO ist und je mehr sie auf internationaler Ebene agiert, scheint sich diese Tendenz zu verstärken. Es ergibt sich so laut Demirovic (1997: 254) zunehmend eine Konkurrenzsituation »zwischen den kleineren oder basisnahen NGOs mit häufig radikaleren Zielen und den großen NGOs, die Protestpraktiken distanziert gegenüber stehen, weil sie befürchten dadurch den Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern zu verlieren und die Lobbying-Chancen zu verschlechtern«. Effekte können Bürokratisierung, Opportunismus, Oligarchisierung, die Ausbildung geheimdiplomatischer Formen sowie eine Spaltung des NGO-Lagers sein (Janett 1996: 87). Trotz dieser Differenzierungen innerhalb des »NGO-Lagers« lässt sich wohl auf globaler Ebene bezüglich der Arbeit der NGOs der Trend in Richtung zunehmende Professionalisierung, Problemlösungsorientierung, Pragmatismus und Kooperationsbereitschaft nicht von der Hand weisen (Take 2002: 366ff).

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine neuere, von *SustainAbility Ltd.*¹⁰², dem *UN Global Compact* und der *UNEP* in Auftrag gegebene, umfangreiche Studie mit dem Titel »21st Century NGO: In the Market for Change« (SustainAbility 2003). Hauptaussage der Studie ist, dass immer mehr NGOs mit Unternehmen und Regierungen strategische Allianzen eingehen, um gemeinsam Reformen von Marktsystemen voranzutreiben. Im 21. Jahrhundert würden sich die NGOs so des konfrontativen Politikmodells der letzten Jahre entledigen.¹⁰³ Auch die Studie zu Global Governance der *Heinrich-Böll-Stiftung* und *WEED* kommt bei der Beschreibung des Akteurstypus NGO, der dort mit dem der Gewerkschaften und dem der sozialen Bewegungen kontrastiert wird, wenngleich unter anderen Vorzeichen, zu ähnlichen Ergebnissen: »Als dominante Politikformen von

101 Vgl. geradezu paradigmatisch die Aussage von Norbert Beyer (*WWF Deutschland*) aus dem Jahre 1992: »Fundamentalopposition dient nur noch als Notbremse. [...] Die Menschen schalten ab, wenn wir nur anprangern« (zit. n. Take 2002: 15, Fußnote 14).

102 *SustainAbility Ltd.* ist ein unternehmensnahes Beratungsinstitut, welches sich dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sieht (www.sustainability.com).

103 Die beschriebene Entwicklung der NGOs wird in dem Bericht größtenteils positiv gesehen. Vgl. für eine ausführliche Kritik der Studie: Judge (2003).

NGOs lassen sich ein eher professionalisierter, reformerischer, etatistischer und kooperationsorientierter Politikstil, der eben nicht auf Erfahrungen, breite Mobilisierung und entsprechende Mobilisierungen setzt, anführen« (Brand et al. 2000: 175).

Neben den allgemeinen Kontextbedingungen auf globaler Ebene, insbesondere den geschilderten Entwicklungen im Kontext und Umfeld der Vereinten Nationen, sowie der Anpassungsfähigkeit der NGOs, die den NGO-Boom erklärbar machen, lassen sich auch einige nationalstaatliche Kontextbedingungen anführen, die dort die Gründung transnationaler NGOs oder die Teilnahme an internationalen NGOs begünstigen. Nach einer empirischen Untersuchung von Boli, Loya und Loftin (1999: 75f) korreliert der Grad der Integration des jeweils betrachteten Nationalstaats in die globalen Strukturen und Prozesse mit dem tatsächlichen Organisationsgrad in internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Als weitere positive Bedingungen für ein Engagement von NGOs auf internationaler Ebene ermitteln sie eine gute produktive und technische Infrastruktur sowie ausgebaute Kommunikationsressourcen, einen hohen Grad an vorhandener organisationaler Differenzierung und Professionalisierung sowie formale Demokratisierung.

Ähnlich argumentiert schon 1971 Skjellsbaek, der einen hohen Grad an technologischer und ökonomischer Entwicklung sowie eine pluralistische Ideologie als die bedeutendsten positiven Variablen im nationalen Kontext ausmacht (Skjellsbaek 1971: 433). Er schlussfolgert, dass die Anzahl von Mitgliedschaften in internationalen NGOs zunimmt, je besser entwickelt ein Land ist. Hieraus lasse sich allerdings nicht ablesen, dass NGOs generell in Entwicklungsländern weniger häufig gegründet werden. Skjellsbaeks zweites Argument, den Grad an Pluralismus, betrachtet auch Take (2002: 106f), der sich ebenfalls der Frage der Bedeutung der nationalstaatlichen Konstellation für die Chancen auf Einflussnahme durch NGOs widmet.

Unter Rückgriff auf Erkenntnisse der bewegungswissenschaftlichen Literatur zu »politischen Gelegenheitsstrukturen«¹⁰⁴ macht Take wesentlich die demokratische »Offenheit politischer Systeme« verantwortlich. Hiermit ist zuvorderst der Grad der Offenheit der institutionellen Struktur

104 Das Konzept der politischen Gelegenheitsstrukturen wurde im Rahmen der Bewegungsforschung entwickelt und bezieht sich auf den institutionellen Kontext und die Umwelt, in denen soziale Bewegungen oder NGOs aktiv sind und mobilisieren (Kriesi 1995; Tarrow 1996). Für internationale NGOs sind drei Komponenten der Gelegenheitsstruktur von besonderer Bedeutung: der Zugang zu Institutionen, einflussreiche Verbündete sowie politische Bündnisse und Konflikte (Joachim 2001: 215). Die Theorie der politischen Gelegenheitsstrukturen wird ausführlich in Kapitel 3.3.3 erläutert.

der jeweiligen Staaten gemeint. Von Bedeutung sind aber auch die informellen Verhaltensmuster eines Staates gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Weitere positive Faktoren sind ein hoher Grad der Gewaltenteilung, die Existenz eines Verhältniswahlrechts und eine hohe Anzahl politischer Parteien. Princen/Finger (1994: 8) nennen zusätzlich die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Lobbying und Protest als Merkmale der Offenheit einer Gesellschaft. Hintergrundannahme ist, dass die Umgangsweise staatlicher Akteure in eng verknüpfter Wechselwirkung mit den jeweiligen politischen Strategien von NGOs stehe. Mit zunehmender Offenheit des politischen Systems und mit einem zunehmend integrativen Politikstil eines Staates¹⁰⁵, gewinnen demnach kooperative Verhaltensmuster bei den NGOs an Relevanz (Take 2002: 107). Diese Annahmen der *political opportunity structures theory* haben ihre Entsprechung auf der internationalen Ebene selbst. Die Struktur der UN lässt sich offensichtlich, zumindest seit der neuerlichen Öffnung durch UNCED 1992, als recht offen beschreiben.

2.3 Die uneinheitliche Welt der NGOs

Nachdem im letzten Abschnitt das Augenmerk hauptsächlich auf allgemeine Trends bezüglich des NGO-Phänomens gelegt wurde, soll nun den internen Differenzierungen innerhalb des »NGO-Lagers«, die bislang nur *en passant* Beachtung fanden, mehr Gewicht zu kommen. Erst dadurch lässt sich beurteilen, ob die Gemeinsamkeiten zwischen den NGOs überwiegen oder ob die Unterschiede herausstechen. Außerdem geraten so Fragen von Dominanz und Hierarchie in den Blick, die schon Bausteine für eine Kritik am NGO-Diskurs, insbesondere der Figur der »Community«, darstellen (Kap. 2.3.1). Im Anschluss an diese Darstellung der stratifizierenden Merkmale der NGO-Population werden weitere, in der Literatur gängige Typologisierungen herausgearbeitet, die vor allem die differierten Organisationsstrukturen und Politikverständnisse der NGOs beleuchten (Kap. 2.3.2). An der Darstellung wird deutlich werden, dass diese Typologisierungen, im Gegensatz zu den stratifizierenden Merkmalen, einen lediglich beschreibenden und recht theorielosen Charakter haben. Eine bestimmte Organisationsstruktur oder ein spezifisches Politikverständnis werden so zu einem freien Willensakt der einzelnen NGO verklärt.

105 Insgesamt können drei staatliche Strategien im Umgang mit NGOs unterschieden werden, die sich aber auch überlagern können: 1. eine Kooperations- und Kooptionsstrategie, 2. eine Instrumentalisierungsstrategie sowie 3. eine Konfrontationsstrategie. Vgl. dazu Wahl (1997).

2.3.1 Stratifizierung des NGO-Lagers

Eine Differenzierung anhand der Partizipations- und Einflussmöglichkeiten von NGOs auf internationaler Ebene ergibt sich vornehmlich zwischen Nord- und Süd-NGOs sowie zwischen großen und kleinen NGOs. Beide Dimensionen sind dabei nicht exakt deckungsgleich. Selbst die Unterscheidung dessen, was eine Nord- und was eine Süd-NGO ist, fällt nicht eindeutig aus. Dies gilt insbesondere bei vielen in einem strengen Sinne internationalen NGOs, die verschiedene Mitgliedschaften nationaler Unterorganisationen vereinen. Gleichwohl wird im Folgenden behelfsweise mit diesen Unterscheidungen argumentiert.

Als erster Anhaltspunkt zur Bestimmung der Nord-Süd-Dimension sollen wiederum Daten der UIA herhalten. Boli, Loya und Loftin (1999) haben anhand von UIA-Daten untersucht, in welcher Art und Weise nationale Körperschaften, Organisationen und Individuen an internationalen NGOs partizipieren. Explizit ging es ihnen um die Beantwortung der Frage, ob sich hier lediglich die euro-amerikanische Dominanz in der Welt widerspiegelt oder ob das globale NGO-System eine differente Formation aufweist. Wegen diverser Umklassifizierungen von Seiten der UIA konnten allerdings lediglich Daten bis 1988 erfasst werden.¹⁰⁶ Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich jeweils auf die *durchschnittlichen* Mitgliedszahlen von Individuen oder Organisationen eines Landes in internationalen Nichtregierungsorganisationen, und zwar aufgelistet nach Kategorien, in denen verschiedene Länder zusammengefasst sind (etwa »Europa« oder »Länder mit niedrigem Bruttosozialprodukt«). Erzeugt man eine Kategorie »Welt« und bildet über diese Kategorie das Mittel, so ergibt sich als Vergleichsgröße, dass Individuen oder Körperschaften aus je *einem* Land durchschnittlich Mitgliedschaften in 485 internationalen NGOs unterhalten.

1988 stehen 1.123 NGO-Mitgliedschaften aus europäischen Ländern lediglich 264 afrikanischen und 407 asiatischen Mitgliedschaften gegenüber. Allerdings zeigt sich bei einem Vergleich mit den Zahlen von 1960, dass der Wachstumsfaktor bezogen auf europäische Mitgliedschaften mit 3,3 wesentlich kleiner ist als in Bezug auf afrikanische (7,7) und asiatische (5,0) Mitgliedschaften. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man das Viertel der Länder mit dem niedrigsten Bruttosozialprodukt (BSP) mit dem Viertel des höchsten BSP vergleicht. Hier stehen den 262 Mitgliedschaften der ärmsten Ländern (Wachstumsfaktor gegenüber 1960: 4,6) 1.278 Mitgliedschaften der reichsten Länder (Wachstumsfaktor: 2,8) ge-

¹⁰⁶ Vgl. Boli/Loya/Loftin (1999: 51). Die Daten beziehen sich auf die Kategorien A-D der UIA.

genüber. Die Vorherrschaft anglo-amerikanischer und europäischer Mitgliedschaften, die vor allem in frühen Jahren feststellbar ist, ist den erhobenen Daten zufolge abnehmend. Während 1960 europäische Mitgliedschaften noch über 54 % ausmachten, waren es 1988 lediglich 44 %. Im gleichen Zeitraum kletterte der Anteil afrikanischer Mitgliedschaften von 8 % auf 15 %, der der asiatischen von 14 % auf 17 %. Hieraus folgern die Autoren, dass »participation in INGOs has become a social imperative everywhere in the world polity« (Boli/Loya/Loftin 1999: 56). Und weiter: »No matter how we slice the world, we find rapidly expanding participation in nongovernmental organizations« (ebd.). Die Ergebnisse taugen also ebenfalls als Indikator für eine allgemeine weltweite Ausbreitung der Organisationsform.

Boli, Loya und Loftin (1999: 69) sehen zusammenfassend die globale Stratifizierungsstruktur zwar nahezu eins zu eins in der NGO-Partizipation abgebildet: »Residents of resource-rich, technically developed, older, formally democratic Anglo-American countries participate the most; residents of poor, less developed, newer, less democratic countries participate the least.« Sie verweisen aber auch auf einen dynamischen Prozess der Angleichung der *formalen* Partizipation: »residents of poor, less developed, peripheral countries have increased the breadth of their INGO memberships the fastest. [...] in consequence, residents of the periphery are more broadly involved in INGO activity than would be expected on the basis of resources and networks available to them« (ebd.).

Die Dominanz nördlicher NGOs lässt sich nicht nur an den Partizipationen in internationalen Organisationen nachzeichnen, sondern zeigt sich auch in den auf internationaler Ebene ausgebildeten Netzwerken. In ihrer umfangreichen Studie zu »NGOs und ihren transnationalen Netzen im Konfliktfeld Klima« kommen daher Walk und Brunnengräber (2000: 146) ebenfalls zu dem Ergebnis, dass »die NGO-Community die Verhältnisse in der internationalen Staatengemeinschaft wider[spiegle]«. So seien es vorwiegend die finanziell gut ausgestatteten und in den Industrieländern angesiedelten NGOs, die Themen vorgeben und strategische Vorgaben machen.¹⁰⁷ Verstärkt wird diese Tendenz durch die Sprache, worauf Wahl (1997: 308f) hinweist. Die Dominanz des Englischen führe zu Hierarchien innerhalb des NGO-Lagers, welche Vertreter aus romanisch sprechenden Ländern systematisch benachteilige. Diese Hierarchien werden auch in der »NGO-Community« selbst wahrgenommen. In einer umfangreichen, weltweiten Befragung von Aktivisten aus NGOs von 1995

107 Ähnlich: Jäger/Paulus (2000). Für Carothers (1999: 27) sind transnationale NGOs daher weitgehend ein »Projekt« des Nordens. Die transnationale Zivilgesellschaft sei weniger »global«, sondern eine Projektion westlicher ökonomischer und politischer Macht.

wurde die Frage gestellt, von welchen NGOs sie sich auf internationalen NGO-Konferenzen dominiert fühlten. Jeweils über 70 % gaben an, dass sie von größeren (76 %), englisch-dominierten (75 %) und nördlichen (71 %) NGOs eingeschränkt seien. Eine Beeinträchtigung durch *white-run* NGOs (47 %) oder *male-run* NGOs (40 %) wurde hingegen am wenigsten häufig wahrgenommen (Benchmark Environmental Consulting 1996: 16f).¹⁰⁸

Die finanzielle Ausstattung einer NGO ist ein weiteres bedeutendes Stratifizierungsmerkmal (Princen/Finger 1994: 6). Der für den developmentpolitischen Kontext in Kapitel 2.1.3 konstatierte Konzentrations- und Oligarchisierungsprozess lässt sich dabei auch für die »politischen« NGOs nachzeichnen (Wahl 1998). Nur wenige große NGOs können es sich leisten, größere Mitarbeiterstäbe zu unterhalten, Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying effizient zu bewerkstelligen und den »Konferenztourismus« personell und finanziell zu gewährleisten. Als Beispiel mag *Care International* dienen, eine hochgradig professionalisierte NGO mit über 10.000 hauptamtlichen Mitarbeitern, deren Etat allein der US-amerikanischen Sektion jährlich 450 Millionen US-Dollar umfasst (Anheier/The-mudo/Freise 2003: 88).

Dies hat Entsprechungen in der Organisationsstruktur. Während *Greenpeace International* und der *WWF* von Anfang an daraufhin konzipiert waren, nationale Gliederungen außerhalb ihrer Herkunftsländer aufzubauen, entwickeln sich viele andere Organisationen weg von netzwerkartigen Verbänden hin zu traditionellen, vertikalen Verbandsstrukturen. Die britische Organisation *Oxfam International* beispielsweise dehnt sich zunehmend in andere Industrieländer aus, gründet nationale Sektionen oder wandelt bestehende NGOs in *Oxfam*-Sektionen um.¹⁰⁹ Den Mühen »basisnaher Vernetzung« stellen sich diese Organisationen nur noch am Rande. Sie sind eher als »NGO-Multis« (Wahl 1998) aufzufassen. Ihre organisationalen Strukturen ähneln denen privatkapitalistischer Unternehmungen. Sie besitzen Abteilungen für Marketing, Fundraising und Organisationsentwicklung. »The headquarters of Washington-, Tokyo-, or Brussels-based NGOs look more like corporate headquarters than the

108 Wenngleich auch hier die Umfragewerte recht hoch ausfallen. Bei der Untersuchung waren die Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Es konnte jeweils zugestimmt oder abgelehnt werden.

109 Die Strategie der Zusammenfassung bestehender Organisationen unter einem gemeinsamen Dach wird auch von *Friends of the Earth International* (FOEI) betrieben, wenngleich die jeweilige Einbindung lockerer ist (Wahl 1998: 60f). Von deutscher Seite ist der *Bund für Umwelt und Naturschutz* (BUND) Teil der 68 nationale Mitgliederorganisationen umfassenden FOEI (www.foei.org).

grassroots, social activists groups from which many evolved« (Princen/Finger 1994: 8).

Es ist eingedenk der hier nur skizzierten Disparitäten nicht verwunderlich, dass die NGO-»Community« weit davon entfernt ist, als homolithischer Block den Regierungen gegenüberzustehen. So gesehen ist eine globale NGO-*Community* schlicht nicht existent.¹¹⁰ Bezogen auf die UNCED 1992 wird beispielsweise kommentiert, dass die Kluft zwischen den größten, vor allem US-amerikanischen, umweltpolitischen NGOs und vielen südlichen NGOs größer war, als zwischen den entsprechenden Regierungen (Grubb et al. 1993: 46). Oftmals werden Nord-NGOs erst von internationalen Regierungsorganisationen getrieben, verstärkt mit Süd-NGOs »gleichberechtigt« zusammen zu arbeiten. Dies legen die Studien in dem Sammelband von Fox und Brown (1998) nahe, die das Verhältnis von Weltbank und NGOs ausloten. In Kampagnen zur Politik der Weltbank hatten demnach zwar Nord-NGOs zunächst den Ton angegeben. Sie mussten aber später verstärkt Süd-NGOs schon deshalb einbeziehen, weil diese sonst von der Weltbank hätten instrumentalisiert werden können.

Flankiert werden alle diese Dominanzverhältnisse innerhalb des NGO-Sektors von einer Partnerschaftsrhetorik, die alle Beteiligten zwar gleichermaßen pflegen, im Falle der konkreten Zusammenarbeit von finanzstarken NGOs mit finanzschwachen NGOs aber oftmals jeglicher (egalitärer) Grundlage entbehrt. So unübersehbar diese Partnerschaftsrhetorik ist, so deutlich ist auch das Bemühen der NGO-Akteure feststellbar, »NGOs« als einen neuen Politiktypus zu präsentieren, der nun mit Regierungsvertretern und IGOs in Verhandlungen tritt. Es ist dafür teils Bedingung, sicherlich aber strategisch von Vorteil, die Gemeinsamkeiten der NGOs in den Vordergrund zu stellen. Dies führt u.a. zu den hier bislang in Anführungszeichen gesetzten Begriffen »NGO-Community« oder »NGO-Lager«, die im öffentlichen und sozialwissenschaftlichen Diskurs gleichermaßen häufig verwendet werden. Zwar finden viele Nord-NGOs mit Süd-NGOs verbindliche und auf Dauer angelegte Formen der Zusammenarbeit. Doch ist hiermit eben noch keine Aussage darüber getroffen, ob innerhalb dieser Bündnisse Hierarchien abgebaut werden. Es ist wohl eher davon auszugehen, dass die geschilderten Dominanzverhältnisse sich als äußerst resistent erweisen. Während auf der formalen Ebene Partnerschaft und Gleichheit kommuniziert werden, bleiben auf der Beziehungsebene stratifizierende Merkmale erhalten. Das Eintreten der Nord-NGOs für die Rechte der Süd-NGOs auf Partizipation, und damit das Selbstverständnis vieler Nord-NGOs, Stellvertreterpolitik zu betreiben, hat selbst stark bevormundenden Charakter. Egal, welche globalen

110 Vgl. zu dieser Einschätzung auch Klein (2002: 238).

Probleme wie zu lösen sind, die Lösungskompetenz wird in der Regel den Experten in den nördlichen NGOs zugesprochen.¹¹¹ Der brasilianische Sozialwissenschaftler Aurélio Vianna macht gar die Tendenz aus, dass Nord-NGOs durch ihren privilegierten Zugang zu den globalen Zentren der Macht die südlichen NGOs in einer neuen Form des »Policy-Imperialismus« mitzurepräsentieren versuchen (zit. n. Anheier/Themudo/Freise 2003: 95). Dies kann zur Folge haben, dass sich eine Repräsentationsparadoxie entwickelt, »dass diejenigen, die repräsentieren, die Repräsentierten erst erzeugen« (Demirovic 2001: 144).

Auch wenn man dieser Argumentation nicht folgen will, so darf als gesichert gelten, dass innerhalb der NGO-Netzwerke und -Verbände hierarchisierende Strukturen bestimmend sind, welche den Anspruch auf gleichberechtigte Partnerschaft unterlaufen. Die Diskussion und Klärung von Problemen innerhalb des »NGO-Lagers« werden zwar verbal eingefordert, faktisch aber dadurch erschwert und oftmals unterbunden. Die Realität des NGO-Lagers steht in deutlichem Gegensatz zu der viel beschworenen Formel, NGOs trügen in ihrer Gesamtheit zu einer »Demokratisierung der Weltgesellschaft« bei.

2.3.2 Die typologisierende Beschreibung der NGOs

Jenseits der genannten Differenzierungen zwischen Nord und Süd, finanzstark und finanzschwach, anglophon und romanisch, die meist aus einem kritischen Impetus heraus in den NGO-Diskurs eingeführt werden, dominieren in der Literatur zu NGOs typologisierende, eher ungerichtete Zugänge. So wird eine Reihe von vielschichtigen, horizontal ausgerichteten NGO-Typologisierungen vorgenommen. Judge (1995) listet allein 30 Dimensionen auf, an Hand derer NGOs typologisiert werden könnten. Dies erscheint einerseits sinnvoll, da dadurch die Breite und Heterogenität des NGO-Phänomens in den Blick gerät. Die so generierten NGO-Typen werden aber andererseits an Anzahl und Differenzierungsgrad schnell undurchschaubar, so dass der Nutzen einer solchen Typologisierung zweifelhaft ist. Es ist gar zu vermuten, dass die Diversität des NGO-Sektors derart ausgeprägt ist, dass somit fast jede Nichtregierungsorganisation als »Typus eigener Art« verstehbar wäre (Martens 2002: 39).¹¹²

111 Dies hat seine Entsprechung im dominanten Nachhaltigkeitsdiskurs (Eblinghaus/Stickler 1996: 117).

112 Obser (1997: 75) hat darauf hingewiesen, dass insbesondere in den 1990er Jahren die Heterogenität innerhalb des NGO-Sektors weiter zugenommen hat, weshalb er diese Dekade als Ausdifferenzierungs- und Fragmentierungsphase bezeichnet.

Es ist daher sinnvoll, nur ausgewählte Möglichkeiten der Typisierung zu erläutern. Im Folgenden werden die gebräuchlichsten und wichtigsten kurz rekapituliert. Und auch für dieses Kapitel gilt: Es geht hier nicht um die Entwicklung einer besonders ausgereiften Typologie, sondern um eine Bestandsaufnahme, dessen, was der sozialwissenschaftliche Diskurs über NGOs an »Wahrheit« (mit)produziert.

2.3.2.1 Unterscheidungsmerkmal Organisationsstruktur

Als besonders bedeutend zur Typologisierung verschiedener NGOs wird die Organisationsstruktur hervorgehoben. Thränhardt (1992: 226f) etwa unterscheidet zwei ältere Organisationsprinzipien von einem neueren. Die meisten internationalen NGOs entsprächen demnach einem *international-föderalem* Typ. Es handele sich hierbei meist um Zusammenschlüsse von nationalen Organisationen unter einem internationalen Dachverband, der an den Konsens der Mitgliedsverbände gebunden sei. Internationale Parteienzusammenschlüsse oder Zusammenschlüsse von Gewerkschaften könnten als Prototypen aufgefasst werden. Demgegenüber stünden *Honoratioren*-NGOs, die von einem nicht-gewählten, durch Kooptation eränzten Gremium geleitet werden. Das Internationale Rote Kreuz und der WWF seien beispielsweise derart strukturiert.

Der dritte, modernere *international-zentralistische* Typus fände sich bei Organisationen wie *Amnesty International* und *Greenpeace International*, die durch gut ausgestattete internationale Zentralen ihre Interventions- und Aktionsfähigkeit sicherten. Hierbei komme den Zentralen im Interesse der Wahrung einer *corporate identity* in hohem Maße eine Kontrollfunktion zu. Gleichwohl lassen sich laut Thränhardt innerhalb dieses letzten Typs erhebliche Differenzen in Bezug auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Basis ausmachen. Während etwa bei *Greenpeace International* Entscheidungen auf nationaler wie auf internationaler Ebene von einem höchst begrenzten Personenkreis getroffen würden, sei bei *Amnesty International* die Basis ein entscheidender Bestandteil der Organisationsstruktur, welches sich in weitgehenden Möglichkeiten der demokratischen Mitwirkung von Mitarbeitern und Mitgliedern manifestiere.

Glagow (1993: 311ff) unterscheidet anhand des Kriteriums des »institutionalisierten gesellschaftlichen Anschlussmusters«. Obwohl lediglich für den Bereich der entwicklungspolitischen NGOs entwickelt, hat seine Typologie Bedeutung auch über diesen Kontext hinaus erlangt. Sie lenkt das Augenmerk auf die Unterschiedlichkeit in den Handlungsspielräumen und -bedingungen von NGOs. Eine große Gruppe von NGOs entstamme demnach etablierten Großorganisationen, die als Mutterorganisationen

fungieren und die ihr Prestige auf die Ableger-NGOs abstrahlen. Der Handlungsspielraum der Ableger-NGOs sei recht begrenzt, da der Mutterorganisation verschiedene Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die diese empfindlich treffen können. Ein zweiter Typus von NGO entstamme den sozialen Bewegungen, welche zugleich eine große Ressource dieser NGOs darstellen. Im Unterschied zur Ableger-NGO seien diese Organisationen aber nicht so fest etabliert. Sie seien vergleichsweise randständig. Einen dritten Typus macht Glasgow in den Honorations-NGOs aus, die von der Existenz und dem Wirken einzelner oder mehrerer Honoratioren abhängig sind. Auch diese NGOs könnten einerseits von deren Prestige profitieren. Andererseits müsse eine hohe Folgebereitschaft gegenüber deren Leitbildern gegeben sein. Ein vierter Typus seien berufsspezifische Zusammenschlüsse, die vornehmlich in der Entwicklungspolitik anzutreffen sind und sich durch ihre unideologische Grundausrichtung hervortun. Eine letzte Kategorie seien die ebenfalls insbesondere für die Entwicklungs- und Katastrophenhilfe wichtigen Dienstleistungs-NGOs welche oft staatliche Aufträge lediglich ausführen. Es handele sich daher oft um Quasi-Non-Governmental Organizations (QUANGOs).

2.3.2.2 Die Identität der NGO: Strategien der Einflussnahme zwischen Konflikt und Kooperation

Eine Unterscheidung verschiedener NGOs kann auch anhand von deren Politikverständnis erfolgen. Kriterium wäre hier die primäre Art und Weise des Agierens, wobei eine entsprechende Kategorienbildung stark geprägt durch das Vorverständnis und Erkenntnisinteresse des Beobachters ist. Alle hier referierten Typologisierung werden dabei als Idealtypen, mit denen versucht wird, das Feld der NGO zu ordnen, in die Literatur eingeführt. In der Regel agieren NGOs und ihre Netzwerke auf verschiedenen Ebenen unterschiedlich und beherzigen einen Strategie-Mix.

Als ein besonders wichtiges Kriterium führt Take (2002: 44) an, ob von den beobachteten NGOs eine Konfrontations- oder eine Kooperationsstrategie eingeschlagen wird. »Während Konfrontationsstrategien in erster Linie dazu dienen sollen, Maximalforderungen wieder stärker als Alternative zu profilieren, setzen die Kooperationsstrategien verstärkt auf die Problembearbeitung durch Lobbyarbeit, Unterstützung der Konsensfindung zwischen den staatlichen Delegationen und Informationsinput« (ebd.). Es liegt auf der Hand, dass weder eine Konfrontations- noch eine Kooperationsstrategie in Reinform vorkommen. Zwar gibt es bei den einzelnen NGOs Spezialisierungen etwa auf Lobbyarbeit oder Medienpräsenz. Insbesondere aber in Kampagnen mit Projektcharakter werden oft beide kombiniert. So sollen etwa Protestmobilisierungen durch mediale

Aktivitäten die Chancen erfolgreichen Lobbyings erhöhen. Diese Doppelgleisigkeit lässt NGO gleichzeitig am Verhandlungstisch sitzen und die Öffentlichkeit mobilisieren. In den Worten von Walk (1997: 175): »Ein bißchen bi schadet nie«.

Allerdings können die Strategien des Lobbying und der Verhandlung nicht unbegrenzt mit Öffentlichkeitsstrategien kombiniert werden. So argumentiert Take (2002: 24), dass konfrontative Öffentlichkeitsstrategien oftmals zuerst angewendet werden, um überhaupt in eine Verhandlungsposition zu gelangen. Sind NGOs aber dann als Verhandlungspartner akzeptiert, gewinnen kooperative Strategien Oberhand. Erst wenn diese Versuche der Einflussnahme keinen Erfolg zeigen, greifen NGOs wieder auf konfrontativere Strategien zurück. Kriesi und Guigni (1996: 341) sprechen in diesem Zusammenhang von einer »Interaktionskette« zwischen NGOs und Vertretern von Regierungsorganisationen, die sich als eine Abfolge von »Konfrontations- und Kooperationsepisoden« darstellen lasse. Davon unbenommen ist die sich verstärkende Neigung von NGOs, die eine gesicherte und anerkannte Verhandlungsposition innehaben, sich von radikaleren NGOs oder Protestbewegungen zu distanzieren.

Es ist bereits erwähnt worden, dass die Entscheidung für ein bestimmtes Politikverständnis stark von der Umwelt der entsprechenden NGO abhängt und dass zudem große NGOs eher dazu neigen, auf kooperative Ansätze zuzusteuern. Gleichwohl bringen NGOs aber auch ihre eigene Historie, eine ideologische Grundausrichtung und eigene »Identität« mit, welche das eine oder andere Politikverständnis befördern. In umweltpolitischen NGOs, insbesondere in Europa, ist etwa die Auseinandersetzung zwischen »Realos« und »Fundamentalisten« für deren Selbstverständnis sehr prägend gewesen (Princen/Finger 1994: 7).¹¹³

Elkington (1997: 229) setzt hier an und unterscheidet vier Verhaltensmuster von NGOs gegenüber ihren Gegnern.¹¹⁴ Er kreuztabelliert Polarisierer und Integratoren auf der einen Seite mit Differenzierern und Pauschalisierern auf der anderen Seite. Unter den polarisierenden NGOs befänden sich zugespitzt ausgedrückt solche, die sämtliche Staaten oder Firmen über einen Kamm scheren und sich pauschal dem Kampf gegen die Globalisierung verschrieben haben, aber auch jene, die zwischen ein-

113 Hey und Brendle (1994) unterscheiden analog zwischen wertorientierten und erfolgsorientierten Organisationen. Während bei wertorientierten NGOs die Darstellung der eigenen Position als »die Richtige« im Vordergrund steht und damit Kompromissbereitschaft nur schwach ausgeprägt ist, orientieren sich die erfolgsorientierten NGOs vornehmlich auf die Realisierbarkeit eines konkreten Ziels, welches in Aushandlungsprozessen mit politischen Entscheidungsträgern zur Not auch nur teilweise durchgesetzt werden soll.

114 Vgl. hierzu auch Heins (2002: 130f).

zelen Industriezweigen, Institutionen oder Firmen differenzieren. Den Polarisieren stünden die integratorischen NGOs gegenüber, die die Konfrontation scheuen und sich als kooperative Integratoren anbieten. Das vorherrschende Politikmodell dieser NGOs sei die Suche nach *Win-Win*-Konstellationen, aus denen alle beteiligten Profit ziehen können. Überzeugungsarbeit sei deren primäre strategische Ausrichtung. Auch diese Gruppe lasse sich weiter aufsplitten. Einige NGOs kooperierten nur mit ausgewählten Institutionen und Firmen, während andere in einer Art »Schmusekurs« sämtliche Parteien als potentielle Partner umgarnten.

Eine verwandte Unterscheidung, die ebenfalls die Bandbreite zwischen Kooperation und Konflikt zum Thema hat, wird von Brunnengräber (1997a) eingeführt, der sich der Wahrnehmung der NGOs durch die Medien widmet. Brunnengräber differenziert zwischen drei Sprechertypen, die den NGOs von den Medien zugeschrieben würden, die sich aber andererseits in den Taktiken von NGOs auffinden ließen (vgl. Tabelle 2). Als Advokaten verliehen NGOs Menschen, der Natur oder moralischen Prinzipien eine Stimme, die sie selbst nicht erheben können. Sie engagierten sich für Frieden und Gerechtigkeit oder agierten im Namen »der Natur«. NGOs träten derart als treuhänderische Anwälte der Betroffenen auf. Als Experten versuchten NGOs mit Informationen und fachlicher Kompetenz Einfluss auf Regierungsverantwortliche zu erlangen. Es herrscht in der Forschungsliteratur relative Einigkeit darüber, dass NGOs ihre Rollen als Lobbyisten und Themenanwälte dann besonders wirkungsvoll ausüben können, wenn sie sich als Experten in speziellen Politikfeldern etablieren (Frantz 2002: 58). Als Helden hingegen agieren NGOs nach Brunnengräber, wenn sie – wie etwa *Greenpeace International* – durch spektakuläre Aktionen den Zugang zu Medien suchen. Sie wollten derart Schlagbilder setzen und kümmerten sich recht wenig um konkrete Schritte der Implementierung von Alternativen.

Tabelle 2: Wahrnehmung von NGOs durch die Medien¹¹⁵

Sprechertypen	Repräsentant als	Medienzugang	Mittel
Advokaten	Treuhänderischer Anwalt der Betroffenen	Moralisch-ethische Begründung	Information, Projekte
Helden	Stellvertreter des medialen Publikums	Inszenierung von Protest	Aktionen, »Schlagbilder«
Experten	Delegierter einer Organisation	Fachliche Expertise	Studien, Gutachter, Policypaper

¹¹⁵ Aus: Brunnengräber (1997a: 14).

Zusammenfassend haben die Ausführungen der Kapitel 2.2.1 und 2.2.2 vor allem zweierlei deutlich gemacht: *Erstens* ist die Heterogenität des NGO-Lagers unübersehbar. Es brauchte daher offensichtlich eines catch-all-Begriffs, wie dem der NGO, um die verschiedenen Organisationen unter einer Kategorie sammeln zu können. *Zweitens* lassen sich innerhalb des NGO-Sektors Dominanzverhältnisse in einem Ausmaß nachweisen, welches die Rede von der NGO-»Community« und dem demokratisierenden Potential der NGOs entscheidend relativiert, wenn nicht ad absurdum führt.

Es fällt auf, dass weitergehende Versuche, der »Welt der NGOs« durch Typologisierungen Herr zu werden, in der Regel kaum theoretisch angeleitet sind. Der Nutzen der jeweiligen Unterscheidung wird oft nicht klar. Es wird allerdings durch diese Typologisierungen in der Summe eine spezifische Handlungsmächtigkeit der NGOs suggeriert. Zwar wird attestiert, dass die Umwelt der NGOs deren Handeln und Ausrichtung *mit*-prägt. Die Vielfalt der NGO-Population gilt aber in erster Linie als Folge von in den Organisationen angesiedelten Wahlentscheidungen bezüglich ihrer Struktur und Strategie. So werden NGOs durch Verweis auf eine bestimmte Organisationskultur oder Identität letztendlich doch als frei handelnde Akteure gefasst, die sich für bestimmte Organisationsformen und Politikstile entscheiden können.

2.4 Elemente des NGO-Diskurses

Ziel des Kapitel 2 war es, in den Gegenstandsbereich durch die Aufarbeitung der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur zu NGOs einzuführen sowie herauszustellen, in welcher spezifischer Weise sich der wissenschaftliche Expertendiskurs zu NGOs strukturiert. Folgende Ergebnisse lassen sich auf Grundlage dieser ersten Einführung zusammenfassen:

- *NGO-Mythen*

Trotz vereinzelter Hinweise und trotz der fortgeschritteneren Diskussion innerhalb der Forschung zu entwicklungspolitischen NGOs halten sich folgende Mythen über NGOs innerhalb der Politik- und Sozialwissenschaften hartnäckig:¹¹⁶

- NGOs seien ein dritter Vergesellschaftungsmodus »zwischen Markt und Staat« und ihnen komme daher eine Vermittlungsfunktion zwischen diesen zu,

¹¹⁶ Es ist zu vermuten, dass dies in noch stärkerem Maße für den Diskurs in der Öffentlichkeit gilt.

- NGOs verfolgten edle, altruistische Interessen, die zu einer Zivilisierung im internationalen Rahmen beitragen,
 - NGOs seien Merkmal, mitunter gar Gestalter, in jedem Fall aber »neue Akteure« einer neuen Epoche innerhalb der internationalen Beziehungen.
- *Typologisierender Zugang*
Insgesamt herrscht ein typologisierender und untertheoretisierter Zugang zum Phänomen NGO vor. Der typologisierende Zugang drückt sich zum einen darin aus, verschiedene NGO-Typen zu destillieren und voneinander abzugrenzen, zum anderen darin, NGOs von anderen Organisationen und Assoziierungen (etwa sozialen Bewegungen oder politischen Parteien) zu unterscheiden. Dies befördert eine Denkfigur, nach der es einen NGO-Idealtypus gäbe, von dem die empirisch auffindbaren NGOs abweichen. Die Bezeichnung Nichtregierungsorganisation hält dabei einerseits als ein *catch-all-word* für sämtliche Organisationen im internationalen Raum her, die nicht originär staatlich sind. Andererseits wird der Gegenstandsbereich in verschiedenen Abgrenzungs- und Bestimmungsversuchen dessen, was NGOs ausmachen, eingeeengt. Im Ergebnis werden trotz vereinzelter Hinweise, dass sich der NGO-Begriff auf eine weitaus breitere Population beziehen lasse, mit NGOs vornehmlich die inter- bzw. transnationalen Organisationen gefasst, die sich mit den »Bewegungsthemen« Menschenrechte, Ökologie oder Entwicklung befassen.¹¹⁷

- *Reifizierung des NGO-Phänomens*
Diese Einengung bewirkt, dass NGOs als ein neues Phänomen der letzten zwei Jahrzehnte wahrgenommen werden. Die Auswertung der Daten der UIA hat aber ergeben, dass dies so nicht haltbar ist. Zwar lässt sich ein erneuter Zuwachs an NGOs seit den 1970er Jahren beobachten. Daraus lässt sich allerdings nicht folgern, dass NGOs aktuell mehr Einfluss haben als etwa zu Beginn des 20. Jahrhunderts. In diesem Sinne sind NGOs also durchaus ein *altes* Phänomen. Gleichwohl kann konstatiert werden, dass die wissenschaftliche Beschäftigung und der öffentliche Diskurs über NGOs in den letzten 15 Jahren stark zugenommen hat. So gesehen sind NGOs auch ein *neues* Phänomen. Die Mainstreambeiträge zum NGO-Phänomen verkennen die Diskursivität des Phänomens und sehen die zunehmende »Beobachtung« der NGOs durch die Wissenschaften und die Öffentlichkeit als natürliche

¹¹⁷ Und die, das sei hier wiederholt, nur etwa 9 bis 12,5 % der Gesamtpopulation ausmachen.

Folge ihrer »realen« Bedeutungszunahme an.¹¹⁸ Sie essentialisieren damit die Bedeutung internationaler NGOs. Das NGO-Phänomen wird derart lediglich reifiziert, nicht aber gesellschaftstheoretisch eingefangen. Mit der Formulierung, dass das NGO-Phänomens »alt und neu zugleich« sei, wurde im Gegensatz dazu in dieser Arbeit die Ebenendifferenzierung zwischen »realer Entwicklung« und »sozialer Konstruktion« angesprochen und eingeführt.¹¹⁹

- *Besonderung der NGOs und Organisationsvergessenheit*

In der Literatur wird allerdings nicht nur die epochenhafte Besonderheit von NGOs herausgestellt. Mit Hilfe der beschriebenen Neuigkeitsrhetorik wird auch die Unterschiedlichkeit zu anderen Akteuren im globalen Raum betont. Definitionsmerkmal der NGOs ist dann gerade ihre Verschiedenheit zu internationalen Regierungsorganisationen, Staaten und transnationalen Konzernen, aber auch zu vorgängigen Formen nichtstaatlicher Interessenvertretung.¹²⁰ Anhand statistischen Materials konnte demgegenüber plausibel gemacht werden, dass sich NGOs auch als Teil einer umfassenderen gesellschaftlichen Entwicklung der letzten 150 bis 200 Jahre, nämlich der zunehmenden und heute globalen Ausbreitung formaler Organisation, als ein Trend weltweiter »Ver-Organisation«, begreifen lassen. Es ist damit eine Frage der Perspektive und des Forschungsinteresses, ob tatsächlich die Differenzen zwischen NGOs, IGOs und TNCs gegenüber deren Gemeinsamkeiten überwiegen.¹²¹ Im hegemonialen NGO-Diskurs werden jedenfalls kurzfristige Trends überbetont und langfristige unterbetont.

118 Vgl. beispielhaft die Formulierung von Curbach (2003: 20): »Ein offensichtlichlicher Grund für die zunehmende Beachtung von NGOs in sozial- und politikwissenschaftlichen Analysen ist [...] schlichtweg der extreme Anstieg der Anzahl von aktiven internationalen NGOs über die letzten Jahrzehnte.«

119 Wissend, dass sich diese Trennung sozialtheoretisch nicht aufrechterhalten lässt, soll diese Formulierung hier als vorläufige Arbeitshypothese beibehalten werden. Eine Auseinandersetzung mit konstruktivistischen und »realistischen« Annahmen folgt in Kapitel 6.

120 Vgl. die Kennzeichnung von NGOs als »nachtraditionale Verbände« (Heins 2002: 14).

121 Vergegenwärtigt man sich die idealtypische Kennzeichnung der bürokratischen Organisation von Weber (1980: 551ff), so ist schnell festzustellen, dass die dort genannten Merkmale trotz der oft postulierten Andersartigkeit sogenannter »postmoderner« Organisationen ausnahmslos für alle Organisationen, natürlich auch für NGOs, bis heute gelten. Vgl. kritisch zur Rhetorik des Neuen, dort am Beispiel von Managementtheorien erläutert, Eccles/Nohria (1992: 1-14).

- *Normativität*

Die bisherigen Forschungsbeiträge zu NGOs weisen in ihrer überwiegenden Mehrheit einen *normativen bias* auf, der die positiven Selbstbeschreibungen der NGO-Akteure affirmiert und dadurch »verdoppelt«. Zwar werden in den letzten Jahren NGOs nicht mehr allerorten und unumstritten zum »Hoffnungsträger einer internationalen Zivilgesellschaft« auserkoren. Diese nüchternere Sichtweise ist aber lediglich eine Reaktion auf die enttäuschenden Resultate, die die Politik der NGOs auf internationaler Ebene seit der UNCED 1992 erbracht hat. Diese Enttäuschung führt zwar dazu, das Feld der NGOs differenzierter zu betrachten und Typologisierungen zu verfeinern, nicht aber dazu, auf einer prinzipiellen Ebene von der befürwortenden Beschäftigung mit NGOs abzurücken. Auf eine knappe Formel gebracht entwickelt sich die NGO-Forschung zwar in den letzten Jahren von der Euphorie zur Enttäuschung, von plakativen zu differenzierten Beschreibungen, entnormalisiert sich aber nicht.

Obwohl verschiedene Typologisierungsmarkmalc eingeführt werden und die Welt der NGOs durchaus als heterogen dargestellt wird, findet sich trotzdem meist der Verweis auf das Gemeinsame der NGO-»Community«, etwa auf deren »gemeinsame normative Überzeugungen«. ¹²² Das Hierarchiegefälle und der Mangel an demokratischen Strukturen, welche sich auf der Ebene der einzelnen NGO, als auch auf der Ebene der Strukturen innerhalb von NGO-Netzwerken auffinden lassen, werden allenfalls erwähnt, nicht aber an pointierter Stelle und grundsätzlich problematisiert. Der Trend zu NGO-Multis etwa wird zwar festgestellt, meist aber lediglich als eine bedenkenswerte Fehlentwicklungslinie innerhalb des NGO-Sektors gesehen. Dies ändert aber nichts an der prinzipiellen Zuschreibung einer demokratisierenden Funktion der NGOs insgesamt.

122 So eine Formulierung im Definitionsversuch von Take (2002: 41) unter Rückgriff auf Dalton/Kuechler/Burklin (1990). Take grenzt damit NGOs von Wirtschaftsverbänden, welche gemeinsame instrumentelle Ziele verfolgen, und *epistemic communities*, die gemeinsame Kausalvorstellungen teilen, ab. Diese Abgrenzung ist meines Erachtens höchst voraussetzungsvoll. Wir werden später (Kap. 6.3.3) noch sehen, dass die normativen Überzeugungen der angesprochenen Akteure sich nicht stark voneinander unterscheiden und durch weltkulturelle Muster verbunden sind.

2.5 Ausblick

Wie schon erwähnt, kristallisiert sich eine eigenständige Forschung zu NGOs erst langsam aus verschiedenen Forschungstraditionen heraus¹²³, die seit Anfang der 1990er Jahre das Thema NGO »entdecken«. In der Regel wurden so Herangehensweisen, Denkmodelle und Begrifflichkeiten aus sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen reformuliert und auf das NGO-Phänomen »angepasst«. Neben dem entwicklungspolitischen Zugriff auf NGOs lassen sich vor allem fünf bedeutende theoretisch-methodische Zugriffsweisen auf das NGO-Phänomen differenzieren, die in Tabelle 4 aufgeführt sind. Sie lenken den Fokus auf je spezifische Fragestellungen, wenngleich sie nicht trennscharf voneinander sind. Mit Ausnahme der Theorien Internationaler Beziehungen übertragen alle Zugänge ihre im nationalstaatlichen Rahmen entwickelten Konzeptionen auf die globale Ebene. Vorherrschende Fragestellung ist stets, was passiert, wenn sich Politikstrukturen trans- oder internationalisieren.

Im Rahmen der Bewegungsforschung werden INGOs deshalb als Transnationalisierung von sozialen Bewegungen aufgefasst. Die Dritte Sektor-Forschung, traditionell mit der Untersuchung von Non-Profit-Organisationen und -Strukturen beschäftigt, führt nun Ländervergleiche durch und untersucht international agierende Non-Profit-Organisationen, die sie mit den INGOs gleichsetzt. Im Rahmen der Demokratietheorie wird allgemeiner der Beitrag von NGOs zu auch global tragfähigen Demokratiemodellen erörtert. Eng damit verwoben untersucht die Netzwerktheorie die sich herausbildenden Governance-Strukturen auf globalem Niveau.¹²⁴

In den unterschiedlichen Zugängen zum NGO-Phänomen werden verschiedene Rahmungen vorgenommen, die in ihrer Gesamtheit wichtige Bestandteile des Diskurses über NGOs darstellen. Erst durch die Beschäftigung mit ihnen komplettiert sich das Bild des NGO-Diskurses. Ich werde daher im Folgenden einige Ansätze recht ausführlich darstellen. Allerdings gehe ich nicht so vor, dass die einzelnen Forschungsstränge die Gliederung vorgeben. Dies erscheint schon deshalb nicht sinnvoll, da die verschiedenen Zugänge inzwischen doch stark untereinander sowie mit

123 Im Ergebnis strukturiert sich die NGO-Forschung, so Walk und Brunnengräber (1998: 137), als ein »eclectic messy center«.

124 Zimmer (2001: 337) unterscheidet in ähnlicher Form vier Hauptzugangsweisen. Den demokratietheoretischen Zugang verengt sie auf »Pluralismus«, den Ansatz der Internationalen Beziehungen listet sie nicht als eigenständigen Ansatz auf. Für weitere Systematisierungen von Literaturzugängen vgl. Frantz (2002), aber auch Brand (2000: 16-63) sowie Walk/Brunnengräber (2000: 23; 1998).

weiteren interferieren. Vielmehr werden sie *en passant* dargestellt bei der Erörterung zentraler Diskursstränge.

Tabelle 3: NGOs im modelltheoretischen Zugriff¹²⁵

Theoretischer Ansatz	Thematisierung von NGOs in Bezug auf
Dritter Sektor	Dienstleistung, Zivilgesellschaft, Organisationsaspekte
Demokratietheorie	Demokratie und Lobbying/Pressure Groups
Netzwerkperspektive	Kommunikation und Policy/Steuerung und Policy
Soziale Bewegung	Demokratie und Zivilgesellschaft
Internationale Beziehungen	Globalisierung/Rolle des Nationalstaats

Im folgenden Kapitel 3 wird zunächst die bewegungswissenschaftliche Diskussion dargestellt. Da mich die Organisationsförmigkeit der NGOs besonders interessiert, wird vornehmlich überprüft, inwiefern »Organisation« im Rahmen der dort geführten Institutionalisierungsdebatte problematisiert wird. Außerdem wird untersucht, wie die Bewegungswissenschaft das Verhältnis von sozialer Bewegung und NGOs vor dem Hintergrund der Transnationalisierungsthese fasst.

In dem dann anschließenden Kapitel 4 wird der Diskurs über Global Governance ausführlich dargestellt und einer Würdigung unterzogen. In ihm fließen netzwerktheoretische und demokratietheoretische Diskussionen mit Ansätzen der Theorien internationaler Beziehungen zusammen. Global Governance wird als eine Art »Meta-Konzept« (Frantz 2002: 61) identifiziert, in dem Probleme internationaler Steuerung verhandelt werden und in dem NGOs ein prominenter Platz eingeräumt wird. Es geht hier um die Bedeutung, die NGOs als Teile eines neu sich herausbildenden Verhandlungssystems auf internationaler Ebene zugemessen wird.

Die Kapitel 3 und 4 haben eine doppelte Funktion. Zum einen werden die dort vorgestellten Diskussionen als Teil des NGO-Diskurses bzw. als wichtige Hintergrundfolien gefasst. Zum anderen werden die Debatten nach Elementen durchforstet, die schon Bausteine für eine kritische Beschäftigung mit dem NGO-Phänomen darstellen.¹²⁶ Umgekehrt formuliert

¹²⁵ Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Zimmer (2001: 337).

¹²⁶ So eilt der Bewegungsforschung der Ruf voraus, sie entwickle in Bezug auf NGOs besonders kritische Analysen (Frantz 2002: 70). Im Bereich der Governance-Forschung nehmen regulationstheoretische Analysen (Brand et al. 2001; Hirsch 2001) eine Sonderstellung ein, die explizit eine kritische

sollen die Defizite der bisherigen sozialwissenschaftlichen Forschung zu NGOs, transnationalen sozialen Bewegungen und Global Governance herausgearbeitet und benannt werden. In einem den ersten Teil der Arbeit abschließenden Zwischenfazit (Kapitel 5) werden daher Kriterien genannt, denen eine theoretisch angeleitete Fassung des NGO-Phänomens genügen sollte.

Einordnung des NGO-Phänomens anstreben, gleichwohl aber einem realistischen Paradigma verhaftet bleiben. Dazu unten mehr.