

# Codes of Conduct: Ein Gütesiegel für die Legitimität von NGOs?\*

Eine Untersuchung anhand der Diskurstheorie des Rechts von Jürgen Habermas

NINA KÖNIG, JUDITH OJINNAKA, CAROLA RITZENHOFF, MARLENE WALK\*\*

## *Codes of Conduct: A Hallmark of Legitimacy for NGOs?*

*Many internationally active nongovernmental organizations face a legitimacy deficit as the distance to those concerned by their actions is growing. This article examines different approaches to solve this problem. The discourse theory of rights by Juergen Habermas serves as a red thread and discussion basis. It is according to the same theory that the suitability of the currently developing Codes of Conduct of Nongovernmental Organizations as a solution to the problem is discussed. It is made clear that in spite of the Codes of Conducts' great potential to provide legitimacy to Nongovernmental Organizations there are several shortcomings to be addressed.*

*Keywords: Nongovernmental Organization, Legitimacy, Habermas, Code of Conduct, Business Ethics*

## 1. Einleitung

Ethische Grundfragen, wie die nach den Richtlinien für das richtige Handeln, begleiten die Menschheitsgeschichte bereits seit ihren Anfängen. Im Lauf der Jahrhunderte hat die Gesellschaft fortwährend versucht, sich Regeln zum friedlichen Zusammenleben zu schaffen. Aufgrund stets neuer Entwicklungen auf nationaler und globaler Ebene führt dieses Bestreben jedoch zu ständig neuen Fragestellungen. So spielte in der durch souveräne Nationalstaaten und deren Bürger bestimmten Welt seit dem Westfälischen Frieden die demokratisch entstandene und gesetzlich verankerte nationale Gesetzgebung eine wesentliche Rolle. Der demokratische Prozess, der hinter diesen Regeln steht, bildete zugleich die Antwort auf die Frage ihrer Legitimität.

In der nunmehr stark durch die Globalisierung geprägten Welt gewinnen neben den Nationalstaaten und ihren Bürgern weitere Akteure wie supranationale Institutionen, multinationale Unternehmen, Nichtregierungs-Organisationen (NGOs) und Finanzintermediäre an Einfluss. Die Frage nach deren Legitimität und den Richtlinien ihres

---

\* Beitrag eingereicht am 23.05.2008; nach doppelt verdecktem Gutachterverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 07.11.2008.

\*\* Autorinnen alphabetisch geordnet: Nina König, E-Mail: nina.konig@gmail.com, Judith Ojinnaka, E-Mail: ja\_nosch@hotmail.com, Carola Ritzenhoff, E-Mail: carola.ritzenhoff@gmail.com, Marlene Walk, E-Mail: marlenewalk@gmail.com, Studierende des Studiengangs Management in Nonprofit-Organisationen an der Fachhochschule Osnabrück, Caprivistr. 30a, D-49076 Osnabrück.

Handelns drängt sich daher in den Vordergrund der ethischen und politischen Diskussion (vgl. Brigaldino 2007).

Die vorliegende Studie verortet NGOs anhand der Theorie moderner Gesellschaften von Jürgen Habermas als Akteure, die im Prozess gesellschaftlicher Entscheidungen einen zunehmend wichtigeren Stellenwert einnehmen und analysiert die Frage nach ihrer Legitimation. Bislang diskutierte Legitimationsargumente werden im Verlauf der Arbeit als nicht zutreffend eingestuft. Um einen möglichen Ansatz der Legitimierung von NGOs zu entwickeln, bedienen sich die Autorinnen daher einer weiteren Theorie nach Habermas: der Diskurstheorie des Rechts.

Des Weiteren werden Verhaltenskodizes, Codes of Conducts, in diese Diskussion einbezogen, da sie aus dem Bestreben der NGOs, dem Vorwurf des Legitimationsdefizits entgegenzuwirken, entstanden sind. Das verstärkte Interesse an der Implementierung von Verhaltenskodizes innerhalb der letzten Jahre kann besonders in dem Bereich der Humanitären Hilfe beobachtet werden, einem Tätigkeitsfeld das sich durch den starken Anstieg an Organisationen, die in den weltweiten Konfliktherden tätig sind, kennzeichnet. Das daraus resultierende vermehrte Interesse an diesen Organisationen und ihrer Arbeit in Krisengebieten wie beispielsweise Ruanda oder dem Sudan, hat zu der Einschätzung geführt, dass es besserer Mechanismen bedarf, um die Qualität ihrer Arbeit zu sichern und bestehende Standards zu erhöhen. Dies scheint insbesondere angesichts der Tatsache wichtig, dass die vermeintliche Hilfe vieler NGOs nicht immer effektiv war, sondern in einigen Fällen sogar zu einer Verschärfung des vorherrschenden Konflikts geführt hat. Oft agieren NGOs in Krisengebieten in einem so genannten ‚vacuum of regulation‘ – einem ungeschützten Raum frei von Regelungen –, in dem es zu Machtmissbrauch durch die Organisationen selbst kommen kann. Die Codes of Conduct sollen in Bezug auf die daraus resultierenden Fragen und Probleme Abhilfe leisten – können sie jedoch zur Legitimation von NGOs beitragen?

## **2. NGOs als Akteure des Dritten Sektors – Eine Verortung ihrer Funktionen und Ziele**

Zur Erarbeitung einer möglichen Antwort auf die vorangegangene Frage bedarf es zunächst einer Klärung des bis hierhin unkommentiert verwendeten Begriffs ‚Nichtregierungs-Organisationen‘ (NGOs). Diese Bezeichnung beschreibt eine Vielfalt unterschiedlichster Institutionen, die unter anderem als ‚Nonprofit Organisationen‘, ‚zivilgesellschaftliche Organisationen‘ oder ‚private Freiwilligen-Organisationen‘ betitelt werden (vgl. McGann/Johnstone 2006). Die Subsummierung zahlreicher Institutionen unter diese Begriffe ist kritisch zu beurteilen, da sie eine hohe Diversität in ihren Funktionen, Zielen und Organisationsstrukturen aufweisen. Damit geht die Definitionsschärfe des NGO-Begriffs tendenziell verloren. Gleichzeitig werden hierdurch genaue Angaben über die Anzahl und Reichweite der Organisationen erschwert. Bedient man sich solch umfassender Definitionen, die u. a. private Interessensvertreter berücksichtigen, „also Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Verbände von wissenschaftlichen Einrichtungen, Wohlfahrtsverbände, Hilfsorganisationen, Stiftungen, Kirchen, Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen (...), steigt die Zahl der NGOs auf über 20.000 im Jahr 2004“ (BPB 2006). Diese numerische Menge verteilt sich auf eine

ebenso hohe thematische Vielfalt, unter der sich die Kernbereiche Friedenssicherung, humanitäre Hilfe und Armutsbekämpfung, Menschenrechte, Entwicklungshilfe und Umweltschutz ausmachen lassen. Ebenso fallen unter dieses weit gefasste Verständnis von NGOs Institutionen, die versuchen, auf unterschiedlichen Niveaus Einfluss zu nehmen. Während einige Verbesserungen auf lokalem oder regionalem Niveau erreichen wollen, streben andere eine aktive Rolle auf nationaler oder internationaler Ebene an. Innerhalb ihrer Wirkungsbereiche haben einzelne Organisationen nicht nur durch die Höhe ihrer Mitgliederzahlen, ihrer institutionellen Unabhängigkeit oder ihres Spendenvolumens, sondern vor allem durch ihre Sachkompetenz enorme Bedeutung erlangt. Durch Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen, Lobbying und die Zusammenarbeit mit Internationalen Organisationen verschaffen sie sich mit ihrem Selbstverständnis als Watchdogs und Mobilmacher der Öffentlichkeit Gehör, gestalten aber auch aktiv nationale und internationale politische Prozesse mit. Letztlich sind auch die Funktionen vielfältig, die ihnen von Forschungsseite zugeschrieben werden. Sie umfassen das Agieren in Verhandlungs- oder Aktionsnetzwerken durch die Mithilfe bei Problemlösungen innerhalb bestimmter Gremien oder als Agenda Setter mit einer Voice-Funktion durch öffentlichen Protest. Zugleich erscheinen sie als Themenanwälte, Lobbyisten, Mittlerorganisationen und Dienstleister und nicht zuletzt als Experten auf politischer Ebene (vgl. Frantz 2002: 54ff.). Nach dem gesellschaftspolitischen Prinzip der Subsidiarität erbringen also NGOs als nicht-staatliche Organisationen Aufgaben und Leistungen für Gruppen, die diese weder aus politischer noch aus soziologischer Sicht selbst wahrnehmen können.

Alle genannten Unterschiede führen zu der Frage, welchem Verständnis von NGOs der vorliegende Beitrag folgt. Eine für das analytische Vorgehen geeignete Definition muss den NGO-Begriff enger fassen. Dies bietet beispielsweise die Definition nach Heins, die im sozialwissenschaftlichen Forschungsumfeld Deutschlands Beachtung findet:

„Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind 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 die Belange von Nichtmitgliedern einsetzen, deren Lebenslage sich strukturell von der Lebenslage der Organisationsmitglieder unterscheidet.“ (Heins 2002: 46)

Heins betrachtet in seiner Definition von NGOs unter anderem das Problem der Mitgliedschaft; Mitgliederorganisationen wie zum Beispiel Verbände fallen nicht unter sein Begriffsverständnis. Zwar können auch NGOs Mitglieder haben, doch seiner Ansicht nach wenden NGOs sich an „ein geistesverwandtes Publikum von Nichtmitgliedern“ (ebd.: 43). Dementsprechend fokussiert sich auch die vorliegende Untersuchung auf Organisationen, die ähnlich wie Unternehmen strukturiert sind und dies mit der Steigerung der Effektivität in Hinblick auf die Erfüllung ihrer Mission entschuldigen. Die Konzentration auf den NGO-Begriff von Heins ist auch im Hinblick auf die Kernfrage der vorliegenden Arbeit nach der Legitimität von NGOs wichtig. Denn auch wenn sich NGOs ‚dem Guten‘ verschrieben haben, zeigen sich schnell Gefahren hinter einer starken Einflussnahme. Je weniger sie nur Nadelstiche setzen und Vertreter von Politik und Wirtschaft an ihre Verantwortung erinnern und zum Handeln

ermahnen, desto mehr setzen sich NGOs dem Vorwurf mangelnder Demokratie und Legitimität aus.

### 3. Legitimitätsdefizit als Herausforderung für NGOs

Die eigene Legitimität ist die vielleicht größte Herausforderung, der sich NGOs in ihrer wachsenden Bedeutung für das gesellschaftliche Leben stellen müssen.

In der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion gibt es verschiedene Ansätze, sich diesem Problem zu nähern. Beisheim (2005: 242) nennt beispielsweise vier Hauptgründe für fehlende Legitimität: Erstens wird eine generelle Kritik an der gesamtgesellschaftlichen Legitimation der NGOs geübt. Da NGOs nicht von einem Souverän bevollmächtigt und kontrolliert werden, haben sie kein gesamtgesellschaftliches Mandat inne. Zweitens werden die defizitären internen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Mitglieder bemängelt. Dieses innere Legitimationsdefizit verdeutlicht sich in der fehlenden Rückkopplung von NGO-Funktionären an die Basis. Dieser Aspekt wird drittens durch den Missmut in Bezug auf verübte Rechtsverstöße einzelner NGOs (z. B. ziviler Ungehorsam) verstärkt. Aufgrund fehlender Transparenz innerhalb der Finanzierungsstrukturen wird viertens die Möglichkeit der Korruption auch bei NGOs nicht ausgeschlossen.

Kritisiert werden muss an diesen und anderen Erklärungsversuchen jedoch eine fehlende systematische, theoriegeleitete Analyse. Um dieser Kritik gerecht zu werden, bietet sich die Theorie moderner Gesellschaften von Habermas an, da diese ebenso auf ein Legitimitätsdefizit von NGOs schließen lässt.

Er unterscheidet zwischen der Lebenswelt und dem System, welches aus den formal organisierten Handlungssystemen Politik und Ökonomie besteht. Diese Subsysteme werden über die Steuerungsmedien Macht und Geld gelenkt. Die Reproduktion der Lebenswelt geschieht hingegen durch kommunikative Prozesse, deren Steuerungsgröße der intersubjektive Dialog und die Solidarität sind. Gesellschaftliche Entwicklung ist als Differenzierungsprozess zu verstehen, innerhalb dessen sich System und Lebenswelt voneinander entkoppeln. Charakteristisch für diese Sichtweise sind offen hervortretende Konflikte zwischen System und Lebenswelt (vgl. Habermas 1985: 189 und Anzenbacher 1998: 111). Habermas (1985: 188f.) spricht in diesem Zusammenhang von der Kolonialisierung der Lebenswelt. Die von der Lebenswelt abgekoppelten Systeme Ökonomie und Politik greifen in der modernen Gesellschaft in Aufgaben ein, die für ihre Lösung einer kommunikativ strukturierten Vorgehensweise bedürfen. Habermas (1985: 189) nennt als Beispiele die kulturelle Reproduktion, soziale Integration und Sozialisation.

Ursprünglich sind NGOs daher in der von Habermas skizzierten Lebenswelt anzusiedeln. Sie sind mit ihren Anliegen aus der Lebenswelt hervorgegangen und knüpfen dort an, wo die Lebenswelt durch das System bedroht wird. Diese NGOs übernehmen im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben moderner Gesellschaften eine bedeutende Rolle. Sie gelten als Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen, die sich auf lokaler oder nationalstaatlicher Ebene einsetzen (vgl. Brunnengräber/Walk 1997: 70). NGOs, die der Lebenswelt zugehörig eingestuft werden können, sind dem erwähnten, weiter gefassten NGO-Begriff zuzuordnen (vgl. Kap. 2).

In der jüngeren Vergangenheit haben sich sowohl Funktionen, als auch Einflussmöglichkeiten einer zu differenzierenden Gruppe von NGOs verändert, die Heins (2002) in seiner Definition umschreibt (vgl. Kap. 2). Diese NGOs haben ihren Einfluss auf die öffentliche Meinung und auf die Politik erfolgreich verstärkt. Ihr Wirkungsbereich lässt sich nicht mehr nur auf lokaler und nationaler Ebene, sondern vermehrt im internationalen Kontext verorten (vgl. Gilpin 2001: 394f. und Adair 1999). Analog zu Habermas' Gesellschaftstheorie werden sie als autonome Organisationen angesehen, die sich nicht mehr ausschließlich durch intersubjektive Dialoge mit einer (Handlungs-) Situation auseinander setzen, „sondern über entsprechliche Kommunikationsmedien miteinander in Verbindung stehen. Diese (...) Mechanismen steuern einen von Normen und Werten weitgehend abgehängten sozialen Verkehr“ (Habermas 1981: 230). Diese NGOs büßen durch ihren Bedeutungszuwachs und ihr zunehmend strategisches Handeln ihre Nähe zur kommunikativ strukturierten Lebenswelt ein, aus der sie ursprünglich entstanden sind. Gleich dem System tendieren sie nun ebenso dazu, die Lebenswelt zu verlassen und neben den Bereichen Politik und Wirtschaft ein weiteres Subsystem zu bilden. Inwieweit sich diese bereits als eigenes Subsystem herausdifferenziert haben, ist aufgrund der Heterogenität der Organisationen allerdings schwer zu sagen. Allgemein gilt jedoch: Je weiter sich Subsystem und Lebenswelt voneinander entfernen, desto höher ist die Gefahr des Einflusses von Organisationen und Systemsteuerungsmedien sowie ihrer Handlungslogik auf soziale Beziehungen (vgl. ebd. 1981: 231).

Der Argumentation von Habermas folgend werden diese Subsysteme nicht durch Werte und Normen gesteuert, sondern im Bereich der Politik durch Macht und im Bereich Wirtschaft durch Geld (vgl. ebd.: 230). Doch welches Steuerungsinstrument müssten benannte NGOs anwenden, um mit anderen Subsystemen effektiv zu kommunizieren? Kann es weiterhin Solidarität zu den Mitmenschen sein, welche zweifelsohne wertegeleitet ist? Inwiefern können NGOs den Spagat zwischen den Ansprüchen an die eigene Professionalität auf der Ebene der Subsysteme und der Authentizität der spezifischen Mission schaffen?

#### 4. Mögliche Lösungen des Legitimitätsdefizits von NGOs

##### 4.1 Begriffsabgrenzung und Bezugnahme zu Habermas' Diskurstheorie des Rechts

Der Begriff ‚Legitimität‘ bedeutet ganz unmittelbar ‚Rechtmäßigkeit‘ oder ‚Gesetzmäßigkeit‘. Er zielt jedoch nicht so sehr auf das regelkonforme, gesetzmäßige Handeln einer Person oder Organisation, sondern vielmehr auf deren Anerkennungswürdigkeit. In der Politik- und in der Rechtswissenschaft wird der Begriff der Legitimität im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit eines Staates und seines Herrschaftssystems genannt. Dabei wird der Begriff der Legitimität (der Einhaltung bestimmter Grundsätze und Wertvorstellungen) von dem der Legalität (der formalen Gesetzmäßigkeit) abgegrenzt.

Die Frage nach der Rechtmäßigkeit im Sinne allgemeiner Anerkennung richtet sich wie erwähnt nunmehr auch an NGOs. So übertragen beispielsweise Edwards und Zadek (2003) den Begriff der Legitimität wie folgt:

„Legitimacy is generally understood as the right to be and do something in society, a sense that an organization is lawful, admissible, and justified in its chosen course of action or in the global arena.“ (Edwards/Zadek 2003: 211)

In seiner Diskursethik widmet sich Habermas dem Problem der Legitimität von Rechtsstaaten. Seine Argumentation eignet sich durch die oben vorgenommene Einschränkung des NGO-Begriffs durchaus für eine Übertragung auf das Legitimitätsproblem von NGOs in der Weltgesellschaft. Schließlich sind die NGOs nach der Definition von Heins (2002) neben Nationalstaaten und anderen internationalen Organisationen an politischen Meinungsbildungsprozessen beteiligt. Sie erfüllen so die Rolle eines Teilnehmers am Diskurs zu einer *internationalen* Ordnung und Gesetzgebung. Daraus entsteht die Herausforderung der Legitimation als *staatenähnliches* Gebilde. Somit ergibt sich eine direkte Vergleichbarkeit zu Habermas' Diskurstheorie des Rechts.

Ein Verständnis von NGOs als Personen, die gleich allen anderen juristischen und natürlichen Personen an dem Diskurs über das Recht *eines Staates* teilnehmen, kann in diesem Zusammenhang ausgeschlossen werden. Aufgrund ihrer transnationalen Tätigkeit beteiligen sich NGOs (nach Heins 2002) nicht ausschließlich am Diskurs über die Rechtsordnung eines Staates wie die Bürger des Staates dies tun. NGOs, die ausschließlich diese Rolle ausüben, sehen sich zudem nicht der Herausforderung einer weitergehenden Legitimität gegenübergestellt. Sie beziehen ihre Legitimität aus ihrer Bürgernähe und es besteht, Habermas' Gesellschaftstheorie folgend, noch ihre ursprüngliche Verankerung in der Lebenswelt.

## 4.2 Möglichkeiten der Legitimation

In der Literatur finden sich verschiedene Argumentationsweisen, derer NGOs sich bedienen, wenn ihre Legitimität in Frage gestellt wird. Diesen verschiedenen Ansätzen soll im Folgenden nachgegangen werden.

### 4.2.1 Legalität versus Legitimität

Zur Begründung ihrer Legitimität können sich NGOs auf ihr regelkonformes Verhalten bezüglich der rechtlichen Grundlagen eines Landes oder der internationalen Gesetzgebung berufen (vgl. Edwards/Zadek 2003: 211). Dies entspricht jedoch einer Gleichsetzung von Legitimität mit Legalität. Die Organisation als juristische Person macht sich zum moralisch entlasteten Einzelnen, während sie davon ausgeht, dass Gesetze die Kompatibilität der Handlungsfreiheiten aller Personen sichern. Schließlich legen Gesetze die Grenzen fest, innerhalb derer eine natürliche oder juristische Person zur freien Betätigung des eigenen Willens berechtigt ist (vgl. Habermas 1997: 109-110)<sup>1</sup>. Eine NGO positioniert sich somit ganz klar in ihrer Rolle als Bürger, was jedoch im Widerspruch zu ihrer weitergehenden Rolle in der internationalen Politik

---

<sup>1</sup> Siehe Artikel 4 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789: „Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet. So hat die Ausübung der natürlichen Rechte eines Menschen nur diejenigen Grenzen, die den anderen Gliedern der Gesellschaft den Genuss der gleichen Rechte sichern“ (Habermas 1997: 109).

steht (vgl. Kapitel 4.1). Anzumerken ist, dass diese Argumentation einen Widerspruch beinhaltet (vgl. ebd.: 110-111). Die legitimierende Kraft des demokratischen Gesetzgebungsverfahrens liegt in dem Prozess der Verständigung der Staatsbürger über Regeln ihres Zusammenlebens. Selbst der einzelne Bürger muss sich mit den Erwartungen der Gemeinwohlorientierung konfrontieren und diese im kommunikativen Handeln mit seiner sozialen Umgebung abgleichen (vgl. ebd.: 111). Legalität und Legitimität können nicht gleichgesetzt werden.

#### 4.2.2 Legitimation aufgrund von Akzeptanz

Eine weitere Möglichkeit der Legitimation besteht darin, dass eine andere Institution, wie zum Beispiel die UNO, die Kompetenz von NGOs anerkennt, indem sie die Teilnahme an Institutionen wie ‚Economic and Social Council‘ oder ‚Global Compact‘ ermöglicht (vgl. Edwards/Zadek 2003: 211). Die Legitimität der UNO selbst wird nur sehr selten in Frage gestellt, sie ist ein weltweit anerkanntes Organ. Eine große Anzahl von Mitgliedsstaaten vollzieht aufgrund eines von demokratisch gewählten Vertretern initiierten Prozesses die Beschlussfassung. Dennoch lässt diese Erklärung der Legitimität Fragen offen. Selbst bei Akzeptanz der UNO als legitimer Organisation ist zu bezweifeln, ob sie zugleich auch das Recht hat, andere für legitim zu erklären. In diesem Zusammenhang muss ebenso gefragt werden, wer eben diese NGOs kontrolliert und wem sie Rechenschaft schulden.

#### 4.2.3 Legitimation im Sinne von Habermas' Diskurstheorie des Rechts

Zwei weitere Beweise der Legitimität, die NGOs anführen, sind die demokratischen Prozesse ihrer Beschlussformung oder die ihrem Handeln zugrunde liegende Moral. Diese Argumente werden zunächst in Frage gestellt. In einem weiteren Schritt werden sie mithilfe Habermas' Diskurstheorie des Rechts erläutert und untermauert, wodurch sie an Plausibilität gewinnen.

##### *Legitimation über demokratische Prozesse*

Einige NGOs sehen sich in ihrem Handeln dadurch legitimiert, dass sie sich einem demokratischen Prozess der Wahlen und formellen Sanktionen unterwerfen. Sie positionieren sich somit als Interessenvertretung einer Personengruppe (oftmals ihrer Mitglieder) und sehen dies als Grundlage ihrer Legitimität. Dies ist zum Beispiel bei Gewerkschaften der Fall, die ihr Mandat zur politischen Einflussnahme aufgrund ihrer Mitgliederzahl beanspruchen. Auch viele andere NGOs weisen eine Vereinsstruktur auf, durch die Geschäftsführer mittels gewählten Vereinsvorständen kontrolliert werden. Dieses Argument kann als aussagekräftig eingeschätzt werden, trifft jedoch nicht auf die diesem Artikel zugrunde liegende Definition von NGOs zu. Weiterhin muss angemerkt werden, dass die demokratischen Prozesse wahrscheinlich nicht immer dem Legitimitätsanspruch genügen, den beispielsweise Habermas an sie stellen würde.

##### *Moralische Legitimität*

Einen weiteren und in diesem Zusammenhang sehr interessanten Legitimitätsbeweis sehen NGOs in der Moral, die ihrem Handeln zugrunde liegt. Sie verweisen auf ihre Kompetenz und den Allgemeinutzen, den die Bevölkerung aus ihrer Arbeit zieht (vgl. ebd.: 211ff.). Ihr Handeln soll als legitim gelten, da alle davon betroffenen Perso-

nen daraus einen Gewinn ziehen. NGOs vertreten jedoch zumeist die Interessen eines kleinen Teils der Bevölkerung; außerdem fokussieren sie sich oft auf nur ein einziges Thema. Der Wille des restlichen, größeren Teils der Bevölkerung und eine Gesamtsicht des Problems werden durch NGOs systematisch vernachlässigt. Obwohl weite Teile der Bevölkerung mit dem Handeln und den Zielen der meisten NGOs sympathisieren (vgl. Edwards/Zadek 2003: 212), ist das Bestehen einer moralischen Legitimität der NGOs als ‚gute‘ Organisationen als fragwürdig einzustufen. Vor allem aufgrund der Internationalität und Interkulturalität vieler NGOs ist zu bezweifeln, ob sie trotz bestehenden Wohlwollens tatsächlich immer in der Lage sind, im Einklang mit ihrem Moralprinzip zu handeln. Habermas verweist mehrmals darauf, dass das Moralprinzip aus kulturellen Traditionen, also der Lebenswelt, entstanden sei. NGOs, die transnational und ähnlich wie Unternehmen funktionieren, haben sich jedoch von der Lebenswelt entfremdet. Weiterhin ist es fraglich, ob das Verständnis von moralischem Handeln von NGOs aus dem Norden dem Verständnis von NGOs aus dem Süden entspricht. Die Annahme, dass das Wohlwollen der NGOs automatisch zu Wohltaten im Sinne der Betroffenen führt und somit eine moralische Legitimität der NGOs als ‚gute‘ Organisationen gewährleistet, ist demnach kritisch zu werten.

Beide aufgeführten Argumente – Legitimität aufgrund demokratischer Prozesse und Legitimität aufgrund moralischer Ausrichtung – entsprechen in ihrem Grundsatz dem Demokratieprinzip und dem Moralprinzip nach Habermas. Habermas entwickelt eine Diskurstheorie des Rechts, in der er den Gegensatz zwischen subjektiv-privaten Freiheiten und staatsbürgerlicher Autonomie aufklärt (vgl. Habermas 1997: 111). Er erkennt die Wichtigkeit der subjektiven Rechte und bezieht sich auf Kants Formulierung des allgemeinen Rechtsprinzips, wonach „jede Handlung rechtens ist, die oder nach deren Maxime die Freiheit der Willkür eines jeden mit jedermanns Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen können“ (ebd.: 110). Dies ist die Grundlage des Kant’schen Kategorischen Imperativs und bietet gleich diesem ein Verfahren zur moralischen Argumentation. Im Gegensatz zu Kants monologischer Art der Betrachtung verwendet Habermas eine dialogische Sichtweise. Im demokratischen Rechtsstaat werden sowohl subjektiv-private Freiheiten als auch staatsbürgerliche Autonomie im Gesellschaftsvertrag festgehalten. Dieser verbindet das Recht der Menschen auf gleiche subjektive Freiheiten mit dem Prinzip der Volkssouveränität. Um Legitimität zu erlangen, muss dieser Gesellschaftsvertrag den Willen des gesamten Volkes wiedergeben. Die politische Willensbildung des Gesetzgebers ist darum an Bedingungen eines demokratischen Verfahrens gebunden (vgl. ebd.: 123f.). Das Diskursprinzip besteht aus Moralprinzip und Demokratieprinzip und lautet:

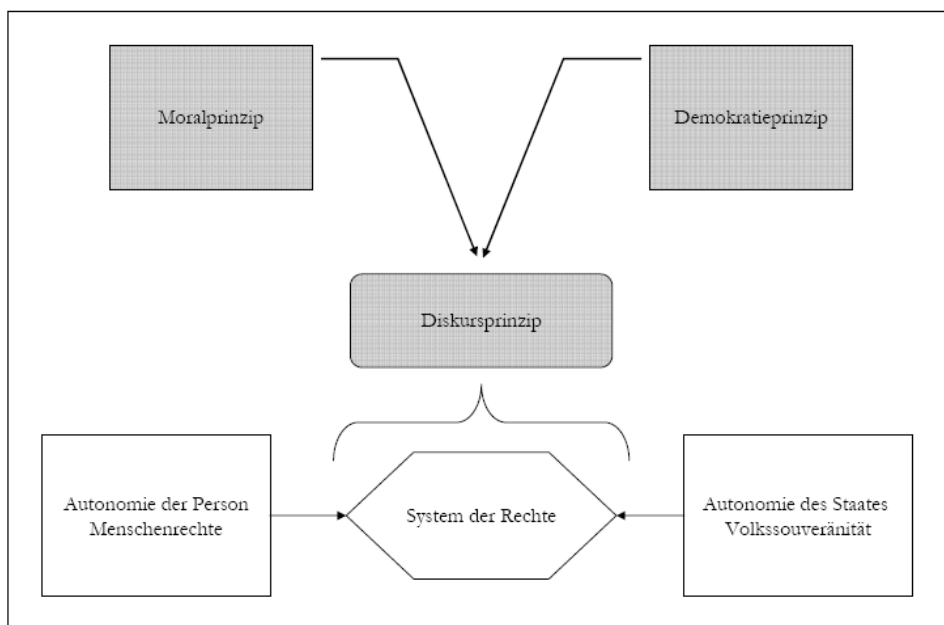
„Gültig sind genau die Handlungsnormen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an Rationalen Diskursen zustimmen könnten.“ (ebd.: 138)

„Nur die juristischen Gesetze dürfen legitime Geltung beanspruchen, die in einem ihrerseits rechtlich verfassten diskursiven Rechtssetzungsprozess die Zustimmung aller Rechtsgenossen finden können.“ (ebd.: 141)

Das Moralprinzip operiert auf der Ebene der internen Verfassung eines bestimmten Argumentationsspiels. Es betrifft den Inhalt der Handlungsnormen und erstreckt sich auf alle Handlungsnormen. Das Demokratieprinzip hingegen operiert auf der Ebene

der äußeren, d. h. handlungswirksamen Institutionalisierung der gleichberechtigten Teilnahme an einer diskursiven Meinungs- und Willensbildung, die sich in ihrerseits rechtlich gewährleisteten Kommunikationsformen vollzieht und auf Rechtsnormen zugeschnitten ist. Das Demokratieprinzip soll darum erstens ein Verfahren legitimer Rechtsetzung festlegen und zweitens die Erzeugung des Rechtsmediums selbst steuern (vgl. ebd.: 141).

In Abbildung 1 wird die Diskurstheorie des Rechts vereinfacht dargestellt: Das System der Rechte oder der Gesellschaftsvertrag überwindet den Gegensatz zwischen der Autonomie der Person und der Autonomie des Staates, der Menschenrechte und der Volkssouveränität. Dieser Gegensatz kann aber nur dann aufgehoben werden, wenn das System der Rechte Habermas' Diskursprinzip gerecht wird – die Gesetze müssen inhaltlich dem Moralprinzip entsprechend entstanden sein, der Prozess der politischen Willensbildung muss dem Demokratieprinzip gerecht werden.



*Abbildung 1: Legitimation des Rechtsstaats nach der Habermasschen Diskurstheorie des Rechts (eigene Darstellung)*

*Zur Übertragbarkeit des diskursethischen Grundsatzes auf NGOs:*

Die Berufung auf Moralität und Demokratie als Beweise der Legitimität transnational agierender NGOs (nach Heins 2002), kann wie erwähnt in Frage gestellt werden. Dennoch sind diese Argumentationsansätze grundsätzlich weiterführend. An dieser Stelle soll darum Habermas' allgemeines Diskursprinzip, bestehend aus Moral- und Demokratieprinzip, herangezogen werden, um eine Lösungsmöglichkeit des Legitimi-

tätsproblems von NGOs zu entwickeln. Es wird deutlich, dass Habermas' Verständnis des Diskursprinzips wesentlich weiter reicht als bestehende Argumentationen seitens der NGOs.

Das allgemeine Diskursprinzip besagt, „dass nur die Normen Geltung beanspruchen dürfen, die die Zustimmung aller Betroffenen als Teilnehmer eines praktischen Diskurses finden (...) könnten“ (Habermas 1992: 12). Überträgt man dies direkt auf NGOs, könnte wie folgt formuliert werden: Nur die NGOs dürfen Legitimität beanspruchen, die die Zustimmung aller Betroffenen als Teilnehmer eines praktischen Diskurses finden könnten.

Um diese Übertragung vornehmen zu können, ist es notwendig, einige Faktoren näher zu beleuchten. Zu klären ist einerseits, was unter einem praktischen Diskurs zu verstehen ist und wer andererseits zu der Gruppe der Betroffenen gehört.

Unter einem praktischem Diskurs ist ein Austausch von Argumenten mit dem Ziel der Konsensfindung zu verstehen. Er muss der notwendigen Bedingung genügen, unter Kommunikationsbedingungen stattzufinden, die „das freie Prozessieren von Themen und Beiträgen, Informationen und Gründen ermöglichen“ (Habermas 1997: 139). Betroffener ist nach Habermas jede Person, die „von den voraussichtlich eintretenden Folgen einer durch die Normen geregelten allgemeinen Praxis in seinen Interessen berührt wird“ (ebd.: 138).

Diese theoretische Übertragung kann eine Möglichkeit zur Lösung des Legitimitätsdefizites von NGOs sein. Eine Implementation von Habermas' allgemeinem Diskursprinzip in die Praxis ist jedoch schwierig. In welchem Rahmen können die geforderten praktischen Diskurse stattfinden? Sollen sie buchstäblich mit allen Betroffenen durchgeführt werden oder genügt unter praktikablen Gesichtspunkten eine repräsentative Auswahl? Wenn die o. g. Norm Geltung erlangen soll, dann müssten alle von den Tätigkeiten einer NGO Betroffenen am fortwährenden Diskurs über ihre Legitimität beteiligt sein. Doch wer genau sind die Betroffenen?

Dieses Konzept kann vom Ansatz her als positiv bezeichnet werden; jedoch werden einige Aspekte übersehen. Beispielsweise ist seitens der Betroffenen eine mangelnde Nachfrage auch aufgrund fehlender Kommunikationsbedingungen zu verzeichnen. Die Beziehungen zwischen NGOs und den von ihrem Handeln Betroffenen mögen daher in vielen Fällen sehr schwach sein. Die Frage, ob und wenn ja, *wie* NGOs diesen Gruppen gegenüber Rechenschaft ablegen, hängt darum stark von der jeweiligen Organisation und ihrer Beziehung zu diesen Gruppen ab. Auch in der Verantwortung des organisationalen Handelns gegenüber anderen NGOs oder einer breiteren Öffentlichkeit bestehen oft Defizite, da es keine Dachorganisation gibt, die eine Kontroll- und Sanktionsfunktion für NGOs übernehmen könnte (vgl. Lloyd 2005: 4).

Die Übertragung des allgemeinen Diskursprinzips auf NGOs ist im Verständnis der Autorinnen durchaus logisch und sinnvoll. Die praktische Umsetzung müsste jedoch nachvollziehbar und für alle NGOs handhabbar erfolgen. In der Realität gibt es keine auf dem Diskursprinzip aufbauende Form der Legitimierung. Eine Idee auf dem Weg dorthin wäre die bereits praktizierte Einführung von Codes of Conduct.

## 5. Rolle der Codes of Conduct in der Legitimitätsdebatte

Während die Codes of Conduct in der Praxis vieler NGOs bereits eine wichtige Rolle als Regelsetzung, Orientierungshilfe und Handlungsrichtlinie erfüllen, sind diese Verhaltenskodizes noch kaum Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtungen und Untersuchungen gewesen. Die verschiedenen Begriffe ‚Code of Ethics‘, ‚Code of Practice‘ oder ‚NGO Charter‘ werden synonym verwendet. Allen gemeinsam ist der Grundgedanke durch die Erstellung von ethischen Verhaltensrichtlinien die Legitimität der betreffenden NGO zu verstärken. Dies fasst auch Leader (o. J.) in der folgenden Definition zusammen:

„They are public statements of principles or standards of performance to which a number of agencies voluntarily sign up and against which each agency states it is willing to be judged.“ (Leader o. J.: o. S.)

Die Anzahl der verschiedenen Codes of Conduct ist nach dem Erscheinen des als „Mutter aller Codes“ (ebd.) bekannten *Red Cross/NGO Code of Conduct* stetig gestiegen. Mittlerweile besteht daher eine hohe Anzahl verschiedener Codes. In der folgenden Tabelle wird eine Einteilung in unterschiedliche Typen von Verhaltenskodizes vorgenommen.

<i>Codes of Conduct</i>		
<b>International</b>	<i>sectoral</i>	Code of Good Practice for NGOs responding to HIV/AIDS
	<i>universal</i>	Accountability Charter
<b>National</b>	<i>sectoral</i>	CODE- NGO Code of Conduct
	<i>universal</i>	Botswana NGO Code of Conduct
<b>Regional</b>	<i>sectoral</i>	EU NGDO Charter
	<i>universal</i>	–

Tabelle 1: Arten von Codes (in Anlehnung an Lloyd 2005: 13f.)

Grob lässt sich eine Unterscheidung entsprechend dem territorialen Umfang und der inhaltlichen Ausrichtung des jeweiligen Codes treffen. Erstere erlaubt eine Einteilung in regionale, nationale und internationale Codes. Auf regionaler Ebene gibt es bisher kaum Versuche, solche Codes einzuführen. Am weitesten verbreitet sind sie auf nationaler Ebene. Hier wären Beispiele zu nennen wie der *Botswana NGO Code of Conduct* oder aber der von CODE-NGO (o. J.)<sup>2</sup> entwickelte Code of Conduct. In den letzten Jahren stark gestiegen ist auch die Anzahl der Codes auf internationaler Ebene. Besondere Beachtung findet hier unter anderem das *Sphere Project* (vgl. Sphere Project o. J.) oder aber der schon erwähnte *Red Cross/NGO Code of Conduct* (vgl. IFRC o. J.).

<sup>2</sup> Das Akronym CODE-NGO (o. J.) steht für Caucasus of Development NGO Networks. Die Non-Profit Organisation wurde bereits im Mai 1990 von den zehn größten NGO Netzwerken mit dem Ziel gegründet, den Einfluss von NGOs auf nationale Entwicklung zu vergrößern. (vgl. <http://www.code-ngo.net/index.cfm?head=aboutus&section=whoweare>).

Durch die Unterscheidung nach der inhaltlichen Ausrichtung lassen sich die drei oben skizzierten Ebenen jeweils noch ein weiteres Mal unterteilen. Dabei wird zwischen den Codes unterschieden, die einen sektoralen Anspruch haben, sich also hauptsächlich mit einer bestimmten Thematik beschäftigen, und denen, die einen universellen Charakter für sich beanspruchen. Der *Code of Good practice for NGOs responding to HIV/AIDS* beispielsweise hat sich ganz offensichtlich eines bestimmten Themas angenommen, während der von der ‚World Association of Non-Governmental Organizations‘ (WANGO) entwickelte *Code of Ethics and Conduct for NGOs* hingegen das Ziel verfolgt, einen Code zu schaffen, der für alle NGOs gelten kann.

In der Realität finden sich jedoch weitere Merkmale zur Unterscheidung verschiedener Codes of Conduct, die in der entwickelten Typologie nicht aufgenommen werden konnten. So setzen NGOs und Regierungen aus verschiedenen Ländern und aus unterschiedlichen kulturellen Hintergründen heraus oft vielfältige Schwerpunkte und verfolgen unterschiedliche Strategien, worauf hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll.

Ein Meilenstein auf dem Gebiet der Verhaltenskodizes wurde 2006 gelegt. Am 6. Juni unterzeichneten elf führende, internationale NGOs aus unterschiedlichen Bereichen die *International Non-Governmental Organisations (INGO) Accountability Charter*. Unter den Erstunterzeichnern befinden sich Organisationen wie Oxfam International, Greenpeace International, Amnesty International, Transparency International oder auch ActionAid International. Diese Charta erhebt für sich den Anspruch, erstmals sowohl international als auch über die verschiedenen Sektoren hinaus anwendbar zu sein. Durch sie werden Standards für Transparenz, Fundraising, Berichtswesen sowie Kampagnenführung gesetzt (vgl. INGO 2005). Durch die elf Gründerorganisationen hat diese Charta schon ein starkes Gewicht, wodurch sie sich in der Zukunft potentiell zu dem global anerkannten Verhaltenskodex entwickeln kann.

Abschließend muss betont werden, dass Codes of Conduct nur effektiv umgesetzt werden können, wenn sie im ständigen Diskurs mit den Betroffenen aller Ebenen weiterentwickelt werden. Doch wie kann diese Bedingung in der Praxis hergestellt werden?

## 6. Das Diskursprinzip als Lösung des Legitimitätsdefizits von NGOs

Wie aufgezeigt wurde, besteht eine Analogie zwischen dem Versuch der Legitimation aufgrund von Moralität und Demokratie durch NGOs und Habermas' Diskursprinzip zur Legitimation von Rechtsstaaten. Diese Analogie kann unter Einbeziehung der in Kapitel 5 besprochenen Codes of Conduct erweitert werden, wie aus Abbildung 2 ersichtlich wird.

Obwohl die NGOs sich hier ähnlich wie Rechtsstaaten legitimieren müssen, sind sie auf der linken Seite der Grafik abgebildet – hier stehen in der Diskurstheorie des Rechts nach Habermas die Bürger und Menschenrechte (vgl. Abb. 1). Diese Anordnung verbildlicht, dass die transnational agierenden NGOs sich nicht innerhalb einer Nation legitimieren müssen (innerhalb eines Rechtsstaates erfüllen die NGOs die Rolle eines Bürgers und sind dadurch bereits ausreichend legitimiert, vgl. Kap. 4.1), sondern als Teilnehmer am internationalen politischen Diskurs. In Abbildung 2 wird



muss diese Instanz, ähnlich dem Staat, über Sanktionsmechanismen verfügen und eine Monopolstellung im Gebrauch dieser Sanktionsmechanismen innehaben.

Aus den bereits in Kapitel 4.2.2 (Legitimität mittels Akzeptanz) beschriebenen Gründen kann die Schaffung einer weiteren, den NGOs übergeordneten Instanz, ebenso wenig zur Lösung des Problems beitragen wie bereits bestehende anerkannte internationale Organisationen (wie z. B. die UNO) dies vermögen. Es ergäbe sich hier lediglich ein Aufschieben des Legitimationsproblems auf ein immer höheres Niveau. Dies entspricht jedoch eher einer Sackgasse als einem Ausweg. Die dabei immer zunehmende Spezialisierung der Organisationen auf stets höherem Niveau würde das Problem des Legitimitätsdefizits durch Entkopplung aus der Lebenswelt der NGOs (vgl. Kap. 3) lediglich vergrößern, anstatt es zu lösen.

Bleibt also die Schlussfolgerung, dass nur das Gegenteil – eine Rückkopplung der Legitimitätsfrage an die ‚Basis‘, die Bürger – das Defizit ausgleichen und somit das Problem lösen kann. Die Öffentlichkeit, also die Gesamtheit der potentiell an dem Diskurs teilnehmenden Personen, kann die Aufgaben dieser Instanz erfüllen.

Gleichzeitig ist es problematisch, einem relativ abstrakten Phänomen wie dem der Öffentlichkeit eine derartige Rolle zuzuschreiben, müssen doch mehrere Bedingungen erfüllt sein, um ein gutes Funktionieren zu gewährleisten. So muss die Öffentlichkeit in einem ersten Schritt die Funktion einer Kontroll- und Sanktionsinstanz übernehmen *können*. Ihr müssen die benötigten Informationen und Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen. Hier sind wiederum die Informationsmedien in der Pflicht, zusätzlich zu den Codes of Conduct auch die weniger transparenten Geschehnisse rundum das Handeln von NGOs und die Einhaltung der Codes of Conduct im wahrsten Sinne des Wortes an das Licht der Öffentlichkeit zu bringen. Als Geldgeber der NGOs und Bürger verfügt die Öffentlichkeit über ausreichende Sanktionsmechanismen. In einem zweiten Schritt muss die Öffentlichkeit diese Funktion ausüben *wollen*. In der Bevölkerung muss also eine Bereitschaft bestehen, sich über die Medien zu informieren, sich eine Meinung zu bilden, diese zu äußern und das tatsächliche Handeln dieser Meinung anzupassen.

## Literaturverzeichnis

- Adair, A.* (1999): A Code of Conduct for NGOs – A Necessary Reform, <http://www.usal.es/~mfe/SdO/Archivos/Asociaciones/A%20Code%20Of%20Conduct%20For%20NGOs%20--%20A%20Necessary%20Reform.htm> (03.04.2008).
- Anzenbacher, A.* (1998): Christliche Sozialethik. Einführung in Prinzipien, Paderborn u. a.: Schöningh UTB.
- Beisheim, M.* (2005): NGOs und die (politische) Frage nach ihrer Legitimation, in: Brunnengräber, A./ Klein, A./ Walk, H. (2005): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, Bonn: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 242-265.
- Brigaldino, G.* (2007): Stepping Beyond Civil Society. Prospects for the Multitudes of Resistance, <http://towardfreedom.com/home/content/view/1012/66/> (02.04.2008).

- Brunnengräber, A./ Walk, H.* (1997): Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungs-Organisationen verquickt mit Markt und Staat, in: Altvater, E. (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt: Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster: Westfälisches Dampfboot, 65-85.
- BPB – Bundeszentrale für politische Bildung* (2006): Nichtregierungsorganisationen (NGOs), <http://www.bpb.de/files/5CXHNF.pdf> (08.04.2008).
- CODE-NGO – Caucus of Development NGO Networks* (o. J.): Who we Are. <http://www.code-ngo.net/index.cfm?head=aboutus&section=whoweare> (17.12.2008).
- Edwards, M./ Zadek, S.* (2003): Governing the Provision of Global Public Goods: The Role and Legitimacy of Nonstate Actors, in: Kaul, I. (Ed.): Providing Global Public Goods: Managing Globalization, New York: Oxford University Press, 200-221.
- Frantz, C.* (2002): Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte, in: Frantz, C./ Zimmer, A. (2002): Zivilgesellschaft international – Alte und neue NGOs, Opladen: Leske und Budrich, 51-81.
- Gilpin, R.* (2001): Governing the Global Economy, in: Gilpin, R. (Ed.): Global Political Economy: Understanding the International Economic Order, Princeton: Princeton University Press, 377-402.
- Habermas, J.* (1985): Dialektik der Rationalisierung, in: Ders. (Hrsg.): Die Neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 167-208.
- Habermas, J.* (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Entkopplung von System und Lebenswelt, Band 2, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 229-293.
- Habermas, J.* (1992): Treffen Hegels Einwände gegen Kant auch auf die Diskursethik zu?, in: Ders. (Hrsg.): Erläuterungen zur Diskursethik, 2. Auflage, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 9-30.
- Habermas, J.* (1997): Zur Rekonstruktion des Rechts: Das System der Rechte, in: Ders. (Hrsg.): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 5. Auflage, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 109-165.
- Heins, V.* (2002): Weltbürger und Lokalpatrioten: Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen, 1. Auflage, Opladen: Leske und Budrich.
- IFRC – International Federation of the Red Cross* (o. J.): Code of Conduct, <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/> (08.04.2008).
- INGO – International Non-Governmental Organisations Commitment to Accountability* (2005): International Non-Governmental Organisations Accountability Charter, <http://www.ingoaccountabilitycharter.org> (04.04.2008).
- Leader, N.* (o. J.): Codes of Conduct. Who needs them?, <http://www.gdrc.org/ngo/codesofconduct/whoneedscodes.html> (10.04.2008).
- Lloyd, R.* (2005): The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability, [http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=51&tmpl=component&format=raw&Itemid=55](http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=51&tmpl=component&format=raw&Itemid=55) (10.04.2008).
- McGann, J./ Johnstone, M.* (2006): The Power Shift and the NGO Credibility Crisis, in: The International Journal of Not-for-Profit-Law, 8(2), 65-77, [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss2/art\\_4.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss2/art_4.htm) (13.04.2008).
- Sphere Project* (o. J.): Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, <http://www.sphereproject.org/> (08.04.2008).