
Internationale Zivilgesellschaft

Herausgegeben von Andreas Nölke



Leipziger Universitätsverlag 1997

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Comparativ : Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden
Gesellschaftsforschung / hrsg. im Auftrag der Karl-Lamprecht-Gesellschaft Leipzig e.V.
– Leipzig : Leipziger Univ.-Verl.
Früher Schriftenreihe.
ISSN 0940-3566
Jg. 7, H. 4. Internationale Zivilgesellschaft. – 1997

Internationale Zivilgesellschaft / hrsg. von Andreas Nölke. – Leipzig : Leipziger
Univ.-Verl., 1997
(Comparativ ; Jg. 7, H. 4)
ISBN 3-931922-87-1

© Leipziger Universitätsverlag GmbH, Leipzig 1997
COMPARATIV. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden
Gesellschaftsforschung 7 (1997) 4
ISSN 0940-3566
ISBN 3-931922-87-1

Inhalt

Editorial	Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Auf dem Weg zu einer „Internationalen Zivilgesellschaft“?	7
<i>Andreas Nölke</i>	Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen	12
<i>Hans Peter Schmitz</i>	Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik	27
<i>Andreas Obser</i>	Transnationale Nichtregierungsorganisationen in der globalen Umweltpolitik	68
<i>Andreas Nölke</i>	Transnationale Nichtregierungsorganisationen als „Internationale Zivilgesellschaft“? Vergleichende Perspektiven	87

Mitteilungen und Berichte

<i>Frieder Garten</i>	„Beyond the East? Heading West? East German Perspectives and Prospects in the United Germany“	96
<i>Christa Spreizer</i>	„The Place and Role of German Studies in North America“	98

Buchbesprechungen

Hartmut Lehmann (Hrsg.), Säkularisierung, Dechristianisierung, Rechristianisierung im neuzeitlichen Europa. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Göttingen 1997 (<i>Friedemann Scriba</i>)	100
Armin Reese, Europäische Hegemonie versus Weltreich. Außenpolitik in Europa 1648–1763, Idstein 1995 (<i>Katharina Middell</i>)	104
Irene Castells Oliván, La Revolución francesa (1789–1799), Madrid 1997 (<i>Alberto Gil Novales</i>)	106
Hartmut Wasser unter Mitw. von Kurt Jochen Ohlhoff (Hrsg.), Thomas Jefferson. Historische Bedeutung und politische Aktualität. Zum 250. Geburtstag des „Weisen von Monticello“, Paderborn 1995 (<i>Matthias Wächter</i>)	111
Daniel Fulda, Wissenschaft aus Kunst. Die Entstehung der modernen deutschen Geschichtsschreibung 1760–1860, Berlin 1996 (<i>Thomas M. Bohn</i>)	112

Wolfgang Bialas/Gérard Raulet (Hrsg.), Die Historismusdebatte in der Weimarer Republik, Frankfurt am Main 1996 (<i>Thomas M. Bohn</i>)	113
Thomas Erdmann Fischer, Die Anfänge des Frauenstudiums in Deutschland. Das Beispiel der Universität Kiel, Trier 1996 (<i>Matthias Middell</i>)	115
Patrice Vermeren, Victor Cousin. Le Jeu de la Philosophie et de l'État, Paris 1995 (<i>Ulrich Johannes Schneider</i>)	115
Martin Leonhardt, Hermann F. Hoffmann (1891--1944). Die Tütinger Psychiatrie auf dem Weg in den Nationalsozialismus, Sigmaringen 1996 (<i>Achim Thom</i>)	118
Joachim Köhler, Wagners Hitler, München 1997 (<i>Joachim Reisaus</i>)	119
Daniel Jonah Goldhagen, Hitlers willige Vollstrecker. Ganz gewöhnliche Deutsche und der Holocaust, Berlin 1996 (<i>Manfred Hettling</i>)	123
Andrea D'Onofrio, Ruralismo e storia nel Terzo Reich. Il caso „Odal“, Neapel 1997 (<i>Friedemann Scriba</i>)	128
Bernard Lewis, Kreuz, Stern und Halbmond. 2000 Jahre Geschichte des Nahen Ostens, München 1997 (<i>Johannes Twardella</i>)	131
Uwe Pfullmann, Politische Strategien Ibn Sa'ûds beim Aufbau des dritten saudischen Staates. Eine historische Studie unter besonderer Berücksichtigung deutschen Archivmaterials, Frankfurt am Main 1996 (<i>Gerhard Hoffmann</i>)	133
Sabine Hofmann/Ferhad Ibrahim (Hrsg.), Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996 (<i>Rolf Müller-Syring</i>)	134
Sven Steinmb, Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State, New Haven 1993 (<i>Jörg Rössel</i>)	135
Manuel Moreno Friginals, Cuba/ España España/Cuba. Historia común, presentación: Josep Fontana, Barcelona 1996 (<i>Michael Zeuske</i>)	137
Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994 (<i>Helmut Goerlich</i>)	139
Eva Barlösius, Elcin Kürsat-Ahlers u. a. (Hrsg.), Distanzierte Verstrickungen. Die ambivalente Bindung soziologischer Forscher an ihren Gegenstand, Berlin 1997 (<i>Thomas Ahbe</i>)	140
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	144

Editorial

Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Auf dem Weg zu einer „Internationalen Zivilgesellschaft“?

Ausgehend von den medienwirksamen Aktionen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie Amnesty International oder Greenpeace wird heute vielfach vom Entstehen einer „Internationalen Zivilgesellschaft“ gesprochen. Als Indikatoren für dieses Phänomen werden – neben diesen mitunter spektakulären Aktionen – zumeist die zunehmende Anzahl von NRO, das Wachstum grenzübergreifender Kontakte zwischen den „Zivilgesellschaften“ und die Entstehung eines weltweiten Problembewußtseins für Fragen des Umweltschutzes, der Menschenrechte oder der Abrüstung angeführt.¹ Andere Beobachter bezweifeln hingegen, daß von der Zunahme der Anzahl von Nichtregierungsorganisationen auf die Entstehung einer „Internationalen Zivilgesellschaft“ geschlossen werden kann. Sie weisen darauf hin, daß NRO nur einen kleinen Teil der Zivilgesellschaft bilden, zu der außerdem Gewerkschaften, Interessenverbände, Kirchen und viele andere Gruppierungen gehören. Außerdem wird nicht nur die Legitimität der NRO, die gesamte Zivilgesellschaft zu repräsentieren, in Frage gestellt, sondern auch ihre politische Relevanz. Weit davon entfernt, ein Gegengewicht zu Staaten und Multinationalen Unternehmen in der globalen Politik bilden zu können, seien diese nur marginale Akteure, mit bestenfalls indirektem Einfluß auf einige Aspekte der (zwischen-)staatlichen Entscheidungsfindung.²

Obwohl die Zahl von Beiträgen zur Diskussion über die Internationale Zivilgesellschaft bereits eine eindrucksvolle Dimension erreicht hat, entwickelte sich die oben skizzierte Debatte kaum weiter. Zwei Ursachen lassen sich dabei identifizieren: Zum einen hat sich um den Begriff der „Zivilgesellschaft“ eine extensive Terminologiedebatte entzündet, die be-

1 Vgl. für viele: G. R. Olsen, North-South Relations in the Process of Change. The Significance of International Civil Society, in: The European Journal of Development Research 7 (1995), 2, S. 233-256.

2 Für kritische Perspektiven zu den globalen Aktivitäten der NROs vgl. H. Elsenhans, Debunking the Spectre of Globalisation. On the Limits of the Drive of the Internationalisation of Capitalism for the Constitution of Transnational Social Structures, Paper Presented at the ISA-JAIR Joint Convention, 20-22 September 1996, Makuhari/Japan, S. 12f. sowie M. Shaw, Civil Society and Global Politics. Beyond a Social Movements Approach, in: Millennium 23 (1994), 2, S. 647-667.

reits die Verwendung des Konzeptes in der Innenpolitik- und der Transitionsforschung geplagt hatte. Eine Vielzahl von Beiträgen beschäftigt sich entsprechend mit der Frage, ob das Phänomen der transnational tätigen NRO legitimerweise als „Internationale Zivilgesellschaft“ bezeichnet werden kann, wobei deren Beantwortung durch die Fortexistenz von sehr heterogenen Zivilgesellschafts-Definitionen erheblich behindert wird. Zum anderen wird die Diskussion durch eine starke normative Aufladung belastet, bei der den NRO-Befürwortern diese als einzig legitime Akteure der globalen Politik erscheinen, während die NRO-Skeptiker nicht bereit sind, anderen Akteuren als Staaten und Staatenzusammenschlüssen nennenswerte Legitimität beizumessen. Beide Diskussionsstränge haben bisher eine systematische Untersuchung der NRO-Aktivitäten verhindert, da ihre Argumentation allenfalls eine anekdotische Beschäftigung mit der Empirie der transnationalen Aktivitäten erforderte.

Unser Beitrag zur Diskussion über die Internationale Zivilgesellschaft beschäftigt sich hingegen explizit mit der praktischen Tätigkeit der transnationalen NRO. Im Rahmen unserer systematischen Analyse der NRO-Aktivitäten in verschiedenen Politikfeldern konzentrieren wir uns auf die Frage, welchen Einfluß transnational tätige NRO bisher in der globalen Politik ausgeübt haben. Dabei wollen wir nicht nur feststellen, ob NRO bereits als einflußreiche Akteure in der Weltpolitik bezeichnet werden können, sondern auch die Umstände herausarbeiten, unter denen sie einen solchen Einfluß entfalten könn(t)en, um damit auch abschätzen zu können, ob eine zunehmende Prominenz dieser Aktivitäten für die Zukunft zu erwarten ist.

Diese Fragestellung erlaubt uns auch den Verzicht auf ausgedehnte terminologische oder definitorische Darstellungen, da die für diese Einflußnahme relevanten Organisationen relativ präzise eingegrenzt werden können: Wenn im folgenden von NRO die Rede ist, sind damit transnational tätige, von gemeinsamen normativen Überzeugungen getragene und auf politische Einflußnahme zielende nicht-staatliche Organisationen und Organisationsnetzwerke gemeint.³ Diese NRO-Definition, für die Greenpeace und Amnesty International als paradigmatische Fälle gelten können, grenzt zunächst die sogenannten „operativen“ NRO aus. Insbesondere in der Teildisziplin Entwicklungspolitik sind NRO weniger für ihre politische Einflußnahme renommier(t), als für ihre (umstrittene) überlegene Effektivität bei der Durchführung von Entwicklungs- oder humanitären Hilfsprojekten, wobei einige dieser Organisationen, wie z.B. OXFAM oder *Méde-*

3 Damit besteht ein hoher Grad von Übereinstimmung mit den sog. „transnational social movement organizations“, vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations in the Global Political Arena*, in: *Voluntas*, 5 (1994), 2, S. 121-154, wobei ich diese Bezeichnung auf Grund der in hohem Maße auf Massenmobilisierung beruhenden Wirkung von sozialen Bewegungen, welche die hier diskutierten NRO nicht unbedingt teilen, für problematisch halte.

cins sans Frontières auch transnational tätig sind.⁴ Diese Organisationen sollen im weiteren genauso wenig analysiert werden, wie die transnationalen Aktivitäten von Kirchen, Sportorganisationen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft, von denen sich die NRO entweder durch ihre Identifikation über gemeinsame normative Überzeugungen oder ihr primäres Ziel der politischen Einflußnahme abgrenzen.⁵ Schließlich interessieren wir uns für die Aktivitäten von Organisationen (und Organisationsnetzwerken) und weniger für jene von Einzelpersonen und den von diesen gebildeten Netzwerken, da wir davon ausgehen, daß Organisationsmerkmale, wie z.B. der unterschiedliche Grad der Institutionalisierung zwischen transnationalen Organisationen und Netzwerken oder deren Ressourcenausstattung eine wesentliche Determinante des politischen Einflusses dieser Form transnationaler Aktivitäten abgeben.⁶

Wir entwickeln im folgenden zunächst ein theoretisches Instrumentarium zur systematischen Analyse des damit eingegrenzten Forschungsgegenstandes (*Andreas Nölke*). Es unterscheidet vier verschiedene Adressaten des Einflusses von transnationalen NRO, nämlich binnenstaatliche Entscheidungen, zwischenstaatliche Verhandlungsforen, Sekretariate internationaler Organisationen und andere nicht-staatliche Akteure, wie z.B. multinationale Unternehmen. Ob es den NRO gelingt, Einfluß auf Interessensdefinition und das Verhalten dieser Adressaten zu nehmen, hängt sowohl von Merkmalen dieser Adressaten, als auch von Eigenschaften der NRO ab. Wir unterscheiden bei den Adressatenmerkmalen u.a. die „domestic structure“ von Staaten, die Institutionalisierung von zwischenstaatlichen „issue-areas“ oder die Ressourcenbasis einer internationalen Organisation

4 Zur Unterscheidung von „operational“ und – hier im Vordergrund stehenden – „advocacy“ und „education“ NROs vgl. L. Gordonker/T. Weiss, *Pluralizing Global Governance. Analytical Approaches and Dimensions*, in: NGOs, the UN, and Global Governance, hrsg. von T. Weiss und L. Gordonker, Boulder 1996, S. 37. sowie Shaw, *Civil Society* (Anm. 2), S. 663f. Durch die Ausgrenzung der operationellen NROs vermeiden wir zudem auch Abgrenzungsprobleme zwischen nicht-, halb- und quasi nichtstaatlichen Organisationen, wie sie im Entwicklungsbereich üblich sind.

5 Gewerkschaften und Unternehmensverbände werden eher von einem gemeinsamen materiellem Interesse getragen, während die politische Einflußnahme von Kirchen oder Sportorganisationen nur ein Nebenprodukt ihrer eigentlichen Aufgabenstellung darstellt. Zur Unterscheidung zwischen Netzwerken, die durch instrumentelle Ziele (z.B. zwischen Unternehmen), gemeinsame Kausalvorstellungen (z.B. zwischen Think Tanks) oder durch gemeinsame Werte motiviert werden (z.B. NRO, Kirchen) vgl. K. Sikkink, *Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America*, in: *International Organization* 47 (1993), 3, S. 440.

6 Diese Schwerpunktsetzung unterscheidet uns von Studien über transnationale Issue-/Policy-Netzwerke, die Personen mit ähnlichen Wertvorstellungen in staatlichen Verwaltungen, internationalen Organisationen und NRO verbinden. Vgl. zu letzteren: R. Grundmann, *Mending the Ozone Layer. The Role of Transnational Policy Networks*, Köln 1996 und M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks in International Politics*, Ms. 1994.

als einschlägige Faktoren. Auf Seiten der NRO spielen u.a. deren Organisationsstruktur, ihre Ressourcenbasis und die Spezifität ihres Anliegens in unseren Hypothesen eine wichtige Rolle.

Wir haben für unsere empirische Analyse zwei Felder ausgewählt, in denen die Aktivitäten der NRO besonders gut dokumentiert sind. *Hans Peter Schmitz* beschäftigt sich zunächst mit Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Menschenrechtspolitik, wie z.B. Amnesty International. Der Schwerpunkt seines Beitrages liegt auf einem Vergleich des Einflusses von NRO auf die Arbeit der Vereinten Nationen und die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten. Er zeigt, wie es den nichtstaatlichen Akteuren gelungen ist, die Staatengemeinschaft zu einer wachsenden Anerkennung und Fortentwicklung von Menschenrechtsnormen zu bewegen, bis hin zu institutionellen Reformen im Verbund der Vereinten Nationen. Während es den NRO auch gelungen ist, auf den politischen Entscheidungsprozeß der USA einen erheblichen Einfluß auszuüben (insbesondere während der Agendasetzung), sind deren Erfolge gegenüber repressiven Regimen weniger deutlich. Hier zeigt der Beitrag von Hans Peter Schmitz, daß ein solcher Erfolg an bestimmte Bedingungen geknüpft ist, zu denen Eigenschaften der entsprechenden Menschenrechtsnorm, Charakteristika der beteiligten NRO und die normative Vorprägung des Kontextes zählen.

Der Beitrag von *Andreas Obser* über die Einflußnahme von transnationalen NRO im Umweltsektor legt besonderen Wert auf die Interaktionen dieser Organisationen mit internationalen Organisationen und Regimen. Ein besonderer Kristallisationspunkt dieser Interaktionen war die UNCED-Konferenz in Rio, die zu neuen Koalitionen, beispielsweise jener von NRO und Unternehmen gegen die Weltbank, führte. Hinsichtlich der Beteiligung von NRO an staatlichen Entscheidungsprozessen stimmt er mit dem Beitrag von Hans Peter Schmitz überein, indem er den ausgeprägten Einfluß der NRO während Agendasetzung und öffentlicher Debatte, jedoch einen sehr begrenzten Einfluß bei der Umsetzung der entsprechenden Normen aufzeigt. Insgesamt zeigt der Beitrag von Andreas Obser, daß die so weit verbreitete Euphorie über den Bedeutungszuwachs von NRO genauso wie die allgemeine Verdammung dieser Organisationen heute nicht mehr haltbar sind, sondern daß sich nun präzisere Bedingungen benennen lassen, unter denen die NRO ihren Einfluß in der globalen Umweltpolitik entfalten können.

Da diese Erfolgsbedingungen in der Menschenrechts- und in der Umweltpolitik insgesamt relativ ähnlich sind, identifiziert der abschließende Beitrag einige gemeinsame Schlußfolgerungen (*Andreas Nölke*). Zu diesen Schlußfolgerungen gehört die Bedeutung von Informationen und Legitimität als wichtigste Ressourcen von transnationalen NRO, die relative Überlegenheit von kleinen, sehr professionellen Organisationen bei der politischen Einflußnahme in der internationalen Politik und die besondere Eignung von Gesellschaftsstrukturen wie jener der USA als Zielobjekt der

NRO. Unsere Studien haben jedoch auch eine ganze Reihe von Faktoren identifiziert, die den Einfluß der transnationalen NRO auf relativ eng umrissene Umstände begrenzen. Zu diesen Faktoren gehören die mangelnde Präsenz der NRO während der administrativen Implementationsphase, ihre interne Heterogenität und ihre begrenzten Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungsträgern von Rentiersstaaten. Ob sich transnationale Advocacy NRO in Zukunft zu zentralen Akteuren der Weltpolitik entwickeln, hängt daher nicht nur von ihrer eigenen Weiterentwicklung, sondern auch vom Ausgang der aktuellen Transformation des Staatensystems ab.

Leipzig, Oktober 1997

Andreas Nölke