
Andreas Nölke

Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen¹

Sind transnationale NRO einflussreiche Akteure in der Weltpolitik? Unter welchen Umständen können sie ihren Einfluß entfalten? Wird ihre Macht mit dem zunehmenden ökonomischen Globalisierungsprozeß eher zu- oder abnehmen? Diese Fragen sollen im Rahmen dieses Heftes beantwortet werden. Um eine fundierte Antwort zu ermöglichen, wird dieser Beitrag einen gemeinsamen theoretischen Bezugsrahmen für die nachfolgenden empirischen Studien entwerfen. Dieser theoretische Rahmen soll vor allem zwei Aspekte der genannten Fragen präzisieren. Zum einen muß geklärt werden, wen oder was die NRO beeinflussen. Deshalb werden im folgenden die konkreten Ansatzpunkte für den NRO-Einfluß herausgearbeitet, wobei wir verschiedene Adressaten der NRO (internationale Organisationen, Staaten usw.) differenzieren. Einen NRO-Einfluß halten wir dann für gegeben, wenn diese bei den genannten Akteuren eine Veränderung von deren Interessendefinition und/oder ihres Verhaltens erreichen. Zum anderen werden wir auf der Grundlage bereits existierender Studien zu den Tätigkeiten der NRO eine Reihe von Hypothesen herausarbeiten, die angeben, unter welchen Bedingungen NRO diesen Einfluß entfalten können. Diese Hypothesen, die sich auf so unterschiedliche Faktoren wie die interne Struktur der beteiligten Staaten, die internen Merkmale der NRO, oder die Institutionalisierung des betroffenen „issue-areas“ der internationalen Politik beziehen, geben den nachfolgenden Beiträgen, die sie empirisch überprüfen werden, eine gemeinsame Struktur vor. Damit unser Modell nicht einen zu statischen Charakter gewinnt, nehmen wir eine Differenzierung des Politikprozesses in vier typische (wenn auch grob vereinfachte) Phasen vor, bei der wir den NRO-Einfluß während der Agendasetzung, der politischen Debatte, der Entscheidungsfindung und der Implementation vergleichen.²

-
- 1 Eine frühere, englischsprachige Version dieses Beitrages wurde im Rahmen des ECPR-Workshops „Private Organisations in Global Politics“, Bern, 27.2.-4.3.1997, vorgelesen. Ich danke den Teilnehmern dieser Tagung, insbesondere Patrick Kenis, für hilfreiche Kritik und Anregungen. Im übrigen gilt mein Dank den Mitautoren dieses Bandes, Andreas Obser und Hans Peter Schmitz, die in vielfältiger Form dazu beigetragen haben, daß unseren Beiträgen ein gemeinsamer Theorierahmen unterliegt.
 - 2 Für ähnliche Überlegungen zur Modellbildung zum Einfluß von transnationalen „issuenetworks“ vgl. M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks in International Politics*, Ms. 1994. Die Phasen-Heuristik wird allerdings in der Policy-Forschung, in der

Die Strukturierung unseres theoretischen Bezugsrahmens folgt der Differenzierung der Adressaten des NRO-Einflusses. Zunächst versuchen transnationale NRO, das Verhalten von Staaten in ihren internen Angelegenheiten zu beeinflussen, beispielsweise hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechten in der Strafverfolgung oder dem Erlass von Gesetzen zum Umweltschutz (Kapitel 1). Viele der von den NRO thematisierten Anliegen lassen sich allerdings nicht oder weniger effektiv im Rahmen einzelner Staaten lösen, so daß NRO auf einer zweiten Ebene die Zusammenarbeit von Staaten zur Formulierung gemeinsamer Normen – insbesondere in Form internationaler Regime – zu beeinflussen suchen. Diese NRO-Aktivitäten können sowohl auf der Ebene der Formulierung der einzelnen staatlichen Verhandlungspositionen erfolgen, als auch über eine direkte Beteiligung der NRO in den zwischenstaatlichen Verhandlungen (Kapitel 2). In vielen Fällen nehmen die Sekretariate internationaler Organisationen einen erheblichen Einfluß auf diese Verhandlungen. Manche internationale Organisationen haben darüber hinaus selbst erhebliche operative Kompetenzen, z.B. in der Entwicklungszusammenarbeit oder bei europäischen Förderprogrammen. Daher versuchen die NRO auf einer dritten Ebene auch auf die Interessendefinition und das Verhalten dieser Sekretariate Einfluß zu nehmen (Kapitel 3). In den letzten Jahren ist allerdings – nicht zuletzt auf Grund der ökonomischen Globalisierung – das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit von Staaten und der von diesen getragenen zwischenstaatlichen Organisationen eher gesunken. Konsequenterweise versuchen die NRO im Rahmen der Verfolgung ihrer Themen inzwischen auch Einfluß auf andere nichtstaatliche Akteure zu nehmen. Im Vordergrund steht hier die Beeinflussung von multinationalen Unternehmen, für die Nestlé (Kindernahrung) und – in jüngerer Zeit – Brent Spar die spektakulärsten Beispiele sind (Kapitel 4). Für jede der vier genannten Ebenen wird im folgenden gezeigt, warum sie einen wichtigen Ansatzpunkt für die Einflußnahme transnational agierender NRO abgeben und welche Hypothesen über die Determinanten dieses NRO-Einflusses bereits vorliegen.

1. Binnenstaatliche Entscheidungen als Objekt des Einflusses von transnationalen NRO

Staatliche Entscheidungen sind eine offensichtliche Wahl als Zielobjekt für den Einfluß von transnationalen NRO. Selbst in einer Ära der ökonomischen Transnationalisierung sind Staaten bei weitem die machtvollsten Akteure in der globalen Politik. Viele Ziele der NRO sind entweder direkt

sie ursprünglich entstanden ist, zunehmend kritisiert, vgl. P. Sabatier, *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsg. von A. Héritier, Opladen 1993, S. 116-148.

mit dem Staatsapparat verbunden, oder können am ehesten durch staatliches Handeln erreicht werden, insbesondere in den typischen NRO-Domänen des Umweltschutzes und der Menschenrechte. Transnationale NRO partizipieren in nationalen Entscheidungsprozessen ähnlich wie ihre nationalen Gegenstücke, sie bringen neue Themen auf die Agenda, beeinflussen die öffentliche Debatte in ihrem Sinne, lobbyieren staatliche Entscheidungsträger und überwachen die Implementation der entsprechenden Beschlüsse.

Allerdings muß der Einfluß der NRO auf staatliche Entscheidungen – sofern wir ihn auf der Grundlage der nachfolgend vorgestellten Hypothesen nachweisen können – in zweierlei Hinsicht qualifiziert werden, wenn wir den Einfluß dieser Organisationen in der globalen Politik abschätzen wollen. Zum einen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Machtressourcen verschiedener Staaten. Entsprechend können NRO nur dann als machtvolle Akteure in der globalen Politik bezeichnet werden, wenn sie in der Lage sind, einige große bzw. mächtige Staaten oder eine große Anzahl von kleinen/mittleren Staaten zu beeinflussen.³ Zum anderen besteht nicht nur im ökonomischen Bereich die Möglichkeit, daß der Staat langfristig durch Transnationalisierung an Handlungskompetenz verliert, sondern auch in anderen (Kern-) Bereichen seiner Zuständigkeit, welche für die Ziele der NRO von zentraler Bedeutung sind, bei manchen afrikanischen oder lateinamerikanischen Staaten etwa durch Verlust des Gewaltmonopols (durch Todesschwadronen, Söldner etc.) und die entsprechenden Konsequenzen für die Achtung der Menschenrechte.⁴

1.1. Das Konzept der „domestic structure“

Ob transnationale NRO in der Lage sind, binnenstaatliche Entscheidungen zu beeinflussen, hängt zunächst von Merkmalen des Ziel-Staates ab. Amnesty Internationals Briefkampagnen sind in manchen Staaten erfolgreicher als in anderen.⁵ Der bisher komplexeste Ansatz zur Erklärung des unterschiedlich erfolgreichen Einflusses von transnationalen NRO (bzw. transnationalen Akteuren allgemein) in verschiedenen „Zielstaaten“ liegt in Form des „domestic structure“-Modells von Thomas Risse-Kappen vor.⁶ Auf der Grundlage der Unterscheidung von Staat, Zivilgesellschaft und der Politiknetzwerke, die diese beiden miteinander verbinden, entwickelt Risse-Kappen eine Reihe von Hypothesen, die insbesondere auf die Differen-

3 Vgl. T. Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In. Introduction*, in: *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, hrsg. von T. Risse-Kappen, Cambridge 1995, S. 28.

4 Vgl. ders., *Structures of Governance and Transnational Relations*, in: ebenda, S. 294f.

5 Vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations in the Global Political Arena*, in: *Voluntas*, 5 (1994), 2, S. 142f.

6 Vgl. T. Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In. Introduction* (Anm. 3), S. 14-28 für eine detaillierte Diskussion des Modells und seiner theoretischen Herkunft.

Differenzierung des NRO-Zuganges zu den entsprechenden Gesellschaften und – im Falle eines erfolgten Zuganges – ihres Einflusses auf staatliche Entscheidungen abstellen.⁷

Das erste Element der „domestic structure“, das für die Bestimmung des möglichen Einflusses von transnationalen NRO auf staatliche Entscheidungen relevant erscheint, beschreibt Risse-Kappen mit dem Gegensatzpaar der Zentralisierung oder Fragmentierung der staatlichen Struktur. Eine zentralisierte Staatsstruktur liegt vor, wenn die Fähigkeit zu Entscheidungen in der Hand einer kleinen Gruppe von Entscheidungsträgern konzentriert ist. Diese Zentralisierung kann nach Risse-Kappen in zweierlei Hinsicht für den Einfluß der NRO relevant werden. Zunächst kann sie den Zugang der NRO zu Entscheidungsträgern erheblich erschweren. Sollte den NRO der Zugang zu diesen Entscheidungsträgern allerdings gelungen sein, können sie auf Grund der hohen Zentralisierung einen erheblichen Einfluß ausüben. Eine fragmentierte staatliche Struktur erleichtert den NRO zwar den Zugang zu Entscheidungsträgern, aber begrenzt zugleich den Wert dieses Zuganges, da mit ihr eine begrenzte Fähigkeit zur Implementation der von den NRO erstrebten Policies einhergeht.

Das zweite Element der internen Struktur von Zielgesellschaften, das für Risse-Kappen in diesem Zusammenhang relevant ist, bezeichnet er als die Polarisierung der Interessenaggregation innerhalb der Zivilgesellschaft. Eine hohe Polarisierung, die durch starke religiöse, ideologische oder klassenorientierte Spaltungen ausgelöst werden kann, führt zu einer schwachen Zivilgesellschaft, die schwer für gemeinsame politische Anliegen zu mobilisieren ist. Die Konsequenzen einer schwachen Zivilgesellschaft für den Einfluß von transnationalen NRO hängen nach Risse-Kappen von der Kombination mit der Zentralisierung des Staatsapparates ab. Eine Kombination von schwacher Zivilgesellschaft und fragmentiertem Staatsapparat (wie z.B. in manchen Ländern des subsaharischen Afrikas) verhindert einen nachhaltigen NRO-Einfluß, weil in einer solchen Gesellschaft kein machtvoller Akteur mit einer nennenswerten Fähigkeit, die NRO-Anliegen in die Tat umzusetzen, existiert. Wenn eine schwache Zivilgesellschaft mit einem zentralisierten Staatsapparat vorliegt (z.B. im früheren Ostblock), hängt der Einfluß der NRO von ihrer Fähigkeit ab, Zugang zu staatlichen Entscheidungsträgern zu finden – falls es ihnen gelingt (was eher unwahrscheinlich ist), dürften sie einen erheblichen Einfluß ausüben können. Eine weitere Kombination von Staat und Zivilgesellschaft finden wir z.B. in den USA, hier sorgen ein fragmentierter Staatsapparat und eine starke Zivilgesellschaft für einen leichten NRO-Zugang, erfordern jedoch für einen

7 Diese Verwendung des Begriffs der Politiknetzwerke sollte allerdings nicht mit jenem der transnationalen Politiknetzwerke verwechselt werden. 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.

nachhaltigen Einfluß einen mühsamen, langwierigen Koalitionsbildungsprozeß.

Risse-Kappen bezeichnet das dritte Element in seinem Modell der „domestic structure“ als die Struktur der Politiknetzwerke, die Staatsapparat und Zivilgesellschaft verbinden. Hier unterscheidet er zwischen konsensuellen und polarisierten Politiknetzwerken: Ein konsensuelles Politiknetzwerk zeichnet sich durch starke intermediäre Organisationen und eine kompromißorientierte Form der Entscheidungsfindung aus, während ein polarisiertes Politiknetzwerk durch distributive Verhandlungsprozesse geprägt ist, die häufig zu Entscheidungsblockaden führen. Die (Nicht-)Polarisierung der Entscheidungsfindung in den Politiknetzwerken wird für den Einfluß transnationaler NRO insbesondere im Falle der Kombination von starker Zivilgesellschaft und zentralisiertem Staatsapparat wichtig. Wenn diese Kombination durch konsensuelle Politiknetzwerke verbunden wird, wie z.B. in den korporatistischen Strukturen einiger kleinerer europäischer Staaten oder Japans, erwartet Risse-Kappen zwar einen schweren Zugang von NRO zu den Zentren der Entscheidungsfindung in Staat und Gesellschaft, jedoch einen erheblichen, lang anhaltenden Einfluß im Falle eines erfolgreichen Zuganges. Wenn diese Kombination jedoch durch polarisierte Politiknetzwerke verbunden wird – Risse-Kappen nennt als Beispiel Indien – ist in jedem Falle von einem geringen NRO-Einfluß auf staatliche Entscheidungen auszugehen.

Eine grundlegende Schwäche des von Risse-Kappen vorgelegten Modells ergibt sich aus seiner Beschränkung auf eine rein politikwissenschaftliche Analyse. Politökonomische Aspekte der „Zielgesellschaften“ werden völlig ausgeblendet, obwohl bereits eine einfache Einbeziehung von Klassenstrukturen hier auf erhebliche Einflüsse hinweist.⁸ Weitergehende Überlegungen lassen sich beispielsweise auf Grund des Rentenmodells von Hartmut Elsenhans anstellen. Elsenhans geht davon aus, daß nur in einer kapitalistischen Marktwirtschaft, in der auf Grund der Abwesenheit von Marginalität eine Knappheit von Arbeit besteht, die Herausbildung einer autonomen Zivilgesellschaft möglich ist. In Nichtmarktökonomien, in denen Unternehmer ihre Ressourcen nicht aus am Markt erwirtschafteten Profiten, sondern aus – zumeist über den Staatsapparat administrativ abgeschöpften – Renten beziehen, kann sich keine vom Staat unabhängige Zivilgesellschaft herausbilden. Dementsprechend ergeben sich für transnational operierende NRO in Markt- und Nichtmarktökonomien unterschiedliche Einflußmöglichkeiten. Diese sind in Marktökonomien leichter zu bestimmen, da hier die Zivilgesellschaft vom Staat unabhängig ist, als in Nichtmarktökonomien, in denen ihr Erfolg davon abhängt, mit

8 „... the transnational alliances available to Argentine attorneys are not matched by the options of Guatemalan Indian peasants.“ A. Brysk, *From Above and Below. Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina*, in: *Comparative Political Studies* 26 (1993), 3, S. 281.

welchen Fraktionen der Staatsklassen sie Koalitionen eingehen kann. Prinzipiell ist jedoch in diesen Gesellschaften – unter günstigen Konstellationen – ein größerer Einfluß transnationaler NRO möglich, als in Marktgeseilschaften, in denen die NRO auf Grund ihrer Orientierung auf öföffentliche Güter in ihrer langfristigen Mobilisierungsmöglichkeit immer hinter den Verfechtern privater Güter (wie z.B. Gewerkschaften) zurückbleiben werden.⁹

1.2. Internationale Institutionen als Referenzpunkte

Die beiden „domestic structure“-Konzepte können zwar Hypothesen zur Erklärung des nach Ländern unterschiedlichen Einflusses von transnationalen NRO liefern, sie können jedoch nicht erklären, warum der Einfluß von NRO innerhalb eines Landes nach Politikfeldern divergiert, warum also z.B. Umweltschutzorganisationen in einem Zielstaat einflußreicher sind als Menschenrechtsorganisationen oder Abrüstungsorganisationen. Eine der Ursachen für diese Divergenz kann in der unterschiedlichen Institutionalisation der entsprechenden Politikfelder in den internationalen Beziehungen liegen, indem z.B. die Legitimität des von den NRO verfolgten Anliegens durch ihre Referenz an eine entsprechende internationale Norm erhöht wird. Eine solche Position wird insbesondere von neoliberalen Institutionalisten verfolgt, die davon ausgehen, daß der Einfluß transnationaler NRO durch eine zunehmende internationale Institutionalisation in verschiedenen Politikfeldern gestärkt wird.¹⁰

Für eine präzisere Formulierung der entsprechenden Hypothese können wir wiederum zwischen dem Zugang von transnationalen NRO zu Entscheidungsträgern in Staat und Zivilgesellschaft und ihrem letztendlichen Einfluß auf die Umsetzung von politischen Entscheidungen differenzieren. Hinsichtlich des erstgenannten erhöht die Institutionalisation die Anzahl transnationaler Zugangsmöglichkeiten und legitimiert transnationale Kontakte. Diese Faktoren können z.B. dazu dienen, die Nachteile einer „domestic structure“, die für den Zugang transnationaler NRO eher ungeeignet ist, zu kompensieren. Hinsichtlich des letztendlichen NRO-Einflusses auf staatliche Entscheidungen gehen Institutionalisten davon aus, daß die internationalen Normen dazu beitragen, die nationalen Entscheidungsprozesse im Sinne der NRO zu strukturieren, ihre Anliegen zusätzlich zu legitimieren und ihnen Koalitionspartner auf nationaler Ebene zu verschaffen. Eine besonders anschauliche Form dieser Einflußnahme transnationaler NRO-Netzwerke ist der sogenannte „Bumerang-Effekt“,

9 Vgl. zum Zusammenhang von Renten und NRO-Einfluß 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/Japm, S. 1-14.

10 Vgl. dazu ausführlich T. Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In. Introduction* (Anm. 3), S. 30-32.

bei der NRO auf nationaler Ebene über den Umweg über internationale Institutionen (Regime, internationale Organisationen) Druck auf ihre nationalen Regierungen ausüben, um etwa eine bessere Einhaltung von Menschenrechtsnormen zu erreichen.¹¹

Aus dieser Perspektive hängt nun der Einfluß, der transnationalen NRO in der Weltpolitik zugebilligt wird, von der Einschätzung der Bedeutung internationaler Institutionen für nationale Entscheidungsprozesse ab. Hält man Regime und andere Institutionen für wichtige Einflußfaktoren auf die staatliche Entscheidungsfindung – oder zumindest für die Diskurse innerhalb der Zivilgesellschaft –, wird NRO ein gewichtiger Einfluß zugebilligt, sonst wird eine eher skeptische Einschätzung vorherrschen.

1.3. Merkmale der transnationalen NRO als Einflußgröße

Ein dritter Faktor zur Erklärung des unterschiedlichen Einflusses von transnationalen NRO in verschiedenen Staaten und Politikfeldern sowie zur Abschätzung ihres generellen Einflusses in der Weltpolitik wird von den „Neuen Transnationalisten“ übersehen, nämlich die Merkmale der transnationalen NRO selbst. Obwohl die Transnationalisten diesem Faktor nachgegangen sind, haben sie keine nennenswerten Einflüsse identifizieren können. Die Ursache liegt darin, daß sie – wie schon die „Alten Transnationalisten“¹² – bei ihrer Untersuchung transnationaler Beziehungen keinerlei Unterschied zwischen transgouvernementalen Koalitionen, transnationalen Nichtregierungsorganisationen und transnationalen Unternehmen machen. Unter diesen Umständen verwundert es wenig, daß sie keinerlei signifikanten Zusammenhang zwischen den Merkmalen der transnationalen Akteure und ihrem Einfluß auf staatliche Entscheidungen feststellen können.¹³ Unsere Beschränkung auf transnationale NRO erlaubt hingegen die Identifikation solcher Merkmale, auch wenn wir diese – mangels systematischer theoretischer Vorarbeiten – induktiv aus bereits vorliegenden Studien zur Wirkung transnationaler NRO herausarbeiten müssen.¹⁴

Das erste NRO-Merkmal, das ihre Einflußmöglichkeiten auf staatliche Entscheidungen zu bedingen scheint, ist die Natur des von ihnen vertretenen Anliegens. Hier lassen sich auf der Grundlage der bisher vorliegenden Studien zur NRO-Wirkung zwei Hypothesenansätze identifizieren:

11 Vgl. A. Brysk, *From Above and Below* (Anm. 8) sowie M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks in International Politics* (Anm. 2), S. 7.

12 Vgl. exemplarisch R. Keohane/J. Nye (Hrsg.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge 1971.

13 Vgl. T. Risse-Kappen, *Structures of Governance and Transnational Relations* (Anm. 4).

14 Sofern nicht explizit anders vermerkt, bedingen die nachfolgend dargestellten NRO-Merkmale nicht nur ihren Einfluß auf staatliche Entscheidungen, sondern auch auf zwischenstaatliche Verhandlungsforen (Kapitel 2), Sekretariate internationaler Organisationen (Kapitel 3) und andere nicht-staatliche Akteure (Kapitel 4). Sie werden daher in den nachfolgenden Kapiteln nicht mehr gesondert thematisiert.

1. Die Spezifität des Anliegens – breite Anliegen, wie z.B. die der Frauen- oder der Umweltschutzbewegung generieren einen konstanten Strom von neuen Themen, während eine zugespitze Thematik wie jene der NATO-Nachrüstung leicht zu einem völligen Scheitern der transnationalen NRO-Netzwerke führen kann.¹⁵ Andererseits können solche breiten Anliegen häufig zu erheblichen internen Koordinationsproblemen zwischen unterschiedlichen Ansätzen und Prioritäten innerhalb des jeweiligen NRO-Netzwerkes – und damit zu dessen Schwächung – führen, die bei zugespitzen Themen seltener zu erwarten sind.¹⁶
2. Die Komplexität des Anliegens – hier wird argumentiert, daß einfache Botschaften, wie jene der Bewegung gegen die Nato-Nachrüstung, eine breitere Massenmobilisierung erlauben, als z.B. jene der NRO, die sich in den 90er Jahren mit den humanitären Katastrophen im subsaharischen Afrika beschäftigen, bei denen die Botschaft angesichts der Unübersichtlichkeit des Problems notwendig komplexer sein müssen.¹⁷

Studien über die Organisationsstrukturen von transnationalen NRO und NRO-Netzwerken haben ein zweites Strukturmerkmal identifiziert, das den unterschiedlichen Einfluß von NRO auf staatliche Entscheidungen erklären kann, nämlich die Zentralisierung ihrer Entscheidungsstrukturen.¹⁸ Ähnlich wie bei der Diskussion der staatlichen Aspekte der „domestic structure“ geht man von einer zentralisierten NRO-Struktur aus, wenn wichtige Entscheidungen von wenigen Führungskräften getroffen werden.¹⁹ Grundsätzlich stehen die NRO hier vor einem Dilemma: Auf der einen Seite erfordert die Einflußnahme beispielsweise auf die Sekretariate internationaler Organisationen einen hohen Grad an Zentralisierung, auf der anderen Seite erfordern die sehr unterschiedlichen politischen Umstände auf nationaler bzw. lokaler Ebene sowie die Notwendigkeit sozialer Mobilisierung eine

15 Vgl. M. Shaw, *Civil Society and Global Politics. Beyond a Social Movements Approach*, in: *Millennium* 23 (1994), 2, S. 665.

16 Vgl. M. A. Chen, *Engendering World Conferences: The International Women's Movement and the UN*, in: *NGOs, the UN, and Global Governance*, hrsg. von T. Weiss und L. Gordenker, Boulder 1996, S. 142 sowie H. Walk/A. Brunnengräber, *Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen*, in: *Peripherie* (1995) 59/60, S. 118-139, die auf die erheblichen internen Koordinationsprobleme zwischen Umweltschutz und Entwicklungs-NRO bei der Klimapolitik aufmerksam machen.

17 Vgl. Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 665. Dagegen läßt sich allerdings einwenden, daß jedes Anliegen sowohl einfach als auch kompliziert verfaßt werden kann.

18 Auch die Formalisierung von NRO (-Netzwerken) wurde in Hinblick auf ihren Zusammenhang mit dem von diesen NRO entwickelten politischen Einfluß analysiert, allerdings ohne einen konkreten Zusammenhang aufzeigen zu können, vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 133f. sowie das Konzept der Institutionalisierung bei T. Risse-Kappen, *Structures of Governance and Transnational Relations* (Anm. 4), S. 308.

19 Vgl. zum Konzept der NRO-Zentralisierung und ihren Auswirkungen auf den NRO-Einfluß J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 133-138.

dezentralisierte Struktur. Die Lösung einiger relativ erfolgreicher transnationaler NRO besteht in einer Organisationsstruktur, die neben zentralisierter Informationsbeschaffung und Entscheidungsverfahren eine dezentralisierte Umsetzung und Mobilisierung stellen.²⁰

Das dritte Merkmal, das von einer Reihe von Studien hinsichtlich des NRO-Einflusses auf staatliche Entscheidungen hervorgehoben wird, ist deren Ressourcenausstattung. Hier stehen weniger die finanzielle Ausstattung im Vordergrund, als analytische und legitimatorische Ressourcen. Besonders hervorgehoben wird die Fähigkeit von NRO, Informationen und Argumente schnell, verlässlich und interkulturell verständlich bereitzustellen. Hier greifen transnationale NRO auf ihre analytische Ressourcen in Form einer weit verteilten und engagierten Mitgliedschaft, Forschungskapazitäten und erfahrenen Public Relations-Abteilungen zurück.²¹ Daneben beruht der Einfluß von transnationalen NRO häufig auf ihrer Legitimität (im Sinne von Anerkennung durch Andere, v.a. die Öffentlichkeit), die ihre Stellungnahmen glaubwürdig erscheinen läßt.²² Grundsätzlich gehen wir davon aus, daß der Einfluß von NRO auf staatliche Entscheidungen positiv mit dem Volumen ihrer Ressourcenbasis korreliert. Dabei kommt den legitimatorischen Ressourcen eine entscheidende Rolle zu, da die NRO im Hinblick auf finanzielle und analytische Ressourcen leicht von ihren Konkurrenten (z.B. Unternehmen, staatlichen Stellen) übertroffen werden können.²³

Eine vierte Hypothese disaggregiert die NRO bzw. NRO-Netzwerke. Obwohl die NRO grundsätzlich ein gemeinsames Anliegen verfolgen, kann man doch annehmen, daß insbesondere zwischen Nord-NRO und Süd-NRO (bzw. zwischen den entsprechenden Organisationsgliederungen innerhalb einer transnationalen NRO) zu einzelnen Aspekten Interessensunterschiede bestehen. Dafür kann allein schon die unterschiedliche Arbeitsweise von Nord-NRO mit hohem Professionalisierungsgrad und Süd-NRO, die den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf „Graswurzelarbeit“ legen, sorgen.²⁴ Wir gehen daher davon aus, daß interne Heterogenität die

20 Vgl. dazu auch M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks* (Anm. 2), S. 24f.

21 Vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 135-141 sowie M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks* (Anm. 2), S. 13-20.

22 Vgl. H. Elsenhans, *Debunking the Spectre of Globalisation* (Anm. 9), S. 12f. sowie M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks* (Anm. 2), S.13-20.

23 Im Vergleich zur Einflußnahme internationaler Organisationen auf staatliche Strukturen können diese Ressourcen allerdings durchaus ins Gewicht fallen. So hat Amnesty International alleine mehr Personal und finanzielle Ressourcen zur Verfügung als das UN Centre for Human Rights in Genf, vgl. A. M. Clark, *Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society*, in: *Journal of International Affairs* 48 (1995), 2, S. 517.

24 Vgl. J. Smith, *Social Movements and Inter-State Politics. Transnational Human Rights Organizations in the UN System*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, Toronto, 18-22 March 1997.

äußere Durchsetzungsfähigkeit von NRO hemmt, so daß homogenen NRO (-Netzwerken) mehr Durchsetzungskraft zukommt, als heterogenen NRO.

2. Zwischenstaatliche Verhandlungsforen als Objekt des Einflusses von transnationalen NRO

Staaten sind nicht nur hinsichtlich ihrer Politik auf nationaler Ebene ein interessantes Objekt für den NRO-Einfluß, sondern auch in ihrer Eigenschaft als Komponenten von internationalen Institutionen wie z.B. Regimen oder internationalen Organisationen. Auch wenn die Einflußnahme von NRO in einem konkreten Fall auf eine solche internationale Institution abzielt, müssen sie zunächst auf die Interessendefinition und das Verhalten der beteiligten Staaten eingehen. Diese Einflußnahme nimmt während der verschiedenen Phasen des Politikprozesses unterschiedliche Formen an, wie nachfolgend anhand der typischen Phasen der Aushandlung eines internationalen Vertrages veranschaulicht werden soll:

- NRO üben Druck auf Regierungen aus, sich an einer Vertragsverhandlung zu beteiligen;
- NRO beteiligen sich an der Bildung von Koalitionen auf innenpolitischer Ebene und mobilisieren die öffentliche Meinung, um die Position der Regierung während der Vertragsverhandlungen zu beeinflussen;
- NRO üben Druck auf Regierungen aus, Verträge zu unterzeichnen (sowie gegebenenfalls auf Parlamente, um diese zu ratifizieren);
- NRO überwachen die Einhaltung der Verträge und machen die Öffentlichkeit sowie andere Staaten auf Vertragsverletzungen aufmerksam.²⁵

Eine besondere Aufmerksamkeit haben in dieser Hinsicht die Aktivitäten transnationaler NRO auf globalen Konferenzen, wie jenen in Rio (Umwelt, 1992), Wien (Menschenrechte, 1993) und Peking (Frauen, 1995) gefunden.²⁶ Im Vordergrund der meisten Analysen stehen allerdings eher die quantitativen Dimensionen der NRO-Aktivitäten sowie ihre verbesserten Teilnahmemöglichkeiten, weniger jedoch ihr tatsächlicher Einfluß auf die Konferenzentscheidungen. Dieser beschränkt sich weitgehend darauf, die Agenda der Konferenzen um einzelne Themen zu erweitern und die Wortwahl von Resolutionen in speziellen Fragen zu modifizieren, ohne jedoch den staatlichen Akteuren in zentralen Bereichen Zugeständnisse abzurin-

25 Für eine detailliertere Darstellung der Einflußnahme von NROs auf internationale Vertragsverhandlungen vgl. L. Gordenker/T. Weiss, *Pluralizing Global Governance. Analytical Approaches and Dimensions*, in: *NGOs, the UN, and Global Governance* (Anm. 16), S. 38-40.

26 Vgl. dazu umfassend A. M. Clark./E. Friedman/K. Hochstetler, *International State-Society Relations Across UN Issue Conferences*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, Toronto, 18-22 March 1997.

gen.²⁷ Außerdem werden die praktischen Folgen dieser globalen Konferenzen in jüngster Zeit ohnehin eher pessimistisch eingeschätzt, so daß diese Form der NRO-Einflußnahme möglicherweise wenig dazu beigetragen hat, sie zu wichtigen Akteuren in der globalen Politik machen:

Aussichtsreicher scheint hier die Mitarbeit von NRO bei der Aushandlung von spezifischen internationalen Abkommen (Regimen), wie sie in jüngster Zeit zunehmend auch von Völkerrechtlern anerkannt wird.²⁸ NRO scheinen hier besonders erfolgreich zu sein, wenn sie durch die Bereitstellung von Informationen die Unsicherheit über die anzustrebende Problemlösung reduzieren und dabei die Interessendefinition der beteiligten Staaten in ihrem Sinne beeinflussen können. Dementsprechend gehen wir davon aus, daß der Einfluß der NRO mit dem Grad der im jeweiligen Politikfeld herrschenden Unsicherheit steigt.²⁹

Letztendliches Ziel des NRO-Einflusses sind allerdings auch hier die beteiligten Staaten, denen durch diese Verträge Verhaltensvorschriften auferlegt werden, so daß von einer „indirekten NRO-Strategie“ gesprochen wird.³⁰ Damit wird der Einfluß, den NRO über die Bearbeitung von zwischenstaatlichen Verhandlungsforen gewinnen, im Endeffekt allerdings durch die oftmals begrenzte Bindungswirkung der Verträge für die beteiligten Staaten eingeschränkt.

3. Die Sekretariate internationaler Organisationen als Objekt des Einflusses von transnationalen NRO

Sekretariate internationaler Organisationen (IO) üben – in wechselndem Umfang – eine wichtige Rolle bei der Verhandlung und Implementation internationaler Normen aus. Damit werden auch sie regelmäßig zu attraktiven Adressaten des Einflusses der transnationalen NRO, insbesondere angesichts der erheblichen Probleme, die eine parallele Beeinflussung einer großen Zahl der an diesem Unternehmen beteiligten Staaten für die NRO aufwirft.³¹ Konsequenterweise versuchen NRO auch über die Beeinflussung

27 „In addition to rejecting the challenge NGOs posed to nation-states as the primary actors of world politics, governments also rejected NGO challenges to key nation-state prerogatives: the choice of economic development models and any reference to national militaries.“ A. M. Clark/E. Friedman/ K. Hochstetler, *International State-Society Relations* (Anm. 26), S. 33.

28 Vgl. z.B. P. Sands, *The Role of Environmental NGOs in International Environmental Law*, in: *Development* (1992), 2, S. 28-31.

29 Vgl. P. Chasek, *Scientific Uncertainty in Environmental Negotiations: The Response of the Non-Governmental Sector*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, Toronto, 18-22 March 1997, die allerdings auch darauf hinweist, daß neben den NRO auch andere nichtstaatliche Akteuren wie Unternehmen und „epistemic communities“ in diesem Zusammenhang Bedeutung zuwächst.

30 Vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 127.

31 „They need, implicitly, to influence all of the states involved in a particular set of interstate relations, which in turn requires equivalent movements within each state and de-

sung der Sekretariate internationaler Organisationen indirekten Druck auf die diese tragenden Staaten auszuüben, wobei ihr Einfluß wiederum durch die begrenzte Macht dieser Sekretariate eingeschränkt wird. Allerdings haben einige wenige Sekretariate, wie jene der Weltbank, des IWF oder die EU-Kommission inzwischen einen solchen Grad an Autonomie gewonnen, daß ihre Beeinflussung nicht nur im Rahmen einer indirekten Strategie zur Einwirkung auf staatliche Maßnahmen attraktiv erscheint. Ähnlich wie im nationalstaatlichen und im zwischenstaatlichen Rahmen drängen NROs auch hier auf die Berücksichtigung neuer Themen, stellen Informationen und Argumente zur Verfügung, um die Themenbearbeitung durch die Sekretariate in ihrem Sinne zu beeinflussen und unterstützen die Sekretariate bei ihrer Überwachung der Einhaltung internationaler Übereinkünfte durch die beteiligten Staaten.

NRO sind offensichtlich bei der Einflußnahme auf die Sekretariate internationaler Organisationen unterschiedlich erfolgreich. Während beispielsweise der Internationale Währungsfonds als gegenüber dem Einfluß von NRO weitestgehend unempfindlich gilt, gehen einige UN-Organisationen auf diesen Einfluß eher ein.³² Ähnlich wie im Falle der Binnenstrukturen von NRO-Zielländern kann uns die Unterscheidung zwischen Zugang zu und Einfluß in diesen Organisationen bei der Formulierung von Hypothesen zur Erklärung dieser Divergenz unterstützen.³³ Auch hier gehen wir davon aus, daß zwischen Zugang und Einfluß eine inverse Beziehung besteht – bei leichtem Zugang ist der Einfluß begrenzt, bei schwierigem Zugang ist der letztendliche Einfluß ausgeprägter. Unsere Hypothese geht weiterhin davon aus, daß Sekretariate, die nur über eine begrenzte Fähigkeit verfügen, als autonomer, einflußreicher Akteur zu agieren, NRO relativ leicht Zugang gewähren. Dieser Zugang verschafft den NRO jedoch nur wenig Einfluß, während mächtige Sekretariate für NRO nur schwer zugänglich sind.

Eine weitere Hypothese hinsichtlich der unterschiedlichen Möglichkeiten für NRO, Zugang zu den Sekretariaten internationaler Organisationen zu gewinnen, setzt bei Merkmalen der NRO, genauer: dem Verhältnis zwischen NRO-Merkmalen und IO-Merkmalen an. Die Fähigkeit von NRO, Zugang zu den Sekretariaten zu finden, hängt möglicherweise auch

veloped transnational linkages, including ideally a common strategy. All of these requirements represent an inherent strain on the resources of social movements, which typically respond locally, regionally and nationally to issues, expressing feelings and beliefs within these limited frameworks.“ M. Shaw, *Civil Society and Global Politics*. (Anm. 15), S. 656.

32 Vgl. z.B. für den Fall von UNEP: K. Conca, *Greening the UN. Environmental Organizations and the UN System*, in: *NGOs, the UN, and Global Governance* (Anm. 16), S. 112f.

33 Vgl. für ein ähnliches Argument T. Princen, *Creating a Niche in Environmental Diplomacy*, in: *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*, hrsg. von T. Princen und M. Finger, London/New York 1994, S. 36.

von dem von den NRO verfolgten Anliegen ab. Anliegen, die die Legitimität der internationalen Organisation grundlegend in Frage stellen, werden abgeblockt, während Anliegen, die auf eine Korrektur von IO-Entscheidungen in eher marginalen Bereichen dringen, eher zugelassen werden.³⁴

Beide Hypothesen lassen sich aus einer organisationstheoretischen Analyse der Sekretariate ableiten, die auf deren Ressourcenabhängigkeit abstellt.³⁵ Internationale Organisationen benötigen für ihr Überleben finanzielle, analytische und legitimatorische Ressourcen. Sie sind bereit, mit transnationalen NRO zusammenzuarbeiten (bzw. deren Anliegen zu vertreten), wenn dies ihre Ressourcenposition verbessert, z.B. durch Zugriff auf zusätzliche Finanzmittel oder Informationen, ganz besonders jedoch durch eine erhöhte Legitimität. Insbesondere für einige kleinere UN-Agenturen sind die NRO daher willkommene Kooperationspartner, die ihre Ressourcenbasis verbreitern. Auch relativ autonome und einflußreiche IO wie die Weltbank schätzen grundsätzlich die NRO als Kooperationspartner, da sie ihnen zusätzliche Legitimität verschaffen.³⁶ Vertreten die NRO allerdings Positionen, die die Legitimität der Organisation aushöhlen, wird ihnen der Zugang verweigert.

4. Andere nicht-staatliche Akteure als Objekte des Einflusses von transnationalen NRO

Bisher wurde der Einfluß von transnationalen NRO auf Staaten (bzw. Staatenzusammenschlüsse) thematisiert. Eine solche Beschränkung, die in der NRO-Literatur relativ gängig ist, würde jedoch nur ein eingeschränktes Bild der globalen Politik ergeben.³⁷ Ein vierter Typ von NRO-Adressaten besteht aus anderen gesellschaftlichen Akteuren. Zunächst steht hier die öffentliche Meinung im Vordergrund, die von den NRO vor allem hinsichtlich politischer Fragen angesprochen wird, wobei sie im Endeffekt wiederum in erster Linie auf die Beeinflussung staatlicher Entscheidungen

34 Diese Hypothese läßt sich aus der Beobachtung ableiten, daß die Weltbank relativ eng mit einigen Umwelt-NRO kooperiert, während sie sich gegenüber Entwicklungs-NRO, die die Maßnahmen der Bank grundlegender in Frage stellen („50 Jahre sind genug“), abblockt. Vgl. L. Macdonald, *Globalising Civil Society. Interpreting International NGOs in Central America*, in: *Millennium* 23 (1994), 2, S. 268.

35 Vgl. dazu ausführlich A. Nölke, *Geberkoordination für die Länder Afrikas südlich der Sahara. Die Herausbildung eines interorganisatorischen Netzwerkes*, Baden-Baden 1995.

36 Selektive Kampagnen, wie jene gegen den Arun-III Damm in Nepal, stellen die generelle Arbeitsweise der Weltbank nicht in Frage und sind deshalb für das Bank-Management akzeptabel, vgl. H. Walk/A. Brunnengräber: *Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen*, in: *Peripherie* (1995) 59/60, S. 118f.

37 Vgl. P. Wapner, *Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics*, in: *World Politics* 47 (1995), 3, S. 312.

abzielen.³⁸ Noch fundamentaler ist jedoch die Zielsetzung jener NRO, die sich die Veränderung von grundsätzlichen Aspekten des gesellschaftlichen Zusammenlebens zum Ziel gesetzt haben, wie z.B. einige feministische Organisationen.³⁹ Allerdings können auch diese Aktivitäten als Elemente einer „Indirekten“ Strategie zur Modifizierung staatlicher Entscheidungen interpretiert werden.⁴⁰ Außerdem werfen NRO-Strategien, die auf einen grundlegenden Wertewandel abzielen, erhebliche Probleme für eine empirische Untersuchung des Einflusses der NRO in der globalen Politik auf, da sich dieser Wertewandel in einer Reihe von Gesellschaften parallel vollziehen kann, ohne kausal auf den Einfluß von NRO zurückgeführt werden zu können.⁴¹ Schließlich kann selbst ein breit angelegter Wertewandel ohne größere praktische Konsequenzen bleiben, wie das Beispiel der Bewegung gegen die NATO-Nachrüstung zeigte, die zwar bei der Beeinflussung von öffentlicher Meinung und gesellschaftlichen Werten erfolgreich, jedoch nicht in der Lage war, die Stationierung der Raketen zu verhindern.⁴²

Ein weiterer Adressat des Einflusses von transnationalen NRO in der globalen Politik, der jedoch in der bisherigen Literatur vergleichsweise vernachlässigt wird, sind Unternehmen. Diese Vernachlässigung ist insbesondere deshalb sehr bedauerlich, weil die Beeinflussung von Unternehmensentscheidungen im Gegensatz zu den zuletzt genannten Adressaten nicht ohne weiteres einer indirekten Strategie zur Einflußnahme auf staatliche Entscheidungen zugerechnet werden kann. Bei einer ganzen Reihe von NRO-Anliegen erreichen diese ihr Ziel bereits im Falle der Verhaltensänderung eines oder mehrerer Unternehmen, insbesondere im Umweltschutzbereich, ohne daß diese Verhaltensänderungen nur ein Mittel zum letztendlichen Zweck der Beeinflussung staatlicher Entscheidungen sind. Zudem wird im Rahmen der Globalisierungsdiskussion von einer abnehmenden staatlichen Gestaltungsfähigkeit gegenüber transnational operie-

38 „Educational NGOs seek primarily to influence citizens, whose voices are then registered through public opinion and bear fruit in the form of additional resources for their activities as well as new policies, better decisions and enhanced international regimes.“ Gordonker/Weiss, *Pluralizing Global Governance* (Anm. 4), S. 38. Vgl. auch Smith/Pagnucco/Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 126f.

39 Vgl. Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 652.

40 „Changing societal values in a general sense will ultimately shape the decision making process by constraining the *decisional latitude of the foreign policy elite*.“ E. Dorsey, *Expanding the Foreign Policy Discourse: Transnational Social Movements and the Globalization of Citizenship*, in: *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, hrsg. von D. Skidmore und V. Hudson, Boulder 1993, S. 247 (Hervorhebung im Original).

41 „Some of these effects of the women’s movements may be the result of concerted efforts by identifiable women’s-movement organisations to influence international relations (e.g., over issues like abortion). For the most part, however, they represent the working-through of ideas in culture and of women’s demands from national to international politics.“ Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 659.

42 Vgl. Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 661f.

renden Unternehmen ausgegangen, so daß letztere als Adressat von NRO in Zukunft an Bedeutung gewinnen sollten.

Ähnlich wie beim Bumerang-Effekt, bei dem die NRO über den Umweg über internationale Institutionen Einfluß auf staatliche Entscheidungen nehmen, wenden sie auch bei der Einflußnahme auf Unternehmen häufig eine indirekte Strategie an, indem sie sowohl die Staaten, in denen die Unternehmen ihren (Haupt-) Sitz haben, als auch internationale Institutionen, die den Unternehmen Verhaltensregeln auferlegen können, in ihrem Sinne beeinflussen.⁴³ Allerdings kann angenommen werden, daß Unternehmen sich der staatlichen Einflußnahme bei zunehmender Globalisierung vermehrt entziehen und internationale Institutionen zur Regulierung von Unternehmensaktivitäten – zumeist in Form von „codes of conduct“ – nur begrenzt wirksam sind, so daß diese indirekte Strategie im Falle der Unternehmen relativ wenig erreicht. Konsequenterweise scheint daher eine besonders wirksame Form der Ausübung von NRO-Einfluß gegenüber Unternehmen in der Organisation von Boykottbewegungen zu liegen, wie die Beispiele von Nestlé/Kindernahrung und Shell/Brent Spar gezeigt haben.⁴⁴ Allerdings sind die Möglichkeiten von NRO, erfolgreiche Boykottbewegungen zu organisieren, offensichtlich begrenzt, da diese Form der Einflußnahme aussersten kaum dokumentiert wird. Angesichts einer finanziellen und analytischen Ressourcenbasis, die jener der Unternehmen deutlich unterlegen ist, und einer sehr fragilen legitimatorischen Ressourcenbasis,⁴⁵ scheinen solche Aktionen nur punktuell erfolgreich sein zu können. Damit erscheinen die Möglichkeiten der Einflußnahme von transnationalen NRO auf diese zunehmend zu Kernakteuren der globalen Politik mutierenden Organisationen insgesamt gering zu sein.

43 Vgl. zu einer solchen Strategie K. Sikkink, Codes of Conduct for Transnational Corporations. The Case of the WHO/UNICEF Code, in: *International Organization* 40 (1986), S. 815-840.

44 Vgl. H. Elsenhans, *Debunking the Spectre of Globalisation* (Anm. 9), S. 12.

45 So hat etwa Greenpeace durch seine Informationspolitik in der Brent Spar-Aktion erheblich an Legitimität in der Öffentlichkeit verloren.