
Andreas Obser

Transnationale Nichtregierungsorganisationen in der globalen Umweltpolitik

1. Einleitung

Das Augenmerk dieses Beitrags gilt dem institutionellen Wandel in den internationalen Beziehungen unter Berücksichtigung der komplexen Akteurszusammenhänge und insbesondere den transnationalen Konfliktfeldern von NROs in der globalen Umweltzusammenarbeit. Es wird ein offenes und dynamisches Konzept transnationaler Politikformulierung eingesetzt. Statische und staatszentrierte Modelle greifen bei der Analyse des NRO-Einflusses auf internationale Politikprozesse und das Verhalten einzelner Staaten zu kurz. Der Aufsatz basiert auf der Hypothese einer diffusen NRO-Gemeinschaft auf der umweltpolitischen Weltbühne. Aus dieser Vielzahl von NROs besitzen lediglich einzelne Einfluß auf die internationalen Politikprozesse. Die NRO-Gemeinschaft tritt nicht als neuer homogener Akteur in Erscheinung. Eine zivilgesellschaftliche Handlungsfähigkeit mit eigenständiger Akteursqualität auf der internationalen Ebene läßt sich nicht nachweisen. „Der Gedanke, daß sich gegen die allfälligen Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse in der Wirtschaft und bei Regierungen eine internationale Zivilgesellschaft als Korrektiv oder gar als Gegenmacht herausbilden müßte, wird zwar als theoretische Einsicht von vielen NROs geteilt, in der Praxis dagegen ist von neuem Internationalismus wenig zu spüren“.¹ Neuere Konzepte von internationaler Zivilgesellschaft, globalisierter Wirtschaft, neuem Staat oder eines Multilateralismus von unten verweisen jeweils – aus einer spezifischen Akteursperspektive – auf gravierende Strukturveränderungen im Umfeld der bevorzugt betrachteten Akteure. Diese Ansätze überschneiden sich in ihrer pluralistischen Sichtweise, in der die globalen Handlungsmuster durch komplexe Akteurskonstellationen geprägt sind, gleichzeitig aber bestimmte Akteurstypen, wie Staaten, internationale Organisationen, Unternehmen oder NROs in den Mittelpunkt der Untersuchung gerückt werden und deren bilaterale Interaktionen mit den jeweils anderen Akteurstypen analysiert werden. Modelle, die die gesamte Komplexität global-lokaler Handlungsmuster erfassen, konnten in der Theorie der Internationalen Beziehungen noch

1 P. Wahl, Eine Sisyphus-Aufgabe? Probleme internationaler Vernetzung von NROs, in: epd-Entwicklungspolitik, 20/21, Oktober (1994), S. 26-28.

nicht entwickelt werden.² Bevorzugte Forschungsstrategie bleibt zunächst die Durchführung von bilateralen Teiluntersuchungen, mit dem Ziel, aus diesen später möglicherweise ein erklärungskräftigeres Gesamtmodell zu erhalten.

In diesem Beitrag werden die NROs und deren Verhältnis zu den anderen Akteuren globaler Umweltpolitik bevorzugt behandelt. In einem ersten Schritt wird die NRO-Forschung nach zwei Denkschulen in der aktuellen umwelt- und entwicklungspolitischen Debatte differenziert. In der ersten Schule dominieren pragmatische, in der zweiten ideologische Überzeugungen. Die unterschiedlichen Überzeugungen und die daraus resultierenden Argumentationslinien führen zu unterschiedlichen Erklärungen über die internationalen Gestaltungsmöglichkeiten der NROs. Im dritten Abschnitt wird auf den Politiknetzwerkansatz aus der Organisations- und Verwaltungswissenschaft verwiesen. In einer Reihe neuerer Forschungsarbeiten wird das Potential gesehen, sowohl zu einer Verknüpfung der beiden polarisierten Erklärungsansätze als auch zur Komplexitätsreduzierung der lokal-globalen Handlungszusammenhänge von NROs einen Beitrag leisten zu können. Es schließen sich zwei Abschnitte an, in denen der Einfluß von NROs in internationalen und nationalen Politiknetzwerken systematisch aufgearbeitet wird. Auf der internationalen Ebene wird der Einfluß zivilgesellschaftlicher Akteure in den Vereinten Nationen, den multilateralen Finanzinstitutionen und der Globalen Umweltfazilität, als Beispiel eines internationalen Sekretariats im Umweltbereich, illustriert. Auf der nationalen Ebene werden die Wirkungsunterschiede zwischen NROs in den Ländern des Südens und des Nordens umrissen. Des Weiteren werden hier mehrere Beispiele für den Einfluß transnationaler NROs auf nationale Politikgestaltungsprozesse aufgeführt. Die vielfältigen Trends zivilgesellschaftlicher Einflußnahme in transnationalen Verhandlungsräumen werden im abschließenden Abschnitt zusammengefaßt. Die schwierige Gratwanderung zwischen ideologisch inspirierten Visionen und Machbarem in der NRO-Praxis wird auch die zivilgesellschaftliche Umweltforschung weiter prägen. Extrempositionen werden in den Hintergrund gedrängt. Ein Erfolgswachweis transnationaler Politikgestaltungseffekte durch die NRO-Gemeinschaft hängt allerdings noch immer vom Erreichen einer kollektiven Handlungsfähigkeit im internationalen System ab, unabhängig vom Einflußgewinn einzelner großer NROs. In diesem Punkt macht sich in der NRO-Praxis und -Theorie eine selbstkritische Ernüchterung breit.

2 Vgl. den einleitenden Beitrag von Andreas Nölke; vgl. zudem die Theoriediskussion in der Sonderausgabe des *Journal of Theoretical Politics*, 6, 4 (1994).

2. NROs als umwelt- und entwicklungspolitische Projektträger und/oder Träger einer neuen ökologischen Weltordnung

Die Forschung über NROs ist von zwei divergierenden Denkschulen geprägt.³ Die pragmatischere Schule verweist auf ein verändertes Verhältnis zwischen Staat und NROs. Die ideologischere Schule konzentriert sich auf eine Rollenveränderung von NROs in einer globalisierten Welt, in der die traditionellen zwischenstaatlichen Steuerungsformen durch nichtstaatliche und transnationale Formen ersetzt zu werden scheinen. Die Unterschiede beider Betrachtungsweisen liegen in den Annahmen über die Autonomie der NROs und dem damit verbundenen Handlungs- und Gestaltungsspielraum, der ihnen je nach Denkschule zugeschrieben wird. Die Souveränität der Staaten, das traditionelle Leitprinzip der internationalen Beziehungen, und eine neuentstandene Handlungsautonomie von NROs konkurrieren miteinander. Die pragmatische Schule definiert NROs als souveränitätsgebundene Akteure. Die ideologische sieht sie als souveränitätsunabhängige Akteure.⁴

Aus Sicht der ersten Denkschule nehmen NROs die Rolle entwicklungspolitischer Durchführungsorganisationen ein. Institutionelle Aspekte auf der *Grassroots*-Ebene, meist in den Ländern des Südens, sind von besonderem analytischem Interesse. Im Vordergrund steht das Verhältnis der NROs zum Staat, deren Beitrag zur Demokratisierung und die Stärkung einer ländlichen und lokalen Zivilgesellschaft sowie der Einfluß von Geberländern auf die NROs.⁵ Die Förderung von NROs durch staatliche Entwicklungshilfegelder wird damit begründet, daß sie die gesellschaftlichen Zielgruppen in den Entwicklungsländern durch den unmittelbaren Zugang besser erreichen und den Selbsthilfwillen der Bevölkerung besser mobilisieren können. Zugleich haben die Nord-NROs einen zunehmenden Bei-

3 Der gelegentliche Verweis auf Ansätze aus der rein 'pragmatischen' NRO-Forschung weicht in diesem Punkt von den konzeptionellen Ausführungen Andreas Nölkes ab (vgl. Editorial). Die weiteren Ausführungen in diesem Beitrag machen allerdings deutlich, daß die aktuelle NRO-Forschung über die Erfolgsbedingungen transnationaler Akteure sich zunehmend an den Schnittstellen zwischen pragmatischer Implementationsforschung und zivilgesellschaftlichen Grundsatzdebatten konzentriert. Ein kurzer Verweis auf die Extrempositionen ist daher sinnvoll.

4 J. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton 1990.

5 T. Princen/M. Finger, *Environmental NGOs in World Politics*, London 1994; J. Farington/A. Bebbington, *Reluctant Partners? Non-Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*, London/New York 1993, als Einführungsband zur NRO-Buchserie vom Routledge Verlag mit Regionalbänden zu Afrika, Asien und Lateinamerika. Ferner über Umwelt-NROs in den Ländern des Südens: D. Potter (Hrsg.), *NGOs and Environmental Policies. Asia and Afrika*, London 1996. Breitere und länderübergreifende Bezüge von institutionellem Wandel der Gesellschaft und NROs sind zu finden in: A. Scott, *Ideology and the New Social Movements*, London 1990; vgl. auch die Beiträge im vierteljährlichen Forschungsjournal „Neue Soziale Bewegungen“ vom Westdeutschen Verlag.

trag zur entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im Norden geleistet. Einzelne Kritiker des institutionellen Wandels verweisen diesbezüglich auf eine instrumentalisierte Partnerschaft der NROs durch staatliche Akteure, beispielsweise durch die bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfeorganisationen. Durch programmatischen und strukturellen Autonomieverlust laufen die NROs in eine Korporatismus- oder Irrelevanzfalle, in der die Konfliktfähigkeit durch Kooperationsfähigkeit ersetzt wird. Die staatlichen *terms of reference* werden in der Folge weitgehend übernommen, während die kritische Regierungsbeobachtung und Entwicklung von Alternativen in den Hintergrund tritt und damit das Handlungsmodell NRO schon bald abgenutzt bzw. erschöpft scheint.⁶ Unter dem Druck der anhaltenden Finanzierungskrise in der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik verfolgen die Geberstaaten eine selektive Würdigung der komparativen Vorteile von NROs in der internationalen Umweltzusammenarbeit. Das Spektrum von NRO-Aktivitäten wird auf Faktoren wie Effizienz, Unternehmer- und Investitionsorientierung beschränkt, während die übergeordneten und traditionellen Ziele vieler NROs, wie beispielsweise Solidarität und Verteilung, verdrängt werden. „Eine feste Größe im Konzept staatlicher EP [Entwicklungspolitik] sind die NGOs geworden. Ihnen werden einige komparative Vorteile gegenüber staatlicher Entwicklungshilfe zugeschrieben, darunter *lean management* und höhere Kosteneffizienz sowie eine bessere Akzeptanz, vorwiegend auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung. Ihnen weist man daher arbeitsteilig und komplementär zur staatlichen Hilfe eine wachsende Aufgabe bei der Armutsbekämpfung zu. Das Outsourcing von bisher staatlichen Aufgaben an private Träger wird u.a. auch mit dem Subsidiaritätsprinzip legitimiert.“⁷ Im Zuge der 'zweiten Welle' von Demokratisierungsstudien in den entwicklungstheoretischen Debatten⁸ konzentriert sich die Aufmerksamkeit auch gegenüber den Süd-NROs nicht mehr ausschließlich auf deren modernisierungstheoretische Rolle in Maßnahmen von Institutionenbildung und Trägerstrukturförderung. Eine neue Forschungsagenda widmet sich stärker den globalen und regionalen Auswirkungen von NRO-Aktivitäten. Deren Beitrag zur Förderung und Entwicklung aktiver Zivilgesellschaften und der Konsolidierung von stabilen Demokratien rückt stärker in den Mittelpunkt. Grundlagen zivilgesellschaftlicher Strukturen in der globalen Umweltzusammenarbeit werden angesprochen. Vielfältige NRO-Strategien werden daraufhin untersucht, ob oder wie sie ein zivilgesellschaftliches Potential global aktivieren könnten.

6 M. Valhaus, The New Popularity of NGOs – Will the Enthusiasm last?, in: Development and Cooperation, 3 (1994), S. 20-22.

7 P. Wahl, Instrumentalisierte Partnerschaft oder: Ritt auf dem Tiger, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, Februar (1996), Nr. 2, S. 4.

8 Zum Beispiel in: G. O'Donnell/P. C. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, Baltimore/London 1986.

In der zweiten Denkschule stehen Prozesse struktureller Differenzierung, Pluralisierung und Fragmentierung im Vordergrund, die zu einem neuartigen Strukturgeflecht in der globalen Umweltzusammenarbeit geführt haben. Nicht erst seit dem Umweltgipfel 1992 wird ein Bedeutungsverlust der Staaten und ein Einflußgewinn von nichtstaatlichen Akteuren konstatiert. Die allgemeingültige Regel nationalstaatlicher Souveränität hat sich auch in der globalen Umweltzusammenarbeit relativiert. Neue Akteure haben gegenüber den Staaten an Handlungsspielräumen in den internationalen Beziehungen gewonnen. Die Breite der NRO-Forschung reflektiert die geänderten Rahmenbedingungen und gestiegenen strukturellen Anforderungen an handelnde Akteure in diesem Politikfeld. Dem strukturellen Chaos kann offensichtlich nur mit immer wieder neuen, arbeitsteiligen Kooperationsformen und flexiblen Partizipationsmechanismen der beteiligten internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteure begegnet werden. Eine strukturell determinierte und auf staatliche Verhandlungsmechanismen fokussierte Regimeanalyse erfaßt die transnationale Realität nur unzureichend. Grundsätzlich müssen Steuerungs- und Selbstorganisationsprozesse von kollektiven Akteuren auf der Makroebene berücksichtigt werden. Diese Wirklichkeit erfordert eine Doppelperspektive, die die analytische Dichotomie zwischen globalen Strukturen und Akteuren überwindet. Ein Ziel wird es sein, zu untersuchen, inwieweit es NROs gelingt, Formen arbeitsteiliger Kooperation sowie flexibler Partizipation auszuschöpfen und kollektiv handelnd 'strukturierungsfähig' zu machen.⁹ Bei einer erfolgreichen Umsetzung dieses Prozesses könnten neuartige *global governance*¹⁰ Strukturen und zusätzliche Problemlösungskapazitäten „komplexen Weltregieren“¹¹ gegenüber globalen Umweltveränderungen entstehen.

9 In diesem Beitrag wird davon ausgegangen, daß sowohl Akteure als auch Strukturen real sind. Die vorherigen Ausführungen und die Wahl des Begriffs der 'Strukturierung' weisen bereits auf die ontologische Verankerung des Beitrags in den metatheoretischen Debatten über die 'Dualität des Sozialen' in Anthony Giddens Strukturierungstheorie hin: A. Giddens, *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*, Cambridge 1984. Akteure und Strukturen konstituieren und bedingen sich gegenseitig, es geht nicht um die Bevorzugung von Struktur oder Akteurhandeln, sondern um die Integration beider Perspektiven. Vgl. auch M. Redclift/T. Benton (Hrsg.), *Social Theory and the Global Environment*, London/New York 1994.

10 Die *Commission on Global Governance*, der Vereinten Nationen definiert *global governance*, als „...the sum of the many ways that individuals and institutions, public and private, manage their common affairs“. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford 1995.

11 M. Zürn, „Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4 (1997) 1, S. 41-68.

3. NROs als Partner komplexen Weltregierens: der Politiknetzwerkansatz

Die Vielfalt an regulativen Ideen und Prinzipien globaler Umweltinstitutionen weist ein komplexes Gebilde auf, dessen Träger verschiedene Akteure sind. Weniger die traditionellen Erklärungsansätze der internationalen Beziehungen, als vielmehr die neueren Modelle von transnationaler Zivilgesellschaft, internationalen Regimen oder Multilateralismus versuchen mit unterschiedlichen und interdependenten Akteursfoci sowie entsprechenden Ausgangshypothesen, den Einfluß von NROs auf die Entscheidungen von Staaten in multilateralen Verhandlungsprozessen zu erklären. Ziel ist, die unterschiedlichen Ergebnisse internationaler Umweltverhandlungen zu verstehen. Aber auch zunehmend komplexere Erklärungsmodelle aus der Theorie der internationalen Beziehungen, die versuchen, traditionell isolierte Variablen von Macht¹², Interessen¹³ oder Wissen¹⁴ zu integrieren, können keine generalisierbaren Aussagen über den unterschiedlichen Verlauf und Ergebnisse internationaler Umweltverhandlungen bieten.¹⁵ Genauso konnten in der Verwaltungswissenschaft und der Organisationstheorie bisher keine umfassenderen Erklärungsansätze für die komplexen Verhandlungsprozesse gefunden werden.¹⁶ Verschiedene Formen der Analyse von Politiknetzwerken¹⁷ werden in jüngster Zeit allerdings vermehrt für die Untersuchung der NRO-Wirkung in umweltpolitischen Strukturmustern eingesetzt.¹⁸ Insbesondere die Interorganisationsforschung hat im Modell

-
- 12 Beispielsweise bei R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.
 - 13 Beispielsweise bei J. S. Goldstein/J. R. Freeman, *Three-Way Street: Strategic Reciprocity in World Politics*, London 1990.
 - 14 Beispielsweise bei P. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization*, 46 (1992) 1, S. 1-35.
 - 15 Vgl. ein international koordiniertes Forschungsprogramm, dessen Ziel es ist, diesem Erklärungsdefizit durch abgestimmte Vorhaben entgegenzutreten: O. R. Young/A. Underdal, *Institutional Dimensions of Global Change*, IHDP Scoping Report, Dartmouth/Oslo, March 1997.
 - 16 Vgl. i. W. Zartmann, *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco 1994.
 - 17 Vgl. Sammelbände zum Analyserahmen der Policy Netzwerkanalyse: P. Kenis/ V. Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt a. M./New York 1996; A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen/Wiesbaden 1994; P. Sabatier/H. Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder 1993.
 - 18 Vgl. umweltpolitische Netzwerkanalysen: M. E. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1997 (i.E.); J. Grugel, *NGOs: Coopted, Independent or Networking? British Overseas Development NGOs and Democratization in Latin America*, Vortrag beim 25. ECPR Joint Sessions Workshop: Democratization and the Changing Global Order, Bern, Schweiz, 27.2.-4.3.1997; R. Grundmann, *Mending the Ozone Layer: The Role of Transnational Policy Networks*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIFG Discussion

der Politiknetzwerke am ehesten eine methodologische Synthese, auch zwischen den oben beschriebenen Dichotomien der NRO-Forschung, gefunden. Patrick Kenis und Volker Schneider¹⁹ haben die für die Forschungsziele wichtige methodologische Synthese als einen analytischen Werkzeugkasten umschrieben, der das Strukturmodell der Politiknetzwerke und das anwendungsorientierte Verfahren der Policy-Analyse erfolgreich miteinander verbindet, und der, nach Auffassung von Adrienne Héritier²⁰, mit der strukturellen Differenzierung und wachsenden Interdependenz in der Politik zusätzlich an Bedeutung gewinnt. Politiknetzwerk werden als eine neue Form politischer *Governance*-Strukturen definiert, die die früheren Pluralismus- und Korporatismusmodelle ersetzt haben. Organisation und Netzwerk haben sich als dominante soziale Strukturmodelle in der heutigen Gesellschaft herausgebildet. *Governance* wird hier mit 'institutioneller Steuerung' übersetzt, die aber nicht notwendigerweise autoritär bzw. hierarchisch sein muß und nur unter bestimmten Voraussetzungen gesamtgesellschaftliche Problemlösungskapazitäten erzeugt. Punktuelle und strategische Koalitionen der NROs mit anderen Akteuren gewinnen gegenüber der früheren Strategie der Bildung von größeren NRO-Verbundsystemen als Gegenmacht zu den anderen Akteursverbundsystemen an Gewicht. Das Netzwerkkonzept beschreibt am besten die komplexen Handlungszusammenhänge zwischen internationalen und inländischen NROs, Regierungsorganisationen, internationalen Organisationen und Umweltsekretariaten. Diese zeichnen sich durch informelle und nichthierarchische Beziehungen ohne steuernde Zentrale aus. Zugleich befinden sich die NROs und die anderen Netzwerkakteure in einem ständig wachsenden Fluß von gegenseitig beeinträchtigenden Informationen und Dienstleistungen, von denen auch die NROs nicht unbeeinflusst bleiben. „NRO werden dabei [bei der Bildung transnationaler Koalitionen] nicht unter sich bleiben können, sondern auf Kooperation mit vielen traditionellen Akteuren und Organisationen angewiesen sein – Regierungen, Verwaltungen, Parteien, Gewerkschaften, Forschungsinstituten... Die NRO machen bereits differenzierte Lern- und Erfahrungsprozesse und entwickeln verschiedenen Akteuren gegenüber unterschiedliche Kooperationsstrategien, keineswegs nur solche nach dem Modell der Konfliktfreiheit.“²¹

Paper 96/8, Köln 1996; A. Obser, *Communicative Structuration and Governance of the Global Environment through Policy Networks of International Aid Organizations*, phil. Diss., Leipzig 1996; D. Messner, *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln 1995.

19 P. Kenis/V. Schneider, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in: *Policy Networks: Evidence and Theoretical Considerations*, hrsg. von B. Marin und R. Mayntz, Frankfurt a. M./Boulder 1991, S. 25-59.

20 A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse* (Anm. 17).

21 K. Bruckmeier, *Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung*, in *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften*, 95, 24, (1994) 2, S. 227-241.

Die Euphorie gegenüber der (NRO-)Selbsthilfe als strukturkonforme Lösungsstrategie globaler Umweltproblem erlebte ihren Höhepunkt im *Global Forum*, dem Alternativgipfel der NROs in Rio de Janeiro 1992, parallel zum Staatsgipfel UNCED. Durch Prozesse der Vernetzung von NROs und die Einigung auf Schwerpunkte, konnte ihr Einfluß vorübergehend gestärkt werden.²² Nach einer Phase der Ernüchterung stehen heute wieder Ausdifferenzierungs- und Fragmentierungsprozesse in den NRO-Netzwerken im Vordergrund. Prozesse der Bildung von NRO-Verbundsystemen und der Kooperation mit anderen Akteuren erweisen sich als Gratwanderung und sind eng verknüpft mit intraorganisatorischen Veränderungen. Mehr Stabilität bei der Formulierung von Alternativdokumenten, d.h. organisatorische Beständigkeit und Expertenwissen, gelten als wichtige Voraussetzung für einen nachhaltigen Einfluß der NROs auf die internationale Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit. Die Abwägung zwischen dem Machbaren auf der einen und der Notwendigkeit radikaler Strukturveränderungen auf der anderen Seite, stellt sich den NROs ständig. Die Bildung von NRO-Verbundsystemen kann durch eine lautere Stimme zu mehr Gehör und einem direkteren Zugang zu Regierungen und internationalen Organisationen führen.²³ Der Zusammenschluß zu immer größeren NRO-Verbänden muß jedoch nicht zwangsläufig zu gesteigertem Einfluß führen. Er birgt zugleich die Gefahr eines „ökonomischen Dintrends“.²⁴ Hilliges verweist hierbei auf die kostensparenden Vorteile der NRO-Verbände zum Beispiel bei der Vorbereitung und Teilnahme an internationalen Konferenzen. Wirkliche Strukturveränderungen hängen letztlich aber von der Einigung auf kollektive Ziele der NRO-Verbände und deren Abgrenzung zu den individuellen Aufgaben der jeweiligen Mitgliedsorganisationen ab.²⁵

Eine internationale Zivilgesellschaft in der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik hat sich bisher nur vorübergehend und schemenhaft als homogener Akteur in Rio abgezeichnet. In der Realität besteht die NRO-Gemeinschaft weiterhin als heterogene Ansammlung von Einzelakteuren, meist mit jeweiligen Eigeninteressen. Die großen, 'globalisierten' NROs konzentrieren sich auf die internationalen Vorgänge, wie die Umweltkonferenzen und -konventionen, während lokale Besonderheiten ausgegrenzt

22 G. Hilliges, Vorsicht Irrelevanzfälle. Ziele vor neuem NRO-Verbund klären, in: epd-Entwicklungspolitik, 7 (1994), S. 37f. R. Hermle, Plädoyer für eine neue NRO-Politik, in: epd-Entwicklungspolitik, 5 (1994), S. 17f.

23 Ebenda, S. 17f.

24 G. Hilliges, Vorsicht Irrelevanzfälle (Anm. 22), S. 37f.

25 Vgl. ähnlich gelagerte Beispiele der ernüchterten Diskussionen um NRO-Netzwerkbildungsprozesse a) auf nationaler und b) internationaler Ebene: a) VENRO in Deutschland (Hilliges und Hermle, Anm. 22); b) Alliance of Northern People for Environment & Development (ANPED) 1990 gegründet und in den Anfangsjahren bestehend aus ca. 80 Organisationen aus 25 Ländern Europas sowie aus Kanada und den USA (vgl. P. Wahl, Eine Sisyphus-Aufgabe? [Anm. 1], S. 26-28).

werden. Gleichzeitig wird der Blickwinkel nationaler und lokaler NROs verstärkt auf die Basisarbeit gerichtet, während die globalen Rahmenveränderungen kaum noch verfolgt werden können, geschweige denn von diesen lokalisierten NROs Einfluß auf die internationalen Strukturen und Institutionen genommen werden kann.²⁶

3.1. Einflüsse der NROs in internationalen Politiknetzwerken

Formen der Zusammenarbeit zwischen Staaten und NROs existieren bereits seit dem letzten Jahrhundert. Insbesondere kommerzielle und wissenschaftliche NROs haben bei der Bildung internationaler Regime früh eine Rolle gespielt.²⁷ Für ForscherInnen der internationalen Beziehungen ist weniger die extrem gestiegene Anzahl von NROs von Interesse, als vielmehr deren Einfluß auf das Verhalten einzelner Staaten in internationalen Verhandlungen.²⁸

3.1.1. Die Vereinten Nationen

Mit UNCED wurde auch bei den internationalen Organisationen ein größeres Interesse an der Einbeziehung von NROs in internationale Problemlösungen und Entscheidungsprozesse geweckt. Im UNCED-Konzept des *Sustainable Development* wurde die zentrale Rolle der NROs nochmals unterstrichen.²⁹ Während UNCED entstand eine Stimmung des Wandels in bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den UN Organisationen und den NROs. Die bis dahin höchst unterschiedlichen Verfahren einzelner UN Organisationen, sollten im Nachfolgeprozeß der Konferenz gemäß dem UNCED-Modell standardisiert werden. Im Februar 1993 entschied der *Economic and Social Council of the UN* (ECOSOC) einen formalen Begutachtungsprozeß in Gang zu setzen, der die UN Konsultativmechanismen aus dem Jahr 1950 überprüfen sollte. Juli 1996 verabschiedete der ECOSOC eine neue Resolution mit einer Statutenänderung über die Beziehungen der UN zu den NROs. Peter Willets³⁰ Analyse des vierjährigen

26 H. Walk/A. Brunnengräber, Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierung- und Fragmentierungsprozessen, in: *Peripherie*, Nr. 59/60 (1995), S. 118-139; dies., Motivationen, Schwierigkeiten und Chancen der Nicht-Regierungs-Organisationen bei der Bildung von Netzwerken, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 97, 24 (1994) 4, S. 623-642.

27 A. E. Rice/C. Ritchie, *Relationships between International Non-Governmental Organizations and the United Nations*, Genf 1995.

28 L. Ringius, *Environmental NGOs and Regime Change. The Case of Ocean Dumping of Radioactive Waste*, in: *European Journal of International Relations*, 3 (1997) 1, S. 25-42.

29 T. G. Weiss/L. Gordenker (Hrsg.), *NGOs, the UN & Global Governance*, Boulder 1996; A. E. Rice/C. Ritchie, *Relationships* (Anm. 27).

30 P. Willets, *Social Partnership or Successful Sidelining? The United Nations Review of its Relations with Non-Governmental Organisations*, Vortrag beim 25. ECPR Joint Sessions of Workshops: *Democratisation and the Changing Global Order*, Bern, Schweiz, 27.2.-4.3.1997.

Reformprozesses beim ECOSOC kommt zu dem Ergebnis, daß die neue Resolution wenig Veränderungen in der Praxis erbringt. Neben der symbolischen und politischen Funktion, gibt es lediglich zwei unmittelbar wirksame Veränderungen für die NRO-Konsultationspraxis. Nationale NROs können nun grundsätzlich als Mitglieder des NRO-Rates akzeptiert werden und müssen nicht mehr wie in den alten Statuten ausgeschlossen werden. Zusätzlich wurde ein allgemeines Recht festgelegt, das es den NROs erlaubt, bei UN Konferenzen vorzusprechen. Nicht geklärt blieb in der Resolution dagegen die kritische Frage der Rolle der NROs in der Generalversammlung der UN. Dieser höchst umstrittene Punkt auf der Agenda des Reformprozesses bleibt damit weiterhin offen. Peter Wahl bezeichnet das *Council of Non Governmental Organisations* (CONGO) beim ECOSOC als ein abschreckendes Beispiel des internationalen NRO Jetsets, der sich nur noch durch enge Organisations- bzw. Eigeninteressen auszeichnet. Internationale, zivilgesellschaftlich orientierte NRO-Verbundsysteme, die sich zum Ziel gesetzt haben, eine internationale Plattform und ein Sprachrohr für lokale oder radikale NROs ohne internationalen Zugang zu bieten, scheitern wiederholt an Profillosigkeit und Mangel an eigenständigen Initiativen in den internationalen Gremien. In der Folge werden diese NRO-Verbundsysteme häufig „...zum Annex reiner Lobby-Aktivitäten von nationalen und internationalen Großverhältnen, wie des WWF, Greenpeace, etc...“³¹

Heutzutage übertrifft die zivilgesellschaftliche Rhetorik der Konferenzleitung und Teilnehmerstaaten meist die tatsächliche Wirksamkeit von NROs während dieser Veranstaltungen. Abgesehen von gemeinsam formulierten Erklärungen zu Konferenzbeginn, fehlen wirklich öffentlichkeitswirksame Aktivitäten so gut wie völlig. „Statt eine offensive inhaltliche Auseinandersetzung mit den Konferenzthemen zu suchen und die durchaus gegebenen Möglichkeiten des Zugangs zu relevanten Informationen zu nutzen, haben die versammelten NGO-VertreterInnen ihre Energien vor allem in die Erarbeitung von möglichen Modalitäten für ihre eigene Partizipation am Konferenzzirkus gesteckt“³². Hinzu kommt, daß die aktuelle Debatte über die Notwendigkeit einer verbesserten Einbeziehung der „neuen Akteure“ in erster Linie die Privatwirtschaft im Auge hat.

31 P. Wahl, Eine Sisyphus-Aufgabe? (Anm. 1), S. 26.

32 R. Falk, Von der Neuen Weltwirtschaftsordnung zur Neuen UNCTAD: Sonntagsschule des Nordens oder OECD des Südens?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst, 2 (1996), S. 1.

3.1.2. Multilaterale Entwicklungsbanken³³ (MDBs)

Während der *International Monetary Fund* (IMF) und die *World Trade Organization* (WTO) mit ihren NRO-Kontakten sehr zurückhaltend sind, kann die *World Bank* auf eine vergleichsweise lange Tradition und ein ausdifferenziertes Spektrum von Kontakten zu NROs zurückblicken.³⁴ Die Kooperation wird auf drei Ebenen mit einem jeweils bestimmten Typus von NROs durchgeführt: Erstens werden bei der operativen Kooperation vor Ort, NROs an dem Entwurf und der Durchführung von Projekten beteiligt. NROs agieren hier entweder als Implementationsorganisationen von bankfinanzierten Maßnahmen im Auftrag ihrer Regierung oder als innenpolitischer Verbündeter der *World Bank*, um bestimmte, gemeinsam als notwendig angesehene Politikreformen in einem Land durchzusetzen. Zweitens kann eine Kooperation über die Formulierung von Sektorstrategien erfolgen. Diese beinhaltet eine große Bandbreite an Einflußmöglichkeiten auf Forschungsprozesse der *World Bank*.³⁵ NROs mit ausgewiesenen Fachwissen und anhaltenden Kontakten zur *World Bank* versuchen, ihren Einfluß bei der Neuformulierung von Sektorstrategien etc. geltend zu machen. Drittens werden im breiteren Politikdialog entwicklungspolitische Informationen mit den NROs ausgetauscht und grundsätzliche Fragen der zivilgesellschaftlichen Zugangsmöglichkeiten zur *World Bank* erörtert. Der formale Politikdialog findet über das 1982 gegründete *NGO-World Bank Committee* statt, darüberhinaus bestehen eine Reihe zusätzlicher, informeller Kontaktmechanismen.

Paul Nelson³⁶ verweist bei seiner vergleichenden Analyse von zivilgesellschaftlichen Einflüssen bei der *World Bank* und der *Inter-American Development Bank* (IDB) auf Veränderungen in drei Politikbereichen: die Offenlegung von und der freie Zugang zu Informationen, Anrufungs- und Untersuchungsmechanismen sowie öffentliche Partizipation. Diese strukturellen und institutionellen Veränderungen, die meist unter den populären Schlagworten von mehr *transparency*, *accountability* und *participation* in den Strategiepapieren der meisten internationalen Entwicklungsorganisa-

33 R. O'Brien/M. Williams/A. M. Goetz/J. A. Scholte, *Global Economic Institutions and Global Social Movements*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.

34 Vgl. P. J. Nelson, *Internationalizing Environmental and Economic Policy: Transnational NGO Networks and the World Bank's Expanding Influence*, in: *Millennium*, 25 (1997) 3; World Bank, *The World Bank's Partnership with Nongovernmental Organizations*, Washington, D.C. 1996; sowie eine kritische Bestandsaufnahme bei B. Rich, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and a Crisis of Development*, Boston 1994.

35 Vgl. beispielsweise eine Differenzierung der NRO-Einflußnahme nach drei Politikbereichen in: P. J. Nelson, *Relating to Civil Society: Structural and Programmatic Innovations at the World Bank and the Inter-American Development Bank*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.

36 Ebenda.

tionen Eingang gefunden haben, sind nach den Ausführungen des Autors auch auf den Druck zivilgesellschaftlicher Akteure erfolgt. Die *World Bank* sowie die IDB haben die neuen Erfordernisse unterschiedlich interpretiert und mit verschiedenen Maßnahmen auf diesen Druck reagiert. Trotz vieler Einschränkungen und Kontrollmechanismen sei die Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Einflüsse bei beiden MDBs signifikant gestiegen. Die *World Bank* betrachtet sich selbst als Führungsorganisation unter den multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen bei der Ausgestaltung eines partizipativen Lernprozesses mit den NROs. Gleichzeitig werten die NROs die Veranlassung der 'neuen Umweltpolitik' der *World Bank* 1987 als einen Erfolg ihrer Kampagnen. NRO-orientierte Reformmaßnahmen der *World Bank* in der jüngsten Zeit beinhalten die Einrichtung von NRO-Liaisonbüros in den *Resident Missions* der *World Bank*, die umfassende Überprüfung von 19 ausgewählten *flagship projects* mit partizipatorischer Ausrichtung, die Einrichtung des *Fund for Innovative Approaches to Humanitarian and Social Development* (FIAHS) als zusätzlicher Anreizmechanismus für innovative Partizipationsansätze der WeltbankmitarbeiterInnen sowie die Veröffentlichung von Fallstudien im *Participatory Sourcebook*.³⁷

Beispiele für nationale NRO-Maßnahmen mit internationaler Auswirkung bei den multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) sind die Schaffung des *Early Warning System* (EWS) oder die Umweltdirektiven der *World Bank*.³⁸ In beiden Fällen werden umweltpolitische Reformen mit internationaler Tragweite auf das erfolgreiche Lobbying von NROs in den USA zurückgeführt. Das EWS wurde 1993 vom US Kongreß verabschiedet und beinhaltet die regelmäßige Überprüfung von geplanten Investitionen multilateraler Entwicklungsbanken auf mögliche negative Auswirkungen auf die Umwelt. Der Überwachungsprozeß basiert auf monatlichen Treffen von NRO-VertreterInnen mit Offiziellen aus den Länderbüros der *US Agency for International Development* (USAID) oder den US-Botschaften mit dem Ziel, umweltsensible Vorhaben bereits vor Kreditvergabe durch die multilateralen Institutionen zu identifizieren und gegebenenfalls gegenzusteuern zu können. Die Berichte können die US Regierung zu weiteren Nachforschungen oder Interventionen veranlassen und somit mißelbaren NRO-Einfluß auf den internationalen Prozeß über die US Regierung ausüben. Die EWS-Zusammenkünfte werden von den vertretenen NROs gleichzeitig zur Koordination von nationalen und internationalen Kampagnen sowie zur Information weiterer NROs in den betroffenen Ländern genutzt. Eine zentrale Rolle wird den NROs auch bei der Schaffung des Postens eines *Operational Director on Environmental Assessment* und der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei

37 World Bank, *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, D.C. 1996.

38 D. Reed, *The Global Environment Facility and Non-Governmental Organizations*, in: *American University Journal of International Law & Policy*, 9, 1, S. 202.

allen Investitionsvorhaben in der *World Bank* zugeschrieben. Eine Studie des WWF³⁹ veranlaßte 1990 die *World Bank* für ein Jahr alle ihre Investitionsvorhaben im Forstsektor der Elfenbeinküste einzufrieren und zu überprüfen, nachdem die Umweltverträglichkeit der großflächigen Rodung von Wäldern in der WWF-Studie kritisiert wurde. Diese und weitere NRO-Aktivitäten haben zur Reform der Kreditvergabeverfahren bei den MDBs beigetragen.

Bei einer Gesamtbetrachtung des NRO-Einflusses auf die MDBs werden drei Trends deutlich. Erstens rücken die großen Grundsatzdebatten, zum Beispiel über die umweltschädlichen Einflüsse von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) in den Hintergrund. Hierfür werden eine Reihe von Faktoren verantwortlich gemacht.⁴⁰ Die komplexe Problematik, die schwer zu erfassen und zu vermitteln ist, wird häufig als Ursache genannt. Es wird angeführt, daß die Umweltauswirkung nicht so eindeutig auf SAPs zurückführbar sind, wie ursprünglich vorgetragen. Zudem gelang es den NROs hier nicht, Koalitionen mit umweltorientierten MitarbeiterInnen in der *World Bank* zu schließen. Des weiteren wird aufgeführt, daß trotz grundsätzlich großem Einfluß der US-NROs in Washington, beim Thema SAP kaum Einflußmöglichkeiten bestehen. Die zentrale Rolle der *World Bank* bei der Anpassung den Entwicklungsländerökonomien wird als zentrales Regierungsinteresse angesehen, von dem in absehbarer Zeit nicht abgerückt werden dürfte, so daß sich die NROs nunmehr auf 'leichtere' Themen zu konzentrieren scheinen. Ein zweiter Trend verdeutlicht sich nach den Erfolgen bei den umweltpolitischen Reformen der MDB-Statuten und -Durchführungsverfahren; nunmehr konzentrieren sich die NRO-Kampagnen auf die Einhaltung dieser Vorgaben durch die MDBs. Drittens zeigen die oben aufgeführten Beispiele, daß die Aktivitäten vor Ort in einzelnen Ländern, Regionen oder Kommunen, gegenüber den Aktivitäten bei den MDB-Zentralen zunehmen.

3.1.3. Global Environment Facility (GEF)

Die 1991 gegründete *Global Environment Facility* (GEF)⁴¹ stellt Mittel zur Finanzierung von Programmen und Projekten zur Verfügung, die Einfluß auf die globale Umweltsituation nehmen. Die GEF wird gemeinsam von der *World Bank* – die zugleich das GEF-Sekretariat unterhält – dem *UN Development Programme* (UNDP) und dem *UN Environment Programme* (UNEP) implementiert. Der NRO-Einfluß auf die GEF gestaltet sich trotz

39 WWF, A Review of The World Bank Forestry Sector Project to the Republic of Cote D'Ivoire, Washington, D.C. 1990.

40 Vgl. J. E. M. Kolk, Forests in International Environmental Politics. International Organisations, NGOs and the Brazilian Amazon, Dissertation, Amsterdam 1996, S. 268.

41 Vgl. umfassende Darstellung in: UNDP/UNEP/World Bank, Global Environment Facility. Independent Evaluation of the Pilot Phase, Washington, D.C. 1994; sowie eine kritischere Bestandsaufnahme in: D. Reed, The Global Environment Facility. Sharing Responsibility for the Biosphere, WWF, 2 Bde., Washington, D.C. 1991 und 1993.

anhaltenden Reformdrucks⁴² schwierig. Von den zentralen Entscheidungsmechanismen sind NROs weiterhin ausgeschlossen. Dies betrifft zum einen den formalen Entscheidungsprozeß der *Participants Assemblies* über das Projektportfolio, der nur den RegierungsvertreterInnen der Mitgliedsstaaten vorbehalten ist. Hier konnte zuletzt erreicht werden, daß jeweils ein bis zwei Tage vor den GEF-Mitgliedertreffen die Möglichkeit für NROs besteht, ihre Bedenken bei sogenannten *NGO-Participants Consultations* vorzutragen, bei denen die RegierungsvertreterInnen allerdings nur sporadisch erscheinen. Zum anderen sind NROs von den ungefähr alle sechs Wochen stattfindenden Koordinationsgesprächen der drei Durchführungsorganisationen im *Implementation Committee* ausgeschlossen. Abschließend, besteht keine NRO-Teilnahmemöglichkeit im *Scientific and Technical Advisory Panel* (STAP), welcher die Kriterien für die Entscheidung über sowie die Durchführung von GEF-Vorhaben erstellt. Einzelne GEF-Reformen auf NRO-Druck konnten im Bereich der Informationspolitik erreicht werden, weniger bei den Dokumenten der *World Bank*, weitgehend unbeschränkt aber bei denen des UNDP und UNEP. Insbesondere bei der 1995 abgeschlossenen Evaluierung der dreijährigen Pilotphase der GEF konnte eine konzertierte NRO-Aktion unter Führung des WWF beschränkten Einfluß auf die Evaluationskriterien nehmen, indem auf die Notwendigkeit einer Wirkungsanalyse gedrängt wurde, weil sich die ersten Evaluierungskriterien weitgehend auf eine Durchführungsanalyse beschränkten. Trotz Ausschluß von den *Participants Assemblies* besteht ein indirekter Einfluß einzelner NROs auf Portfolioentscheidungen der GEF. Dieser Einfluß resultiert aus den weitgehend akzeptierten komparativen Wissensvorteilen, insbesondere im Handlungsfeld Biodiversität⁴³, von einzelnen internationalen NROs – vornehmlich des WWF und der *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) – aber auch von lokalen NROs, gegenüber den drei GEF-Implementationsorganisationen. WWF und IUCN haben einzelnen Regierungen vollständige Projektvorschläge für lokale, regionale und nationale Vorhaben entwickelt, die diese bei der GEF zur Finanzierung beantragt haben. VertreterInnen lokaler und internationaler NROs werden regelmäßig von den internationalen Durchführungsorganisationen für Belange der technischen Zusammenarbeit eingestellt. Zur durchgeführten Reform des Entscheidungsprozesses im *Participants Assembly*, mit dem Ziel die Entwicklungslanderposition zu stärken, haben auch die NROs ihren Beitrag geleistet. Dagegen konnte die Forderung der NROs und verschiedener Regierungen, ein

42 Vgl. Reformen in: M. El Ashry, *The New Global Environment Facility*, in: *Finance & Development*, Juni (1994), S. 48; GEF Sekretariat, *Public Involvement in GEF-Financed Projects*, Washington, DC., Juni 1996.

43 Während die NRO-Wirkung in den Bereichen internationale Gewässer und Treibhausgase vergleichsweise gering ist.

unabhängiges GEF-Sekretariat außerhalb der *World Bank* zu errichten, nicht durchgesetzt werden.

3.2 Einflüsse der NROs in nationalen Politiknetzwerken

NROs versuchen durch Lobby-Arbeit Einfluß auf staatliche Entscheidungsprozesse auszuüben. Gleichzeitig wirken sie 'innerhalb' und 'zwischen' den Gesellschaften, um ihre Interessen durchzusetzen.⁴⁴ Bei den letzteren Aktivitäten sind die Regierungen nur indirekt betroffen, wodurch ForscherInnen der Internationalen Beziehungen ihr Augenmerk erst in jüngerer Zeit verstärkt auf dieses Handlungsfeld legen. Durch die Konstituierung transnationaler Netzwerke versuchen die NROs Einfluß auf die Formulierung internationaler Normen und Regeln zu nehmen, die Zusammenarbeitspraxis zu verändern und lokale Einheiten zu stärken. Prominente Vertreter transnationaler Umwelt-NROs, die zunehmend zwischen und in den Gesellschaften handeln, sind Greenpeace, *Friends of the Earth* oder der *World Wide Fund for Nature* (WWF). Die Forschung über die Rollenänderung von NROs hat sich lange Zeit auf Organisationen des Nordens beschränkt. Sowohl die Forschung über Nord- als auch Süd-NROs verweist allerdings auf die zunehmende Komplexität der Interaktionszusammenhänge und Verantwortlichkeiten in den Handlungsfeldern globaler Umweltveränderungen. Bei der Erörterung der neuen Rolle von NROs steht im Süden deren Funktion als Projektträger im Vordergrund, während im Norden Gesichtspunkte einer neuen ökologischen Weltordnung stärker in der Debatte vertreten ist. Die internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen haben einen wachsenden Anteil ihrer Entwicklungshilfe von den Regierungen zu den NROs umgelenkt. In Zeiten abnehmender öffentlicher Entwicklungsgelder nimmt in den Ländern des Südens die Konkurrenz zwischen Staat und NROs zu. Dort versuchen Staaten häufig durch Überwachungs- und Repressionsstrategien sowie gesteuerter Ressourcenverteilung ihre Dominanz zu erhalten und die Autonomie der NROs zu untergraben. Die Rolle der NROs im Süden ist zugleich im Wechselspiel zwischen der Entstaatlichung der Umwelt- und Entwicklungspolitik und der Bürokratisierung der NROs gefangen.⁴⁵

Große Unterschiede bei den zivilgesellschaftlichen Potentialen von NROs in nationalen Politiknetzwerken zeigen sich aber nicht nur im Ver-

44 R. D. Lipschutz, *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, New York 1996; P. Wapner, *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*, in: *World Politics*, 47 (1995) 3, S. 311-341.

45 Vgl. für Asien: J. Farrington/D. J. Lewis, *Non-Governmental Organizations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*, London/New York 1993; J. V. Riker, *State-NGO Relations and the Politics of Sustainable Development in Indonesia: An Examination of Political Space*, Papier vorgetragen beim Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Washington, D.C., September 1993.

gleich zwischen den Ländern des Südens und denen des Nordens. Eine bedeutende Diskrepanz besteht beispielsweise zwischen deutschen und US-amerikanischen NROs und deren Einfluß auf die eigene Regierungen sowie deren Positionen in internationalen Umweltverhandlungen.⁴⁶ In Deutschland wurde im Dezember 1995 mit dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) ein neues NRO-Netzwerk gegründet, in dem die bisherigen Netzwerke Bensheimer Kreis, Eine Welt für Alle, der Arbeitskreis für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und die EU-Plattform zusammenarbeiten wollen. Ob die 58 NROs damit mehr politische Durchschlagkraft entwickeln können oder in eine Irrelevanzfalle laufen, ist umstritten. Dagegen wird der starke Einfluß von NROs mit Sitz in Washington⁴⁷, auf die eigene Regierung, aber zum Beispiel ebenso auf die dort ansässige *World Bank*, von einzelnen KritikerInnen (auch aus den Reihen der NROs), als das Projekt einer Washington-dominierten UmweltschützerInnenelite kritisiert.⁴⁸ Die umfangreichen umweltorientierten Reformmaßnahmen in den multilateralen Entwicklungsbanken – insbesondere in der *World Bank* – werden ebenfalls in erster Linie auf den Einfluß der „*Washington-based NGO community*“⁴⁹ seit den frühen achtziger Jahren zurückgeführt. In jüngerer Zeit und nicht zuletzt aus Anlaß der Feierlichkeiten zum fünfzigjährigen Bestehen der *Bretton Woods* Institutionen⁵⁰ haben sich in verstärktem Maße auch NROs anderer Länder an den Reformaufrufen gegenüber den MDBs beteiligt.

Die Aktionsbühnen nationaler NROs gewinnen an Vielfalt. Frank Biermann verweist auf den Einsatz von Handlungsstrategien aus dem internationalen Aktionsfundus durch nationale oder lokale NROs. Während große internationale NROs bei ihren Aktivitäten bereits erfolgreich auf das internationale Recht zurückgreifen⁵¹, verhalten sich nationale NROs diesbezüglich noch passiv. Mit Hilfe des internationalen Rechts könnte ver-

46 Während in Deutschland ca. 6,5 Prozent der Umwelt- und Entwicklungshilfe über private Träger abgewickelt werden, sind es in den USA 40 Prozent.

47 Für die umweltpolitischen NROs in den USA: B. Bramble/G. Porter, *Non-Governmental Organizations and the Making of US International Environmental Policy*, in: *The International Politics of the Environment*, hrsg. von A. Hurrell und B. Kingsbury, Oxford 1992, S. 313-353.

48 D. Sherk/E. Berg, *The World Bank and its Environmentalist Critics*, Report prepared for the Group of Thirty Commission on the Future of the Bretton Woods Institutions, 1993; E. Roe, *Critical Theory, Sustainable Development and Populism*, in: *Telos*, 103, Spring (1995), S. 149-162; beide Titel zitiert in: P. J. Nelson, *Relating to Civil Society: Structural and Programmatic Innovations at the World Bank and the Inter-American Development Bank*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.

49 D. Reed, *The Global Environment Facility and Non-Governmental Organizations*, in: *American University Journal of International Law & Policy*, 9, 1, S. 202.

50 Vgl. die Beiträge in: K. Danaher, *50 Years is Enough*, Boston 1994.

51 Vgl. Abschnitt 3.1.

sucht werden, bei nationalen und lokalen Gerichten die „Rechte der zukünftigen Generationen“ einzuklagen, um, wie im gegebenen Beispiel, die Rodung des philippinischen Urwalds zu verhindern.⁵² Große internationale Umwelt-NROs greifen in zunehmenden Maße auf die Möglichkeiten der internationalen Jurisprudenz zurück, um die Politikformulierungsprozesse auf der nationalen Ebene zu beeinflussen. Diese Veränderung ist um so gravierender, weil NROs in traditionellen Ansätzen des Völkerrechts keinen Status als internationale Rechtspersonen genießen – mit gewissen Ausnahmen im Bereich der internationalen Menschenrechte. Philippe Sands⁵³ schildert detailliert eine Reihe von Fällen, in denen NROs erfolgreich internationalen Einfluß ausüben konnten: auf die Ausformulierung internationaler Rechtsnormen, oder bestehende Normen erfolgreich heranziehen konnten, um deren Erfüllung durch einzelne Staaten anzumahnen, bis hin zur erfolgreichen Durchführung von Gerichtsverfahren.

Greenpeace nutzt seinen Beobachterstatus im Ständigen Ausschuß der *International Atomic Energy Agency* (IAEA) erfolgreich, indem es auf Konferenzen sachkundige juristische Informationen in die Politikformulierungsprozesse der Organisation einbringt. Das zweite Beispiel ist die informelle Rolle einer Koalition aus europäischen und US amerikanischen Umwelt-NROs⁵⁴ bei der Formulierung umweltgerechter Statuten 1990 im Vorfeld der Gründung der *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD). Es ist schwierig, den Einfluß der NROs zu präzisieren. Dennoch fänden die Entwurfstexte der NRO-Koalition für die Satzung und Durchführungsverordnungen der EBRD, durch eine Anfrage des *United States Treasury Departments* zumindest indirekt Eingang in den internationalen Formulierungsprozeß für die Statuten der neuen MDB. Einen wesentlichen Einfluß auf die Aufnahme des Verbots von internationalem Handel von Elfenbein afrikanischer Elefanten 1989 in die *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna* (CITES), wird unter anderem der Intervention von WWF und einer Reihe weiterer NROs zugeschrieben. Im Vordergrund der Aktion steht die Formulierung und Zirkulation einer juristischen Gegenposition von WWF unter den 103 Vertragsstaaten, die letztlich zum Stimmungsumschwung der Staaten beigetragen haben soll. Der anschließende Versuch Großbritanniens, eine Ausnahme Klausel des Verbots von Elfenbeinhandel für Hong Kong zu erreichen, wurde durch ein Gruppe von US-NROs unter

-
- 52 F. Biermann, Umweltvölkerrecht als Chance oder: Terra incognita für deutsche NROs?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, Mai (1997), Nr. 5, S. 1f.
- 53 P. J. Sands, The Role of Non-Governmental Organizations in Enforcing International Environmental Law, in: Control over Compliance with International Law, hrsg. von W. E. Butler, Dordrecht u.a. 1991.
- 54 Beteiligte NROs waren die Polish Ecological Club, der Danube Circle aus Ungarn, ARCHE aus der DDR, Friends of the Earth, Greenpeace, WWF, CIEL, Sierra Club, und das Natural Resources Defence Council.

Leitung von Greenpeace gegengesteuert. Greenpeace forderte ein Rechtsgutachten bei einer weiteren NRO an, mit dem über die amerikanische Regierung – auf der Grundlage des *Pelly Act* – handelspolitischer Druck auf Großbritannien, China und Zimbabwe, wegen Nichteinhaltung der CITES ausgeübt werden sollte. Abschließend schildert Peter Sands den Erfolg der britischen NRO *Council for the Protection of Rural England*, das mit Hilfe des europäischen Wettbewerbsrechts die Privatisierung der britischen Atomindustrie verhinderte. Die vier Beispiele lassen den Erfolg von NROs nur schwer quantifizieren oder präzisieren und ausschließlich auf den Einfluß der NROs zurückführen. Die jeweiligen BeobachterInnen teilen allerdings die Auffassung, daß die beteiligten NROs durch unterschiedliche juristische Maßnahmen jeweils maßgeblichen Einfluß hatten.

4. Zusammenfassung: Effektivität der transnationalen Handlungsmuster umweltpolitischer NROs

Die UNCED-Euphorie über die Selbstorganisationsfähigkeit der NROs und deren korrigierende Wirkung gegenüber wirtschaftlichen und staatlichen Fehlentwicklung in der globalen Umweltzusammenarbeit ist mittlerweile der Ernüchterung gewichen. Während der NRO-Alternativgipfel (*NGO-Forum*) in Rio noch eine Reihe von alternativen Dokumenten (*NGO-treaties*) produzieren konnte, brach dieser Prozeß bereits im UNCED-Nachfolgeprozeß zusammen. Inhaltlich und politisch unabhängige Alternativentwürfe der NROs finden heute kaum noch Eingang in die Konsultationsprozesse der *Commission on Sustainable Development* (CSD) bzw. es gelingt den NRO-Verbundsystemen meist nicht, einen gemeinsamen Gegentwurf zu formulieren. Regelmäßig vorgebrachte Entwürfe der professionalisierten NROs, wie des WWF sind hingegen beständiger Teil der Konsultationsverfahren geworden.

Die Widersprüche zwischen Formen der Steuerung von Umweltmaßnahmen durch Staat und Markt spiegeln sich in der Bandbreite unterschiedlichster und wechselnder NRO-Positionen in großen NRO-Verbundsystemen oder Politiknetzwerken mit substantieller NRO-Beteiligung wider. Diese Unberechenbarkeit kann auf unterschiedliche Zeitperspektiven oder unterschiedliche ideologische Grundpositionen und Strategien zurückgeführt werden. Kurzfristige oder langfristige Orientierungen angestrebter Reformmaßnahmen sowie pragmatische oder ideologische Beweggründe treffen in NRO-Koalitionen häufig aufeinander. Beispiele sind Probleme von Greenpeace mit anderen NROs zu kooperieren. „Greenpeace’s relationship to other environmental organizations may be one of the most problematic, not because it does not share their goals, but rather because of its methods and its ‘profile’.“⁵⁵ Die Autoren identifizieren we-

55 R. Eyerman/A. Jamison, Environmental knowledge as an organizational weapon: the case of Greenpeace, in: *Social Science Information*, 28 (1989) 1, S. 116.

niger Greenpeaces hohen Grad an allgemeiner Professionalisierung, als vielmehr deren strikte Erfolgsorientierung. Neben Greenpeace werden einige andere NROs gesehen, die beispielsweise eine ähnlich hohe Professionalisierung bei der Mitglieder- und Personalpolitik besitzen. Dort werden gleicherruaßen ExpertInnen beispielsweise aus der Regierung rekrutiert. Obgleich auch gelegentlich führende NRO-MitarbeiterInnen in die Politik oder Wirtschaft wechseln. Beobachtet werden in erster Linie Probleme, die aus der überdurchschnittlichen Professionalisierung der Umsetzungspolitik von Greenpeace resultieren. Traditionelle NROs hegen Mißtrauen gegenüber Kampagnen von Greenpeace, die häufig als opportunistisch und von einer kurzsichtigen Taktik motiviert, interpretiert werden.

Ein großes Problem ergibt sich für NROs in der Phase bzw. der Lücke zwischen der Formulierung von Reformabsichten, nach erfolgreicher Meinungsmobilisierung und der Implementation dieser Reformen. Nachdem die eigenen Ziele und Absichten erfolgreich gegen ökonomische und staatliche Akteure durchgesetzt werden konnte, entstehen neue Dilemmas für die NROs. Diese implementationsspezifischen Phänomene zeigen sich in den verschiedensten Politiknetzwerken auf internationaler, nationaler Ebene oder beispielsweise auch im Zusammenspiel von NROs und Weltbank.⁵⁶ Die anhaltende Fragmentierung und wechselnde Koalitionen im Rahmen der vielen Politiknetzwerke auf unterschiedlichen Ebenen, in besonderem Maße während der Implementation gemeinsam erkämpfter Reformmaßnahmen, scheint einem NRO-Prozeß Vorschub zu leisten: „think locally, act globally“;⁵⁷ dies stellt eine faszinierende Umkehrung des populären Brundtland Slogans „think globally, act locally“ zu Beginn der Umweltbewegung in den frühen achtziger Jahren dar.

56 J. E. M. Kolk, *Forests in International Environmental Politics* (Ann. 40), S. 267.

57 C. A. Rootes, *Environmental Movements: acting globally, thinking locally?*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.