

HARTMUT KÖß

## Nichtregierungsorganisationen im Wandel politischer Steuerungsprozesse – Zur Begründung einer Forschungsfrage

### 1. EINLEITUNG

Die ›Unbeschuhnten‹ haben als Reformkräfte für den Karmeliterorden und später für die Kirche und die Theologie insgesamt eine große Rolle gespielt. Wie so oft waren es erst die Historiker, die sie im Nachhinein in ihrer ganzen Bedeutung zu erkennen und zu würdigen wussten. Auch in unserer Zeit treten reformorientierte Akteure und Entwicklungen zuweilen nur zögerlich ins kirchliche bzw. sozialetische Bewusstsein. Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind solche Akteure. Und auch sie gelten vielen als ›unbeschuhte Reformkräfte‹, wie der 1986 von *Bertrand Schneider* veröffentlichte Bericht an den Club of Rome mit dem Titel ›Die Revolution der Barfüßigen‹ oder der 1998 herausgegebene Tagungsband ›Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik‹ anschaulich darlegen.<sup>1</sup> Zwischen diesen beiden Publikationen liegen eine Fülle von Tagungen, Zeitungsartikeln und Veröffentlichungen zu Aufgaben, Chancen und Grenzen von NRO.<sup>2</sup> Das allgemeine und wissenschaftliche Interesse an NRO erwächst nicht zuletzt aus den realpolitischen und politiktheoretischen Entwicklungen gerade der 90er Jahre, die den NRO auf nationaler und internationaler Ebene einen bis heute anhaltenden Bedeutungszuwachs bescheren. Seitens der christlichen Soziallehre, zu der ich auch die wis-

<sup>1</sup> Vgl. *Bertrand Schneider*, Die Revolution der Barfüßigen. Ein Bericht an den Club of Rome. Mit einem Vorwort von Richard von Weizsäcker, Wien 1986; *Jörg Calließ* (Hrsg.), Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik (Loccumer Protokolle 9/97), Loccum 1998.

<sup>2</sup> Vgl. die einzig auf entwicklungspolitische NRO bezogenen 750 Titel in *Rodger Wegner*, Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungshilfe. Einführung und systematische Bibliographie (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg 20), Hamburg 1993; auch heute noch aktuell ist der Artikel von *Uschi Eid*, Angeschlagene Wunderheiler. Der Rechtfertigungsdruck auf die nichtstaatlichen Organisationen wächst, in: Die Zeit Nr. 7 vom 07. 02. 1997. Unter [www.debate21.org](http://www.debate21.org) können Ergebnisse des von WEED und Germanwatch koordinierten internationalen Dialognetzwerkes zu globalen politischen Fragen eingesehen werden (alle in diesem Beitrag angegebenen Websites wurden am 29. 09. 2000 abgerufen).

senschaftliche Gesellschafts- bzw. Sozialethik zählen möchte,<sup>3</sup> ist zu diesem aktuellen Thema jedoch kaum Ausführlicheres publiziert worden: eine Defizitanzeige, die grundsätzliche Anfragen an die Soziallehre provoziert.

In der hier anstehenden Untersuchung zur Rolle von NRO im Wandel politischer Steuerungsprozesse soll also ein weitgehend unbearbeitetes sozialetisches Forschungsgebiet markiert und als vorrangig ausgewiesen werden. So geht es im zweiten Kapitel dieses Aufsatzes um eine Begründung des sozialetischen Interesses an NRO. Hier wird zunächst die Begrifflichkeit geklärt und in einem Rekurs auf die sozialwissenschaftliche NRO-Forschung die christlich-sozialetische Relevanz des NRO-Phänomens aufgezeigt. Da NRO als Akteure in dynamisch sich verändernden Politikzusammenhängen tätig sind, auf diese reagieren und von ihnen in ihrem Wirkungskreis determiniert werden, dürfte im dritten Kapitel die freilich nur skizzenhafte Rekonstruktion des politischen Kontextes als Folie für die weitere Untersuchung unerlässlich sein. Im vierten Kapitel möchte ich meine Darstellungen konkretisieren und der Einsicht folgen, dass die Rollen von NRO präziser zu bestimmen sind, wenn die Strukturen der spezifischen Politikfelder, in die sie involviert sind, berücksichtigt werden.<sup>4</sup> Aufgrund der Forschungs- und Publikationslage bietet sich hier der Bereich der Entwicklungspolitik an. Es wird sich zeigen, dass selbst in diesem eingeschränkten Politikbereich die NRO eine ziemlich heterogene Gruppe mit verschiedenen Arbeitsschwerpunkten bilden. Im fünften Kapitel schließlich werden aus den bis dahin gesammelten Ergebnissen sozialetische Konsequenzen gezogen und einige ekklesiologische Herausforderungen formuliert, die der Kirche durch reformorientierte NRO zugemutet werden.

## 2. NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN ALS GEGENSTAND SOZIALETHISCHEN INTERESSES

Mit einem historischen Verweis auf die Bedeutung der Gesangs- und Turnvereine im 19. Jahrhundert für den Aufbau der Demokratie in

---

<sup>3</sup> Vgl. zu den Subjekten der kirchlichen Soziallehre: *Andreas Lienkamp*, Systematische Einführung in die christliche Sozialethik, in: *Franz Furger/Lienkamp/Karl-Wilhelm Dahm (Hrsg.)*, Einführung in die Sozialethik (Münsteraner Einführungen, Theologie 3), Münster 1996, 29–88, bes. 38–42.

<sup>4</sup> Vgl. zur Vorgehensweise die systematische Grundlegung von *Ulrich Brand*, Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung am Beispiel der biologischen Vielfalt, Münster 2000, 9f.

Deutschland plädiert *Franz Furger* für »ein vielfältiges Geflecht von Subsystemen« in einer Gesellschaft und zählt die argumentative Begründung von deren Notwendigkeit »zu den genuinen Aufgaben einer menschlichen Sozialethik«. <sup>5</sup> Inwieweit die gesellschaftstheoretische Auseinandersetzung mit NRO als Subsystemen einer modernen (Welt-) Gesellschaft zur so verstandenen sozialetischen Agenda zählt, soll in diesem Kapitel aufgezeigt werden.

### 2.1. Phänomenologische Annäherung

Strukturelle Defizite der Politik und der Ökonomie bei der Bearbeitung drängender gesellschaftlicher Problemlagen haben die Aufmerksamkeit der interessierten Öffentlichkeit schon in den 80er Jahren auf neue Formen der gesellschaftlichen Selbststeuerung gelenkt. <sup>6</sup> Neben Staat und Markt, die bis dahin die Politikkonzeptionen beherrschten, trat nun der zivilgesellschaftliche ›Dritte Sektor‹ – und als eine von dessen Akteursgruppen die NRO-Community. Der Terminus Nichtregierungsorganisation stammt freilich aus einem anderen Zusammenhang und ist als Negativdefinition und »hochaggregierter Containerbegriff« <sup>7</sup> nur in seiner Begriffsgeschichte zu verstehen. Zunächst bezeichnete er im Umkreis der Vereinten Nationen in seiner englischen Wendung ›Non-Governmental Organization‹ (NGO) international tätige und eben nicht-staatliche Organisationen wie das Internationale Rote Kreuz. <sup>8</sup> In der Entwicklungsländerforschung <sup>9</sup> wurde der Begriff dann für Selbsthilfegruppen, Genossenschaften u. a. regierungsunabhängige Organisationen in nationalen Kontexten anfangs nur der Entwicklungsländer, dann auch für entwicklungspolitisch tätige Organisationen der OECD-Länder übernommen. Von dort aus hat die Bezeichnung NRO schließlich über eine Verallgemeinerung in jenen Bereichen Anwendung gefunden, in denen soziale Bewegungen der 70er und 80er Jahre vergleichbare organisa-

<sup>5</sup> *Furger*, Christliche Sozialethik. Grundlagen und Zielsetzung, Stuttgart 1991, 178f.

<sup>6</sup> Vgl. *Manfred Glagow*, Zwischen Markt und Staat: Die Nicht-Regierungs-Organisationen in der deutschen Entwicklungspolitik. Beitrag zum Kongreß ›Der Dritte Sektor: Zwischen Markt und Staat‹ in Kassel vom 30.9.–2.10.1987, *hrsg. von der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld* (Arbeitsmaterialien 26), Bielefeld 1987, 1.

<sup>7</sup> Vgl. *Brand* (Anm. 4), 60.

<sup>8</sup> Zu NRO im UN-System vgl. *Brand/Achim Brunnengräber/Lutz Schrader u. a.*, Global governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster 2000, 119–121.

<sup>9</sup> Der begrifflichen Problematik der Bezeichnungen Entwicklungs- bzw. Industrieland bin ich mir wohl bewusst, verzichte in diesem Zusammenhang aber aus Gründen einer besseren Lesbarkeit auf aufwendigere Differenzierungen.

torische Strukturen entwickelt haben. So hat sich inzwischen eine breite und eher idealtypische Definition durchgesetzt, die Menschenrechts-, Umwelt-, Friedens- und Frauenorganisationen usw. ebenso wie unterschiedlichste Organisationstypen umfasst und mit *Manfred Glagow* so formuliert werden kann: »NRO sind formalisierte Gebilde außerhalb von Markt und Staat, die ihre Ressourcen aus Solidarbeiträgen der Gesellschaft auf der Basis der Freiwilligkeit erhalten und sie zur Bearbeitung von gesellschaftlichen Problemlagen in Kollektivgüter umwandeln.«<sup>10</sup> Von Verbänden, die als intermediäre Organisationen die Interessen ihrer sozialen Basis vor allem gegenüber dem staatlich-administrativen Institutionensystem vertreten, und Vereinen, die sich auch zur rein privaten Interessenpflege organisieren können, unterscheiden sich NRO u. a. dadurch, dass sie keine formale Mitgliedschaft voraussetzen.<sup>11</sup>

Eine weitergehende Klassifizierung des heterogenen NRO-Spektrums kann nach verschiedenen Kriterien erfolgen. Nach deren gesellschaftlichen Anschlussmustern unterscheidet man zwischen *Honoratioren-NRO*, die in ihrer Existenz von einer oder mehreren Stifter- oder Gründerpersönlichkeiten bestimmt werden, *basisbezogenen NRO*, die aus sozialen Bewegungen hervorgegangen und diesen weiterhin (mehr oder weniger) verbunden sind und *organisationsabhängigen NRO*, die ihren Auftrag, ihren Einfluss und ihre Weisungen (oft mehr indirekt) von Mutterorganisationen wie Kirchen, Gewerkschaften, internationalen Organisationen erhalten. Mit einer anderen, ebenfalls idealtypischen Klassifizierung, die das NRO-interne Organisationsmuster in den Vordergrund stellt, können konkrete Untersuchungen von NRO-spezifischen Organisations-, Kooperations-, Legitimations-, Mobilisierungs- oder Rekrutierungsproblemen präziser vorgenommen werden. Im An-

---

<sup>10</sup> *Glagow*, Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.)*, Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, 3. Aufl., Bonn 1993, 304–326, 311. Vgl. *Brand* (Anm. 4), 174 und den umfassenden ›Definitionsversuch‹ von *Schrader*, NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik, hrsg. von der *Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung* (Internationale Probleme und Perspektiven 11), Potsdam 2000, 27–33.

<sup>11</sup> Wie wenig Verbände und NRO zuweilen voneinander abgegrenzt werden können, zeigen z. B. die inzwischen politisierten Umweltverbände. Vgl. dazu *Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen*, Die Rolle der Umweltverbände in den demokratischen und umweltethischen Lernprozessen der Gesellschaft, hrsg. vom *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (Materialien zur Umweltforschung 25), Stuttgart 1996, 9–12.

schluss an *Dirk Messner*<sup>12</sup> lassen sich hier fünf NRO-Typen herauskristallisieren: Eine Gruppe bilden die *mitgliederstarken Großorganisationen* wie amnesty international mit professionellen Mitarbeitern, regionalen Arbeitsgruppen und einem großen, zum Teil jedoch wenig integrierten Unterstützerkreis. Auf Mitgliederpartizipation und demokratische Strukturen verzichten andere *Großorganisationen vom Typus Greenpeace* fast gänzlich. Sie setzen auf Spendenzufluss, professionelles Management und medienwirksame Aktionen. Eher stiller, aber nicht weniger politikwirksam arbeiten *NRO-Expertenorganisationen*, die mit Expertisen und qualitativer Bildungsarbeit eine kritische Öffentlichkeit etablieren (z. B. die Stiftung Entwicklung und Frieden in Bonn). Direkte politische Interessenvertretung wird dagegen vom Typus der *Lobby-Organisationen* geleistet. Nicht selten üben NRO-Dachverbände für die ihnen angeschlossenen Mitgliedsorganisationen diese Funktion aus. Eine fünfte Gruppe bilden die vielen, zumeist kleineren und lokal begrenzt aktiven *themen- bzw. projektbezogenen NRO*. Allein im entwicklungspolitischen Bereich zählen weit über 450 überwiegend als gemeinnützige Vereine geführten NRO zu dieser Gruppe.<sup>13</sup>

Heben die hier vorgestellten Differenzierungen<sup>14</sup> stärker auf die strukturellen Ausformungen der NRO ab und lassen so übergreifend organisationstypische Stärken und Schwächen hervortreten, so führt die Berücksichtigung der jeweiligen politischen Terrains mit ihren je eigenen Akteuren, Konstellationen, Prozessen und gesellschaftlichen Bedeutungsgehalten wie auch der NRO-eigenen Zielsetzungen und (Partikular-)Interessen zu einer weiterführenden Analyse.<sup>15</sup> Gerade aus sozial-ethischem Blickwinkel ist die Bestimmung dieser Faktoren für die Gesamteinschätzung der Gemeinwohlrelevanz von NRO maßgeblich. Durch die Einbeziehung einer solchen Politikfeld- und Interessenana-

---

<sup>12</sup> Vgl. *Dirk Messner*, Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik?, in: *Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.)*, Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?, Bonn 1996, 11–38, bes. 27.

<sup>13</sup> Vgl. die Zusammenstellung ohne Anspruch auf Vollständigkeit von der *Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit BENGÖ (Hrsg.)*, Deutsche Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit stellen sich vor, 5., überarbeitete Auflage, Bonn 1999.

<sup>14</sup> Andere Klassifizierungen z. B. nach Größe (BINGO, MINGO oder LINGO für Big-, Middle- oder Little-NGOs) oder Rechtsform (Stiftung, eingetragener Verein) können hier unberücksichtigt bleiben. *Brunnengräber* unterteilt NRO nach ihrem Zugang zur medialen Öffentlichkeit: Vgl. *ders.*, Advokaten, Helden und Experten – NGOs in den Medien, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 4/1997, 13–26.

<sup>15</sup> Vgl. *Brand* (Anm. 4), 9f., 122.

lyse bei der Bewertung von NRO treten Ergebnisse zutage, die quer zu den normativ aufgeladenen Rollenzuschreibungen und positivistischen Verallgemeinerungen stehen, welche den NRO bis Mitte der 90er Jahre allenthalben und häufig selbstverursacht anhafteten und z. T. heute noch das Bild von ihnen bestimmen.<sup>16</sup>

## 2.2. Nichtregierungsorganisationen im Horizont sozialwissenschaftlichen Erkenntnisinteresses

Die Verortung der zu untersuchenden NRO in ihren je eigenen Politik- und Konfliktfeldern ermöglicht differenzierte Analyseansätze zum NRO-Phänomen, die in einigen sozialwissenschaftlichen Forschungsbereichen zu beachtenswerten Ergebnissen geführt haben, in anderen aber aufgrund divergierender Fragestellungen unberücksichtigt blieben. Dies wird deutlich im Vergleich von verschiedenen thematischen Kontexten, in denen NRO insbesondere seitens der Sozialwissenschaften diskutiert werden. Drei von ihnen, die sich durch eine Reihe von Publikationen und einen Bezug zu aktuellen soziopolitischen Entwicklungen auszeichnen, sollen hier kurz vorgestellt werden: Da ist zum einen die *Dritte-Sektor-Forschung*, die u. a. die quantifizierbaren Leistungen von Nonprofit-Organisationen in ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft bzw. den Wohlfahrtsstaat untersucht und deren Rolle in der (zukünftigen) Arbeitsgesellschaft auslotet.<sup>17</sup> Da NRO hier überwiegend mit Vereinen, Stiftungen, Interessengemeinschaften, Wohlfahrtsverbänden, gemeinnützigen Unternehmen und anderen Organisationsformen zwischen Staat und Markt unter dem Begriff Nonprofit-Organisationen subsumiert werden, sind von der Dritte-Sektor-Forschung nur wenige NRO-spezifische Arbeitsergebnisse zu erwarten. Dennoch gelten einzelne Resultate in diesem Bereich auch und vielleicht besonders für

---

<sup>16</sup> Vgl. *Glagow*, Nichtregierungsorganisationen und kein Ende, in: *epd-Entwicklungspolitik* 5/1999, 23–27, 27: »Vor der Pauschalisierung, Überschätzung und wenig differenzierten Sichtweise der Fähigkeiten von NROs kann nur gewarnt werden. Die Aura der Unschuld, die noch immer die NROs in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit umgibt, wird nicht Bestand haben.«

<sup>17</sup> Vgl. *Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier*, Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, Gütersloh 1999; *Rupert Graf Strachwitz* (Hrsg.), Dritter Sektor – Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung, Düsseldorf 1998; *Anheier u. a.* (Hrsg.), Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin 1997; *Fritz Erich Anhelm* (Hrsg.), Stiftungen und NGOs als Architekten des Wandels. Wertekonflikte und Kooperationen über Ländergrenzen hinweg (Loccum Protokolle 69/98), Loccum 1999. Vgl. auch den Beitrag von *Annette Zimmer/Eckhard Priller* in diesem Jahrbuch.

NRO, so z.B. die Warnung vor einer funktionalisierenden Vereinnahmung privater Organisationen für einen kompensatorischen ›Sanitätsdienst‹ an den Krankheitssymptomen staatlicher Steuerungsdefizite.<sup>18</sup> Darüber hinaus macht *Annette Zimmer* »eine Fülle praxisrelevanten Wissens zu Fragen des Managements und Marketings, der Vernetzung und interorganisatorischen Kommunikation sowie zur Ressourcenakquisition und Personalführung«<sup>19</sup> für die NRO-Arbeit geltend. Die Beiträge zum Dritten Sektor verdeutlichen zudem folgendes, für die NRO-Forschung nicht unwichtigen Sachverhalt: »Wenn allgemeine begriffliche Festlegungen nichts auslassen sollen, dann müssen sie möglichst breit angelegt sein und verlieren damit ihre Schärfe.«<sup>20</sup> In der Konsequenz heißt dies, »daß eine sozialwissenschaftlich adäquate Bestimmung der Rolle von NRO nur schwer aufgrund verallgemeinerbarer Kriterien möglich ist. Vielmehr ist das Phänomen NRO nur aus seinem jeweiligen Wirkungszusammenhang zu verstehen.«<sup>21</sup>

Ein solcher NRO-Wirkungszusammenhang wird von der sozialwissenschaftlich dominierten *Debatte um Global Governance* beschrieben.<sup>22</sup> Dabei handelt es sich nicht um Regierungshandeln auf Weltebene, wie

---

<sup>18</sup> Vgl. *Graf Strachwitz*, Die Rahmenbedingungen des Dritten Sektors und ihre Reform, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 9/1999, 22–30, bes. 24. Unter dem Etikett ›Stärkung der Zivilgesellschaft‹ treffen sich unfreiwillig Verfechter des Subsidiaritätsprinzips (in seiner doppelten Ausrichtung) mit neoliberalen Vertretern antietatistischer Positionen, so dass bezüglich einer Übertragung von sozialpolitischer Verantwortung auf die Bürgergesellschaft durchaus Wachsamkeit geboten ist.

<sup>19</sup> *Zimmer*, Was bringt die Dritte Sektor-Forschung den internationalen NGOs und Bewegungsnetzwerken?, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 2/1996, 52–60, 59.

<sup>20</sup> *Brand* (Anm. 4), 26 f.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Vgl. *Brand/Brunnengräber/Schrader u. a.* (Anm. 8); *Nuscheler* (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts*. Mit einem Vorwort von Bundespräsident Johannes Rau (Eine Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Sonderband), Bonn 2000; *Messner/Nuscheler*, *Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, in: *Dieter Senghaas* (Hrsg.), *Frieden machen*, Frankfurt a.M. 1997, 337–361; *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz* (Hrsg.), *Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung. Eine Studie der Sachverständigenengruppe ›Weltwirtschaft und Sozialethik‹ und der kirchlichen Werke Adveniat, Caritas international, Misereor, missio Aachen, missio München und Renovabis*, Bonn 1999; *Herwig Büchele*, *Eine Welt oder keine. Sozial-ethische Grundfragen angesichts einer ausbleibenden Weltordnungspolitik*, Innsbruck-Mainz 1996; *Johannes Müller/Johannes Wallacher* (Hrsg.), *Weltordnungspolitik für das 21. Jahrhundert. Historische Würdigung, Ethische Kriterien, Handlungsoptionen (Globale Solidarität – Schritte zu einer neuen Weltkultur 5)*, Stuttgart 2000. Die beiden Publikationen von *Büchele* und *Müller/Wallacher* kommen ohne eine explizite Thematisierung des NRO-Phänomens aus.

es die Übersetzung von »global governance« aus dem entwicklungspolitischen Sprachgebrauch nahe legt, »sondern um das Zusammenwirken von Regierungen, internationalen und supranationalen Institutionen, ökonomischen und anderen Nichtregierungsakteuren in einem Geflecht von formellen und informellen Beziehungen«<sup>23</sup>. Akteure in der so verstandenen globalen Strukturpolitik sind u. a. das UN-System, die Bretton-Woods-Institutionen, die WTO, die NATO und schon seit langem, jedoch erst in den 90er Jahren mit beachtenswertem Gewicht, die internationalen NRO. Letztere waren schon von 1948 an beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen akkreditiert,<sup>24</sup> traten aber erst im Vorfeld der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 ins Rampenlicht der Weltöffentlichkeit.<sup>25</sup> Die dort verabschiedete Agenda 21 fordert in einem eigenen Kapitel ihre Stärkung auf allen politischen Ebenen.<sup>26</sup> Auf dieser und den folgenden UN-Konferenzen und bei der Beobachtung ihrer Folgeprozesse spielten NRO sowohl konzeptionell wie auch für die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit eine entscheidende Rolle.<sup>27</sup> So trafen sich zur Vorbereitung des UN-Millennium-Summits im September 2000 bereits im Frühjahr desselben Jahres Vertreter von über 1000 NRO im UN-Hauptquartier, um die UN-Vollversammlung mit einer weltzivilgesellschaftlichen Deklaration zu konfrontieren. Gerade dieses NRO-Millennium-Forum ist aber auch kritisch auf seine Demokratie- und Legitimationsdefizite angefragt worden.<sup>28</sup> Auch außerhalb des UN-System haben sich NRO inzwischen als

<sup>23</sup> *Brand/Brunnengräber/Schrader u. a.* (Anm. 8), 13.

<sup>24</sup> Ihre Zahl hat in der Zeit von 1949 bis 1993 von 41 auf 978 zugenommen. Vgl. *Alex Demirovic*, *Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie*, Münster 1997, 250. Inzwischen haben über 1500 NRO einen permanenten Konsultativstatus im ECOSOC; vgl. [www.conferenceofngos.org](http://www.conferenceofngos.org); *Schrader*, *NGOs* (Anm. 10), 25.

<sup>25</sup> Einzelne NRO waren freilich schon vorher weltbekannt, wie die Verleihung der Friedensnobelpreise 1977 an amnesty international oder 1985 an die Internationale Vereinigung der Ärzte zur Verhinderung eines Atomkrieges zeigen. Dieselbe Auszeichnung erhielten 1995 *J. Rotblat* als Vorsitzender der Pugwash-Konferenz, 1997 die Internationale Kampagne für das Verbot von Landminen und wieder zwei Jahre später die Hilfsorganisation *Ärzte ohne Grenzen*.

<sup>26</sup> Vgl. *Demirovic* (Anm. 24), 247 f.; *UNCED 1992*, Agenda 21, *hrsg. vom Bundesumweltministerium*, Bonn o. J., Kap. 27.

<sup>27</sup> Vgl. *Messner/Nuscheler* (Hrsg.), *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, Bonn 1996. Für die Weltfrauenkonferenz 1995 belegt dies anschaulich *Christa Wichterich*, *Wir sind das Wunder, durch das wir überleben. Die 4. Weltfrauenkonferenz in Peking*, *hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung*, Köln 1996.

<sup>28</sup> Vgl. *Volker Weyel*, *NROs: Die Spreu vom Weizen trennen*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit* 41 (2000) 199; *Jeanette Schade*, *NRO Millennium Forum demokratisierungsbedürftig*, in: *epd-Entwicklungspolitik* 11/12/2000, 5; [www.millenniumforum.org](http://www.millenniumforum.org).

politikbestimmende Einflussfaktoren hervorgetan. Mit ihrer kritischen weltweiten Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit nahmen sie beispielsweise 1997/98 das in geheimen Verhandlungen vorbereitete Multilaterale Investitionsabkommen (MAI)<sup>29</sup> der OECD ins Visier und trugen damit erheblich zur erfolgreichen Mobilisierung von Medien, Parlamentariern, Gewerkschaften, mehreren Gebietskörperschaften der USA und Kanadas und schließlich sogar des Europäischen Parlaments gegen das MAI bei.<sup>30</sup> Ähnlich wirkungsvoll und ebenfalls im Bereich der sogenannten ›hard issues‹ der Finanz- oder Ökonomiethemen erwies sich die besonders von kirchlicher Seite unterstützte internationale Erlassjahrkampagne 2000 zur Entschuldung hochverschuldeter Entwicklungsländer. Zwar blieben die bisherigen Beschlüsse und Umsetzungsschritte weit hinter den Forderungen der NRO zurück, die erreichten Zugeständnisse stellen aber im Vergleich zur bisherigen Schuldenpolitik der Gläubigerstaaten, der Weltbank und des IWF einen Durchbruch dar.<sup>31</sup> Wenngleich mit diesen Beispielen der Diskurs um NRO in einer im (Um-)Bau befindlichen Global Governance-Architektur nur angerissen werden konnte,<sup>32</sup> dürfte die Nähe der theoretischen Diskussion zu den

<sup>29</sup> Das MAI in seiner damaligen Textfassung wird allgemein als das weitestgehende Liberalisierungs- und Deregulierungsabkommen der letzten Jahrzehnte angesehen. Kritiker sehen in ihm den unmittelbaren Ausdruck der Interessen Transnationaler Konzerne (TNK) auf Kosten der nationalstaatlichen Selbstbestimmungskompetenz. Vgl. *Tilmann Elliesen*, NROs: MAI-Verhandlungen endgültig abbrechen, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit* 40 (1999) 24; *Katrin Grüber*, Globalisierung der Wirtschaft – Bankrott der Politik?, in: *epd-Dokumentation* 1/1999, 73–75, bes. 74.

<sup>30</sup> Vgl. *Peter Wahl*, NGO-Multis, McGreenpeace und die Netzwerkguerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft, in: *Peripherie* 71 (1998) 55–68, bes. 63 f.; *Cord Jakobeit*, Produktion und Handel, in: *Ingomar Hauchler/Messner/Nuscheler (Hrsg.)*, *Globale Trends 2000. Fakten, Analysen, Prognosen*, Bonn 1999, 195–217, bes. 207 f.

<sup>31</sup> Vgl. *Günter Gehl/Ludwig Kuhn/Matthias Woiwode (Hrsg.)*, *Auslandsverschuldung – eine Krise des Südens und des Nordens. Das Beispiel Bolivien. Hintergründe, Wege der Entschuldung, Erlassjahr 2000 (Forum Politik 16)*, Weimar 1999; *WEED e.V. (Hrsg.)*, *Schuldenreport 2000. Schuldenkrise vor der Lösung? Kritische Bewertung der neuen Ansätze zur Entschuldung*, Bonn 2000. Die Homepage der deutschen Erlassjahrkampagne wird laufend aktualisiert: [www.erlassjahr2000.de](http://www.erlassjahr2000.de).

<sup>32</sup> Zur Rolle von NRO in anderen Zusammenhängen der Global Governance-Diskussion vgl. *Florian Furtak*, Nichtstaatliche Akteure in den internationalen Beziehungen. NGOs in der Weltpolitik, München 1997, 49–92; *Nuscheler*, Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik, hrsg. von der *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn 1998; *Thomas Hoppe*, Menschenrechte als Basis eines Weltethos?, in: *Marianne Heimbach-Steins/Lienkamp/Joachim Wiemeyer (Hrsg.)*, *Brennpunkt Sozialethik. Theorien, Aufgaben, Methoden*, Freiburg 1995, 319–333, bes. 328–332; *Brand/Brunnengräber/Schrader (Anm. 8)*; *Brand (Anm. 4)*; *Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf*, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 2. Aufl., Münster 1997, 541–574; *Schrader (Anm. 10)*, 71–107; *Hanne-Margret Birckenbach/Uli Jäger/Christian Wellmann (Hrsg.)*, *Jahrbuch Frieden 1997. Konflikte, Abrüs-*

faktischen Entwicklungen und ihre Relevanz für die Bearbeitung welt-politischer Steuerungsdefizite deutlich geworden sein.

Ähnlich gestaltet sich die NRO-Forschung im *entwicklungspolitischen Kontext*. Hier haben sich über zwei Jahrzehnte hinweg reflexive Praxis und praktische Wissenschaft wechselseitig befruchtet. Für die bundes-deutsche Diskussion ist der Soziologe *Manfred Glagow* mit seinem Bielefelder Forschungsprojekt ›Handlungsbedingungen und Handlungsspielräume für Entwicklungspolitik‹ wegbereitend gewesen.<sup>33</sup> Dynamisch sich verändernde Ausgangsbedingungen und Entwicklungsstrategien, wachsendes Komplexitätsbewusstsein und der faktische Bedeutungszuwachs entwicklungspolitischer NRO im Norden wie im Süden mögen auch für andere Wissenschaftler Anreiz gewesen sein, sich intensiv mit dem NRO-Phänomen zu befassen.<sup>34</sup> Die zunehmende Professionalisierung und Ausdifferenzierung in der Praxis der Entwicklungsorganisationen, die permanente Spannung zwischen Anspruch, Rhetorik und Wirklichkeit in der staatlichen wie nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit, sowie der Druck, die immer auch finanzbedürftige ›gemeinsame Sache‹ kooperativ gegen gesellschaftliches und regierungspolitisches Desinteresse zu verteidigen bzw. zu stärken, waren dem steigenden Reflexionsgrad auch in den NRO zusätzlich förderlich. Die Register einschlägiger Fachzeitschriften weisen diesbezüglich eine Vielzahl von Diskussionssträngen zu Einzelfragen rund um entwicklungspolitische NRO nach. Hatte die OECD die NRO bereits 1988 in einer eigenen Publikation als Partner der Entwicklung gewürdigt, entdeckte die Weltbank sie erst Ende der 90er Jahre: In einer von ihr herausgegebenen Studie heißt es: »In discussing institutions, poor people did not give high ratings to government officials and political leaders, and NGOs

---

tung, Friedensarbeit, München 1996, 9–111 (Brennpunktthema friedenspolitische NRO); *Verband Entwicklungspolitik Deutscher NRO VENRO e.V. (Hrsg.)*, Initiatoren, Wächter oder ungebetene Gäste? Die Rolle von NRO beim Aufbau einer Global Governance-Architektur. Dokumentation der gemeinsamen Fachtagung von Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) und VENRO in Zusammenarbeit mit dem Katholisch-Sozialen Institut (KSI) am 29. Oktober 1998, Bad Honnef (VENRO Arbeitspapier 3), Bonn 1999.

<sup>33</sup> Vgl. *Glagow*, Zwischen Markt und Staat (Anm. 6); *ders.*, NRO (Anm. 10); *ders.*, Nichtregierungsorganisationen und kein Ende (Anm. 16); *Brand* (Anm. 4), 17.

<sup>34</sup> Vgl. *Wegner*, Nichtregierungsorganisationen (Anm. 2); *Jochen Hönow*, Zielgruppen, Methoden und Finanzierung nichtstaatlicher Entwicklungspolitik in Industrieländern, Frankfurt a.M. 1996; *Dieter Neubert*, Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderstudie von Nichtregierungsorganisationen in Kenia und Ruanda, Frankfurt 1997; *Nohlen*, Art. Nichtstaatliche Organisationen, in: *ders. (Hrsg.)*, Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, Reinbek bei Hamburg 2000, 558 f.

were mentioned less and less highly rated than might have been expected.« Zusammenfassend heißt es: »The presence of NGOs in the various countries is uneven, but where they are at work their contributions are generally appreciated.«<sup>35</sup> Vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wird die Kooperation mit NRO schon lange für wichtig befunden.<sup>36</sup> Erstmals fand jedoch im Juni 2000 anlässlich der UN-Sondergeneralversammlung zur Bilanzierung des Kopenhagener Weltsozialgipfels eine öffentliche Anhörung im Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) zur ›Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern‹ statt. Einen Tag darauf verabschiedete der Deutsche Bundestag einen Antrag der Regierungsfractionen u. a. zur stärkeren finanziellen Förderung von NRO.<sup>37</sup> Der NRO-orientierte Überblick über die Dritte-Sektor-Forschung, die Global Governance-Debatte und den entwicklungspolitischen Praxisdiskurs hat die Konjunktur von NRO auf realpolitischer wie sozialwissenschaftlicher Ebene sichtbar werden lassen. Alle drei vorgestellten Kontexte bieten der christlichen Soziallehre reichlich Anknüpfungspunkte, ja sie gehören sogar zu ihrem originären Themenspektrum.

### 2.3. Sozialethische Zugänge zum NRO-Phänomen

Die theologisch motivierte Reflexion zum NRO-Phänomen steht dennoch erst am Anfang. Beispielhaft deutlich wird dies mit der dritten Auflage des Lexikons für Theologie und Kirche, in der ein Artikel ›Nichtregierungsorganisationen‹ aufgenommen worden ist, dessen Literaturhinweis sich auf zwei staatlich finanzierte Übersichten zu entwicklungspolitischen NRO beschränkt.<sup>38</sup> Das Gemeinsame Wort ›Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit‹ würdigt NRO mit einer Er-

<sup>35</sup> *The World Bank Group*, *Poverty Trends and Voices of the Poor*, Washington 1999, 3, 38 (zitiert nach [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)); vgl. auch *OECD*, *Voluntary Aid for Development. The role of Non-Governmental Organisations*, Paris 1988.

<sup>36</sup> Vgl. *Hartmut Köß*, *Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit deutschen Nichtregierungsorganisationen aus christlich-sozialethischer Perspektive*, Frankfurt a.M. 1998, 71–122.

<sup>37</sup> Vgl. die Stellungnahme des *Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen VENRO* in [www.venro.org](http://www.venro.org); *Deutscher Bundestag*, Drucksache 14/3515 vom 8. Juni 2000, Berlin 2000.

<sup>38</sup> Vgl. *Paul Becher*, Art. Nichtregierungsorganisationen, in: *Lexikon für Theologie und Kirche*, Bd. VII, 3. Aufl., 1998, 811.

wählung als Solidaritätsform einer neuen Sozialkultur.<sup>39</sup> Damit freilich ist die christliche Gesellschafts- bzw. Sozialethik einmal mehr zu einer ethischen Reflexion sowohl politischer Institutionen und Prozesse als auch der christlichen Glaubenspraxis nicht weniger NRO-Mitglieder herausgefordert.<sup>40</sup> Wie sonst will sie als reflexive Stimme der kirchlichen Soziallehre überhaupt zum sozialpolitischen Handeln motivieren bzw. dieses konstruktiv-kritisch begleiten, wenn sie nicht zumindest die Bedingungen von dessen Möglichkeiten in den Blick nimmt?

Im Folgenden sollen drei sozialetische Zugänge zum NRO-Phänomen aufgezeigt werden, die als solche bereits angedeutet worden sind, hier aber als Herausforderung für weiterführende sozialetische Überlegungen zugespitzt formuliert werden können: Der erste Anlauf kann über das *Selbstverständnis der christlichen Soziallehre* erfolgen. »Die christliche Soziallehre«, so führen die deutschen evangelischen und katholischen Bischöfe aus, ist »kein abstraktes System von Normen; sie entspringt vielmehr der immer wieder neuen Reflexion auf die menschliche Erfahrung in Geschichte und Gegenwart im Licht des christlichen Menschenbildes. [...] Sie hat sowohl eine prophetisch-kritische wie eine ermutigende, versöhnende und heilende Funktion.«<sup>41</sup> Damit ist sie in ihrer Themenwahl auch und u. U. sogar vorrangig auf Erfahrungen von Menschen verwiesen, die als Einzelne, in Bürgerinitiativen, neuen sozialen Bewegungen, Wohlfahrtsverbänden oder NRO auf der Suche nach gesellschaftspolitischen Neuorientierungen sind.<sup>42</sup> Insofern die von diesen Akteuren erbrachten Sozialleistungen, die von ihnen forcierte »Gegenmachtbildung« und die durch sie angestoßenen »moralischen Lernprozesse moderner Gesellschaften«<sup>43</sup> gemeinwohlrelevant sind, hat sich die christliche Soziallehre kritisch-stimulativ mit deren Themen, Partikularinteressen und Aktionsformen auseinander zu setzen, diese mit der so-

<sup>39</sup> Vgl. Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. *Eingeleitet und kommentiert von Marianne Heimbach-Steins und Andreas Lienkamp* (Hrsg.), München 1997, Nr. 159.

<sup>40</sup> Vgl. *Friedhelm Hengsbach/Bernhard Emunds/Matthias Möhring-Hesse*, Ethische Reflexion politischer Glaubenspraxis. Ein Diskussionsbeitrag, in: *dies.* (Hrsg.), *Jenseits katholischer Soziallehre. Neue Entwürfe christlicher Gesellschaftsethik*, Düsseldorf 1993, 215–291.

<sup>41</sup> *Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* (Anm. 39), Nr. 102.

<sup>42</sup> Vgl. *Johannes Paul II.*, Enzyklika *Centesimus annus*, Nr. 3, zitiert nach: *Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente*, hrsg. vom Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands, 8. Auflage, Bornheim-Kevelaer 1992, 689–764; *Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* (Anm. 39), Nr. 159.

<sup>43</sup> Vgl. *Hengsbach/Emunds/Möhring-Hesse* (Anm. 40), 277–284.

zialethischen Kriteriologie abzugleichen und kritisierend bzw. fördernd zu begleiten.<sup>44</sup>

Eine zweite sozialethische Piste zum NRO-Phänomen bietet die *katholische Staats- und Gesellschaftslehre*. Die nachkonziliaren demokratietheoretischen Reflexionen sind gerade mit *Centesimus annus* (1991) mit der Suche nach »Perspektiven eines politisch-praktischen Veränderungshandelns unter den Bedingungen komplexer Gegenwartsgesellschaften«<sup>45</sup> verbunden. Da Macht und Ohnmacht die labilen Kräfteverhältnisse nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen gesellschaftlichen Gruppen auszeichnen, muss sich eine ethische Reflexion »davon lösen, das Phänomen der Macht ausschließlich im Kontext staatlicher Legitimation und formaler Weisungsbefugnis zu analysieren«<sup>46</sup>. Wirtschaftsverbänden, Parteien, Medien, Sozialen Bewegungen, NRO und den von ihnen ausgeübten gesellschaftspolitischen Einflüssen müsste demnach ein großes Interesse der politischen Ethik gelten. Unter diesem Gesichtspunkt gilt sozialethischen Abhandlungen neueren Datums mit Hinweisen auf »Möglichkeiten der Partizipation in der ›Mitmachgesellschaft«<sup>47</sup>, auf »die politische ›pressure group«<sup>48</sup>, auf eine demokratische Durchlässigkeit für Bürgerinitiativen und eine »außerparlamentarische(n) Opposition«<sup>49</sup>, auf den »Kernbestand der Zivilgesellschaft«<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. *Johannes Paul II.* (Anm. 42), Nr. 26: »Allen denen, die heute auf der Suche nach einer neuen und authentischen Theorie und Praxis der Befreiung sind, bietet die Kirche nicht nur ihre Soziallehre und überhaupt ihre Botschaft über den in Christus erlösten Menschen, sondern auch ihren konkreten Einsatz und ihre Hilfe für den Kampf gegen die Ausgrenzung und das Leiden an.« Vgl. auch *Furger*, Sozialethik (Anm. 5), 114–118; *Lienkamp* (Anm. 3), 51–53; *Hengsbach*, Impulse aus der Studie für die gesellschaftsethische Reflexion, in: *Karl Gabriel/Monika Treber* (Hrsg.), *Christliche Dritte Welt Gruppen: Herausforderung für die kirchliche Pastoral und Sozialethik* (Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz: Projekte 6), Bonn 1998, 72–96, bes. 73 f., 92 f.

<sup>45</sup> *Hermann-Josef Große Kracht*, *Kirche in ziviler Gesellschaft. Studien zur Konfliktgeschichte von katholischer Kirche und demokratischer Öffentlichkeit*, Paderborn 1997, 294, vgl. auch 265 f., 286–294.

<sup>46</sup> *Hengsbach*, Ein neues Subjekt kirchlicher Soziallehre?, in: *Müller/Walter Kerber* (Hrsg.), *Soziales Denken in einer zerrissenen Welt. Anstöße der katholischen Soziallehre* (Quaestiones disputatae 136), Freiburg 1991, 204–217, 212.

<sup>47</sup> *Ursula Nothelle-Wildfeuer*, *Soziale Gerechtigkeit und Zivilgesellschaft* (Abhandlungen zur Sozialethik 42), Paderborn 1999, 287–309.

<sup>48</sup> *Furger*, *Politik oder Moral? Grundlagen einer Ethik der Politik*, Solothurn 1994, 288–290, vgl. auch 226–229.

<sup>49</sup> *Kerber*, *Sozialethik* (Grundkurs Philosophie 13), Stuttgart 1998, 104.

<sup>50</sup> *Gabriel*, *Demokratie und multikulturelle Gesellschaft*, in: *Antonio Autiero* (Hrsg.), *Ethik und Demokratie*. 28. Internationaler Fachkongress für Moraltheologie und Sozialethik (Sept. 1997/Münster) (Studien der Moraltheologie 8), Münster 1998, 35–46, 44.

oder auf »die verantwortliche Gestaltung der Möglichkeiten von politischer Überzeugungsbildung«<sup>51</sup> eine besondere Aufmerksamkeit. In Bezug auf die auch bei NRO zu konstatierenden demokratischen und legitimatorischen Defizite können diese Hinweise freilich noch nicht zufrieden stellen.<sup>52</sup>

Ein dritter sozialetisch motivierter Zugang zur NRO-Debatte ist über bisher überwiegend entwicklungspolitisch relevante *konkrete Fragestellungen* gegeben. Die z.T. empirisch gesicherte, z.T. nur postulierte Nähe von entwicklungspolitischen NRO zur Aufgabe der Armutsbekämpfung macht sie zu wichtigen Objekten einer ethischen Reflexion der Entwicklungspolitik. So thematisiert *Joachim Wiemeyer* im Rahmen seiner Untersuchung zur EU-Politik gegenüber Entwicklungsländern Vor- und Nachteile von NRO in der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>53</sup> Vor dem Hintergrund eines dringend notwendigen Strukturwandels auch in den industrialisierten Ländern analysiert *Johannes Müller* im letzten Kapitel seiner entwicklungsethischen Grundlegung die zivilgesellschaftlichen Akteure und ihre Handlungsmöglichkeiten.<sup>54</sup> Die 1999 veröffentlichte Studie der DBK-Sachverständigengruppe und katholischer Hilfswerke zur Globalisierung geht in ihren Ausführungen zur internationalen Zivilgesellschaft u. a. auf NRO ein und würdigt im Hinblick auf die wachsenden Weltordnungsprobleme deren internationale Vernetzung.<sup>55</sup> Für eine Stärkung der NRO und gegen ihre Überschätzung spricht sich ebenfalls *Gerhard Kruij* im Rahmen eines Aufsatzes zur Globalisierung aus. Für ihn sind sie bedeutende Akteure in einer »Welt-Diskursgemeinschaft«<sup>56</sup>. *Martin Maier* und *Hermann Schalück* haben mit ihren jüngsten JCSW-Beiträgen zur Rolle der Kirchen im

---

<sup>51</sup> *Josef Römelt*, *Jenseits von Pragmatismus und Resignation. Perspektiven christlicher Verantwortung für Umwelt, Frieden und soziale Gerechtigkeit* (Handbuch der Moraltheologie 3), Regensburg 1999, 71.

<sup>52</sup> Vgl. *Demirovic* (Anm. 24), 255 f.; *Karl Jüsten*, *Ethik und Ethos der Demokratie* (Abhandlungen zur Sozialethik 43), Paderborn 1999, thematisiert ausführlich einen »spirituellen Bauplan einer ›wahren Demokratie‹ und entwickelt so ein »demokratisches Tugendethos«. Auf soziale Bewegungen oder NRO geht er nicht ein.

<sup>53</sup> Vgl. *Wiemeyer*, *Europäische Union und weltwirtschaftliche Gerechtigkeit. Die Perspektive der Christlichen Sozialethik* (Schriften des Instituts für christliche Sozialwissenschaften 39), Münster 1998, 185–187. Siehe auch das ausführliche Sachregister zum Stichwort »Nicht-Regierungs-Organisationen«.

<sup>54</sup> Vgl. *Müller*, *Entwicklungspolitik als globale Herausforderung. Methodische und ethische Grundlegung* (Kon-Texte 5), Stuttgart 1997, 180–183, vgl. auch 164 f.

<sup>55</sup> Vgl. *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz* (Anm. 22), 39 f., 62 f.

<sup>56</sup> Vgl. *Gerhard Kruij*, *Globalisierung als Chance für universelle Solidarität: Situation und Perspektiven der »Entwicklungszusammenarbeit«*, in: *Hans-Joachim Höhn* (Hrsg.), *Christliche Sozialethik interdisziplinär*, Paderborn 1997, 309–336, bes. 335.

Globalisierungsprozess auch die NRO im Blick gehabt. *Friedrich Heckmann, Klaus Hock* und *Hans Spitzeck* ziehen dann auch konsequent die Parallele zwischen NRO und den Kirchen als (entwicklungs)politischen Akteuren der Zivilgesellschaft.<sup>57</sup>

Die drei hier aufgezeigten sozialetischen Zugänge zum NRO-Phänomen wie auch die zuvor rekapitulierten sozialwissenschaftlichen Kontexte der NRO-Diskussion weisen auf den sozialetischen Forschungsbedarf hin, der sich aus dem faktischen Bedeutungszuwachs der NRO ergibt. Um letzteren analytisch schärfer fassen zu können, sollen im Folgenden die auch NRO determinierenden Veränderungen des politischen Aufgaben- und Handlungsrahmens eruiert werden.

### 3. VERÄNDERTE BEDINGUNGEN POLITISCHER STEUERUNGSPROZESSE

Die Global Governance-Diskussion macht eine wachsende Diskrepanz zwischen Globalisierungseffekten und z. T. damit verbundenen Weltproblemen auf der einen Seite und der begrenzten Reichweite staatlicher ›Inselpolitik‹ auf der anderen Seite deutlich. Einzelne Aspekte der sich u. a. dadurch als notwendig erweisenden Erneuerung politischer Organisations- und Steuerungsmuster sollen im Folgenden thematisiert werden.

#### 3.1. Die entgrenzte Marktwirtschaft

Anfang der 90er Jahre klagte die Bundesrepublik ohne Erfolg gegen die EU-Bananenmarkt-Ordnung, welche bis heute die Preise der Südfrüchte durch eine die EU-Übersee- und AKP-Länder bevorzugende Importkontingentierung höher hält, als es der freie Wettbewerb mit so genannten ›Dollarbananen‹ zulassen würde. Die EU wiederum wird seit einigen Monaten durch angedrohte Sanktionen der WTO unter Druck

---

<sup>57</sup> Vgl. *Martin Maier*, Die Kirche als ›Global Player‹ – Theologische Überlegungen zu einer menschengerechten Globalisierung, in: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 41 (2000) 130–146, bes. 130; *Hermann Schalück*, Bleibt die Kirche im Dorf? Globalisierung als Herausforderung an das kirchliche Selbstverständnis, in: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 41 (2000) 147–159, bes. 158f.; *Friedrich Heckmann*, NGOs sind anders? Die Kirche in der globalen Gesellschaft. Fragen an das kirchliche Handeln im Zeitalter der Globalisierung, in: *Andreas Fritzsche/Manfred Kwiran (Hrsg.)*, Kirche(n) und Gesellschaft (Ökumenische Sozialethik 3), München 2000, 196–223; *Klaus Hock*, Kirche als Teil der Zivilgesellschaft, in: *epd-Entwicklungspolitik* 4/5/2000, 26–31; *Hans Spitzeck*, Kirche in der Einen Welt, in: *epd-Entwicklungspolitik* 4/5/2000, 35.

gesetzt, die bereits 1997 eine ähnliche Quotenregelung als Verstoß gegen geltendes Handelsrecht verurteilte.<sup>58</sup> Die deutsche Außenhandelspolitik spielt in diesem Zusammenhang nur noch eine untergeordnete Rolle. So gesehen kann den Bananen hierzulande politische Symbolkraft zugesprochen werden: Sie stehen für die staatlichen Souveränitätsverzichte bzw. -verluste zugunsten entgrenzter Märkte und einer neuen Kompetenzverteilung auf überstaatliche Institutionen. Diese kompensieren die sich reduzierenden Möglichkeiten staatlicher Steuerungsleistungen jedoch nur zum Teil: einmal, weil es sich bei den bedeutenden Regulierungsinstanzen der Weltwirtschaft wie dem IWF oder der WTO um Akteure handelt, die vor allem auf weitere Liberalisierungsprozesse, also z. B. gegen beschäftigungspolitische oder sozialstaatliche Regulierungen, ausgerichtet sind und solche überwiegend als marktbehindernde Mechanismen wahrnehmen. Und zweitens, weil sie nur eingeschränkt der demokratischen Kontrolle und dem öffentlichen Legitimationsdruck unterliegen.<sup>59</sup> Ergeben sich also aus der ökonomischen Liberalisierung für die Staaten verengte Gestaltungsspielräume, so gewinnen Transnationale Konzerne (TNK) zunehmend an weltwirtschaftlichem Einfluss.<sup>60</sup> Dieser lässt sich u. a. an der Zunahme und den Größenrekorden von Fusionen oder dem wachsenden Anteil des konzerninternen Handels am Welthandel ablesen. Angesichts sinkender nationaler Kontrollierbarkeit steigt jedoch nicht nur die Gefahr der Oligopolisierung einzelner Sektoren des Weltmarktes und damit der privatwirtschaftlichen Wettbewerbsbeschränkung, sondern auch die der Unterminierung staatlicher Bemühungen um Umwelt- oder Sozialstandards.<sup>61</sup> Eine Beschreibung der TNK als »Träger des moralischen Universalismus der

---

<sup>58</sup> Vgl. *Heimo Claasen*, Bananen festgefahren, in: epd-Entwicklungspolitik 14/15/2000, 9f.; *Wiemeyer* (Anm. 53), 95, 149.

<sup>59</sup> Vgl. *Messner*, Ökonomie und Globalisierung, in: *ders./Hauchler/Nuscheler* (Hrsg.), Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen, Bonn 1997, 135–167, bes. 150.

<sup>60</sup> Die Rollen beispielsweise der US-Konzerne Dole und Chiquita im transatlantischen Bananestreit oder von British-Shell in Nigeria wären sicher eigene Untersuchungen wert. Vgl. *Altwater/Mahnkopf* (Anm. 32), 246–275; *Gabriel*, Globalisierung: Schicksal oder Verantwortungsraum? Sozialethische Überlegungen, in: epd-Dokumentation 1/1999, Frankfurt 1999, 62–68, bes. 63.

<sup>61</sup> Vgl. *Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert*, Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt 1994, 12–17, 207–209; *Jakobeit* (Anm. 30), 208–211; *Messner*, Ökonomie (Anm. 59), 142–148; *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (Hrsg.), Globalisierung und Entwicklungszusammenarbeit I (BMZ Spezial), Bonn 1999.

weltweit fairen Chancen für alle«<sup>62</sup> ist m. E. empirisch kaum verifizierbar. Vielmehr gilt es, nach effizienten Ordnungsmustern zu suchen, die weltwirtschaftliche Entwicklungen so zu steuern in der Lage sind, dass die die ökonomische Globalisierung ermöglichende Reduzierung von Transformations- und Transaktionskosten nicht durch globalisierungsbedingte ökologische oder soziale Kosten aufgewogen werden, sondern im besten Falle diese selber sogar senken helfen.<sup>63</sup> Dass damit die bisherigen staatlichen Steuerungsinstrumente überfordert sind, dürfte hier ebenso deutlich geworden sein wie bei der WTO-Tagung in Seattle Ende 1999 der auch aufgrund dieser Steuerungsdefizite sich einstellende internationale Bedeutungszuwachs zivilgesellschaftlicher Organisationen im Protest gegen eine als zügellos gefürchtete Weltwirtschaft.<sup>64</sup>

### 3.2. Ökologisch-soziale Interdependenzprobleme

Wie in der Ökonomie hat auch in den umwelt- und entwicklungspolitischen Bereichen ein Bewusstsein um globale wechselseitige, wenn auch ungleiche Abhängigkeiten zugenommen und die Suche nach neuen Politiken intensiviert. Das Leitbild der ›nachhaltigen Entwicklung‹ orientiert diese Suche zumindest in konzeptioneller Hinsicht und stellt den engen Zusammenhang ökologischer, ökonomischer und sozialer Wechselbeziehungen auf der räumlichen wie zeitlichen Achse menschlichen Lebens heraus. Die sich weiter zuspitzenden Bedrohungen des ökologischen Gleichgewichtes gefährden zwar vorrangig Entwicklungsländer, welche sich z. B. aufwendige Deiche gegen den ansteigenden Meeresspiegel, agrarökonomische Alternativen gegen den Verlust an Bodenfruchtbarkeit und Artenvielfalt oder soziale Kompensationsleistungen für von (schleichenden) ökologischen Katastrophen Betroffene nicht lei-

<sup>62</sup> So *Richard Münch*, Internationale Arbeitsteilung und globale Politiknetze: Auf dem Weg zu einer globalen Ordnung, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 41 (2000) 14–31, 30. Nüchterner dazu: *Michael Schramm*, Globale Kooperation und Weltwirtschaftsordnung, in: *Römel* (Anm. 51), 279–312, bes. 299–301; *Müller*, Weltkirche als Lerngemeinschaft – Modell einer menschengerechten Entwicklung?, in: *Stimmen der Zeit* 217 (1999) 317–328, bes. 321 f.

<sup>63</sup> Vgl. *Reinhard Zintl*, Wirtschaft im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft, in: *Wilhelm Korff u. a. (Hrsg.)*, Handbuch der Wirtschaftsethik, Bd. 1: Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik, Gütersloh 1999, 781–803, bes. 796–801.

<sup>64</sup> Vgl. dazu *Altvater/Mahnkopf* (Anm. 32), 580: »Mit dem Bedeutungsverlust der Grenzen des Nationalstaates und mit dem spiegelbildlichen Bedeutungszuwachs des globalen Marktes verändern sich auch das Verhältnis von Ökonomie und Politik und von Begriff und Selbstverständnis von Staatsmacht und Staatsvolk, also von Raum und Zeit der ›Kratie‹ des ›Demos‹.«

sten können, berühren aber zunehmend auch die langfristigen Interessen der industrialisierten Länder an ökologisch zufrieden stellenden Lebensbedingungen.<sup>65</sup> Wie im Umweltbereich, so begründen auch die Entwicklungspolitiken der OECD-Staaten ihre Sorge um weltweite wirtschaftliche und politische Stabilität, der ohne ein Minimum an sozialem Interessenausgleich in und zwischen den Ländern nur wenig Chancen eingeräumt werden, mit einem aufgeklärten Eigeninteresse. ›Globale Zukunftssicherung‹ heißt hier seit einigen Jahren die Devise über Parteigrenzen hinweg.<sup>66</sup> Sie nimmt die ökologischen und sozialpolitischen Interdependenzen im Nord-Süd-Konflikt ernst, trägt der gemeinsamen Verwiesenheit aller Staaten auf die natürlichen Lebensgrundlagen Rechnung und fokussiert das politische Interesse auf die Erfolgsaussichten vorherrschender Politikmuster, wo es schnell bei der Diskrepanz zwischen tatsächlichen und notwendigen Steuerungsstrategien hängen bleibt. Eine eingehendere Politik-Analyse in den Bereichen Umwelt und Entwicklung führt dann auch zu dem Ergebnis, dass sich seit den 60er Jahren die Politikkonzepte und Akteurskonstellationen weiterentwickelt haben, inzwischen aber an Grenzen gestoßen sind, die national durch wirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Eigenlogiken und international durch institutionelle Schwächen bestimmt werden.<sup>67</sup> Beide Begrenzungen weisen auf die Ergänzungsbedürftigkeit staatlicher Politikgestaltung hin: Auf *nationaler Ebene* geht es um die Herstellung politischen Willens zur nachhaltigen Entwicklung weit über das herrschende gesellschaftliche Naturverhältnis hinaus. Den auch in den Einfluss- und Entscheidungsstrukturen im Vorfeld der parlamentarischen Institutio-

<sup>65</sup> Während der Nordpol inzwischen eisfrei schiffbar war, sind im Pazifischen Ozean die ersten Inseln im Meer versunken. Vgl. *Altvater/Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hrsg.)*, Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, 2. Aufl., Münster 2000, 7; *Petra Stephan*, Umweltmedien und Umweltschäden, in: *Hauchler/Messner/Nuscheler (Hrsg.)*, Globale Trends 2000 (Anm. 30), 295–317; *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz* (Anm. 22), 31–34.

<sup>66</sup> Vgl. *Eckhard Deutscher/Uwe Holtz/Roland Röscheisen (Hrsg.)*, Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien, Unkel/Rhein 1998; *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*, Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik, überarbeitete Neuauflage, Berlin 1999, 29–33. Ältere Auflagen dieses Handbuchs haben mit Blick auf die Armut und ihre Folgen in den Entwicklungsländern noch stärker auf das darin liegende »globale Bedrohungspotential für den Frieden in der Welt und die Zukunft der Menschheit« abgehoben.

<sup>67</sup> Vgl. die hervorragenden Übersichten von *Martin Jänicke/Philip Kunig/Michael Stitzel*, Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen, Bonn 1999, 30–48, 137–157 und *Nuscheler*, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 4. Auflage, Bonn 1996, 378–393, 514–525.

nen zu konstatierenden Mangel an einem solchen kennzeichnete *Kofi Annan* in seiner Ansprache vor dem ECOSOC am 5. Juli 1999 als »the true deficit: not trade deficits or budget deficits but rather the deficit in political will is our biggest obstacle.«<sup>68</sup> NRO wird nun bei der Bewältigung der Aufgabe, sowohl »die begrenzten Ressourcenbestände und die beschränkte ökologische Tragfähigkeit in soziale und ökonomische Rationalitätsschranken zu verwandeln«<sup>69</sup>, als auch »in beachtlichem Maß Verständnis für die Aufgaben und Ziele privater und staatlicher Entwicklungszusammenarbeit«<sup>70</sup> zu wecken, eine große Bedeutung zugesprochen. »Eine nachhaltige Entwicklung des Planeten«, so lässt sich vorläufig zusammenfassen, »kann nur in einem breiten gesellschaftlichen Mobilisierungsprozeß und in Auseinandersetzung mit den Kräften des Status quo erreicht werden.«<sup>71</sup> Auf *internationaler Ebene* ist die »unzureichende Lösungskompetenz staatlicher Träger und deren defensive Krisenbewältigung gegenüber dem wachsenden Problemdruck«<sup>72</sup> nicht nur in Umwelt- und Entwicklungsfragen durch eine effektive Global Governance-Architektur zu ergänzen. Außenminister *Fischer* hat das Problem bei der UN-Vollversammlung im September 2000 wie folgt umschrieben: »Wenn es uns nicht gelingt, die Vereinten Nationen an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen und umfassend zu modernisieren, dann werden sie ins Abseits geraten, mit fatalen Auswirkungen auf Frieden und Entwicklung, Menschenrechte, Umwelt und sozialen Fortschritt. Wir alle, reich und arm, werden die Verlierer sein.«<sup>73</sup> Da die Einzelstaaten einen guten Teil ihrer Handlungsfähigkeit verloren haben, müssen sie die drängenden Interdependenzprobleme auf globaler Ebene durch gemeinsame und mit weiter reichenden Souveränitätsrechten als bisher ausgestattete Institutionen angehen. »Konferenzpolitische Klügelbildung und deren mediale Aufblähung reicht

<sup>68</sup> *Kofi Annan*, Opening address to the ECOSOC, delivered at the Palais des Nations in Geneva on July 5th, 1999, zitiert nach: [www.unog.ch/broadcast/speeches/annan.htm](http://www.unog.ch/broadcast/speeches/annan.htm).

<sup>69</sup> *Brand* (Anm. 4), 134; vgl. auch *Jänicke/Kunig/Stitzel* (Anm. 67), 17; *Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen* (Anm. 11), 149–152.

<sup>70</sup> *BMZ*, Journalistenhandbuch (Anm. 66), 237.

<sup>71</sup> *Andreas Missbach*, Nachhaltige Entwicklung und Nord-Süd-Konflikt. Das Umfeld von NGO-Aktivitäten am Beispiel der internationalen Klimapolitik, in: *Altwater/Brunnengräber/Haake/Walk* (Anm. 65), 86–113, 110.

<sup>72</sup> *Brand* (Anm. 4), 30.

<sup>73</sup> Bundesaußenminister *Joschka Fischer*, Rede vor der UN-Vollversammlung am 14.09.2000, zitiert nach: [www.auswaertiges-amt.de/3\\_auspol/index.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/3_auspol/index.htm); vgl. *Udo E. Simonis*, Architektur einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, in: *Nuscheler (Hrsg.)*, Entwicklung und Frieden (Anm. 22), 427–445, bes. 440f.; *Nuscheler*, Entwicklungspolitik (Anm. 67), 460–463.

dazu mit Sicherheit nicht aus.«<sup>74</sup> Hier schließt sich nun die Frage nach der Bedeutung der Medien und der von ihr wesentlich geprägten Öffentlichkeit für staatliche Steuerungsprozesse an.

### 3.3. Strukturwandel der Öffentlichkeit

In demokratischen Gesellschaften gilt die öffentliche Meinung als ein richtungweisender Faktor der politischen Willensbildung. Sie wird ermöglicht und dynamisch weiterentwickelt durch gesellschaftliche Kommunikations-, Informations- und Beteiligungsverhältnisse, die als solche einen ›Aktionsbereich Öffentlichkeit‹ konstituieren. Dieser bildet sich mit den *Globalisierungsprozessen* verstärkt auch auf Weltebene aus. Die inzwischen institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten von NRO an Teilen des UN-Systems, die Verbreitung grenzüberschreitender Informations- und Kommunikationstechnologien sowie das Wissen um die oben umschriebenen ökonomischen, ökologischen und sozialen Interdependenzen tragen dazu bei, dass sich Öffentlichkeit nicht mehr allein als Gegenüber der staatlichen Ordnungsmacht verstehen lässt, sondern in Anfängen auch auf internationaler Ebene situiert ist. Eine solche bisher nur in Umrissen erkennbare und in ihren kontrollierenden und dirigierenden Potenzialen überwiegend durch die Medienpräsenz internationaler NRO forcierte Weltöffentlichkeit bildet eine Perspektive heraus, die einzelstaatliches Handeln oder Nicht-Handeln in internationalen Zusammenhängen verortet. Mittlerweile haben kritische Protagonisten der Weltöffentlichkeit im Umfeld großer Konferenzen, des UN-Systems oder in enger Kooperation mit nationalen Organisationen der Zivilgesellschaften Aktionsformen wie alternative Gegengipfel oder internationale Kampagnen generiert, die politische wie ökonomische Steuerungsprozesse auf nationaler und internationaler Ebene wirksam tangieren.<sup>75</sup> Da diese Weltöffentlichkeit hinsichtlich der ihr zugrunde

---

<sup>74</sup> *Missbach* (Anm. 71), 110.

<sup>75</sup> Die ›professionellen‹ NRO-Konferenzen zur internationalen Tagung ›Urban 21‹ in Berlin und zur UN-Sondergeneralversammlung ›Kopenhagen plus 5‹ in Genf (beide im Sommer 2000), die internationale Entschuldungskampagne Jubilee 2000 oder die Clean Clothes Campaign sind eindrucksvolle Beispiele. Vgl. auch *Gabriel*, Globalisierung (Anm. 60), 63 f.; *Hans Kleinsteuber/Barbara Thomas*, Kommunikation, Medien, Wissensgesellschaft, in: *Hauchler/Messner/Nuscheler* (Hrsg.), Globale Trends 2000 (Anm. 30), 141–165, bes. 152 f., 160 f. Für die Organisation der zivilen Weltöffentlichkeit spielen die Internet- und Mailing-Möglichkeiten eine herausragende Rolle. Siehe dazu die Association for Progressive Communications internationaler NRO ([www.apc.org](http://www.apc.org)) oder deren deutsches Mitgliedsnetzwerk ComLink ([www.comlink.org](http://www.comlink.org)).

liegenden Ressourcen, der Informationsströme und Beteiligungsmöglichkeiten die Disparitäten der Weltbevölkerung widerspiegelt, muss sie als vermachtet eingestuft und kritisch reflektiert werden. Damit haben die Entwicklungen hin zu einer globalisierten Öffentlichkeit etwas mit einem weiteren Aspekt des Strukturwandels der Öffentlichkeit gemein, der als *Prozess der Medialisierung* bezeichnet wird.<sup>76</sup> Wie bei den oben angeführten internationalen Konferenzen hängt die Öffentlichkeitsrelevanz der Politik insgesamt immer weniger allein von erzielten Verhandlungsergebnissen als zunehmend auch von deren medialer Präsentation ab. Mit wachsender Bedeutung der telemedialen Aufbereitung von Nachrichten für den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess werden die expressiven und symbolischen Dimensionen politischen Handelns erheblich aufgewertet. Dadurch verstärkt sich der Trend zur Inszenierung von Politik, zur vereinfachenden Zuspitzung komplexer Problemzusammenhänge und zur Selektion von politischen Themen nach medialen Vermarktungskriterien.<sup>77</sup> So kommt den Medien ein Einfluss zu, der das klassische Modell der Gewaltenteilung nach *Montesquieu* längst gesprengt hat und die Vorstellung von Öffentlichkeit als einer die politisch-staatliche Macht kontrollierenden Instanz zumindest insoweit problematisch erscheinen lässt, als die mediale Herstellung von Öffentlichkeit den ökonomischen Gesetzen von Angebot und Nachfrage folgt. Neben der Politik und den Medien selbst tragen demnach auch die Bürger als Konsumenten Verantwortung für die Qualität der stets neu zu konstituierenden Öffentlichkeit.<sup>78</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass ›die‹ Öffentlichkeit bereits ein Konstrukt ist, welches zumeist die ›bürgerliche Öffentlichkeit‹ meint und andere Öffentlichkeiten ausschließt. Denn in modernen Massengesellschaften entscheiden vor allem die Medien über die Teilnahme an ihr. Diese haben auch eine weitgehende Definitionsmacht über Themen und Probleme, welche in der Öffentlichkeit verhandelt werden. Für das Verständnis

---

<sup>76</sup> Vgl. hierzu auch das Vorwort zur Neuauflage des Klassikers von *Jürgen Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a. M. 1990, 11–53.

<sup>77</sup> Vgl. *Brunnengräber* (Anm. 14), 14f., 22f.; *Gabriel*, *Globalisierung* (Anm. 60), 63f.; *Manfred Schmitz*, *Die Macht der Medien und die Demokratie*, in: *Gerhard Göhler* (Hrsg.), *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*, Baden-Baden 1995, 133–148, bes. 138–140.

<sup>78</sup> Vgl. *Furger*, *Politik* (Anm. 48), 211f., 215; *Römel* (Anm. 51), 71f.; *Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz* (Hrsg.), *Chancen und Risiken der Mediengesellschaft. Gemeinsame Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland* (Gemeinsame Texte 10), Bonn-Hannover 1997, Kap. 1.2.5.

von Öffentlichkeit bedeutet dies, dass der freie Zugang zu den öffentlich gehandelten Informationen im Vordergrund steht, während die allgemein mögliche aktive Teilnahme an der Öffentlichkeit vernachlässigt wird. Insofern die Medien hier eine Wächterfunktion übernommen haben, kann von einer Umkehrung im *agenda setting* gesprochen werden: Die Präsentation politischer Probleme durch die Medien wird für den öffentlichen Prozess der Politikgestaltung wichtiger als die Problemwahrnehmung und -vermittlung durch die politischen Akteure selbst.<sup>79</sup> Auf diese und die weiter oben angeführten Entwicklungen im Bedingungsgefüge staatlicher Steuerungsprozesse haben sowohl die Politikwissenschaftler als auch die Politiker reagiert.

### 3.4. Verabschiedung dysfunktionaler Staatstheorien

Mit den ökonomischen und politischen Implosionen der realsozialistischen Zentralstaaten stand Anfang der 90er Jahre das marktwirtschaftliche Demokratiemodell des Westens auf der Siegertreppe der Geschichte. Dessen Überlegenheit täuscht(e) freilich über die sich schon lange abzeichnenden Funktionsverluste seiner traditionellen staatlichen Steuerungsformen hinweg. Während diese auf »den Prämissen der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der inneren und äußeren Souveränität des Staates«<sup>80</sup> basieren, erweist sich die Gestaltbarkeit der Gesellschaft und die Verarbeitung neuer Herausforderungen durch den hierarchisch agierenden Staat zunehmend als dessen Überforderung. Drei Problemdimensionen können diesbezüglich definiert werden:<sup>81</sup> *Steigende Steuerungsanforderungen* ergeben sich im Zuge der Globalisierung aus der Entgrenzung u. a. von Wirtschafts-, Umwelt- und Rechtsfragen. Hinzu kommen strukturimmanente Krisen der Arbeitsgesellschaft und des Sozialsystems bei begrenzten haushaltspolitischen Handlungsspielräumen. Zweitens führen aufgrund von Differenzierungsprozessen steigende Komplexitäten und Eigendynamiken gesellschaftlicher Sektoren zu *neuen, vielfältigen Steuerungsproblemen*: Den klassischen Steuerungsmedien Recht, Macht und Geld kann nur noch bedingte Problemlösungskapazität zugesprochen werden. Informations-

<sup>79</sup> Vgl. Brand (Anm. 4), 114; Jänicke/Kunig/Stitzel (Anm. 67), 54–57.

<sup>80</sup> Messner, Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Altvater/Brunnengräber/Haake/Walk (Anm. 65), 28–65, 34.

<sup>81</sup> Vgl. ebd., bes. 28–38; Zintl (Anm. 63), 791–796; Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit (Anm. 39), Nr. 140f.: Es ist nötig, »die Kräfte der gesellschaftlichen Selbststeuerung und Selbstverwaltung zu stärken«.

fluss, die Fähigkeit zur Kommunikation und zur Entwicklung gemeinsamer Strategien zwischen den gesellschaftlichen Akteursgruppen und Politikarenen sowie die kooperative Implementierung von Politiken gewinnen dagegen an Bedeutung.<sup>82</sup> Und drittens wächst »die Herausforderung, die *gesellschaftliche Integration* gegen Globalisierungstrends und Fragmentierungstendenzen zu bewahren«<sup>83</sup>. Mächtigen Partikularinteressen, sozialen Disparitäten und dem Verlust gemeinsamer Wertorientierungen kann mit staatlichen Verordnungen allein nur schwerlich zufrieden stellend begegnet werden.<sup>84</sup> In Reaktion auf diese drei Problem-bündel haben parlamentarische Demokratien sowohl national wie auch international neue policy-Prozesse entwickelt, die sich durch die Kompetenzübertragung auf bzw. verstärkte Einbeziehung von nichtstaatlichen Instanzen auszeichnen. Letztere wurden z.T. gezielt geschaffen, wie die internationalen Umweltregime oder der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag. Andere wurden aufgrund ihrer Problemlösungsressourcen anerkannt und in Abstimmungsprozesse integriert, wie z.B. die Tarifvertragsparteien im Bündnis für Arbeit oder einzelne NRO in Menschenrechtsfragen.<sup>85</sup> Die Interaktionsmuster zwischen Staat und nichtstaatlichen Instanzen fallen in den verschiedenen Politikbereichen freilich unterschiedlich ins Gewicht, so dass hier resümierend vor allem die allgemeine Tendenz zur Relativierung staatlicher Macht zugunsten von Souveränitätszuwächsen anderer Akteure, nicht zuletzt der NRO, festzuhalten ist.

Die in diesem Kapitel umrissenen NRO-relevanten Politikzusammenhänge haben einen Kontext für das Verständnis und die Beurteilung von NRO eröffnet, der weder deren Idealisierung noch deren Vernachlässi-

---

<sup>82</sup> Vgl. *Messner*, NGOs (Anm. 12), 18; *Birgit Mangels-Voegt*, Gestaltungsoptionen staatlicher Steuerung – Legitimation und Nutzen pluraler Kooperationsnetzwerke im politischen Entscheidungsprozess, in: *dies./Antje Blöcker/Ulrich Heyder* (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft (FS Lompe, Beiträge zur Politikwissenschaft 68), Frankfurt a. M. 1997, 69–80; *Hengsbach*, Abschied von der Konkurrenzgesellschaft. Für eine neue Ethik in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, München 1995, 24–34, 143–147.

<sup>83</sup> *Messner*, Netzwerktheorien (Anm. 80), 30 (Hervorh. H. K.); vgl. auch Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit (Anm. 39), Nr. 2.

<sup>84</sup> Vgl. *Thomas Fues*, Armut und Reichtum, in: *Hauchler/Messner/Nuscheler* (Hrsg.), Globale Trends 2000 (Anm. 30), 77–99.

<sup>85</sup> Vgl. *Nuscheler*, Menschenrechtspolitik (Anm. 32), 18 f.; *Brand/Brunnengräber/Schrader u. a.* (Anm. 8), 74–76. Zur Zukunft des Staates vgl. *Otfried Höffe*, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München 1999, 153–189; *Messner* (Hrsg.), Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft (EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 5), Bonn 1998, 14–97.

gung angeraten sein lässt. Vielmehr erscheint eine eingehendere und hier nur exemplarisch zu leistende Untersuchung notwendig, die NRO-typische Handlungs- und Problemmuster und ihre Rollen zumindest in einem Politikfeld identifizieren hilft. Dafür bietet sich aufgrund ihrer realpolitischen Bedeutung, ihrer ausdifferenzierten (Inter-)Aktionsformen und der sozialwissenschaftlichen Forschungslage die Gruppe der entwicklungspolitischen NRO in Deutschland an.

#### 4. NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Entwicklungspolitische NRO sind ein fester Bestandteil der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Teilweise älter als das 1961 gegründete Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), prägen sie sowohl das öffentliche Bild dieses Politikfeldes als auch dessen praktische Gestaltung entscheidend mit. Ihre finanziellen Eigenleistungen von rund 1,5 Mrd. DM jährlich stellen einen auch im internationalen Vergleich beachtlichen Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit dar.<sup>86</sup> Die qualitative Einschätzung ihrer Arbeit schwankt jedoch.

##### *4.1. Zwischen Wunsch und Wirklichkeit*

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Unzufriedenheit mit der staatlichen Entwicklungspolitik und der in den 80er Jahren einsetzenden Entdeckung von direkten Möglichkeiten der Armutsbekämpfung wurden NRO in den 90er Jahren als die neuen entwicklungspolitischen Hoffnungsträger gehandelt. Der Kontrast zwischen ihren Selbsthilfeprojekten und den staatlichen Großprojekten beeindruckt(e) ebenso wie ihre Kritik an vorherrschenden Politikkonzepten. Im Vergleich mit den staatlichen entwicklungspolitischen Instrumentarien werden ihnen dann auch Unabhängigkeit von außenpolitischen und -wirtschaftlichen Interessen, unbürokratische Nähe zu den Zielgruppen, Organisationsfähigkeit von Selbsthilfepotenzialen, Konzentration auf Armutsbekämpfungsstrategien, niedriger Verwaltungs- und Lohnkostenaufwand und eine aktivere Inlandsarbeit unter Einbeziehung notwendiger Struktur- und Bewusstseinsänderungen in den Industrieländern als Vorzüge zuer-

---

<sup>86</sup> Vgl. *Nohlen* (Anm. 34), 559.

kannt.<sup>87</sup> Das BMZ bescheinigte den NRO dementsprechend: »Nicht-staatliche Einrichtungen der Entwicklungshilfe sind in besonderem Maße in der Lage, den Armen in den Entwicklungsländern unmittelbar zu helfen.«<sup>88</sup> Einer generalisierenden Überbewertung der auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit bezogenen *komparativen* Vorteile der NRO hält *Rodger Wegner* entgegen, dass die NRO häufig »zugeschriebenen ›articles of faith‹ sich in der Praxis nur eingeschränkt wiederfinden und Wirkungen nicht-staatlicher Entwicklungshilfe differenzierter und skeptischer zu beurteilen sind«<sup>89</sup>. Darauf reagierend konstatiert *Werner Schuster*: »Staatliche Entwicklungshilfe, mit den gleichen Maßstäben gemessen, dürfte deutlich schlechter hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit beurteilt werden.«<sup>90</sup> *Manfred Glagow* wiederum versteift sich auf seine These, NRO seien anders als Markt- und Staatsorganisationen, aber nicht besser, ohne einen systematischen Nachweis über seine Bewertungskriterien mitzuliefern.<sup>91</sup> Die Diskussion vorantreiben könnte daher eine differenziertere Argumentation, die einerseits ihre Maßstäbe offen legt und andererseits von der pauschalisierenden Gegenüberstellung *der* NRO gegenüber *dem* staatlichen Instrumentarium Abschied nimmt. Im Folgenden soll ein erster Versuch in diese Richtung unternommen werden, indem die entwicklungspolitischen NRO in Deutschland weder als Kollektiv noch allein im kritischen Vergleich mit der staatlichen Entwicklungspolitik, sondern nach zuvor zu klärenden sozialemethischen Gesichtspunkten untersucht werden.

#### 4.2. Die Perspektive des Notwendigen

Die christlich-sozialethische Sicht von entwicklungspolitischen NRO ist entsprechend der unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zum Phänomen (vgl. Kap. 2.3) und der skizzierten Vielschichtigkeit des Kontextes (vgl. Kap. 3) nicht auf konkrete Politik- oder Entwicklungstheorien einzugrenzen. Vielmehr gehört es zum sozialemethischen Proprium, relevante Strukturen, Institutionen und gesellschaftliche Interaktionsmuster

<sup>87</sup> Vgl. *Nuscheler*, Entwicklungspolitik (Anm. 67), 503; *Wiemeyer* (Anm. 53), 185; *Müller* (Anm. 54), 182; *Köß* (Anm. 36), 64 f.

<sup>88</sup> *BMZ*, Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1986, § 98; vgl. auch *BMZ*, Journalistenhandbuch (Anm. 66), 236–238.

<sup>89</sup> *Wegner* (Anm. 2), 43.

<sup>90</sup> *Werner Schuster*, Zur notwendigen Stärkung der NROs in der Entwicklungszusammenarbeit, in: *Röscheisen* (Hrsg.), Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel/Rhein 1994, 132–144, 141.

<sup>91</sup> Vgl. *Glagow*, Nichtregierungsorganisationen und kein Ende (Anm. 16), 27; *ders.*, NRO (Anm. 10), 323.

stets neu auf ihre Finalitäten und Effizienzen hin zu befragen und vor dem Hintergrund der christlichen Hoffnung auf umfassenden Frieden, Gerechtigkeit für alle und die Vollendung der Schöpfung zu bewerten.<sup>92</sup> Das erkenntnisleitende und handlungsorientierende Interesse der christlichen Sozialethik gilt hierbei insbesondere den Faktoren, die dieser Hoffnung entgegenstehen bzw. ihrer Realisierung förderlich sind. In entwicklungspolitischen Fragen findet es seinen intensivsten Ausdruck einmal in der Sorge um eine den Eigenwert der Natur mit den Bedürfnissen der jetzigen und zukünftigen Generationen in Einklang bringende nachhaltige Entwicklung sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern, sodann im Einsatz für eine die Würde und die Selbsthilfepotenziale der Armen und Marginalisierten in den Mittelpunkt stellenden Armutsbekämpfung, und schließlich in der Suche nach demokratisch strukturierten Politikmustern, die dem globalen Handlungsbedarf gerecht werden, ohne die Einzelnen aus ihrer personalen Verantwortung zu entlassen.<sup>93</sup> Entwicklungspolitische NRO aus dieser Perspektive sozialetischen Interesses an Notwendenden Veränderungen zu untersuchen, erfordert eine zumindest überblicksartige Darstellung der die NRO wesentlich bestimmenden Arbeitsschwerpunkte, mit denen sie den entwicklungspolitischen Herausforderungen unter gegebenen Bedingungen politischer Steuerungsprozesse begegnen.

#### 4.3. Arbeitsschwerpunkte *entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen*

Am Rande des G-7-Gipfels und des Treffens von IWF und Weltbank im September 2000 in Prag hob die deutsche Entwicklungsministerin *Wieczorek-Zeul* zusammen mit ihren Fachkolleginnen aus Großbritannien, Holland und Norwegen die besondere Rolle von entwicklungspolitischen NRO bei der sonst von ihr als Paradebeispiel für den rot-grünen Politikwechsel reklamierten Entschuldungsinitiative für die ärmsten

<sup>92</sup> Vgl. den Synodenbeschluss ›Unsere Hoffnung‹, in: Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland. Offizielle Gesamtausgabe I, Freiburg 1976, 84–111; *Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.)*, Die eine Sendung und die vielen Dienste. Zum Selbstverständnis weltkirchlich orientierter Einrichtungen und Initiativen heute (Die deutschen Bischöfe 65), Bonn 2000, Nr. 6–8, 15.

<sup>93</sup> Vgl. *Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.)*, Handeln für die Zukunft der Schöpfung (Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen 19), Bonn 1998; *Deutsche Kommission Justitia et Pax*, Gerechtigkeit für alle. Zur Grundlegung kirchlicher Entwicklungsarbeit, Bonn 1991; *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz* (Anm. 22); Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit (Anm. 39), Nr. 103–125.

Länder hervor: Diese sei im Zusammenwirken progressiver Regierungen mit globalen NRO-Aktionen entstanden.<sup>94</sup> Damit bezieht sie sich auf einen NRO-Arbeitsschwerpunkt, der als *Kampagnenarbeit* bezeichnet werden kann und in der deutschen Erlassjahrkampagne seinen vorläufigen Höhepunkt gefunden hat. Diese auch nach den letztlich erfolgreichen Anti-Apartheid-Kampagnen in den 80er Jahren überwiegend sporadisch organisierte Aktionsform von NRO gewann in den 90er Jahren erheblich an Bedeutung und fand in der internen personellen wie finanziellen Ressourcenaufteilung nicht weniger NRO eine verstärkte institutionelle Absicherung. Die auf Mobilisierung politischen Drucks durch Herstellung einer breiten kritischen Öffentlichkeit angelegten Kampagnen sind auf organisierte Unterstützung angewiesen, die bestmöglich durch eine Kooperation mehrerer NRO zu gewährleisten ist. Mit dem 1995 gegründeten und inzwischen über 100 Mitglieder zählenden *Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen VENRO* sind diesbezüglich die institutionellen Grundlagen verbessert worden, das Defizit an politischem Willen zur armutsorientierten Entwicklungspolitik anzugehen.<sup>95</sup> Wenngleich die öffentlichkeitsbezogene Kampagnenarbeit hinsichtlich der oben konstatierten Medialisierung der Öffentlichkeit zunehmend an Bedeutung gewinnt, gebührt anderen Formen der *Lobbyarbeit*, die eher im Rahmen sachlicher Dialoge und Überzeugungsleistungen ihre Erfolgchancen haben, ebensolche Aufmerksamkeit. Die je nach Größe von NRO auf allen politischen Ebenen mögliche direkte Konfrontation von Entscheidungs- und Mandatsträgern mit entwicklungspolitischen Interessen(gruppen) kann über verschiedene Formen wie Gesprächsrunden im Wahlkreis, Postkartenaktionen, Einladungen zu Fachtagungen, Schattenberichte zur Entwicklungspolitik, informelle Kontakte zu Verantwortungsträgern im BMZ usw. erfolgen<sup>96</sup> und in Anbetracht weit reichender Vernachlässigung ent-

<sup>94</sup> Entschuldung weiter verzögert. Ministerin Wieczorek-Zeul kritisiert amerikanischen Kongress, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 221 vom 25.09.2000, 26.

<sup>95</sup> Die 1990 in Bonn gegründete NRO World Economy, Ecology and Development WEED hat sich auf die Begleitung bzw. Koordinierung von Kampagnen und die Herstellung wissenschaftlicher Expertisen, z. B. zur Reform der Hermes-Exportkreditversicherungen, konzentriert. Vgl. [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org).

<sup>96</sup> Vgl. beispielsweise *Misereor* (Hrsg.), Lobby für die Armen. Hintergründe, Informationen und Argumente für Gespräche mit Bundestagsabgeordneten über den Stellenwert und die Finanzierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Aachen 1998 oder die von *Deutsche Welthungerhilfe* und *terre des hommes* bereits zum achten Mal vorgelegte kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik mit dem Titel ›Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‹. Die NRO Germanwatch versteht sich explizit als Lobbyorganisation und versucht seit 1991 gezielt auf Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft Einfluss zu nehmen. Vgl. [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org).

wicklungspolitischer Aspekte in den verschiedensten Politikzusammenhängen in ihrer Dringlichkeit kaum überschätzt werden. Die politische Einflussnahme über Kampagnen- bzw. Lobbyarbeit würde langfristig jedoch zu kurz greifen, wenn sie nicht auf einem entwicklungspolitisch sensibilisierten Bewusstsein seitens der Bevölkerung aufrufen könnte. Die entwicklungspolitische *Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit* vieler NRO ist daher wie auch aufgrund der engen Zusammenhänge zwischen den privaten Lebensstilen, den notwendigen Strukturveränderungen in den Industrieländern und den (Über-)Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern ein unverzichtbarer Bestandteil entwicklungspolitischen Engagements. Ein Vergleich zwischen den Ausgaben des BMZ für die entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung und den entsprechenden Leistungen deutscher NRO unterstreicht den Stellenwert der letzteren für die deutsche Entwicklungspolitik.<sup>97</sup> Weniger monetär zu messen ist die *konzeptionelle Arbeit* von NRO, mit der die Diskussion sowohl NRO-spezifischer wie auch akteursübergreifender Entwicklungsfragen vorangetrieben wird. Gerade in einem Politikfeld, das immer schon von ideologischen Spannungen und ökonomischen Eigeninteressen überlagert worden ist, gehört die Suche nach expliziten Zielen und Methoden der Armutsbekämpfung zu den wichtigsten Aufgaben derer, die eine menschenwürdige Entwicklung in sich ständig ändernden Zusammenhängen betreiben wollen. Inwieweit die Früchte dieses Arbeitsschwerpunktes auch für die staatliche Entwicklungskonzeption nutzbar gemacht werden, lässt sich angesichts der vom BMZ wiederholten rhetorischen Hochachtung gegenüber der konzeptionellen Zusammenarbeit mit NRO und seiner gegenläufigen Praxis in der Vergabepolitik nicht abschätzen.<sup>98</sup> Ein fünfter und für die meisten kleineren NRO der einzige Arbeitsschwerpunkt ist die *Projektarbeit*. Diese wird seitens

---

<sup>97</sup> Allein der Ausschuss für Entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik (ABP) der evangelischen Kirche wendet jährlich ca. 10 Mio. DM für Bildungs- und Medienarbeit auf, während das BMZ die verschiedensten Formen seiner Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit »nur« mit rund 7 Mio. DM und damit etwa 0,1% seines Gesamthaushaltes finanziert. Vgl. Köß (Anm. 36), 96–98.

<sup>98</sup> Einige Publikationsbeispiele sind *Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe* (Hrsg.), *Arme sind nicht hilflos! Aus der Praxis der Armutsbekämpfung. Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit berichten*, Bonn 1996; *Hermann Dolzer/Martin Dütting/Doris Galinski u. a., Wirkungen und Nebenwirkungen. Ein Beitrag von Misereor zur Diskussion über Wirkungsverständnis und Wirkungserfassung in der Entwicklungszusammenarbeit* (Edition weltweite Solidarität 2), Aachen 1998; *Birte Rodenberg/Wichterich, Macht gewinnen. Eine Studie über Frauenprojekte der Heinrich-Böll-Stiftung im Ausland*, hrsg. von der *Heinrich-Böll-Stiftung*, Berlin 1999; Köß (Anm. 36), 103–111. Entwicklungspolitische Fachtagungen werden laufend unter [www.epo.de](http://www.epo.de) angekündigt.

des BMZ finanziell unterstützt, wobei die sechs politischen Stiftungen der im Bundestag vertretenen Parteien<sup>99</sup> nach dem Sollansatz 2001 der BMZ-Haushaltsplanung 290 Mio. DM erhalten, ohne Eigenmittel in die Projektförderung einzubringen. Die Projekte der kirchlichen Hilfswerke werden im Sollansatz 2001 mit 275 Mio. DM kofinanziert, während das Volumen an Eigenmitteln mit einer Mrd. DM beziffert wird. Die Kofinanzierung der Projekte der übrigen NRO wird vom BMZ für 2001 mit 34 Mio. DM veranschlagt. Deren Spendenaufkommen ist statistisch nicht genau erfasst, wird aber auf 500 Mio. DM geschätzt. Vor dem Hintergrund eines seit Jahren fallenden und entgegen den Beschlüssen des Weltsozialgipfels 1995 in Kopenhagen weit unter 20% liegenden Anteils des staatlichen Entwicklungshilfe-Etats zur Förderung sozialer Grunddienste in den Entwicklungsländern und einer den NRO auch vom BMZ zugeschriebenen Stärke in diesem Bereich kann die staatliche Kofinanzierung der NRO-Projekte nur als unzureichend eingestuft werden.<sup>100</sup> Sosehr die in vielen Punkten alternativlosen Leistungen der NRO in ihren einzelnen Arbeitsschwerpunkten aus der Perspektive des Notwendigen als bedeutungsvoller Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung gewürdigt werden können, so wenig können sie mit Blick auf die anstehenden weltweiten Entwicklungsprobleme einerseits und die ungenutzten Entwicklungspotenziale von NRO andererseits genügen.

#### 4.4. Nichtregierungsorganisationen unter Reformdruck

Die unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkte der entwicklungspolitischen NRO in Deutschland erfordern ein ausdifferenziertes Instrumentarium zur Umsetzung der hoch gesteckten Ziele, das in mehreren Punkten jedoch hinter den eigenen und oft genug auch dem BMZ gegenüber formulierten Ansprüchen zurückbleibt. Die Reformdiskussion darüber ist im Gange: Ein erstes Problem ist die *unzulängliche Wirkungskontrolle* im Rahmen der Projektarbeit. NRO »sind häufig nicht in der Lage, systematisch und umfassend Informationen über ihren eige-

---

<sup>99</sup> Diese bilden zusammen mit den kirchlichen Hilfswerken und sonstigen privaten Trägern der Entwicklungszusammenarbeit die für das BMZ maßgeblichen drei NRO-Gruppen.

<sup>100</sup> Vgl. Karin Adelman, Etat des Entwicklungsministeriums: Durch Umbuchung im Plus, in: epd-Entwicklungspolitik 13/2000, 4; Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel (Arbeitsgruppe 20:20), Soziale Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit – Verwirklichung der 20:20-Initiative 2001, Bonn 2000; Nohlen (Anm. 34); Heckmann (Anm. 57), 204 f.

nen Beitrag, über die Wirkungen der von ihnen unterstützten Leistungen auf Zielgruppenebene bereitzustellen«<sup>101</sup>. Das ungünstige Verhältnis von Kosten für eine professionelle Evaluierung zu den häufig kleinen oder mittleren Projektumsätzen, die Sorge vor Irritationen der Projektpartner vor Ort durch ›bevormundende‹ Kontrollen, das Vertrauen in den entwicklungspolitischen Erfolg der Zielgruppennähe bzw. einer Orientierung an deren Wünschen und der Druck zur positiven Selbstdarstellung auf dem Spendenmarkt haben zur Vernachlässigung dieses elementaren Aspektes der Entwicklungszusammenarbeit geführt. Erste (konzeptionelle) Schritte zur Beseitigung dieses Defizits sind getan worden, können aber nur als Anfang gelten, wenn NRO im langfristigen Eigeninteresse »die hohe moralische Verantwortung gegenüber ihren privaten Spendern«<sup>102</sup> übernehmen wollen. Mit der Evaluation der Projekte steht auch die *Beziehung zu den Projektpartnern* zur Diskussion. Wo Geld in eine Richtung fließt, wird der Partnerschaftsgedanke schnell untergraben, Klientelbeziehungen bilden sich aus, wechselseitige Lernprozesse flachen ab. Hier gegenzusteuern bleibt für NRO eine ständige Herausforderung. Wo die ungleichen Beziehungen zwischen Gebern und Nehmern allerdings einem echten Nord-Süd-Dialog Raum geben, finden internationale Systemzusammenhänge leichter die ihnen angemessene kritische Aufmerksamkeit. Die *mangelnde Bearbeitung von Politikzusammenhängen auf internationaler Ebene* ist dann auch eines der größten Defizite der entwicklungspolitischen NRO. Während Umwelt-, Friedens- oder Frauen-NRO schon lange über entsprechende Vernetzungsstrukturen verfügen und zur globalen Politikfindung beitragen, sind (nicht nur) deutsche Entwicklungs-NRO über Jahrzehnte hinweg überwiegend auf ihre ›Projektitis‹ und ihren möglichen Zuschussgeber BMZ konzentriert gewesen. *Michael Edwards*, ein NRO-Experte und -Praktiker gleichermaßen, brachte es bereits 1995 so auf den Punkt: »NGOs im Norden haben die radikalen Veränderungen der Rahmenbedingungen ihrer Arbeit nicht vorausgesehen und sich nicht daran angepaßt. Deshalb stellen sie jetzt fest, daß ihre Tätigkeiten, Strukturen und Beziehungen der Aufgabe nicht mehr gerecht werden.

<sup>101</sup> *Uli Post/Hans-Joachim Preuss*, Wer zu spät kommt ... Drei Herausforderungen für Nichtregierungsorganisationen, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit 38 (1997) 160f., 161. Vgl. auch *Hanns P. Polak*, Plädoyer für gemeinsame Wirkungskontrolle. Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit der NROs, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit 39 (1998) 17–19.

<sup>102</sup> *Post/Preuss* (Anm. 101), 161. Vgl. auch *Dolzer/Dütting/Galinski u. a.* (Anm. 98); *Eberhard Gohl*, Prüfen und lernen. Praxisorientierte Handreichung zur Wirkungsbeobachtung und Evaluation, *hrsg. von der VENRO-Geschäftsstelle*, Bonn 2000.

Entwicklungsprobleme sind ihrem Wesen nach zunehmend global, NGOs aber sind nationale Gremien mit schwachen internationalen Bindungen [...]. Insgesamt liegt die Zukunft der NGOs des Nordens in internationalen Bündnissen, Koalitionen und Netzwerken, in denen verschiedene Mitglieder ihre jeweiligen Stärken einsetzen, um allgemeine, aber gemeinsame Ziele zu erreichen<sup>103</sup>. Voraussetzung für die so verstandene Zukunft entwicklungspolitischer NRO ist ihre *Kooperationsfähigkeit*. Diese spielt bereits bei der Koordination der Projektförderung eine wichtige Rolle, ist in der Lobby- und Kampagnenarbeit aber insbesondere auf internationaler Ebene eine unabdingbare Erfolgsbedingung. Die langjährige und schwierige Vorlaufzeit zur Gründung des gemeinsamen Dachverbandes VENRO lässt ahnen, wie es diesbezüglich um die deutschen entwicklungspolitischen NRO bestellt ist.<sup>104</sup> Wenn die bisher (in Auswahl) bezeichneten Schwierigkeiten<sup>105</sup> konstruktiv angegangen werden, dürfte die nicht zuletzt aufgrund der Steuerungsdefizite der Nationalstaaten und internationalen Regime entstandene Notwendigkeit politischer Problemlösungsbeiträge seitens der NRO auch die vorrangig im Kontext der NRO-Partizipation im UN-System diskutierte Frage nach der *Legitimation von NRO* in einem anderen Licht erscheinen lassen.<sup>106</sup> Bedingung dafür ist freilich, dass NRO bei aller notwendigen Kooperation mit staatlichen und überstaatlichen Institutionen ihre *kritisch-autonome Originalität sichern* und sich nicht als gezähmte Papiertiger für marktwirtschaftlich unrentable Kompensationsleistungen von sich selbst auf ordnungspolitische Garantien für funktionierende Wirtschaften zurückziehende Staaten instrumentalisieren lassen.<sup>107</sup> Die hier aufgezeigten Chancen und Probleme von NRO weisen einmal mehr einen Reflexionsbedarf aus, der die nicht nur für die deutsche Entwicklungspolitik bedeutsamen NRO kennzeichnet. Inwiefern die

<sup>103</sup> Michael Edwards, Die Helfer des Nordens am Scheideweg, in: der überblick 4/1996 86–89, 88f. Vgl. auch Michael Windfuhr, Der Rückzug des Staates und die Rolle der NROs. Zwischen Advocacy und Projektdurchführung, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit 39 (1998) 8–10; Brand (Anm. 4), 23, 59.

<sup>104</sup> Vgl. Post/Preuss (Anm. 101), 161; Glasgow, NRO (Anm. 10), 314; Köß (Anm. 36), 66f.

<sup>105</sup> Weitere offene Fragen bei Rolf Hanisch, Aufgaben der Forschung im Bereich der Nichtregierungsorganisationen, in: ders./Wegner (Hrsg.), Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung. Auf dem Weg zu mehr Realismus, Hamburg 1994, 7–25.

<sup>106</sup> Vgl. Demirovic (Anm. 24), 255f.; Brand/Brunnengräber/Schrader u.a. (Anm. 8), 134–138; Schrader (Anm. 10), 60–70; Marianne Beisheim, Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/1997, 21–29.

<sup>107</sup> Vgl. *medico international*, Perspektiven internationaler Solidarität gegen die herrschenden Weltverhältnisse, Frankfurt 1999; Roland Drubig, Eine verhängnisvolle Affäre. Das Partizipationskonzept und die Nähe zum Staat, in: Blätter des iz3w 208/1995, 41–43; Windfuhr (Anm. 103); Edwards (Anm. 103).

christliche Soziallehre sich dieser Herausforderung stellen sollte, fasst das folgende Kapitel zusammen.

## 5. SOZIALETHISCHER REFLEXIONSBEDARF

Der in den Sozialwissenschaften diskutierte Bedeutungszuwachs von NRO hat in der christlichen Soziallehre noch keine Entsprechung gefunden. Die vorgängige Untersuchung am Beispiel der unter veränderten politischen Rahmenbedingungen und Handlungsnotständen operierenden entwicklungspolitischen NRO hat gezeigt, dass analog zu den in Kap. 2.3 aufgezeigten sozialetischen Zugängen zum NRO-Phänomen drei Desiderate formuliert werden können:

Zum Ersten wirft das NRO-Forschungsdefizit Fragen zur Perspektive der christlichen Soziallehre auf: Woran orientiert sie sich bei ihrer Themenwahl? Neben ihrer interdisziplinären Dimension betont Papst *Johannes Paul II.* »die praktische und in gewissem Sinne experimentelle Dimension«<sup>108</sup> der Soziallehre. Diese »liegt im Schnittpunkt des christlichen Lebens und Bewusstseins mit den Situationen der Welt«<sup>109</sup>. In Bezug auf das NRO-Phänomen scheint nun entweder die praktische Dimension der Soziallehre auf der Theorieebene weitgehend ausgeblendet oder der Schnittpunkt zwischen christlichem Bewusstsein und den Situationen der Welt von letzterer weit entfernt zu sein, oder beides?

Ein zweites Desiderat betrifft die politische Ethik. In welchen Zusammenhängen reflektiert sie politische Entscheidungsmechanismen und dominante Akteure? Wie schnell überkommene Staats- und Demokratietheorien von zeitgeschichtlichen Umwälzungen überholt werden können, dürfte nicht mehr verwundern. Die im 3. Kapitel skizzierten veränderten Bedingungen des Politischen mit den nur implizit angesprochenen ökologischen und sozialen Katastrophenpotenzialen verlangen nach neuen Governancessstrukturen, die der Dominanz ökonomischer Verwertungslogiken aus der Perspektive ihrer Opfer Widerstand entgegenzubringen in der Lage sind. Hier darf sich die politische Ethik nicht auf die systemimmanente Aufarbeitung von Schadens- und Konfliktfällen beschränken, sondern muss bereits in deren Vorfeld alternative Politikmodelle entwickeln.

Drittens steht die aktuelle Frage nach der Rolle der Zivilgesellschaft in den (entwicklungs)politischen Prozessen an. Welcher Beitrag kann unter

<sup>108</sup> *Johannes Paul II.* (Anm. 42), Nr. 59.

<sup>109</sup> Ebd.

den Bedingungen der umgreifenden Weltverhältnisse von NRO für mehr Gerechtigkeit, Frieden und die Bewahrung der Schöpfung erwartet werden, und wo sind sie im etablierten Staatensystem zu platzieren? Werden sie von den Kirchen als ›unbeschulte Reformkräfte‹ erkannt oder als verweigerter Partner solidarischer Allianzen den Historikern überlassen? Für die christliche Soziallehre ist insbesondere das Verhältnis zwischen Kirchen und NRO und die ekklesiologisch immer wieder aufgebaute Distanz zwischen beiden interessant. »Vor allem müssen die Kirchen ihre eigene gesellschaftliche Rolle neu klären und ihre Prioritäten als mitverantwortliche gesellschaftliche Größen jenseits der traditionellen Arrangements [...] neu definieren.«<sup>110</sup> So ist z. B. zu prüfen, inwieweit die Kirchen mit ihrer häufig gewählten unpolitischen ›Moderatorenrolle‹ der ihnen anvertrauten guten Botschaft für die Armen gerecht werden, wenn strukturelle Armut als Ergebnis zumeist unausgetragener politischer (Nord-Süd-)Konflikte identifiziert werden kann. Um schließlich noch einmal an ›Unsere Hoffnung‹ anzuknüpfen, muss noch gefragt werden, ob es nicht zur vornehmsten Aufgabe der christlichen Soziallehre gehört, jenen Widerstand zu begründen und zu forcieren, »den die Botschaft Jesu unserer Wohlstandsgesellschaft entgegensetzt?«<sup>111</sup>

Hartmut Köß, Dipl.-Theol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Christliche Soziallehre und Allgemeine Religionssoziologie der Fakultät Katholische Theologie der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

---

<sup>110</sup> *Heimbach-Steins*, Einmischung und Anwaltschaft. Die sozialetische Verantwortung der Kirche, in: *dies./Volker Eid (Hrsg.)*, Kirche – lebenswichtig? Was Kirche zu geben und zu lernen hat, München 1999, 78–104, 81. Vgl. ebenso *Heckmann* (Anm. 57).

<sup>111</sup> Synodenbeschluss ›Unsere Hoffnung‹ (Anm. 92), Kap. III, 2.