

## **Süddeutsche Zeitung am Wochenende – 14-15/8/99**

### **Wachhunde, mehr nicht**

Greenpeace und andere: Über die Bedeutung regierungsunabhängiger Organisationen im 21. Jahrhundert: Hilfreich weil sie Aufmerksamkeit schaffen, problematisch ist ihre fehlende Legitimation, da sie nicht gewählt und kontrolliert werden

VON WALTER HOMOLKA

Wir sehen es täglich, und es wird das neue Millennium prägen: eine global handelnde Ökonomie zerstört gewachsene Sozialordnungen und reißt die Kluft zwischen Arm und Reich immer weiter auf. Im reichen Norden wurde erst dereguliert und privatisiert. Jetzt kündigen die wirtschaftlichen Eliten ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Zusammenhalt auf und folgen dem Gesetz der geringsten Kosten. Die Politik sieht dem zu. Scheinbar steuerlos treiben wir einem neuen Jahrtausend entgegen, das weit davon entfernt ist, eine universelle Ordnung auszubilden und menschlichen Halt zu geben.

Je mehr Pfeiler unserer nationalen Demokratie zu bröckeln beginnen, desto größer wird die blinde Hoffnung in die Kraft der NGOs, der Non Governmental Organizations.

Regierungsunabhängige Organisationen sollen da einspringen, wo das soziale Netz gerissen ist und wo der Zugang zum Nötigsten immer schwieriger wird: Arbeit, ein Dach über dem Kopf, medizinische Versorgung.

An die Stelle stabiler gesellschaftlicher Strukturen tritt im 21. Jahrhundert eine Vielzahl individueller und konkurrierender Lebensentwürfe. Ein solches Anwachsen individueller Freiheiten bedeutet aber auch, dass unsere Eigenverantwortung zunimmt. Sie muss künftig einhergehen mit konsequentem Engagement für wichtige Teilbereiche nichtstaatlicher, aber dennoch öffentlicher Belange. Eine demokratisch-politische Kultur, die auf der Grundlage liberaler Menschenrechte bürgerliches Engagement ermöglicht und fördert, muss sogar fordern, dass Bürger die Initiative ergreifen.

So sind NGOs entstanden: als Reaktion auf fehlenden Gestaltungswillen und mangelnde Kompetenz der staatlichen Institutionen. Effizienter und weniger bürokratisch als staatliche Behörden sollen sie flexibel reagieren, wo Regierungen ein Vakuum zulassen. Wo der Staat die Interessen seiner Bürger nicht voll abdecken kann, springt die Selbstorganisation ein: sachliche Konfrontation, aber auch aktionistische Unbotmäßigkeiten mobilisieren die öffentliche Meinung. Ein Staat, der seine Legitimität daraus bezieht, immer wieder den gesellschaftlichen Konsens herbeizuführen, wird dadurch eher gestützt als untergraben. Wer es mit der Volkssouveränität so weit treibt, muss sich allerdings nicht wundern, dass Politiker glauben, richtig sei nur, was man dem Wahlvolk auch als richtig verkaufen könne. Und diese Einsicht fördert keineswegs die besten Lösungen.

Richtig ist aber: NGOs spielen im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung eine wichtige Rolle und tragen dazu bei, dass neue Lösungen breit diskutiert und politisch tragfähig werden. Der Staat mit seinen Organen ist dazu allein nicht in der Lage. Hätten die Sufragetten auf den Staat gewartet, gäbe es heute noch kein Frauenwahlrecht. Und Henri Dunants Vision von den Menschen zugewandter Hilfe jenseits aller Ideologie konnte nur durch Gründung des „Roten Kreuzes“ zu dem werden, was sie heute ist: eine Institution mit völkerrechtlich verankertem Status.

Das Beispiel des Roten Kreuzes ist schon hundert Jahre alt und dennoch ganz aktuell. Kann aber daraus ein tragfähiges Konzept für das nächste Jahrtausend entstehen? Kann Bürgerengagement nationale Grenzen überwinden und Ordnung bringen in die Wirrsal globalisierter Existenz? Wird das neue Millennium eine neue Qualität der Entwicklung von NGOs hervorbringen: die internationale Zivilgesellschaft als Rückgrat einer universalen Weltordnung?

Die Frage ist noch unbeantwortet: Wie kann eine immer internationaler ausgerichtete Gesellschaft und eine globalisierte Wirtschaft demokratisch regiert werden? Noch ist ein vernünftiger Bauplan für eine transnationale Weltzivilisation nicht erkennbar. Deshalb wird in Zukunft die Suche intensiver werden müssen nach funktionierenden Ordnungs- und Mitbestimmungsformen, die helfen, wenn Lebenswelten immer komplexer werden und wir den Spagat bewältigen müssen zwischen lokaler Verwurzelung und globaler Perspektive. ' Die Herausforderung durch die Globalisierung ist immens und wird Umwälzungen von der

gleichen Dimension mit sich bringen wie im 19. Jahrhundert die soziale Frage. Menschen werden lernen müssen, mit einer nie gekannten Vielfalt zu leben und offen mit Andersartigkeit umzugehen. In einer immer undurchschaubareren Welt werden Menschen auf der Suche nach dem Lebenssinn überfordert, weil traditionelle Formen der Sinnstiftung an Überzeugungskraft verlieren: Parteien, Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und Verbände. Wo sich Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur immer mehr international ausrichten, gerät der Primat der Politik in echte Gefahr. Wir stehen vor dem Zwang, globale Steuerungsmechanismen zu entwickeln. Aber die Politik hinkt immer weiter hinter den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen her.

An ihre Stelle treten zwei andere Orientierungsgeber: die großen Wirtschaftsunternehmen mit ihren weltweiten Verflechtungen und die gemeinnützigen Organisationen. Die Unternehmen mit globaler Orientierung nehmen einen immer größeren Gestaltungsraum in unserer Gesellschaft ein und entwickeln sich deshalb zu natürlichen Trägern einer neuen Kultur der Sinnstiftung und des sozialen Zusammenhalts. Man kann das bedauern, weil diese Sinnangebote selbstverständlich geprägt sind von der Perspektive und den Eigeninteressen dieser einzelnen Firmen. Dennoch muss anerkannt werden, dass Wirtschaftsunternehmen immer stärker auch gesamtgesellschaftliche Verantwortung übernehmen. Ihr weitreichender Einfluss und ihr Hineinwirken in die Gesellschaft kann künftig gar nicht überschätzt werden.

Die NGOs treten dagegen an, neben Parlamenten und Wirtschaft ihre wichtige Rolle bei der künftigen Gestaltung unserer Gesellschaft spielen. International gesehen gibt es nur sehr schwache Institutionen: keinen internationalen Gerichtshof für Umwelt und Menschenrechte, keine Weltpolizei. Hier erfüllen international arbeitende Organisationen wie Greenpeace oder der World Wide Fund for Nature (WWF) ein bedeutsames Wächteramt. Wo anonym wirkende Mächte jenseits aller Grenzen über Zinsen und Jobs, über Klimakollaps und Ozonloch entscheiden und die nationalen Regierungen vermeintlich tatenlos zusehen, da lassen die NGOs für das neue Millennium den Traum wiederaufleben dass eine demokratische Gestaltung des internationalen Zusammenlebens möglich sein muss. NGOs werden als „fünfte Säule“ in einem künftigen System globaler Regierung gehandelt, neben den Säulen Legislative, Exekutive, Judikative und Medien. Es kann aber nicht behauptet werden, dass sich die internationale Staatengemeinschaft bisher darum gerissen hätte, sich von der bunten und lautstarker Horde der NGOs tatsächlich nachhaltig beeinflussen zu lassen. Trotz ihrer Einbeziehung in zahlreiche Weltgipfel als Berater oder Beobachter - vor allem seit Anfang der neunziger Jahre - wird ihr Einfluss sehr unterschiedlich eingeschätzt. Immerhin hat die neue Kooperationsstrategie es ermöglicht, dass die Akkreditierungspraxis der UNO liberaler wurde und mehrere tausend Organisationen in Genf, New York und Rio dabei sein konnten. Damit verband sich die trügerische Erwartung, dass der Dialog mit den NGOs als Repräsentanten einer virtuellen internationalen Zivilgesellschaft ähnlich erfolgt wie mit anderen Interessensverbänden: auf der Grundlage eines repräsentativen Mandats und die Basis zu einer Stimme bündelnd. Das können NGOs nicht leisten, und wir sollten es uns auch nicht wünschen. Denn der vage Bezug auf eine breite Basis von Förderern und Mitgliedern oder demoskopische Traumnoten ersetzen keineswegs die Legitimationskraft freier und geheimer Wahlen. Und wer die Mobilisierungsfähigkeit in politischen Kampagnen zum Maßstab erheben will, dem sei gesagt: auf dem Wiener Heldenplatz hatte auch Adolf Hitler breiten Zuspruch. Solange jedoch die Wirtschaft in einem geschickt operierenden Geflecht des Lobbyismus imstande ist, weit reichenden Einfluss auf gesellschaftliche Entscheidungen zu nehmen, besteht kein Anlass, sich vor den begrenzten Einflussmöglichkeiten der weit schlechter organisierten NGOs zu fürchten.

Die Chance der Partizipation birgt natürlich stets die Gefahr des Instrumentalisiertwerdens. Geraten NGOs zu nahe an die gleißende Macht, schmilzt schnell ihr Gefieder, und wie Ikarus fallen sie zu Boden. Für die Realos unter den Propheten scheint evident zu sein, dass im Konzert der Global Players, wo große Nationalstaaten, transnationale Unternehmen und internationale Organisationen die erste Geige spielen, NGOs nur eine untergeordnete Bedeutung haben werden. NGOs beziehen ihre Kraft und ihren relativen Erfolg nämlich eindeutig aus der Orientierung an klar umrissenen Einzelproblemen. Eine Ausweitung ihrer

Aufgaben kann schnell ins Auge gehen. National ist die Konzentration auf Kernkompetenzen sicher Schlüssel des Erfolges, im globalen Kontext hat sie einen Pferdefuß. Denn global gesehen gilt: Wer nur etwas vom Regenwald versteht, versteht auch davon nichts! Wer in der internationalen Arena mitmischen will, kommt schnell an die Grenzen seiner Ressourcen, finanziell ebenso wie im Bereich der fachlichen Kapazität. Da wird nur mithalten können, wer seine Spendenmaschine auf Touren bringt, damit die Kosten nicht davonlaufen. Generell besteht die Gefahr, dass eine verantwortliche Einbindung unweigerlich dazu führen muss, in das Argumentationsschema der Gegenseite einzutreten. Damit verliert man jeden konfrontativen und kritischen Ansatz zugunsten der Chance, im Detail Gutes zu bewirken. Die politische und kulturelle Vielfalt der NGO-Szene, die im Lauf ihrer Entstehung gerade ihren Reiz und Nutzen darstellte, wird sich im internationalen Kontext hemmend auswirken. Denn die Abstimmung untereinander ist kompliziert und geprägt von gegenläufigen Interessen: Da stehen die gemäßigten NGOs gegen die Fundamentales und Radikalistinnen, da gibt es die international agierenden und am Spendenmarkt eingeführten NGO-Multis und die kleinen Regionalinitiativen, da bleibt der Widerspruch zwischen Erster Welt und Dritter Welt.

Wer auf internationaler Ebene Entscheidungen von gesellschaftlicher Bedeutung mitgestalten will, wird unweigerlich dem Zwang zum Konsens ausgesetzt. Die Irrelevanzfalle droht zuzuschnappen, denn wie können NGOs dann ihren Zusatznutzen in den überstaatlichen Abstimmungsprozessen belegen und medienwirksam herausarbeiten? Diesem Nivellierungssog werden sich NGOs aus taktischen Erwägungen und auch aus ihrem basisdemokratischen Verständnis heraus zu entziehen suchen -und ihre Gestaltungsmöglichkeiten damit ebenfalls erheblich beschneiden. Beide Varianten machen deutlich, dass die NGOs im neuen Millennium nicht zur Speerspitze globaler Demokratie avancieren können. Und sie wollen es auch nicht. Der frühere Greenpeace-Geschäftsführer Burkhard

Gnädig hielt diese überzogene Erwartung für naiv, wenn er meinte: „Wir mobilisieren die Öffentlichkeit, setzen Nadelstiche - aber wir können und wollen nicht die Politik übernehmen.“ Jens Martens, Vorstandsmitglied von „Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)“, schlägt in die gleiche Kerbe: „Wir schaffen nur Transparenz und sorgen für mehr Pluralismus, indem wir die internationale Bühne nicht nur den Ministerialbeamten überlassen.“ Wachhunde seien die NGOs, mehr nicht.

In der Tat besteht anderenfalls die Gefahr, dass die Bürger die Lösungen gesellschaftlicher Probleme von den NGOs erwarten, nicht aber von der Politik. Darin steckt eine echte Problematik. Die neue Offenheit von nationalen Regierungen und internationalen Institutionen gegenüber den NGOs kann sich als Mogelpackung erweisen, bei der die eigentliche Verantwortung abgewälzt wird auf das wohlmeinende Handeln einzelner Bürger, die sich lediglich zusammenschließen, um in einem eng begrenzten Bereich Impulse zu setzen und Hilfe zu leisten. Durch solche Umarmungstaktiken gerät der veränderungs- und gestaltungswillige Ansatz von NGOs eindeutig in die Defensive.

Ein klarer Trend für das neue Jahrtausend zeichnet sich ab: Wer als NGO zukünftig auf internationaler Ebene präsent sein will, wird vor allem seine eigene Organisation stärken. Daraus wird sich eine eindeutige Abstufung innerhalb des breiten Feldes der NGOs verfestigen: Die Konzentration auf einige wenige transnationale Kompetenzzentren wird zunehmen, und die Konkurrenz um Ressourcen und Einfluss wird unbarmherziger werden. Diese Tendenz aber wird die Erstarrung der Spenden-Multis weiter vorantreiben: durch hierarchische Abstimmungsprozesse und den kontraproduktiven Versuch, über Ländergrenzen hinweg und an der Basis vorbei die eigene Organisation auf Kurs zu bringen. Für die überstaatlichen Akteure wird das eine willkommene Entwicklung sein. Statt mit einer Vielfalt heterogener NGOs können sie mit ausgesuchten Markenartiklern kooperieren, wie im Fall der Allianz zwischen Weltbank und dem WWF, die das Ziel hat, die Rate des unter Naturschutz stehenden Waldes von derzeit weltweit 6 Prozent auf 10 Prozent bis zum Jahr 2000 zu steigern. Damit stellt sich die Frage nach der demokratischen

Legitimierung der internationalen Zivilgesellschaft massiv. Meine Warnung ist: Die Robespierres unter den internationaler NGO-Multis müssen wir uns vom Leib halten. Die

Gesetze ihres Handelns orientieren sich an den Mechanismen des Marktes. Sie werden dem Zwang unterliegen, so zu agieren, dass sie zunächst und vorrangig den eigenen Erhalt und den Ausbau ihres Einflusses im Auge haben. Die Gefahren internationaler Partizipation sind für NGOs also beträchtlich. Sie können in Zukunft zu einer existentiellen Bedrohung werden. Vielleicht liegt die Lösung aber gar nicht beim mitregierenden Goliath, sondern beim flinken David: in einer flexiblen Netzwerk-Guerilla dezentraler und gar nicht großer NGOs. Auf übernationaler Ebene gehen sie punktuelle Allianzen ein, können schnell und effektiv einzelne Probleme in das jeweilige nationale Rampenlicht rücken und beeinflussen auf internationalem Parkett durch die konkrete Aufklärung der Öffentlichkeit, um ein eng umrissenes Thema deutlicher zu profilieren. Der Weg in der Zukunft könnte also heißen, sich gerade nicht einbinden zu lassen, sondern in Cassius-Clay-Manier den Gegner tänzelnd zu umrunden, um kurze und gezielte Schläge auszuteilen.

Im neuen Jahrtausend wird sich nicht alles ändern: Die wichtigste Legitimationsbasis von NGOs auch in Zukunft wird ihre Kraft sein, mit der sie der Öffentlichkeit klare Handlungsalternativen aufzeigen können und Möglichkeiten bieten, selbst Hand anzulegen und zu verändern. Neu könnte die Einsicht sein, dass ein bloßes Mobilisieren der Medien und Massen zwar Aktionscharakter hat, allerdings auf dem Niveau einer Kapriole in der Zirkuskuppel bleibt.

NGOs werden nicht zu Steuerungsmechanismen einer internationalen Weltordnung werden. Sie wollen es auch nicht. Ihre Rolle reicht von der pragmatischen Handlungsalternative zur fundamentalen Opposition. Die künftige Entwicklung der NGO-Szene muss nicht die großen internationalen Spenden-Multis favorisieren, punktuelle Bündnisse zwischen gut organisierten nationalen NGOs unterschiedlicher Größe werden eine kreative Gegenmöglichkeit bieten. Gerade das Ausmaß virtueller Vernetzung kann das möglich machen: „Small is Beautiful“ und sicher nicht weniger erfolgreich. Solche Allianzen werden strategischer Art sein - pragmatisch kalkuliert und gezielt ausgewählt. Sie werden inhaltlich wie zeitlich begrenzt sein. Und sie werden von der Einsicht leben, dass David letztlich über Goliath siegte.

## ÜBER DEN AUTOR

Walter Homolka

Er war - wenn auch nicht sehr lange - Geschäftsführer von Greenpeace in Deutschland und hat in dieser Funktion Macht und Ohnmacht regierungsunabhängiger Organisationen kennen gelernt. Der 1964 in Landshut geborene Walter Homolka hat sich in unterschiedlichen Bereichen engagiert: Er hat in München und am Leo Baeck College London Erwachsenenpädagogik, Theologie und Philosophie studiert, bei einer Bank eine Ausbildung zum Investmentmanager gemacht, am King's College London einen Dokortitel in Religious Studies erworben sowie als Assistent des Vorstands der Berteismann Buch AG München gearbeitet. 1997 wurde er zum Rabbiner ordiniert. Seit einigen Monaten ist er Landesrabbiner des Landesverbandes der Israelischen Kultusgemeinden von Niedersachsen.