

Franz Kohout/Peter Cornelius Mayer-Tasch

## Das ökologische Weltbewusstsein

# Die Arbeit von NGOs im Rahmen der internationalen Umweltpolitik

---

### I. Nicht-Regierungsorganisationen und internationale Umweltpolitik

---

Die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) ist aus vielen Bereichen der nationalen und internationalen Politik nicht mehr wegzudenken. Die neunziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts gelten geradezu als *das* Jahrzehnt der Nicht-Regierungsorganisationen. Allein beim Umweltgipfel 1992 der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro waren mehr als 1 400 Nicht-Regierungsorganisationen akkreditiert. Umwelt-NGOs werden als das „ökologische Weltbewusstsein“ oder als „neue Internationale“ bezeichnet.<sup>1</sup> Ihr Einfluss wird mitunter mit der „Macht der Mutigen“ beschrieben.<sup>2</sup> Diese – journalistisch geprägten – Einordnungs- und Evaluierungsversuche können durchaus als Schrittfolge für eine seriöse Beschäftigung mit dem Thema dienen: Die „neue Internationale“ steht für die Stellung der NGOs in der Internationalen Politik in theoretischer und normativer Hinsicht. Und das Wort vom „ökologischen Weltbewusstsein“ zielt auf das Problem der Legitimität dieser Organisationen vor dem Hintergrund globaler ökologischer Herausforderungen. Wenn Journalisten zudem von der „Macht der Mutigen“ sprechen, so ist ferner die Frage nach der Bedeutung und der Leistungskraft international tätiger Umweltorganisationen aufgeworfen.

Einfluss und Effektivität hängen eng mit dem Selbstverständnis und der Arbeitsweise der jeweiligen Organisationen zusammen. Es handelt sich bei den international tätigen Umweltschutzorganisationen um äußerst unterschiedlich ausgestattete und unterschiedlich arbeitende Gruppierungen, so dass nur eine differenzierte Analyse ihrem heterogenen Auftreten gerecht wird. Wenn zu undifferen-

ziert analysiert und zu vorschnell evaluiert wird, bleibt nur noch der Mythos eines NGO-Einflusses übrig.<sup>3</sup> Im Folgenden soll daher der Versuch gemacht werden, die Stellung von NGOs in der Internationalen Politik theoretisch zu klären, ihre speziellen umweltpolitischen Rahmenbedingungen zu untersuchen, auf ihre divergierenden Selbstverständnisse und Arbeitsweisen einzugehen und schließlich ihre Bedeutung und ihren Einfluss für die internationale Umweltpolitik zu analysieren.

---

### II. NGOs und die Theorie der Internationalen Politik

---

Das klassische *Ius Publicum Europaeum*, das aus dem frühneuzeitlichen Naturrechtsdenken hervorgegangene Völkerrechtssystem also, hatte es nur mit Staaten bzw. Staatsregierungen zu tun. Für die Natur- und Völkerrechtstheoretiker der ersten Stunde – für Denker wie Samuel Pufendorf und Hugo Grotius, aber auch für die Staatenwelt des 18., 19. und frühen 20. Jahrhunderts – wäre das Ausmaß der Mitsprache metastaatlicher Gruppierungen in internationalen Angelegenheiten, das heute globaler Alltag geworden ist, noch kaum vorstellbar gewesen. Auch bei den heute etablierten Großtheorien der Internationalen Politik – insbesondere der realistischen und neo-realistischen Schulen – ist von einer Mitsprache der NGOs nicht die Rede. Für sie zählen nur staatliche Akteure, allenfalls kommen noch internationale Organisationen in Betracht. Weil Macht bzw. das sich daraus ergebende Sicherheitsdilemma die zentrale Kategorie dieser Denkschulen darstellt, fungieren so genannte weiche Sachthemen wie Umweltschutz bei ihnen gar nicht als Untersuchungsgegenstände der Internationalen Politik.<sup>4</sup>

Gerade jedoch die internationale Umweltpolitik ist von einem Nebeneinander staatlicher Akteure,

---

1 Vgl. Peter Willets, Consultative Status for NGOs at the United Nations, in: ders. (Hrsg.), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organizations in the U.N. System*, London 1996, S. 55.

2 Vgl. dazu: *Die Macht der Mutigen*. Greenpeace, Amnesty & Co., Spiegel Spezial, Heft 11, 1995.

3 Vgl. Roland Roth, Die Stimme erheben, in: *Politische Ökologie*, (2001) 72, S. 14–16 (Themenheft: „Vom David zum Goliath? NGOs im Wandel“).

4 Vgl. Gert Krell, *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2000, S. 103 ff.

internationaler Organisationen und nichtstaatlichen Akteuren geprägt. Zu letzteren zählen marktorientierte Organisationen, insbesondere transnational tätige Konzerne, wissensorientierte Organisationen und NGOs im engeren Sinne.<sup>5</sup> Kennzeichnend für Non-Governmental Organizations im engeren Sinne ist ihre Stellung zwischen Staat und Markt. Es handelt sich um gesellschaftliche Organisationen, die weder eine Regierungsbeteiligung noch wirtschaftlichen Gewinn anstreben. Sie unterscheiden sich von Parteien, weil sie sich nicht durch Wahlen legitimieren müssen, und sie unterscheiden sich von Interessengruppen, weil sie nicht spezifische und insbesondere nicht ökonomische Eigeninteressen ihrer Mitglieder vertreten. Oft stehen allgemeine und altruistische Zielsetzungen im Vordergrund des NGO-Selbstverständnisses.<sup>6</sup> Die Ausrichtung auf allgemeine Probleme ist auch dafür verantwortlich, dass eine große Anzahl von NGOs grenzüberschreitend tätig sind.

Der Gemengelage der weltweiten Akteure wird durch die Begriffsverwendung *Internationale* bzw. *Transnationale Beziehungen* anstelle von Internationaler Politik Rechnung getragen. Theoretisch schlägt sich die Anerkennung der Akteursvielfalt in der Regimetheorie und vor allem im Konzept einer *Global Governance* nieder.<sup>7</sup> Nach der Definition der *Commission on Global Governance* versteht man unter „Ordnungspolitik bzw. Governance die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als eigene Interesse angesehen werden.“<sup>8</sup>

5 Vgl. M. R. Auer, Who participates in global environmental governance? Partial answers from international relations theory, in: Policy sciences, (2000) 2, S. 155.

6 Vgl. Lutz Schrader, NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik, Potsdam 2000, S. 30. Neuerdings gibt es besonders in Dritte-Welt-Ländern aber auch NGOs, deren Mitglieder direkt von der finanziellen Ausstattung internationaler Organisationen leben.

7 Vgl. für die internationale Umweltpolitik Oran R. Young (Hrsg.), Global Governance. Drawing Insights from Environmental Experience, Cambridge, Mass. – London 1977; vgl. auch Heike Walk, Neue Spielräume für NGOs, in: Politische Ökologie, (2001) 72, S. 56–58.

8 Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. The Commission on Global Governance, Bonn 1995, S. 4.

Verantwortlich für den Einfluss von NGOs in der internationalen Politik zeichnet nicht zuletzt die Metamorphose des Staates. Aufgrund wachsender – nicht nur wirtschaftlicher – Interdependenz kann der Staat heute die Vielfalt der Innen- und Außenbeziehungen in hochkomplexen Gesellschaften nicht mehr allein wahrnehmen. Der Staat – nicht nur in den westlichen Demokratien – ist nicht mehr der große „Leviathan“, der alle Entscheidungen mehr oder weniger allein trifft und kontrolliert. Seine Vertreter sind immer öfter gehalten, ihren „angestammten“ Platz an der Spitze bzw. im Zentrum der Gesellschaft zu verlassen und sich in Verhandlungen mit wirtschaftlichen, korporatistischen, wissenschaftlichen und anderen gesellschaftlichen Interessengruppen zu begeben. Es vollzieht sich eine Ablösung der hierarchisch integrierten Herrschaftsstrukturen durch formelle und informelle Verhandlungssysteme und Netzwerke.<sup>9</sup> Diese Tendenz ist nicht nur auf nationalstaatlicher, sondern auch auf internationaler Ebene festzustellen. Nicht nur gleichberechtigte Staaten betreiben Weltpolitik, sondern die Weltpolitik ist plötzlich auch für die Gesellschaftswelt offen.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, konstatiert solche theoretischen Einsichten im Millenniums-Bericht der Weltorganisation schon als politische Realität: „Many diverse and increasingly influential non-state actors“ heißt es da, „have joined with national decision makers to improvise new forms of global governance. The more complex the problem at hand . . . the more likely we are to find non-governmental organizations, private sector institutions and multilateral agencies working with sovereign states to find consensus solutions.“<sup>10</sup>

Waren es die vielen empirisch nachgewiesenen Einflussfelder der transnationalen Nicht-Regierungsorganisationen, die den Weg für neue theoretische Konzepte in den Internationalen Beziehungen ebneten, so bleiben für viele Beobachter doch einige Fragen offen: Neben dem tatsächlichen Einfluss geht es in erster Linie um die Frage der Legitimation von transnational tätigen NGOs. Doch legitimieren muss sich in offenen, pluralistischen Gesellschaften nur *ein* Akteur, nämlich der, der kollektiv bindende Entscheidungen trifft und

9 Vgl. Fritz Scharpf, Koordination durch Verhandlungssysteme. Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz u. a. (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/M. – New York 1992, S. 51 ff.; Dirk Messner, Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise der staatlichen Steuerungsfähigkeit, in: Elmar Altvater u. a. (Hrsg.), Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster 1997, S. 26 ff.

10 Kofi Annan, We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century, New York 2000, RdNr. 315.

damit autoritative Herrschaft ausübt, also der Staat. Da NGOs eine solche Herrschaft nicht ausüben, sondern nur entweder ihre Interessen oder Allgemeininteressen vertreten, besteht kein demokratischer Legitimationszwang.<sup>11</sup> Brisanter ist die direkte Einflussnahme von NGOs auf internationale politische Prozesse, denn eine institutionalisierte gesellschaftliche Einflussnahme kam bis vor kurzem in den Denkschulen der Internationalen Politik nicht vor. Nach dem überkommenen Modell sollen die nationalen Gesellschaften auf internationaler Ebene durch ihre gewählten nationalstaatlichen Regierungen repräsentiert werden. Daher sind internationale politische Entscheidungsprozesse bisher nicht so beschaffen, dass gesellschaftliche Partizipation durch entsprechende Institutionen vermittelt und demokratisch kontrollierbar wäre. Das Gegenmodell, die Theorie einer *Global Governance*, lässt aber gerade wegen des Fehlens globaler Institutionen eine gesellschaftlich organisierte Einflussnahme zu; sie fordert sie geradezu, weil dadurch ein Gegengewicht zu wirtschaftlichen Machtträgern und schwerfällig arbeitenden staatlichen Institutionen geschaffen werden kann – *checks and balances* auch auf internationaler Ebene.

Die hier kurz dargestellten veränderten weltpolitischen Bedingungen und die Rolle von NGOs sollen nunmehr speziell auf das Feld der internationalen Umweltpolitik übertragen werden.

---

### III. NGOs und die globale ökologische Herausforderung

---

Viele Umweltprobleme haben nicht nur grenzüberschreitenden, sondern globalen Charakter. Dazu gehören u. a. die Ausdünnung der stratosphärischen Ozonschicht, die weltweite Vernichtung des tropischen Regenwaldes, die Abnahme der biologischen Vielfalt und die Gefahr einer globalen Klimaveränderung.<sup>12</sup> Konnte man noch bis Mitte der siebziger Jahre kaum von einer internationalen Umweltpolitik sprechen, so gibt es mittlerweile ein reiches Maß an weltweiter Zusammenarbeit zum Schutze der Umwelt. Diese Zusammenarbeit findet auf – viel öffentliche Aufmerksamkeit erregenden – Weltumweltkonferenzen

statt. Sie drückt sich in diversen regionalen und globalen Umweltabkommen aus; sie gedeiht im Rahmen der Vereinten Nationen mit ihrer Spezialbehörde United Nations Environmental Program (UNEP) und hat auch andere Weltorganisationen wie die Weltbank erreicht. Die weltweite Zusammenarbeit geschieht durch namhafte Expertenkommissionen, und sie wird durch transnationale Umwelt-NGOs wahrgenommen.<sup>13</sup> Diesen Organisationen kommt aus strukturellen Gründen eine besondere Rolle zu.

In der globalen Umweltpolitik kann zunächst nicht auf staatliche Handlungsinstrumente zurückgegriffen werden, denn nur innerhalb von Staaten ist die rechtliche Erzwingung von staatlichen Entscheidungen möglich und das Verursacherprinzip juristisch durchsetzbar. Um international überhaupt zu einem Konsens zu kommen, einigt man sich oft nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Nicht nur z. B. Ober- und Unterlieger-Konstellationen bei „grenzüberschreitenden“ Flüssen erschweren gemeinsame Maßnahmen der Staatenwelt, auch Unterschiede im Lebens- und Konsumstil – besonders zwischen Industrieländern und nichtentwickelten Ländern – führen zu unterschiedlichen sozialstrukturellen Bedingungen für eine erfolgreiche internationale Umweltpolitik (ein Beispiel dafür ist die wohlstands- versus armutsinduzierte Umweltzerstörung).<sup>14</sup> Auch kann nicht davon gesprochen werden, dass *die Staaten* für den schlechten Zustand der Umwelt verantwortlich seien, es sind vielmehr individuelle Verbraucher, einzelne Produzenten und insbesondere aber ökonomische Systeme, die Umweltschäden begünstigen oder verursachen. Anders ausgedrückt: Umweltschäden werden von dezentralisierten Akteuren verursacht, auf deren Verhalten internationale Organisationen und nationalstaatliche Regierungen wenig Einfluss haben. Umweltprobleme wie der globale Klimawandel präsentieren sich gleichzeitig global und lokal. Internationale und nationale Behörden „do not have the capacity for rational and effective intervention at the operational level“<sup>15</sup>. Aus dieser Perspektive kommt der lokalen Ebene, der Ebene der einzelnen Haushalte eine zentrale Bedeutung zu, weil hier ein Großteil der schädlichen Emissionen entstehen. Zur dezentralen Bearbeitung des Problems sind daher nicht-staatliche Akteure in vielen Fällen besser geeignet.

11 Vgl. Marianne Beisheim, Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/97, S. 22.

12 Zu den globalen Gefährdungsmustern und sozioökonomischen Zusammenhängen vgl. Peter Cornelius Mayer-Tasch, *Die verseuchte Landkarte. Das grenzenlose Versagen der internationalen Umweltpolitik*, München 1987.

13 Zur internationalen und globalen Zusammenarbeit vgl. Franz Kohout, *Politische Ökologie und Internationale Politik*, in: Peter Cornelius Mayer-Tasch (Hrsg.), *Politische Ökologie. Eine Einführung*, Opladen 1999, S. 109 ff.

14 Vgl. Karl Bruckmeier, *Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung*, in: *PROKLA*, (1994) 2, S. 234.

15 M. R. Auer (Anm. 5), S. 158.

Dies bedeutet aber nicht, dass die lokale Ebene der Einsatzort für Umweltschutz-NGOs wäre. Die Tätigkeitsfelder der nichtstaatlichen Umweltschutzakteure liegen vielmehr an den unterschiedlichsten Stellen politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsmacht. Umweltschutz-NGOs agieren als Lobbyisten, als „moralische Unternehmer“, als Experten, als Koordinatoren, als Kontrolleure und als Marktteilnehmer. Umweltschutzgruppen kommt aber auch eine Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft zu. Regierungen sind in demokratischen Staaten von der Zustimmung der Wähler abhängig. Regierungen scheuen sich daher, ihren Bürgern und Wählern zu „teure“ Verhaltensänderungen aufzubürden. Gesellschaftliche Organisationen können diese Überzeugungsarbeit viel besser leisten, weil sie nicht – wie Regierungen – einem permanenten und kurzfristigen Akzeptanzdruck ausgesetzt sind.

Die unterschiedlichen Rollen, Strategien und Möglichkeiten der international tätigen Umweltschutz-NGOs sollen nunmehr anhand einer idealtypisch vorgenommenen Kategorisierung aufgezeigt werden.

---

## IV. Die Strategien der Umwelt-NGOs

---

Die nachfolgende Einteilung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zuweilen auch Überschneidungen im Selbstverständnis und in der Arbeitsweise der transnationalen Umwelt-NGOs gibt.

### 1. Die Experten

Umweltzusammenhänge sind meist von hoher Komplexität geprägt. Die theoretische und angewandte Umweltforschung hat seit ca. 30 Jahren einen ungeahnten Aufschwung erlebt. Sie wird von staatlichen, internationalen, halbstaatlichen, privatwirtschaftlichen oder gemeinnützig arbeitenden Organisationen betrieben. Auf manchen Teilgebieten wie dem Arten- und Naturschutz sind staatliche und internationale Behörden stark auf die Forschungsarbeiten von gesellschaftlichen Organisationen angewiesen. Transnationale NGOs wie die *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) oder der *Worldwide Fund for Nature* (WWF) wären hier zu nennen. Die IUCN hat ganz wesentlich mit ihrer „World Conservation Strategy“ von 1982 zum Nachhaltigkeitskonzept der Brundtland-Kommission beigetragen. Ebenso hat die IUCN die Grundlagen für die Konvention über die biologische Vielfalt von 1992 erarbeitet,

bevor das *United Nations Environmental Program* (UNEP) die Koordination der Biodiversitätsanstrengungen übernahm.<sup>16</sup>

Bei den Expertenorganisationen handelt es sich oft um „gemischte“ Organisationen, also um solche, bei denen Nationalstaaten oder internationale Organisationen neben gesellschaftlichen Organisationen Mitglieder sind. Oft sind es auch transnationale Fachorganisationen wie die *World Meteorological Organization* (WMO), die initiativ tätig werden und deren Anstöße zu institutionalisierten (staatlichen) Zusammenschlüssen wie dem *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) führen.<sup>17</sup> Ohne die Arbeit dieser „Epistemic Communities“ wären jedenfalls viele globale Umweltprobleme von politischen Akteuren nicht aufgegriffen worden. Zu Experten-NGOs zählen auch private Organisationen wie das *World Resource Institute* oder das *World Watch Institute*. Ihre primäre Aufgabe liegt in der Funktion des Aufrüttelns einer allgemeinen Öffentlichkeit. Sie folgen damit der Tradition des *Club of Rome*, der schon Anfang der siebziger Jahre mit dem Buch „Die Grenzen des Wachstums“ zum Erstarken des Umweltschutzgedankens weltweit beigetragen hatte.

Experten-NGOs lassen sich in ihrer Arbeit selten auf eine wissenschaftliche Tätigkeit reduzieren. Besonders wichtig ist neben ihrer publizistischen Funktion auch ihre Einbeziehung in internationale Umweltregime, von wo aus sie direkten Einfluss auf die Fachverhandlungen der Staatenvertreter nehmen können.

### 2. Die Lobbyisten

Die klassische Arbeit von Interessenorganisationen besteht in der Lobbyarbeit, also der direkten Einflussnahme auf Verwaltungs-, Regierungs- oder Parlamentsentscheidungen. Wenn auch Umweltschutz-NGOs keine Interessengruppen im herkömmlichen Sinne darstellen, weil sie in erster Linie Allgemeininteressen wahrnehmen, so bedienen sie sich doch durchaus auch der klassischen Instrumente der Interessenorganisationen. Dies gilt sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Auf internationalem Parkett heißt dies, dass die Einflussnahme beim Aushandeln internationaler Umweltschutzabkommen innerhalb von etablierten Umweltregimen oder vor Gremien der Vereinten Nationen stattfinden kann.

---

16 Vgl. Volker Heins/Tanja Brühl, Biologische Vielfalt – Institutionen und Dynamik des Internationalen Verhandlungsprozesses, in: Eine Welt – Eine Natur?, Loccumer Protokolle 66/94, S. 116.

17 Vgl. Timm Krägenow, Verhandlungspoker um Klimaschutz, Freiburg 1995, S. 28 f.

Wie auch auf nationaler Ebene gibt es formelle und informelle Einflussmöglichkeiten. Die bisher einzige „offizielle“ Anerkennung der Umweltschutz-NGOs erfolgte im Rahmen der Vorbereitung des Umweltgipfels von Rio de Janeiro 1992 (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED). Die Resolution 44/228 der Generalversammlung verlangte ausdrücklich „relevant nongovernmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council to contribute to the Conference as appropriate“. In praxi sieht die Lobbyarbeit bei den Vereinten Nationen so aus, dass Positionspapiere auf den Plenarsitzungen verteilt werden können und die Teilnahme an vorbereitenden Sitzungen in der Regel erlaubt ist.<sup>18</sup> Tatsächlich hatten sich für die Rio-Konferenz 1 420 NGOs mit direkter oder indirekter ökologischer Zielsetzung akkreditieren lassen.<sup>19</sup> Allerdings blieben die Umweltschutzorganisationen von den eigentlichen Verhandlungen ausgeschlossen.

Die internationale Lobbyarbeit vollzieht sich deshalb in weit effektiverem Maße informell. Man versucht, die Diplomaten eben nicht im Plenum, sondern in den Cafeterias und Hotels anzusprechen, zu informieren und zu überzeugen. Schon die „offizielle“ Anwesenheit einer so großen Zahl von NGOs auf dem Umweltgipfel zeigt das, worauf die Umweltschützer so dringend angewiesen sind: eine möglichst große Öffentlichkeit. Und diese Öffentlichkeit kann auf so genannten Gegengipfeln oft besser erreicht werden als in spröden diplomatischen Veranstaltungen, denn auf den eigenen Veranstaltungen führen die NGOs Regie – mit all ihrer Buntheit und Dramatik, wie wir sie von Greenpeace & Co. kennen. Die Umwelt-NGOs brauchen gleichwohl die diplomatischen Großveranstaltungen. Auf diesen gehen sie vor allem eine Symbiose mit den Medien ein; beide sind aufeinander angewiesen. Öffentlichkeitsarbeit verdrängt hier zwangsläufig die Sacharbeit, Lobbyarbeit wird zu einem großen Teil Öffentlichkeitsarbeit.

Natürlich gibt es sie auch noch, die klassische Lobbyarbeit. Sie vollzieht sich im Stillen, im Kontakt halten mit diplomatischen, administrativen und parlamentarischen Amtsträgern – sei es in Brüssel, Straßburg oder an anderen Orten inter- und supranationaler Organisationen. Dabei wird auch deutlich, dass es keine genaue Abgrenzung zwischen Experten- und Lobbyarbeit gibt. Probleme für das Selbstverständnis der Umwelt-NGOs ergeben sich

dann, wenn die Lobbytätigkeit von den staatlichen oder internationalen Organisationen zu stark vereinnahmt wird. Dies ist dann der Fall, wenn NGOs in eine finanzielle Abhängigkeit von ihren Lobbypartnern geraten, wie dies beispielsweise bei der EU und dem Europäischen Umweltbüro, das ca. 130 nationale Umweltorganisationen repräsentiert, vorkommt.<sup>20</sup>

Was die Organisationen im Einzelnen betrifft, so hängt es im Wesentlichen von der Größe und Kapazität der einzelnen Umweltschutz-NGOs ab, ob sie Lobbyarbeit betreiben. In diesem Sinne gibt es durchaus eine Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Gruppen.

### 3. Die Moralisten

Die natürliche Umwelt hat zunächst keine eigenen Fürsprecher. In einem staatlich umgrenzten Raum können Menschen, die von Umweltzerstörung betroffen sind, wenigstens versuchen, auf Entscheidungsträger Einfluss auszuüben. Anders verhält es sich mit staatsfreien Räumen wie den Weltmeeren. Weil diese *Global Commons* über Gebühr – beispielsweise durch Überfischen und Mülldumping – missbraucht wurden und es keinen politischen Druck von direkt Betroffenen gibt, stellen die *Global Commons* auch das Geburtsfeld der als „ökologisches Weltgewissen“ arbeitenden NGOs dar. Durch die bessere Moral kann auch David den Goliath angehen. Der damals nahezu aussichtslose Kampf der Besatzung der „Vega“ und der „Rainbow Warrior“ gegen Atomwaffentests und Walfang wurde nicht im eigenen Interesse, sondern im Interesse der Tiere, der Natur und der Allgemeinheit ausgefochten. Greenpeace steht für diese Art der Umweltschutzarbeit, die man im Englischen *Advocacy Activism* nennt.<sup>21</sup>

Die Anwälte der Umwelt sind längst nicht mehr nur auf den Weltmeeren aktiv, ihre Vorgehensweise bleibt aber stets die gleiche. Weil sie für die gute Sache kämpfen, ist nach ihrem Selbstverständnis auch Regelverletzung und ziviler Ungehorsam erlaubt. Diese Mittel müssen aber, um wirksam zu sein, an symbolträchtigen Orten eingesetzt und mit entsprechender Dramatik ausgestattet sein. Ohne die (weltweite) mediale Vermittlung sind sie wirkungslos; und dies bestimmt nicht zuletzt die Strategie der Visualisierung: Greenpeace macht Bilder, Bilder machen Greenpeace.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Vgl. P. Willets (Anm. 1), S. 49.

<sup>19</sup> Vgl. Matthias Finger, Environmental NGOs in the UNCED process, in: Thomas Princen/Matthias Finger, Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global, London – New York 1994, S. 200.

<sup>20</sup> Vgl. Florian T. Furtak, In der Kusselfalle. NGOs und die Europäische Union, in: Politische Ökologie, (2001) 72, S. 44.

<sup>21</sup> Vgl. Robert Hunter, The Greenpeace Chronicle, London 1980.

<sup>22</sup> Zur medialen Vermittlung vgl. „Wie die Regenbogenkrieger ihre Erfolge inszenieren“, in: Die Macht der Mutigen. Greenpeace, Amnesty & Co. (Anm. 2), S. 22 ff.

Die Gewissensappelle werden von besetzten Kraftwerksschloten entrollt oder mittels des eigenen Körpers – in symbolträchtigen *die-ins* – vor nuklearen Wiederaufbereitungsanlagen für die Fernsehzuschauer in die heimischen Wohnzimmer transportiert.

Diese Art von Aktionismus ist nicht ungefährlich; es kostete zwei Greenpeace-Mitarbeitern das Leben, als der französische Geheimdienst ihr Schiff vor Neuseeland versenkte.<sup>23</sup> Die internen Strukturen sind daher der Arbeitsweise angepasst. Greenpeace-Aktionen laufen in der Regel im Rahmen kleiner Gruppen mit ausgewählten und speziell trainierten Teilnehmern ab. Der Verein selbst ist hierarchisch strukturiert und wird von wenigen Vollmitgliedern und professionellen Angestellten geführt. Entscheidend bleibt aber das hehre Ziel der Aktion und die moralische Integrität der Organisation. Dies gilt für alle NGOs, die sich für diese Variante der Umweltschutzarbeit entscheiden – z. B. für *Animal Peace* wie für *Oxfam* oder *Robin Wood*. Zur moralischen Integrität gehört auch der Wahrheitsgehalt der ökologischen Information. Daher war zwar die *Brent-Spar*-Kampagne von Greenpeace ein symbolischer Erfolg für die Reinhaltung der Meere, aber auch ein erster und erster Problemfall für die Glaubwürdigkeit der Organisation.<sup>24</sup>

Die Politik der moralischen Visualisierung, wie sie die genannten Gruppen betreiben, birgt auch eine andere Gefahr in sich: Um das große Publikum zu erreichen, muss vereinfacht werden. Bei dem komplexen Sachgegenstand Umweltschutz ist dies oft eine problematische Angelegenheit. Greenpeace zum Beispiel will zwar diese Schieflage durch eigene Forschungsvorhaben und durch andere Schwerpunkte (wie Lobbying) ausgleichen, dennoch lebt die Organisation gerade (auch in finanzieller Hinsicht) von ihrem Mythos.<sup>25</sup> Moral und spektakuläre Bilder gehören für diese Organisation zusammen.

#### 4. Die Verbraucheraktivisten

In den internationalen Beziehungen spielen multinationale Unternehmen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Tendenzen der Entstaatlichung und

23 Vgl. Monika Rößiger, Harpunen, Helikopter, Haftminen, in: ebd., S. 52.

24 Bis heute ist nicht ganz geklärt, warum in diesem Zusammenhang Greenpeace die Menge der Ölrückstände auf der zur Versenkung vorgesehenen Bohrinself um ein Vielfaches zu hoch angab; vgl. bfp Analyse, Brent Spar: eine Falschmeldung und ihre Karriere, in: Christian Krüger/Mattias Müller-Henning, Greenpeace auf dem Wahrnehmungsmarkt, Münster u. a. 2000, S. 205 ff.

25 Vgl. bfp Analyse, Mut, Meer, Medien und dazu Kompetenz. Kernpunkte des Greenpeace-Image, in: ebd., S. 49.

Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess werten diese Rolle noch einmal auf.<sup>26</sup> Daher verwundert es nicht, dass auch transnational tätige Umwelt-NGOs das Weltwirtschaftssystem für ihre Zwecke zu nutzen wissen. Da viele Umweltschäden durch unseren Lebensstil und unser Verbraucherverhalten mitverursacht sind, müssen hier auch die umweltpolitischen Überlegungen ansetzen. Den (End-)Verbrauchern kommt daher auch in der transnationalen Umweltpolitik eine entscheidende Rolle zu. Sie können nämlich ihre Verbrauchermacht zugunsten umweltfreundlicher Produkte und umweltfreundlicher Produktion einsetzen. Diese theoretisch vorhandene Macht der Verbraucher ist jedoch nur durch Aufklärung und Mobilisierung einsetzbar. Genau dies machen sich einige NGOs zu Eigen. Im Rahmen der *Brent-Spar-Kampagne* von 1995 und anlässlich der Atomtestversuche auf Muroroa hat Greenpeace die Waffe des Konsumentenboykotts erfolgreich eingesetzt. Der Umsatz der vom Boykottaufruf betroffenen Firma Shell ging innerhalb von Wochen spürbar zurück – und dies führte dazu, dass die Ölonternehmen schließlich auf die Versenkung der Bohrinself verzichtete. Ein Lehrstück für den Erfolg von NGOs: Autofahrer verbünden sich gegen die Ölindustrie und Regierungschefs schließen sich den Bürgerprotesten an.<sup>27</sup>

Umwelt-NGOs profitieren von der wirtschaftlichen Globalisierung, denn in einer Welt der vernetzten Märkte sind Unternehmen anfällig für weltweite Proteste. Die Multis stecken in der „Globalisierungsfalle“<sup>28</sup>, wenn auch nur ein kleiner Teil der Verbraucher weltweit ihre Produkte – z. B. weil sie umweltschädlich produziert wurden – nicht mehr abnimmt oder auch nur zu boykottieren droht. Die US-amerikanisch-kanadische Umweltschutzorganisation *Forest Action Network* war jüngst mit ihren Boykottaufrufen gegen den Heimwerkerkonzern *Home Depot* erfolgreich und konnte damit weitere Kahlschläge im kanadischen Regenwald verhindern. Mit Unterstützung von Greenpeace und dem größten Umweltschutzverband der USA – dem *Sierra Club* – gelang es, in Nordamerika, Japan und Europa genügend Verbraucher (und Zwischenhändler) zu überzeugen, keine Kahlschlagprodukte, aber auch keine anderen Produkte des boykottierten Unternehmens zu kaufen.<sup>29</sup>

26 Vgl. Tanja Brühl u. a. (Hrsg.), Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn 2001.

27 Vgl. Ulrich Beck, Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale Subpolitik, Wien 1997, S. 50.

28 Bernhard Pötter, Multis abgesägt, in: Politische Ökologie, (2001) 72, S. 49.

29 Vgl. ebd., S. 48.

Bevor eine solche Aktion zum Erfolg führt, bedarf es allerdings eines erheblichen logistischen Aufwands und einer fundierten internationalen Koordination. Entscheidend ist der politisch verstandene wirtschaftliche Hebel. Der Umweg über die (staatenzentrierte) internationale Politik muss damit nicht gegangen werden. Die NGOs tun in dieser Beziehung nichts anderes, als sich in adäquater Weise auf eine sich verändernde Weltpolitik einzustellen. Die „Privatisierung der Weltpolitik“ ist ja auch nichts Privates; sie ist höchst politisch, weil sie in vielen Fällen Menschen und Natur um ihre Lebenschancen bringt. Die Umweltschutz-NGOs und die mitdenkenden und mitmachenden Verbraucher handeln ebenfalls politisch, wenn sie gegen Kahlschlag und andere Umweltzerstörungen protestieren; sie benutzen lediglich wirtschaftliche Instrumente dafür.

### 5. Die Glokalisten<sup>30</sup>

Da viele Umweltprobleme einerseits dezentral auftreten, aber übergreifende strukturelle Ursachen haben, und andererseits die dezentralen Akteure wie Produzenten, Kommunen und Verbraucher durch ihr konkretes Investitions- und Verbraucherverhalten zum Umweltschutz beitragen können, liegt es nahe, globale Umweltschutzstrategien mit lokalen zu verbinden. Den NGOs kommt hierbei wiederum eine äußerst wichtige Rolle zu, denn „Environmental problems that are simultaneously global and local are unlikely to be effectively redressed if policy remedies are the sole provenance of the state“<sup>31</sup>.

Bemerkenswerte Ansatzpunkte der Verknüpfung von globalen Problemen und lokalen Lösungsstrategien haben Umweltschutz-NGOs in den neunziger Jahren entwickelt. Ein Beispiel dafür sind die so genannten „Debt-for-Nature-Swaps“, also eine Art Schuldenerlass für Naturschutz, mit dem NGOs aus den Industriestaaten die Auslandsschulden von nicht entwickelten Staaten tilgten, wenn diese sich verpflichteten, lokale Umweltschutzprojekte zu initiieren. Eine Erweiterung erfährt dieser Ansatz in der Zusammenarbeit von indigenen Völkern und europäischen Kommunen beim Klimaschutz. Im Rahmen eines gemeinnützigen Vereins arbeiten Organisationen von indigenen Völkern der Regenwaldgebiete mit europäischen kommunalen Gebietskörperschaften als Vollmitgliedern und NGOs als assoziierten Mitgliedern zusam-

men.<sup>32</sup> Zielsetzung ist hier, indigenen Völkern ihre traditionelle Lebensweise in den Regenwäldern weiterhin zu ermöglichen und damit auch die Natur in diesen Regionen zu schützen. Dazu wird öffentlich Druck auf Regierungen des Südens und auf internationale Konzerne ausgeübt, aber auch das eigene Investitionsverhalten, z. B. bei der Verwendung von Tropenholz aus Kahlschlag, durch europäische Kommunen thematisiert.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das Konzept der *Agenda 21*. Auf der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro von 1992 wurde in diesem Dokument die Einsicht formuliert, dass der verschwenderische Lebensstil des industrialisierten Nordens kein Vorbild für den nicht industrialisierten Süden sein kann. Die „Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen“ im Rahmen einer „globalen Partnerschaft“<sup>33</sup> bedarf eines Umsetzungsmechanismus, der vor allem in der *Lokalen Agenda 21* zur Verfügung steht. Die lokale Umsetzung soll dabei in den Kommunen stattfinden – ein „Top-Down-Ansatz“ (Initiierung durch die UNO) wird mit einem „Bottom-Up-Ansatz“ (Ausführung und Verantwortung auf der untersten politischen Ebene) verbunden. Zum ersten Mal wird damit in der Geschichte der Vereinten Nationen den Kommunen eine eigene Rolle zugewiesen. Die Kommunen werden nicht nur als Ort der Aufklärung für die Zusammenhänge zwischen Überentwicklung, Unterentwicklung und Umweltzerstörung angesehen, sondern ganz konkret geht es um fairen Handel, um den eigenen Konsumstil sowie um das Verbrauchs- und Investitionsverhalten der Kommunen – ein Prozess, bei dem das Ziel eine Balance zwischen Ökonomie, Ökologie und sozialer Gerechtigkeit darstellt.<sup>34</sup>

Den Umweltschutz- und Entwicklungs-NGOs – vor allem auf lokaler Ebene – kommt in diesem Prozess eine wichtige Aufgabe zu. Ihr Engagement, ihre Phantasie und ihre unbürokratische Arbeitsweise kann nicht nur die Arbeit der Kommunen stärken; in nicht wenigen Fällen mussten NGOs Kommunen erst zum Mitmachen bewegen. Bei der Agenda-21-Arbeit finden sich die unterschiedlichsten Gruppen wieder. Neben den Dritte-Welt-Gruppen engagieren sich insbesondere lokal verwurzelte Umweltgruppen wie der BUND,

32 Vgl. Jörg Mayer, Globale Klimapolitik „von unten“. Das „Klima-Bündnis“ indigener Völker und europäischer Kommunen als transnationales Regime, in: E. Altwater u. a. (Anm. 9), S. 113 ff.

33 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), *Agenda-21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente*, Bonn 1997, S. 9.

34 Vgl. Gunther Hilliges, Internationale Vernetzung im Agenda-21-Prozess, in: M. Berndt/D. Sack (Anm. 30), S. 194.

30 „Glokal“ steht für eine gemischte Strategie aus globalen und lokalen Ansatzpunkten; vgl. Michael Berndt/Detlef Sack (Hrsg.), *Glocal Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung*, Opladen 2001.

31 M. R. Auer (Anm. 5), S. 158.

diverse Bürgerinitiativen und Stadtteilgruppen. Bemerkenswert ist auch das Engagement von internationalen tätigen Organisationen, die in Kontakt zu NGOs in den nicht entwickelten Ländern stehen. Die Agenda-Arbeit ist aber auch für alle interessierten Gruppen und Individuen offen, für halbstaatliche Organisationen wie die entwicklungspolitische *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) genauso wie für kirchliche Gruppen und lokale Unternehmer. Die Transformation von Umweltschutzanstrengungen auf der Ebene der „Glocalization“ wäre ohne die Anstöße und das Engagement der NGOs sicherlich nicht möglich gewesen.<sup>35</sup>

---

## V. Wie erfolgreich ist die Arbeit der Nicht-Regierungsorganisationen wirklich?

---

Die These, dass „(die) Lösung der Weltprobleme zu wichtig sei, als dass sie den Staaten allein anvertraut werden dürfte“, trifft wohl die Einschätzung vieler transnational tätiger NGOs. Eine solche Einschätzung sagt aber noch nichts über Erfolg oder Misserfolg von Nicht-Regierungsorganisationen in der Umweltpolitik; sie korrespondiert mit anderen Einschätzungen, die etwa von NGOs als „den am meisten überschätzten Akteuren der Weltpolitik“<sup>36</sup> sprechen.

Wie eingangs beschrieben, haben wir es weltweit mit einem Gestaltwandel von Staatlichkeit zu tun, als dessen Ausdruck Nicht-Regierungsorganisationen angesehen werden müssen. Gleichzeitig treiben diese Akteure den Gestaltwandel voran und erlangen dadurch Bedeutung.<sup>37</sup> Internationale Umweltschutzanstrengungen erwachsen nur zum Teil aus einem globalen Bedrohungsszenario, aufgrund dessen sich die Nationalstaaten um eine verstärkte internationale Zusammenarbeit bemühen, wie Regimetheoretiker annehmen.<sup>38</sup> Vielmehr

---

35 Vgl. Jörg Friedrich Mayer, Nichtregierungsorganisationen und die lokale Agenda 21, in: Loccum Protokolle 9/97: Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik, Loccum 1997, 150 ff.

36 Peter Wahl, Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungsorganisationen, in: E. Altwater u. a. (Anm. 9), S. 293.

37 Vgl. Ulrich Brand/Christoph Görg, Nichtregierungsorganisationen und neue Staatlichkeit, in: Loccum Protokolle (Anm. 35), S. 92.

38 Vgl. etwa Oran R. Young, Rights, Rules, and Resources in World Affairs, in: ders. (Hrsg.), Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge – London 1997, S. 9 ff.

reflektieren internationale Umweltschutzanstrengungen auch die Machtverteilung im internationalen System. Wenn aus Gründen eines umweltpolitisch kaum funktionsfähigen Staates im Süden und eines nicht mehr ökologisch steuermächtigen Staates im Norden die Umwelt zugrunde gerichtet wird, so eröffnet eine solche Situation geradezu das Betätigungsfeld für transnationale Umwelt-NGOs. Die Industriestaaten geben freiwillig „Macht“ ab, wenn sie Umwelt- und Entwicklungsprojekte auch von NGOs durchführen lassen. Sie delegieren „Macht“ im neoliberalen Selbstverständnis an den Markt (z. B. *World Trade Organization*) oder behalten ihre „Macht“, wenn es um ihr eigenes Selbstverständnis geht (z. B. *American Way of Life* vs. Klimaschutzabkommen).

Bei allen drei Varianten können transnationale NGOs erfolgreich sein. Bei der abgegebenen „Macht“ arbeiten sie als Experten und Kontrolleure; im Rahmen der delegierten „Macht“ nutzen sie die Struktur des Weltwirtschaftssystems selbst als Konsumenten und selbstbewusste Marktveränderer; bei der letzten staatlichen „Macht“-Bastion erfahren Umwelt-NGOs aber durchaus ihre Grenzen. In ihrer Lobbyfunktion haben sie weder beim Biodiversitätsabkommen noch beim Klimaschutz viel erreicht.

Erfolgreich waren sie in der Kombination als Experten und Moralisten; am Anfang als Geburtshelfer des Umweltbewusstseins, dann beim *Agenda-Setting* für staatliche und internationale Akteure, und schließlich als Vermittler zwischen globalen Problemen und lokalen Lösungsansätzen, eben als „Glokalisten“. Umweltschützer müssen nicht nur das Verhalten von Regierungen, sondern vor allem das Verhalten von Menschen ändern helfen – in diesem Verständnis bleiben sie in erster Linie Moralisten.

Die Vielfalt der Umwelt-NGOs macht ihre Stärke aus. Seit ihren Anfängen sind sie einen weiten und – insgesamt gesehen – erfolgreichen Weg gegangen. Wenn sie sich jedoch in ihrer mittlerweile erreichten Professionalität auf das bloße Bearbeiten bearbeitbarer Probleme beschränken,<sup>39</sup> verlieren sie ihre visionäre Kraft – eine Qualität, die ihnen jenseits aller Detailarbeit eine besondere soziale und politische Bedeutung zuwachsen lässt. Dies galt für die Vergangenheit, und es gilt für die Zukunft.

---

39 Zur herrschaftskritischen Rolle von NGOs vgl. U. Brand/Ch. Görg (Anm. 37), S. 103 f.