

**Karl Bruckmeier**

## **Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung**

Seit den sechziger Jahren haben sich weltweit neue Probleme und Konfliktfelder ausgebreitet, auf deren Steuerung die globalen politischen (UNO) und ökonomischen Institutionen (GATT, Weltbank, IWF) nicht vorbereitet sind - Umweltzerstörung, Verarmung der Entwicklungsländer, ethnische Konflikte. Diese Probleme haben ihren Ursprung nicht in den Außenbeziehungen souveräner Staaten und sind nicht auf der Ebene zu lösen, auf der das internationale Institutionensystem konstruiert ist.

Die nach wie vor dominierenden Paradigmen aus dem Norden, eine neoliberale und eine »sozialliberale« Weltordnung (so könnte man die politische Ideologie nennen, die die Berichte der Nord-Süd-Kommission und der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung beeinflusste), gehen von der inzwischen illusionär gewordenen Prämisse aus, Entwicklung im Stil der Industrieländer wäre global möglich. Es waren nicht in erster Linie die Regierungen aus dem Süden sondern nichtstaatliche oder Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), die eigene Vorstellungen über eine neue Weltordnung artikulierten. Das geschah in der Praxis der NRO, nicht in einem formalisierten politischen Dialog. Deshalb werden diese Ideen noch selten unter der Perspektive eines politisch vertretenen Ordnungsanspruchs wahrgenommen. Seit der Umweltkonferenz von Rio 1992 (UNCED), wo gewissermaßen eine diplomatische Anerkennung der NRO als neue Akteure der internationalen Politik stattfand, kann die Diskussion über eine »grassroots world order« als eröffnet gelten.

### **1. NRO und soziale Bewegungen**

Seit den siebziger Jahren haben NRO eine rasche Entwicklung durchlaufen, an Zahl und Größe zugenommen, sich differenziert und international vernetzt. Das ist vor allem den NRO geschuldet, die aus neuen sozialen Bewegungen und Basisbewegungen entstanden sind. Traditionelle nichtstaatliche Organisationen - in der Bundesrepublik etwa die entwicklungspolitisch aktiven kirchlichen Hilfswerke, politische Stiftungen, Wohlfahrts-

und Hilfsorganisationen, bestimmte wissenschaftliche Institute, denen die Eingebundenheit in soziale Bewegungen weitgehend fehlt - haben wenig dazu beigetragen.

Soziale und politische Bewegungen haben sich seit den fünfziger Jahren in Europa als Friedens-, Umwelt-, Frauen- und Dritte-Welt-Bewegung gebildet. Die neuen Bewegungen im Westen haben in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren zu verschiedenen Zeiten ihre entscheidenden Aktivitätsphasen durchlaufen. In den Entwicklungsgesellschaften des Südens bildeten sich Basisbewegungen benachteiligter sozialer Gruppen, etwa der städtischen und ländlichen Armen, unter sehr viel schwierigeren Bedingungen, häufig im Rahmen von internationaler Entwicklungszusammenarbeit, bei der Armutsbekämpfung und Katastrophenhilfe oder in ländlicher und städtischer Entwicklung. Neben Basisgruppen sind auch unterstützende Freiwilligenorganisationen und advokatorische NRO entstanden, »private voluntary organizations« genannt (OECD 1988, Clark 1991; Morales 1993: 256). Die neuen NRO im Norden und Süden repräsentieren »the current global environmental and sustainability movement« (Everett in: Dietz et al. 1992: 125).

NRO können als Institutionalisierung sozialer Bewegungen aufgefaßt werden, doch fehlen häufig die herkömmlichen Merkmale von Institutionalisierung. NRO sind wenig strukturiert, kaum durch formelle Mitgliedschaften und Mitgliedsrollen konstituiert und als formale Organisationen nicht hinreichend zu verstehen. Eher fallen ihre Aktivitätsformen auf sowie die Motivation ihrer Teilnehmer, für die Bindung an die von Basisbewegungen verkörperten Werte wichtiger als professionelle Expertise und Qualifizierung ist.

Dem Selbstverständnis nach handelt es sich bei den NRO weder um anti-kapitalistische noch um antisozialistische Bewegungen. NRO sind weniger auf die Konstitution gesellschaftlicher Systeme orientiert als auf die entzivilisierenden Auswirkungen bestehender Ordnungen. Ihr Handeln richtet sich auf die Auseinandersetzung mit und die Überwindung von negativen Folgen - »externe Effekte« und »Sozialkosten der Modernisierung« - der politischen und ökonomischen Systembildung.

NRO haben sich in internationale Netzwerke eingebunden und mit der Ausbreitung derjenigen Probleme, auf die sie reagieren - vor allem weltweit wachsende Armut und Umweltzerstörung - zu internationaler Kooperation gefunden. Internationale und globale NRO bilden aber keine neue Klasse von Organisationen, sie verlieren ihren Basisbezug nicht einfach, wenn sie sich vernetzen. So sind auch globale Basisorganisationen vorstellbar wie am Beispiel der Süd-NRO »ENDA Tiers Monde« zu sehen ist (s. u.).

## 2. NRO als neue gesellschaftliche Strukturformen

Unter den NRO treten auch Ausgliederungen und Neugründungen aus staatsnahen Organisationen, also Quasi-NRO (»Quangos«) auf. Daß sich jedoch staatsunabhängige, basisbezogene Strukturen entwickelt haben, ist sozialen Bewegungen geschuldet und nicht den Eigentümlichkeiten formaler Organisation als sozialem Ordnungsfaktor.

Nach Luhmann sind Organisationen neuartige Strukturformen moderner Gesellschaften. Bestehende Organisationen gründen neue Organisationen, weil Organisationen für sie unbewältigbare Probleme nur auf andere Organisationen übertragen und nur mit ihresgleichen interagieren können. Dadurch soll eine eigenartige soziale Strukturebene innerhalb moderner Gesellschaften entstehen, die sich von der Mikroebene sozialer Interaktion und von der Makroebene gesellschaftlicher Systeme löst. Die Entstehung der heute dominierenden NRO in der Umwelt- und Entwicklungspolitik läßt eine derartige Interpretation aber nicht zu. Auch eine funktionale Analyse hilft nicht weiter. Anders als staatliche Organisationen und wirtschaftliche Unternehmen, die sich durch vorherige Funktions- und Zieldefinition bilden und daran identifizierbar sind, folgen NRO kaum Zielen oder Handlungsprogrammen und sind nicht von gesellschaftlichen Funktionsdifferenzierungen, Subsystemen und Ordnungen beeinflusst. Ihre Handlungsweise ist nicht durch systemische Imperative (die z. B. den »generalisierten Medien« Geld und Macht innewohnen) geprägt, sondern durch den Versuch, sich deren Zwängen weitgehend zu entziehen. So beruht etwa der Erfolg von NRO in der Entwicklungspolitik zum guten Teil darauf, daß sie ihre Abhängigkeit von Geld stark reduziert haben.

In der Tradition systemtheoretischen Denkens erscheinen NRO als funktional diffuse Phänome. Die Frage ist, ob sie solche sind, oder ob Systemtheorien ungeeignet sind zur Analyse sozialer Bewegungen und NRO, wie in der Bewegungsforschung öfters vermutet wurde und an Luhmanns Deutung sozialer Bewegungen zu belegen ist.

Bevor über ihre gesellschaftlichen Funktionen gesprochen werden kann, wäre zu klären, ob sich ein gesellschaftlicher Systembezug von NRO ohne gewaltsame Abstraktionen herstellen läßt. Wird die Frage nach den gesellschaftlichen Funktionen aus den Beständen herkömmlichen gesellschaftstheoretischen Wissens beantwortet, so ergeben sich enttäuschende Resultate: abstrakte Zuschreibungen wie soziale Integration, Redistribution, Vermittlung sozialer oder kollektiver Handlungskompetenz, Mobilisierung der »Ressource Solidarität« (vgl. Glasgow 1990: 165ff). Der Bezug von NRO zum Gesellschaftssystem wird häufig über die Konstruktion eines bewegungsgeprägten »dritten Sektors« angedeutet, der als Residualgröße,

als »Bereich von Aktivitäten jenseits von Markt und Staat« dargestellt wird (Roth 1992: 12; Zimmer, Scholz 1992: 21; Glasgow 1990: 160) oder als Bereich solidarischen Handelns, als »value driven sector« (Fowler 1992: 22). Anscheinend wird das von der globalen Entwicklungs- und Umweltbewegung gedachte Subjekt Gesellschaft nur in den Aktionsformen von Bewegungen sichtbar. Gesellschaft ist zwar nicht unbedingt und ausschließlich (wie von Touraine angenommen) als Produkt sozialer Bewegungen anzusehen, jedoch wird der Anteil und der Einfluß sozialer Bewegungen auf Prozesse der Systembildung und - vor allem - des Systemwandels sichtbar, wenn man ihr Handeln analysiert.

Viele der heute international aktiven NRO sind zwar im Norden entstanden und tragen das Signum der europäischen Kultur. Jedoch verlagern NRO zunehmend Aktivitätsschwerpunkte in den Süden, wo die negativen Modernisierungssfolgen, Entzivilisierung und blockierte Entwicklung, sich ökonomisch, sozial und ökologisch immer stärker auswirken. Auch zeichnet sich ab, daß die NRO des Nordens mit der raschen Zunahme der Organisations- und Handlungskompetenz von Basisbewegungen im Süden - im Sinn eines erreichten Zwecks - überflüssig werden (Dreesmann in Glasgow 1990: 217). Bei den Umwelt-NRO ist allerdings eine Nord-Süd-Arbeitsteilung (Information, Forschung, Mittelbeschaffung im Norden, Bildungs-, Projekt- und Entwicklungsarbeit im Süden) entstanden, die verhindert, daß sich Nord-NRO bald auflösen werden.

Die NRO des Südens haben bereits eine Entwicklung durchlaufen, die sie nach Korten (1987: 1990) und Morales (1993) zu Akteuren des Systemwandels qualifiziert. Über Erfahrung und Praxis hat sich ein kritisches Verhältnis zu kapitalistischer Entwicklung herausgebildet, das in ihrer Konsequenz auf eine Systemtransformation hinausläuft. Folgende Organisationsstypen werden unterschieden: NRO der Nothilfe und Wohlfahrt (erste Generation), der lokalen Selbsthilfe (zweite Generation) und der Entwicklung nachhaltiger Systeme (dritte Generation). Morales (1993: 256) spricht von einer vierten Generation von NRO, die sich auf umfassenden Systemwandel orientieren. Damit schließen sie an die Diskussion über eine neue Weltordnung an. Es sind NRO in diesem Entwicklungsstadium, die sich an der Diskussion darüber beteiligen. Bis zur dritten Generation können NRO auch noch als »Reparatureinrichtungen« für die abhängigen Systeme des Südens verstanden werden, die nicht notwendig auf der Prämisse eines Systemwandels beruhen.

### 3. Internationale Umwelt-NRO und ihre Entstehung

Einige der heute als internationale Umwelt-NRO aktiven Organisationen existieren schon lange, etwa »Wildlife Conservation International« (1897) oder »Worldwide Fund for Nature« (1961). In der internationalen Umweltpolitik etabliert haben sich etwa »International Union for Conservation of Nature«, Friends of the Earth International«, »Greenpeace«, »Earthwatch Europe«, »Worldwatch Institute«, »Rainforest Action Network«, »Seed Action Network«, »Pesticide Action Network«, »ENDA Tiers Monde«, schließlich regionale NRO und Netzwerke wie »Pacto de Accion Ecologica Latinoamericano«. Die genaue Zahl internationaler Umwelt-NRO ist kaum zu erfassen. Auch für die OECD-Länder gelang es nicht, eine vollständige Übersicht über NRO im Bereich Umwelt und Entwicklung zu erstellen (eine von ENDA und OECD durchgeführte Erhebung enthält genauere Informationen über 649 von 2746 individuell erfaßten NRO: s. ENDA und OECD 1992). So bleibt man, vor allem für die Umwelt-NRO im Süden, auf qualitative Darstellungen von NRO-Projekten angewiesen.

Ein erstes Profil von Aktivitäten von Umwelt-NRO in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit entstand aus der 1987 in London vom »International Institute for Environment and Development« organisierten »Only One Earth Conference on Sustainable Development« (Conroy und Litvinoff 1988). Seither sind detaillierte Analysen von NRO in einzelnen Kontinenten entstanden (vgl. Farrington und Lewis 1993). Dabei zeigt sich als ein Schlüssel-Aktionsfeld der NRO-Arbeit das der ländlichen Entwicklung und nachhaltigen Ressourcennutzung.

Umwelt-NRO aus dem Norden haben häufig besseren Zugang zu kostspieligen Informationen, Experten, wissenschaftlichen Daten. Umwelt-NRO des Südens bleiben regional verankert auch wenn sie international kooperieren; ihr Handlungsfeld ist häufig von Entwicklungsarbeit geprägt. Süd-NRO sind oft mit Unterstützung aus dem Norden entstanden, obwohl sie eigenständige Profile und Entwicklungen aufweisen. Prototypus einer internationalen Umwelt-NRO des Südens mit den Zügen einer globalen Basisorganisation ist »ENDA Third World« (»Environment and Development in the Third World«). Diese Organisation entstand 1972

»as an environmental training programme with the help of UNEP. It became an association in November 1977 and, in June 1978, evolved into an international organisation with its headquarters in Dakar, .... ENDA consists of both rural and urban grass roots groups assisted by technicians, as well as researchers, engineers, economists, sociologists, trainers, communication experts, etc. ENDA's activities can roughly be divided into two categories, direct field actions and the øpooling of ideasø (research, training, publication...).« (ENDA und OECD 1992: 15).

In den zwanzig Jahren zwischen den beiden Weltkonferenzen zur Definition globaler Umweltpolitik, UNCHE (1972) und UNCED (1992) hat sich das Aktionsfeld für NRO in der zunehmenden Verknüpfung der Politikbereiche Umwelt und Entwicklung herausgebildet. Ausgangspunkt und Erfahrungsbasis war für die NRO im Norden mehr die Umweltpolitik, im Süden die Entwicklungspolitik, die vielen NRO Handlungsfelder und Zugang zu Ressourcen eröffnete. Die Entwicklung läßt sich so zusammenfassen (vgl. Messner 1993):

- Mit UNCHE wurde 1972 die Umweltpolitik des Nordens auf die internationale Agenda gesetzt und zum Modell internationalen Umweltrechts. Die Umweltprobleme, um die es dabei ging, waren »brown concerns«, Luft-, Wasser- Bodenverschmutzung, wobei die häufig grenzüberschreitenden Verschmutzungen von Luft und Wasser die größte Aufmerksamkeit erhielten. Die Sicht des Nordens wurde dem Süden aufoktroiert, wie die Reaktion der Gruppe der 77 (Entwicklungsländer) zeigte, die die Forderung nach Umweltpolitik für neokolonialistisch und ihre Entwicklung behindernd hielten.

- Zwischen UNCHE und UNCED waren es die NRO, die diese Front der Ablehnung des Umweltschutzes im Süden durchbrochen haben. Die mit dem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987) prominent gewordene Idee von nachhaltiger Entwicklung und einer Integration von Umwelt- und Entwicklungspolitik wurde für die NRO rasch zur Legitimationsformel.

- Mit UNCED wurden 1992 die im Lauf der achtziger Jahre manifest gewordenen globalen Umweltprobleme, die »green concerns«, auf die internationale Agenda gesetzt. Treibhauseffekt, Zerstörung der tropischen Regenwälder, Desertifikation, Zerstörung der atmosphärischen Ozonschicht sind nur noch mit dem Süden, nicht mehr allein durch Zwang des Nordens zu bewältigen.

Die Etablierung der Umwelt-NRO erfolgte in mehreren Phasen (s. ENDA und OECD 1992, 26ff): In den siebziger Jahren entstehen Umwelt-NRO mit der Politisierung des Umweltthemas. In den achtziger Jahren breiten sie sich weltweit aus mit den wachsenden Erkenntnissen über Umweltschäden, dem raschen Fortschreiten der Umweltzerstörung, der Einsicht in die Notwendigkeit der Bekämpfung und Reduzierung von Umweltzerstörung sowie der Integration von Entwicklung und Umweltschutz. In den neunziger Jahren institutionalisieren sie sich neben den staatlichen Institutionen unter der Einsicht, »the battle to save the planet will replace the battle over ideology as the organizing theme of the new world order« (ebd., 29). Das hört sich wie ein glatter Erfolg an. In welcher Situation finden sich die Umwelt-NRO in der ersten Hälfte der neunziger Jahre tatsächlich?

Die mit dem Sozialismus entfallene Systemkonkurrenz hat die Welt nicht nur von unnötigen ideologischen Kämpfen befreit, so daß nun die Lösung von Umweltproblemen ungehindert möglich wäre. Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Länder ist auch politischer Spielraum für die Länder des Südens geschwunden. Der Systemkonflikt ist einer zwischen den am Reichtum teilhabenden und davon ausgeschlossenen, zwischen Norden und Süden geworden. Die NRO haben die geschwundenen Spielräume nicht durch tatsächlichen Einfluß auf die globalen Institutionen auffangen können. Ein internationales Institutionensystem, das eine ökologisch nachhaltige und sozial gleichberechtigte Entwicklung einleiten oder globale Umweltpolitik koordinieren kann, gibt es nicht. Die Institutionen, die das bisherige System repräsentierten, die von Bretton Woods und die UNO, haben entweder zur Verschärfung der Umweltprobleme beigetragen oder nur zu symbolpolitischer Aktivität gefunden wie die UNO, die mit ihrem Umweltprogramm UNEP schon vor längerem ein weitgehend erfolgloses Koordinierungssystem internationaler Umweltpolitik geschaffen hat (Harris in Dietz et al. 1992). Hinter den UNO- und Regierungsprogrammen für internationale Umweltpolitik stehen jedoch Definitionsmacht, Koordinations-, Forschungs-, Finanzierungspotentiale, die für globale Umweltpolitik unverzichtbar sind und auch die NRO zu Zugeständnissen an das System nötigen. Regierungen und andere staatliche Institutionen setzen zwar zunehmend auf NRO für die Realisierung von umweltpolitischen Programmen, doch ist das nicht gleichzusetzen mit der Akzeptanz einer »grassroots world order«.

Die Anerkennung der Umwelt-NRO durch staatliche und zwischenstaatliche Institutionen ist ein zwiespältiger Vorgang. OECD und EU unterstützen seit längerem NRO als Träger von Umwelt- und Entwicklungspolitik, aber aus einer Haltung, die sich für die meisten NRO als problematisch erweist. Nicht die Ansätze (Basisbezug, Partizipation, soziale und kulturelle Einbettung), sondern die Erfolge, die NRO in Konkurrenz mit staatsabhängigen Entwicklungsorganisationen erreichen, erscheinen als ausschlaggebend. NRO können bemerkenswerte Erfolge in der lokalen Entwicklungsarbeit vorweisen, vor allem in der ländlichen Entwicklung und im Ressourcenschutz. Ihre Budgets sind klein und sie können rasch Spenden einwerben. Ihre Mitglieder sind hoch motiviert, arbeiten freiwillig, ohne oder mit geringer Entlohnung und sind selten korrumpierbar. NRO erreichen auch Motivation, Handlungsbereitschaft und Bewußtseinsbildung bei den Zielgruppen. Sie sind in der Lage rasch zu handeln, also auch in Not-, Krisen- und Katastrophensituationen. Für die staatlichen Institutionen im Norden ist politische Unabhängigkeit ihre Haupttugend (OECD 1988: 11; Glasgow 1990: 212).

Um der organisatorischen Effizienz von NRO willen werden demnach ihre eigentlichen Ziele und »value commitments« billigend in Kauf genommen - solange sie in der Entwicklungsarbeit erfolgreicher sind als staatliche Organisationen. NRO stehen aus der Sicht staatlicher Institutionen unter permanentem Erfolgszwang. Daß sie über komparative Vorteile verfügen wird allerdings auch bestritten (Vahlhaus 1994). Gegenwärtig sieht es so aus, betrachtet man etwa die Diskussionen über Methoden der Projektdurchführung in staatlichen Geberinstitutionen (wie der GTZ) oder in internationalen Organisationen der UNO (wie der FAO), als ob diese Organisationen dabei wären, sich in NRO zu verwandeln. Sie greifen aktionsforschungsorientierte Ansätze und Methoden der NRO rasch auf und weichen auffällig von ihrer bisherigen Praxis ab. Ob die Geberinstitutionen jedoch ihre Abhängigkeit von Regierungen verringern und über ihre bürokratischen Schatten springen können, ist mehr als zweifelhaft. Es kann zwar sein, daß sie sich zeitweilig der Arbeitsweise von NRO in der Entwicklungszusammenarbeit annähern, doch ist dies eher Ausdruck der Erfolglosigkeit bisheriger Ansätze und des Versuchs, mit Hilfe von Ethnologen wieder handlungsfähig zu werden.

#### **4. Die NRO-Agenda für globale Umweltpolitik nach UNCED**

In der globalen Umweltpolitik kann nicht auf staatliche Handlungsinstrumente zurückgegriffen werden - nur innerhalb von Staaten ist rechtliche Erzwingung von staatlichen Entscheidungen möglich und das Verursacherprinzip juristisch anwendbar (Bird 1992: 231). Ferner treten Umweltprobleme in Industrie- und Entwicklungsländern mit anderen sozialstrukturellen Auswirkungen in Erscheinung (reichtums- und armutsbezogene Umweltkonflikte; Goodman und Redclift 1991: 223f). Daraus resultieren komplizierte und widersprüchliche Anforderungen an globale umweltpolitische Programme.

NRO versuchen, die Formulierung globaler Umweltpolitik zu beeinflussen und eine erweiterte Definition von Verursachern politisch durchzusetzen. Als Verursacher von Umweltschäden sollen nicht mehr nur individuelle Verursacher, einzelne Firmen sowie Konsumenten, sondern Umweltschäden verursachende oder begünstigende ökonomische Systeme gelten, die ökologische Folgekosten ungleich zuteilen. Sodann geht es darum, ein eigenständiges Modell von ökologischer Entwicklung zu formulieren und politisch durchzusetzen. Die »grassroots agenda« nachhaltiger Entwicklung entsteht auf vielen politischen Handlungsebenen. Beispielhafte Beiträge sind:

- Aktionsprogramme zur Ökologisierung der Entwicklungspolitik wie das der *Grünen* im deutschen Bundestag, das Außenwirtschaftsprogramm »Auf dem Weg zu einer ökologisch-solidarischen Weltwirtschaft« (Falk 1992: 670) und
- der globale NRO-Vertrag zu nachhaltiger Landwirtschaft, eine von mehreren entwicklungspolitischen Richtlinien, die während der Gegenkonferenz der NRO zu UNCED verabschiedet wurde.
- Umfassendere, theoretisch begründete Ansätze zu ökologisch nachhaltiger Entwicklung im Sinne der globalen Umweltbewegung, die über die politischen Programme und Absichtserklärungen hinausgehen, sind seit den achtziger Jahren in der bewegungsnahen Entwicklungsarbeit entstanden: »people-centered development« (Korten 1987, 1990), »rural-ökologisch zentrierte Entwicklung« (Thielen 1992), »institutional development« (Fowler 1992a; Bruckmeier 1994), »alternative development« (Friedmann 1992).

Die NRO-Vorstellungen finden in den Ergebnissen der UNCED-Konferenz teilweise Anerkennung, vor allem in der Agenda 21 (Kap. 27 über NRO, Kap. 14 und 32 über Agrarentwicklung), die das Ergebnis von UNCED in Gestalt eines globalen umweltpolitischen Aktionsprogramms darstellt. Die Unterorganisationen der UNO bewegen sich - selbstwiderprüchlich und noch wenig überzeugend - auf die Positionen der Umweltbewegungen zu nachhaltiger Entwicklung und Landwirtschaft zu, an erster Stelle die FAO, die schon vor UNCED eine ökologische Kehrtwendung versuchte.

Zweifellos ist die Agenda 21 kein völkerrechtlich verbindliches Dokument und es läßt sich nicht absehen, daß die Industrieländer rasch von ihrem umweltzerstörenden Wachstumsmodell abweichen, während den Ländern des Südens über Entwicklungs- und Umweltpolitik zunehmend umweltpolitische Verantwortungen und Lasten aufgebürdet werden. Damit werden sich NRO in den nächsten Jahren auseinandersetzen müssen.

Es geht bei den Aktivitäten von NRO nicht nur um politische und moralische Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit (»moral persuasion«) sondern um die »ökologische Zivilisierung« der ökonomischen Systeme. Der Weg dahin ist noch nicht ganz überschaubar. In der NRO-Diskussion über nachhaltige Entwicklung wird ein globaler zivilgesellschaftlicher Diskurs über Gesellschaftsveränderung als Folge der ökologischen Krise eröffnet: eine selbstkritische Reflexion über Gesellschaft, um »unter historisch neuartigen Rahmenbedingungen die Frage nach dem gesellschaftsverändernden politischen Handeln überhaupt erst wieder zu öffnen.« (Becker, Jahn, Wehling 1991, 484). Welche Aussichten eröffnet dieser Diskurs für nachhaltiger Entwicklung und eine »grassroots world order«?

## 5. Aussichten der Umwelt-NRO

Seitdem in der Entwicklungspolitik der OECD-Länder NRO zunehmend als Projektträger anerkannt werden, ist zu beobachten, daß Regierungen von Entwicklungsländern »GONGOs« gründen (»government organized non-governmental organization«; Glasgow 1990: 226), um weiterhin an Mittel aus der Entwicklungshilfe zu gelangen und die NRO-Szene kontrollieren zu können (oder auch deren Freiräume einzuschränken). Das zwingt die NRO zu Wachsamkeit. Möglicherweise erwachsen diesen auch aus der geringen Erfahrung mit Selbstorganisation und internationaler Politik Probleme (vgl. Falk 1992: 667).

Bei den Umwelt-NRO ist darüber hinaus zu bemerken, daß die Verfügbarkeit von Geld und die Einrichtung internationaler Fonds bedenkliche Gründungen stimuliert - die Neugründung von NRO zum Zweck des Erhalts von Geldern aus dem Norden oder aus internationalen Fonds. Diese »Selbstinstrumentalisierung« der NRO kann ähnliche Folgen wie bei den staatlichen Organisationen haben. Mit zunehmender Professionalisierung und Formalisierung sowie Bürokratisierung entfernen sich NRO von ihren ursprünglichen Zielgruppen und Ansätzen. Auch gegen die demotivierenden und korrumpierenden Folgen von Bürokratisierung sind NRO nicht ewig gefeit. Bürokratisierung ist teilweise unvermeidlich, etwa als Folge der partiellen Finanzierung vieler NRO über staatliche Fonds und der notwendigen Kooperation mit staatlichen Institutionen, die im Süden kaum umgangen werden kann. Obgleich dies nicht auf eine absehbar rasche Erschöpfung des Handlungsmodells NRO hinauslaufen muß (so jedoch Vahlhaus 1994), sind einer perpektivischen Entwicklung von NRO als Akteuren der nachhaltigen Entwicklung doch Grenzen gesetzt.

Ein von NRO formuliertes, normatives gesellschaftliches Ordnungsmodell ist mit der Herausbildung der internationalen NRO-Szene entstanden. Die Vorstellungen einer »grassroots new world order« (Ekins 1993: 5) sind noch wenig ausformuliert. Sie bestehen weitgehend aus Prinzipien und Handlungsnormen, den moralischen und kulturellen Normen für

»civil society, the networks of family, community and voluntary association acting for social reproduction, reconstruction or reform ... with the economic dimension integrated with, or embedded in, a broader social, ethic and ecological reality.« (ebd.).

Diese Weltsicht entsteht aus der Basisarbeit von Bewegungen - bei den neuen sozialen Bewegungen in den europäischen Ländern ähnlich wie bei den NRO des Südens. Demokratisierung, Partizipation, soziale Mobilisierung und Selbstorganisation von sozialen Gruppen werden außerhalb for-

mal konstituierter politischer Repräsentationssysteme versucht. Die basisdemokratischen Ideen zur Ablösung der staatlichen und wirtschaftlichen Weltordnung sind vage, vor allem sind die Vorstellungen über die kapitalistische Wirtschaftsweise unklar. Trotz der erfahrungsgestützten Erkenntnis der Umweltbewegungen, daß eine Transformation des Systems unumgänglich ist, was sich auch mit theoretischen Erkenntnissen aus der politökonomischen Kapitalismusanalyse deckt, besteht keineswegs theoretischer Konsens bei den NRO hinsichtlich der Strategien. Auch könnten die Ideen der globalen Umweltbewegung leicht als naiv, politisch unkritisch oder utopisch (ab-)qualifiziert werden - als Formen des Postindustrialismus, als ökologische Utopie (Wehling 1993) oder als Ausdruck von Illusionen über die Veränderbarkeit des Systems. Soll dem nicht vorschnell zugestimmt werden, dann ist darauf einzugehen, wo die systemtransformierende Kompetenz und der politische Spielraum dieser Bewegungen liegt (Falk 1993: 666f) und wie sie die widersprüchlichen Imperative der Ökologisierung der globalen Ökonomie erfüllen können.

Ob und wie nachhaltige Entwicklung universell erreichbar ist, ist noch keineswegs sicher. Ob eine globale Gesellschaft im Sinne der »grassroots world order« historisch entsteht, deren Strukturen noch nicht theoretisch benennbar sind (vgl. Buzan 1993: 329), entscheidet sich in längerer Frist. Zunächst kann nur darauf verwiesen werden, daß die Entwicklung der globalen Ökonomie und die Strukturen des kapitalistischen Weltmarktes noch eine Vielzahl von spezifischen lokalen und regionalen Substrukturen zulassen und keine unveränderliche, deterministische und universal gleichförmige Ordnung erzwingen, da sie immer auch durch Handlungen, soziale Normen und kulturelle Ordnungen vermittelt werden müssen. Sodann führen ökologische Probleme und Verknappung natürlicher Ressourcen als »äußere Systemgrenzen« kapitalistischer Entwicklung dazu, daß die ökonomischen Systeme - wenn auch begrenzt - lernen und sich »ökologisch modernisieren« müssen. Das eröffnet den neuen ökologischen Akteuren in den NRO Gestaltungschancen.

Soll eine »grassroots world order«, »eine ökologische, soziale und demokratische Ordnung« (Altwater 1992: 223) möglich werden, dann werden folgende Fragen künftig zu klären sein:

(1) Wie wandelbar sind die Strukturen des internationalen ökonomischen und politischen Systems und der ihm zugrundeliegenden kapitalistischen Wirtschaft? Theoretische Analysen, die in Gang gekommen sind, verweisen auf unwahrscheinliche Voraussetzungen des Wandels (Marmora 1992, Altwater 1992, Messner 1993, Bruckmeier 1994). Die notwendigen Prozesse der Ökologisierung des Systems sind globale Umverteilung, Reduzierung von Energie- und Stoffkonsum im Norden sowie Schließen von

Stoffkreisläufen in Wirtschaftsprozessen (Altvater 1992: 227ff; Messner 1993: 47ff; Bruckmeier 1994: 99ff). Es galt bislang als theoretisch wie historisch verbürgte Gewißheit, daß diese Prozesse innerhalb kapitalistischer Wirtschaftsweise nicht möglich sind. Daß sie dennoch stattfinden müssen, ohne daß man einen Systemwandel erwarten kann, strapaziert die Theorie. Nachhaltige Entwicklung wird allerdings nicht nur durch funktionierende Ordnungen und Systemstrukturen verhindert, sondern zunehmend auch durch Tendenzen zur Entzivilisierung und Weltunordnung - Zerfall und »Tonton-Macoutisierung« vieler Staaten des Südens (Achilles Mbembe), militärisch ausgetragene regionale Konflikte und die Verstrickung der UNO in militärische Konflikte. Hier hilft keine Theorie weiter, nur normativer Diskurs.

(2) Über welche normativen Kriterien einer Ökologisierung des globalen Systems muß politischer und sozialer Konsens erzielt werden? Bedingungen einer »ordre économique international plus équitable«, die die Marginalisierung des Südens überwindet, wären (Marchant 1991: 58f) vor allem ein demokratischer Diskurs über Prozesse der ökonomischen Aneignung und Akkulturation, Entwicklung einer demokratischen wirtschaftlichen Ordnung in globalem Maßstab, Regionalisierung und öffentliche Steuerung der Weltwirtschaft, Umstrukturierung der globalen ökonomischen wie politischen Institutionen. Das sind in diplomatischer Unverbindlichkeit gehaltene Kriterien, nicht sehr konkret in Hinsicht auf die Hindernisse der Systemtransformation. Nur scheinbar ist über die normativen Prämissen des Systemwandels leichter Verständigung möglich als über Strategien nachhaltiger Entwicklung. Daß es im Nord-Süd-Verhältnis um blockierte Entwicklung geht (Altvater 1991, 1992) ist in diesen Prämissen nicht sichtbar. Insofern können sie auch Teil des symbolpolitischen Diskurses werden, der sich in der Rhetorik der UNO und von UNCED und bei der förmlichen Anerkennung von NRO erschöpft. Dagegen wäre zu diskutieren, wie aus dem »dritten Sektor« als Reparaturbetrieb moderner Gesellschaften eine nachhaltige, den Anforderungen an eine zivilgesellschaftliche Ordnung entsprechende, globale Gesellschaft werden kann. Das »Nadelöhr« ökologischer Zivilisierung ist Durchsetzung einer gerechten globalen Verteilung der Folgekosten von Umweltzerstörung und der Kosten nachhaltiger Entwicklung zwischen dem Norden und dem Süden. Normative Kriterien wie die der Gerechtigkeit können kaum theoretisch begründet werden, sie müssen durch Überzeugen, Verhandeln und »coercive diplomacy« politisch durchgesetzt werden. Sie bergen neue politische Sprengkraft auch innerhalb der Umweltbewegungen. Die Kontroverse um normative Kriterien der Zuteilung von Verantwortung und Kosten in der globalen Umweltpolitik ist schon eröffnet, wie in der Auseinandersetzung über die

Reduktion von Gasen, die zur globalen Erwärmung beitragen, deutlich wurde, die zwischen einer Nord- und einer Süd-NRO, dem »World Resources Institute« und dem »Centre for Science and Environment« (New Delhi) entstand. Die Vorstellung, daß der Norden mit Beschränkungen seines Energieverbrauchs und Konsumstils beginnen muß, ist nicht mehr abzuweisen.

Weitere Konflikte können daraus entstehen, daß NRO nicht nur universalen Moralprinzipien folgen und ihr Handeln allein auf dieser Ebene rechtfertigen können, sondern ihre jeweilige kulturelle Konstitution und Einbettung beachten müssen. Wenn sich neben machtbezogenen Differenzierungslinien einer plurizentrischen Weltordnung künftig verstärkt kulturelle Konfliktlinien und eine Konkurrenz verschiedener Kulturen ausbilden sollten (Samuel Huntington), blieben NRO nicht davon verschont, in Konfrontationen einbezogen zu werden, die sich als neue Blockaden ökologischer Zivilisierung erweisen.

(3) Welche Verfahren, Institutionen und Sphären müssen entwickelt werden, »um die gesellschaftlichen Naturverhältnisse demokratisch und nicht-destruktiv regulieren zu können«? (Becker, Jahn, Wehling 1991: 488). Zuerst können die existierenden Koordinationsmechanismen für globale Umwelt- und Entwicklungspolitik inspiziert und ihre Vor- und Nachteile diskutiert werden. Dryzek (1987: 165f) folgend geht es um Märkte, verwaltete Systeme, Gesetze, Verhandlungen, Krieg und »coercive diplomacy«. Sie bieten wenig Anhaltspunkte für eine Beantwortung der Frage, welche sozialen Ordnungsmechanismen zu Fundamenten einer neuen ökologischen Weltordnung werden können. Es scheint, daß das herkömmliche Instrumentarium sozialer Koordinationsmechanismen im internationalen Bereich zu begrenzt für eine ökologische Neuordnung ist. Auf die meisten - außer Krieg - kann nicht verzichtet werden.

Ein Zurückdrängen der Ordnungsmächte Staat und Markt durch NRO in der globalen Umweltpolitik ist allerdings nicht nur durch eine Erweiterung des politischen Instrumentenmix möglich, es bedarf vielmehr eines zivilgesellschaftlichen Diskurses durch NRO und Bewegungen. Ökologische Alternativen müssen im geschichtlichen Prozeß entwickelt werden, sie sind nicht bereits in abstrakter Form in den sozialen Ordnungsmechanismen vorhanden. Ökologische Zivilisierung, die nicht in Widerspruch zu Demokratisierung gerät, kann auch nicht vollständig auf herkömmlichen Mehrheitsregeln, Verantwortungszuschreibungen und individuellen Subjekten aufbauen. Vielmehr müssen neue Subjekte konstituiert und Regeln für deren Interaktion entwickelt werden: neben staatlichen Rechtssubjekten geht es um neue internationale Rechtssubjekte, subjektive kollektive Rechte, intergenerationale Rechte und Rechte der Natur.

(4) Wie lassen sich die systembezogenen Imperative der Ökologisierung in politisches Handeln übersetzen und wer ist an der globalen Umweltpolitik zu beteiligen? Da soziale Bewegungen sich nicht primär durch wissenschaftliche Diskurse bilden, gelangen Ergebnisse theoretischer Analysen nur in Bruchstücken zu ihnen. Die NRO und ökologischen Bewegungen sind kein privilegiertes soziales Subjekt, das eine zivilisatorische welthistorische Mission zu erfüllen sich anschickt. Sie machen nur den Anfang bei der Suche nach einer nachhaltigen globalen Ordnung. Mindestvoraussetzung ihres Erfolgs in der globalen Umweltpolitik ist die Bildung jener »rainbow coalition of concern« (Richard Sandbrook), die die verschiedensten NRO und Bewegungen zusammenführt.

»The power of NGOs in the third - value driven - sector will depend to an important degree on their ability to form coalitions across ethnic, class, spiritual, geographical and national boundaries.« (Fowler 1992: 22)

NRO werden dabei jedoch nicht unter sich bleiben können, sondern auf Kooperation mit vielen traditionellen Akteuren und Organisationen angewiesen sein - Regierungen, Verwaltungen, Parteien, Gewerkschaften, Forschungsinstituten. Allerdings muß nicht die fade ideologische Figur vom Sitzen im gemeinsamen Boot erneut zur letzten ökologischen Weisheit aufgefrischt werden. Die NRO machen bereits differenzierte Lern- und Erfahrungsprozesse und entwickeln verschiedenen Akteuren gegenüber unterschiedliche Kooperationsstrategien, keineswegs nur solche nach dem Modell der Konfliktfreiheit. Das Neue an der Diskussion über eine »grassroots world order« ist, daß sie nicht gewohnten Diskurslinien folgt, nicht auf bekannte wissenschaftliche und politische Argumentationsweisen zurückgreifen, nicht auf bekannte Diskursteilnehmer bauen kann. Die »grassroots agenda« muß in konfliktreichen Auseinandersetzungen in einem langen Diskurs über eine neue Weltordnung durchgesetzt werden, wobei unbekanntes Gelände betreten werden muß. Eine den Ökologierungsprozeß abkürzende List der Vernunft zeigt sich nicht.

## Literatur

- Altwater, Elmar, 1991: Universalismus, Unipolarität, Polarisierung. Widersprüchliche Strukturprinzipien einer »neuen Weltordnung« in: *PROKLA* 84, S. 345-367.
- Altwater, Elmar, 1992: *Der Preis des Wohlstands oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung*. Münster.
- Becker, Egon; Jahn, Thomas; Wehling, Peter, 1991: »Civil Society« und die Krise der gesellschaftlichen Naturverhältnisse, in: *PROKLA* 84, S. 482-492.
- Bird, Graham, 1992: Global environmental degradation and international resource transfers, in: *Global Environmental Change*, 2, Nr. 3, S. 229-238.
- Bruchhaus, Eva-Maria, 1994: On the Way to the Civil Society - Non-Governmental Organizations in Africa, in: *Development and Cooperation* 1/94, S. 18-20.
- Bruckmeier, Karl, 1994: *Strategien globaler Umweltpolitik*. Münster.

- Buzan, Barry, 1993: From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school, in: *International Organization*, 47, Nr. 3, S. 327-352.
- Clark, John, 1991: *Democratizing Development - The Role of Voluntary Organizations*. London.
- Conroy, Czech; Litvinoff, Miles, (eds.), 1988: *The Greening of Aid - Sustainable Livelihoods in Practice*. London.
- Dietz, Frank J.; Simonis, Udo E.; van der Straaten, Jan; 1992: *Sustainability and Environmental Policy - Restraints and Advances*. Berlin
- Dryzek, John S., 1987: *Rational Ecology: Environment and Political Economy*. Oxford.
- Ekins, Paul, 1993: A New World Order for Whom? in: *Development and Cooperation*, 6/93, S. 4-5.
- ENDA, OECD, (eds.), 1992: *Directory of Non-governmental Environment and Development Organisations in OECD Member Countries*. Paris (OECD).
- Falk, Rainer, 1993: Perspektiven einer neuen Nord-Süd-Politik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/93, S. 662-673.
- Farrington, John; Lewis, David, (eds.), 1993: *Non-Governmental Organizations and the State in Asia - Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. London.
- Fowler, Allan, 1992: Building Partnerships between Northern and Southern Development NGOs - Issues for the Nineties, in: *Development*, 1, S. 16-23.
- Fowler, Allan, 1992a: *Institutional Development - A Focused Review for the International Institute for Environment and Development (IIED)*. London (IIED).
- Friedmann, John, 1992: *Empowerment - The Politics of Alternative Development*. Cambridge, Mass.
- Glagow, Manfred, (Hg.), 1990: *Deutsche und internationale Entwicklungspolitik*. Opladen.
- Goodman, David; Redclift, Michael, 1991: *Refashioning Nature - Food, Ecology and Culture*. London and New York.
- Korten, David, 1987: Third Generation NGO-Strategies - A Key to People-centered Development, in: *World Development*, 15, Supplement, S. 145-159.
- Korten, David, 1990: *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Conn.
- Marchant, Claude, 1991: *Nord-Sud - de l'aide au contrat*. Paris.
- Mármora, Leopoldo, 1992: Sustainable Development im Nord-Süd-Konflikt: Vom Konzept der Umverteilung des Reichtums zu den Erfordernissen einer globalen Gerechtigkeit, in: *PROKLA* 86, S. 34-46.
- Messner, Frank, 1993: Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Dilemma internationaler Regimebildung, in: *Peripherie* 51/52, S. 38-57.
- Morales, Horacio, 1993: Vier Generationen von NRO im Süden, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 34, Nr. 10, S. 256-258.
- OECD, (Hg.), 1988: *Voluntary Aid for Development - The role of Non-Governmental Organizations*. Paris.
- Roth, Roland, 1992: Jenseits von Markt und Staat - Dritter Sektor und neue soziale Bewegungen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 5, Nr. 4, S. 12-20.
- Thielen, Helmut, 1992: *Die Einsamkeit der Dritten Welt - Ökonomisch-ökologische Wege aus der Krise des Südens*. Unkel und Bad Honnef.
- Vahlhaus, Martina, 1994: The New Popularity of NGOs - Will the Enthusiasm last? in: *Development and Co-operation*, Nr. 3, S. 20-22.
- Wehling, Peter, 1993: Postindustrialismus - eine ökologische Utopie? in: *PROKLA* 93, S. 664-683.
- Zimmer, Annette; Scholz, Martina, 1992. Ökonomische und politologische Theorieansätze - Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 5, Nr. 4, S. 21-39.