

Ulrich Brand, Alex Demirovic, Christoph Görg, Joachim Hirsch (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster 2001. 182 S.

In den 1990er Jahren, im Windschatten mehrerer großer UN-Konferenzen, entwickelten sich Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gleichsam über Nacht zu einem neuen Akteur auf der (internationalen) politischen Bühne. Während die „neuen sozialen Bewegungen“, die die Protestkultur seit den späten 1960er Jahren geprägt hatten, vielfach in der Bedeutungslosigkeit versanken, machten sich NGOs zum Anwalt einer „globalen Zivilgesellschaft“, die sich durch ihre Regierungsvertreter allein bei internationalen Organisationen und Großereignissen nur noch unzureichend vertreten fühlte. So verwundert es nicht, dass sie relativ bald zum beliebten Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung wurden: Zahlrei-

che Monographien, Sammelbände und Zeitschriftenaufsätze untersuchten die Rolle von NGOs als Indikatoren für staatlich-politisch unterrepräsentierte Probleme oder fragten nach ihrer Bedeutung im Rahmen einer sich heraus bildenden „Global Governance“. Dabei blieben allerdings zentrale Begriffe und Zusammenhänge wie „Staat“, „Zivilgesellschaft“ oder das Verhältnis von Politik und Ökonomie unterbestimmt.

Der vorliegende Band setzt an diesen Forschungsdefiziten an. Er versammelt Aufsätze, die das Phänomen „NGOs“ von einer materialistischen Staatstheorie ausgehend betrachten und es in den Kontext der „Internationalisierung des Staates“ einordnen. Mit letzterer ist ein Prozess gemeint, in dem sich nationalstaatliche Apparate immer stärker auf die internationale Konkurrenz hin orientieren und sich auf neuartige Weise miteinander sowie mit internationalen Institutionen vernetzen: „Die den Na-

tionalstaaten zugeschriebenen Apparate oder einzelne ihrer Segmente sind“, so Alex Demirovic, „(...) netzwerkartig und gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen mit suprastaatlichen Einrichtungen verknüpft und reproduzieren sich gemeinsam mit diesen auf erweiterter Stufenleiter als Staat“ (S. 163).

In diesem Prozess erhalten NGOs ihre politische Bedeutung. Denn die Internationalisierung des Staates geht, wie Joachim Hirsch ausführt, einher mit der Aushöhlung liberaldemokratischer Institutionen und führt zu „regulatorischen und legitimatorischen Defizite(n)“ auf nationaler wie auf internationaler Ebene (S. 30). Es kommt also zu einer „Krise der Repräsentation“, auf die der Politiktypus „NGO“ eine Reaktion darstellt. Dabei wäre es jedoch verfehlt, NGOs einfach als Vertreter einer dem Staat gegenüber stehenden Zivilgesellschaft zu begreifen. Denn Staat und Zivilgesellschaft bilden einen „ebenso komplexen wie widersprüchlichen Herrschaftszusammenhang“; Zivilgesellschaft – verstanden als Sphäre, in der Partikularinteressen miteinander um ihre Verallgemeinerung ringen – muss, so Hirsch im Anschluss an Gramsci, „als Teil des ‘erweiterten Staates’ betrachtet werden“ (S. 19 f.). Das „Nicht“ der Nichtregierungsorganisation bezeichnet deshalb auch keine klare Positionierung zu nationalen oder internationalen Staatsapparaten, sondern verweist eher auf „eine spezifische Form des ‘Staatswerdens’ formell privater Organisationsformen oder eine ‘Privatisierung’ staatlicher Strukturen“ (S. 15).

Dieser theoretische Befund wird in den Beiträgen von Thomas Gebauer und Peter

Wahl mit interessanten empirischen Belegen unterfüttert. Gebauer zeigt u. a. am Beispiel von Hilfsorganisationen im Kosovo auf, wie NGOs sich an der Seite von Regierungsvertretern für „konstruktive Problemlösungen“ engagieren und dazu beitragen, den Legitimationsproblemen staatlicher Politik zu begegnen. Dabei kommt es bisweilen zu einer höchst bedenklichen Arbeitsteilung: Während staatliche Politik sich immer mehr „auf ein autoritäres Management von Gefahren und Krisen“ (S. 102) konzentriert, werden die dadurch entstehenden humanitären Lücken von NGOs gefüllt. Die moderne Errungenschaft sozialer Anspruchsrechte bleibt dabei auf der Strecke: „Hatte früher noch der Staat eine soziale Fürsorgepflicht und konnte staatliche Unterstützung wenigstens im Prinzip rechtlich eingeklagt werden, haben die Opfer der neoliberalen Globalisierung heute meist nur noch die Möglichkeit, an private ausländischen [sic] Hilfswerke zu appellieren. Die Unterstützung, die sie von diesen bekommen können, trägt bereits wieder die Züge feudaler Gönnerhaftigkeit“ (S. 100).

Am Beispiel der „HIPC-Initiative“ – eines Programms der Weltbank zugunsten hochverschuldeter Entwicklungsländer – zeigt Peter Wahl, wie NGOs in die Rolle eines „Transmissionsriemen(s) für Weltbankinteressen“ (S. 130) gerieten: In regelmäßigen, von der Weltbank initiierten Gesprächen entwickelten sie ein Verständnis für die Komplexität der Schulden thematik und machten sich das Konzept eines „tragfähigen Schuldendienstes“ zu eigen. Der Weltbank gelang es, „den politischen Kern von Verschuldung, das Dominanzverhältnis zwischen Gläubigern und Schuldern“

(S. 128), zu dethematisieren und den Konflikt auf die Frage der Tragfähigkeitsgrenze zu lenken. Es kam zur „freiwilligen Übernahme einer heteronomen Problemdefinition und -konstitution“ (S. 129) durch die NGOs. Dennoch – das zeigen sowohl Wahl als auch Gebauer – bleibt das Verhältnis von NGOs und Staat grundsätzlich widersprüchlich. Wo es NGOs gelingt, Interessenwidersprüche in internationalen Organisationen bzw. zwischen Regierungen zu nutzen, oder wo sie sich statt auf Regierungspolitik auf „alternative selbstbestimmte Lebens- und Reproduktionsformen“ (S. 117) beziehen, dort können sie durchaus emanzipatorisch wirken.

Eine gelungene Synthese aus empirischen Befunden und theoretischen Überlegungen findet sich im Beitrag von Christoph Görg und Ulrich Brand. Am Beispiel der Biodiversitätspolitik untersuchen sie die Rolle von NGOs bei der Konstitution von Problemlagen und der Schaffung von „Korridoren“ der Problembearbeitung. (Ökologische) Probleme sind nicht einfach gegeben. Was genau warum für wen zum Problem wird, ist Gegenstand sozialer Auseinandersetzungen. Diese werden im Rahmen des „erweiterten Staates“ ausgetragen. Das heißt im Fall der hochkomplizierten Biodiversitätsproblematik vor allem: auf dem „Feld wissenschaftlicher Beschreibungen“ (S. 74). Hier „kämpfen soziale Akteure um die Berücksichtigung ihrer Interessen auf der Ebene des Wissens und der symbolischen Repräsentation der Probleme“ (S. 80). NGOs tragen mittels fachlicher Expertise wesentlich zur Problemkonstitution bei. Allerdings ist ihre Rolle ambivalent: Den größten Einfluss entfalten sie dann,

wenn sich ihre Vorschläge „relativ nah an den dominanten Problemwahrnehmungen“ orientieren (S. 85).

Etwas aus der Reihe fällt der Beitrag von Roland Roth. Der Autor gibt zwar einen kenntnisreichen Überblick über die Literatur zum Thema „NGOs und transnationale soziale Bewegungen“. Er verzichtet aber darauf, deren empirische Befunde im Licht einer von Gramsci und Poulantzas inspirierten materialistischen Staatstheorie zu interpretieren, die sich in den übrigen Beiträgen als außerordentlich erhellend erweist. Dies ist jedoch nur ein kleiner Wermutstropfen in einer ansonsten höchst anregenden Lektüre. Dem vorliegenden Sammelband gelingt es, dem Gegenstand „NGOs“ eine Vielzahl von Einblicken in die Internationalisierung des Staates und damit in die Herausbildung neuer Herrschaftsstrukturen abzugewinnen. Dies ist wissenschaftlich äußerst spannend und politisch hoch relevant – letzteres vor allem deshalb, weil die Spannungsfelder beleuchtet werden, in denen NGO- und Bewegungs-AktivistInnen agieren. Die politische Schlussfolgerung, die sich aus den Analysen ergibt, kommt am besten im folgenden Satz zum Ausdruck: „Radikale soziale Bewegung, die ihr Protestpotential nicht institutionell einbinden lässt, bleibt eine grundlegende Voraussetzung für demokratische Entwicklungen“ (S. 42). Die Ereignisse von Seattle oder Genua deuten darauf hin, dass eine neue Protestgeneration sich diese Einsicht zu eigen macht.

Markus Wissen