

Die Zivilgesellschaft in der internationalen Klimapolitik

Zwischen Kooperation und Instrumentalisierung

Melanie Müller

Die Zivilgesellschaft hat dazu beigetragen, dass die Klimakonferenz in Kopenhagen zu einem Medienereignis wurde. Fernab großer Demonstrationen haben Nichtregierungsorganisationen (NRO) seit Jahren einen guten Zugang zu den internationalen Klimaverhandlungen. Am Beispiel von Chile wird gezeigt, wie Nichtregierungsorganisationen durch professionellen Lobbyismus ihre Positionen in politische Prozesse einspeisen. Sie befinden sich in einem Spannungsfeld von Kooperation und Instrumentalisierung durch politische Entscheidungsträger.

Es gibt einen Sieger von Kopenhagen: Die Zivilgesellschaft. Trotz des Scheiterns der Verhandlungen hat kein anderer Klimagipfel so viel internationale Aufmerksamkeit erregt. Tagelang wurde in den großen Medien über den Fortgang der Konferenz berichtet, rund 100.000 Menschen demonstrierten während der Verhandlungen vor den Toren des *Bella Centers* in Kopenhagen. Diese Aufmerksamkeit wurde auch durch das Engagement der Zivilgesellschaft – allen voran Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen – befördert.

Die Zivilgesellschaft spielt seit jeher eine Rolle in der internationalen Klimapolitik. Nur wenige internationale Konferenzen im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) bieten NRO einen derart privilegierten Zugang. In diesem Beitrag soll die Bedeutung der NRO dargestellt werden und dann herausgearbeitet werden, wie sich ihre Rolle in den vergangenen Jahren verändert hat. Anschließend kann am Beispiel von Chile gezeigt werden, dass sich immer mehr professionell arbeitende NRO herausbilden, die mit gezielten Lobbystrategien versuchen, die Position ihrer Regierungen zu beeinflussen. Abschließend soll diese enge Anbindung an die Regierungen einer kritischen Betrachtung unterzogen werden, in der auch die Grenzen der Beteiligung aufgezeigt werden.

Eingrenzung des NRO-Begriffs

Seit dem Beginn der Verhandlungen der *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) im Jahre 1991 werden

interessierte NRO in die offiziellen Verhandlungen mit einbezogen. Insofern sie über einen Organisations- bzw. Institutionsstatus verfügen, können sie sich als Beobachterorganisationen für die Verhandlungen registrieren. Bereits 1991, bei der ersten *Conference of the Parties* (COP 1) der Vertragsstaaten der VN-Klimarahmenkonvention, waren 171 Organisationen registriert, im Jahr 2000 war die Zahl bereits auf 530 angewachsen.¹ Mittlerweile sind über 985 NRO bei der UNFCCC registriert. Die hohe Zahl mag auf den ersten Blick erstaunen. Die VN legen aber einen breiten NRO-Begriff an, der alle Organisationen umfasst, die nicht „durch ein intergouvernementales Abkommen eingerichtet wurden“. Hierunter fallen dann auch Universitäten, Wirtschafts- und Industrieverbände, kirchliche Träger oder lokale Regierungen.²

In der politikwissenschaftlichen Forschung hat es einige Versuche gegeben, den Begriff NRO einzugrenzen. Sie werden meist als Organisationen zwischen Staat und Markt charakterisiert, die nicht auf Profit ausgelegt sind und politisch unabhängig agieren.³ Andere Autorinnen und Autoren aus dem englischsprachigen Raum beziehen ihre Eingrenzung auf die thematische Ausrichtung der NRO, zum Beispiel ENGO für Environmental Non-Governmental Organisation.⁴ Möglich ist es auch, einen Bezug zur Herkunft der Organisationen herzustellen, indem man NRO als Organisationen charakterisiert, die aus sozialen Bewegungen hervorgegangen sind.⁵ Unter sozialen Bewegungen werden in der sozialwissenschaftlichen Forschung Zusammenschlüsse verstanden, welche Elemente der Gesellschaft verändern wollen und dabei vorher unorganisierte Gruppen zusammenbringen oder welche die Interessen von Individuen und Gruppen artikulieren, die bislang nicht vertreten wurden in der politischen Debatte.⁶

Einen Bezug zur Herkunft der Organisationen herzustellen mag zwar für den OECD-Kontext und für solche Länder mit einer Tradition sozialer Bewegungen gerechtfertigt sein, muss aber für die Verwendung im internationalen Umfeld kritisch hinterfragt werden. In vielen Staaten gab es keine klassischen sozialen Bewegungen im Umweltbereich. Trotz allem haben sich mittlerweile NRO, die sich mit Umweltpolitik beschäftigen, zunehmend auch in Entwicklungs- und

1 Vgl. Carpenter 2001, S. 319.

2 Vgl. UNFCCC (2010a): http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php (abgerufen am 10.04.2010).

3 Vgl. Frantz / Martens 2006, S. 23 ff.

4 Vgl. Newell 2000, S. 117.

5 Vgl. Hellmann 2006, S. 156 f.

6 Vgl. Jenkins 1983, S. 529.

Schwellenländern etabliert. Daher wird für diesen Artikel ein NRO-Begriff verwendet, der sich vor allem auf Organisationen bezieht, die nicht profitorientiert arbeiten und sich im Umwelt- und Entwicklungsbereich engagieren.

Zusammenarbeit auf internationaler Ebene

Die Hauptaufgaben der NRO bei den internationalen Verhandlungen können mit Monitoring, Informationsaustausch, Networking oder klassischem Lobbying umschrieben werden.

Monitoring bedeutet hierbei, dass die Organisationen den Verhandlungsprozess kontinuierlich beobachten und Bericht erstatten. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schreiben eigene Blogs oder berichten per Newsletter über die Verhandlungen. Das *Climate Action Network* (CAN) gibt während der Verhandlungen einen gedruckten Newsletter „Eco“ heraus, mit dem sich teilweise sogar die Regierungsvertreterinnen und -vertreter über den Stand der Verhandlungen informieren.

Während der Verhandlungen besteht die Möglichkeit, sogenannte *Side Events* anzubieten. Das sind kleine Treffen, die parallel zu den großen Verhandlungen stattfinden. Sie dienen dem *Informationsaustausch*: Organisationen können ihre Arbeit vorstellen oder zu bestimmten Themen Experten- und Informationsgespräche anbieten.⁷ Die *Side Events* stehen allen Interessierten offen, alle Beteiligten haben zudem ein Rederecht. Ein Beispiel verdeutlicht die Rolle der NRO: Bei den letzten Verhandlungen wurde das Thema *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD) im Rahmen der *Side Events* breit diskutiert. Hierbei geht es um die Frage, ob man dafür bezahlt, dass Wälder nicht abgeholzt werden. Ein derartiger Mechanismus soll eventuell in einem Folgeabkommen zum Kyoto-Protokoll einbezogen werden. Einige betroffene indigene Gemeinschaften wurden von den NRO eingeladen, von ihren Erfahrungen mit ersten Pilotprojekten zu berichten.⁸ Diese Treffen wurden auch von Vertreterinnen und Vertretern der Regierungsdelegationen besucht, die hier die Gelegenheit hatten, ihre Fragen zu stellen, die Diskussion zu beobachten und deren Ergebnisse direkt in ihre Beratungen einzuspeisen.

Die Teilnahme an den internationalen Konferenzen bietet für viele NRO eine Plattform, um *Networking* zu betreiben, also mit politischen

7 Vgl. Carpenter 2001, S. 319.

8 Vgl. UNFCCC (2010b): United Nations Climate Change Conference in Copenhagen: http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php (abgerufen am 24.04.2010).

Entscheidungsträgern und anderen NRO in Kontakt zu kommen oder einen bestehenden Kontakt zu halten. Zudem bringen internationale Verhandlungen Organisationen aus unterschiedlichen Ländern zusammen, diese berichten dort über Schwierigkeiten und Erfolge, tauschen Ideen und Strategien aus. Lokale Organisationen haben dann auch die Möglichkeit, Kontakte zu internationalen Gebern zu knüpfen. Einige NRO arbeiten bereits im Vorfeld mit den zuständigen Ministerien auf nationaler Ebene zusammen und versuchen durch *klassisches Lobbying* ihre Positionen einzubringen. Hier hat sich auch die Bereitschaft einiger Länder sehr stark gewandelt. Sie fragen die NRO an und beziehen sie aktiv in die Beratungen ein. Einige NRO begleiten ihre Delegation als Beraterinnen und Berater zu den Verhandlungen und versuchen währenddessen, Einfluss auf die Position ihres Landes zu nehmen. Sie können dabei Themen auf die politische Agenda bringen, die von den Delegationen bislang nur wenig beachtet wurden.⁹ Dies gelingt den Organisationen aber häufig nur durch geschicktes Taktieren und Verhandeln – Kompetenzen, die sie sich vor allem in den vergangenen 15 Jahren angeeignet haben.

Professionalisierung im NRO-Sektor

Die NRO-Bewegung hat in den letzten Jahren einen erstaunlichen Wandel vollzogen. Erste Umweltbewegungen gab es zwar schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Viele der westlichen NRO, vor allem im Umwelt- und Entwicklungsbereich, sind aus den neuen sozialen Bewegungen entstanden, die ihren Anfang mit den linken Studentenbewegungen in den 1960ern nahmen. Diese beschäftigten sich zunächst mit Bürgerrechtsfragen und Anti-Vietnamkrieg-Protesten, interessierten sich in den 1970ern dann aber mehr für das Thema Umwelt.¹⁰ Die Aktionen wurden häufig spontan oder zu wichtigen politischen Ereignissen organisiert. Einigen Mitstreiterinnen und Mitstreitern ging diese Strategie nicht weit genug, sie versuchten, durch eine straffere Organisation ihre Themen kontinuierlicher zu bearbeiten und zu verfolgen. Es kam daher zu einer Gründungswelle von NRO.¹¹ Diese führte zudem zu einer Professionalisierung im NRO-Sektor, ausgelöst durch eine erhöhte Konkurrenz zwischen den Organisationen, aber auch durch hochgesteckte und ambitionierte Ziele.¹² So hat

9 Vgl. Betsill / Corell 2008, S. 178.

10 Vgl. Schreurs / Papadakis 2007, S. xxxiv.

11 Vgl. Keck / Sikking 1998.

12 Vgl. Frantz / Martens 2006, S. 56.

zum Beispiel in Deutschland das Forum „Umwelt und Entwicklung“ Anfang der 1990er Jahre Workshops angeboten, um zivilgesellschaftliche Organisationen für die internationalen Verhandlungen vorzubereiten. Diese sollten den Organisationen helfen, ihre Position bei den internationalen Verhandlungen und gegenüber der Bundesregierung stärker einzubringen.¹³

Die Professionalisierung im NRO-Bereich hat mittlerweile auch einige Schwellen- und Entwicklungsländer erfasst, wie das Beispiel Chile verdeutlicht. Hier hat sich ein NRO-Netzwerk in den vergangenen Jahren als fester Partner der chilenischen Regierung etabliert und wird bei politischen Entscheidungen angefragt, da es bislang keinen ausgebauten bürokratischen Unterbau im Umweltbereich gibt. Vertreterinnen und Vertreter reisen auch zu den internationalen Verhandlungen und beobachten dort die Position der Regierung. Die enge Zusammenarbeit besteht auch auf nationaler Ebene, wo eine Vertreterin des Netzwerks als Beraterin in einem Umweltausschuss sitzt. Regierung und NRO tauschen sich dort über verschiedene Strategien aus und haben gemeinsam auf nationaler Ebene ein Erneuerbare-Energien-Gesetz eingeführt. Dieser Erfolg ist nicht nur auf das erfolgreiche Lobbying der Organisationen zurückzuführen, die kontinuierlich Druck auf ihre Regierung ausgeübt haben. Chile hatte in den vergangenen Jahren immer wieder mit Energiemangel zu kämpfen, was das Interesse an erneuerbaren Energien vonseiten der Regierung gesteigert hat. Allerdings wurden Teile des Gesetzes aus bereits erarbeiteten Vorschlägen der NRO genutzt.¹⁴ Wichtig war hierbei aber die große Offenheit der ehemaligen chilenischen Präsidentin Michelle Bachelet. Seit dem Regierungswechsel zu Beginn des Jahres wird Chile von einem konservativen Bündnis regiert, sodass sich hier auch das Verhältnis zu den NRO wandelt. Diese Veränderung spiegelt eine generelle Problematik von Ländern wider, in denen es keine institutionellen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte für NRO gibt: Sie sind von dem guten Willen und der Offenheit ihrer Regierungen abhängig. Fehlen diese, bleiben die Türen für die NRO verschlossen.

Instrumentalisierung der NRO

Doch auch die Nähe zu den Regierungen muss kritisch hinterfragt werden. Einerseits bietet eine kooperative Haltung den Vorteil,

13 Interview mit Barbara Unmüßig, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, im September 2009 in Berlin.

14 Interview mit Sara Larrain, NRO Chile Sustentable, im April 2009 in Berlin.

dass die NRO ihre Positionen direkt in den politischen Prozess einspeisen können. Gleichzeitig sehen sie sich aber auch immer der Gefahr der Instrumentalisierung durch politische Entscheidungsträger ausgesetzt. Diese nutzen den Sachverstand der Organisationen für die Formulierung ihrer politischen Positionen. Was am Beispiel Chile für die nationale Ebene festgestellt werden kann, gilt genauso für die internationale Ebene. Einige Delegationen nehmen regelmäßig Vertreterinnen und Vertreter von NRO mit zu den internationalen Verhandlungen. Sie sind als Teil der Delegation in alle Prozesse eingebunden.¹⁵ Diese Anbindung mag zwar auf den ersten Blick eine Anerkennung der Kompetenzen sein, sie verändert aber auch die Organisationen. Die NRO erhalten auf diese Weise nicht nur Einblicke in regierungspolitische Sachzwänge und die Interessenspolitik bei der Formulierung von Entscheidungen, sie entfalten dabei auch Verständnis dafür und übernehmen häufig – vor allem auf der globalen Ebene – deren Verhandlungspositionen. Die Rolle des kritischen Begleiters und Mahners, der Gegenöffentlichkeit herstellt, kommt dabei häufig abhanden und kann die Unabhängigkeit von NRO untergraben. Es ist das, was zu Recht als Kooptationsfalle bezeichnet wird. Hier ist es selbst für erfahrene und kritische Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen häufig nicht einfach, die Balance zu halten zwischen ihren progressiven Forderungen und der Anbindung an ihre Regierung.¹⁶

Einige Untersuchungen zeigen auch, dass NRO vor allem in weichen Politikfeldern und bei weniger bedeutsamen Entscheidungen einbezogen wurden, bei großen und vor allem völkerrechtlich bindenden Verträgen aber ausgeschlossen blieben.¹⁷ In Kopenhagen durften die NRO in der ersten Woche mitdiskutieren. In den letzten Tagen der Verhandlungen, als die großen Entscheidungen anstanden, wurde dann die Zahl der zugelassenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer schrittweise reduziert. Einige kritische NRO wurden sogar von Sicherheitskräften daran gehindert, das Konferenzgebäude zu betreten und somit von den Verhandlungen ausgeschlossen. Dies hat auch NRO, die bislang eine gute Anbindung an ihre Regierungen pflegten, getroffen und könnte in Zukunft dazu führen, dass diese in Zukunft ihre Rolle bei internationalen Verhandlungen überdenken oder auf kritische Distanz zu ihren Regierungen gehen.

15 Vgl. Hellmann 2006, S. 161.

16 Interview mit Barbara Unmüßig, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, im September 2009 in Berlin.

17 Vgl. van Rooy 1997, S. 111.

Fazit

Doch Kopenhagen ist bislang ein Einzelfall. Die Einbindung der NRO in den vergangenen Jahren war gerade in der internationalen Klimapolitik sehr hoch. Durch das Recht der Teilnahme können sie den Prozess kontinuierlich verfolgen und über politische Entscheidungen berichten. Gleichzeitig bieten die Verhandlungen den NRO eine Plattform, um sich mit anderen Delegierten auszutauschen, sich untereinander zu vernetzen und durch die Organisation von *Side Events* Themen auf die Agenda zu setzen oder Positionen zu beeinflussen. Eine der wichtigsten Aufgaben ist die Herstellung von Öffentlichkeit zu den inhaltlichen Anliegen, aber auch zu den Verhandlungen selbst, die sonst noch mehr hinter verschlossenen Türen stattfinden würden.

Diese Prozesse verändern beide Akteure: Viele Regierungen binden die NRO in politische Prozesse ein und arbeiten mit ihnen zusammen. Gleichzeitig haben sich auch viele NRO verändert. Sie arbeiten mit hauptamtlichen und professionellen Strukturen und versuchen, durch kontinuierliches Lobbying ihre Delegationen zu beeinflussen. Hier bilden sich unterschiedliche Organisations- und Arbeitsformen heraus, aber auch unterschiedliche Positionen, die zu einer Vielfalt der NRO, aber auch zu immer mehr Konkurrenz und Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen führen. Diese Veränderung im NRO-Sektor ist auch verstärkt in Schwellen- oder Entwicklungsländern zu beobachten, wie am Beispiel von Chile gezeigt werden konnte. Allerdings ist Chile, das vor Kurzem als erstes lateinamerikanisches Land in die OECD aufgenommen wurde, ein eher positives Beispiel. Es gibt noch viele Staaten – vor allem arme Staaten mit teilweise gering ausgeprägten demokratischen Strukturen –, die nur sehr schwach in den internationalen Verhandlungen vertreten sind. Viele NRO aus Entwicklungsländern können sich die Reisen zu den großen Verhandlungen nicht leisten und haben somit auch keine Möglichkeit, ihre Positionen in die Verhandlungen einzubringen.

Doch selbst wenn solche Hürden genommen wurden: Die wachsende Kooperationsbereitschaft der Regierungen muss kritisch hinterfragt werden. Einerseits bedeutet die verstärkte Inklusion eine Anerkennung der Kompetenzen von NRO. Andererseits werden die NRO von den Regierungen aber auch instrumentalisiert. Ihre Einbindung verschafft den Regierungen Legitimität und mehr Anerkennung für ihre Positionen. Sie profitieren von der Beteiligung der beliebten NRO, die innerhalb der Gesellschaft über hohes Ansehen verfügen, wie auch das *Edelman Trust Barometer* zeigt, welches das Vertrauen der Bevölkerung

in verschiedene Organisationen untersucht. Die Untersuchung für 2010 zeigt, dass NRO mittlerweile die Organisationen in Westeuropa, China und Indien sind, denen die Bevölkerung am meisten Vertrauen entgegenbringt. Sie liegen damit weit vor ihren Regierungen.¹⁸

Literaturverzeichnis

Betsill, Michelle M. / Corell, Elisabeth: *NGO Diplomacy. The influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. MIT Press, Cambridge 2008.

Carpenter, Chad: *Businesses, green groups and the media: The role of non-governmental organisations in the climate change debate*. In: *Royale Institute of International Affairs* 77 (2), 2001, S. 313–328.

Edelman Trust Organization: *Edelman Trust Barometer 2010*. <http://www.edelman.com/trust/2010/> (abgerufen am 24.04.2010).

Frantz, Christiane / Martens, Kerstin: *Nichtregierungsorganisationen (NGOs)*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Hellmann, Gunter: *Der Einfluss von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen auf die deutsche Außenpolitik*. In: Ders.: *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 153–171.

Jenkins, Craig J.: *Resource mobilization theory and the study of social movements*. In: *Annual Review of Sociology*, 9 Jg., 1983, S. 527–553.

Keck, Margaret E. / Sikkink, Kathryn: *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press, Ithaca 1998.

Newell, Peter: *Environmental NROs and Globalization. The Governance of TNCs*. In: Cohen, Robin / Rai, Shirin M. (Hrsg.): *Global Social Movements*. The Athlone Press, New Jersey 2000.

Rooy, Alison van: *The frontiers of influence: NGO lobbying at the 1974 World Food Conference, The 1992 Earth Summit and Beyond*. In: *World Development* 25(1), 1997, S. 93–114.

Schreurs, Miranda / Papadakis, Elim: *Historical dictionary of the green movement*. The Scarecrow Press, Maryland u. a. 2007.

UNFCCC (2010a): *Parties and Observers UNFCCC*. http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php (abgerufen am 24.04.2010).

UNFCCC (2010b): *United Nations Climate Change Conference*. http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php (abgerufen am 24.04.2010). Kopenhagener Gipfelfrost.

18 Vgl. Edelman Trust Barometer 2010: <http://www.edelman.com/trust/2010/> (abgerufen am 24.04.2010).



Melanie Müller

1984 geboren, Lehrstuhl für Internationale Politik, Universität Potsdam.

melanie_mueller@email.de