

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series

No. 65

**Das demokratisierende Potential von
“Nichtregierungsorganisationen”**

Joachim Hirsch

Das demokratisierende Potential von “Nichtregierungsorganisationen”

Joachim Hirsch

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 65

Oktober 1999

Prof. Dr. Joachim Hirsch
J. W. Goethe Universität, FB Gesellschaftswissenschaften
Robert-Mayer-Straße 5, D-60054 Frankfurt am Main
Tel: +49-69-798-23570-22039
E-mail: J.Hirsch@soz.uni-frankfurt.de

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

The **Political Science Series** is published by the Department of Political Science of the Austrian Institute for Advanced Studies (IHS) in Vienna. The series is meant to share work in progress in a timely way before formal publication. It includes papers by the Department's teaching and research staff, visiting professors, graduate students, visiting fellows, and invited participants in seminars, workshops, and conferences. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

All rights are reserved.

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politikologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten.

Editor:

Peter Biegelbauer

Abstract

Recently Non Governmental Organisations (NGOs) have received increased attention by the scientific community and the general public alike. Optimists see in NGOs a possibility to establish democratic structures or a civil society at the international level. However, upon closer inspection the potential of NGOs appears less promising. In this paper, NGOs are analysed on the basis of an elaborate theory of the state. Thereby the latest transformation of the state system as an effect of neoliberal globalisation strategies can be taken into account. Moreover, a definition of the term "NGO" is attempted, considering the societal and political constellations, which recently have lead to a proliferation of this organisational form. These constellations are signified by legitimisation, representation and rationalisation deficits of modern societies. Finally, NGOs are found to have the potential to play an important role in international regulatory frameworks. Yet, the opaque and uncontrolled corporative structures NGOs have formed with states may severely limit the NGOs' democratic quality.

Zusammenfassung

Die sogenannten Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben in der letzten Zeit eine verstärkte wissenschaftliche und publizistische Aufmerksamkeit erfahren. Optimistische Einschätzungen stilisieren sie zu einer Art Hoffnungsträger für demokratische und "zivilgesellschaftliche" Entwicklungen, vor allem auf internationaler Ebene. Eine genauere Analyse zeigt, dass diesbezüglich einige Skepsis angebracht ist. Hier wird die These vertreten, dass die Bedeutung von NRO nur auf der Grundlage einer elaborierten Staatstheorie und unter Berücksichtigung der im Zuge der neoliberalen Globalisierungsoffensive durchgesetzten Transformation des Staatensystems beurteilt werden kann. Zugleich bedarf es einer analytisch genaueren Bestimmung dessen, was unter diesem in der Regel äußerst schwammig verwendeten Begriff zu verstehen ist. Die Untersuchung befasst sich mit den gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, die zu einem verstärkten Auftreten von NRO geführt haben. Dabei spielen die Rationalitäts-, Repräsentativitäts- und Legitimitätsdefizite der bestehenden politischen Strukturen und Prozesse eine wesentliche Rolle. Ergebnis ist, dass NRO zweifellos eine bedeutsame Rolle im Rahmen internationaler politischer Regulationszusammenhänge spielen werden, ihre demokratische Qualität aber wesentlich davon abhängt, dass sie ihre kooperative Einbindung in undurchsichtige und unkontrollierte staatlich-private Verhandlungssysteme durchbrechen.

Keywords

Democracy theory – regulation theory – non governmental organisations

Schlagworte

Demokratiethorie – Regulationstheorie – Nichtregierungsorganisationen

Bemerkungen

Prof. Joachim Hirsch war im Juni 1999 Gastprofessor am Institut für Höhere Studien, Abteilung Politikwissenschaft.

Inhalt

- 1. Einleitung 1**
 - 2. Was ist unter “Nichtregierungsorganisation” zu verstehen? 2**
 - 3. Entstehungsbedingungen 4**
 - 4. Staat, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen 6**
 - 5. NRO im internationalen Regulationszusammenhang 11**
 - 6. Schluß 16**
- Literaturverzeichnis 20**

1. Einleitung

"Nichtregierungsorganisationen" (NRO) hatten in der letzten Zeit eine verstärkte publizistische und wissenschaftliche Konjunktur, ähnlich wie noch kurz zuvor die "Zivilgesellschaft" oder die "neuen sozialen Bewegungen". Vielfach sind sie zu einer Art Hoffnungsträger für emanzipative Gesellschaftsveränderung stilisiert worden, zu Garanten einer demokratischen und "zivilgesellschaftlichen" Entwicklung. Dies gilt insbesondere für die im Zeitalter der Globalisierung immer wichtiger werdende internationalen Ebene, wo von demokratischen Verhältnissen bislang kaum die Rede sein kann. Zwar macht sich inzwischen wieder eine gewisse Ernüchterung bemerkbar, doch immer noch werden die NRO gerade in diesem Zusammenhang mit recht großen Hoffnungen bedacht. Daß mit ihnen sehr weitreichende normative Zuschreibungen und hochgesteckte Erwartungen verbunden werden, hängt sicherlich auch damit zusammen, daß es sich bestens als Gegenstand politischer Projektionen und als Anknüpfungspunkt von Selbstlegitimierungsstrategien von SozialwissenschaftlerInnen eignet, die mit dem NRO-Milieu direkt in Verbindung stehen, ihm jedenfalls sozio-kulturell und politisch nicht allzu fern sind. Nicht zuletzt aber reflektiert die wissenschaftliche und politische Aufmerksamkeit für die NRO auch das Verblassen der großen Veränderungsperspektiven, die sich nach vielen enttäuschten Hoffnungen auf eine grundlegendere Umgestaltung der Gesellschaft zuletzt an die inzwischen auch als gescheitert angesehenen "neuen sozialen Bewegungen" geknüpft hatten. Gefördert wurde dies durch die politischen Orientierungsschwierigkeiten, die mit der erfolgreichen neoliberalen Offensive, dem Zusammenbruch des "realen Sozialismus" und dem scheinbaren historischen Sieg des Kapitalismus nach 1989 verbunden waren. Wie schon die "Zivilgesellschafts"-Debatte Ende der achtziger Jahre erscheint der Blick auf die NRO daher in gewissem Sinne als ein Ausdruck von Resignation, eines Bescheidens mit dem pragmatisch Machbaren angesichts scheinbar ohnehin nicht veränderbarer gesellschaftlicher Grundstrukturen (vgl. dazu Narr 1991).

Auf diese Weise sind die NRO zum wohl "am meisten überschätzten Akteur der neunziger Jahre" geworden, wie Peter Wahl (1997, 293) nicht zu Unrecht angemerkt hat. Dieser Überschätzung liegen allerdings nicht nur politisch verzerrte Blickwinkel, sondern – damit verbunden – auch folgenreiche theoretische Defizite zugrunde. Diese beruhen nicht zuletzt auf unzulänglichen staatstheoretischen Konzepten und damit verknüpften schiefen Vorstellungen vom Verhältnis von "Staat" und "Gesellschaft". In gewisser Weise schleppt die NRO-Forschung recht bruchlos die theoretischen Mängel weiter, die schon die "Zivilgesellschafts"-Debatte der frühen neunziger Jahre geprägt hatten. Nicht zuletzt fehlt es an einer theoretisch hinreichend angeleiteten und genauen Analyse der aktuellen Transformationen der Nationalstaaten und des Staatensystems.

Die hier vertretene *These* ist, daß das Phänomen "NRO" nur auf der Grundlage einer elaborierten Staatstheorie und unter Berücksichtigung der im Zuge der neoliberalen Globalisierungsoffensive durchgesetzten Transformationen der Staaten und des Staatensystems

eingeschätzt und beurteilt werden kann (Hirsch 1995, 1998, Görg/Hirsch 1998). Dabei geht es vor allem um zwei Aspekte: die Veränderung politischer Regulationsmodi auf nationaler wie internationaler Ebene sowie um den damit verbundenen Struktur- und Funktionswandel der liberalen Demokratie.

2. Was ist unter "Nichtregierungsorganisation" zu verstehen?

Die Konjunktur des NRO-Begriffs hängt mit dem verstärkten Auftreten formell "privater" Organisationen in politischen Prozessen auf nationaler wie internationaler Ebene zusammen. Deren Existenz ist zwar nicht unbedingt neu, nimmt aber veränderte Ausdrucksformen und Dimensionen an. Diese inzwischen zum Catch-All-Wort gewordenen Bezeichnung enthält ein Gewirr von Fremd- und Selbstzuschreibungen mit z.T. erheblichen ideologischen Aufladungen. Nicht zuletzt werden analytische und normative Zugänge sehr oft fast ununterscheidbar vermengt. Schon der Begriff "Nicht"-Regierungsorganisation verweist indessen auf eine Dialektik, die ernst genommen werden sollte. In gewisser Weise signalisiert er nämlich auch eine spezifische Form des "Staat-Werdens" formell privater Organisationsformen oder eine "Privatisierung" staatlicher Strukturen im Zuge der aktuellen gesellschaftlich-politischen Transformationsprozesse. Das "Nicht" bezeichnet jedenfalls viel eher eine widersprüchliche Bestimmung denn eine klare Positionierung innerhalb des gesellschaftlich-politischen Gefüges, insbesondere was das Verhältnis zu den Staatsapparaten auf nationaler wie internationaler Ebene angeht. Hinzu kommt, daß der Begriff in der Regel als höchst unspezifische Etikette dient, die völlig Unterschiedlichem angeheftet wird. Das daraus entstehende Dilemma drückt sich in ironisierenden Kürzeln wie GONGOs (governmental organized non governmental organizations) oder QUANGOs (quasi non governmental organizations) aus. Dahinter verbirgt sich der Umstand, daß "NRO" sehr oft von Regierungen wenn nicht ins Leben gerufen, so doch finanziert und für ihre Zwecke benutzt werden. So stellt beispielsweise in abhängigen Ländern der kapitalistischen Peripherie die (mehr oder weniger staatsunabhängige) Gründung einer NRO oft eine Voraussetzung dafür dar, überhaupt an internationale Hilfsgelder heranzukommen. Ähnliches gilt aber auch für die kapitalistischen Metropolen und deren immer heftiger aufblühendes NRO-Business. Man kann durchaus in Zweifel ziehen, ob es in einem größeren Umfang NRO überhaupt gäbe, wenn keine staatlichen Gelder für oder über sie fließen würden. Die Frage stellt sich also, ob "NRO" im Gegensatz zum "Staat" stehende "gesellschaftliche" Organisationen oder eher Bestandteile eines politischen Herrschafts- und Regulationskomplexes sind, der in Gramsci'scher Tradition als "erweiterter Staat" zu bezeichnen wäre (vgl. dazu Gramsci 1986, Anderson 1979, Kramer 1975).

Nach Wahl (1997, 313) sind unter NRO freiwillige Zusammenschlüsse zu verstehen, die staats- und parteiunabhängig, nicht an wirtschaftlichem Gewinn und auch nicht an den Eigeninteressen ihrer Mitglieder orientiert sowie nicht ethnisch, national, religiös oder

geschlechtsspezifisch exklusiv sind. Dies ist freilich zunächst einmal eine eher normative und quasi idealtypische Konstruktion, die in der Realität kaum eine Entsprechung finden dürfte.

Wen es um die Analyse neuer Formen der politischen Regulation auf nationaler wie internationaler Ebene geht, dann ist es notwendig, statt der allgemein üblichen deskriptiven und normativen Umschreibungen einen engeren und analytisch genaueren Begriff zu wählen, der sich nicht nur auf ein schlichtes und überdies fragwürdiges Negativmerkmal ("Nicht-Regierung") bezieht. Geschieht dies nicht, so wird er leicht zu einem "Schwammwort", mit dem sich alles Mögliche etikettieren läßt. Besser ist es, den NRO-Begriff auf einen ganz spezifischen Organisationstyp im Bereich der vielfältigen, im politischen Feld tätigen "privaten" Akteure zu beschränken, der infolge der aktuellen Transformation der Staatsapparate und veränderter Modi politischer Regulation vor allem auf internationaler Ebene eine zunehmende Bedeutung erhält. Dies heißt allerdings, daß er nicht alles abdeckt, was im allgemeinen Sprachgebrauch unter "NRO" firmiert. In Anlehnung an Wahls Definition bezeichnen wir deshalb als "Nichtregierungsorganisationen" die im politischen Feld sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene operierenden, formell privaten Einrichtungen, die folgende Eigenschaften aufweisen:

- Non Profit-Orientierung ("Gemeinnützigkeit");
- die Inanspruchnahme stellvertretender Interessenwahrnehmung;
- eine relative organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit gegenüber Staatsapparaten und Unternehmen;
- ein gewisses Maß an Professionalisierung und organisatorischer Dauerhaftigkeit.

Besonders das zuletzt genannte Merkmal ist sehr wichtig. Es impliziert – weil damit ein besonderes Gewicht organisatorischer Eigeninteressen wie z. B. die Sicherung von Einkommen und Arbeitsplätzen für das dort beschäftigte Personal verbunden ist – ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zum Ziel einer stellvertretenden Interessenwahrnehmung oder "Gemeinwohlorientierung". NRO sind in der Regel eben nicht nur idealistische Sachwalter wie auch immer definierter "Menschheitsinteressen" sondern notwendigerweise auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und Kalkülen arbeitende "Moral"-Unternehmen.

Diese Begriffsbestimmung läßt einige, wenn auch nicht gänzlich trennscharfe Abgrenzungen insbesondere zu anderen "nichtstaatlichen" Organisationen zu, die in der politischen Arena tätig sind: zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen (wenngleich auch hier Mischformen bestehen, z. B. in Form formell gemeinnütziger Consultingfirmen), zu den ausschließlich spezielle Mitgliederinteressen vertretenden Verbänden und Gruppen unterschiedlicher Arten, Ebenen und Organisationsformen (also sowohl bürokratische Massenverbände wie z. B. Gewerkschaften als auch eigene Interessen wahrnehmende grass-roots Initiativen) sowie zu vielen anderen Formen lockererer, nicht dauerhaft oder schwach organisierter politischer Gruppierungen und Projekte. Schwieriger ist die Abgrenzung zu sozialen Bewegungen. Diese

sind in der Regel dadurch definiert, daß sie nicht aus einzelnen Organisationen, sondern aus komplexen Netzwerken unterschiedlicher Akteure bestehen. NRO können, aber müssen nicht Bestandteil sozialer Bewegungen sein. Gelegentlich sind sie ein mehr oder weniger fester Teil von Bewegungsnetzwerken oder können als Ausdruck einer organisatorischen Bewegungsinfrastruktur angesehen werden. Oft erscheinen sie als Zerfallsprodukt von Bewegungen (Brand 1998), können aber durchaus auch im Gegensatz zu diesen stehen, insofern diese sich unabhängig oder sogar im Konflikt mit dem etablierten Institutionensystem einschließlich der damit verbundenen NRO-Struktur entwickeln (Vgl. Görg/Hirsch 1998, 606 ff.).

Innerhalb dieses begrifflichen Rahmens sind weitere Unterscheidungen möglich: zwischen NRO, die wesentlich im regionalen oder nationalen und solchen, die auf internationaler Ebene operieren, zwischen Mitgliederorganisationen und solchen ohne oder mit schwacher Mitgliederbasis, intern mehr oder weniger demokratisch strukturierten sowie schließlich zwischen solchen, die schwerpunktmäßig mit Problemdefinition, agenda-setting und Lobbying beschäftigt sind und denjenigen, die stärker praktische Projektarbeit (Implementation) leisten wie z. B. Not- und Entwicklungshilfeorganisationen. Die Grenzen zwischen diesen Kategorien sind indessen fließend.

3. Entstehungsbedingungen

NRO gibt es schon lange, wenn man z. B. an das Rote Kreuz denkt. Erklärungsbedürftig ist, weshalb sie in der letzten Zeit zugenommen und zumindest in der öffentlichen Aufmerksamkeit an Relevanz gewonnen haben. Zu vermuten ist, daß dies stark mit einem relativen "Staatsversagen", damit verbunden einem Niedergang etablierter Formen der Interessenvertretung und -repräsentation und einer wachsenden Ausdifferenzierung/Institutionalisierung sozialer Bewegungen zusammenhängt (Messner/Nuscheler 1996, Brand/Görg 1998, Brand 1998). Dies ist im Kontext eines tiefreichenden ökonomischen, sozialen und politischen Umbruchs zu sehen, d. h. der Durchsetzung einer neuen Akkumulations- und Regulationsweise im Zuge des "Globalisierungs"-Prozesses – dem Übergang vom "Fordismus" zum "Postfordismus" – und der damit verbundenen Transformationen des Staatensystems ("Wettbewerbsstaat" vgl. Hirsch 1995, Brand 1998). Insbesondere folgende Faktoren sind bedeutungsvoll:

Erstens der "*Niedergang*" der *traditionellen sozialen Bewegungen*, der allerdings differenziert betrachtet werden muß. Besonders deutlich ist er im Fall der nationalen Befreiungsbewegungen in der kapitalistischen Peripherie, denen das Ende des Ost-West-Konflikts und die neoliberale Globalisierungsstrategie ihre materielle und politische Basis entzogen hat. Generell ist ein Ausdifferenzierungs- und Institutionalisierungsprozeß in der überkommenen Bewegungslandschaft festzustellen, wobei sich lockerere Bewegungszusammenhänge in festere und teilweise professionalisierte Organisationsformen verwandelt haben. Dies hat nicht zuletzt dazu

geführt, daß sich ehemalige BewegungsaktivistInnen neue Betätigungsfelder und Reproduktionsgrundlagen jenseits des Staats- und Unternehmenssektors gesucht und geschaffen haben. Insofern ist also eher von einem Gestaltwandel als von einem Niedergang des Bewegungssektors auszugehen. Was als "Niedergang" bezeichnet wird, ist insgesamt der Ausdruck einer Krise außerparlamentarischer Politik, d. h. eines Wechsels von Protest und aktivem Widerstand zu eher kooperativen und mitgestaltenden Politikstrategien. Dieser Wechsel findet in der NRO seinen adäquaten organisatorischen Ausdruck.

Zweitens die "*Globalisierung*", verstanden als Durchsetzung neuer Formen der Internationalisierung der Produktion, die auf eine Liberalisierung der Waren-, Dienstleistungs-, Finanz- und Kapitalmärkte und auf eine Intensivierung grenzüberschreitender Kommunikations-Transport- und Informationssysteme gegründet ist. Daraus folgt:

- eine tendenzielle Einschränkung der politischen Spielräume auf nationalstaatlicher Ebene,
- eine Zunahme grenzüberschreitender Gefährdungen und Probleme, die von einzelnen Staaten nicht mehr oder nur unzulänglich bearbeitet werden können sowie
- eine "Aushöhlung" der liberalen Demokratie, d. h. das Auflaufen demokratischer Prozesse an beschränkten einzelstaatlichen Spielräumen und globalen (Weltmarkt-) Zwängen. Nicht zuletzt dies hat eine tiefgreifende Krise der Repräsentation im Rahmen des einzelstaatlichen politischen Institutionengefüges zur Folge.

Drittens die Entwicklung *neuer Politikinhalte und Steuerungsprobleme* (Brand 1998). Mit zunehmender Verwissenschaftlichung der Politik gewinnt gegenüber Protest und Widerstand der Einsatz von Sachverstand als Bedingung politischer Einflußnahme an Bedeutung. Ganz deutlich ist dies z. B. im Umweltbereich (Brand 1996). Wissenschaftsgestützte Problemdefinition wird zu einem wesentlichen Faktor politischer Auseinandersetzungen. Auch bei der Politikdurchführung erweisen sich staatsbürokratische Organisationsformen auf vielen Feldern, z. B. im Bereich der "Entwicklungshilfe", als zunehmend unzulänglich. Komplexe politische Ziele, insbesondere was systemische gesellschaftliche Modernisierungs- und Anpassungsprozesse angeht, lassen sich nur kooperativ, d. h. unter Einbeziehung einer Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure realisieren. Im widerprüchlichen Prozeß von Globalisierung und Regionalisierung ("Glokalisierung") kommt dazu die wachsende Notwendigkeit einer Vermittlung verschiedener politischer Ebenen – lokal bis international – bei politischen Entscheidungen und ihrer Durchsetzung. Schließlich wird mit der Erosion traditioneller Repräsentationsmechanismen politische Legitimation auf neue Weise problematisch.

4. Staat, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen

Sollen die Entstehung, die Bedeutung und die Auswirkungen des sich in der definierten Weise entwickelnden NRO-Systems beurteilt werden, so bedarf dies zuallererst einer Klärung der zugrundeliegenden gesellschafts- und staatstheoretischen Zusammenhänge. Es kommt darauf an, was unter "Staat" und "(Zivil-)Gesellschaft" zu verstehen ist und wie auf dieser Grundlage die aktuellen ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Veränderungen einzuschätzen sind. Hier wird von einer regulationstheoretisch angeleiteten Kapitalismusanalyse und einer materialistischen Staatstheorie ausgegangen, die sich nicht zuletzt auf die Beiträge der materialistischen Staatsformanalyse sowie von Poulantzas und Gramsci stützt. Diese Konzepte werden nicht detailliert erläutert, sondern nur in ihren wichtigsten Grundaussagen, soweit sie hier relevant sind, skizziert (Vgl. dazu Poulantzas 1978, Jessop 1982, Hirsch 1995).

Die materialistische Staatstheorie definiert die "Besonderung" des Staates und damit die Trennung von "Politik" und "Ökonomie", von "Staat" und "Gesellschaft" als grundlegendes, wenn auch nicht funktional vorgegebenes, sondern immer umkämpftes Strukturmerkmal bürgerlich-kapitalistischer Gesellschaften. "Staat" und "Gesellschaft" sind weder voneinander unabhängige noch einfach entgegengesetzte Sphären, sondern Ausdruck eines widerprüchlichen gesellschaftlichen Gesamtzusammenhangs. Der Staat ist Ausdruck der für die Struktur der kapitalistischen Gesellschaft grundlegenden Zentralisierung der physischen Zwangsgewalt und ihrer formellen Trennung von den gesellschaftlichen Klassen. Als Bestandteil des kapitalistischen Produktionsverhältnisses und Bedingung seiner Reproduktion ist er Klassenstaat, ohne jedoch unmittelbar das Instrument einer Klasse zu sein. Er kann demnach weder als Person, noch als Subjekt, noch als bloß zweckrationale Organisation verstanden werden, sondern als ein Kristallisationspunkt von sozialen Kräfteverhältnissen, der gleichwohl eine eigene institutionelle Festigkeit und Dynamik, eine "relative Autonomie" aufweist. Diese Formbestimmung beinhaltet, daß "Staat" als Vielzahl oft gegeneinander agierender Apparate mit unterschiedlichen und z.T. konfligierenden Sozial- und Klassenbeziehungen zu betrachten ist.

Gegenüber dem Staat als Zwangsapparat bezeichnet "Zivilgesellschaft" das Feld (relativ) frei gebildeter und eigenständiger gesellschaftlicher und politischer Organisationen wie Interessenverbände, politische Gruppierungen, Zeitungen und Rundfunkanstalten, Kirchen, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, Intellektuellenzirkel und "think tanks", auf dem in öffentlicher Auseinandersetzung Interessen artikuliert und konfrontiert werden. Sie ist indessen kein herrschaftsfreier Raum, sondern von ökonomischen und politischen Macht- und Abhängigkeitsstrukturen durchzogen. Das Verhältnis beider Sphären ist im Sinne Gramscis als eine widersprüchliche Einheit zu verstehen. Die Zivilgesellschaft ist der Ort, in dem in öffentlichen Diskussions- und Auseinandersetzungsprozessen die staatliche Herrschaft legitimiert und Hegemonie erzeugt wird ("Konsens") und sie ist immer zugleich Gegenstand

staatlicher Eingriffe ("Zwang"). Als politisch-ideologischer Kampfplatz ist sie aber zugleich auch das Feld, auf dem sich alternative hegemoniale Konzepte von Ordnung und Entwicklung der Gesellschaft herausbilden können. "Staat" und "Gesellschaft" bilden somit einen komplexen Herrschaftszusammenhang, einen auf Zwang und Konsens gestützten "hegemonialen Block". In dieser Widersprüchlichkeit kann die Zivilgesellschaft als ein Teil des "erweiterten Staates" betrachtet werden.

Die faktische Pluralität des Staatensystems, d. h. die existierende Vielzahl von (National-) Staaten ist keine zufällige Erscheinung, sondern grundlegender Bestandteil des kapitalistischen Produktionsverhältnisses. Die Spaltung der Klassen entlang staatlicher Grenzen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Regulierbarkeit der kapitalistischen Klassenverhältnisse. Sie gestattet das Gegeneinanderausspielen von Klassen und Klassenfraktionen ebenso wie die Herstellung übergreifender Klassenkompromisse im nationalstaatlichen Rahmen. Gewissermaßen reproduziert sich die Form des Staates als gegenüber den gesellschaftlichen Strukturen relativ autonomer Komplex heterogener und widersprüchlicher Apparaturen auf der internationalen Ebene (vgl. dazu Hirsch 1995, 31 ff.).

Folgt man Bob Jessop (Jessop 1997a, vgl. auch Görg/Hirsch 1998, 588 ff. und Zürn 1998), so lassen sich aktuell drei wesentliche Prozesse der Transformation des Staates und des Staatensystems feststellen:

Erstens eine tendenzielle *Denationalisierung* des Staates. Dies bedeutet kein Verschwinden der nationalstaatlichen Form an sich, sondern eine Lockerung der Beziehungen zwischen Staaten und "national" identifizierten Gesellschaften, die einerseits mit einer fortschreitenden sozialen Heterogenisierung aufgrund von Marginalisierungs- und Spaltungsprozessen, Migrations- und Fluchtbewegungen, andererseits mit quer zu den Staatsgrenzen verlaufenden ökonomischen Regionalisierungsprozessen sowie dem Verlust an auf die Entwicklung der "nationalen" Ökonomien bezogenen staatlichen Steuerungskapazitäten zusammenhängt.

Zweitens eine tendenzielle *Entstaatlichung von Politik*, die auf eine verstärkte Bedeutung von "governance" (im Gegensatz zu "government") als politischem Steuerungsmodus zurückzuführen ist. Dabei entstehen politische Regulierungsnetzwerke, in denen der Staat eher als *primus inter pares*, als Moderator und Koordinator unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure und Gruppen fungiert. Zu ihnen gehören (multinationale) Unternehmen, Verbände, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen und eben auch NRO (Rosenau 1992, Messner/Nuscheler 1996, Messner 1995, 1997, Kommission 1995, Kenis/Schneider 1997). Gegenüber bürokratisch-legislativer Steuerung werden informellere Aushandlungsverfahren wichtiger. Aber auch sie basieren auf dem nach wie vor existierenden physischen Gewaltpotential des Staates. Insofern ist der in der Politikwissenschaft geläufig gewordene Terminus des "verhandelnden Staates" (vgl. Scharpf 1996) eher irreführend, zumal derartige Politikprozesse keineswegs neu sind. Grundlage dieser Entwicklung sind die im Zuge des

Globalisierungsprozesses eingeschränkten staatlichen Politikspielräume, die Existenz mächtiger "privater" Akteure insbesondere in Gestalt transnationaler Unternehmungen sowie die Notwendigkeit, in einer verschärften Standortkonkurrenz komplexe gesellschaftliche Wissens- und Machtressourcen zur Verstärkung "nationaler Wettbewerbsfähigkeit" zu mobilisieren.

Drittens eine *Internationalisierung von policy-regimes*, die mit der verstärkten Notwendigkeit einer internationalen Regulierung des globalen Akkumulationsprozesses und dessen Folgen sowie zunehmenden Tendenzen zur Regionalisierung des globalen Kapitalismus zusammenhängt. Dies drückt sich in einer wachsenden Bedeutung inter- und supranationaler Organisationen sowie internationaler Regimes aus (zur Regimetheorie vgl. Mayer/Rittberger/Zürn 1993). Der Internationalisierung entspricht zugleich eine zunehmende Relevanz regionaler und lokaler politischer Ebenen ("Glocalization") und ein damit vergrößerter Koordinations- und Verhandlungsbedarf nicht nur in horizontaler, sondern auch in vertikaler Hinsicht.

Es ist allerdings ein Irrtum, diese Prozesse als eine Aufhebung der Differenz von "Staat" und "Gesellschaft" und als eine generelle "Entmachtung" der Staaten ("hollowing out") zu interpretieren (so z. B. Messner 1997). In Wirklichkeit handelt es sich eher um eine Transformation der Staaten und des Staatensystems sowie um eine Reorganisation des Verhältnisses von "Staat" und "Gesellschaft", die eine Restrukturierung der mittels des Staates institutionalisierten Sozial- und Klassenbeziehungen einschließt. Die Annahme eines "Souveränitätsverlusts" der Staaten folgt aus dem in der Politikwissenschaft gängigen, juristisch-organisatorisch verkürzten Staatsbegriff. Dabei wird übersehen, daß der bürgerliche Staat als Ausdruck sozialer Kräfteverhältnisse in Wirklichkeit niemals "souverän" war und sein konnte. Nach wie vor bleibt er aber der "principal factor of social cohesion in societies und Träger sozialer Redistributionsprozesse (Jessop 1997b, 18). Der Übergang zur "Netzwerksteuerung" und zu "verhandelnden" Strategien kann sogar die Fähigkeit der Staaten zur Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen im Sinne "nationaler Wettbewerbsfähigkeit" vergrößern. In gewissem Sinne wächst damit sogar seine Bedeutung im Prozeß gesellschaftlicher Organisation (Jessop 1997b, 19), wobei allerdings zu berücksichtigen bleibt, daß die "Partner" innerhalb dieser Netzwerke – denkt man etwa an die multinationalen Unternehmen – mit höchst ungleichen Macht- und Ressourcenpotentialen ausgestattet sind.

Grundlage dieser Transformation des Staates und des Staatensystems ist die Tatsache, daß der Übergang zu einem "postfordistischen" Akkumulationsregime im globalen Maßstab und die damit verbundenen horizontalen wie vertikalen Fragmentierungsprozesse die herkömmlichen Formen politischer Regulation unterminiert hat (Bonder u.a. 1993). Staaten reagieren darauf mit einer quasi defensiven Strategie der Selbsttransformation, die allerdings zur Folge hat, daß sie immer weniger in der Lage sind, ein langfristiges und kohärentes Gesellschaftskonzept zu verkörpern (Bonder u.a. 1993, 339). Dies schließt einen fortschreitenden Demokratieverlust nationaler, internationaler und supranationaler Regulationsinstanzen ein. Je mehr die traditionellen liberaldemokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse durch mehr

oder weniger formalisierte "Verhandlungssysteme" ersetzt und unterminiert werden, desto deutlicher laufen sie in demokratischer Hinsicht leer. Die Bedingungen der Akkumulation kollidieren damit immer deutlicher mit denen der demokratischen politischen Legitimation (Taylor 1994, 122 ff.). Besonders die Internationalisierung von policy-regimes dient oft dazu, interne demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf dem Wege einer Interiorisierung selbstgeschaffener internationaler Zwänge auszuhebeln (Vgl. Streek 1996, Grinspun/Kreklewich 1994).

In einer recht weit verbreiteten Einschätzung werden NRO zu "Organisationen einer zwar noch schwach entwickelten, aber global orientierten internationalen Zivilgesellschaft mit der Vision einer Welt-Bürgerschaft" stilisiert (Messner/Nuscheler 1996, 2, vgl. auch Habermas 1998). In der Art und Weise, wie der Begriff "internationale" oder "Welt-Zivilgesellschaft" hierbei gefaßt und verwendet wird, drückt sich das staatstheoretische Defizit der NRO-Forschung besonders deutlich aus. Die skizzierten Transformationsprozesse der Staaten und des Staatensystems haben zweifellos erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis von "Staat" und "Gesellschaft" auf sowohl nationaler wie internationaler Ebene. International lassen sich intensivierende Weltmarktbeziehungen sowie sich rapide verbessernde Transport- und Kommunikationssysteme mit damit einhergehenden technischen und kulturellen Homogenisierungsprozessen feststellen. Gleichzeitig ist diese Entwicklung aber dadurch gekennzeichnet, daß die "Weltgesellschaft" extrem heterogen, segmentiert und fragmentiert und von höchst ungleichen Macht- Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnissen durchzogen ist (vgl. Bonder u.a. 1993, Görg/Hirsch 1998, 593, Slater 1998). Wenn unter "Gesellschaft" mehr als eine Ansammlung von Menschen, Organisationen und Institutionen, nämlich ein Gebilde verstanden wird, das in bezug auf den ökonomischen Reproduktionszusammenhang, fundamentale Wertmuster und ein relativ kohärentes politisches Institutionensystem gekennzeichnet ist, dann ist dieser Begriff auf internationaler Ebene offensichtlich kaum verwendbar. Folgt man Gramscis Begrifflichkeit, so kann von "Zivilgesellschaft" im strikten Sinne ohnehin nur in bezug auf ein kohärentes politisches Herrschafts- und Institutionengefüge gesprochen werden, mit dem sie zusammen einen widersprüchlichen Herrschaftszusammenhang, eben den "erweiterten Staat" bildet.

Entscheidend ist nun, daß ein "Staat" als Inhaber eines relativen Gewaltmonopols auf internationaler Ebene überhaupt nicht existiert und unter kapitalistischen Produktionsbedingungen auch nicht existieren kann. Ein grundlegender Widerspruch der derzeitigen globalen Entwicklung besteht gerade in einem fortschreitenden *Auseinanderfallen* von ökonomisch-technischen, gesellschaftlichen und politisch-institutionellen Prozessen. Die ökonomische Globalisierung mit ihren Folgen wird eben nicht von der Herausbildung einer entsprechenden und kohärenten politischen Struktur begleitet, sondern bleibt von der Existenz partikularisierter Einzelstaaten bestimmt (Görg/Hirsch 1998, 593). Dies verbietet es grundsätzlich, den Terminus "Welt-Zivilgesellschaft" analog zum entsprechenden Begriff auf nationalstaatlicher Ebene zu verwenden, wie es häufig getan wird. Die Tatsache, daß sich in der (ökonomischen)

Globalisierung keine entsprechende politische Struktur ("Weltstaat") durchsetzt, bedeutet, daß sich politische Entscheidungen tendenziell in undurchsichtige Verhandlungssysteme mit wechselnden Akteuren und Ebenen verlagern. Folgen davon sind verstärkte Ausgrenzungs- und Marginalisierungsprozesse, z. B.. in Form der ökonomisch-politischen Abkoppelung ganzer Regionen.

Bei Gramsci wie in der klassischen bürgerlichen Theorie der "civil society" (vgl. Keane 1988) kommt dieser die Funktion zu, im Rahmen freier Interessenorganisation und Öffentlichkeit die Grundlagen institutionalisierter politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu schaffen und auf diese Weise Konsens und Hegemonie herzustellen. Dies setzt indessen die Existenz eines zentralisierten staatlichen Institutionensystems voraus, in dem Entscheidungen nach formellen Regeln kodifiziert und durchgesetzt sowie hegemoniale Projekte materialisiert und konsolidiert werden. Die staatlichen Transformationsprozesse im Zuge der ökonomischen Globalisierung haben dieses Verhältnis – was Konsens- und Hegemoniebildung sowie politische Legitimation angeht – folgenreich verändert. Auf internationaler Ebene gilt dies besonders nachdrücklich, was verschiedene Autoren mit guten Gründen dazu veranlaßt hat, statt von "Welt-Zivilgesellschaft" von "Neo-Feudalismus" oder schlicht von "strukturierter Anarchie" zu sprechen (vgl. Görg/Hirsch 1998, 600 ff.).

Bisweilen wird der Begriff "Welt-Zivilgesellschaft" an einer allmählichen Herausbildung einer internationalisierten Kapitalisten- und Managerschicht festgemacht, bestehend aus Unternehmensfunktionären, WissenschaftlerInnen, dem Personal internationaler Organisationen, Teilen der Staatsbürokratien sowie vielfältigen "privaten" politischen Akteuren einschließlich der NRO (Cox 1993, Sklair 1997, Demirovic 1997, 246 f., 257 ff., vgl. Görg/Hirsch 1998, 591). Vermutet wird, daß damit eine relativ kohärente soziale Gruppe entsteht, die "eine bestimmte Form von Selbstführungstechnik" herausbildet, damit "ein bestimmtes globales Konsens- und Staatsprojekt" durchzusetzen in der Lage ist und dabei wesentlich zur Transformation des nationalstaatlichen Systems beiträgt (Demirovic 1997, 247). Derartige Tendenzen sind zweifellos zu verzeichnen. Gleichzeitig bleibt aber festzuhalten, daß auch diese internationale Managementelite auf die nach wie vor existierenden und hoch konkurrenten staatlichen Regulationszusammenhänge angewiesen und darauf bezogen bleibt. Ihre innere Struktur wird weiterhin von den ökonomischen und gesellschaftlichen Fragmentierungsprozessen des globalisierten Kapitalismus bestimmt. Wenn jedenfalls in diesem Zusammenhang von der Möglichkeit der Herausbildung eines "Staatsprojekts" gesprochen wird, so wäre zuallererst zu klären, welcher Begriff von Staat dem zugrundeliegt. Er hätte mit dem des traditionellen – in seinem Kern bürgerlich-kapitalistischen – Nationalstaats jedenfalls recht wenig zu tun. Fazit bleibt, daß es höchst problematisch ist, auf internationaler Ebene die Begriffe "Staat" und "Zivilgesellschaft" überhaupt zu verwenden.

5. NRO im internationalen Regulationszusammenhang

Funktion und Bedeutung der NRO lassen sich prinzipiell nicht von den einzelnen Organisationen, ihrer jeweiligen Struktur und Zielsetzung her, sondern nur aus dem Kontext des postfordistisch restrukturierten internationalen Regulationszusammenhangs heraus verstehen. Maßgebend dabei sind die regulationstechnischen und legitimatorischen Defizite, die das Staatensystem sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene aufweist und die einen wichtigen Ansatzpunkt wachsender NRO-Aktivitäten bilden.

NRO mobilisieren (wissenschaftlichen) Sachverstand und Wissen, über die bürokratisierte Staatsapparate nicht verfügen können, haben einen wesentlichen Anteil an der symbolischen Konstruktion und Definition gesellschaftlicher Probleme und Gefährdungen und wirken damit am agenda-setting in politischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen mit. Sie vertreten Interessen, die in den etablierten politischen Institutionen nicht zum Ausdruck kommen oder vernachlässigt werden (Lobbying, vgl. Brand/Görg 1998, 102, Princen/Finger 1994, 34) und beobachten bzw. kontrollieren internationale Verhandlungsprozesse (Monitoring, vgl. Brand/Görg 1998, 101). Somit stellen sie eine Reaktion auf die Krise der Repräsentation dar, die mit der postfordistischen Transformation des Staatensystems einhergeht. Sie haben nicht zuletzt einen wesentlichen Anteil an der Problem- und Interessenvermittlung zwischen verschiedenen – lokal-regionalen, nationalen und internationalen – politischen Ebenen und sind dabei mit einer Vielzahl von Akteuren – internationalen Organisationen, Staaten, Basisinitiativen und anderen NRO – konfrontiert (Brand/Görg 1998, 101, vgl. auch Princen/Finger 1994, 38 ff., Brunnengräber/Walk 1997, 71 ff.). Schließlich machen NRO – vor allem im Entwicklungs-, Katastrophen- und Nothilfebereich – praktische Projektarbeit, die von den Staatsapparaten nicht in Angriff genommen wird, zu deren Durchführung diese nicht in der Lage sind oder die sie aus legitimatorischen Gründen auslagern.

Angesichts fehlender formalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungsprozessen und einer in der Regel schmalen und unsicheren, nämlich spenden- oder zuschußgetragenen eigenen Finanzbasis bilden *Wissen* und *Öffentlichkeit* die wesentlichsten Machtressourcen von NRO. Wissen bezieht sich dabei sowohl auf wissenschaftlich-technische Expertise als auch auf die Vertrautheit mit sektoralen und lokalen Strukturen und Problemen. Auf dieser Basis können sie zu Regierungen und internationalen Organisationen in ein sowohl kooperatives wie konfliktorisches Verhältnis bei Prozessen der Problemdefinition, der Entscheidungsfindung und bei der administrativen Durchführung von Maßnahmen werden. Entscheidende Machtressource von NRO bleibt indessen ihre Fähigkeit zur Mobilisierung von Öffentlichkeit, auf deren Druck hin sie überhaupt erst ins politische Spiel kommen können. Herstellung von und Kampf um Öffentlichkeit bildet deshalb das zentrale Terrain von NRO-Politik (Wapner 1995, Brunnengräber/Walk 1997, Wahl 1997, Brand 1998). Dabei sind sie aber angesichts relativ schwacher eigener materieller Ressourcen wiederum auf die Kooperation mit einer hochvermachteten Medienindustrie angewiesen und somit sehr stark deren

Funktionsmechanismen unterworfen. Das zeigt sich beispielsweise im Entwicklungshilfebereich darin, daß öffentliche Aufmerksamkeit für langfristig angelegte, "nachhaltige" und somit unspektakuläre Projekte nur schwer zu gewinnen ist, während medial vermarktete Katastrophen öffentlich aufmerksamkeit- und damit auch spendenträchtiger sind. Dies bleibt nicht ohne Einfluß auf die Schwerpunktsetzung von NRO-Arbeit, sichtbar etwa an der Expansion eines internationalen NRO-Hilfsbusiness in den letzten Jahren. Wie das Beispiel Greenpeace zeigt, können vorwiegend medial orientierte "NRO-Transnationals" zwar ein erhebliches Gewicht gegenüber Regierungen und Unternehmen gewinnen, dies aber um den Preis einer mediantaktisch selektierten und orientierten Schwerpunktsetzung.

Die Vielfalt und Heterogenität der NRO macht sie zu einem wesentlichen Faktor bei der Kompromiß- und Konsensfindung insbesondere auf internationaler Ebene und trägt in gewissem Ausmaß nicht nur zu einer breiteren Interessenberücksichtigung, sondern auch zu einer Rationalisierung politischer Entscheidungen bei. Insgesamt kann man davon ausgehen, daß mit ihnen ein neuer und eigenständiger Akteur auf die politische Bühne getreten ist (Princen/Finger 1994,41 f., Wapner 1995, Brand 1998), der sich von traditionellen "zivilgesellschaftlichen" Organisationen wie Parteien und Verbänden stark unterscheidet und erheblich zur postfordistischen Transformation des Verhältnisses von "Staat" und "Gesellschaft" beiträgt. Die Frage, ob NRO als "zivilgesellschaftlicher" Gegenpart staatlicher Institutionen oder als Bestandteil des "erweiterten Staates" anzusehen sind, läßt sich im Rahmen dieser Begrifflichkeit nicht mehr eindeutig beantworten.

Das Verhältnis der NRO zum Staat wird entscheidend davon bestimmt, daß sie als professionalisierte und auf Dauer gestellte Organisationen auf kontinuierliche verfügbare Finanzmittel angewiesen sind, die vielfach, insbesondere wenn es um umfangreiche Projekte geht, nicht allein durch Spenden aufgebracht werden können. Daraus ergibt sich eine Abhängigkeit von Staaten, Staatenverbänden (wie vor allem die Europäische Union), internationalen Organisationen, gegebenenfalls auch von Interessenverbänden und privaten Unternehmungen. Diese Abhängigkeit kann von Staaten und internationalen Organisationen dazu benutzt werden, NRO für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, wenn sie nicht überhaupt direkt von diesen gegründet und gelenkt werden. NRO spielen nicht zuletzt eine beträchtliche Rolle in den Konflikten und Auseinandersetzungen innerhalb und zwischen nationalen Regierungsgapparaten sowie internationalen Organisationen. Beispielsweise werden sie von metropolitenen Staaten dazu benutzt, die Regierungsaktivitäten peripherer Länder zu unterlaufen oder von nationalen Regierungen gegen internationale Organisationen oder umgekehrt in Stellung gebracht (Bruckmeier 1994, Walk 1997, Wahl 1997, Görg/Hirsch 1998, 602 ff.). Eine strukturelle "Staatsfixierung" der NRO ergibt sich indessen nicht nur aus finanziellen Abhängigkeiten, sondern auch aus der Tatsache, daß sie bei der Realisierung ihrer Ziele grundsätzlich auf die legislativen und exekutiven Potentiale von Staaten (und auch auf den goodwill privater Unternehmungen) angewiesen sind (Brand 1998). In weitem Maße hängt ihre Wirksamkeit von der Kooperationsbereitschaft von Staaten ab, was immer die Möglichkeit ihrer

Instrumentalisierung für deren Zwecke einschließt. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Tatsache, daß die Entstehung von NRO sehr stark "nachfrageabhängig" ist, das heißt am ehesten dort stattfindet, wo staatliche "Kooperations"-Interessen in Form von Informations-, Legitimations- oder Regulierungsbedürfnissen vorliegen (Görg/Hirsch 1998, 602 f.). Insofern ist es naheliegend, sie schlicht als staatliche Vorfeldorganisationen aufzufassen. Dies ist allerdings nur die eine Seite: ihren Funktionen der Interessenorganisation und -artikulation, Legitimation und Wissensvermittlung können sie nur solange gerecht werden, als sie selbst nicht zu reinen Staatsapparaten werden, sondern ein gewisses Maß an finanzieller, politischer und organisatorischer Eigenständigkeit bewahren.

Daraus folgt, daß Funktion und Bedeutung von NRO prinzipiell nicht im Muster traditioneller Staat-Gesellschaft-Beziehungen auf nationaler Ebene und auf der Basis herkömmlicher "Zivilgesellschafts"-Konzepte beurteilt werden können. Auch das gramscianische Konzept des "erweiterten Staates" ist nur beschränkt verwendbar, weil ein integraler Staat auf internationaler Ebene eben nicht existiert. Die NRO sind Bestandteil eines komplexen internationalen "governance" Systems und ihre Wirksamkeit resultiert wesentlich aus der "Internationalisierung" des Staates. Es ist die Widersprüchlichkeit, Konflikthaftigkeit und Heterogenität des sich herausbildenden internationalen Regulationssystems, welches das "strategische Einfallstor" der NRO-Politik darstellt (Brand 1998, vgl. auch Wapner 1995, Brand/Görg 1998). Dies bezieht sich nicht zuletzt auf die Konflikte innerhalb und zwischen den Nationalstaaten sowie zwischen diesen und den internationalen Organisationen, die von den NRO gegebenenfalls taktisch ausgenutzt werden können (vgl. Gebauer 1998).

Das Personal der international tätigen NRO kann in gewissem Sinne als Bestandteil einer global agierenden Funktionärs- und Managerklasse betrachtet werden, mit der sie zumindest wesentliche Arbeitsfelder, Verhaltensweisen, kulturelle Orientierungen und Sprachcodes teilt – Gemeinsamkeiten, die wiederum Voraussetzung für den Zugang zu informellen wie formellen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen sind. Dabei entstehen recht komplexe Kooperations- und Konfliktbeziehungen. So ist davon auszugehen, daß sich das Personal internationaler Organisationen bei der Durchsetzung seiner Interessen im Konflikt mit nationalstaatlichen Bürokratien oder auch multinationalen Unternehmen gegebenenfalls ebenso auf die NRO stützt wie einzelne Staatsapparate in den Auseinandersetzungen untereinander. In gewissem Sinne läßt sich dabei von der Hausbildung einer internationalen "regierenden Klasse" im Sinne von Poulantzas sprechen, allerdings einer regierenden Klasse ohne einen zentralen Staat, auf den sie sich beziehen könnte. Dies wiederum bedeutet, daß die internen Fragmentierungen, die aus unterschiedlichen sozialen Bezügen, Interessenzusammenhängen und nationalstaatlichen Einbindungen hervorgehen, sehr viel schwächer institutionell geglättet werden. Es entsteht vielmehr ein Komplex von internationalisierten, aber zugleich hoch fragmentierten und heterogenen Regulierungskadern, dem jedoch die institutionellen Voraussetzungen für die Durchsetzung kohärenter politischer Projekte weitgehend fehlen.

In der wissenschaftlichen Literatur wie auch in der politischen Diskussion werden von den NRO wesentliche Beiträge zur Zivilisierung und Demokratisierung der internationalen Politik erwartet (vgl. z. B. Habermas 1998). Eine Analyse der sich faktisch herausbildenden Strukturen und Prozesse legt die Vermutung nahe, daß sie in der Tat zu einem wesentlichen Bestandteil internationaler Regulationszusammenhänge geworden sind oder zumindest zu werden beginnen, ihre demokratisierende Wirkung jedoch mit einigen Fragezeichen zu versehen ist. Die entscheidende Frage ist, ob NRO bloße Funktionsbestandteile eines komplexen Regulationszusammenhangs oder Akteure demokratischer Selbstbestimmung und Gestaltung sind. Setzt man Demokratie schlicht mit Systemfunktionalität und politischer Prozeß- und Entscheidungsrationalität gleich, wie es in der neueren demokratiethoretischen Diskussion häufig getan wird (vgl. Görg/Hirsch 594 ff.), so sind sie zweifelsohne "demokratische" Organisationen in eben diesem funktional eingeschränkten Sinn. Immerhin tragen sie einiges zu einer erweiterten Interessenberücksichtigung und zur Rationalisierung von Problemdefinitions- und Entscheidungsprozessen bei. Dies gilt auch, wenn man Demokratie als pluralistisches, mit begrenzten partizipatorischen Momenten angereichertes System von checks and balances begreift. Im Rahmen derartiger Demokratiebegriffe können NRO sogar mit einem gewissen Recht als Bestandteil einer "internationalen demokratischen Zivilgesellschaft" betrachtet werden, allerdings um den Preis einer weitgehenden Verengung dieses Begriffs.

Versteht man unter Demokratie statt dessen die weitestmögliche Verwirklichung von Freiheit und Selbstbestimmung, so ist der Fall komplizierter. Auf der einen Seite sind NRO strukturell von bürokratischen Staatsapparaten auf nationaler wie internationaler Ebene abhängig und in ihrer politischen Orientierung wesentlich staatsorientiert (Wahl 1997, Brand 1998). Dies beschränkt ihre Fähigkeit, weitergehende gesellschaftliche Veränderungsprojekte zu entwerfen und zu verfolgen, stark ein. Auf der anderen Seite bleibt ihre demokratische Repräsentativität und Legitimität wegen des Fehlens entsprechender institutioneller Mechanismen auch dann fragwürdig, wenn sie eine gewisse innerorganisatorische Demokratie und "Basisnähe" aufweisen. Als Agenturen stellvertretender Interessenwahrnehmung bleibt, nicht zuletzt aufgrund massiver organisatorischer Eigentinteressen, ihr Bezug zu den Bedürfnissen Betroffener grundsätzlich prekär. Selbstverständlich können auch NRO demokratisch illegitime und einseitige Partialinteressen ins politische Spiel bringen. Zu berücksichtigen ist auch, daß sich die Tätigkeit von NRO bislang weitgehend auf "weiche" Politikbereiche wie Umwelt-, Sozial-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik beschränkt, während sie in den "harten" Regionen der Sicherheits-, Militär-, Technologie- und Wirtschaftspolitik nicht zuletzt wegen fehlender Kooperationsinteressen der Staaten eine eher marginale Rolle spielen (zur internationalen Landminenkampagne, die diesbezüglich eine bemerkenswerte Ausnahme darstellt vgl. Gebauer 1998). Schließlich ist hervorzuheben, daß ihre politischen Möglichkeiten, bezogen auf Ressourcen, Handlungspotentiale und Handlungsspielräume außerordentlich unterschiedlich sind, was nicht zuletzt im Verhältnis von "Nord-" und "Süd"-NRO deutlich wird (Bruckmaier 1994, Demirovic 1997, 255). Insgesamt besteht auch innerhalb des NRO-Systems eine Machthierarchie, die potenten, meist metropolenbasierten "NRO-Transnationals" im

Vergleich zu kleineren und schwächeren Organisationen auf lokaler und regionaler Ebene erhebliche Vorteile verschafft (Wahl 1997, Walk 1997). In gewisser Weise bildet also das NRO-System selbst noch einmal die zwischen den Nationalstaaten existierende ungleiche Machtverteilung ab.

Zumindest bislang haben enge thematische Spezialisierungen eine wichtige Erfolgsbedingung internationaler NRO-Arbeit dargestellt. Dies kann indessen dazu führen, daß übergreifendere Problem- und Interessenzusammenhänge ausgeblendet werden. Damit können sie dazu beitragen, Widerstand und Protest auseinanderzudefinieren und kleinzuarbeiten (Demirovic 1997, 256, Wahl 1997). Tatsache bleibt, daß die NRO auf internationaler Ebene grundsätzlich in politische Interessenvermittlungs- und Aushandlungsprozesse eingebunden sind, denen, was Repräsentativitätskriterien und Entscheidungsregeln angeht, formalisierte demokratische Verfahrensweisen weitgehend fehlen. Zwar können sie vernachlässigten Interessen und unterdrückten politischen Perspektiven Gehör verleihen, doch findet dies im Rahmen strukturell undurchsichtiger und zugleich hoch vermachteter Verhandlungssysteme statt, in denen angesichts des Fehlens nachvollziehbarer und transparenter Entscheidungsprozesse ein eher anarchisches System von "Subpolitiken" institutionalisiert worden ist (Görg/Hirsch 1998, 605). Insofern stellen die NRO einen nicht unwesentlichen Bestandteil der "Re-Feudalisierung" internationaler Politik dar. Fazit bleibt, daß die NRO damit bestenfalls als eine Art "Katalysator für eine gewisse Demokratisierung im internationalen System" betrachtet werden können (Wahl 1997, 311). Sie sind gewissermaßen "zu einer demokratisch nicht legitimierten, aber angesichts der Tendenzen der fragmentierten "Weltgesellschaft" notwendigen *Kompensationsform* für Demokratie" geworden (Görg/Hirsch 1998, 605).

Insgesamt kann das verstärkte Auftreten der NRO auf nationalem wie internationalem Feld als Folge der postfordistisch-neoliberalen Restrukturierung verstanden werden, die zu einer erheblichen Transformation der Staaten und des Staatensystems, einer weitreichenden "Privatisierung" politischer Entscheidungs- und Durchsetzungsprozesse und damit zu einer grundlegenden Veränderung des Verhältnisses von "Staat" und "Gesellschaft" geführt hat. Damit ist eine Transformation der liberalen, auf den nationalstaatlichen Raum bezogenen Demokratie verbunden, die dazu führt, daß demokratische Prozesse auf einzelstaatlicher Ebene zunehmend leer laufen, auf internationaler Ebene aber nur äußerst schwach oder gar nicht institutionalisiert sind. Das verstärkte Auftreten von NRO kann als Ausdruck der Krise des fordistischen Staates und seiner im wesentlichen auf die Regulierung des Binnenmarkts gerichteten staatsparteilich-korporativen Regulationsweise angesehen werden. Insofern ist es sicher zutreffend, ihre gewachsene Zahl und auch ihre verstärkte wissenschaftliche und politische Wahrnehmung als Bestandteil des dominant gewordenen neoliberalen Paradigmas zu betrachten (Brand/Görg 1998, Wahl 1997). Ihre Bedeutung, insbesondere was die demokratisierenden Effekte angeht, sollte angesichts der vorhandenen ökonomischen und politischen Strukturen, der zunehmenden ökonomischen und gesellschaftlichen Fragmentierungsprozesse und nicht zuletzt der immer noch entscheidenden Relevanz der National-

staaten nicht überschätzt werden. Dennoch sind sie als ein tendenziell wichtiger werdender Bestandteil des sich in neuen Dimensionen herausbildenden Systems internationaler Regulation doch wohl etwas mehr als nur eine "Marginalie der Globalisierung" (Wahl 1997, 295).

6. Schluß

Betrachtet man ihre empirische Realität und ihren politisch-ökonomischen Funktionszusammenhang, so sind NRO nur sehr eingeschränkt als Elemente eines sich neu herausbildenden demokratischen Systems anzusehen. In weiten Teilen kann man die internationale NRO-Szene als Aktionsfeld von professionalisierten PolitikmanagerInnen betrachten, die ihre politische Rechtfertigung zwar aus dem Anspruch herleiten, stellvertretend für andere Interessen wahrzunehmen und materielle Hilfe zu leisten, dabei aber in einer politisch diffus strukturierten Grauzone zwischen Staat und Privatwirtschaft angesiedelt sind. Ihre Repräsentativität und Legitimität bleibt notwendig ebenso vage und unkontrolliert wie ihre Verantwortlichkeit gegenüber Mitgliedern, SpenderInnen und der allgemeinen Öffentlichkeit. Grundsätzlich erzeugt das Bestands- und Expansionsinteresse professionalisierter Organisationen eine Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen und medial mobilisierten Spendengeldern, die eine starke Tendenz zu gesellschaftlich-politischem Anpassungsverhalten mit sich bringt. Ein NRO-Multi wie etwa Greenpeace ist in seiner Existenz geradezu auf das Andauern von Umweltgefährdungen und deren medialer Ausschlichtung angewiesen. Weil ihre politischen Mobilisierungs- und Organisationspotentiale eher schwach und in großem Umfang medienvermittelt bleiben, sind NRO prinzipiell auf ein kooperatives Verhältnis zu staatlichen Organisationen und privaten Unternehmen angewiesen, was wiederum der Entwicklung weitgehender Inhalte und Aktionsformen einige Hindernisse entgegensetzt. Ihre Fähigkeit zu einer Politik radikaler Demokratisierung und Gesellschaftsveränderung muß daher grundsätzlich skeptisch eingeschätzt werden (Wahl 1997, Walk 1997, Demirovic 1997, 256 ff., Brand 1998).

Nun hängt allerdings die demokratische Qualität des NRO-Systems nicht nur von den Zielsetzungen, inneren Strukturen und Funktionsbedingungen der einzelnen Organisationen – auch nicht einmal unbedingt von ihrer demokratischen Binnenstruktur – ab, sondern von ihrer Position und Funktion im übergreifenden Systemzusammenhang internationaler politischer Regulation (Wahl 1997, 313, Görg/Hirsch 1998, 602). Demokratiethoretisch gesehen sind sie nur ein – und dazu noch in sich höchst heterogener und widersprüchlicher – Akteur unter vielen. Prinzipiell gilt, daß NRO in demokratischen Prozessen eine um so größere Rolle spielen können, je mehr sie ihre materielle und politische Autonomie gegenüber Staaten, internationalen Organisationen und Unternehmen bewahren. Dies ist indessen keinesfalls einfach. Es setzt voraus, daß die NRO in ihrem Organisations- und Funktionskern von staatlichen Zuschüssen unabhängig bleiben und zugleich bei der Beschaffung privater

(Spenden-) Mittel ihre Abhängigkeit von der Medienindustrie zumindest beschränken. Konkret bedeutet dies die Notwendigkeit, sich auf ein politisch spezifisches und aktives Umfeld von politischen Bewegungen und Initiativen stützen zu können. Direct-mailings und TV-Benefizveranstaltungen leisten dies nicht, sondern nur genaue und auch selbstkritische Information und Diskussion innerhalb einer interessierten Öffentlichkeit über die eigene Arbeit, ihre Bedingungen, Schwierigkeiten, gegebenenfalls auch über die Gründe ihres Scheiterns. Erst auf einer solchen Grundlage wird es möglich, das Maß an politisch relevanter und nicht nur symbolischer "Gegenmacht" gegenüber staatlichen Apparaturen und privaten Unternehmen zu gewinnen, das Voraussetzung für die Entwicklung politischer Inhalte und Perspektiven über die Dimensionen und Zwänge des bestehenden Herrschafts- und Regulationszusammenhangs hinaus ist (Görg/Hirsch 1998). Dies wäre auch eine Voraussetzung dafür, in den "harten" und für die internationale gesellschaftlich-politische Ordnung entscheidenden Politikbereichen aktiv werden zu können, in denen auf Kooperationsangebote und Hilfen staatlicher Institutionen zunächst einmal kaum gesetzt werden kann. Für eine Strategie emanzipativer Gesellschaftsveränderung käme es ganz wesentlich auf eine grundsätzliche Erweiterung des Politikbegriffs im Sinne einer Thematisierung von Produktionsformen und Konsumstilen und Geschlechterverhältnissen an, verbunden mit einer Aktivierung sozialen Lernens und dem Bemühen um die Veränderung herrschender Bewusstseinsinhalte. Dies setzt politische Orientierungen und Verhaltensweisen voraus, die nicht auf das Lobbying innerhalb etablierter Verhandlungssysteme reduziert bleiben (Princen/Finger 1994, 35, Wapner 1995).

Die Abhängigkeit von Staaten und internationalen Organisationen wird zumindest dann relativiert, wenn es gelingt, eigenständige internationale Kooperations- und Arbeitszusammenhänge auf NRO-Ebene zu schaffen (Princen/Finger 1994,36, Wapner 1995, Wahl 1997, 313; auch hierfür ist die internationale Landminenkampagne ein wichtiges Beispiel, vgl. Gebauer 1998). Dies nicht zuletzt dann, wenn versucht wird, die ebenso komplexen wie undurchsichtigen Verhandlungszusammenhänge im internationalen System der "Subpolitiken" öffentlich transparent zu machen (Princen/Finger 1994, 35). Schließlich mißt sich die demokratische Qualität von NRO sehr wesentlich an der Art ihres Bezugs zu denen, deren Interessen sie zu repräsentieren und wahrzunehmen beanspruchen. Interessen können in der Weise stellvertretend formuliert und praktische Hilfe kann durchaus so geleistet werden, daß die Abhängigkeit der Adressaten verstärkt und deren Möglichkeiten zu gesellschaftlich-politischer Selbstorganisation geradezu zerstört werden, wie es sich bei vielen Entwicklungs- und Nothilfeprojekten nachweisen läßt. Die NRO-Arbeit kann indessen – medientechnisch allerdings sehr viel weniger spektakulär und in bezug auf die staatlichen Herrschaftsapparate in der Regel höchst konfliktreich – auch darauf zielen, eben solche Selbstorganisationsansätze zu fördern. Aber auch ein derartiges Arbeitsverständnis bleibt in Widersprüche verwickelt: einmal ist grundsätzlich fraglich, ob eine Intervention von außen praktische Selbstbestimmung überhaupt unterstützen kann und immer bleibt das Risiko, dabei als Instrument im Kampf zwischen Regierungen oder genauer: bei der Aushebelung schwacher Staaten durch starke benutzt zu werden. Dennoch bedeutet diese Orientierung einen Unterschied ums Ganze (vgl.

Wapner 1995, 334): die demokratisierende Wirkung von NRO hängt ganz wesentlich davon ab, inwieweit sie in der Lage sind, dezentrale – lokale und regionale – politische Strukturen zu fördern (vgl. Görg/Hirsch 1998, 609 f.). Insofern die NRO, wenn man so will, Teile des "erweiterten Staates" sind und bleiben, ist es jedoch völlig illusionär, in ihnen schlicht "gegenstaatliche" politische Akteure sehen zu wollen (so Wapner 1995). Was auf NRO-Ebene bestenfalls geleistet werden kann, ist eine Politik "im und gegen den Staat" (Brand/Görg 1998, vgl. auch Walk 1997). Diese ist indessen ebenso schwierig wie riskant und konfliktreich.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß die Vorstellung, NRO seien ein "increasing substitute for radical political action" (Princen/Finger 1994, 65) einigermaßen irreleitend ist. Im günstigsten Falle können sie Bestandteile umfassenderer Bewegungsnetzwerke sein. Geht es um die Aufhebung weltweit dominierender Herrschafts-, Ausbeutungs- und Abhängigkeitsbeziehungen, so wird es keinen Ersatz für radikale, d. h. unmittelbare und außerinstitutionelle, die herrschenden politischen Agenden und Konsense sprengende und gegen den verzweigten Komplex von Herrschaftsapparaten auf nationaler wie internationaler Ebene gerichtete Aktion geben können, schon gar nicht in Form von Verhandlungen auf diplomatischem Parkett und an grünen Tischen. Zu einem solchen Verhalten sind indessen NRO aufgrund ihrer Struktur- und Funktionsbedingungen nur sehr bedingt in der Lage. Bestenfalls kann erwartet werden, daß sie die Ergebnisse "radikaler politischer Aktion" und die dadurch erzeugten Gegenmachtpositionen gegebenenfalls in internationalen Verhandlungsprozessen und in Konfrontation mit Regierungen und internationalen Organisationen zur Geltung bringen, sofern sie von ihren inneren Strukturen, politischen Arbeitszusammenhängen und Orientierungen her dazu überhaupt willens und in der Lage sind. Radikale soziale Bewegung, die ihr Widerstands- und Protestpotential nicht institutionell einbinden läßt, bleibt eine grundlegende Voraussetzung für demokratische Entwicklungen. Daraus entsteht das Paradox, daß der demokratische Charakter des NRO-Systems nicht zuletzt dann wirksam wird, wenn es zu permanenten Konflikten mit radikaleren politischen Ansätzen und Bewegungen kommt (Brand 1998). Insofern impliziert die Beobachtung, das Wachstum des NRO-Sektors sei eine Reaktion auf den Niedergang radikaler politischer Bewegungen bei genauerem Hinsehen eigentlich eine recht weitgehende Skepsis gegenüber deren demokratisierenden Potentialen.

Was als NRO bezeichnet wird, bezieht sich auf ein höchst weites und heterogenes Feld, selbst wenn der Begriff, wie hier geschehen, analytisch etwas enger und präziser als üblich gefaßt wird. Greenpeace und Oxfam, "Ärzte ohne Grenzen" oder medico international sind nur beschränkt vergleichbar, auch wenn sie im Prinzip ähnlichen Funktions- und Organisationsprinzipien gehorchen. Von praktisch reinen Geschäftsunternehmen wie "World Vision" einmal ganz zu schweigen. Die demokratische Qualität des NRO-Systems hängt nicht zuletzt davon ab, daß diese Differenzen selbst zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen innerhalb der NRO-Szene werden. Es ist eine Erkenntnis der materialistischen Gesellschafts- und Staatstheorie, daß die "Zivilgesellschaft" ein politisch-organisatorisch höchst heterogenes Terrain darstellt, auf dem um die Formulierung hegemonialer

Gesellschaftskonzepte und ihre Durchsetzung gerungen wird. NRO wirken dabei in auch untereinander durchaus konfliktorischer Weise mit. Ihre demokratisierende Wirkung beruht nicht so sehr in ihren "mitgestaltenden" Aktivitäten innerhalb internationaler staatlicher Verhandlungssysteme, sondern in ihrer Fähigkeit zur Kritik der herrschenden Politik, deren Teil sie allerdings selbst sind – "Kritik im Handgemenge" also. Käme es dazu, könnte im NRO-Zusammenhang tatsächlich etwas ernsthafter von "demokratischer Zivilgesellschaft" geredet werden. Eine Verabschiedung des in Wissenschaft und Öffentlichkeit gehandelten Mythos NRO mit all seinen undifferenzierten normativen Zuschreibungen wäre demnach eine wesentliche Voraussetzung für demokratische und emanzipative Politik.

Literaturverzeichnis

Anderson, Perry 1979: Antonio Gramsci. Eine kritische Würdigung, Berlin.

Bonder, Michael/Röttger, Bernd/Zieburg, Gilbert 1993: Vereinheitlichung und Fraktionierung in der Weltgesellschaft. Kritik des neuen Institutionalismus, in: PROKLA, Jg. 23, Nr. 91, S. 327–341.

Brand, Ulrich 1998: Nichtregierungsorganisationen, Staat(ensystem) und ökologische Krise: Aspekte kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel biologische Vielfalt, MS., Frankfurt.

Brand, Ulrich/Görg, Christoph 1998: Nichtregierungsorganisationen und neue Staatlichkeit, in: J. Calließ (Hg.), Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik. Loccumer Protokolle 9/97, Loccum.

Bruckmaier, Karl 1994: Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung, in: PROKLA, Nr. 95, S. 227–241.

Brunnengräber, Achim/Walk, Heide 1997: Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungsorganisationen verquickt mit Markt und Staat, in: E. Altvater u.a. (Hg.), Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster, S. 65–84.

Cox, Robert W. 1993: Gramsci, Hegemony and International Relations, in: St. Gill (Ed.), Gramsci, Historical Materialism and international Relations, Cambridge, S. 49–95.

Demirovic, Alex 1997: Demokratie und Herrschaft, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Gebauer, Thomas 1998: Die NGOs und die Perspektiven internationaler Solidarität, in: Chr. Görg/R. Roth (Hg.), Kein Staat zu machen. Zur Kritik der Sozialwissenschaften, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 484–502.

Görg, Christoph/Hirsch, Joachim: Is International Democracy Possible?, in: Review of International Political Economy, Vol. 4, No. 4, S. 585–615.

Gramsci, Antonio 1986: Selections from Prison Notebooks, hg. von Q. Hoare/G. N. Smith, London.

Grinspun, R./Kreklewich, R 1994: Consolidating Neoliberal Reforms: "Free Trade" as a Conditioning Framework, in: Studies in Political Economy, 43, S. 33–61.

- Habermas, Jürgen: *Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*, in: U. Beck (Hg.), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt/Main.
- Hirsch, Joachim 1995: *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Amsterdam-Berlin.
- Hirsch, Joachim 1998: *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, Berlin.
- Jessop, Bob 1982: *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*, Oxford.
- Jessop, Bob 1997a: *Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance*, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 3, S. 561–581.
- Jessop, Bob 1997b: *Survey Article: The Regulation Approach*, in: *Journal of Political Philosophy*.
- Keane, John (Hg.) 1988: *Civil Society and the State*, London.
- Kenis, P./Schneider, V. 1991: *Policy Networks and Policy Analysis*, in: B. Marin/R. Mayntz (Eds.), *Policy Networks*, Frankfurt.
- Kommission für Weltordnungspolitik 1995: *Nachbarn in einer Welt. Bericht*, hg. v. d. Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Kramer, Annegret: *Gramscis Interpretation des Marxismus*, in: *Gesellschaftsbeiträge zur Marx'schen Theorie No.4*, Frankfurt/Main:Suhrkamp, S. 65–118.
- Mayer, Peter/Rittberger, Volker/Zürn, Michael 1993: *Regime Theory. State of the Art and Perspectives*, in: V. Rittberger (Hg.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, S. 391–430.
- Messner, Dirk 1995: *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Frank 1996: *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper Nr. 2.
- Messner, Dirk: *Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit*, in: E. Altvater u.a. (Hg.), *Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 27–63.

- Narr, Wolf-Dieter 1991: Vom Liberalismus der Erschöpften, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 2, S. 216–227.
- Poulantzas, Nicos 1978: *Staatstheorie*, Berlin.
- Princen, Thomas/Finger, Matthias 1994: *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*, London.
- Rosenau, James H. 1992: Governance, Order, and Change in World Politics, in: J. N. Rosenau/E. O. Czempiel (Hg.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, S. 1–29.
- Scharpf, Fritz W. 1996: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: R. Czada/M. G. Schmitt (Hg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1996, S. 25–50.
- Sklair, L. 1997: Social Movements for Global Capitalism: The Transnational Capitalist Class in Action, in: *Review of International Political Economy* 4(3), S. 514–538.
- Slater, David 1998: Post-Colonial Questions for Global Times, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No. 4, S. 647–678.
- Streek, W. 1996: Public Power Beyond the Nation State: The Case of the European Community, in: R. Boyer/D. Drache (Hg.), *States Against Markets. The Limits of Globalization*, London/New York.
- Taylor, Peter J. 1994: States in World-System Analysis: Massaging a Creative Tension, in: R. A. Palan/B. Gills (Hg.), *Transcending the State-Global Divide*, Boulder (Colorado)-London, S. 107–124.
- Wahl, Peter 1997: Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungsorganisationen, in: E. Altvater u.a. (Hg.), *Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster, S. 293–314.
- Walk, Heide 1997: "Ein bißchen bi schadet nie": Die Doppelstrategie von NGO-Netzwerken, in: E. Altvater u.a. (Hg.), *Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster, S. 195–221.
- Wapner, Paul 1995: Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics, in: *World Politics*, No. 47, S. 311–340.

Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/Main.