

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXVI 2–2010

THINK-TANKS UND ENTWICKLUNG

Schwerpunktredaktion: Dieter Plehwe

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

4	DIETER PLEHWE Editorial: Think-Tanks und Entwicklung
9	DIETER PLEHWE Think-Tanks und Entwicklung: Bessere Integration von Wissenschaft und Gesellschaft?
38	MATTHIAS SCHLÖGL Das Global Development Network (GDN): Ein globales Entwicklungsnetzwerk? Eine quantitative Annäherung
63	ANDREAS NÖLKE Grenzen des Einflusses transnationaler Politiknetzwerke: Die Offenheit der Bretton-Woods-Zwillinge für Advocacy- Nichtregierungsorganisationen
85	HELMUT WEIDNER Politisierung der Weltbank am Beispiel des Bergbausektors
112	Rezensionen
121	SchwerpunktedakteurInnen und AutorInnen
124	Impressum

ANDREAS NÖLKE

**Grenzen des Einflusses transnationaler Politiknetzwerke:
Die Offenheit der Bretton-Woods-Zwillinge für Advocacy-
Nichtregierungsorganisationen¹**

Die Führungsrolle der Weltbank in der internationalen Entwicklungsdiskussion beruht seit langem auf ihrer Fähigkeit, globale Netzwerke zu weben und damit die Ressourcen vieler Akteure zur Durchsetzung ihrer Entwicklungsstrategien zu bündeln (Nölke 1995). Gleichzeitig verwandelt diese Führungsrolle die Weltbank in das bevorzugte Angriffsziel transnationaler Netzwerke, die über die Beeinflussung der Weltbank ihre Anliegen nachhaltig in die internationale Entwicklungsagenda einzubringen suchen. Im Brennpunkt des vorliegenden Beitrags stehen die Bemühungen transnationaler *Advocacy*-Nichtregierungsorganisationen (NRO) zur Verankerung ihrer Anliegen in den Statuten und Strukturen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds, ein wesentlicher Fokus dieser Organisationen während der 1990er Jahre. Konkreter Hintergrund dieser NRO-Aktivitäten ist der drastische Einschnitt, den die Entwicklungspolitik gegen Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre im Kontext der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme erlebte. Mit diesen Programmen ging zunächst eine deutliche Umorientierung vom Staat hin zu NRO als Entwicklungsprotagonisten einher. Nach dem Scheitern der ersten Strukturanpassungsprogramme setzte man vermehrt auf die Vermittlungsrolle von NRO und erlaubte diesen damit auch vermehrt Zugangsmöglichkeiten (Bräutigam/Segarra 2007). Das entsprechende NRO-Lobbying ist inzwischen durch eine Reihe breit angelegter empirischer Studien gut erschlossen (Fox/Brown 1998a; O'Brien et al. 2000; Goldman 2005), wurde aber bisher nicht systematisch-vergleichend analysiert, insbesondere nicht in Bezug auf die generalisierbaren Implikationen für die Relevanz transnationaler Politiknetzwerke. Nach den entsprechenden (Teil-)Erfolgen haben sich die meisten

Advocacy-NRO (und die entsprechenden akademischen BeobachterInnen) in der letzten Dekade zudem anderen Schwerpunkten zugewendet, insbesondere der Beeinflussung von Unternehmen unter dem Banner der *Corporate Social Responsibility*.

Im Vordergrund steht im Folgenden der Stab von Bank und IWF, nicht die Organisationen als Ganzes. Nur bei wenigen internationalen Organisationen kann wie hier von einem derart autonomen und politisch einflussreichen Sekretariat ausgegangen werden, dass eine von der intergouvernementalen Ebene getrennte Analyse sinnvoll und notwendig ist (Bayne 1998; Nölke 1995). Wie zu zeigen sein wird, bestehen sowohl zwischen den beiden Organisationen als auch zwischen NRO-Netzwerken sowie im Zeitverlauf erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Relevanz transnationaler NRO: Während zum Beispiel die Weltbank in sehr vielfältigen Austauschbeziehungen zu NRO steht, sind entsprechende Aktivitäten beim Internationalen Währungsfonds kaum bekannt. Aber auch bei der Weltbank ist diese „NROisierung“ ein Phänomen jüngeren Datums und konzentriert sich auf bestimmte NRO-Typen.

Als theoretische Grundlage zur Untersuchung dieser Divergenzen dient der Ressourcenabhängigkeitsansatz zur Analyse transnationaler Politiknetzwerke (Nölke 2000). Dieser Ansatz führt die Herausbildung transnationaler Netzwerke auf die Existenz von wechselseitigen Ressourcenabhängigkeiten zwischen den beteiligten Organisationen zurück. Netzwerke bilden sich heraus, wenn Organisationen für ihre Arbeit Ressourcen benötigen, die von anderen Organisationen kontrolliert werden, und jene Organisationen ebenfalls einen Tauschanreiz haben. Essentielle Ressourcen sind Verfügungsrechte über Finanzen, Informationen bzw. analytische Ressourcen, Legitimationsressourcen (zum Beispiel politische Unterstützung) und politische Entscheidungsrechte.

Aus dieser Perspektive können drei Faktoren die oben genannten Divergenzen erklären und werden im Folgenden im Rahmen eines auf vergleichenden Fallstudien (*most similar cases*) basierenden Forschungsdesigns untersucht: Zunächst ist zu erwarten, dass nicht alle gesellschaftlichen Gruppen gleich erfolgreich sein können, der Weltbank ihre Anliegen nahezubringen. Die Bedeutung der unterschiedlichen Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen und der entsprechend variierenden Tauschressourcen werde ich anhand eines Vergleiches der Einflussnahme dreier

NRO-Gruppen (Umwelt, Frauen, Gewerkschaften) untersuchen (Abschnitt 1). Weiterhin ist die Existenz von institutionellen Interdependenzen zugunsten transnationaler NRO anzunehmen: Ausgehend von entsprechenden Forderungen transnationaler NRO, und unterstützt durch jene Abteilungen der Sekretariate, die NRO-Anliegen teilen, kann es zur Einrichtung von Gremien kommen, bei denen eine Kooperation mit NRO (Legitimationsressourcen) für die Genehmigung bestimmter Projekte oder Programme zur Voraussetzung gemacht wird. Diese Annahme werde ich untersuchen, indem ich sowohl das Sekretariat (Weltbank) als auch die NRO-Bewegung (Umwelt) als konstant betrachte und dann die Entwicklung der Kooperation im Zeitverlauf analysiere (Abschnitt 2). Der Zusammenhang zwischen Ressourcenabhängigkeitsansatz und Politiktyp (distributiv/redistributiv) lässt erwarten, dass internationale Sekretariate im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit transnationalen NRO vergleichsweise hohe Relevanz einräumen, da sie mitunter auf die Informations- und Legitimationsressourcen dieser Organisationen angewiesen sind. Eine Ausnahme – und damit eine Vergleichsmöglichkeit – bietet der Internationale Währungsfonds, bei dem diese Kooperationsnotwendigkeit allenfalls in sehr geringem Maße besteht, und der eher redistributiver Politik zuzuordnen ist, insbesondere durch die massive Umverteilungswirkung der Fondsprogramme (Abschnitt 3).

I. Zur Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen: Die Weltbank und verschiedene NRO-Netzwerke

Die Aktivitäten der Weltbank berühren die Interessen der unterschiedlichsten sozialen Gruppierungen, da sie sich mit fast jedem Sektor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beschäftigen und dabei häufig sehr intensiv in die Belange der betroffenen Länder eingreifen. Während die Regierungen der betroffenen Länder ihre Interessen in die Darlehensverhandlungen mit der Weltbank einbringen können, besteht diese Option für soziale Gruppen nicht. Angesichts der Schwäche einzelner sozialer Gruppierungen liegt es nahe, dass diese sich transnational zusammenschließen, um Druck auf die Weltbank auszuüben. In der Tat existiert heute eine Vielzahl von transnationalen NRO-Zusammenschlüssen, die mit unterschiedlichem

Erfolg versuchen, ihre Interessen bei der Weltbank geltend zu machen. In ihrer vergleichenden Bestandsaufnahme konstatieren O'Brien et al. (2000: 222-225), dass transnationale Umwelt-NRO am ehesten dabei erfolgreich waren, ihre Interessen bei der Bank durchzusetzen, während bei Frauen-NRO dieser Erfolg je nach Anliegen stark divergierte und die transnationale Gewerkschaftsbewegung bis zum Ende der 1990er Jahre kaum Einfluss auf die Bank genommen hat. Diese Divergenz lässt sich damit erklären, dass sich die transnationale Organisationsfähigkeit dieser sozialen Interessen und damit auch ihre Möglichkeiten zum Ressourcentausch mit der Bank erheblich unterscheiden.

1.1 Die transnationale Umweltbewegung

Die transnationale Umweltbewegung hat es in vielfältiger Weise erreicht, ihre Ziele in der Weltbank zu verankern (Goldman 2005). In der Weltbank existieren inzwischen relativ umfangreiche Abteilungen, die sich in erster Linie mit den Umweltdimensionen von Projekten beschäftigen. Inzwischen hat die Bank auch ein breites Portfolio an primär umweltbezogenen Projekten aufgebaut. Seit 1989 sind „Environmental Assessments“ zwangsläufig Bestandteil jedes Weltbankprojekts, auch wenn sie in ihrer Wirksamkeit noch nicht den Vorstellungen der meisten Umwelt-NRO entsprechen. Mit der „Global Environmental Facility“ (GEF), die bei der Weltbank angesiedelt ist, sind die Anliegen der Umwelt-NRO sogar institutionalisiert.

Die Erfolge der transnationalen Umwelt-NRO können unter anderem mit ihrer besonders gut organisierten *Advocacy* gegenüber der Bank erklärt werden. Verglichen mit anderen transnationalen NRO-Bewegungen sind die Umwelt-NRO in deutlich geringerem Maße hinsichtlich der Natur ihres Anliegens und der Strategie gegenüber der Weltbank gespalten. Zwar gibt es auch innerhalb der transnationalen Umweltbewegung Divergenzen zwischen radikalen Exponenten, welche die Bank als Ganzes ablehnen und Verfechtern einer eher inkrementalen Strategie, doch besteht eine so deutliche Dominanz der letzteren, dass die *Advocacy* gegenüber der Bank durch diese Unterschiede nur geringfügig geschwächt wird. Auch der Nord-Süd-Gegensatz ist bei den Umwelt-NRO nicht so ausgeprägt wie z.B. bei NRO der transnationalen Frauenbewegung.

1.2 Die transnationalen Frauenbewegungen

Der transnationalen Frauenbewegung ist es während der 1990er Jahre gleichfalls gelungen, ihre Anliegen bei der Bank zu institutionalisieren, beispielsweise durch die Einrichtung des „Gender Sector Board“ und der „External Gender Consultative Group“. Ähnlich wie Teile der Umweltbewegung sind die erfolgreichen Frauen-NRO in der Lage, der Weltbank wichtige Ressourcen für das Gelingen von deren Projekten bereit zu stellen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die NRO die Weltbank durch Bereitstellung entsprechender analytischer Ressourcen davon überzeugen können, dass „Frauenprojekte“ einen höheren sozioökonomischen Ertrag abwerfen als „konventionelle“ Projekte, insbesondere in den Bereichen Mikrokredit, Gesundheit und Ausbildung junger Frauen.

Frauenanliegen, die sich nicht in die ökonomische Effizienzlogik der Weltbank einpassen lassen und eine grundlegend andere Entwicklungsstrategie verlangen, konnten jedoch nicht erfolgreich verankert werden. Damit bleibt der Kern der feministischen Ökonomie unberücksichtigt, angesichts der kaum überbrückbaren Gegensätze zu der von der Weltbank favorisierten Neoklassik: Während die neoklassische Entwicklungsökonomie ihren Fokus auf die Makroökonomie legt, pflegen feministische Diskurse eine ausgeprägte Mikroperspektive, bei der es zunächst um die Entscheidungsfindung zwischen Männern und Frauen in Haushalten geht. Während es in der Neoklassik in erster Linie um ökonomische Effizienz geht, steht bei feministischen ÖkonomInnen die Geschlechter(un)gerechtigkeit im Vordergrund. Und während die Neoklassik traditionell von rational agierenden Individuen ausgeht, betont die feministische Ökonomie die Bedeutung von Sozialstrukturen und Ideen für das Verhalten dieser Individuen (O'Brien et al. 2000: 47f).

Im Vergleich zu den transnationalen Umwelt-NRO besteht zwischen den Frauen-NRO insgesamt eine weitaus größere Uneinigkeit hinsichtlich der gegenüber der Bank zu verfolgenden Anliegen. Selbst in dem relativ engen Bereich der feministischen Entwicklungsökonomie existieren gravierende Unterschiede zwischen der „Women in Development“ (WID)-Kritik der 1970er und 1980er Jahre und etwa dem in den 1990er Jahren prominenteren Konzept der „Development Alternatives with Women for a New Era“ (DAWN), das in wesentlich größerem Ausmaß von AkteurInnen aus dem Süden getragen wird. Auch im Vergleich zu anderen Anliegen der

transnationalen Frauenbewegung, wie zum Beispiel dem Kampf gegen Gewalt gegen Frauen, fehlt es im Bereich der feministischen Entwicklungsökonomie insbesondere wegen dem hier wesentlich stärker ausgeprägten Nord-Süd-Gegensatz an schlagkräftigen Organisationen, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Fähigkeit dieser Organisationen, die Weltbank zu beeinflussen (O'Brien et al. 2000: 35-40).

Auf Grund der Heterogenität der von den Frauen-NRO verfolgten Anliegen konnten diese nur für einen kleinen Teil ihrer Anliegen ausreichende Ressourcen mobilisieren, um die Weltbank erfolgreich zu beeinflussen, zumal angesichts der Unvereinbarkeit einiger ihrer Anliegen mit den neoklassischen *standard operating procedures* der Bank. Für eine weitergehende Einflussnahme fehlte ihnen insbesondere die Möglichkeit, die finanzielle Ressourcenbasis der Bank unter Druck zu setzen, insofern sie – im Gegensatz zur Umweltbewegung – nicht nachhaltig versucht haben, die Refinanzierung der International Development Association (IDA, das *Soft-Loan-Window* der Bank) durch Einflussnahme auf den US-Kongress und andere Finanzquellen zu unterbrechen (O'Brien et al. 2000: 52).

Deutlich wird das unterschiedliche Ausmaß an politischem Einfluss auch bei einer Gegenüberstellung der personellen Konsequenzen der *Advocacy* von Umwelt- und von Frauen-NRO, selbst bei der für die Frauen noch relativ günstigen – weil mit der Weltbank-Entwicklungsperspektive relativ kompatiblen – WID-Thematik (Kardam 1991). So wurde 1986 erstmals ein WID-Büro mit drei Stellen eingerichtet und 1988 zu einer Einheit mit acht Stellen aufgewertet; 1990 erhielt jede der Entwicklungsregionen in der Bank zudem eine/n VollzeitkoordinatorIn für WID. Während die Auswirkungen dieser Maßnahmen für die Operationalisierung des WID-Anliegens innerhalb der Bank nicht zu unterschätzen sind, verblissen sie jedoch gegenüber jenen im Umweltsektor, wo zwischen 1983 und 1987 die Anzahl der Fachleute von sechs auf sechzig erhöht und eine ganze Reihe neuer Organisationseinheiten eingerichtet wurde (O'Brien et al. 2000: 43).

1.3 Transnational aktive Gewerkschaften

Zwischen Weltbank und den transnational aktiven Gewerkschaften bestehen bisher nur wenige Berührungspunkte. Traditionell hatte die Weltbank eine relativ negative Einstellung gegenüber Gewerkschaften; diese wurden als eine von vielen Interessengruppen gesehen, die ihre relativen

Privilegien gegenüber anderen Gruppen in den Nehmerländern schützen wollten und dabei Programme zur Armutsbekämpfung behinderten. Andererseits hat auch die transnationale Gewerkschaftsbewegung nicht annähernd so umfangreiche Ressourcen zur Beeinflussung der Weltbank mobilisiert wie Frauen- oder Umweltbewegung. Auch wenn die Gewerkschaftsbewegung weltweit insgesamt über ein Vielfaches solcher Ressourcen verfügt, liegt der Schwerpunkt ihrer Aktivitäten doch eindeutig innerhalb einzelner Länder. Transnationale Gewerkschaftszusammenschlüsse sind bei der Lobby-Arbeit gegenüber den Bretton-Woods-Organisationen als *Advocacy*-NRO deutlich weniger präsent. Dazu trägt zunächst die organisatorische Zersplitterung der weltweiten Gewerkschaftsbewegung bei (O'Brien et al. 2000: 73f). Auch verfügen die Zentralen transnationaler Gewerkschaftszusammenschlüsse nicht über annähernd so viel Handlungsfreiheit gegenüber ihren nationalen Sektionen wie große transnationale NRO. Die meisten Gewerkschaften haben auf Grund ihrer Koevolution mit den modernen Nationalstaaten eine starke Tendenz zur Interessenaggregation auf nationaler Ebene; diese Interessen werden dann mehr oder weniger mühsam auf internationaler Ebene koordiniert. Dazu tragen die zum Teil sehr unterschiedlichen, auch konkurrierenden, Interessen von Gewerkschaften aus Nord und Süd bei. Südgewerkschaften mangelt es schließlich auch häufig an Autonomie gegenüber ihrem Staatsapparat, so dass eine transnationale Interessenaggregation weiter erschwert wird. Die relative Schwäche der gewerkschaftlichen Einflussnahme auf die Bank zeigt sich schließlich besonders daran, dass es (im Gegensatz zur Spiegelung von Umweltbewegung und WID) keine spezielle Abteilung in der Weltbank gibt, die sich mit den Themen der Gewerkschaftsbewegung beschäftigt – und daher ein besonderes Interesse daran hätte, mit den Gewerkschaften Ressourcen zu tauschen, um ihre innerorganisatorische Stellung zu stärken.

Bei einem Vergleich der NRO-Themen und dem jeweiligen Grad der Transnationalisierung der Weltbank fällt auf, dass die transnationale Organisationsfähigkeit der drei sozialen Gruppierungen erheblich divergiert. Zudem hängt die Fähigkeit der NRO, Zugang zu einem Sekretariat zu finden, auch von der inhaltlichen Korrespondenz ab. NRO-Anliegen, die die Legitimität der jeweiligen internationalen Organisation grundlegend in Frage stellen, werden abgeblockt, während Anliegen, die auf eine Korrektur von deren Entscheidungen in eher marginalen Bereichen dringen, eher

zugelassen werden. Inhaltlich betrifft diese Zugangsbeschränkung insbesondere Gruppen, die das generelle Ziel der ökonomischen Liberalisierung nicht akzeptieren.

Der Vergleich ganzer NRO-Netzwerke führt schließlich dazu, dass Machtunterschiede innerhalb der jeweiligen NRO-Gruppierung ausgeblendet werden. Ähnlich wie eine deutliche Differenz in der Relevanz verschiedener Anliegen besteht, existiert eine solche zwischen verschiedenen Organisationen. Neben der räumlichen Nähe – favorisiert werden im Fall der Weltbank Organisationen, die ihren Sitz in Washington haben – ergibt sich die Differenzierung in „In“- und „Out“-Gruppen vor allem vor dem Hintergrund ihrer Fähigkeit zur Ressourcenmobilisierung, insbesondere in Bezug auf Expertise und Legitimität, und letzteres vor allem in den Augen der politischen AkteurInnen auf nationaler Ebene in den mächtigsten Mitgliedsstaaten der betroffenen internationalen Organisationen. Es gibt daher einen klaren Klassen-Bias innerhalb der NRO-Bewegung: „Thus the South-North collaboration in civil society [...] has almost invariably involved urban-based, university-educated, computer-literate, (relatively) high-earning English speakers *on both sides*“ (Scholte 1998: 28). Die Folgen dieser Differenzierung von *global social movements* (GSM) nach den Variablen (neoliberaler) *ideology*, (nördlicher) *location*, (knapper) *expertise* und *influence* (in nationalen politischen Arenen) beschreiben O’Brien et al. (2000: 225) folgendermaßen: „The preceding variables tend to favour mainstream Northern based elements of GSMs. For example, the US section of the women’s movement is generally heard more clearly than women from developing countries. The Northern based International Confederation of Free Trade Unions and the AFL-CIO are more likely to be accommodated than trade unionists or unorganized workers in developing countries. Northern semi-professional environmental groups are taken seriously, while the voice of Southern groups tends to be drowned out.“

2. Institutionelle Interdependenz: Die historische Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Weltbank und transnationalen Umwelt-NRO

Das hier beschriebene Bild der Beziehungen zwischen transnationalen NRO und Weltbank gibt eine Momentaufnahme für die späten 1990er Jahre des 20. Jahrhunderts wieder. Zwei Dekaden zuvor gab es keine nennenswerten Beziehungen zwischen Weltbank und transnationalen NRO. Nachfolgend soll geklärt werden, warum sich dieses Verhältnis in den dazwischen liegenden zwanzig Jahren so dynamisch entwickelt hat. Da die Umweltorganisationen von allen transnationalen gesellschaftlichen Akteuren am erfolgreichsten bei der Beeinflussung der Weltbank waren – unter anderem auf Grund des Wachstums von fünf auf dreihundert UmweltspezialistInnen innerhalb nur einer Dekade (Wade 1997: 611f) – sollen sie für eine vertiefende Analyse ausgewählt werden, auch wenn das Ausmaß der „Ergrünung“ der Bank nach wie vor begrenzt bleibt (Goldman 2005). Im Mittelpunkt der Erklärung dieser Dynamik steht im Folgenden die zunehmende internationale Institutionalisierung des Umwelt- und Entwicklungskonzeptes bei der Bank, die durch die Einrichtung von *Advocacy*-Abteilungen und durch deren Ressourcenabhängigkeiten einen Prozess weiter zunehmenden NRO-Einflusses auslöste, bis hin zur Entstehung von formellen institutionellen Interdependenzen.

Die Geschichte der Beziehungen zwischen Weltbank und NRO-Bewegung beginnt im Wesentlichen in den 1980er Jahren, auch wenn es erste Kontakte bereits in den 1970er Jahren gegeben hat. Deutlich im Vordergrund standen jedoch zunächst operationelle NRO, die als Entwicklungsalternative zu dem im Kontext des Aufstiegs der Strukturanpassungsprogramme diskreditierten Staat des Südens bereitstanden. Ein deutlicher Einschnitt zugunsten von umweltpolitischen *Advocacy*-NRO ergab sich 1987 (Wade 1997: 613). In diesem Jahr wurde das „Environment Department“ der Bank gegründet und damit das Profil der Umweltdimension in der Bank deutlich erhöht. Zwar existierte seit 1970 (dem ersten „Environmental Advisor“) eine Umweltzuständigkeit in der Bank, doch deren (personelle) Bedeutung hielt sich in sehr engen Grenzen. Seit 1987 vervielfachte sich in wenigen Jahren das umweltbezogene Personal der Bank, ab 1993 wurde der Umweltaspekt durch eine eigene *Vice-Presidency* weiter aufgewertet. Damit verbunden ist

eine Integration von Umweltaspekten in die Verfahren – seit 1989 werden Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt – und in das Portfolio der Bank; in letzterem spielen umweltbezogene Projekte und Programme eine zunehmend größere Rolle.

Umwelt-NRO haben eine entscheidende Rolle bei der „Ergrünung“ der Bank gespielt, einer der größten Erfolge der NRO-Bewegung (Wade 1997: 613). Insbesondere US-amerikanische NRO unter der Führung der „National Wildlife Federation“, dem „Environmental Policy Institute“ und dem „National Resources Defence Council“ haben durch ihre Kampagne für die Einrichtung der Umweltabteilung im Jahr 1987 gesorgt (Wade 1997: 656-673). Eckpunkt ihrer Strategie war das Bedürfnis der Bank nach Unterstützung des US-amerikanischen Kongresses für die Ausweitung ihrer finanziellen Ressourcenbasis, insbesondere für die Bekämpfung der Folgen der Verschuldungskrise. Besonders wichtige Ressourcen beim Lobbying der Kongressabgeordneten sowie des US-Finanzministeriums waren die Informationen und die Legitimation, die US-NRO aus ihrer Zusammenarbeit mit lokalen NRO aus jenen Regionen zogen, die besonders von den Umweltauswirkungen der Bankprojekte – insbesondere Staudämme sowie andere Großprojekte wie jenes in Polonoreste in Brasilien – betroffen waren (Wade 1997: 613, 637-653).

Seit Anfang der 1990er Jahre veränderten sich jedoch die Ressourceninterdependenzen, die zum weiteren Ausbau der Umweltorientierung der Bank führten (O'Brien et al. 2000: 128-131). Im Zentrum der Aktivitäten von *Advocacy*-NRO stand nun die Kultivierung von selektiven Beziehungen zwischen einigen in Washington basierten NRO mit den „umweltfreundlichen“ Abteilungen der Bank. Grundlage dieser anhaltenden *Advocacy*-Tätigkeit in Bezug auf die Weltbank waren finanzielle, legitimatorische und analytische Ressourcen. Über finanzielle Ressourcen verfügten die NRO selbst zwar nicht in relevantem Maße, doch konnten sie durch ihr Lobbying beim US-Kongress sowie anderen großen Geldgebern wie Deutschland und Japan indirekt die entsprechende Ressourcenbasis der Bank bedrohen, zumal diese auf regelmäßige Auffüllungen ihrer Soft-Loan-Abteilung IDA (International Development Association) angewiesen ist. Zudem wurde für die Bank auch spätestens anlässlich der Rio-Konferenz 1992 klar, dass die Kombination von Umwelt und Entwicklung auf absehbare Zeit zum „*big business*“ würde, und sie mit einer entsprechenden Schwerpunktsetzung –

insbesondere durch die Trägerschaft der „Global Environmental Facility“ (GEF) – ihren Aufgabenbereich ausweiten könnte; auch hierbei war ein gutes Verhältnis zu Umwelt-NRO unverzichtbar. Ironischerweise ist der Aufstieg der Weltbank zur globalen Wissensbank daher nicht zuletzt den Kampagnen transnationaler NRO und den institutionellen Reaktionen der Bank geschuldet, was insbesondere beim Vergleich zwischen der Weltbank und anderen, solchen Kampagnen weniger ausgesetzten Organisationen wie der Interamerikanischen Entwicklungsbank (Nelson 2000) oder UN-Agenturen wie UNDP und UNICEF deutlich wird (Stiles 1998).

Legitimatorische Ressourcen benötigte die Bank ebenfalls vor allem gegenüber ihren Finanziers, vermittelt durch NRO-Kampagnen in den entsprechenden Ländern. Mit dieser Ressourcenbasis gingen allerdings sehr ungleiche Einflussmöglichkeiten innerhalb der NRO-Gemeinschaft einher. Mitte der 1990er Jahre hatte keine einzige Süd-NRO ein Büro in Washington und damit einen mit den genannten NRO auch nur ansatzweise vergleichbaren Zugang zur Bank. Das Resultat: „If the Washington-based partner is not interested, then Southern issues are not taken up“ (O’Brien et al. 2000: 130). Eine weitere Filterfunktion wird hier von den MitarbeiterInnen der Bank ausgeübt, die nur dann bereit sind, mit *Advocacy*-NRO zu interagieren, wenn diese bereits ein hohes Maß an analytischen Ressourcen akkumuliert haben. Der Stab ist kaum bereit, Umweltfragen mit NRO zu diskutieren, wenn diese nicht über Kenntnisse verfügen, die der Bank fehlen und generell bereit sind, die Maßstäbe einer „globalen Wissensbank“ zu erfüllen.

Die Bereitschaft von BankmitarbeiterInnen, den NRO Informationen sowie Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung der Bank zu geben, variiert auch stark nach deren intraorganisatorischer Verankerung. Insbesondere die *Advocacy*-Abteilungen innerhalb der Bank sind in hohem Maße auf die Ressourcen von NRO angewiesen. Ohne die von den NRO bereitgestellten Informationen und Konzepte, aber auch ohne den von diesen ausgeübten externen Druck wären diese Abteilungen innerhalb der intraorganisatorisch sehr kompetitiven Weltbank schnell marginalisiert. Hier arbeiten *Advocacy*-NRO und *Advocacy*-Abteilungen innerhalb der Weltbank eng zusammen, um die projektführenden *Operations*-Abteilungen von ihren Anliegen zu überzeugen. In diesen Abteilungen ist ihr Einfluss bisher nur begrenzt, insbesondere aufgrund der Organisationskultur der Bank, die auf schnelles Austeilen von Darlehen ausgerichtet ist (Wade 1997:

614). Allerdings werden die transnationalen NRO im Bemühen um einen intensivierten Zugriff auf die Routineaufgaben der Bank nicht nur durch die bankinternen *Advocacy*-Abteilungen unterstützt, sondern auch durch die – ebenfalls auf Grund von NRO-Kampagnen, nicht nur im Umweltbereich – generell erhöhte Transparenz der Bank seit Mitte der 1990er Jahre. Zu den Verbesserungen gehören unter anderem die Einrichtung des „Inspection Panel“ und die ebenfalls 1994 beschlossene „Public Disclosure Policy“.

Vergleichsstudien über NRO-Kampagnen zu einzelnen Weltbankvorhaben (Fox/Brown 1998a) zeigen aber, dass die erfolgreiche Beeinflussung von organisatorischen *policies* nicht zwingend gleichzusetzen ist mit der Beeinflussung aller Projekte der entsprechenden Organisation – nicht einmal jener Projekte, die den entsprechenden Protest ursprünglich ausgelöst hatten (Fox/Brown 1998c: 485). Als zentrale Erfolgsdeterminante identifizieren Fox/Brown (1998b: 4) in ihrer breit angelegten Vergleichsstudie ebenfalls die Existenz von Koalitionen zwischen transnationalen NRO und Reformkräften in der Bank, etwa bei der Verhinderung eines Weltbankdarlehens für den Arun III-Staudamm in Nepal.

Deutlich wird in jedem Fall, dass die Weltbank keine monolithische Organisation darstellt. In Bezug auf transnationale Umwelt-NRO bedeutet dies, dass es sowohl Fraktionen der Bank gibt, die den Anliegen der NRO sehr skeptisch gegenüberstehen, als auch Fraktionen, die NRO geradezu enthusiastisch unterstützen. Auffälligstes Ergebnis dieses knappen Abrisses von 20 Jahren Weltbank-NRO-Geschichte ist daher der enge Zusammenhang zwischen der Herausbildung von *Advocacy*-Abteilungen innerhalb der Bank und der Relevanz transnationaler *Advocacy*-NRO: „The story of the World Bank and the environmental movement is one of increasing linkages between the Bank and environmental NGOs, and the appearance that NGO pressure was successful in changing Bank policies and priorities“ (O’Brien et al. 2000: 133). Die Bank kontert die Entwicklung der transnationalen NRO mit der Einrichtung von einschlägigen *Advocacy*-Abteilungen. Diese Abteilungen sind jedoch im Gegenzug für ihren Erfolg auf eine enge Zusammenarbeit mit den transnationalen NRO angewiesen, insbesondere auf deren Unterstützung durch Informationen, Konzepte und politische Legitimität und räumen diesen weiteren Einfluss auf die Ausrichtung der Bank ein. Diese spezielle Form der internationalen Institutionalisierung wird in einzelnen Fällen von einer stärkeren Ressourceninterdependenz abgelöst,

insofern den NRO hier institutionalisierte Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Bekanntestes Beispiel dieser Form institutioneller Interdependenz ist die GEF.

Der Vorschlag zur Entwicklung einer „Global Environmental Facility“ selbst stammt von transnationalen NRO, auch bei der weiteren Entwicklung spielten sie eine prominente Rolle (Young 1999: 244-247). Um Forderungen anlässlich der Rio-Konferenz zuvorzukommen, war sie ursprünglich 1990 von europäischen Regierungen als Trustfonds innerhalb der Weltbank angelegt worden. Nachdem diese Vorgehensweise auf und nach der Rio-Konferenz von NRO wie auch von Regierungen des Südens massiv kritisiert wurde (Reed 1993), ist die GEF nach Ablauf ihrer Pilotphase 1994 grundlegend restrukturiert worden. Obgleich sie auch weiterhin noch innerhalb der Weltbank operierte, waren nun doch neben der Bank auch UNDP und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) als *Implementing Agencies* zuständig. Gleichzeitig wurden die Mitwirkungsrechte der NRO grundlegend erweitert. NRO dürfen nun an den regelmäßigen Sitzungen des *Governing Council* der GEF teilnehmen und haben dort Rederecht; TeilnehmerInnen aus Nehmerländern werden die Reisekosten von der GEF finanziert. Die GEF-Prozeduren sehen vor, dass NRO zu generellen GEF-Fragen, jedoch auch zu den einzelnen Projekten anzuhören sind. NRO dürfen selbst Projektvorschläge einbringen, die zu einem großen Teil auch finanziert werden (Payne 1997: 13f; Young 1999: 252).

Die Arbeitsweise der GEF ist nun in hohem Maße von den Ressourcen der NRO abhängig. Neben den formellen Mitwirkungsrechten unterstützen NRO die GEF auch in hohem Maße mit ihren Legitimationsressourcen. So wurde die zweite Auffüllung der GEF 1998 im US-Kongress nicht zuletzt durch die Unterstützung von siebzehn großen NRO sichergestellt. Auch hängt die Arbeit der GEF zunehmend von den analytischen Ressourcen der NRO ab – viele MitarbeiterInnen des GEF-Sekretariats entstammen NRO. Die zunehmend anspruchsvollen GEF-Richtlinien führen dazu, dass die Implementierungsagenturen entsprechende NRO-Unterstützung wertschätzen (Young 1999: 251).

Insgesamt ist die GEF die bisher am weitesten fortgeschrittene Form der Institutionalisierung der Kooperation zwischen der Weltbank und NRO, auch wenn Letzteren formelle Mitentscheidungsrechte nach wie vor verwehrt werden. Die ohnehin bereits ausgeprägten Ressourcenabhängig-

keiten zwischen Umwelt-NRO und den für diese Thematik in der Bank zuständigen Gruppen ist durch die Formalisierung von Mitwirkungsrechten nochmals intensiviert worden. Allerdings ist diese enge Form der Zusammenarbeit nicht ohne Kritik geblieben; die mit der GEF eng zusammenarbeitenden NRO wurden bereits mehrfach der Kooptation durch die Bank bezichtigt, auch die Zusammensetzung der NRO-Repräsentation bei der GEF ist mangels allgemein akzeptierter demokratischer Standards für eine entsprechende Auswahl kontrovers (Young 1999: 251-253, 256).

3. Politiktyp: Transnationale NRO und die beiden Bretton-Woods-Organisationen

Ein Vergleich der Relevanz transnationaler NRO bei Weltbank und IWF zeigt deutliche Unterschiede zwischen diesen beiden eng verwandten Organisationen. Die Weltbank kooperiert – wie bereits demonstriert – auf vielfältige Art und Weise mit diesen Organisationen, während sich der IWF relativ erfolgreich abschottet. Dieser Gegensatz lässt sich durch die unterschiedliche Wahrnehmung des durch die NRO-Anliegen thematisierten Politiktyps erklären: Während dieser bei der Weltbank im Bereich der distributiven Politik liegt, dominiert in Bezug auf die Arbeit des IWF eine redistributive Politikwahrnehmung, die für eine *Advocacy*-Tätigkeit gesellschaftlicher AkteurInnen wenig Raum lässt. Die Differenzierung von Politiktypen geht auf Lowi (1972) zurück. Hier ist davon auszugehen, dass eindeutig redistributive Politik eher nach einer formalen, politisierten Logik stattfindet, während der Anreiz zur informellen Netzwerkbildung vor allem bei distributiver Politik gegeben ist. Wenn es also um die grenzüberschreitende Umverteilung von Mitteln geht, bei der die finanziellen Auswirkungen transparent und eindeutig, Gewinner und Verlierer in einem (zumindest latenten) Verteilungskonflikt zwischen Staaten klar identifizierbar sind, spielen transnationale Netzwerke eine untergeordnete Rolle, da die beteiligten Regierungen nicht bereit sind, dritten Akteuren eine Mitentscheidungsmöglichkeit über die entsprechenden Zahlungsströme einzuräumen. Wenn jedoch die Verteilungswirkung bzw. der Verteilungskonflikt nicht so klar ist und wenn es eher um die „sachgerechte“ Verwendung eines gegebenen Finanzbeitrages geht, dann ist die Herausbildung eines transnatio-

nalen Politiknetzwerkes möglich. Unterstützt wird die transnationale Logik distributiver *policies* (wie zum Beispiel Entwicklungsprojekten) insbesondere von der Notwendigkeit, für deren erfolgreiche Implementierung dauerhafte Politiknetzwerke zwischen Geldgebern und Adressaten (gesellschaftliche Gruppen in Empfängerländern und die mit diesen kooperierenden NRO in Geberländern) herauszubilden, bei denen Letztere ihre Informationen und ihre Legitimation gegen die Finanzmittel der Ersteren eintauschen.

Wenn auch bei der Weltbank die Relevanz von NRO nach Politikfeld deutlich variiert, ergibt sich gegen Ende der 1990er Jahre doch insgesamt ein relativ dichtes Netz von Weltbank-NRO-Beziehungen. Die Kooperation zwischen IWF und NRO ist in allen diesen Politikfeldern schwächer ausgeprägt. Dabei ist das Spektrum an transnationalen NRO, die in den letzten Dekaden – insbesondere seit den 1980er Jahren – versucht haben, Einfluss auf den IWF auszuüben, ähnlich breit wie bei der Weltbank. Um diese Ziele zu erreichen, wendeten die NRO ähnliche Taktiken an wie bei der Weltbank, agierten also sowohl über direktes Lobbying beim Fonds, als auch indirekt über verschiedene Regierungen, andere internationale Organisationen oder die Öffentlichkeit, mit eher inkrementaler oder radikaler Ausrichtung. Ähnlich wie bei der Weltbank verfügen die NRO auch beim IWF zumindest in begrenztem Maße über Ressourcen, auf die jener angewiesen ist, insofern das Management des IWF sich zunehmend davon überzeugt zeigte, dass seine ökonomischen Liberalisierungsmaßnahmen leichter umsetzbar sind, wenn sie von zumindest symbolischen Gesten in Richtung Gewerkschaften oder NRO begleitet werden. Zudem kann auch die Ausweitung der finanziellen Basis des IWF durch solche Gruppierungen kompliziert werden. Insbesondere bei Beiträgen zur „Enhanced Structural Adjustment Facility“ (ESAF) des IWF waren entsprechende NRO-Kampagnen erfolgreich und blockierten zumindest vorübergehend entsprechende Beiträge der USA (Scholte 1998: 13).

Im Gegensatz zur Weltbank fällt es jedoch ausgesprochen schwer, einen konkreten Einfluss eines Ressourcentausches zwischen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und einer transnationalen NRO auf die Entscheidungsfindung des IWF nachzuweisen. Zwar hat sich der IWF in den 1990er Jahren bei einer Reihe von Themen auf die Anliegen der NRO hinbewegt, doch ist es nur in sehr engen Grenzen möglich, hier einen kausalen

Einfluss zugunsten der NRO nachzuweisen (O'Brien et al. 2000: 177, 204). Zu den Veränderungen gehören geringfügige Modifikationen der IWF-Konditionalitäten in Bezug auf ihre sozialen, ökologischen und *governance*-orientierten Auswirkungen, ein gemeinsam mit der Weltbank aufgelegtes Entschuldungsprogramm („Highly Indebted Poor Countries“ – HIPC) und eine größere Sensibilität für die politischen Dimensionen der Fondsprogramme (O'Brien et al. 2000: 177-189). Im Gegensatz zur Weltbank hat der IWF jedoch keine internen *Advocacy*-Abteilungen für die verschiedenen NRO-Anliegen eingerichtet – die entsprechenden Maßnahmen des Fonds beschränken sich im Regelfall auf die zeitweise Bearbeitung der genannten Themen durch einzelne MitarbeiterInnen seines „Fiscal Affairs Department“. Die wichtigsten Erfolge erzielten die transnationalen NRO in den 1990er Jahren im Bereich der Transparenz und der öffentlichen Zugänglichkeit des Fonds. Inzwischen sind wesentlich mehr Informationen über IWF-Aktivitäten erhältlich als früher, im Jahr 1996 machte der IWF erstmals der Öffentlichkeit ein grobes Organigramm zugänglich, seit 1997 dürfen BesucherInnen des IWF eine Liste mit dessen MitarbeiterInnen einsehen – eigentlich selbstverständliche Schritte, an denen man ermesen kann, wie „hermetisch“ abgeschlossen der Fonds zuvor gewesen war. Insgesamt halten sich diese Politikänderungen also in sehr engen Grenzen. Nach wie vor sind die Ressourcen, die der Fonds für Öffentlichkeitsarbeit aufwendet, denkbar gering; 1998 waren weniger als 0,5 Prozent des Personals in seiner „Public Affairs Division“ beschäftigt (Scholte 1998: 37). An der grundsätzlichen Ausrichtung der Fondsprogramme hat sich auch in den 1990er Jahren nichts geändert. Ein typisches Resümee ziehen O'Brien et al. (2000: 179) für den Umweltbereich: „In short, the Fund has responded to pressure from environmental NGOs (and in particular the large environmentalist lobby in Washington) by acknowledging the existence of links between economic policy and ecological change. However, this recognition has not, to date, translated into a major reformulation of IMF [International Monetary Fund, A.N.] prescriptions.“

Verglichen mit der Weltbank ist der IWF trotz aller Öffnungen während der 1990er Jahre immer noch eine ausgesprochen „geschlossene“ Organisation. Dieser Unterschied zeigt sich in einer ganzen Reihe von Aspekten, unter anderem an der größeren inhaltlichen Pluralität des Weltbankpersonals, an der Personalfluktuaton zwischen Bank und NRO, im Vergleich zu

IWF-Karrieren, die im Regelfall im Haus bleiben, und am Managementstil des IWF, der viel stärker von straffer zentraler Führung und Disziplin geprägt ist.

O'Brien et al. (2000: 213-216) machen für diese Unterschiede im wesentlichen drei Faktoren verantwortlich, „*subject matter*“, „*organizational structure*“ und „*vulnerability to social movement action*“. Diese Faktoren lassen sich jedoch alle auf die unterschiedlich perzipierten Politiktypen zurückführen. „*Subject matter*“ knüpft in diesem Zusammenhang insofern unmittelbar an die Differenzierung zwischen distributiver und redistributiver Politik an, als hier bei der Weltbank und ihrer (distributiven) Entwicklungsaufgabe ein starker Anreiz zur Einbeziehung von Informations- und Legitimationsressourcen der Zielbevölkerung besteht, um diese Aufgabe erfolgreich zu bearbeiten. Insbesondere die Einrichtung von *Alternative-Cultures-Abteilungen*, die sich weniger mit dem dominanten Effizienzkriterium der neoklassischen Ökonomie beschäftigen als vielmehr mit Besonderheiten einzelner Zielgruppen und Themen (Frauen, Umwelt etc.) – erleichtern den NRO die Bildung von „Brückenköpfen“ innerhalb der Sekretariate, zumal diese Abteilungen auf die Fachkenntnisse und die politische Unterstützung durch die NRO angewiesen sind. Schließlich ist die Weltbank als Entwicklungsagentur in doppelter Weise gegenüber sozialen Bewegungen verwundbar – so können nicht nur die von ihr finanzierten Projekte durch diese Bewegungen beeinträchtigt werden, sondern sie muss ihre distributive Politik auch regelmäßig gegenüber ihren Geldgebern – insbesondere dem US-Kongress – rechtfertigen und ist auch hier auf die Legitimationsressourcen der transnationalen NRO angewiesen. Auch der IWF benötigt zwar gelegentlich Finanzierungsentscheidungen durch den US-Kongress und andere Legislativen. Dies tritt jedoch wesentlich seltener ein als die regelmäßigen Auffüllungen der Mittel der zur Weltbankgruppe gehörigen IDA, die einen wesentlichen Ansatzpunkt für erfolgreichen NRO-Kampagnen ausmachen (Fox/Brown 1998b: 5-8).

Das IWF-Politikfeld der Finanzen neigt nicht nur traditionell zu einer Kultur der Abgeschlossenheit gegenüber AußenseiterInnen, sondern erfordert zu seiner Bearbeitung auch in viel geringerem Maße die Kooperation mit breiten Bevölkerungsgruppen: „Negotiations over debt repayment take place with the elites of countries, not with those who bear the brunt of repayment“ (O'Brien et al. 2000: 215). Gerade die massiven Umverteilungs-

wirkungen vieler IWF-Auflagen führen dazu, dass die Regierungen und ihre Kooperationspartner im IWF-Sekretariat die entsprechenden Verhandlungen möglichst weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit führen. Auch wenn es gute praktische Gründe gibt, warum die Aufgabenstellung des Fonds eine relativ restriktive Vorgehensweise erfordert, zum Beispiel hinsichtlich der potentiell destabilisierenden Wirkung mancher länderbezogener Informationen auf die Finanzmärkte, geht die restriktive Informationspolitik des Fonds jedoch weit über solche Notwendigkeiten hinaus (Scholte 1998: 43). Eine solche Vertraulichkeitskultur steht jedoch dem Interesse an und der Notwendigkeit von Transparenz auf Seiten der NRO und anderer gesellschaftlicher Gruppen diametral entgegen. Dieser Aufgabenstellung folgt die Organisationsstruktur des IWF, die wesentlich geschlossener ist und keine Abteilungen zur Kooperation mit bestimmten sozialen Gruppen – und damit Einfallstore für transnationale NRO – vorsieht.

Im Vergleich der Organisationsstrukturen von Weltbank und IWF kann schließlich auch von einer gewissen „Pfadabhängigkeit“ der NRO-Einflussnahme gesprochen werden. Indem es den NRO zu einem relativ frühen Zeitpunkt gelang, ihre Anliegen zumindest an der Peripherie der Arbeitsweise der Weltbank zu verankern, führte die Etablierung entsprechender *Advocacy*-Abteilungen zu einer sich selbst verstärkenden Logik. Die Tatsache, dass diese Weltbankabteilungen auf die Ressourcen der NRO angewiesen sind, führt dazu, das Einflusspotential dieser Organisationen weiter zu erhöhen. Gleichzeitig höhlen sie zumindest ansatzweise die strenge Logik der neoklassischen Wirtschaftstheorie aus und erlauben so einen gewissen Spielraum für alternative Ansätze. Zudem führen Erfolge bei der Einflussnahme auf die Weltbank durch *Advocacy*-NRO auch dazu, diese *Advocacy* für andere NRO interessant zu machen. Dementsprechend verwenden *Advocacy*-NRO inzwischen ganz erhebliche Ressourcen auf die Weltbank und haben in diesem Bereich ein hohes Volumen von (Verfahrens-) Kompetenz akkumuliert. Der IWF hingegen versuchte, jede Öffnung gegenüber transnationalen *Advocacy*-NRO über eine lange Zeit zu vermeiden. Auch die Einrichtung von *Advocacy*-Abteilungen wurde abgeblockt, so dass die Kohärenz des neoklassischen Ansatzes sehr ausgeprägt blieb. Diese Vorgehensweise führte dazu, dass die Kampagnen für eine Reform des IWF insbesondere in der Anfangsphase keine Erfolge zeitigten und die NRO, die schließlich gegenüber ihren Geldgebern (Mitglieder, Stif-

tungen) Rechenschaft ablegen müssen, ihre knappen Ressourcen eher auf die Weltbank konzentrierten (O'Brien et al. 2000: 196-200).

4. Schlussfolgerungen

Meine Analyse der Bemühungen transnationaler *Advocacy*-NRO zur Beeinflussung der Bretton-Woods-Zwillinge während der 1990er Jahre hat eine Reihe von Faktoren hervorgehoben, die den Erfolg dieser Bemühungen in eine generelle Perspektive einordnen. Dazu gehört die Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen (am schlagkräftigsten sind moderate Umwelt-NRO aus westlichen Industrieländern), die Existenz institutioneller Brückenköpfe innerhalb des jeweiligen Sekretariats (insbesondere bei gewerkschaftlichen Anliegen kaum gegeben) und der Politiktyp, der in erster Linie distributive Programme (wie die Weltbanktochter IDA) für die Anliegen der NRO empfänglich macht. Insgesamt wird damit die Reichweite transnationaler Netzwerke empfindlich begrenzt.

Ein weiterer Faktor, der den Einfluss transnationaler *Advocacy* stark eingrenzen kann, ist die Disposition der hier vertretenen Anliegen: Ist diese auf eine Korrektur von Entscheidungen in eher peripheren Aspekten der Arbeitsweise eines internationalen Sekretariats begrenzt, fällt es der Organisation leicht, mit NRO einen Tauschvorgang einzugehen. Vertreten die NRO allerdings Positionen, die die Legitimation des Sekretariates grundsätzlich auszuhöhlen drohen, wird ihnen der Zugriff verweigert (Macdonald 1994: 268). Unterstützt wird also die Relevanz transnationaler *Advocacy*-NRO bei einer relativ hohen inhaltlichen Übereinstimmung mit der entsprechenden internationalen Institution. Bei vielen Anliegen steht daher die Kompatibilität mit der neoklassischen Grundausrichtung der multilateralen Entwicklungsagenturen im Vordergrund – Anliegen, die grundlegend mit einer weiteren Liberalisierung kollidieren, haben eine geringe Chance auf erfolgreiche Vertretung durch transnationale *Advocacy*.

Diese Befunde haben eindeutige Implikationen für die inhaltliche Ausrichtung von Netzwerken um die Weltbank, insbesondere auch solche von Think-Tanks, wie sie beispielsweise im „Global Development Network“ (GDN) zusammengefasst werden, aber auch sonst ein wichtiges Element transnationaler Politiknetzwerke abgeben (Plehwe 2007). Aus der hier

vorgestellten Perspektive kann Think-Tanks in solchen Netzwerken durch die mit ihren Forschungskapazitäten verbundenen analytischen Ressourcen eine wichtige Rolle zuwachsen. Auch diese Perspektiven sind allerdings mit engen Grenzen konfrontiert, insbesondere in ihrer inhaltlichen Ausrichtung. Nur dann, wenn die analytischen und legitimatorischen Ressourcen der Think-Tanks auf eine entsprechende Abhängigkeit auf Seiten der Weltbank stoßen, und nur dann, wenn sie nicht zu weit von deren Ausrichtung abweichen, besteht die Chance auf einen Zugang zu dieser „globalen Wissensbank“. Forschungswissen allein sichert noch lange keinen automatischen Zugang zu transnationalen Politiknetzwerken.

1 Für wertvolle Hinweise zur Überarbeitung von früheren Versionen des Manuskripts danke ich den zwei anonymen GutachterInnen des JEP sowie Karin Fischer und Dieter Plehwe, für effiziente Forschungsunterstützung Max Breuer und Christian Möller.

Literatur

- Bayne, Nicholas (1998): International Economic Organizations. More Policy Making, Less Authority. In: Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjan (Hg.): *Autonomous Policy Making by International Organizations*. London: Routledge, 195-210.
- Bräutigam, Deborah A./Segarra, Monique (2007): Difficult Partnerships. The World Bank, States, and NGOs. In: *Latin American Politics & Society* 49 (4), 149-181.
- Fox, Jonathan A./Brown, L. David (Hg., 1998a): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Fox, Jonathan A./Brown, L. David (1998b): Introduction. In: Fox, Jonathan A./Brown, L. David (Hg.): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA.: MIT Press, 1-48.
- Fox, Jonathan A./Brown, L. David (1998c): Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies. In: Fox, Jonathan A./Brown, L. David (Hg.): *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA.: MIT Press, 485-552.
- Goldman, Michael (2005): *Imperial Nature. The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. Yale: Yale University Press.
- Kardam, Nüket (1991): *Bringing Women in. Women's Issues in International Development Programs*. Boulder/Col.: Lynne Rienner Publishers.
- Lowi, Theodore J. (1972): Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: *Public Administration Review* 32, 298-310.

- Macdonald, Laura (1994): Globalising Civil Society. Interpreting International NGOs in Central America. In: *Millenium* 23 (2), 267-285.
- Nelson, Paul (2000): Whose Civil Society? Whose Governance? Decision-Making and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank. In: *Global Governance* 6, 405-431.
- Nölke, Andreas (1995): Geberkoordination für die Länder Afrikas südlich der Sahara. Analyse eines interorganisatorischen Netzwerkes zwischen bi- und multilateralen Entwicklungshilfeagenturen. Baden-Baden: Nomos.
- Nölke, Andreas (2000): Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? Kritik postnationaler Governance-Konzepte aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-) Organisationssoziologie. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (2), 331-358.
- O'Brien, Robert/Goetz, Anne Marie/Scholte, Jan Aart/Williams, Marc (2000): *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Payne, Rodger A. (1997): *The Democratization of (Sustainable) Development. Recent Innovations at the World Bank and GEF* (Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, Toronto, 18-23 May).
- Plehwe, Dieter (2007): A Global Knowledge Bank? The World Bank and Bottom Up Efforts to Reinforce Neoliberal Development Perspectives in the Post-Washington Consensus Era. In: *Globalizations* 4 (4), 514-528.
- Reed, David (1993): The Global Environment Facility and Non-Governmental Organizations. In: *American University Journal of International Law & Policy* 9 (1), 191-213.
- Scholte, Jan Aart (1998): Civil Society and the International Monetary Fund. An Underdeveloped Dialogue. Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, Minneapolis, 17-21 March.
- Stiles, Kendall W. (1998): Civil Society Empowerment and Multilateral Donors. International Institutions and New International Norms. In: *Global Governance* 4, 199-216.
- Wade, Robert (1997): Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995. In: Kapur, Devesh/Lewis, John P./Webb, Richard (Hg.): *The World Bank. Its First Half Century. Vol. 2: Perspectives*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 611-734.
- Young, Zoe (1999): NGOs and the Global Environmental Facility. Friendly Foes? In: Rootes, Christopher (Hg.): *Environmental Movements: Local, National and Global*. London: Frank Cass, 243-267.

Abstracts

Die Führungsrolle der Weltbank in der internationalen Entwicklungsdiskussion beruht seit langem auch auf ihrer Fähigkeit, globale Netzwerke zu weben und damit die Ressourcen vieler AkteurInnen zur Durchsetzung ihrer Entwicklungsstrategien zu bündeln. Gleichzeitig verwandelt diese Führungsrolle die Weltbank in das bevorzugte Angriffsziel transnationaler Netzwerke, die über die Beeinflussung der Weltbank ihre Anliegen nachhaltig in die internationale Entwicklungsagenda einzubringen suchen. Im Brennpunkt des vorliegenden Beitrags stehen die Bemühungen transnationaler Advocacy-Nichtregierungsorganisationen zur Verankerung ihrer Anliegen in den Statuten und Strukturen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds. Anhand eines Vergleichs der An- und Einbindung von externen AkteurInnen werden die Voraussetzungen für die Einbringung von Interessen in diesen globalen Institutionen herausgearbeitet.

The leading role of the World Bank in debates on international development is also linked to its ability to form global networks and to bundle thereby the resources of various actors. At the same time, this leading role has turned the World Bank into a preferred target for transnational networks. These networks try to further their own interests in international development by influencing the World Bank. The paper focusses on the endeavours of transnational advocacy non-governmental organisations to insert their concerns into the constitution and structures of the World Bank and the International Monetary Fund. By comparing different modes of integration of external actors, the preconditions for inserting interests into these global institutions are revealed.

Andreas Nölke
Institut für Politikwissenschaft
Goethe-Universität Frankfurt am Main
Robert-Mayer-Straße 5
D-60054 Frankfurt am Main
a.noelke@soz.uni-frankfurt.de