

KÖLNER GEOGRAPHISCHE ARBEITEN

Herausgegeben vom

GEOGRAPHISCHEN INSTITUT DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

durch

H. BESLER H. BREMER E. BRUNOTTE F. KRAAS J. NIPPER U. RADTKE
K. SCHNEIDER G. SCHWEIZER D. SOYEZ O. TIMMERMANN D. J. WERNER

Schriftleitung: D. WIKTORIN

Heft 86

Ralf Bläser

Gut situiert:

Bankwatch-NGOs in Washington, D.C.

GEOGRAPHISCHES INSTITUT DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

2005

Bläser, Ralf:

Gut situiert: Bankwatch-NGOs in Washington, D.C.

Köln: Selbstverlag Geographisches Institut der Universität zu Köln, 2005.
(Kölner Geographische Arbeiten, Heft 86)

Diese Arbeit wurde von der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen.

Berichterstatter:

Prof. Dr. Dietrich Soyez

Prof. Dr. Josef Nipper

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 2005

© by Selbstverlag:

Geographisches Institut der Universität zu Köln

- Kölner Geographische Arbeiten -

Albertus-Magnus-Platz, D - 50923 K ö l n

Telefax 0221 - 470 4917

Alle Rechte vorbehalten

ISSN 0454-1294

1. Auflage 2005

Layout: Regine Spohner

Druck: Buch- und Offset-Druckerei Heinrich Sutorius KG, Köln

Vorwort

Die Konzentration von Bankwatch-NGOs in Washington, D.C. – im unmittelbaren räumlichen Umfeld von Weltbank, IWF, US-Kongress und -Regierung – ist zwar nicht weiter überraschend. Die damit verbundenen Möglichkeiten der Washingtoner NGOs, die Politiken der Weltbank zu beeinflussen sind aber umso bedeutender. Sie bietet daher einen interessanten Anknüpfungspunkt für eine geographisch informierte NGO-Forschung, zu der die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten will. Angeregt und betreut wurde sie von Dietrich Soyezy, der während eines Aufenthaltes in Washington Anfang 2000 erste Anhaltspunkte für die Entwicklung einer geographisch relevanten Fragestellung sammelte. Daraus entstand schließlich die Idee, bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) ein Forschungsvorhaben zu beantragen, in das die vorliegende Studie eingebettet war. Ihm sei an erster Stelle herzlich gedankt, und zwar nicht nur für Inspiration, Motivation, Vertrauen und Unterstützung, sondern auch für das ausgesprochen kollegiale und angenehme Arbeitsklima in seiner Arbeitsgruppe am Geographischen Institut der Universität zu Köln. Ein herzlicher Dank geht auch an Josef Nipper, der keine Sekunde gezögert hat, das Zweitgutachten zu übernehmen. Bei der DFG bedanke ich mich für die Gewährung einer großzügigen Sachbeihilfe (SO 108/15-1), ohne die diese Arbeit nicht hätte realisiert werden können.

Eine Arbeit, die sich mit Menschen und ihren Handlungen beschäftigt, ist auf die Offenheit und Kooperation derjenigen Menschen angewiesen, die sie zum Untersuchungsgegenstand hat. Mein ehrlicher Dank gilt daher allen GesprächspartnerInnen aus NGOs, Weltbank, US-Regierung und -Kongress sowie sonstigen Institutionen, die sich trotz ihrer hohen Arbeitsbelastung bereitwillig für Interviews zur Verfügung gestellt haben (s. Anhang). Ein besonderes Dankeschön geht in diesem Zusammenhang an die MitarbeiterInnen der NGO Bank Information Center (BIC). Neben ihrer Gesprächsbereitschaft haben sie auch durch das mir entgegen gebrachte Vertrauen, die Überlassung unzähliger Dokumente sowie die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes die Erhebungen vor Ort wesentlich unterstützt.

Das Gelingen einer solchen Arbeit hängt immer auch maßgeblich von der Unterstützung vieler hilfsbereiter KollegInnen und FreundInnen ab. Johannes Hamhaber, Christian Schulz und Björn Bollhöfer haben die Niederschrift der Arbeit durch die kritische Lektüre einzelner Textbausteine begleitet und das Endprodukt durch kon-

struktive Empfehlungen verbessert. Nina Ritschel und Lars Berghaus waren – beide als studentische Hilfskräfte – durch die äußerst zuverlässige Übernahme vor allem technischer und organisatorischer Arbeiten eine unverzichtbare Hilfe während der gesamten Erhebungsphase. Nicole Fischer hat insbesondere in der Endphase mit der von ihr gewohnten Gründlichkeit wesentlich zur Erstellung des Literaturverzeichnisses beigetragen. Julia Kuschmann hat das Abschlusslektorat übernommen. Die Abbildungen wurden von Jürgen Kubelke überarbeitet, Regine Spohner zeichnet für das Layout verantwortlich. Ihnen allen sei an dieser Stelle von Herzen gedankt. Den HerausgeberInnen der Kölner Geographischen Arbeiten danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe, ihrer Schriftleiterin Dorothee Wiktorin für die Betreuung der Druckvorbereitung. Mein größter Dank gilt jedoch meinen Eltern. Sie haben mir nicht nur das Privileg eines Hochschulstudiums ermöglicht, sondern auch in jeder Phase meines Lebens ihr bedingungsloses Vertrauen geschenkt.

Köln, im August 2005
Ralf Bläser

Inhalt

Vorwort.....	iii
Abbildungsverzeichnis.....	viii
Tabellenverzeichnis.....	ix
Abkürzungsverzeichnis.....	x
1 EINLEITUNG.....	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung.....	1
1.2 Standortbestimmung: Transnationale NGOs als Thema für die Geographie.....	2
1.3 Aufbau der Arbeit.....	4
2 ZUR ROLLE VON NGOs IM GLOBAL-GOVERNANCE-DISKURS.....	7
2.1 Transnationale NGOs als politische Produktivkräfte.....	10
2.1.1 Anmerkungen zum NGO-Begriff.....	13
<i>Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen.....</i>	13
<i>Fehlende Profitorientierung.....</i>	14
<i>Organisatorische Verfasstheit.....</i>	15
<i>Fazit und Arbeitsdefinition.....</i>	16
2.1.2 Handlungsstrategien politischer NGOs.....	17
<i>Einflussnahme durch Information und Wissen.....</i>	17
<i>Lobbytätigkeit.....</i>	19
<i>Herstellung von Öffentlichkeit.....</i>	20
<i>Netzwerkbildung.....</i>	21
2.2 Zum Diskurs über Global Governance.....	23
2.2.1 Hintergründe und Protagonisten.....	23
2.2.2 Grundzüge von Global Governance.....	24
2.2.3 Kritik an den Global-Governance-Konzepten.....	27
<i>Harmonisierendes Weltbild und voluntaristische Zukunftsvision.....</i>	28
<i>Global Governance als post-politisches Konzept.....</i>	28
<i>Verkürztes Staats- und Globalisierungsverständnis.....</i>	28
<i>Mangelnde Analyse der realen Macht- und Herrschaftsverhältnisse.....</i>	29
<i>Effizienz statt Emanzipation.....</i>	29
2.3 Zwischenfazit.....	30
3 DIE WELTBANK ALS SÄULE INTERNATIONALER POLITISCHER REGULIERUNG.....	33
3.1 Historische Ausgangslage und die Konferenz von Bretton Woods.....	34
3.2 Die Weltbank in einer Nusschale: Eine institutionenkundliche Übersicht.....	37
3.2.1 Organisationsstruktur.....	37
3.2.2 Governance in der Weltbank.....	38
<i>Entscheidungsorgane.....</i>	39
<i>Finanzierung und Darlehensvergabe.....</i>	41
<i>Abstimmungsmodus.....</i>	43
3.3 Exkurs: Neoliberalismus.....	44
3.4 Entwicklungsphasen der Weltbankpolitik.....	46
3.4.1 Entwicklung durch Wachstum.....	47
3.4.2 IDA-Gründung und Armutsbekämpfung.....	47
3.4.3 Strukturanpassung und Washington Consensus.....	48
3.4.4 Neuerfindung der Bank?.....	50
3.5 Akademia, NGOs und Washington, D.C.: Die ‚weiche‘ Vormachtstellung der USA.....	53
3.6 Zwischenfazit.....	55

4	ZU DEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN NGOs UND DER WELTBANK	57
4.1	Operationale NGOs im Auftrag der Weltbank	58
4.2	Politische NGOs zwischen Kooperation, Lobbyarbeit und Protest	61
4.2.1	Das NGO-World Bank Committee	61
4.2.2	Spaltungstendenzen innerhalb der Bankwatch-Gemeinschaft	65
4.3	Zwischenfazit	67
5	THEORETISCH-KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN	69
5.1	Erkenntnisse kritischer Gesellschaftstheorien	69
5.1.1	Regulationstheoretische Überlegungen: NGOs als Elemente postfordistischer Politik	70
5.1.2	Staats- und hegemonietheoretische Überlegungen: NGOs als Bestandteile des erweiterten Staates	73
	<i>Der Hegemoniebegriff nach Antonio Gramsci</i>	73
	<i>Die Internationalisierung des Staates</i>	75
	<i>Neogramscianische Erklärungsversuche: Hegemonie international?</i>	76
5.2	Konzept der politischen Gelegenheitsstruktur	78
5.3	Zur Wechselwirkung von Raum und Handlung	80
5.3.1	Place matters: Zur räumlich-kontextuellen Situiertheit von Akteurshandeln	81
5.3.2	Handlungs- und strukturationstheoretische Aspekte	83
	<i>Handeln, Handlung und Handelnde</i>	84
	<i>Interaktion und Struktur</i>	86
	<i>Sozio-räumliche Machtressourcen</i>	87
	<i>Organisationshandeln?</i>	88
5.4	Zwischenfazit und Synthese	89
6	METHODOLOGISCHE UND METHODISCHE ANMERKUNGEN	91
6.1	Qualitative Sozialforschung als wissenschaftliche Erzählung	91
6.2	Konkretes Untersuchungsdesign und methodisches Konzept	93
6.2.1	Aufbau und Ablauf der Untersuchung	93
	<i>Vorbereitungsphase</i>	93
	<i>Empiriephase</i>	94
	<i>Dokumentationsphase</i>	95
6.2.2	Problemzentrierte Interviews	95
6.2.3	Qualitative Dokumentenanalyse	98
6.2.4	Darstellung der Ergebnisse	100
6.3	Methodenkritik	100
7	SETTING THE STAGE: BANKWATCH-NGOs IM WASHINGTONER KONTEXT	102
7.1	Die MDB-Kampagne als Keimzelle der Bankwatch-Arbeit	102
7.1.1	Case-Study-Approach	105
7.1.2	Partnership Advocacy	106
7.2	Institutioneller Kontext und Akteurskonstellation	107
7.3	Exkurs: Zur Rolle des US-Kongresses in der MDB-Reformkampagne	109
7.4	Bankwatch-NGOs	112
7.4.1	Organisationen und Netzwerke weltweit	112
7.4.2	Der Washingtoner Kontext: Organisationen, Kategorien und Spezialisierungen	114
	<i>Das Bank Information Center (BIC) als Single-Issue-Bankwatch-NGO</i>	114
	<i>Friends of the Earth-US als Umwelt-NGO</i>	117
	<i>Interaction als Entwicklungs-NGO</i>	118

<i>Fifty Years is Enough als bewegungsnahes NGO-Netzwerk</i>	119
<i>Kooperationsbeziehungen unter den Akteuren</i>	120
7.5 Zwischenfazit	121
8 FALLSTUDIEN ZUR RÄUMLICH-KONTEXTUELLEN SITUIERTHEIT DER NGOs	123
8.1 Die Tuesday Group: Informationsaustausch, Lobbying oder Kaffeeklatsch?	123
8.1.1 Geschichte und Funktion der Tuesday Group	123
8.1.2 Politische Gelegenheiten im erweiterten Staat.....	124
8.1.3 Schlussfolgerungen	126
8.2 Die Einrichtung des Weltbank-Inspection-Panel	126
8.2.1 Funktionsweise und historische Entwicklung des Inspection Panel.....	127
<i>Funktionsweise des Panel-Prozesses</i>	127
<i>Historische Entwicklung</i>	128
8.2.2 Zur Rolle Washingtoner NGOs bei der Einrichtung des Inspection Panel.....	131
<i>Exkurs ins indische Narmadatal ...</i>	131
<i>... und zurück nach Washington</i>	134
8.2.3 Schlussfolgerungen	137
8.3 Die Kampagne zur Abschaffung von User Fees	138
8.3.1 Zum Hintergrund: Was sind User Fees?.....	138
8.3.2 Die NGO-Lobbyarbeit in Washington	139
8.3.3 Schlussfolgerungen.....	143
8.4 Zwischenfazit	143
9 THEORETISCH-INTERPRETATIVE HANDLUNGSANALYSE	144
9.1 Die Mikroebene: Sozio-räumliche Machtressourcen als politische Gelegenheitsstruktur 144	
9.1.1 Beziehungsmacht.....	144
<i>Lokale Beziehungsmuster</i>	145
<i>Translokale Beziehungsmuster</i>	151
9.1.2 Wissensmacht.....	155
<i>Begriffsklärung: Information und Wissen</i>	155
<i>Zur Konstruktion und Aneignung des Washingtoner Wissenskontexts</i>	156
9.1.3 Deutungsmacht.....	160
<i>Herausforderung hegemonialer Deutungsmuster</i>	160
<i>Schlussfolgerung</i>	162
9.1.4 Fazit: Konzept einer sozio-räumlichen Gelegenheitsstruktur	163
9.2 Die Makroebene: Zu den Grenzen postfordistischer NGO-Politik	164
10 SCHLUSSBETRACHTUNG	166
11 ZUSAMMENFASSUNGEN	168
11.1 Zusammenfassung	168
11.2 Summary	168
Literaturverzeichnis	171
Gesprächspartner.....	186

11 ZUSAMMENFASSUNGEN

11.1 Zusammenfassung

Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) wird seit Anfang der neunziger Jahre eine deutlich gestiegene Aufmerksamkeit im medialen und politischen Diskurs zuteil. Diese wird begleitet von einer kaum noch zu überschauenden sozialwissenschaftlichen Erforschung dieser Akteure aus verschiedenen empirischen und theoretischen Blickwinkeln. Am Beispiel von Bankwatch-NGOs in Washington D.C. greift die vorliegende Arbeit ein nur selten beklagtes, aus geographischer Perspektive aber umso offensichtlicheres Defizit dieser Forschungen auf: der fehlende Bezug auf die Bedeutung des *sozio-räumlichen Kontexts* von NGO-Handeln.

Washington verzeichnet eine ausgeprägte Konzentration von Bankwatch-NGOs, die sich kritisch mit den Politiken der Weltbank und anderer Internationaler Finanzinstitutionen (IFIs) beschäftigen. Ihre *sozio-räumliche Situiertheit* in einem *institutionell dichten* Kontext im unmittelbaren Umfeld von Weltbank und US-Regierungsinstitutionen erlaubt es ihnen, eine Schlüsselrolle in den weltweiten Anstrengungen zur Reformierung der IFIs zu spielen. Neben der räumlichen Nähe zur Macht ist dabei auch ihre Position an der Schnittstelle der unterschiedlichsten lokalen und translokalen Beziehungs- und Wissensströme von Bedeutung. In Anlehnung an Doreen Masseys Vorstellung von *Place* wird Washington daher als extrovertierter und einzigartiger ‚Ort‘ für die Bankwatch-Arbeit konzipiert, an dem sich gesellschaftliche Makrostruktur und Akteurshandeln reziprok aufeinander beziehen.

Der *place*-spezifische Kontext, in den die alltäglichen Handlungen der NGO-Akteure eingebettet sind, wird dabei als *sozio-räumliche Gelegenheitsstruktur* interpretiert. Letztere basiert im Wesentlichen auf den überlegenen Möglichkeiten der Washingtoner NGOs, bestimmte Machtressourcen zu kontrollieren. Auf der Grundlage handlungs- und strukturationstheoretischer Konzepte werden diese hier als *Beziehungs-, Wissens- und Deutungsmacht* bezeichnet. Insbesondere der Zugriff auf spezifische Wissens- und Informationsbestände sowie der Aufbau persönlicher Vertrauensbeziehungen zu individuellen Schlüsselakteuren des staatlichen Systems der USA hat sich als entscheidend für den Einfluss der Washingtoner NGOs herausgestellt. Letztere sind daher auch in diesem originär internationalen Problem-bereich für das Erreichen ihrer Ziele auf die legislativen und exekutiven Potenziale *ihres* Nationalstaates – des größten Shareholders der Weltbank – angewiesen.

Damit können nicht nur strukturalistische Argumentationslinien mit handlungstheoretischen Aspekten verknüpft werden. Durch die Analyse der alltäglichen Basisprozesse innerhalb dieses räumlich verdichteten Kräfteverhältnisses aus Staat, Weltbank und NGOs können die Kämpfe um (Gegen-)Hegemonie in der Washingtoner Face-to-Face-Gesellschaft auch aus einer dezidiert geographischen Perspektive beleuchtet werden.

11.2 Summary

Since the early nineties, non-governmental organizations (NGOs) have attracted a great deal of attention in the political and media discourse. This trend coincides with a rather intensive socio-scientific occupation with these actors from different empirical and theoretical angles. From a geographic perspective, however, it is surprising that the *socio-spatial context* of NGO agency is hardly ever addressed in these studies. Taking bankwatch-NGOs in Washington, D.C. as an example, this study elaborates on this deficit in NGO research.

Washington shows a striking concentration of bankwatch-NGOs that are focused on the policies of the World Bank and other international financial institutions. Situated in an *institutionally thick* socio-spatial context in direct proximity to the World Bank and the US governmental authorities, they play a key role in the joint reform efforts of the international bankwatch-community. Beyond their sheer spatial proximity to power this is also due to their position at the intersection of various local and translocal relational and knowledge flows. With reference to Doreen Massey, Washington can therefore be conceptualized as a unique and extroverted *place* at which societal macrostructure and actor's action are reciprocally corresponding.

Against this background, the *place*-specific context in which the everyday activities of the NGOs are embedded is conceived as a particular *socio-spatial opportunity structure*. The latter is primarily based on the eminent opportunities of the Washington-based NGOs to access and control specific power resources. Following action and structuration theory, these resources are identified as *relational power, knowledge power, and framing power*. In fact, the development of personal trust relations with individual key actors of the US national system is crucial for the NGO's possibilities to exert influence on the World Bank. Thus, even in this genuinely international issue, the NGOs remain dependent on the executive and

legislative potentials of *their* nation state – the World Bank’s greatest shareholder.

This interpretation allows for a conceptualization of Washington, D.C. as the spatial aggregation of power relations between NGOs, nation state and the World Bank,

thereby integrating structure and agency. By focusing on the social interactions in the face-to-face-society of the Washington context, the everyday struggles for (counter-)hegemony can be analyzed from a decidedly geographic perspective.