



Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten

Gravierende Defizite hindern die Vereinten Nationen (UN) bisher daran, die in ihrer Charta vorgesehene Führungsrolle bei der Bewältigung der globalen Herausforderungen zu übernehmen. Die internationale Debatte darüber, wie das verändert werden kann, ist so lebendig und konkret wie noch nie. Dabei geht es auch um die Frage, welche Beiträge Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Privatwirtschaft und Parlamente zur Stärkung der UN leisten können und sollen. Die Antworten darauf fallen kontrovers aus. Die Vision der so genannten Cardoso-Kommission, die die UN in ein für alle Akteure offenes Weltforum weiterentwickeln will, weist in die richtige Richtung, ist aber bis auf Weiteres nicht durchsetzbar.

Stattdessen sollten die Mitgliedsstaaten in einem ersten Schritt die pragmatischen Verbesserungsvorschläge von UN-Generalsekretär Kofi Annan aufgreifen. Langfristig geht es um eine Erneuerung der UN durch zwei innovative Strukturelemente: eine beratende Parlamentarische Versammlung und eine Plattform für globale Politiknetzwerke. Die primäre Verantwortlichkeit der Regierungen für die Weltorganisation bliebe davon unberührt. Politik und NGOs in Deutschland sollten sich stärker in den UN-Prozess einmischen und konkrete Fortschritte im Sinne des Annan-Modells unterstützen, ohne dabei die langfristige Reformperspektive aus den Augen zu verlieren.

I Stärken und Schwächen der UN

Gemischte Erfolgsbilanz

Die Vereinten Nationen (UN) sind die einzige Institution mit umfassendem Mandat und universeller Mitgliedschaft – derzeit 191 Länder. Mitglieder können nur Nationalstaaten werden. Mit ihrem Beitritt verpflichten sie sich, die Werte und Ziele der UN-Charta zu unterstützen: Sicherung des Weltfriedens, Schutz der Menschenrechte, globale Entwicklung und internationale Solidarität. Wie sich täglich neu erweist, klafft eine gewaltige Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der UN-Politik. Bei aller berechtigten Kritik wäre es jedoch verfehlt, die Organisation als wirkungslos und überflüssig abzuschreiben. In den sechs Jahrzehnten seit ihrer Gründung hat sie erstaunliche Erfolge vorzuweisen.

An vielen Orten haben die UN zur Eindämmung von Gewalt beigetragen. Unter ihrem Dach laufen vielversprechende Prozesse zur Bearbeitung der Weltprobleme wie Armut und Geschlechtergerechtigkeit, Umweltzerstörung, Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. UN-Einrichtungen wie das Kinderhilfswerk (UNICEF) und das Welternährungsprogramm leisten humanitäre Unterstützung für Flüchtlinge, Kinder und andere gefährdete Gruppen. Die UN haben völkerrechtliche Konventionen für Menschen- und Arbeitsrechte oder Umweltschutz angestoßen. Bei zahllosen Konflikten haben sie sich als belastbare Plattform für den Interessenausgleich zwischen Nord und Süd bewährt. Zunehmend haben sich die UN für die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Privatwirtschaft geöffnet. Die beeindruckende Erfolgsbilanz

kann aber über die offenkundigen Schwachstellen nicht hinwegtäuschen.

Legitimitätsdefizite

Die moralische Autorität der UN wird durch folgende Mängel untergraben:

- Diktaturen und Unrechtsregime genießen die gleichen Rechte wie Demokratien. Trotz der bekannten Missstände in Zimbabwe und Sudan wurden diese Staaten beispielsweise in die Menschenrechtskommission gewählt. Außerdem können Regierungen gegen UN-Beschlüsse verstoßen, ohne dass sie Konsequenzen befürchten müssten. Ein Beispiel dafür ist der kürzliche Irak-Krieg unter Umgehung des Sicherheitsrats.
- Die UN sind eine Organisation von und für Regierungen. Diese zeigen in der Regel wenig Interesse an Transparenz und Rechenschaftslegung. Immer mehr Stimmen aus Zivilgesellschaft und Parlamenten verlangen deshalb eine direkte Teilhabe an der Weltpolitik.
- Die Mitgliedsstaaten verfolgen zuallererst ihre nationalen Interessen in den UN. Es gibt keine Instanz, die die Regierungen zur Wahrung der generationsübergreifenden Menschheitsinteressen verpflichtet (Beispiel: globale Umweltgüter).
- Die wachsende Macht des Sicherheitsrats durch universell bindende Normensetzung, etwa in der internationalen Terrorismusbekämpfung, kann als schrittweise Herausbildung einer globalen Staatlichkeit gedeutet werden. Die Abtretung von Souveränität an die supra-nationale Ebene weckt den Ruf nach parlamentarischen

und Recht sprechenden Kontrollorganen im Rahmen einer demokratischen Weltordnung.

Effektivitätsdefizite

Zusätzlich wird die Handlungsfähigkeit der UN durch folgende Probleme beeinträchtigt:

- Die große Zahl von Mitgliedsstaaten, die meist nach dem Konsensprinzip Entscheidungen treffen, führt zu ritualisierten Debatten ohne substanzielle Beschlüsse.
- Zentrale globale Politikprozesse, beispielsweise im Wirtschafts- und Finanzsektor, finden außerhalb der UN statt. Die Fragmentierung der Global-Governance-Strukturen verhindert kohärente Lösungskonzepte.
- Das Wissen der UN zur Lösung der Weltprobleme ist begrenzt, etwa im Hinblick auf die spezifischen Lebensverhältnisse von Bevölkerungsgruppen oder innovative Technologien. Neues Wissen wird zunehmend außerhalb des öffentlichen Sektors produziert und unterliegt privater Verfügungsgewalt.
- Die finanziellen Ressourcen der UN sind äußerst bescheiden angesichts ihres umfassenden und sich ständig erweiternden Auftrags. Trauriges Symbol für die prekäre Finanzlage sind die baufälligen Bürogebäude am Hauptsitz in New York.

II Potenziale der externen Akteure aktivieren

Die Defizite der UN werden zunehmend als Schlüsselproblem für eine effektive Weltpolitik erkannt. In Vorbereitung auf den Millennium+5-Gipfel (September 2005) hat der Reformprozess ungeahnten Schwung gewonnen. Für die Überwindung der strukturellen UN-Probleme tragen die Regierungen die Hauptverantwortung. Aber NGOs, Privatwirtschaft und Parlamente können wichtige Beiträge dazu leisten. Sie verfügen über Schlüsselressourcen wie Vertrauen, Glaubwürdigkeit, Wissen, Finanzmittel, dezentrale Implementierungskapazitäten, Frühwarnsysteme, weltweite Netzwerke und Kampagnenfähigkeit, die den UN fehlen. Der folgende Text widmet sich der Frage, wie die Zusammenarbeit mit den externen Akteuren gestaltet werden sollte, damit deren Potenziale für die Erneuerung der UN mobilisiert werden können.

Begrenzter Zugang für NGOs

NGOs, die direkt die Interessen von gesellschaftlichen Gruppen oder advokatorisch Anliegen des globalen Gemeinwohls wie Menschenrechte und Umweltschutz vertreten, sind zum bedeutenden Machtfaktor in der transnationalen Politik geworden. Meist genießen sie ein hohes Maß an Vertrauen und Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung und können die öffentliche Meinung beeinflussen. Basisnahe NGOs haben besseren Zugang zu benachteiligten Gruppen als Regierungen. Wie die Reaktion auf die asiatische Flutwelle bewiesen hat, können NGOs gewaltige Summen für humanitäre und entwicklungspolitische Programme mobilisieren und zielgenau vor Ort einsetzen. Sie verknüpfen die Handlungsebenen von der lokalen bis zur globalen, beispielsweise bei den Sozialforen. Und sie

können wirkungsvoll Druck auf Regierungen ausüben, damit diese die hehren UN-Ziele in der Praxis beherzigen.

NGOs sind die wichtigsten Partner der UN. Die Weltkonferenzen der 1990er Jahre haben die zivilgesellschaftliche Beteiligung an zwischenstaatlichen Prozessen auf eine qualitativ neue Ebene gehoben. In einigen Fällen haben globale NGO-Bündnisse sogar den Weg zu neuen Normen und Institutionen gewiesen, beispielsweise bei der Durchsetzung der Antiminenkonvention und der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs. Besonders stark sind NGOs beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und seinen Fachkommissionen engagiert. Dort regelt ein formalisierter Konsultativstatus ihre Rechte und Pflichten. Die Kommission für nachhaltige Entwicklung ist führend bei innovativen Formen der NGO-Interaktion wie Runde Tische, Multiakteursdialoge und gemeinsame Prozesssteuerung. Die Menschenrechtskommission greift immer häufiger auf Berichte von NGOs als alternative Informationsquelle zu Regierungsdokumenten zurück. Besonders ausgeprägt ist die Partizipation im Indigenen Forum des ECOSOC, dessen Mitglieder zur Hälfte aus den betroffenen Bevölkerungsgruppen stammen. Auch auf Länderebene spielen NGOs eine wichtige Rolle für die UN, im politischen Dialog wie bei der Programmdurchführung.

Bei allen Fortschritten wird die NGO-Rolle durch folgende Hindernisse begrenzt: Die Dialogbereitschaft der wichtigsten Hauptorgane, Sicherheitsrat und Generalversammlung, ist unterentwickelt. Die sporadischen Kontakte mit dem Sicherheitsrat finden informell, außerhalb der offiziellen Räumlichkeiten statt. Zutritt zur Generalversammlung erhalten NGOs nur in Ausnahmefällen, beispielsweise beim Hocharangigen Dialog im Monterrey-Folgeprozess. Da die Mitgliedsstaaten ein einheitliches Zulassungsverfahren für NGOs blockieren, gelten für alle UN-Institutionen und Veranstaltungen unterschiedliche Modalitäten. Dies erhöht den organisatorischen Aufwand für NGOs und führt zu ständigen Reibereien zwischen den Staaten. Viele Regierungen meinen, dass die NGO-Beteiligung über das Ziel hinaus geschossen sei und ihre Handlungsfähigkeit unterhöhle. Diese Skepsis wiegt umso schwerer, als die neue Sicherheitsagenda nach den Terrorangriffen vom 11.9.2001 auf die Stärkung der staatlichen Souveränität zielt. Auch aus innenpolitischen Gründen blockieren einzelne Staaten die Akkreditierung von NGOs, um die einheimische Opposition von der internationalen Bühne fern zu halten.

Hinzu kommt, dass die globale NGO-Gemeinde unter einem eigenen Legitimitätsproblem leidet: Ihre Reihen werden von weißen, männlich geprägten Organisationen aus den Industrieländern dominiert. NGOs aus anderen Weltregionen fehlt schlicht das Geld, um sich in globale Politikprozesse einzumischen. Einige Staaten des Südens nutzen diesen Missstand zur Abwehr öffentlicher Kritik, etwa in der Menschenrechts- und Umweltpolitik, indem sie die dafür verantwortlichen NGOs pauschal dem machtpolitischen Lager des Nordens zurechnen. Nördliche NGOs unterstützen jedoch eher die Interessen der ärmeren Länder, beispielsweise in der Handels- und Schuldenpolitik.

Mangelhafte Transparenz der Privatwirtschaft

In der globalisierten Weltwirtschaft erfahren auch Unternehmen einen deutlichen Machtzuwachs. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Wissensproduktion und bieten Technologien, Waren und Dienstleistungen an, die für die Bewältigung der Globalprobleme essentiell sind. Außerdem nehmen Weltmarktkonzerne Einfluss auf die sozialen und ökologischen Produktionsbedingungen in den globalen Wertschöpfungsketten.

Das Verhältnis der UN zur Wirtschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten von der Konfrontation zur Kooperation gewandelt. Transnationale Unternehmen werden heute als bevorzugte Partner umworben. Diese ihrerseits interessieren sich immer mehr für die UN zum Nachweis der sozialen Verantwortung und engagieren sich in Politiknetzwerken, beispielsweise für freiwillige Verhaltenskodizes oder Gesundheitsprogramme. Wirtschaftsnaher Stiftungen stellen Milliardensummen für UN-Aktivitäten zur Verfügung. Ein wichtiges Dialoginstrument für die Wirtschaft ist der von Generalsekretär Annan initiierte *Global Compact*, bei dem sich interessierte Firmen zur Unterstützung der UN-Ziele verpflichten. Eine einzigartige Beteiligungsform wird seit 1999 durch die Internationale Arbeitsorganisation praktiziert, für die Wirtschaftsverbände gemeinsam mit Gewerkschaften und Regierungen Verantwortung tragen.

Ein zentrales Hemmnis für die stärkere Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Arbeit der UN liegt in der mangelnden Transparenz der bisherigen Partnerschaftsprojekte. Dies schürt den Verdacht, dass sich die Wirtschaft Imagegewinne verschafft, ohne sich ernsthaft an der Lösung der Weltprobleme zu beteiligen („*blue-washing*“). Viele NGOs werfen Annan vor, er habe die Tür für die Wirtschaft zu weit geöffnet. Einige wollen privatwirtschaftliche Akteure überhaupt nicht zu den UN zulassen, weil sie Vereinnahmung durch kommerzielle Interessen befürchten. Andere bestehen auf überprüfbaren Kriterien für Partnerschaftsmodelle mit der Wirtschaft, die gleiche Beteiligungsrechte, öffentliche Rechnungslegung und Sanktionsmöglichkeiten sicherstellen.

Schwache Einbindung der Parlamente

In demokratischen Gesellschaften sind die Parlamente der Ursprung der staatlichen Legitimität. Sie repräsentieren den Willen der Bevölkerung, an dem sich das Regierungshandeln ausrichten muss. In den UN spielen nationale Parlamente und ihre Mitglieder bisher eine eher randständige Rolle. In Einzelfällen werden Abgeordnete von ihren Regierungen bei der Zusammenstellung von Delegationen berücksichtigt, aber eine direkte Einbeziehung in UN-Strukturen gibt es bisher nicht. Die Interparlamentarische Union (IPU), der Zusammenschluss der Volksvertretungen, ist seit 2002 beobachtend zur Generalversammlung zugelassen. Sie organisiert begleitende Ereignisse zu UN-Konferenzen, z. B. eine Tagung der Parlamentsvorsitzenden anlässlich des Millennium+5-Gipfels. Die geringe Interaktion der UN mit den Parlamenten der Mitgliedssta-

ten ist ein nicht unwesentlicher Aspekt des Demokratiedefizits in der globalen Politik.

III Die aktuelle Reformdebatte

Als Teil der umfassenden Reformdiskussion in den UN haben auch die Bemühungen um Ausbau der Beziehungen zu NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten neue Dynamik entfaltet. Dabei zeigen sich tief greifende Differenzen. Die inner- wie außerhalb der UN vertretenen Positionen lassen sich drei Lagern zuordnen. Die *skeptische* Gruppe, der die meisten Regierungen angehören, ist mit dem Stand der Zusammenarbeit zufrieden oder möchte das Rad der Geschichte gar zurückdrehen. Die *visionäre* Position, die beispielsweise von einer Annan-Beratergruppe unter Leitung des früheren brasilianischen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso vertreten wird, zeichnet das Wunschbild einer gewandelten UN, die allen Akteursgruppen als transnationales Weltforum dient. Das *pragmatische* Lager, darunter Annan, einzelne Regierungen und NGOs, spricht sich für schrittweise Fortschritte aus.

Cardoso-Modell zu visionär

Im Juni 2004 hat die Cardoso-Kommission ein visionäres Konzept vorgelegt, das viele Fragen offen lässt. Die UN sollen sich vom traditionellen Multilateralismus lösen und externe Akteure als unverzichtbare Verbündete begreifen. Die Kommission befürwortet eine stärkere Institutionalisierung der Kontakte, insbesondere zu Parlamenten und lokalen Körperschaften. NGOs sollen von der Generalversammlung für das gesamte UN-System nach objektiven Standards akkreditiert werden. Große Hoffnung wird in UN-geführte, breit zusammengesetzte Partnerschaftsprojekte gesetzt. Eine neue Sekretariatseinheit unter hochrangiger Leitung soll die Kontakte nach außen bündeln.

Aus Sorge um den zwischenstaatlichen Charakter der Organisation haben die Regierungen die Empfehlungen einvernehmlich zurückgewiesen. Viele NGOs lehnen die Vorschläge wegen der zugrunde liegenden Partnerschaftsphilosophie und der Gleichstellung gesellschaftlicher Akteure mit der Wirtschaft ab. Die IPU hat Protest eingelegt, weil sie sich allein für parlamentarische Strukturbildung im globalen Raum zuständig sieht. Wegen des breiten Widerstands ist das Cardoso-Modell in der Generalversammlung derzeit nicht durchsetzbar. Es markiert aber eine hilfreiche Suchrichtung für langfristige Veränderungen.

Annan richtungsweisend

In Reaktion auf die Cardoso-Kommission hat Annan im September 2004 ein eigenes Partizipationsmodell vorgestellt, das sich auf Fortschritte im NGO-Sektor konzentriert. Auch hier soll die Akkreditierung vom ECOSOC auf die Generalversammlung übergehen. In regelmäßigen Abständen sollen die Staaten Anhörungen mit gesellschaftlichen Gruppen durchführen. Im Sekretariat soll eine NGO-Einheit als Teil des derzeit entstehenden Partnerschaftsbüros eingerichtet werden. Dem Sicherheitsrat empfiehlt der Generalsekretär die Ausweitung der NGO-Konsultationen, insbesondere im Vorfeld von Friedensmis-

sionen. Die UN-Länderteams sollen die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Kräften institutionalisieren, beispielsweise durch Verbindungsbüros und Beiräte. Um eine stärkere Repräsentanz von Süd-Organisationen zu fördern, wird die Einrichtung von zwei Unterstützungsfonds, für die nationale und globale Ebene, durch freiwillige Beiträge angeregt.

Ein umstrittener Punkt ist die von Kofi Annan vorgesehene Integration des semi-autonomen NGLS (*Non-Governmental Liaison Service*) in das UN-Sekretariat. Die Regelung verspricht finanzielle Stabilität für das Verbindungsbüro, könnte aber seine Unabhängigkeit gefährden. Durch einen verbindlichen Verhaltenskodex will Annan die Überprüfung der NGOs im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit UN-Zielen erreichen. Die NGOs sollen effiziente Beteiligungsformen erleichtern, indem sie themenorientierte Netzwerke gründen.

Langfristige Reformdynamik

Die bisherigen Reaktionen auf den Annan-Vorschlag machen wenig Hoffnung auf seine baldige Annahme durch die Generalversammlung. Die vom Sekretariat bis Ende 2004 erhoffte Unterstützungsresolution ist ausgeblieben. Ein entsprechender Entwurf Brasiliens stieß selbst bei zivilgesellschaftsfreundlichen Regierungen, etwa Deutschland und anderen EU-Staaten, auf Vorbehalte und wurde auf Eis gelegt. Die meisten NGOs halten sich in der laufenden Debatte auffällig zurück. Sie sind anscheinend mit dem erreichten Stand zufrieden und fürchten sich eher vor Verschlechterungen.

Der Status quo oder ein Rückschritt ist keine sinnvolle Option, weil dadurch die Potenziale von NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten zur Erneuerung der UN blockiert würden. Mitgliedstaaten und NGOs sollten die von Kofi Annan vorgeschlagenen Maßnahmen als wichtigen Teil des UN-Reformprozesses verstehen, der seinem Höhepunkt im September 2005 zustrebt. Über den kurzfristigen Horizont hinaus sollten Legitimität und Effektivität der UN durch zwei strukturelle Innovationen für die Zusammenarbeit mit externen Akteuren gesteigert werden, ohne damit die primäre Verantwortlichkeit der Regierungen in Frage zu stellen:

- *Erstens* sollte in Abstimmung mit der IPU eine aus allen Weltregionen zusammengesetzte Parlamentarische Versammlung geschaffen werden, die die zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse in beratender Funktion begleitet. Ähnliche Gremien gibt es bereits bei zahlreichen internationalen Institutionen, beispielsweise NATO, Europarat, Welthandelsorganisation und Weltbank.
- *Zweitens* sollte unter dem Dach der UN eine Plattform für pluralistische Politiknetzwerke ins Leben gerufen wer-

den, die überprüfbare und sanktionierbare Regeln erlässt. Hier könnten die Partnerschaftsprojekte von Regierungen, internationalen Institutionen, NGOs, Privatwirtschaft und anderen Gruppen in einen kohärenten Gesamtrahmen eingebunden werden.

IV Chancen für deutsche Akteure

Der Reformprozess in den UN bietet hervorragende Chancen für die deutsche Profilierung, auch im Hinblick auf den angestrebten permanenten Sitz im Sicherheitsrat. Partizipation und bürgerschaftliches Engagement sind zentrale Werte für die deutsche Gesellschaft und für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik. Gemeinsam mit der Europäischen Union und NGO-freundlichen Staaten des Südens sollte sich die Bundesregierung für die zügige Annahme des Annan-Modells stark machen. Die Ernsthaftigkeit der deutschen Bemühungen würde durch eine frühzeitige Finanzierungszusage für die darin enthaltenen NGO-Fonds unterstrichen.

Über die bisher vorliegende knappe Stellungnahme hinaus sollte der Deutsche Bundestag das Thema aufgreifen und seine Kontakte zum UN-System intensivieren. Bundesländer und Kommunen sollten die Beteiligungsmöglichkeiten in den UN wahrnehmen, beispielsweise bei der Kommission für nachhaltige Entwicklung. Im internationalen Vergleich sind die deutschen NGOs wenig an den UN interessiert. Sie versäumen so eine strategische Chance, die entstehende globale Zivilgesellschaft mitzugestalten und demokratische Global Governance zu befördern.



Dr. Thomas Fues
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
des DIE

Hintergrundliteratur

Fues, Thomas (2004): Entwicklungspolitische Perspektiven zur Weiterentwicklung von Global Governance in den Vereinten Nationen, in: Dirk Messner / Imme Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Nomos, Baden-Baden

Hinweis: Die erwähnten Berichte sind im Internet zugänglich unter <http://www.unngls.org/UNreform.htm>. Alle offiziellen UN-Dokumente unter <http://documents.un.org>