



**Dialogue on
Globalization**

**BRIEFING PAPERS
FES BERLIN**

Nichtregierungsorganisationen und die Vereinten Nationen

Perspektiven nach dem Weltgipfel 2005

JENS MARTENS

Nichtstaatliche Organisationen haben in den Vereinten Nationen (UN) seit Anfang der 1990er Jahre erheblich an Bedeutung gewonnen. Versuche, ihre formellen Beteiligungsmöglichkeiten zu reformieren, hatten jedoch seit der letzten Überprüfung der Konsultativbeziehungen zwischen UN und NGOs 1996 keinen Erfolg. Die Vorschläge des vom UN-Generalsekretär eingesetzten „Cardoso-Panels“ spielten in den Reformdebatten des Jahres 2005 keine Rolle. Statt dessen setzten die Regierungen im Vorbereitungsprozess zum Millennium+5-Gipfel der Vereinten Nationen das entgegengesetzte Signal: Im Gegensatz zu den Weltgipfeln der 1990er Jahre und den Tagungen des ECOSOC und seiner funktionalen Kommissionen schlossen sie NGOs von den Vorbereitungen auf den Gipfel und dem Gipfel selbst weitgehend aus.

Welche Perspektiven zeichnen sich vor diesem Hintergrund für die zukünftige Mitwirkung von NGOs in den Vereinten Nationen ab? Welche Reformvorschläge liegen auf dem Tisch, wo bestehen die größten Widerstände, wo erscheinen politische Fortschritte möglich? Und welche konkreten Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für den weiteren Reformprozess in den Vereinten Nationen?

1 Status quo der NGO-Partizipation in den UN

Rechtliche Grundlage für die Partizipationsmöglichkeiten von NGOs in den Vereinten Nationen ist der Artikel 71 der UN-Charta. Er ermöglicht dem ECOSOC, Konsultativbeziehungen zu NGOs zu unterhalten. Einzelheiten der zur Zeit gültigen Partizipationsrechte sind in einer Resolution des ECOSOC geregelt, die im Jahr 1996 verabschiedet wurde¹. Sie sieht für nationale und internationale NGOs weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten im ECOSOC und seinen funktionalen Kommissionen, z.B. der Menschenrechtskommission und der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) vor. Daneben regelt sie auch die Beteiligung von NGOs bei internationalen Konferenzen, die von den UN veranstaltet werden.

Dagegen bestehen bei den anderen Hauptorganen der UN, insbesondere bei der Generalversammlung und beim Sicherheitsrat, keine formal-rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs. Allerdings hat sich die Generalversammlung in den letzten Jahren *de facto* für NGOs geöffnet. Dies geschah unter anderem im Rahmen der „+5-Sondergeneralversammlungen“ und des informellen Hearings mit der Zivilgesellschaft im Vorfeld des Weltgipfels 2005 (siehe unten). Und auch im Sicherheitsrat kam es durch einen protokollarischen Trick (die sog. Arria-Formel²) vereinzelt zu Konsultationen mit NGOs. Sie fanden außerhalb der Räumlichkeiten des Sicherheitsrates statt und tauchten nicht auf dem offiziellen Sitzungskalender des Rates auf. Vielen NGOs gehen diese Beteiligungsmöglichkeiten nicht weit genug. Sie fordern unter anderem, die Partizipationsregeln des ECOSOC auf die Generalversammlung zu übertragen.

Unter anderem als Folge der Revision der Beteiligungsregeln von 1996 war die Zahl der NGOs mit Konsultativstatus beim ECOSOC erheblich angestiegen. 1992 waren es noch 744 Organisationen, im Jahr 2005 betrug ihre Zahl bereits 2613. UN-Generalsekretär Kofi Annan sprach in diesem Zusammenhang von einer explosionsartig angewachsenen NGO-Beteiligung, als deren Folge „Anzeichen einer gewissen Belastung des Systems“ festzustellen seien.³ Denn die Vereinten Nationen hatten in ihren Arbeitsmethoden

und Sekretariatsstrukturen auf die Veränderungen der vergangenen Jahre nicht reagiert. Die Zuständigkeiten für NGOs im UN-Sekretariat blieben unübersichtlich, die Akkreditierungsverfahren bürokratisch und langwierig. Die Infrastruktur und die finanzielle Unterstützung für NGOs sind völlig unzureichend. Als Folge davon waren (und sind bis heute) NGOs aus dem Süden bei UN-Tagungen unterrepräsentiert.

2 Der Report des Cardoso-Panels

Als Reaktion auf die zunehmende Zahl und wachsende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Vereinten Nationen richtete UN-Generalsekretär Kofi Annan im Frühjahr 2003 ein Expertenpanel ein, das Vorschläge für die künftige Gestaltung der Beziehungen zwischen UNO und Zivilgesellschaft formulieren sollte. Zum Vorsitzenden des Panels machte er den ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Cardoso. Das Panel legte im Juni 2004 seinen Bericht mit dem Titel "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance" vor.⁴

Der Bericht enthält eine Reihe nützlicher Vorschläge zur Vereinfachung der Akkreditierungsverfahren für NGOs, zur finanziellen Unterstützung der Beteiligung von NGOs aus Entwicklungsländern, und zur stärkeren Zusammenarbeit des Sicherheitsrates mit NGOs. In zentralen Fragen, z.B. der Öffnung der Generalversammlung für NGOs, bleibt der Bericht jedoch vage und geht kaum über den Status quo hinaus.

Das Grundproblem des Berichts ist jedoch, dass er sich nicht auf die Beziehung zwischen UN und Zivilgesellschaft beschränkt, wie es sein Titel suggeriert. Statt dessen stellt er die "Partnerschaft" zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt, die er als "Constituencies" der UN bezeichnet. Indem er den Terminus der "Constituency" einführt, vergrößert der Bericht jedoch eher das ohnehin bestehende Begriffswirrwarr in den Vereinten Nationen, in denen Begriffe wie "NGOs", "Zivilgesellschaft", "Privatsektor" und "Stakeholder" bisher nicht einheitlich verwendet werden.⁵

¹ ECOSOC Res. 1996/31 vom 25. Juli 1996 (Consultative relations between the United Nations and non-governmental organizations).

² Vgl. dazu James Paul (2003): The Arria Formula. New York: GPF (<http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm>).

³ Vgl. UN Dok. A/57/387 vom 9. September 2002, para. 139.

⁴ Vgl. Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (2004) („Cardoso-Report“).

⁵ Das Cardoso-Panel definiert den Begriff der „Constituency“ folgendermaßen: „Constituency: Comprises three broad sectors: civil society, the private sector and the State. Central Governments are the Member States of the United Nations, collectively constituting its membership. Others actors are of growing importance to the deliberative processes, operations and communications of the United Nations. The Panel suggests that the United Nations view these actors as constituencies, or stakeholders,

Zugleich verlagert er damit die Aufmerksamkeit weg von den Beziehungen zwischen UN und Zivilgesellschaft hin zu „Multi-Stakeholder“- oder „Multi-Constituency“-Ansätzen. Seine Empfehlungen zielen explizit auf eine Stärkung der Privatwirtschaft in den Vereinten Nationen und würden in der Konsequenz zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse und zum Teil sogar zu einer Schwächung der NGO-Beteiligung in den UN führen. Denn das Cardoso-Panel forderte indirekt auch die Verlagerung von finanziellen Mitteln weg von reinen NGO-Foren:

„The Secretariat should foster multi-constituency processes as new conduits for discussion of United Nations priorities, redirecting resources now used for single-constituency forums covering multiple issues.“⁶

Die Reaktionen auf den Cardoso-Bericht waren verhalten. Die meisten NGOs nahmen den Bericht nicht zur Kenntnis oder strafte ihn bewusst mit Missachtung. Einige äußerten sich enttäuscht über die vagen Vorschläge zur Ausweitung der Partizipationsrechte auf die Generalversammlung. Andere kritisierten explizit, dass das Panel sich nicht auf die Beziehungen zwischen UN und Zivilgesellschaft beschränkte sondern sich auch für eine stärkere Einbeziehung der Privatwirtschaft aussprach.

Auch die Regierungen reagierten auf den Cardoso-Bericht zurückhaltend. Bisher hat keine Regierung eine ausführliche Stellungnahme zu den Vorschlägen veröffentlicht. In der Debatte der Generalversammlung über den Bericht im Oktober 2004 wurde deutlich, dass viele Länder (u.a. China, Ägypten und Kuba) eine Ausweitung der Partizipationsrechte für NGOs strikt ablehnen. Aber auch traditionelle Befürworter einer stärkeren NGO-Beteiligung, wie einige Länder der EU, hielten sich in ihrer Unterstützung für den Cardoso-Bericht zurück.⁷ Der Präsident der Generalversammlung fasste die Stimmung unter den Mitgliedsstaaten folgendermaßen zusammen:

"Regarding relations between the United Nations and civil society contained in the Cardoso report, it was recognized that the contributions of nongovernmental organizations (NGOs) are

of the Organization's processes." Vgl. Cardoso-Report, Glossary.

⁶ Cardoso-Report, Proposal 5. Vgl. zur Bewertung des Cardoso-Reports auch die ausführlichere Stellungnahme von Martens, Jens/Paul, James (2004): Comments on the Report of the Cardoso Panel. New York: GPF (<http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/papers/cardoso/08gpf.pdf>).

⁷ Vgl. zu den Statements der Regierungen UN Dok. GA/10268 vom 4. Oktober und UN Dok. GA/10270 vom 5. Oktober 2005.

important for the work of the United Nations. However, it is clear from discussions that the modalities for their participation and their contribution to the work of the General Assembly still need to be considered. Several delegations advocated a simplification of the system of accreditation for representatives of civil society. A large number of delegations welcomed the existing cooperation on the local level between Governments and civil society on development issues. The hope was expressed that this cooperation would also be strengthened with the United Nations. However, several delegations advocated limiting such cooperation to the level of the Economic and Social Council.“⁸

Mehrere Versuche der brasilianischen Regierung, in der Generalversammlung eine Resolution zu den Vorschlägen des Cardoso-Berichts zu verabschieden, schlugen fehl.⁹ Der Prozess tritt seitdem auf der Stelle. In den Auseinandersetzungen um die Reform der Vereinten Nationen im Jahr 2005 war die Rolle der Zivilgesellschaft kein Thema, obwohl Kofi Annan in seinen Berichten wiederholt Empfehlungen des Cardoso-Panels aufgegriffen hatte.

3 Die Antwort Kofi Annans auf den Cardoso-Report

Als Antwort auf den Cardoso-Report veröffentlichte der UN-Generalsekretär im September 2004 einen Bericht, in dem er Vorschläge für die Verbesserung der Beziehungen zwischen UN und NGOs formulierte.¹⁰ Bemerkenswerterweise konzentrierte er sich in diesem Bericht auf die Beziehungen zwischen UN und NGOs im engeren Sinne und übernahm nicht das weitergehende „Multi-Constituency“-Konzept des Cardoso-Reports und die damit verbundenen Empfehlungen. Dies war sicherlich auch eine Reaktion auf die Kritik von NGOs und Regierungen.

- Annans Bericht enthält eine Reihe pragmatischer Vorschläge zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen UN und NGOs, unter anderem:
- Die Einrichtung eines Treuhandfonds, um die Teilnahme von NGOs aus Entwicklungsländern an UN-Veranstaltungen finanziell zu unterstützen.
- Die Vereinheitlichung der Akkreditierungsverfahren für NGOs.

⁸ UN Dok. A/59/PV.20 vom 5. Oktober 2005, S. 18.

⁹ Vgl. Brazilian Draft Resolution to the General Assembly on United Nations-Civil Society Relations, 16 February 2005 (<http://www.globalpolicy.org/ngos/int/un/access/2005/0216brazildraft.htm>).

¹⁰ Vgl. United Nations Secretary-General (2004).

- Die Formulierung eines Verhaltenskodex für NGOs, *"as one instrument to ensure that NGOs commit themselves to the aims of the Charter and act in a manner that reflects the intergovernmental character of the Organization."*¹¹
- Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen UN-Repräsentanten und NGOs auf der Länderebene.
- Die Einrichtung eines "Büros für Partnerschaften" im UN-Sekretariat und die Integration des bislang eigenständigen UN-Non-Governmental Liaison Service (NGLS) in dieses Büro.
- Die Veranstaltung informeller Hearings mit der Zivilgesellschaft im Vorfeld wichtiger UN-Ereignisse sowie unmittelbar vor der jährlichen Tagung der Generalversammlung.
- Die förmliche Öffnung der Generalversammlung für die Beteiligung von NGOs.

Kofi Annan betonte vor allem den letzten Vorschlag und wandte sich explizit gegen das Argument, die UN-Charta würde in Artikel 71 nur die Partizipation von NGOs im ECOSOC zulassen. Er betonte aber auch, dass bei einer förmlichen Akkreditierung bei der Generalversammlung die Rechte und Pflichten der NGOs klar definiert werden müssten:

*"There is nothing in Article 71 that would preclude the General Assembly from inviting NGOs to participate in its sessions and its work. There is considerable merit in opening the regular work of the General Assembly to increased participation by accredited NGOs. This is already taking place informally through panels, roundtables, NGO involvement in the preparatory work of the international conferences, the Special Sessions and high-level dialogue of the Assembly. One possible option could be to start with accreditation to the Main Committees, leaving for consideration at a later stage whether accreditation to the plenary should be considered. If the Assembly decides in favour of accrediting NGOs to the General Assembly's Main Committees, rights and responsibilities of participation would then need to be defined."*¹²

Die Öffnung der Generalversammlung für NGOs war der einzige Vorschlag, den Kofi Annan in das Jahr 2005 „hinüberrettete“ und der in seinem Reformbericht *"In larger freedom"* wieder auftauchte. Er forderte darin die Generalversammlung auf, Mechanismen zu schaffen, um ihr *"ein uneingeschränktes und systematisches*

Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft zu erlauben".¹³

Die Regierungen reagierten in der Debatte über Kofi Annans Reformagenda auf diesen Vorschlag erneut äußerst zurückhaltend. Zum Wortführer der Gegner einer stärkeren NGO-Beteiligung in der Generalversammlung machte sich Venezuela. Nach den Worten seines UN-Vertreters *"a green light had been given to flood the Assembly with non-governmental organizations of all types, including those that were most representative of the empire, in the name of a vague and unrepresentative civil society."*¹⁴ Dass diese Haltung in der Tendenz keineswegs eine Einzelmeinung darstellte, zeigten die Vorbereitungen auf den Weltgipfel 2005. Sie fanden weitgehend unter Ausschluss der Zivilgesellschaft statt.

4 Rückschlag oder „historisches Ereignis“? NGO-Beteiligung beim Weltgipfel 2005

Der Weltgipfel 2005 wurde als „high-level plenary meeting“ der Generalversammlung durchgeführt. Daher galten für den Gipfel auch die Verfahrensregeln der Generalversammlung. Eine Beteiligung von NGOs ist darin grundsätzlich nicht vorgesehen. Dies war eine bewusste Entscheidung der Regierungen, zu der es auch Alternativen gegeben hätte. Es wäre beispielsweise möglich gewesen, den Millennium+5-Gipfel als Sondertagung der Generalversammlung durchzuführen, vergleichbar den Rio+5- und Kopenhagen+5-Sondertagungen 1997 bzw. 2000. Diese Tagungen fanden unter breiter Einbeziehung von NGOs statt.

Offiziell begründet wurde der Ausschluss der NGOs vom Generalsekretär mit Sicherheits- und Kapazitätsproblemen. *"For security reasons and the space limitations in the United Nations building, the broader participation of civil society is unfortunately not possible,"* stellte er fest.¹⁵ NGOs wurden aber nicht nur vom Gipfel selbst sondern auch von seinem Vorbereitungsprozess weitgehend ausgeschlossen. Die Gipfelvorbereitungen fanden überwiegend im Rahmen informeller Konsultationen hinter verschlossenen Türen statt. NGOs hatten den Mangel an Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten in einem Brief an den UN-Generalsekretär frühzeitig kritisiert. Sie werteten dies als gravierenden Rückschritt gegenüber den Weltkonferenzen der 1990er Jahre und forderten eine Öffnung des Vorbereitungsprozesses und eine stärkere Betei-

¹¹ Ebd., para. 34.

¹² Ebd., para. 25.

¹³ United Nations Secretary-General (2005), para. 162

¹⁴ UN Dok. GA/10339 vom 8. April 2005.

¹⁵ UN Dok. A/59/545 vom 1. November 2004, para. 21.

ligung von NGOs beim Gipfel selbst.¹⁶ Ihre Intervention hatte keinen Erfolg.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft beschränkte sich auf zweitägige informelle Hearings der Generalversammlung mit Vertretern von Wirtschaft und NGOs im Juni 2005. An ihnen nahmen 230 Vertreter von NGOs in Konsultativstatus beim ECOSOC, anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie der Wirtschaft als sogenannte „aktive Teilnehmer“ teil.¹⁷ Sie wurden aus einer Liste von rund 1000 Bewerbern vom Präsidenten der Generalversammlung auf Vorschlag einer NGO-Task Force ausgewählt. Die 10-köpfige Task Force war vom Präsidenten der Generalversammlung in Abstimmung mit NGLS eingesetzt worden.

Die Hearings fanden zu einem relativ späten Zeitpunkt im Vorbereitungsprozess des Gipfels statt und hatten keinen nachweisbaren Einfluss auf die Gipfelergebnisse. Sie hatten eher Symbolcharakter und sollten vermutlich vor allem die Offenheit von Regierungen und UN gegenüber nichtstaatlichen Akteuren unter Beweis stellen. Dennoch wurden sie von manchen NGO- und UN-Sprechern als "historisches Ereignis" gefeiert.¹⁸ In der Tat gab es bis dahin keine derartige Veranstaltung im Rahmen der Generalversammlung. In anderen Zusammenhängen führten die Vereinten Nationen allerdings bereits in den vergangenen Jahren Hearings und interaktive Dialoge mit NGOs und Privatwirtschaft durch, beispielsweise die Hearings über Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2000 und die interaktiven Dialogveranstaltungen bei der Monterrey-Konferenz und dem Johannesburg-Gipfel 2002. Die Hearings 2005 stellten daher *de facto* keinen Präzedenzfall dar.

Am Weltgipfel vom 14. bis 16. September 2005 und der ihm vorausgehenden Sitzung über Entwicklungsfinanzierung durften lediglich drei Vertreter von NGOs und Gewerkschaften sowie zwei Wirtschaftsvertreter teilnehmen und ein Statement abgeben. Allen anderen wurde „aus Sicherheitsgründen“ der Zugang zum UN-Gebäude verwehrt. Die drei Redner beim Gipfel selbst erhielten erst am späten Abend des 16. September 2005 das Wort, nachdem das Abschlussdokument verabschiedet worden war und die meisten Regierungsvertreter bereits den Saal verlassen hatten.¹⁹

Angesichts dieser Symbolik und des weitgehenden Ausschlusses der NGOs markiert der Weltgipfel 2005 weniger ein „historisches Ereignis“ als eher einen Tiefpunkt in den Beziehungen zwischen UN und Zivilgesellschaft. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass das Abschlussdokument des Gipfels nur am Rande auf die Beziehungen zwischen UN und NGOs eingeht.

5 Rolle der Zivilgesellschaft im „Final Outcome Document“

Im Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 formulieren die Regierungen Absichtserklärungen zu folgenden vier Themenbereichen:²⁰

- Entwicklung
- Frieden und kollektive Sicherheit
- Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit
- Stärkung der Vereinten Nationen

Die Rolle von NGOs und Zivilgesellschaft erwähnen sie in den Kapiteln über Entwicklung und die Stärkung der UN, und dort jeweils in einem Atemzug mit der Privatwirtschaft. Unter der Überschrift "Globale Partnerschaft für Entwicklung" bekräftigen sie unter anderem, "*to enhance the contribution of non-governmental organizations, civil society, the private sector and other stakeholders in national development efforts, as well as in the promotion of the global partnership for development.*"²¹ Im Abschnitt über die zukünftige Rolle des ECOSOC stellen sie fest, "*[that] the Council should serve as a quality platform for high-level engagement among Member States and with the international financial institutions, the private sector and civil society on emerging global trends, policies and action [...].*"²²

Explizit auf die Rolle nichtstaatlicher Akteure gehen die Regierungen am Ende des Abschlussdokuments ein. Dort stellen sie fest: "*We welcome the positive contributions of the private sector and civil society, including non-governmental organizations, in the promotion and implementation of development and human rights programmes and stress the importance of their continued engagement with Governments, the United Nations and other international organizations in these key areas.*"²³ Und weiter: "*We welcome the dialogue between those organizations and Member States, as reflected in the first informal interactive hearings of the General Assembly with representatives of non-*

¹⁶ Vgl. <http://www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/ga/2004/1112letter.htm>.

¹⁷ Vgl. dazu den Bericht des Präsidenten der Generalversammlung über die Hearings: UN Dok. A/60/331 vom 2. September 2005.

¹⁸ Ebd., para.8.

¹⁹ Vgl. dazu UN NGLS Roundup Issue 124 (October 2005).

²⁰ Vgl. United Nations General Assembly (2005).

²¹ Ebd., para. 22(e).

²² Ebd., para. 155(a).

²³ Ebd., para. 172.

governmental organizations, civil society and the private sector."²⁴

Mit diesen Sätzen bestätigen die Regierungen lediglich den gegenwärtigen Stand der Beziehungen zwischen UN und Zivilgesellschaft, sie eröffnen aber keine Perspektiven für deren Weiterentwicklung.

Relevant für die künftige Rolle der NGOs in den UN sind aber nicht nur die Passagen des Abschlussdokuments, in denen sie explizit erwähnt werden. Zu beachten sind auch die Teile, in denen sie explizit *nicht* erwähnt werden. Das gilt insbesondere für die geplante Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) und den neuen Menschenrechtsrat. Die Detailverhandlungen über diese neuen UN-Gremien begannen erst nach dem Weltgipfel. Es besteht die Gefahr, dass im Rahmen dieser Verhandlungen bereits erreichte Beteiligungsrechte für NGOs, insbesondere im Menschenrechtsbereich, wieder zurückgeschraubt werden.

6 Schlussfolgerungen

Die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und NGOs befinden sich nach den dynamischen Entwicklungen der 1990er Jahre in einer kritischen Phase. Alle Versuche einer Erweiterung der formellen Partizipationsrechte für NGOs sind bislang gescheitert. Auf die zunehmende (quantitative) Präsenz nichtstaatlicher Akteure in den UN reagieren manche Regierungen eher defensiv und warnen vor einer "Überflutung" der Weltorganisation durch NGOs. Aber auch Regierungen, die gegenüber NGO-Belangen traditionell aufgeschlossener waren, hielten sich in den aktuellen Reformauseinandersetzungen in dieser Hinsicht zurück. Sie fürchteten offensichtlich, dass die ohnehin schwierigen Reformverhandlungen durch die Einbeziehung nichtstaatlicher "Störenfriede" noch komplizierter würden, und wollten keine zusätzliche Reformbaustelle neben Sicherheitsrat, Menschenrechtsrat, Peacebuilding Commission, ECOSOC und den Verwaltungsreformen im UN-Sekretariat eröffnen.

Immer mehr Regierungen, UN-Institutionen und auch einige NGOs favorisieren angesichts der Blockaden gegenüber weitergehenden formellen Partizipationsrechten eher informelle Kooperationsformen im Rahmen von Multistakeholder-Initiativen und "Partnerschaften" öffentlicher und privater Akteure. Die neue Governance-Struktur des Global Compact, die der UN-Generalsekretär im August 2005 bestätigte, bil-

det dafür möglicherweise einen neuen Präzedenzfall.²⁵

Angesichts dieser Tendenzen und der Erfahrungen mit der NGO-Beteiligung beim Weltgipfel 2005 zeichnet sich für die künftigen Beziehungen zwischen UN und NGOs folgendes Szenario ab: Auf der einen Seite verlagern sich zwischenstaatliche Verhandlungen und Entscheidungsprozesse weg von Weltkonferenzen und Sondergeneralversammlungen mit breiter NGO-Beteiligung hin zu quasi „NGO-freien“ Räumen, z.B. informellen Konsultationen der Generalversammlung. Auf der anderen Seite gewinnen Multi-Stakeholder-Initiativen weiter an Bedeutung, in die nur ausgewählte NGOs, die ihre Kooperations- und Dialogbereitschaft gegenüber Regierungen und Wirtschaft bewiesen haben, einbezogen werden.

Eine solche Entwicklung könnte für die öffentliche Unterstützung der UN fatale Folgen haben. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen würden vermutlich als Reaktion auf diese Tendenzen auf Distanz zu den Vereinten Nationen gehen. Nach IWF, Weltbank und WTO würden auch die UN verstärkt ins Visier der globalisierungskritischen Bewegung geraten.

Gerade angesichts der fortgesetzten politischen Attacken aus den USA wären die Vereinten Nationen jedoch auf eine stärkere öffentliche Unterstützung dringend angewiesen. Transparenz und Offenheit ihrer Entscheidungsprozesse und die breite Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen wären dafür notwendige Voraussetzungen. Dies würde auch zur Stärkung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit unter dem Dach der Vereinten Nationen beitragen - eine Einschätzung, die auch der UN-Generalsekretär teilt, wenn er feststellt: "*Expanding and deepening the relationship with NGOs will further strengthen both the institution and the intergovernmental debate. This is an opportunity for the United Nations to enhance its impact in a world that is remarkably different from the one in which it was founded nearly 60 years ago.*"²⁶

Konkrete Ansatzpunkte für Reformen in den Beziehungen zwischen UN und NGOs ergeben sich aus den weiterhin ungelösten Strukturproblemen und den Empfehlungen, die im Cardoso-Bericht und dem darauf bezogenen Bericht des Generalsekretärs genannt wurden. Und auch die gegenwärtigen Reformverhandlungen in Hinblick auf den Menschenrechtsrat, die Peacebuil-

²⁴ Ebd., para. 173.

²⁵ Vgl. UN Global Compact (2005): The Global Compact's Next Phase. New York: UN. (http://www.unglobalcompact.org/content/AboutTheGC/gc_gov_framework.pdf).

²⁶ United Nations Secretary-General (2004), para. 3.

ding Commission und den ECOSOC sind für die künftige Rolle der NGOs in den UN relevant. Der Präsident der 60. Generalversammlung, der Schwede Jan Eliasson, hat angekündigt, diesen Aspekten mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Auf seiner Reformagenda sollten daher die folgenden Themen nicht fehlen:

Generalversammlung: Trotz des Widerstandes mancher Regierungen sind die Vorschläge Kofi Annans für eine "uneingeschränkte und systematische" Einbeziehung der NGOs in die Arbeit der Generalversammlung nicht vom Tisch. Auch die Vereinheitlichung der Akkreditierungsverfahren für NGOs bleibt im Zuge des Abbaus überflüssiger Bürokratie im UN-Sekretariat relevant. Als pragmatischen ersten Schritt zur Überwindung des gegenwärtigen Reformstillstandes könnte die Generalversammlung eine *Open-ended Working Group* einsetzen, die innerhalb eines Jahres konkrete Vorschläge zur Stärkung und Vertiefung der Beziehungen zwischen UN und Zivilgesellschaft, auch in Hinblick auf die Generalversammlung, erarbeiten sollte. Ihre Sitzungen sollten NGOs offen stehen.

Hearings mit NGOs: Komplementär zu anderen Formen der Partizipation können Hearings mit Vertretern von NGOs dazu dienen, Erfahrungen und Positionen der Zivilgesellschaft gegenüber Regierungen und UN deutlich zu machen. Sie können ein sinnvoller Schritt sein, um die Generalversammlung weiter für NGOs zu öffnen. Wie von Kofi Annan vorgeschlagen, könnten thematische Hearings regelmäßig im Vorfeld zu wichtigen Ereignissen und den jährlichen Tagungen der Generalversammlung stattfinden. Auch der Sicherheitsrat könnte das Instrument der Hearings wesentlich häufiger und systematischer nutzen als bisher. Die Regierungen dürfen solche Hearings allerdings nicht als Feigenblatt missbrauchen, um das Fehlen weitergehender Partizipationsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft zu verschleiern.

Menschenrechtsrat: Eine zentrale Frage bei der Transformation der Menschenrechtskommission des ECOSOC in einen neuen Menschenrechtsrat ist die künftige Einbeziehung der NGOs. Bei den bisherigen Verhandlungen in der Generalversammlung war umstritten, ob die Konsultativregeln des ECOSOC auf den neuen Menschenrechtsrat übertragen werden sollten, oder ob die wesentlich restriktiveren Verfahrensregeln für Nebenorgane der Generalversammlung gelten sollten. Würden sich die Regierungen auf die restriktiveren Regeln einigen, würden sie die NGO-Beteiligung erheblich einschränken und damit die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des neuen Menschenrechtsrates in erheblichem Maße beeinträchtigen. Die Ausweitung der Konsultativ-

regeln des ECOSOC auf den Menschenrechtsrat könnte dagegen einen Präzedenzfall für andere Gremien des UN-Systems darstellen.

Kommission für Friedenskonsolidierung: Die Peacebuilding Commission wird als zwischenstaatliches Beratungsgremium von der Generalversammlung eingesetzt. Eine systematische Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure haben die Regierungen den bisherigen Resolutionsentwürfen zufolge nicht vorgesehen. Immerhin soll die Peacebuilding Commission aufgerufen werden, *"to consult with civil society organizations, including women's organizations, engaged in peacebuilding activities, as appropriate."*²⁷ Diese Formulierung bietet Raum für die unterschiedlichsten Formen der Beteiligung. Sobald die Kommission Anfang 2006 Ihre Tätigkeit aufgenommen hat, wird sich zeigen, wie sie in die Praxis umgesetzt wird.

ECOSOC: Im Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 vereinbarten die Regierungen, den ECOSOC zu einer Art "MDG-Council" umzuwandeln. Seine künftige Aufgabe soll vor allem darin bestehen, jährlich die Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, zu überprüfen. Dies soll auch unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft erfolgen. Für NGOs eröffnen sich damit im ECOSOC eventuell neue Möglichkeiten, den Regierungen unabhängige Analysen und Erfahrungen mit der Umsetzung der Entwicklungsziele zu präsentieren und damit auf die weitere Verwirklichung dieser Ziele und den entwicklungspolitischen Diskurs insgesamt Einfluss zu nehmen.

Multi-Stakeholder-Ansätze und Partnerschaften: Der Boom von „Multistakeholder-Initiativen“ und „Partnerschaften“ zwischen Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft setzt sich im UN-System ungebremst fort. Über den Erfolg und die potentiellen Nebenwirkungen der bestehenden Initiativen haben die UN jedoch bislang keine systematische Untersuchung durchgeführt. Bevor sie diese Ansätze weiter verfolgen, sollten sie daher ihre Partnerschaftsprojekte einer umfassenden unabhängigen Evaluierung unterziehen. Dabei sollten sie auch untersuchen, welchen Einfluss privatwirtschaftliche Interessenvertreter im Rahmen der Multi-Stakeholder-Initiativen auf die Analyse globaler Probleme, die politische Strategiebildung und die Finanzierung von UN-Projekten haben. In keinem Fall können diese selektiven Partnerschaften systematische

²⁷ Draft Resolution vom 18. November 2005, vorgelegt von den Ständigen Vertretern Dänemarks und Tansanias, para. 23. (<http://www.globalpolicy.org/reform/topics/abc/2005/1118draft.pdf>).

Partizipationsrechte für NGOs innerhalb der UN ersetzen.

Verhaltenskodex für NGOs: Spiegelbildlich zu den Forderungen nach einer Ausweitung der Partizipationsrechte für NGOs sind auch Forderungen nach einem Verhaltenskodex für NGOs laut geworden. Sowohl das Cardoso-Panel als auch der UN-Generalsekretär griffen dieses Thema in ihren Berichten auf. Mit einem solchen Verhaltenskodex sollen NGOs demonstrieren, dass sie die Ziele der UN-Charta unterstützen. Grundsätzlich können NGOs die Idee eines solchen Verhaltenskodex unterstützen, solange sichergestellt ist, dass Regierungen und UN-Sekretariat ihn nicht missbrauchen, um politische Konditionalitäten an die Akkreditierung von NGOs zu knüpfen und auf diese Weise missliebige und regierungskritische Gruppen auszuschließen.

NGLS: Der UN-Generalsekretär hat in seinem Bericht zum Cardoso-Report zu Recht auf das hohe Ansehen hingewiesen, dass NGLS bei NGOs genießt. NGLS hat mit seinen Büros in Genf und New York und seinen Informationsdiensten maßgeblich dazu beigetragen, die Partizipationsfähigkeiten von NGOs in den UN zu stärken. Viele Regierungen und UN-Organisationen haben die Arbeit von NGLS bisher zu wenig gewürdigt und sich mit freiwilligen Beitragsleistungen an diese Einrichtung zurückgehalten. Mit Blick auf die daraus resultierenden finanziellen Schwierigkeiten von NGLS hat Kofi Annan vorgeschlagen, NGLS in das UN-Sekretariat zu integrieren. Dadurch sollte sein institutionelles Standing erhöht und seine Finanzierung auf eine stabilere Grundlage gestellt werden. Kurzfristig geschah jedoch das Gegenteil. Die bisherigen Unterstützer hielten sich nach der Ankündigung Kofi Annans mit freiwilligen Beitragszahlungen zurück, ohne dass das UN-Sekretariat die Finanzierungslücke ausgleichen konnte.

NGOs haben in einem Brief an den UN-Generalsekretär auf die prekäre Lage von NGLS hingewiesen und gefordert, sowohl die institutionelle Unabhängigkeit von NGLS aufrechtzuerhalten, als auch die nachhaltige Finanzierung seiner Arbeit sicherzustellen.²⁸

Transparenz und Dialog: Die Mitwirkung von NGOs in den UN kann bereits durch relativ einfache und unbürokratische Maßnahmen verbessert werden. Der UN-Generalsekretär hat selbst vorgeschlagen, künftig besser organisierte und systematische Konsultationen zwischen dem UN-Sekretariat und den NGOs durchzuführen.²⁹ Auch die Transparenz von Diskussions- und Verhandlungsprozessen in den UN kann ohne großen Aufwand erhöht werden. Bei der kostenlosen Bereitstellung aller UN-Dokumente im Internet im Rahmen des Official Documents System (ODS) hat es in den letzten Jahren Fortschritte gegeben. Sinnvoll wäre es jedoch, auch Arbeits- und Diskussionspapiere, Briefe, Briefings und Hintergrundstudien der Öffentlichkeit auf der Homepage der UN systematisch zugänglich zu machen. Im Follow-up zum Weltgipfel 2005 hat der Präsident der Generalversammlung positive Schritte in diese Richtung unternommen.³⁰

Vom Ausgang der Reformen in all diesen Bereichen wird es abhängen, ob der oben skizzierte Trend zur Exklusivität und Selektivität in den Beziehungen zwischen UN und NGOs sich fortsetzt oder ob es zu einer systematischen Stärkung der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung in den UN und damit auch zur Stärkung eines pluralistischen Multilateralismus unter dem Dach der Vereinten Nationen kommt.

Der Autor:

Jens Martens leitet das Europabüro des Global Policy Forums.

²⁸ Vgl. International NGO Task Group on Legal and Institutional Matters, Letter to the Secretary General about NGLS, 25. Oktober 2004 (<http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/panels/cardoso/1025intglim.htm>).

²⁹ United Nations Secretary-General (2004), para. 54.

³⁰ Vgl. <http://www.un.org/ga/president/60/summitfollowup/>

7 Quellen

Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations (2004): We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. New York: United Nations (UN Dok. A/58/817 vom 11. Juni 2004) (“Cardoso Report”).

United Nations General Assembly (2005): 2005 World Summit Outcome. New York: UN (UN Dok. A/RES/60/1 vom 16. September 2005)

United Nations Secretary-General (2005): In larger freedom: towards development, security and human rights for all. New York: UN (UN Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005) (dt.: „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“). www.un.org/largerfreedom/

United Nations Secretary-General (2004): Report of the Secretary-General on the implementation of the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations. New York: UN (UN Dok. A/59/354 vom 13. September 2004).

Mehr Informationen finden Sie unter
www.fes.de/globalization

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

Global Policy Forum Europe
Bertha-von-Suttner-Platz 13
53111 Bonn
Germany
Tel.: +49 - (0) 228-9650 510
Fax: +49 - (0) 228-9638 206
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org