

GLOBAL ISSUE PAPERS



NO. 21 | SEPTEMBER 2005 |
DEUTSCHE VERSION

***Die Reform der Vereinten Nationen –
Chancen auf eine Erneuerung zivilgesellschaftlicher Beteiligung?
Eine Bestandsaufnahme bestehender Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs in
den Vereinten Nationen und Perspektiven für die Zukunft***

Von Julia Leininger, Universität Heidelberg



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Global Issue Papers, No. 21:
Die Reform der Vereinten Nationen – Chancen für die Erneuerung zivilgesellschaftlicher
Beteiligung? Eine Bestandsaufnahme der Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs in den
Vereinten Nationen und Perspektiven für die Zukunft
von Julia Leininger
Herausgegeben von der Heinrich Böll Stiftung
© Heinrich Böll Stiftung 2005
Alle Rechte vorbehalten

Die vorliegenden Beiträge müssen nicht die Meinung der Herausgeberin wiedergeben.

Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, D-10178 Berlin
Tel: ++49/30/285340; fax: ++49/30/28534109
info@boell.de www.boell.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Dank	6
1. Einleitung	7
2. Status quo: Beteiligung von NGOs im System der Vereinten Nationen	9
2.1 Zivilgesellschaft im Kontext der Vereinten Nationen	9
2.2 Formal-rechtlicher Status und faktische Beteiligung von NGOs	11
2.2.1 Formal-rechtliche und informelle Mitwirkung von NGOs	12
2.2.2 Die VN-Weltkonferenzen in den 1990er Jahren	18
2.2.3 Juni 2005: Informelle NGO-Anhörungen in der Generalversammlung	20
3. Der Cardoso-Bericht „We the peoples: Civil society, the United Nations and global governance“	24
3.1 Mandat, Zusammensetzung und Arbeitsweise	25
3.2 Inhalte des Cardoso-Berichts	25
3.3 Bewertung	26
4. Aktuelle Vorschläge zur VN-Reform - Chancen auf eine Erneuerung der NGO-Beteiligung im VN-System?	29
4.1 Öffnung der Generalversammlung	30
4.2 Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC)	30
4.3 Menschenrechtskommission goes Menschenrechtsrat	31
4.4 Institutionalisierung einer <i>Peacebuilding</i> -Kommission	31
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	32
Literatur	37
Die Heinrich Böll Stiftung	40
Über die Autorin	41

Schaubild und Tabellen

<i>Schaubild 1</i>	Die Zivilgesellschaft im Kontext der Vereinten Nationen	10
<i>Tabelle 1</i>	Überblick: NGO-Beteiligung im VN-System	17
<i>Tabelle 2</i>	NGO-Anhörungen (2005): Formal-rechtlicher Status der Organisationen	20
<i>Tabelle 3</i>	NGO-Anhörungen (2005): Regionale Zugehörigkeit der Organisationen	21
<i>Tabelle 4</i>	NGO-Anhörungen (2005): Thematische Ausrichtung der Organisationen	23
<i>Tabelle 5</i>	Bewertung der Anhörungen von NGOs, Zivilgesellschaft und dem Privatsektor in der VN-Generalversammlung (Juni 2005)	25
<i>Tabelle 6</i>	Reforminitiativen und -berichte zur Stärkung der NGO-Beteiligung in den Vereinten Nationen	24

Vorwort

Das Jahr 2005 wird, so steht zu hoffen, zum entscheidenden Jahr für eine grundlegende Reform der Vereinten Nationen. Mitte September 2005 soll die 60. UN-Generalversammlung auf dem *Millenium* +5-Sondergipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs umfassend über die institutionelle und inhaltliche Weiterentwicklung der UN beraten. Auf der Tagesordnung stehen die neuen globalen Herausforderungen für die internationale Sicherheit und die Armutsüberwindung sowie der seit langem konstatierte Bedarf institutioneller Reformen der UNO. Im Vorbereitungsprozess auf den M +5-Gipfel kündigen sich viel versprechende Neuerungen an: die Schaffung einer *Peacebuilding*-Kommission und die Aufwertung der Menschenrechtskommission in einen Menschenrechtsrat, um nur zwei zu nennen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung begleitet diesen Prozess, indem sie sich an der deutschen und internationalen Diskussion zu dieser zentralen Fragestellung beteiligt und umfassende Hintergrundinformationen bereitstellt. Die Stiftung beauftragte Julia Leininger von der Universität Heidelberg, die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der UNO und am UN-Reformprozess zu untersuchen. Anlass hierfür war zum einen der im Juni 2004 veröffentlichte Bericht *We the peoples: Civil society, the United Nations and global governance* der so genannten *Cardoso* Kommission. Zum anderen fanden vom 23.-24. Juni 2005 erstmals Anhörungen der NGOs und des Privatsektors in der UN-Generalversammlung statt. Trotz der hohen NGO-Aktivitäten in der UNO wurde die NGO-Beteiligung als Reformgegenstand in der aktuellen Debatte marginalisiert und von anderen Themen wie der Sicherheitsratsreform überschattet.

Das vorliegende Diskussionspapier fasst die wichtigsten Inhalte und Empfehlungen der *Cardoso* Kommission zusammen. Sie stellt den *Cardoso*-Bericht in den Kontext der bereits bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs im VN-System. Andererseits betrachtet sie ihn im Lichte anderer Reformberichte und der aktuellen Debatte um den M +5-Gipfel. Außerdem analysiert sie die Chancen auf eine Erneuerung der NGO-Beteiligung im VN-System anhand ausgewählter Reformvorschläge wie die *Peacebuilding*-Kommission. Aufgrund ihrer Neuartigkeit kommt der Analyse der NGO-Anhörungen im Juni 2005 ein besonderer Stellenwert zu. Schließlich gelangt sie zu 15 Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die eine Einordnung und Bewertung des komplexen UN-Reformprozesses ermöglichen.

Die Heinrich Böll Stiftung wird auch weiter ihre Partner bei der Beteiligung an internationalen Politikprozessen unterstützen. Der neu vorgeschlagenen *Peacebuilding*-Kommission und dem Menschenrechtsrat gilt dabei unsere besondere Aufmerksamkeit. Sollte es zu einer umfangreichen Reform im Herbst 2005 oder danach kommen, wird es unsere Aufgabe sein, gemeinsam mit unseren Partnern auf eine Qualitätssicherung zu dringen. Wir hoffen, dass das vorliegende *Policy Paper* zu einer inhaltlichen und politischen Erweiterung der laufenden Diskussion, vor allem aber des *follow-ups* vom M +5-Gipfel beiträgt.

Informationen zu den zahlreichen Aktivitäten der Heinrich Böll Stiftung zu Fragen der Globalisierung und der Weiterentwicklung der Vereinten Nationen finden Sie unter www.globAlternative.org, www.boell.de/voelkerrecht und natürlich auf unserer Homepage www.boell.de.

Zuletzt gilt mein Dank der Autorin Julia Leininger für ihre hervorragende Arbeit, sowohl in der Analyse, als auch im Zusammentragen zahlreicher offizieller aber auch informeller Quellen für diese einzigartige Zusammenstellung zur Genese des *Cardoso*-Berichtes. Mein Dank gilt auch meinem Kollegen Marc Berthold in unserem Büro in Washington für seine tatkräftige und äußerst kompetente Unterstützung vor Ort sowie Dr. Thomas Fues vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, der mit Rat und Tat stets einen wertvollen Beitrag zu unserer Arbeit im Bereich der UN-Reform leistet.

Sascha Müller-Kraenner
Leiter Referatsgruppe Europa, Nordamerika

Dank

Das vorliegende Papier wäre nicht entstanden ohne die vielfältigen Einblicke in die VN- und NGO-Welt, die mir durch persönliche Gespräche gewährt wurden.

Zuvörderst gilt mein herzlicher Dank *Thomas Fues* vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik für seine unermüdliche Diskussionsbereitschaft und seinen wertvollen Rat.

Für ihre Bereitschaft, zu einem Interview danke ich:

Mary Racelis, Mitglied des *Cardoso*-Panels (24.06.2005)

Alejandra Pera, UNDP (27.06.2005)

Jens Martens, *Global Policy Forum* (27.06.2005)

Pera Wells, *World Federation of the United Nations* (28.07.2005, Telefoninterview)

und denjenigen, mit denen ich während der NGO Anhörungen am 23. und 24.06.2005 in New York Gespräche führte, die aber nicht genannt werden wollen.

Ich danke *Marc Berthold*, Heinrich Böll Stiftung, Washington für seinen *Insider*-Blick und *Barbara Unmüßig*, Vorstand der Heinrich Böll Stiftung für Ihre profunden Informationen über die VN-Weltkonferenzen.

Nicht zuletzt danke ich *Claudia Zilla*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin und *Katrin Falk* für deren kompetente Unterstützung.

„The United Nations once dealt only with Governments. By now we know that peace and prosperity cannot be achieved without partnerships involving Governments, international organizations, the business community and civil society. In today's world we depend on each other.“

Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen

„Each year I come here – we make our proposals and I don't see anything being solved. There are women and children dying every day. We don't have a millenium to solve these problems.“

Cathy Thunderbird, Coast Salish Nation,
The Flying Eagle Women's Fund

1 Einleitung

In der Milleniumserklärung aus dem Jahr 2000 steckten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) das Ziel:

„...to give greater opportunities to the private sector, non-governmental organizations, and civil society, in general, to contribute to the realization of the organization's goals and programmes.“¹

In den aktuellen Vorschlägen zur Reform der Vereinten Nationen findet sich dieses Ziel nur am Rande wieder.

Vom 14.-16. September 2005 treffen sich die Staats- und Regierungschefs im Rahmen einer offiziellen Sitzung der VN-Generalversammlung zum Millenium +5-Gipfel. Das eigentliche Anliegen dieses Gipfels ist die Revision des Umsetzungsstandes der im Jahr 2000 verabschiedeten Milleniumserklärung² und der damit eng verbundenen Millenium-Entwicklungsziele (*Millenium Development Goals*). Der Vorbereitungsprozess auf den M +5-Gipfel hat aber eine ungeahnte Richtung genommen:

In die seit Jahren geführte politische Debatte über die Reform der Vereinten Nationen ist Schwung gekommen. Die VN-Mitgliedstaaten zeigen nun endlich die bislang fehlende politische Bereitschaft, um institutionelle Reformen der Weltorganisation einzuleiten. Für viele Beobachter/innen kam diese Entwicklung überraschend. Sie ist vor allem auf das Zusammenspiel von vier Entwicklungen zurückzuführen:

Erstens ist in den vergangenen fünf Jahren deutlich geworden, dass es für die Realisierung globaler Politiken wie die Millenium-Entwicklungsziele³ oder die Erhaltung des Weltfriedens eines erneuerten institutionellen Rahmens bedarf. Die reformierten Vereinten Nationen könnten einen solchen Rahmen bieten.

Zweitens stellte der US-amerikanische Unilateralismus im Fall des militärischen Angriffs auf den Irak im Jahr 2003 die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen in Frage. Der militärische Angriff ohne ein legitimierendes Mandat des VN-Sicherheitsrates setzte eine Debatte über die Rahmenbedingungen multilateralen Engagements und die Erneuerung des Systems kollektiver Sicherheit in Gang.

Drittens hatten die Vorbereitungen auf den M +5-Gipfel im September 2005 eine katalytische Funktion, indem sie die Reformdynamik maßgeblich befördert haben.⁴

¹ UN-Dok. A/Res./55/2, *United Nations Millenium Declaration*.

² UN Dok. A/Res/55/2 vom 08. September 2000.

³ Die zehn Millenium-Entwicklungsziele stellen den Umsetzungsplan der Milleniumserklärung dar und gehen auf einen Bericht des VN-General-Sekretärs vom 06. September 2001 zurück (UN-Dok. A/56/326).

⁴ Für einen detaillierten Fahrplan des Vorbereitungsprozesses s. Martens, Jens 2005, S. 18-23.

Viertens spielte der VN-Generalsekretär *Kofi Annan* eine entscheidende Rolle im Reformprozess. Es ist unter anderem seinem beharrlichen und nachdrücklichen Engagement zu verdanken, dass die VN-Reformdebatte immer wieder aufgegriffen wurde und vom „Dauerbrenner“ im politischen Diskurs zu einer vielversprechenden Reforminitiative wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass eine Reform der Vereinten Nationen auf dem M +5 Gipfel eingeleitet wird.

Dies gilt jedoch nicht alle Reformbereiche in gleichem Maße: Aller Voraussicht nach bleibt die seit Jahren geforderte Veränderung der Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten von zivilgesellschaftlichen Organisationen zum und im System der Vereinten Nationen vorerst dem *Status quo* verhaftet. Obwohl der so genannte *Cardoso*-Panel im April 2004 den Reformbericht „*We the peoples: Civil society, United Nations and global governance*“⁵ vorlegte (s. Kapitel 3), ist dieses Thema fast gänzlich von der aktuellen Reformagenda verschwunden. Die Gründe hierfür stellen sich mannigfach dar: Beispielsweise haben andere Themen, vor allem die Sicherheitsratsreform, die VN-Debatte polarisiert; die Zivilgesellschaft spricht nicht mit einer Stimme und die Diskussion um die zivilgesellschaftliche Beteiligung kreist seit einigen Jahren um die gleichen Forderungen seitens der Nichtregierungsorganisationen (NGO). Zudem zeigen die Mitgliedstaaten nur geringe Bereitschaft, am derzeitigen Stand etwas zu ändern.

Während die zivilgesellschaftlichen Zugangs- und Beteiligungsformen als Gegenstand der Reform in der aktuellen Debatte außen vor bleiben, haben NGOs den Vorbereitungsprozess für den Gipfel im September 2005 genutzt, um die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten auszuschöpfen und sich hinsichtlich der von *Kofi Annan* im März 2005 vorgelegten Reformagenda *In larger Freedom* zu positionieren. „Offiziell“ trugen die NGOs ihre Forderungen zur Reformagenda bei den ersten informellen, interaktiven Anhörungen von nicht-staatlichen Organisationen in der VN-Generalversammlung am 23./24. Juni 2005 (s. Abschnitt 2.2.3) vor.

Die geringe Aussicht auf eine Reform zivilgesellschaftlicher Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten in diesem Jahr bedeutet nicht, dass diese grundsätzlich zum Scheitern verurteilt ist. Alle Reformvorschläge, außer die Erneuerung des Sicherheitsrates, bedürfen keiner Änderung der VN-Charta⁶. Sie werden durch die VN-Organen selbst durchgeführt werden. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen kann also noch im Umsetzungsprozess der im September 2005 eingeleiteten Reformen neu verhandelt werden.

Darum soll das vorliegende *Policy Paper* primär als Referenzdokument für das *follow-up* des M +5-Gipfels und für zukünftige Reforminitiativen im Bereich der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen im System der Vereinten Nationen dienen. Es hält den zivilgesellschaftlichen Beitrag am aktuellen VN-Reformprozess fest und beschreibt sowohl die bestehenden Reformvorschläge zur institutionellen Reform der Vereinten Nationen als auch diejenigen zur zivilgesellschaftlichen Beteiligung im VN-System.

⁵ *Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*; UN-Dok. A/58/817 vom 11. Juni 2004.

⁶ Einer Änderung der VN-Charta müssen 2/3 der Mitglieder, also derzeit 128 Staaten zustimmen. Eine Charta-Änderung tritt erst in Kraft, wenn sie von 2/3 der Mitgliedstaaten ratifiziert wurde.

2 Status quo: Beteiligung von NGOs im System der Vereinten Nationen

2.1 Zivilgesellschaft im Kontext der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen sind eine intergouvernementale Universalorganisation, der 191 Mitgliedstaaten angehören. Sie sind im Jahr 1945 entstanden, zu einem Zeitpunkt als souveräne Staaten die zentralen und unangefochtenen Akteure internationaler Politik waren. Für das bessere Verständnis der Handlungslogik, die sich hinter den Vereinten Nationen verbirgt, ist ein kurzer Ausflug in die Geschichte der Organisation hilfreich: Ein Großteil der gegenwärtig existierenden, souveränen Staaten entstand erst in der Dekolonialisierungsphase (ca. 1960–1979) und trug maßgeblich zum sprunghaften Anstieg von ursprünglich 51 auf derzeit 191 Mitglieder bei. Das völkerrechtliche Souveränitätsprinzip diente in der ersten Hälfte der VN-Existenz also primär als Unterscheidungskriterium innerhalb der Staatenwelt.

Mittlerweile haben sich die Parameter internationaler Politik verändert. Im Laufe der Organisationsgeschichte, und nicht zuletzt im Zuge der Globalisierung, nahm der Einfluss von nicht-staatlichen Akteuren auf die internationale Politik zu. Auch die Vereinten Nationen arbeiten vermehrt mit nicht-staatlichen Organisationen zusammen, obwohl die Vorbehalte der Staaten gegenüber nicht-staatlichen Akteuren, überwiegend gegenüber den NGOs, nach wie vor sehr hoch sind.

Empirisch betrachtet, unterscheiden sich nicht-staatliche Akteure in ihren Hintergründen und Zielen massiv voneinander. Im Kontext der Vereinten Nationen wurden sie aber – in Abgrenzung zu den souveränen Mitgliedstaaten – als „Restkategorie“ aufgefasst, die aus der heterogenen Akteursvielfalt eine einzige Gruppe nicht-staatlicher Akteure macht. In der Folge existieren innerhalb des VN-Systems diverse und vielfältige Definitionen nicht-staatlicher Organisationen, die von VN-Organen oder Sonderorganisationen geprägt wurden, je nach dem Hintergrund ihrer eigenem spezifischen Erfahrungen mit nicht-staatlichen Organisationen.

Erst in den vergangenen 13 Jahren ist das politische Bewusstsein hinsichtlich der Notwendigkeit gewachsen, einzelne nicht-staatliche Akteursgruppen zu typologisieren. Diese Erkenntnis ist erstens auf die wachsende Zahl undurchschaubarer nicht-staatlicher Akteure in der internationalen Politik und auf ihre interne Ausdifferenzierung zurückzuführen. Zweitens ist seit Mitte der 1990er Jahre deutlich geworden, dass globale Probleme nur gemeinsam mit nicht-staatlichen Akteuren gelöst werden können. Und schließlich hat die langjährige VN-Praxis in der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Organisationen drittens gezeigt, dass verschiedene Akteure wie Privatunternehmen oder NGOs ganz unterschiedliche Beiträge zur VN-Politik leisten können.

In der Regel und insbesondere im Kontext der Vereinten Nationen werden nicht-staatliche Akteure in zwei Typen unterschieden (vgl. *Schaubild 1*):

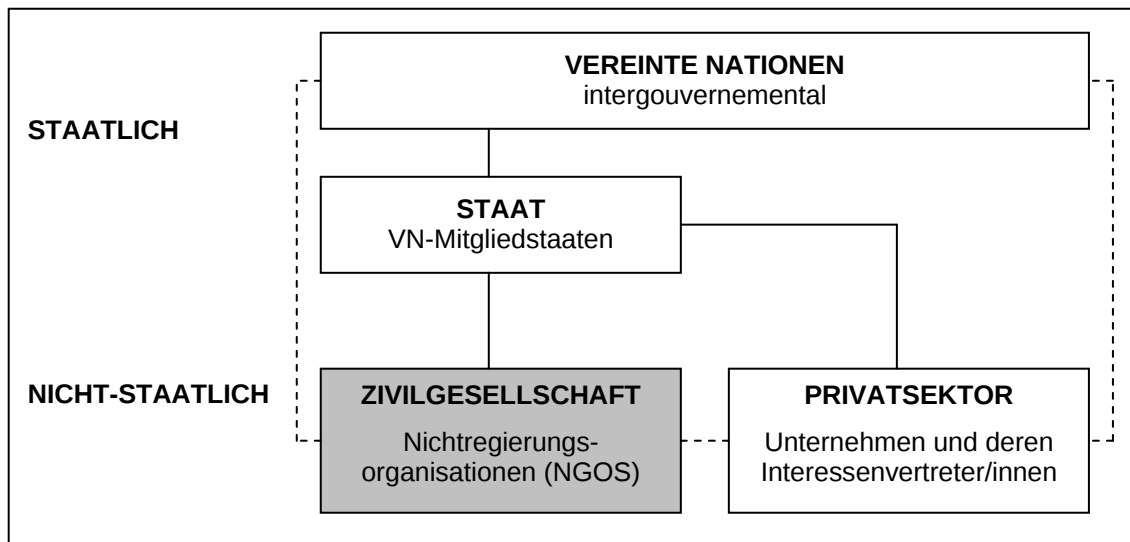
1. Organisationen aus dem Privatsektor wie privatwirtschaftliche Unternehmen, die profitorientiert arbeiten.
2. Zivilgesellschaft und *non-profit* Organisationen, die gemeinwohlorientiert tätig sind und meistens als Nichtregierungsorganisationen (NGO) bezeichnet werden.

Nach einem herkömmlichen Verständnis umfasst die Zivilgesellschaft die Gesamtheit aller politischen, kulturellen, sozialen Organisationen, Bewegungen und Gruppen, „die nicht vom Staat gegründet oder berufen wurden und auch nicht Teil eines institutionellen politischen Systems, wie zum Beispiel politische Parteien, sind, sich aber

trotzdem durch eine Breite politischer Aktivitäten hervortun.“⁷ Der Begriff der Zivilgesellschaft bezieht sich also auf verschiedenartige Organisationen und Bewegungen, die unter anderem unterschiedliche Ziele, Organisationsformen und Selbstverständnisse aufweisen.

Der auf der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen liegende Fokus wird im Folgenden weiter auf die NGOs verengt. Die Autorin ordnet sich damit in die Reihe der „Pragmatiker/innen“⁸ ein, die der Ansicht sind, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in den Vereinten Nationen nur schrittweise erfolgen kann. Zwar ist es zur Lösung globaler Probleme wie Umweltverschmutzung, Hunger und Armut zwar unbedingt notwendig, die globale Partnerschaft zwischen Staaten, NGOs und der Privatwirtschaft im Rahmen der Vereinten Nationen zu stärken. Doch vorher muss Klarheit darüber geschaffen werden, welche Art von Beziehungen die einzelnen Akteurstypen und -gruppen zu den Vereinten Nationen unterhalten und welchen Beitrag sie zu einer Effizienzsteigerung der VN-Arbeit bereits leisten und potentiell leisten können.

Schaubild 1 Zivilgesellschaft im Kontext der Vereinten Nationen



Eigene Darstellung

Im Sinne von *Schaubild 1* und zum Großteil der VN-Terminologie folgend, werden die Begriffe „zivilgesellschaftliche Organisationen/Akteure“ und „Nichtregierungsorganisationen /NGOs“ hier synonym verwendet. Vom Begriff „nicht-staatliche Akteure“ wird Gebrauch gemacht, wenn ein Bezug sowohl zu zivilgesellschaftlichen als auch privatwirtschaftlichen Organisationen hergestellt wird.

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft arbeiten NGOs gemeinwohlorientiert und oft im Sinne der VN-Ziele: Sicherung des Weltfriedens, Schutz der Menschenrechte und Entwicklung. Die Bevölkerung bringt ihnen zudem häufig viel Vertrauen entgegen und nutzt sie als Möglichkeit aktiver Partizipation.⁹ Unter dem gemeinsamen Dach der Gemeinwohlorientierung unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer spezifischer Eigenschaften¹⁰, z.B. der Mitgliedschaft, der inneren Struktur, des territorialen Wirkungs-

⁷ Vgl. Partzsch, Lena 2005, S. 6.

⁸ Vgl. Fues, Thomas 2005, S. 3.

⁹ Ebd.

¹⁰ Vgl. Nohlen, Dieter 2004, S. 588.

und des bearbeiteten Problemfeldes, der Interessenlage, der Aktionsformen und der Funktionen.¹¹

In den vergangenen Jahren wächst die Hoffnung, dass NGOs die brüchige Legitimität transnationaler Politik stärken und zu einer Demokratisierung globaler Politik beitragen. Hier stellt sich aber immer wieder die Frage, ob NGOs über die notwendige politische Legitimität verfügen, um dieser Hoffnung Rechnung tragen zu können. Kritische Staaten und Beobachter/innen bemängeln beharrlich, dass NGOs Interessenvertreter seien, die über kein gesamtgesellschaftliches Mandat verfügten und oft keine demokratisch verfasste innere Struktur hätten. Außerdem verallgemeinern sie die Rechtsverstöße einzelner NGOs. Dem ist entgegenzuhalten, dass alle politischen Akteure interessengeleitet handeln, ihre Legitimität aber unter anderem davon abhängt, ob ihre Handlungen dem Gemeinwohl zu Gute kommen. NGOs haben in vielen Bereichen gezeigt, dass sie zum Teil über eine hohe Problemlösungsfähigkeit verfügen, z.B. bei der Tsunami-Katastrophe in Thailand im Winter 2004. Zudem treffen NGOs keine gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen, sondern vertreten im Vorfeld einer politischen Entscheidung bestimmte Interessen. Zwar ist eine demokratische innere Struktur zweifelsohne wünschenswert, doch würde diese erst dann zwingend, wenn NGOs politisch verbindliche Entscheidungen treffen würden. Des Weiteren gilt für die NGOs wie für die Staatenwelt, dass sich die Verstöße einzelner nicht für verallgemeinerbar sind.¹² Schließlich können NGOs sicherlich zu einem höheren Interessenpluralismus auf internationaler Ebene beitragen. Für eine Demokratisierung inter- bzw. transnationaler Politik bedarf es aber entsprechender Institutionen, deren Schaffung noch aussteht.

2.2 *Status quo*: Formal-rechtlicher Status und faktische Beteiligung von NGOs

NGOs haben – den Sonderfall des Internationalen Roten Kreuzes ausgenommen – keine Völkerrechtssubjektivität und erhalten darum auch keinen Mitgliedstatus in den Vereinten Nationen. Für die Beteiligung von NGOs mussten deshalb andere Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Die meisten schriftlich fixierten Regelungen zur Beteiligung von NGOs im VN-System sind unterhalb der VN-Charta angesiedelt und wurden in Form von Resolutionen der Hauptorgane (insbesondere ECOSOC und Generalversammlung) oder in den Geschäftsordnungen der Unterorgane und Spezial- und Sonderorganisationen festgehalten.

NGOs erhalten formal-rechtliche Teilnahmerechte, die nach den jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten abgestuft sind:

- a) Der Beobachterstatus erlaubt das stillschweigende Beiwohnen an Sitzungen;
- b) Das Rederecht gewährt die Möglichkeit, mündliche *statements* abzugeben, deren zeitlicher Umfang vorgegeben ist;

¹¹ In Anlehnung an Klein, Ansgar et al. 2005 sind die Hauptfunktionen von NGOs: a) Interessenvertretung (Repräsentation von bestimmten Bevölkerungsgruppen und von gemeinwohlorientierten Themen); b) *Agenda Setting* (Sensibilisierung für drängende Probleme und Hinwirken auf deren politischer Bearbeitung); c) Expertise (Bereitstellung von Fachwissen); d) operationale Funktion (Umsetzung von Projekten als Durchführungsorganisation) und e) *watchdog* (Kontrolle und Überwachung der Umsetzung bzw. Einhaltung von politischen Entscheidungen).

¹² Vgl. Beisheim, Marianne 2005, S. 242ff.

- c) Das Recht der schriftlichen Eingabe eröffnet die Option, schriftliche *statements* einzubringen, deren maximaler Wortumfang festgelegt ist.

NGOs erhalten nie das Stimmrecht. Dieses ist allein den Mitgliedstaaten vorbehalten.¹³

2.2.1 Formal-rechtliche und informelle Mitwirkung von NGOs

Die Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten orientieren sich an den Interessen und Bedürfnissen, die in den jeweiligen Arbeitsbereichen unterschiedlicher VN-Organen, Unterorgane und Abteilungen entstehen. Entsprechend vielfältig gestalten sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der NGOs im gesamten VN-System und bilden ein unübersichtliches Dickicht an uneinheitlichen Regelungen und informellen Praktiken von teilweise nur geringer Verbindlichkeit (s. auch *Tabelle 1*).

Konsultativstatus im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)

Der Konsultativstatus im Wirtschafts- und Sozialrat stellt die weitestgehende Beteiligungsmöglichkeit für NGOs im System der Vereinten Nationen dar. Er umfasst einerseits die Teilnahme und Mitwirkung an den Sitzungen des Rates und seiner Unterorgane. Andererseits ist er die Voraussetzung für den Zugang zu weiteren Unterorganen und Spezialorganisationen wie dem Kinderhilfswerk UNICEF.

Er ist seit 1945 in Art. 71 der UN-Charta verankert und stellt die einzige Referenz zu nicht-staatlichen Organisationen in der Charter der Vereinten Nationen dar:

„...the Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultations with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.“

Die konkreten Bestimmungen zur Mitwirkung der NGOs an der Arbeit des ECOSOC finden sich in der ECOSOC-Resolution 1996/31 aus dem Jahr 1996. Sie ist das Ergebnis eines aus der Rio-Konferenz 1992 hervorgegangenen, dreijährigen Reformprozesses, der die Erneuerung von Resolution 1296 aus dem Jahr 1968 zum Gegenstand hatte. Wichtige Bestandteile wie die drei folgenden Konsultativstatus blieben hierbei erhalten, andere wie die ausschließliche Zulassung von internationalen NGOs wurden dahingehend reformiert, dass nun auch NGOs mit nationalem Wirkungskreis akkreditiert werden können.

Resolution 1996/31 führt die an eine NGO gestellten Kriterien zur Akkreditierung auf. Die wichtigsten Kriterien sind die Unabhängigkeit von Regierungsstrukturen und -funktionen, keine Profitorientierung, die Relevanz der NGO-Aktivitäten für die ECOSOC-Arbeit, die Existenzdauer einer NGO seit mindestens zwei Jahren, Organisationsstrukturen mit einem demokratischem Entscheidungsfindungsprozess und größtmögliche Unabhängigkeit von öffentlichen Geldern.¹⁴

¹³ Einen Sonderfall hinsichtlich der Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure stellt die *International Labor Organization* dar, deren Exekutive sich paritätisch aus Arbeitgeber- und aus Arbeitnehmervertretern/innen zusammensetzt.

¹⁴ Vgl. Res. 1996/31, Teil 1.

Das aus 19 ECOSOC-Mitgliedern¹⁵ bestehende *Committee on Non-Governmental Organizations* wählt die zu akkreditierenden NGOs aus und legt diese Auswahl dem Rat zur Abstimmung vor. Es vergibt drei unterschiedliche, nach dem Beteiligungsgrad abgestufte Konsultativstatus:

a) Allgemeiner Status (*General Status*): Diesen Status erhalten NGOs, die sich mit einem Großteil der Tätigkeitsfelder des ECOSOC und seiner Hilfsorgane befassen. In der Regel können nur große, internationale NGOs dieses breite Themenspektrum abdecken. Sie haben Einfluss auf die Tagesordnung des Rates, nehmen als Beobachter an offiziellen Ratssitzungen teil und können schriftliche *statements* mit dem Umfang von 2000 Worten zirkulieren lassen. Bei Sitzungen der Nebenorgane haben sie teilweise Rederecht.

b) Spezieller Status (*Special Status*): Spezieller Status kann denjenigen NGOs verliehen werden, die in mehreren Arbeitsbereichen des ECOSOC aktiv sind. Sie erhalten vorab zwar einen Tagesordnungsentwurf, dürfen aber offiziell keine Änderungsvorschläge einbringen. Sie können als Beobachter an öffentlichen Sitzungen teilnehmen und schriftliche *statements* mit einem Wortumfang von 500 einbringen. Bei Sitzungen der Nebenorgane haben sie teilweise Rederecht.

c) Listenstatus (*Roster*): In die Liste können diejenigen NGOs aufgenommen werden, die ein spezielles Tätigkeitsfeld des ECOSOC abdecken und die nach dem Dafürhalten des Rates oder des Generalsekretärs bei bestimmten Sitzungen einen sinnvollen Beitrag zur ECOSOC-Arbeit leisten können. Sie können an ausgewählten, ihr Arbeitsfeld betreffenden Sitzungen teilnehmen und erhalten nur teilweise Rederecht.

Die Zahl der beim ECOSOC akkreditierten NGOs ist von 40 im Jahr 1945 über 311 im Jahr 1968 auf 2351 im Jahr 2004 angestiegen.¹⁶ Einer weiten Auslegung der oben genannten Kriterien folgend sind auch Organisationen mit privatwirtschaftlichem, profitorientiertem Hintergrund wie die *International Chamber of Commerce* akkreditiert. Auch die deutschen politischen Stiftungen haben aufgrund ihrer nachweislichen Gemeinwohlorientierung einen Konsultativstatus obwohl sie sich hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanzieren.

Das Akkreditierungsverfahren gerät bisweilen in die Kritik, weil der NGO-Ausschuss mit Mitgliedern besetzt sein kann, die die Beteiligung von bestimmten NGOs durch ihr negatives Votum zu verhindern suchen oder die bestimmte NGOs politisch protegieren. Welche politische Bedeutung der Akkreditierung oder Suspendierung einer NGO zukommen kann, zeigt der Fall der *International Lesbian and Gay Association* (ILGA): Die ILGA wurde 1994, ein Jahr nach ihrer Akkreditierung, suspendiert. Anti-homosexuelle Gruppen in den USA hatten eine Kampagne mit der Behauptung gestartet, der ECOSOC würde pädophile Gruppen zulassen. Kurz darauf stimmte der US-Senat dafür, Zahlungen an die VN in Höhe von 129 Mio. US Dollar zurück zu halten, falls die ILGA nicht suspendiert würde. Zudem kann die Überprüfung der von einer NGO zu erfüllenden Kriterien nur punktuell und nach Treu und Glauben erfolgen, weil eine detaillierte Prüfung die Kapazitäten des Ausschusses übersteigen würde.

Seit 1948 koordinieren die NGOs ihre Arbeit im ECOSOC zu Großteil mittels der *Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the Economic and Social Council* (CONGO). Die CONGO übernimmt einerseits die Abstim-

¹⁵ Der NGO-Ausschuss ist nach einem Regionalschlüssel (Afrika: 5; Asien: 4; Osteuropa: 2; Lateinamerika und Karibik: 4; Western and European Union Group and Others [WEOG]: 4) zusammengesetzt. Die Mitglieder haben eine Amtszeit von je vier Jahren (Resolution 1996/31, Abs. 60).

¹⁶ Vgl. Volger, Helmut 2005, S. 14.

mung der NGO-Interessen in einzelnen Themenfeldern und bündelt diese. Andererseits überwacht sie die teilweise informellen Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs im VN-System kritisch, und versucht zu ihrer Verbesserung beizutragen.¹⁷

Menschenrechtskommission des ECOSOC

Die Menschenrechtskommission des ECOSOC ist eines der erfolgreichsten Unterorgane des ECOSOC. Sie hat maßgeblich zur Normsetzung im Bereich der Menschenrechte beigetragen und überprüft durch *fact-finding*-Missionen und Berichte die Einhaltung von Menschenrechten durch Nationalstaaten. Jedoch gerät sie zunehmend in die Kritik, weil ihr phasenweise Staaten angehören, die selbst gegen Menschenrechte verstoßen und durch ihre Mitgliedschaft eine Verurteilung ihrer Politik zu verhindern suchen.

NGOs mit einem ECOSOC-Konsultativstatus haben Zugang zur Menschenrechtskommission und fungieren hier vorwiegend als *watchdogs*. Durch die langjährigen Beziehungen zwischen NGOs und der Menschenrechtskommission wurden *special procedures* etabliert, die halbformell sind und den NGOs faktisch besondere Rechte einräumen. Beispielsweise akzeptiert die Kommission Informationen über Menschenrechtsverletzungen von NGOs, die keinen ECOSOC-Konsultativstatus haben, und im Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ziehen Experten/innen die Expertise von NGOs regelmäßig zu Rate.

Assoziierung bei der VN-Hauptabteilung für Presse und Information (DPI)

Die im VN-Sekretariat angesiedelte Hauptabteilung für Presse und Information bietet NGOs seit 1948 einen Assoziierungsstatus an, mit dem zivilgesellschaftliche Organisationen als Multiplikatoren für die Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen gewonnen werden sollen. Für eine Assoziierung müssen NGOs nachweisen, dass sie ein ernsthaftes Interesse daran haben,

„...to support the work of the United Nations and to promote knowledge of its principles and activities, in accordance with its own aims and purposes and the nature and scope of its competence and activities.”¹⁸

Genauer werden die Bestimmungen zur Assoziierung in der ECOSOC-Resolution 1297 (XLIV) vom 20.05.1968 geregelt.

Das *DPI Committee on NGOs* entscheidet über die Vergabe eines Assoziierungsstatus. Dieser wird gewährt, wenn eine Organisation den oben genannten Definitionskriterien entspricht und zudem national und international anerkannt ist, seit mindestens drei Jahren existiert und ersichtlich ist, dass ihre Arbeit in Zukunft fortgesetzt wird. Des weiteren seien bereits bestehende Kontakte mit Organen oder Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wünschenswert.

NGOs, die bereits einen ECOSOC-Konsultativstatus haben, müssen lediglich ihr nachweisbares Interesse an der verlässlichen Verbreitung von Informationen über die Vereinten Nationen schriftlich darlegen. Dies ist ein Beispiel für ungleiche Zugangsmöglichkeiten für NGOs, denn DPI fordert eine dreijährige und der ECOSOC eine zweijährige Organisationsexistenz zum Zeitpunkt der Akkreditierung.

¹⁷ Rice, Andrew / Ritchie, Cyril 1995, S. 256.

¹⁸ Vgl. www.dpi.un.org/dpi/ngosection

Derzeit sind mit dem DPI ca. 1400 NGOs assoziiert.¹⁹ Durch diese Assoziierung können NGOs alle Dienstleistungen des DPI in Anspruch nehmen. Diese umfassen vor allem wöchentliche NGO *briefings*, einmal im Jahr eine hochrangige DPI/NGO-Konferenz zu einem VN-relevanten Schwerpunktthema, die Nutzung des *NGO Resource Center* (Sammlung von Informationen von NGOs für die VN; Lehr- und Lernmaterialien und VN-Publikationen) und monatliche Rundmails.

Die Koordination der NGO-Interessen übernimmt das 18-köpfige *NGO/DPI Executive Committee*, das hauptsächlich die Informationen von NGOs aggregiert und dem DPI zur Verfügung stellt.

Generalversammlung (GV)

Offiziell sieht die Generalversammlung seit jeher keine offizielle Beteiligung von NGOs vor. Auch das im Zuge der Reform des ECOSOC-Status im Jahr 1996 formulierte Gesuch an die Generalversammlung, die Frage der Mitwirkung von NGOs in allen VN-Arbeitsbereichen zu überprüfen, blieb weitgehend unbeantwortet. Die Generalversammlung bat den VN-Generalsekretär im Jahr 1997 um einen Bericht und erweiterte nach dessen Vorlage 1998 lediglich die Arbeitsgruppe *Strengthening of the United Nations System* um eine Untergruppe „Nichtregierungsorganisationen“.²⁰ Faktisch und oft informell wirken NGOs dennoch in manchen Hauptausschüssen und Nebenorganen, jedoch nie in GV-Plenarsitzungen, mit. Der Zugang zu diesen Gremien basiert auf dem ECOSOC-Konsultativstatus.²¹

Die formelle Öffnung der Generalversammlung für NGOs ist nach wie vor eine der Hauptforderungen seitens der NGO-Gemeinschaft. Obgleich die offizielle Anerkennung der bestehenden Beteiligungspraxis keiner Charta-Änderung bedarf und durch eine Änderung der Geschäftsordnung zu bewerkstelligen wäre, ist eine Reform momentan noch nicht realisierbar. Gründe hierfür sind zum einen der Charakter der Generalversammlung als zentrales Organ der Vereinten Nationen. Viele Mitgliedstaaten verstehen sie als einen geschützten Raum, der dem intergouvernementalen Austausch dient und als solcher erhalten bleiben soll. Zum anderen herrscht zwischen den Mitgliedstaaten noch große Uneinigkeit hinsichtlich der Rolle, die NGOs im VN-System spielen sollen.

Sicherheitsrat

Im Sicherheitsrat haben NGOs keinen formal-rechtlichen Status. Entgegen der Praxis in der Generalversammlung bildeten sich aufgrund der restriktiven Informations- und Anhörungsverfahren im Sicherheitsrat auch auf informeller Ebene vorerst keine „Schlupflöcher“ für die Beteiligung von NGOs heraus.²²

Erst seit den 1990er Jahren haben sich vor dem Hintergrund einer wachsenden Zahl an VN-Friedensmissionen und des *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC)-Prozesses zwei Beteiligungsformen von NGOs an der Arbeit des Sicherheitsrates entwickelt:

¹⁹ Weinz, Irene 2005, S. 3.

²⁰ Vgl. Pleuger, Günther / Fitschen, Thomas 2003, S. 213.

²¹ An einigen speziellen GV-Sitzungen konnten auch NGOs ohne Konsultativstatus teilnehmen, z.B. an der 19. Sondersitzung zur Überprüfung der *Agenda 21* (Juni 1997) oder an der 20. Sondersitzung zu Drogenmissbrauch und -handel (Juni 1998). Die jüngst abgehaltenen NGO-Anhörungen der GV im Juni 2005 stellen einen Sonderfall dar, der weiter unten diskutiert wird.

²² Volger, Helmut 2005, S. 14.

- a) Eine 38 Mitglieder umfassende Arbeitsgruppe „NGOs in Friedensmissionen“ kommt in New York regelmäßig mit VN-Botschaftern/innen zu einem informellen Austausch zusammen. Gegenstand der Treffen sind einerseits die strategischen Erwägungen des jeweiligen Mitgliedstaates in einem vom Sicherheitsrat behandelten Fall. Andererseits werden hierzu die Vorschläge von NGOs diskutiert.²³
- b) Gemäß der nach einem venezolanischen VN-Botschafter benannten und 1992 erstmalig angewendeten *Arria*-Formel kann ein Ratsmitglied andere Mitglieder dieses Organs einladen, an einem NGO-*briefing* über ein aktuelles Thema teilzunehmen. Das Besondere an diesem Verfahren ist, dass es formelle Elemente enthält: Die *briefings* finden zwar nicht in den Ratsräumen²⁴, aber in VN-Sitzungssälen statt und sind ein Bestandteil des Zeitplans der Ratspräsidentschaft.

Die offizielle und formelle Anerkennung dieser noch sehr jungen Anhörungspraktiken im Rahmen des Sicherheitsrates wurde bislang öffentlich kaum diskutiert. Es ist davon auszugehen, dass die Reformagenda bis mindestens Dezember 2005 von der kontroversen Diskussion um die mögliche Sicherheitsrat-Erweiterung dominiert wird. Die diesbezüglich große Uneinigkeit innerhalb der Staatenwelt macht deutlich, dass die VN-Mitglieder noch nicht bereit sein dürften, über die formale Einbindung von nicht-staatlichen Organisationen in die Arbeit des faktisch mächtigsten VN-Organs ernsthaft nachzudenken. Möglicherweise bietet sich jedoch durch die vorgeschlagene Schaffung einer *Peacebuilding*-Kommission eine Möglichkeit für die offizielle Mitwirkung von NGOs im Sicherheitsbereich (s. 4.4).

Sekretariat

Das Sekretariat bietet NGOs vielfältige Zugangsmöglichkeiten. Hierfür wurden – abgesehen vom bereits erwähnten DPI – so genannte *Focal Points* eingerichtet, d.h. NGO-Kontakt- und Verbindungsstellen. NGOs unterhalten ihren Kontakt mit dem Sekretariat entweder informell oder über den ECOSOC-Konsultativstatus.

In seinem Bericht über die Beziehungen von NGOs und Vereinten Nationen von 1998²⁵ empfahl der VN-Generalsekretär allen Abteilungen des Sekretariats *Focal Points* für NGOs einzurichten. Doch die einzelnen Abteilungen des Sekretariats richten nur dann solche Verbindungsbüros ein, wenn es ihren eigenen Interessen und Bedürfnissen entgegen kommt. Im Jahr 2002 soll es 54 *Focal Points* für NGOs im VN-System gegeben haben.²⁶ Beispielsweise hat die Abteilung für Humanitäre Angelegenheiten die Stelle eines *NGO Liaison officers* geschaffen und in der Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten existiert eine eigene NGO-Sektion, die sich durch die hohen NGO-Aktivitäten im ECOSOC-Bereich erklärt.

Ein weiteres Beispiel für die Zusammenarbeit mit NGOs ist die Abteilung für Abrüstungsfragen. Sie arbeitet mit dem bei der CONGO angesiedelten „NGO Abrüstungskomitee“ (*NGO Disarmament Committee*) und dem in Genf ansässigen „Speziellen NGO Komitee“ für Abrüstung (*NGO Special Committee on Disarmament*) zusammen. Die Abteilung informiert die NGOs einerseits über aktuelle Abrüstungsdebatten in-

²³ Vgl. den genauen Sitzungskalender und weitere Informationen auf der Internetseite des *Global Policy Forums* (www.globalpolicy.org/securitycouncil.htm).

²⁴ Eine Ausnahme bildete die offizielle Anhörung von zwei NGOs zur Rolle von NGOs im *Peacebuilding* in den offiziellen Ratsräumen im Jahr 2004 unter der philippinischen Ratspräsidentschaft.

²⁵ UN-Dok. A/53/170 vom 10. Juli 1998.

²⁶ Chadwick, Alger 2002, S. 106.

nerhalb der VN und koordiniert andererseits die Teilnahme von NGOs an Abrüstungskonferenzen, indem sie den Mitgliedstaaten NGOs zur Akkreditierung vor schlägt. Die Kriterien, die diesem Vorschlagsrecht zugrunde liegen sind nicht immer transparent.

Tabelle 1 Überblick: NGO-Beteiligung im VN-System

VN-ORGAN/ EINHEIT	STATUS	RECHTS-GRUNDLAGE
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALRAT (ECOSOC)	Konsultativstatus (3 Kategorien) (Beobachterstatus, teilweise Rederecht und Möglichkeit zu schriftlichen statements) 1. Allgemeiner K.status – NGOs, die in allen Arbeitsbereichen des ECOSOC tätig sind; 2. Spezieller K.status – NGOs, die in mehreren Arbeitsbereichen des ECOSOC tätig sind; 3. Listenstatus (<i>Roster</i>) – NGOs, die zu bestimmten Anlässen einen Beitrag zur Arbeit des ECOSOC leisten können oder bereits Konsultativbeziehungen zu anderen VN-Sonderorganisationen unterhalten	Art. 71 VN-Charta Resolution 1996/31
HAUPTABTEILUNG PRESSE UND INFORMATION (DPI)	Assoziierung (insbesondere Informationsmöglichkeit) NGOs, die ein nachweisliches Interesse an VN-Fragen haben und in der Lage sind ein breites oder fachspezifisches Publikum zu erreichen	ECOSOC-Resolution 1297 (XLIV; 20.05.1968)
GENERAL-VERSAMMLUNG	Kein formal-rechtlicher Status Informelle Regelung: Teilnahme an Sitzungen der Hauptausschüsse und andere Nebenorgane, aber nicht an offiziellen Plenarsitzungen	Teilweise Resolution 1996/31
SICHERHEITSRAT	Kein formal-rechtlicher Status Informelle Mitwirkung durch 1. AG für NGOs in Friedensmissionen, die regelmäßig mit Vertretern/innen von Mitgliedstaaten zum informellen Austausch zusammen kommt. 2. <i>Arria</i> Formel: Ein Ratsmitglied kann die anderen Ratsmitglieder zu einem <i>NGO-briefing</i> außerhalb der Ratsräume im VN-Gebäude einladen	Teilweise Resolution 1996/31
SEKRETARIAT	Focal Points z.B. <i>Department for Disarmament Affairs</i> ; NGO Sektion des DPI (s.o.); <i>Financing for Development Office (DESA)</i> ; <i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> ; <i>Office of United Nations High Commissioner for Human Rights</i> ; <i>Indigenous Populations</i> ; <i>Division for Palestinian Rights</i> ; <i>Public Inquiries Unit</i> ; <i>Division for Social Policy and Development</i> ; <i>Division for Sustainable Development</i>	-
UN-NGLS (UNs Non-Governmental Liaison Office)	Interinstitutionelles Verbindungsbüro Offene Anlaufstelle für NGOs im VN-System, Bereitstellung wichtiger Informationen für NGOs und Veranstaltungsorganisation	
SPEZIALORGANE UND SONDER-ORGANISATIONEN	Sehr hohe Varianz Regelung variiert in ihrer Reichweite je nach Organ/ Organisation	Teilweise Resolution 1996/31

Quelle: in Anlehnung an Volger, Helmut 2005, S. 14 und eigene Ergänzungen.

Spezialorgane und Sonderorganisationen

Die Spezialorgane und Sonderorganisationen bilden aufgrund ihrer Vielfalt und teilweise organisatorischen Eigenständigkeit innerhalb des VN-Systems ein fast undurchschaubares Dickicht an Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs. Bei vielen Spezialorganen und Sonderorganisationen ist der ECOSOC-Konsultativstatus unbedingte Zugangsvoraussetzung, z.B. beim Kinderhilfswerk UNICEF und beim Entwicklungsprogramm UNDP. Dies gilt in der Regel dann, wenn sich NGOs in ihrer Funktion als Repräsentanten/innen bestimmter Anliegen oder durch ihre Fachkompetenz in den organisationsinternen Entscheidungsfindungsprozess einbringen. Es ist aber auch denkbar, dass eine NGO ohne ECOSOC-Konsultativstatus als Durchführungsorganisation zur Unterstützung einer VN-Aktivität beauftragt wird.

Die Vielfalt der Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs erstreckt sich vom UNESCO-finanzierten *UNESCO NGO Standing Committee* über die Verhandlungen und Treffen im Flüchtlingsbereich im Rahmen des *Partnership-in-Action*-Programms (*PARinAC*) des Hohen Flüchtlingskommissars und das seit 1995 existierende NGO Beratungskomitee für das Flüchtlingshilfswerk (25-30 Vertreter/innen von Kommunen) über informelle Einladungen zu Treffen des UNDP-Vorstandes bis zu einem offiziellen Beobachterstatus bei Treffen des UNICEF-Vorstandes.

Non-Governmental Liaison Office (UN-NGLS)

Das eigenständige *UN-Non-Governmental Liaison Office* hat sich zu einer wichtigen Anlaufstelle für NGOs im VN-System entwickelt. Das interinstitutionelle Verbindungsbüro ist selbständig organisiert, arbeitet relativ unabhängig, ist aber mittlerweile innerhalb des VN-Systems anerkannt. Bis vor kurzem war geplant, es in die Sekretariatsstrukturen zu integrieren. Diese Pläne wurden wieder fallen gelassen, so dass die Existenz des Büros unter Umständen gefährdet ist.

Das Verbindungsbüro bietet einen offenen Anlaufpunkt für alle NGOs, auch solche ohne Vorerfahrungen mit den Vereinten Nationen. UN-NGLS wirkt einerseits in die Richtung der Mitgliedstaaten, um ihnen über aktuelle Themen und neue Entwicklungen in der NGO-Gemeinschaft zu berichten. Andererseits informiert es NGOs über die VN-Arbeit und Strukturen, organisieren Veranstaltungen mit NGOs und berät sie über Zugangsmöglichkeiten zum VN-System. In den vergangenen zwölf Jahren hat sich *UN-NGLS* für die Stärkung der Süd-NGOs im VN-System eingesetzt und damit die Beteiligung von über 5000 Süd-NGOs erreicht.²⁷

2.2.2 Die VN-Weltkonferenzen in den 1990er Jahren

In den 1990er Jahren setzten die Vereinten Nationen den Zyklus ihrer Weltkonferenzen zu den Themen Menschenrechte, Frauen und Umwelt fort, der bereits Ende der 1960er Jahre seinen Anfang (z.B. *Tehran International Conference on Human Rights*, 1968) genommen hatte. Im Unterschied zu denjenigen der vorangegangenen Jahre standen die 1990er-Weltkonferenzen im Zeichen der sich wandelnden Weltordnung nach dem Ende des Kalten Krieges:

²⁷ *Towards a Consensus in Shaping the Future of the United Nations*, S. 6.

Erstens verschob sich der Fokus von klassischen Sicherheits- und Außenpolitikfragen auf drängende Weltprobleme wie Umweltverschmutzung, Armut und Menschen- und Frauenrechte.²⁸

Zweitens machten die Weltkonferenzen den Zuwachs und Einfluss nicht-staatlicher Akteure auf internationaler Ebene deutlich. NGOs haben durch ihre aktive Teilnahme an den Konferenzen und ihre eigenen, parallel laufenden Großveranstaltungen maßgeblich auf die Verhandlungsprozesse eingewirkt und einen erheblichen Beitrag zu ihren Ergebnissen geleistet. Bei der ersten 1990er-Konferenz, der Rio-Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung (*Earth Summit*) von 1992 in Rio de Janeiro waren 1400 NGOs offiziell registriert und 18 000 nahmen am parallel laufenden NGO Forum teil. Im Vergleich dazu verzeichnete die Menschenrechtskonferenz in Wien im Jahr 1993 mit 891 offiziell registrierten und 1400-1500 anwesenden NGOs eine geringere zivilgesellschaftliche Beteiligung.²⁹ Überwältigend sind demgegenüber die Zahlen der teilnehmenden NGOs an der vierten Weltfrauenkonferenz in Peking im Jahr 1995: 3000 registrierte NGOs und 300 000 individuelle Vertreter/innen von NGOs.³⁰

Beginnend mit der Rio-Konferenz hat sich bis hin zur letzten Weltfrauenkonferenz Peking +10 im Jahr 2005 die Praxis etabliert, dass sowohl NGOs mit ECOSOC-Konsultativstatus als auch solche ohne diesen Status akkreditiert werden können. Kriterium für die Akkreditierung letzterer ist eine glaubhaft gemachte Interessenbekundung am Inhalt der Konferenz. Die Öffnung der Konferenzen für NGOs ohne ECOSOC-Akkreditierung führt dazu, dass einige Kommentatoren hierin die weitestgehenden Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs im VN-System sehen.³¹

Sicherlich konnten die NGOs durch ihr Teilnahme- und Rederecht bereits in den Vorbereitungskomitees (*PrepComs*) und durch ihre einzigartige Integration in offizielle Länderdelegationen erheblichen Einfluss auf die Abschlussdokumente der Weltkonferenzen nehmen. Doch es darf nicht übersehen werden, dass die Beteiligungsmöglichkeiten im fortschreitenden Vorbereitungsprozess zunehmend restriktiver gehandhabt wurden. Für die drei oben genannten Weltkonferenzen der 1990er Jahre gilt, dass die NGOs im letzten Vorbereitungsstadium – d. h. in der Endphase bei der Formulierung des jeweiligen Abschlussdokuments – ausgeschlossen wurden und teilweise nur als Beobachter/innen an offiziellen Plenumsitzungen teilnehmen konnten.³²

Am folgenreichsten für eine nachhaltige NGO-Beteiligung im VN-System war die Rio-Konferenz von 1992. Zum einen wurden alle in Rio akkreditierten NGOs *en bloc* in die Liste (*Roster*) des ECOSOC aufgenommen. Zum anderen wurde im Anschluss an die Konferenz die ECOSOC-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung (*Commission on Sustainable Development*) institutionalisiert. An ihren Sitzungen können auch nicht-akkreditierte zivilgesellschaftlich Organisationen teilnehmen. Kriterium für ihre Partizipation ist die Zugehörigkeit zu einer der neun Hauptgruppen (*major groups*).³³

Schließlich ist festzuhalten, dass die auf den Weltkonferenzen erzielten Ergebnisse immer mehr ins Abseits geraten, weil die derzeitige *Agenda* inter- und transnationaler

²⁸ Vgl. Messner, Dirk 2001, S. 3.

²⁹ Dies ist auf die Blockadepolitik gegenüber der NGO-Beteiligung durch einige arabische und asiatische Länder zurückzuführen (vg. Otto, Diane 1996, S. 118).

³⁰ Vgl. Clark, Marie et al. 1998, S. 9.

³¹ Vgl. z.B. Otto, Diane 1996, S. 118; Rice, Andrew / Ritchie, Cyril 1995, S. 256 und Martens, Jens 2005, S. 13. Letzterer weist auf einen Rückschritt bei der NGO-Beteiligung im aktuellen M +5-Prozess gegenüber den VN-Weltkonferenzen hin.

³² Vgl. Clark, Marie 1998, S. 20ff.

³³ Die neun *major groups* sind: Frauen; Kinder und Jugend; Indigene; NGOs; lokale Behörden; Arbeiter und Gewerkschaften; Privatsektor und Industrie; Wissenschaftliche und Technologie; Bauern.

Politik von Sicherheitsfragen und den Millenium-Entwicklungszielen dominiert ist. Eine aktuelle Aufgabe der NGO-Gemeinschaft sollte es sein, die Ergebnisse der Weltkonferenzen wieder aufzugreifen und sie mit dem aktuellen Diskurs zu verknüpfen.

2.2.3 Juni 2005: Informelle NGO-Anhörungen in der Generalversammlung

Die ersten „informellen, interaktiven Anhörungen von Nichtregierungsorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Privatsektor der Generalversammlung“³⁴ am 23. und 24. Juni 2005 stellten einen Bestandteil des VN-Reformprozesses und der Vorbereitung auf den Millenium +5 Gipfel im September 2005 dar.

Die Einzigartigkeit der NGO-Anhörungen im Juni zeichnet sich – im Gegensatz zur NGO-Teilnahme an vorhergehenden GV-Sondersitzungen – dadurch aus, dass die NGO-Vertreter/innen nicht nur als Experten/innen mitwirkten, sondern die Repräsentation der Zivilgesellschaft, also die NGOs selbst, Gegenstand der Sitzung waren. Konstituierend für die informelle Sitzung war die Stimme der Zivilgesellschaft, der im Reformprozess Gehör verschafft werden sollte.

Kritiker/innen sehen in den informellen Anhörungen lediglich ein „Trostpflaster“ für die Zivilgesellschaft, die teilweise sowohl vom Vorbereitungsprozess als auch dem M+5-Gipfel im September 2005 ausgeschlossen wird. Zur offiziellen Plenarsitzung sind zwei NGO-Repräsentanten/innen, in der Sitzung über Finanzierungsinstrumente (*Financing for Development*) nur eine NGO-Sprecherin zugelassen. Insbesondere im Vergleich zu den Mitwirkungsspielräumen bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre sei dies ein Rückschritt zivilgesellschaftlicher Beteiligung an der internationalen Politik.³⁵

Zwar ist der Ausschluss der Zivilgesellschaft vom M +5-Gipfel – vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit eines effektiven Multilateralismus zur Lösung globaler Probleme – ohne Zweifel ein falsches Signal an die Weltgemeinschaft. Doch sollte die Bewertung der Anhörungen im Juni 2005 nicht allein hiervon abhängig gemacht werden. Vielmehr sind sie als neues Veranstaltungsformat zu verstehen, das ein innovatives Teilnahmepotential für NGOs mit sich gebracht hat.

Die den Anhörungen zugrunde liegende Idee war, einen interaktiven Austausch zwischen den drei Akteursgruppen internationaler Politik zu ermöglichen, die zur Gestaltung eines effektiven Multilateralismus beitragen können: die VN-Mitgliedstaaten, NGOs und Vertreter/innen aus dem Privatsektor. Die Bezeichnung „zivilgesellschaftliche Organisationen“ im Veranstaltungstitel zielt nicht auf eine weitere Akteursgruppe ab, sondern dient lediglich der formalen Unterscheidung der NGOs mit (NGO) und ohne (zivilgesellschaftliche Organisation) ECOSOC-Status. Über die Hälfte der 304 teilnehmenden Organisationen war bereits beim ECOSOC akkreditiert (vgl. *Tabelle 2*).

Tabelle 2 NGO-Anhörungen (2005): Formal-rechtlicher Status der Organisationen

Status	ECOSOC-Konsultativstatus	Zivilgesellschaft	Privatsektor
	164	130	10

Quelle: Offizielle Teilnehmer/innenlisten s. <http://www.un-ngls.org>

³⁴ www.un.org/ga/civilsocietyhearings

³⁵ Vgl. Martens, Jens 2005, S. 13.

Die Vorbereitungen auf die Anhörungen verdeutlichten bereits, dass es seitens der Vereinten Nationen und der NGOs eine hohe Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit gab: Die Organisation oblag einer aus zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammengesetzten *Task Force*³⁶ des GV-Präsidenten *Jean Ping* und dem VN-NGO Verbindungsbüro (*UN-NGLS*) in New York. Zudem ist aus dem Kreise der NGO-Gemeinschaft das *Millenium +5 NGO Network (M +5 NGO Network)* entstanden, das von CONGO und dem *NGO/DPI Committee* initiiert wurde und die interne Abstimmung übernommen hat, unter anderem über einen rege genutzten, öffentlichen E-Mailverteiler. Der hohe Informationsfluss über die notwendigen Schritte zur Vorbereitung der Anhörungen wurde durch eine *M +5 NGO Network*-Vertreterin in der *Task Force* des GV-Präsidenten gewährleistet.

Trotz der in kurzer Zeit sehr gut koordinierten Vorbereitung, bleibt zu bemängeln, dass die wenigsten schriftlichen Kommentare innerhalb des *M +5 NGO Networks* von Organisationen aus dem Süden kamen, sondern in ihrer großen Mehrzahl von US-amerikanischen NGOs stammten. Des weiteren war die durch die *Task Force* getroffene Auswahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an den Anhörungen aktiv teilnehmen sollten, wenig transparent.³⁷

Tabelle 3 NGO-Anhörungen (2005): Regionale Zugehörigkeit der Organisationen

Region / Sitzung:	I	Ila	Ilb	III	IV	Insgesamt
SÜDEN	36	48	40	34	20	178
Subsaharisches Afrika	8	13	16	10	7	54
Nordafrika	1	10	1	2	1	15
Asien	12	17	10	16	5	60
Lateinamerika	15	8	13	6	7	49
NORDEN	25	19	20	21	31	116
Europa	10	10	8	7	12	47
Nordamerika ¹	13	8	11	14	16	62
Australien	2	1	1	0	3	7
SÜD-NORD	1²	2³	-	5⁴	2⁵	10
	62	69	60	60	53	304

Die römischen Zahlen entsprechen den vier Sitzungen zu folgenden Themen: I = *Right to live in Dignity*; Ila = *Freedom from Want (Millenium Development Goals)*; Ilb = *Freedom from Want (Financing for Development)*; III = *Freedom from Fear*; IV = *Strengthening the UN*.

¹USA und Kanada, wobei insgesamt nur fünf kanadische NGOs vertreten waren.

²Ecuador und Kanada. ³Indien und USA / Ghana und Schweiz. ⁴Liberia und USA / Somalia und Schweden / Guyana und Großbritannien / Pakistan und Großbritannien / Surinam und Niederlande. ⁵Tanzania und USA / Liberia und USA

Quelle: Offizielle Teilnehmer/innenliste s. www.un-ngls.org

³⁶ Mitglieder der *Task Force* waren: Gemma Adaba (*International Confederation of Free Trade Unions*), Wahu Kaara (*Global Call to Action Against Poverty*), Ruth Kahurananga (*The Global Movement for Children*), Vandy Kanyako (*Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*), Alejandra Scampini (*Global Call to Action Against Poverty*), Ed Schenkenberg (*International Council of Voluntary Agencies*), Bill Stibravy (*International Chamber of Commerce*), Pera Wells (*Millennium+5 NGO Network / World Federation of United Nations Associations*), Joanna Weschler (*NGO Human Rights Committee*), June Zeitlin (*Women's Environment & Development Organization*).

³⁷ Die von Pera Wells, Mitglied der *Task Force*, genannten Auswahlkriterien waren: ausgewogener Anteil von Frauen und Männern, regionale Zusammensetzung, Zusammensetzung nach Sektoren (NGO und Privatsektor) und sprachlicher Hintergrund. Von 1000 eingereichten Akkreditierungsgesuchen wurden 304 Organisationen für die Anhörungen akkreditiert.

Als inhaltlicher Rahmen für die Anhörungen am 23. und 24. Juni 2005 diente der Reformbericht *In larger Freedom* von Generalsekretär Kofi Annan (vgl. Tabelle 3) und der erste Entwurf für eine Rahmenresolution (*Draft Outcome Resolution*), die beim M+5-Gipfel im September 2005 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet werden soll und idealerweise die Grundlage für weitergehende VN-Reformen bilden wird.

Die fünf Sitzungen, die mit jeweils fünfminütigen *statements* von sechs bis acht nicht-staatlichen Vertretern/innen begannen und von einer vermeintlichen Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten und den aktiven Teilnehmern/innen der Zivilgesellschaft gefolgt wurden, haben gezeigt, dass die NGO-Gemeinschaft über eine hohe Kooperations- und Koordinationskapazität sowie Fachkompetenz verfügt. So waren die einzelnen *statements* z.B. inhaltlich stringent vorgetragen und sehr gut aufeinander abgestimmt. Deutlich wurde dies unter anderem, indem sämtliche NGOs und Organisationen des Privatsektors –gleich welcher thematischen Ausrichtung – durchgehend die Marginalisierung von Frauen im M+5-Prozess kritisierten und auf einen Rückschritt gegenüber der Ergebnisse aus den Weltfrauenkonferenzen hinwiesen.

Ein eindeutiger Erfolg der Anhörungen war die außerordentlich hohe Beteiligung von NGOs aus Entwicklungsländern. Entgegen vorhergehender internationaler Treffen, die von „weißen, männlichen NGOs aus dem Norden“ dominiert waren, überwogen hier die Süd-NGOs: 178 von 304 teilnehmenden Organisationen stammten aus dem Süden, davon 54 aus Afrika südlich der Sahara, 15 aus Nordafrika, 60 aus Asien und 49 aus Lateinamerika (vgl. Tabelle 3). Unter den Organisationen aus dem Norden überwogen US-amerikanische NGOs gegenüber europäischen und australischen. Europäische NGOs kamen vor allem aus den skandinavischen Ländern, kaum aus Südeuropa. In der Sitzung zur VN-Reform überwogen Nord-NGOs. Aus Deutschland war insgesamt nur eine NGO aktiv beteiligt. Zudem nahmen 10 Organisationen teil, die einen Hauptsitz im Süden und Norden haben.

Tabelle 4 NGO-Anhörungen (2005): Thematische Ausrichtung der Organisationen

<i>Issue</i>	Zahl der NGOs	<i>Issue</i>	Zahl der NGOs
Frauen	40	Humanitäre Hilfe	9
Entwicklung allgemein	25	Indigene / Minderheiten	9
Jugend	27	VN	9
Menschenrechte	19	Bildung	8
<i>Stakeholder</i> ¹	17	Gesundheit	8
Forschungseinrichtungen	16	Bevölkerungspolitik	5
Frieden / Konflikt	15	Soziale Entwicklung	4
Umwelt	15	Partizipation/ <i>Governance</i> ³	4
Religion	14	Flüchtlinge	3
Kinder / Familie	13	Andere ⁴	12
Landwirtschaft	12	Privatsektor ⁵	10
Nationale Entwicklung ²	10		
Insgesamt			304

¹ Hierbei handelt es sich meistens um NGOs, deren Beschäftigungsgegenstand die Stärkung der Rolle und Koordination von *stakeholdern* in determinierten Themenbereichen ist. ² NGOs, deren Anliegen sich auf die Entwicklung innerhalb eines Landes beziehen. ³ NGOs, die sich mit Fragen politischer Partizipation und politischen Systemen, insbes. der Demokratie beschäftigen. ⁴ Die unter „Andere“ erfassten NGOs arbeiten zu folgenden Themen: Menschen mit Behinderung; Kommunikation; Weltwirtschaft; Tierschutz. ⁵ Im Sinne der hier verwendeten Terminologie werden Organisationen des Privatsektors, z.B. Gewerkschaften, nicht als NGOs erfasst.

Betrachtet man nicht nur die regionale Herkunft, sondern auch die thematische Ausrichtung der einzelnen nicht-staatlichen Organisationen, so kann festgehalten werden, dass Frauenorganisationen überproportional vertreten waren (vgl. *Tabelle 4*). Dies weist eine Kongruenz zwischen einer der NGO-Hauptforderungen nach höherer Beteiligung von Frauen und der Repräsentation dieses Anliegens in den eigenen Reihen nach. Allerdings hält diese Feststellung nicht stand, wenn man auf die Verteilung zwischen männlichen (157) und weiblichen (147) Teilnehmern/innen blickt.

Der ursprüngliche Anspruch, eine interaktive Diskussion zwischen den drei Akteursgruppen anzuregen, schlug nahezu fehl und wurde erst zum Ende der Anhörungen umgesetzt. Obgleich die Mitgliedstaaten – entgegen vorheriger Befürchtungen – mit ca. zwei Dritteln zahlreich vertreten waren. Dennoch führte dies zu keiner interaktiven Diskussion, sondern in der Regel zu einer Reihe von *statements* aktiver Teilnehmer/innen und zu wenigen Aussagen der Mitgliedstaaten. Auf staatlicher Seite äußerten sich vorwiegend die EU und südamerikanische Staaten wie Chile, Argentina und Brasilien. Auch der Austausch mit dem Privatsektor, der nur schwach vertreten war und keine klare Rolle hatte, fand kaum statt.

Eine abschließende Bewertung der Anhörungen kann trotz der hier punktuell angelungenen Kritik nur positiv ausfallen: Dieses neue Sitzungsformat, das möglicherweise jährlich fortgesetzt werden soll, ist eine Mischung aus einer informellen und formellen Beteiligung von NGOs an der Arbeit der Generalversammlung. Sie könnte ein erster Schritt zu der seit langem geforderten Öffnung der Generalversammlung für NGOs werden. Außerdem birgt dieses Veranstaltungsformat in Ergänzung zu den punktuell durchgeführten und thematisch eingegrenzten VN-Weltkonferenzen die Chance für NGOs sich intersektoral zu vernetzen.

Tabelle 5 bietet einen detaillierteren Überblick über die potentiellen Neuerungen, die durch die Anhörungen für Zukunft hinein angestoßen werden könnten und über die Verbesserungsmöglichkeiten interaktiver Sitzungen in der Generalversammlung.

Tabelle 5 Bewertung der Anhörungen von NGOs, Zivilgesellschaft und dem Privatsektor in der VN-Generalversammlung (Juni 2005)

Zukunftsweisende Neuerungen:

- Etablierung informeller Anhörungen der Zivilgesellschaft als fester Baustein im Sitzungszyklus der VN-Generalversammlung
- Fortsetzung regelmäßiger Treffen zwischen NGOs und dem Büro des Präsidenten der Generalversammlung
- Stärkung der Koordinationskapazitäten der globalen NGO-Gemeinschaft durch eine strategische Planung der Anhörungen
- Abbau von bestehenden Vorbehalten der Staaten gegenüber NGOs durch regelmäßige Sitzungen und kontinuierliche Zusammenarbeit

Verbesserungsvorschläge:

- Erhöhung der Transparenz bei der Auswahl von Sprechern/innen und aktiven Teilnehmern/innen in der Vorbereitungsphase
- Stärkere Einbeziehung von Organisationen aus dem Süden in den Vorbereitungsprozess
- Effizientere Nutzung des Treffens zur intersektoralen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure z.B. durch hierfür veranstaltete *Side Events*
- Stärkung der Interaktion zwischen Staaten, Zivilgesellschaft und Privatsektor durch eine modifizierte Gestaltung der einzelnen Sitzungsabläufe

3 Der Cardoso-Bericht „We the peoples: Civil society, the United Nations and global governance“

Der nach seinem Vorsitzenden benannte *Cardoso-Bericht* *We the peoples: Civil society, the United Nations and global governance* vom Juni 2004 steht vorerst am Ende einer Reihe von Berichten und Versuchen, die Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs in den Vereinten Nationen zu reformieren (s. *Tabelle 6*).

Tabelle 6 Reforminitiativen und -berichte zur Stärkung der NGO-Beteiligung in den Vereinten Nationen

Jahr	Reformberichte und -initiativen
1993-1996	Reform des ECOSOC-Konsultativstatus ECOSOC-Resolution 1996/31 vom 25. Juli 1996
1994	Working Group on NGOs des Sekretariats
1996	ECOSOC fordert die GV auf, die umfassende Beteiligung der NGOs im VN-System zu prüfen ECOSOC-Resolution 1996/297
1997	GV beauftragt den Generalsekretär, die bestehenden Beziehungen zwischen den VN und der Zivilgesellschaft zu untersuchen
Juli 1998	Arrangements and Practices for the Interaction of Non-Governmental Organizations in all Activities of the United Nations System Bericht des Generalsekretärs UN-Dok. A/53/170 vom 19. Juli 1998
Sept. 1998	Einrichtung der Untergruppe „Nichtregierungsorganisationen“ in der GV-Arbeitsgruppe <i>Strengthening of the United Nations System</i>
2002	Strengthening of the United Nations: An agenda for further change Bericht des Generalsekretärs UN Dok. A/57/387 vom 23. September 2002
Juni 2004	We the peoples: Civil society, the United Nations and global governance Bericht des Panel Hochrangiger Personen zu den Beziehungen zwischen den VN und der Zivilgesellschaft („Cardoso-Report“) UN-Dok. A/58/817 vom 11. Juni 2004
Sept. 2004	Report of the Secretary General in response of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations UN-Dok. A/59/354 vom 13. September 2004

Eigene Zusammenstellung

Im Kontext der aktuellen VN-Reforminitiativen steht der *Cardoso-Bericht* zwar am Anfang einiger Berichte, die für die Reformdebatte grundlegend sind. Doch wurde er von den zwei darauffolgenden Berichten zur globalen Sicherheitsarchitektur (Dezember 2004)³⁸ und zu den Millennium-Entwicklungszielen (Januar 2005)³⁹ sowie dem dritten Reformbericht des VN-Generalsekretärs *In larger Freedom* (März 2005)⁴⁰ überschattet und führte kaum zu konkreten Reformvorschlägen für den M +5-Gipfel im September 2005.

³⁸ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change - UN-Dok. A/59/565 vom 29. November 2004 (<http://www.un.org/secureworld/>).

³⁹ *Investing in development: A practical plan to achieve the Millennium Development Goals*. Januar 2005. UN publication, Sales No. 05.III.B.4 (www.unmillenniumproject.org).

⁴⁰ *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General; UN-Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005 (<http://www.un.org/largerfreedom/>).

3.1 Mandat, Zusammensetzung und Arbeitsweise

In seinem zweiten Reformbericht *Strengthening of the United Nations: An agenda for further change* machte VN-Generalsekretär *Kofi Annan* sich für eine stärkere Einbeziehung von NGOs in das VN-System stark, weil nur im Verbund mit ihnen die Millenniumserklärung erreicht werden könne. Aus diesem Grund sollte eine Sachverständigengruppe namhafter Persönlichkeiten die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft prüfen und praktische Empfehlungen zur Verbesserung abgeben.⁴¹

Rücksicht nehmend auf die Staaten, die einer weitergehenden Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren im VN-System skeptisch gegenüber stehen, formulierte der Generalsekretär das Mandat für die Arbeit des Panels sehr vorsichtig und vage:

„...to review existing guidelines, decisions and practices that affect civil society organizations' access and participation in the United Nations deliberations and processes; to identify best practices in the United Nations System and in other international organizations with a view to identifying new and better ways to interact with non-governmental organizations and other civil society organizations...”⁴²

Im Februar 2003 setzte er die Sachverständigengruppe unter Leitung des ehemaligen brasilianischen Präsidenten *Fernando Henrique Cardoso* ein. Der *Cardoso*-Panel war mit 12 Persönlichkeiten aus Politik, Gesellschaft und Wissenschaft regional ausgeglichen besetzt: *Bagar Asadi* (Iran), *Manuel Castells* (Spanien), *Brigitta Dahl* (Schweden), *Peggy Dulany* (USA), *André Erdős* (Ungarn), *Juan Mayr* (Kolumbien), *Malini Mehra* (Indien), *Kumi Naidoo* (Südafrika), *Mary Racelis* (Philippinen), *Prakash Rattilal* (Mozambique) und *Aminata Traoré* (Mali).

Der Panel traf sich im Verlauf seiner einjährigen Arbeitszeit zu drei Arbeitssitzungen in New York und hielt insgesamt 58 regionale Workshops, Beratungstreffen und *briefings* ab. Er bemühte sich bei seiner Arbeit um die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Parlamentariern/innen, Kommunalbehörden, Stiftungen und VN-Mitarbeitern/innen.⁴³

3.2 Inhalte des *Cardoso*-Berichts

Das Hauptanliegen des *Cardoso*-Berichts ist die Schaffung globaler Partnerschaften (*multi-stakeholder Partnerships*), um globale Problemstellungen zu lösen. Konzeptionell basiert der Bericht auf der Idee von *constituencies* (Wählerschaften), die grob die Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und staatlicher Institutionen. Hierzu zählt der Panel unter anderem Unternehmen, Kirchen, Parlamente, NGOs, lokale Autoritäten und Gewerkschaften.

Der *Cardoso*-Bericht beinhaltet insgesamt 30 Vorschläge zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft. Die wichtigsten Vorschläge sind:

a) Vorschlag 2. Einrichtung von Zyklen globaler Debatten zu einem bestimmten Thema: Auf die Analyse von globalen Problemstellungen an interaktiven runden

⁴¹ Vgl. Volger, Helmut 2005, S. 13.

⁴² UN-Dok. A/58/817, S. 1.

⁴³ Vgl. die Website des Panels: www.un.org/reform/panel.htm

Tischen würde die Formulierung von Zielen und Normen auf einer Weltkonferenz folgen. Die anschließende Umsetzung dieser Ziele soll durch globale Partnerschaften gewährleistet und in Anhörungen überprüft und evaluiert werden.

b) Vorschlag 6. Öffnung der Generalversammlung. Der Zugang zur Generalversammlung für zivilgesellschaftliche Akteure soll durch die Teilnahme an Sondersitzungen und der Ausschussarbeit reformiert werden.

c) Vorschlag 12. Der Sicherheitsrat soll die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft stärken, indem er die *Arria*-Formel weiter entwickelt, Seminare zu bestimmten Themen abhält und zivilgesellschaftliche Organisationen in die Arbeit der Friedensmissionen einbindet.

d) Vorschläge 13-18. Stärkung der Zusammenarbeit mit gewählten Repräsentanten/innen aus den Mitgliedstaaten. Hiermit soll die Legitimationsbasis der Vereinten Nationen gestärkt werden.

e) Vorschläge 19-23. Vereinheitlichung und Entpolitisierung des Akkreditierungsverfahrens. Durch die Akkreditierungsreform soll der Zugang für zivilgesellschaftliche Organisationen zentralisiert und vereinfacht werden. Institutionell soll die Akkreditierung zukünftig bei der Generalversammlung angesiedelt werden. Hierfür ist die Einrichtung eines Akkreditierungsbüros vorgesehen, das von einem sachkundigen Beirat bei der Auswahl von NGOs beraten werden soll. Die Entschlussfassung über die Akkreditierungsvorschläge obläge dann einem Komitee der Generalversammlung. Die Umsetzung dieses Vorschlags soll durch eine Prüfung und Zusammenstellung bestehender Verfahren im VN-System eingeleitet werden.

f) Vorschlag 20 und 21. Entwicklung eines *Code of Conduct* für zivilgesellschaftliche Organisationen durch das Sekretariat. Das Verhalten von zivilgesellschaftlichen Organisationen soll durch die Entwicklung von entsprechenden Kodizes kontrolliert werden.

g) Vorschlag 24. Einrichtung eines *Office of Constituency Engagement and Partnerships* im Sekretariat, für dessen Leitung die Stelle eines/r Untergeneralsekretärs/in geschaffen werden soll. Das Büro soll als zentrale Anlaufstelle und zur Koordination zivilgesellschaftlichen Engagements innerhalb der VN dienen. Es soll sich in eine *Civil Society Unit*, eine *Partnership Unit*, eine *Elected Representative Liaison Unit*, ein *Global Compact Office* und das *Secretariat on Indigenous Issues* untergliedern.

h) Vorschlag 26 und 27. Einrichtung von zwei Fonds im Sekretariat zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem Süden und zur Stärkung der Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen.

3.3 Bewertung

Der *Cardoso*-Bericht wurde von den VN-Mitgliedstaaten und NGOs vorerst zurückhaltend aufgenommen und hatte bislang wenig Einfluss auf die aktuelle Reformdebatte. Für das visionäre Konzept der globalen Partnerschaften sind die Akteure internationaler Politik noch nicht reif.⁴⁴ Die Verwirklichung dieses Konzepts setzt gleichberechtigte Partner voraus. Doch herrschen gegenwärtig asymmetri-

⁴⁴ Vgl. Fues, Thomas 2005, S. 3.

sche Beziehungen zwischen den Akteuren inter- und transnationaler Politik vor, die nur durch die Überwindung des klassischen, an den Staat gebundenen Souveränitätsprinzips aufgelöst werden könnte.

Unter den gegebenen internationalen Rahmenbedingungen könnte das Konzept der *constituenties* die Rolle intergouvernementaler Organisationen und der Staaten schwächen. Weder NGOs, noch privatwirtschaftliche Organisationen sind ausreichend politisch legitimiert, um als gleichberechtigte Partner der Staaten aufzutreten. Zudem würde die Privatwirtschaft als Akteur innerhalb der Vereinten Nationen aufgewertet werden. Vor dem Hintergrund des kurzen und im Umfang bislang geringen Engagements privatwirtschaftlicher Organisationen im Rahmen der Vereinten Nationen z.B. im *Global Compact* ist dies kritisch zu bewerten. Privatwirtschaftliche Akteure stehen vorerst in der Pflicht, ihr Interesse an einer zuverlässigen und beständigen Zusammenarbeit mit den VN unter Beweis zu stellen.

Die konkreten Vorschläge des Panels lassen sich folgendermaßen einordnen:

Ad a) Die Errichtung von Zyklen globaler Debatten zu einem bestimmten Thema ist zu befürworten. Sie würde eine systematische Weiterentwicklung der VN-Weltkonferenzen darstellen. Im Interesse der globalen Öffentlichkeit sollte dies jedoch nicht dazu führen, dass die VN-Weltkonferenzen ihre Bedeutung als *major events* verlieren.

Ad b) Die Vorschläge des *Cardoso*-Panels zur Öffnung der Generalversammlung sind enttäuschend. Sie schreiben den bestehenden *Status quo* fort und bringen keine Neuerung. Jedoch ist positiv festzuhalten, dass die Initiative für die Anhörungen der Zivilgesellschaft im Juni 2005 (s. 2.2.3) aus der Arbeit des *Cardoso*-Panels entstanden sind.

Ad c) Die Stärkung der bereits bestehenden Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Arbeit des Sicherheitsrates ist zu begrüßen. Durch die Abhaltung von Seminaren und die Weiterentwicklung der *Arria*-Formel kann die Formalisierung der NGO-Beteiligung im Sicherheitsrat einen weiteren Schritt vorangebracht werden.

Ad d) Grundsätzlich ist eine stärkere Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit nationalen Parlamenten wünschenswert. Damit die parlamentarischen Interessen in die politischen Entscheidungsprozesse internationaler Politik eingebunden werden können, bedürfte es aber eines entsprechenden institutionellen Rahmens. Diesbezüglich kursieren unterschiedliche Vorschläge, z.B. die Schaffung einer „zweiten Kammer“ neben der Generalversammlung, in der Parlamentarier/innen aus den Mitgliedstaaten vertreten wären. Auch der deutsche Bundestag hat sich im Juni 2005 – beziehungsweise auf den *Cardoso*-Bericht – dafür ausgesprochen, zum einen die VN-Politik durch nationale Parlamente zu kontrollieren und zum anderen eine parlamentarische Versammlung in den VN zu institutionalisieren.⁴⁵

Allerdings ist zu kritisieren, dass der *Cardoso*-Bericht dazu beiträgt, die ohnehin bestehende terminologische Verwirrung bezüglich der Akteure in den VN zu vertiefen: Parlamentarier/innen sind politisch legitimierte Repräsentanten in einer staatlichen Institution. Aufgrund ihrer Legitimationsbasis verfügen sie gegebenenfalls über mehr Rechte in der internationalen Politik, als zivilgesellschaftliche Akteure. Auch die *International Parliamentarian Union* (IPU), die sich seit Jahren

⁴⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 15/5690 vom 15. Juni 2005.

für eine „Parlamentarisierung globaler Politik“ einsetzt, hat sich davon distanziert, mit der Zivilgesellschaft gleichgestellt zu werden.

Ad e) Eine Vereinheitlichung der diversen Akkreditierungsverfahren z.B. im ECOSOC oder dem DPI würde den Zugang zu den Vereinten Nationen für zivilgesellschaftliche Organisationen gegebenenfalls erleichtern. Unklar bleibt im Bericht, nach welchen Kriterien zivilgesellschaftliche Organisationen zugelassen werden und welche Unterschiede es hier für NGOs und privatwirtschaftliche Organisationen gibt. Das Akkreditierungsverfahren in die Generalversammlung zu verlagern, wäre nur sinnvoll, wenn damit ein formal-rechtlicher Status und formelle Beteiligungsverfahren für NGOs in der Generalversammlung verbunden wären.⁴⁶ Zudem müsste gewährleistet sein, dass die im ECOSOC akkreditierten NGOs ihren Konsultativstatus beibehalten können und das Auswahlkomitee nicht von Mitgliedstaaten monopolisiert wird, die einer NGO-Beteiligung entgegen wirken wollen. Schließlich ist fraglich, ob der Zeitraum von drei Jahren für die vorgeschlagene Bestandsaufnahme existierender Akkreditierungsverfahren nicht zu lang angesetzt ist.

Ad f) Kontrollmechanismen und einen *Code of Conduct* für zivilgesellschaftliche Organisationen zu entwickeln, könnte zu einer Stärkung der politischen Legitimierung von NGOs in der internationalen Politik beitragen. NGO-kritische Staaten nutzen die mangelhafte Kontrolle des Verhaltens von NGOs oft als Argument, um eine formale Beteiligung im System der Vereinten Nationen zu verhindern. Der *Code of Conduct* sollte von der NGO-Gemeinschaft gemeinsam mit dem Sekretariat erarbeitet und regelmäßig überprüft werden.

Ad g) Die Schaffung der Stelle einer/s Untergeneralsekretärs/in für die Beziehungen zu zivilgesellschaftlichen Organisationen wäre eine Aufwertung der zivilgesellschaftlichen Rolle im VN-System. Die Vermischung verschiedener Aufgaben- und Themenbereiche in einem *Office of Constituency Engagement and Partnerships* ist nicht zu empfehlen, da dadurch bestimmte Errungenschaften gemindert werden könnten, z.B. die Schwächung des politischen Status der indigenen Völker, die lange Jahre für ein eigenständiges Forum gekämpft haben. Zudem könnte die wichtige Rolle, des *UN NGO Liaison Office* (s. S. 18) unterminiert werden.⁴⁷

Ad h) Die Einrichtung von Fonds zur finanziellen Unterstützung von NGOs aus dem Süden und zur Stärkung der Kapazität von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist zu begrüßen. Sie könnten gewährleisten, dass die Beteiligung von NGOs aus dem Süden dauerhaft gestärkt wird und die hohe Zahl an Süd-NGOs bei den NGO-Anhörungen im Juni 2005 (s. S. 22) keine Ausnahme bleibt.

In seinem *Report in Response of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*⁴⁸ verfolgt der VN-Generalsekretär einen pragmatischen Ansatz und greift diejenigen Reformvorschläge des Cardoso-Panels auf, die eine Chance auf Realisierung haben. Insbesondere sind dies die Vereinheitlichung des Akkreditierungsverfahrens und dessen Verlagerung in die Generalversammlung, die Einrichtung von zwei Fonds zur finanziellen Unterstützung der Beteiligung von NGOs und die Umstrukturierung des Sekretariats. Vom *constituency*-Konzept des Berichts nimmt der Generalsekretär Abstand und bezieht sich hauptsächlich auf NGOs.

⁴⁶ Vgl. Volger, Helmut 2005, S. 16.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ UN-Dok. A/59/354 vom 13. September 2004.

In der aktuellen Reformdebatte werden die Vorschläge des *Cardoso*-Panels kaum zur Kenntnis genommen. Auf staatlicher Seite versucht die brasilianische Regierung derzeit eine Resolution zur Stärkung der Zivilgesellschaft zur Verabschiedung auf dem M+5 Gipfel einzubringen. Sie nimmt explizit auf die Vorschläge des *Cardoso*-Panels Bezug und schlägt die Einrichtung eines zentralen Büros im Sekretariat vor. In der NGO-Gemeinschaft haben die NGO-Anhörungen im Juni 2005 einen positiven Umschwung in der Bewertung des *Cardoso*-Berichts gebracht und die Akzeptanz desselben erhöht.

4 Aktuelle Vorschläge zur VN-Reform - Chancen auf eine Erneuerung der NGO-Beteiligung im VN-System?

Die Chancen für eine mittelfristige Erneuerung der NGO-Beteiligung im VN-System stehen trotz des Mangels an konkreten und expliziten Reformvorschlägen in der aktuellen Debatte gut.

Die jüngsten Reformberichte und -dokumente beschränken sich einerseits auf eine sehr allgemein formulierte Anerkennung des Beitrags, den zivilgesellschaftliche Organisationen zur Lösung globaler Probleme und zur VN-Arbeit leisten. So z.B. im Bericht des *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* zu lesen:

„We welcome the positive contribution of non-governmental organizations, civil society and private sector in the promotion and implementation of development, security and human rights programmes...”⁴⁹

Andererseits weisen die Berichte auf die Notwendigkeit hin, die Vereinten Nationen auch für zivilgesellschaftliche Akteure zu öffnen. In seinem Bericht *In larger Freedom* vom März 2005 stellt der VN-Generalsekretär z.B. fest:

„If the United Nations is to be a useful instrument for its Member States and for the world's peoples, in responding to the challenges... it must be fully adapted to the needs and circumstances of the twenty-first century. It must be open not only to States but also to civil society, which at both the national and international levels plays an increasingly important role in world affairs.”⁵⁰

Der Bericht *Investing in Development* geht in seinen Aussagen am weitesten: Es wird zum einen verdeutlicht, dass die MDGs ohne die Dienstleistungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht erreichbar sind. Zum anderen fordert der Bericht die Zivilgesellschaft auf, die Staaten bei der Umsetzung der MDGs zu überwachen.⁵¹

In den aktuellen Reformvorschlägen, die im Entwurf für die Rahmenresolution zum M+5 Gipfel und im Reformbericht *In larger Freedom* festgehalten werden, beinhalten wenige explizite Änderungsvorschläge zur Beziehung zwischen den Vereinten Nationen und NGOs. Auf der Grundlage der bisherigen, oft informellen Mitwirkungspraxis können jedoch Aussagen über die Beteiligungswahrscheinlichkeit von NGOs an neu geschaffenen oder reformierten Institutionen getroffen werden. Es ist anzunehmen, dass die meisten Beteiligungsspielräume, die für NGOs durch die möglichen Refor-

⁴⁹ Vgl. Fußnote 36, Abschnitt 154.

⁵⁰ Vgl. Fußnote 38, Abschnitt 88.

⁵¹ Vgl. Fußnote 37, S. 113 und 124.

men entstehen, informeller Natur sind. Dies zeigt sich an den folgenden Beispielen. Die Änderungsvorschläge vom *Cardoso*-Panel werden hier nicht (s. Abschnitte 3.2 und 3.3) aufgegriffen.

4.1 Öffnung der Generalversammlung

Seit vielen Jahren fordern NGOs formale Partizipationsmöglichkeiten bei offiziellen Sitzungen der Generalversammlung. In zwei Reformberichten wurde die Öffnung der Generalversammlung für NGOs gefordert:

„The General Assembly should act on these recommendations and establish mechanisms enabling it to engage fully and systematically with civil society.”⁵²

Im Entwurf für die Rahmenresolution zum M +5 Gipfel weist jedoch vorerst wenig darauf hin, dass eine Öffnung der Generalversammlung im kommenden September eines der Reformergebnisse sein soll. Vielmehr beschreiben die Staaten in dem Dokument zum einen den *Status quo*: der Dialog zwischen Staaten, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft sei institutionell im ECOSOC angesiedelt.⁵³ Zum anderen begrüßten sie vorsichtig den Dialog zwischen Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft bei den GV-Anhörungen im Juni 2005.

Trotz dieser vagen Formulierungen haben die als Novum eingeführten informellen, interaktiven Anhörungen der NGOs, Zivilgesellschaft und des Privatsektors im Juni 2005 dazu beigetragen, dass sich die Generalversammlung faktisch ein wenig mehr für nicht-staatliche Organisationen geöffnet hat. Die aktive und professionelle Mitwirkung von NGOs bei der Organisation der Anhörungen haben Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber NGOs abgebaut.

Aus dieser jüngsten Erfahrung resultiert der von einigen Mitgliedstaaten und NGOs eingebrachte Vorschlag, die NGO-Anhörungen zu institutionalisieren und als einen festen Bestandteil des GV-Sitzungszyklus zu etablieren. Die Reformvorschläge der NGOs gehen noch weiter: Anstatt die Anhörungen wie im Juni 2005 drei Monate vor der offiziellen Plenarsitzung der Generalversammlung abzuhalten, sollen sie während der offiziellen Sitzungsperiode im September stattfinden.

Die Skepsis einiger Mitgliedstaaten gegenüber der Beteiligung von NGOs könnte durch eine kontinuierliche Mitwirkung von NGOs an informellen Veranstaltungen der Generalversammlung entgegengewirkt werden. Mittelfristig könnte dies dazu führen, dass die Bereitschaft wächst, einen formalen Generalversammlungs-Status für NGOs zu diskutieren.

4.2 Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC)

Es existieren derzeit keine konkreten Vorschläge zur generellen Reform des ECOSOC-Konsultativstatus. Zum einen besteht hierzu kein Bedarf und zum anderen ist anzunehmen, dass die Reformbereitschaft der Vereinten Nationen und ihrer Mitglied-

⁵² S. Fußnote 38, Abschnitt 162. Eine ähnlich formulierte Aussage trifft der Bericht des *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* in Abschnitt 243.

⁵³ Vgl. *Draft Outcome Resolution*, Abschnitt 128. Die jeweils aktuellste Version des Entwurfs ist auf der Internetseite www.reformtheun.org erhältlich.

staaten im Falle des ECOSOC-Konsultativstatus gering ist, weil dieser Status in einem dreijährigen Reformprozess Mitte der 1990er Jahre bereits reformiert wurde.

Es ist wahrscheinlich, dass der ECOSOC-Konsultativstatus von anderen Reformen wie der Vereinheitlichung des Akkreditierungsverfahrens (s.u.) betroffen ist und daher evtl. partiell verändert wird.

Vorschläge seitens der NGO-Gemeinschaft, insbesondere des *M +5 NGO Networks* beziehen sich vielmehr auf eine indirekte als auf eine direkte Stärkung zivilgesellschaftlicher Partizipation: Von der Formulierung der Millenniumserklärung im Jahr 2000 bis zum M +5-Gipfel im September 2005 haben sich im politischen Diskurs und den jeweiligen Reformberichten drei Politikfelder als Hauptthemen der Vereinten Nationen herausgestellt, nämlich Entwicklung, Menschenrechte und Sicherheit. Vorausgesetzt, im *follow-up* des Millenniumgipfels setzen sich die Institutionalisierung des Menschenrechtsrates und der *Peacebuilding*-Kommission durch, so könnte eine „institutionelle Triade“, bestehend aus ECOSOC, Menschenrechtsrat und *Peacebuilding*-Kommission zur Stärkung der NGOs im VN-System beitragen. Denn in den Bereichen Entwicklung (ECOSOC) und Menschenrechte (Menschenrechtsrat) haben NGOs momentan den höchsten Einfluss innerhalb des VN-Systems.

Schließlich besteht aber die Gefahr, dass die Ausrichtung von VN-Politiken an der Triade „Entwicklung, Menschenrechte und Sicherheit“ die aus den Weltkonferenzen Erkenntnisse wie z.B. die Interdependenz zwischen Umwelt, Wirtschaft und Entwicklung marginalisieren. Daher ist es notwendig, den *follow-up* Prozess der Weltkonferenzen fortzuführen und zu einem integralen Bestandteil der VN-Politik zu machen.

4.3 Menschenrechtskommission goes Menschenrechtsrat

Die institutionelle Reform der Menschenrechtskommission des ECOSOC (s. S. 14), die in einem Menschenrechtsrat der Generalversammlung aufgehen soll, bedeutet eine Aufwertung der Menschenrechtspolitik im VN-System. Die Reform hat sich als notwendig erwiesen, weil sich teilweise menschenrechtsverletzende Staaten in die Kommission wählen ließen, um eine Offenlegung und Verurteilung ihrer eigenen Politik zu verhindern.

Im Menschenrechtsbereich haben sich NGOs im Rahmen der Vereinten Nationen mit einem sehr hohen Engagement beteiligt. Die in der Menschenrechtskommission praktizierten *special procedures* räumen den NGOs mehr Beteiligungsmöglichkeiten ein als es der ECOSOC-Konsultativstatus zulässt. Die bisherige NGO-Arbeit in der Menschenrechtskommission wird im Allgemeinen – außer von oben genannten Staaten – anerkannt und begrüßt.

Obwohl die Staaten im Entwurf für die Rahmenresolution nur auf die formalrechtliche Beteiligung von NGOs am Menschenrechtsrat mittels des ECOSOC-Konsultativstatus eingehen,⁵⁴ ist davon auszugehen, dass die *special procedures* im Reformfall erhalten bleiben.

4.4 Institutionalisierung einer *Peacebuilding*-Kommission

Der Vorschlag des *High Level Panels on Threats, Challenges and Change*, eine *Peacebuilding*-Kommission einzurichten, wurde von den Mitgliedstaaten und vielen

⁵⁴ Vgl. Fußnote 46, Abschnitt 131.

NGOs begrüßt. Er ist einer der meist diskutierten und am wahrscheinlichsten realisierbare Reformvorschlag in der aktuellen Debatte.

Die *Peacebuilding*-Kommission soll ein Unterorgan des Sicherheitsrates und des E-COSOC werden. In den vergangenen Jahren wurde der klassische Sicherheitsbegriff erweitert⁵⁵ und die Maxime „keine Entwicklung ohne Frieden, kein Frieden ohne Entwicklung ausgegeben“. Diese Interdependenz zwischen Sicherheits- und Entwicklungsfragen soll durch die *Peacebuilding*-Kommission auf institutioneller Ebene in den Vereinten verankert werden.

Hauptaufgabe der beratenden Kommission soll es wahrscheinlich sein, mit der Beteiligung aller für einen Konflikt relevanten Akteure eine kohärente Strategie für die Schaffung des Friedens in Post-Konflikt-Situationen zu entwickeln. Der *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* betont in seinem Bericht die positive Rolle, die zivilgesellschaftliche Akteure in Post-Konflikt-Situationen spielen können.⁵⁶

NGOs aus dem Sicherheits- und Friedensbereich haben ihre Kompetenzen und Kapazitäten bereits unter Beweis gestellt, insbesondere im Rahmen von informellen Sitzungen im Sicherheitsrat und durch ihre effektive Arbeit im *GPPAC*-Prozess (s. S. 15). Ihr lokales und regionales Fachwissen würde auch die Arbeit der *Peacebuilding*-Kommission positiv unterstützen. Trotzdem ist bislang keine offizielle Teilnahme von NGOs vorgesehen.

Im Entwurf für die Rahmenresolution lassen die Mitgliedstaaten jedoch hinsichtlich der Klassifizierung der beteiligten Akteure einen Interpretationsspielraum:

„Its main purpose is to bring together all relevant actors to marshal resources and advise on and propose comprehensive strategies for Peacebuilding and post-conflict recovery.

Additional members, invited to participate when PBC discusses a country-specific matter, namely:

...

vi. other parties directly relevant for the country under construction.“⁵⁷

Zieht man die Betonung der zivilgesellschaftlichen Rolle in der Post-Konflikt-Phase in einem Land im *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* zu Rate, so liegt eine weite Auslegung der Formulierung „Relevanz einer Partei für ein Land im Wiederaufbau“ nahe. Demzufolge müsste die Beteiligung von NGOs, die in einem auf der Tagesordnung der *Peacebuilding*-Kommission stehenden Post-Konflikt-Land aktiv sind oder über spezielle Fachkenntnisse verfügen, grundsätzlich möglich sein.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Die faktisch hohe Unterstützung der VN-Arbeit durch NGOs und die wachsende Bedeutung von NGOs als Akteure in der internationalen Politik stehen in einem Missverhältnis zu ihren geringen formal-rechtlichen Kompetenzen im System der Vereinten Nationen. Daher bedarf es einer Reform der Teilnahmerechte von NGOs in den Vereinten Nationen.

⁵⁵ Vgl. Fassbender, Bardo 2005, Kapitel 4.1.

⁵⁶ Vgl. Fußnote 36, Abschnitt 91 und 131.

⁵⁷ Vgl. Fußnote 46, Abschnitt 60.

2. Es wird erwartet, dass die Staats- und Regierungschefs beim *Millennium +5* Gipfel im September 2005 bedeutende institutionelle Reformen der Vereinten Nationen einleiten werden. Im Vorbereitungsprozess für den Gipfel wurde indes deutlich, dass die meisten VN-Mitgliedstaaten beim M +5-Gipfel keine Reform zivilgesellschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten und -rechte, wie z.B. im *Cardoso*-Bericht vorgeschlagen wird, anstreben. Die Beteiligung von NGOs an den neu zu schaffenden oder zu reformierenden VN-Organen wie die *Peacebuilding*-Kommission oder der Menschenrechtsrat wird also erst im Folgeprozess des M +5-Gipfels verhandelt werden. Daher ist es unbedingt notwendig, die NGOs in den *follow-up* des M +5 Gipfel einzubeziehen.

3. Innerhalb der Vereinten Nationen existiert keine einheitliche Begrifflichkeit zur Bezeichnung und definitorischen Unterscheidung nicht-staatlicher Akteure. Damit geht eine Unklarheit bezüglich der verschiedenen Rollen und Funktionen nicht-staatlicher Organisationen im VN-System einher, z.B. unterscheiden sich die Aufgaben und Ziele der Zivilgesellschaft von denjenigen der Privatwirtschaft. Die einzelnen Akteure internationaler Politik – NGOs, Privatsektor und die VN-Mitgliedstaaten – sollten erst untereinander (z.B. in der VN-Generalversammlung, auf einem globalen NGO-Forum und einem Treffen der Privatwirtschaft) und in einem weiteren Schritt miteinander eine Grundsatzdiskussion über die Rolle und Funktion nicht-staatlicher Organisationen im VN-System führen. Schließlich sollten sie zu einer für das VN-System gültigen Definition der einzelnen Akteure gelangen.

4. Eine Definition von NGOs sollte einerseits die am Gemeinwohl orientierte Arbeit der NGOs in den Vordergrund stellen. Andererseits sollte sie so ausdifferenziert sein, dass die unterschiedlichen Funktionen von NGOs (Interessenvertretung und Repräsentation, *Agenda Setting*, Expertise, operationale Funktion und *watchdog*) erfasst werden. Die Offenlegung der NGO-Funktionen im VN-System ist wichtig, um ihre unterschiedlichen Rollen zu begreifen und damit ihre Beteiligungsmöglichkeiten auszuloten. Vor allem sollten die VN-Mitgliedstaaten die *watchdog*-Funktion von NGOs zur Überwachung und Kontrolle der Umsetzung bzw. Einhaltung politischer Entscheidungen nicht wie bislang „fürchten“, sondern im Sinne einer höheren Legitimation internationaler Politik anerkennen.

5. Die Mitglieder der intergouvernemental organisierten Vereinten Nationen sind souveräne Staaten, deren Mitgliedschaft – und damit Beteiligung im VN-System – auf der politischen Legitimität ihrer Regierungen basiert. NGOs fehlt hingegen eine klar definierte und einheitliche Legitimitätsgrundlage, die für eine Beteiligung im VN-System konstituierend ist. In ihrer Funktion als *watch dog* kontrollieren NGOs das Verhalten von Mitgliedstaaten auf nationaler und internationaler Ebene. NGOs wiederum unterliegen – außer gegebenenfalls durch ihre Mitglieder – in der Regel keiner Kontrolle durch Dritte. Eine stärkere NGO-Beteiligung im VN-System setzt aber voraus, dass NGOs transparent und kontrollierbar handeln. Diesbezüglich hat das so genannte *Cardoso*-Panel vorgeschlagen, einen *Code of Conduct* für zivilgesellschaftliche Akteure zu entwickeln. Allerdings sollte dieser von den NGOs selbst – und nicht wie vom *Cardoso*-Panel vorgesehen durch das VN-Sekretariat – erstellt und in einem zweiten Schritt mit dem VN-Sekretariat abgestimmt werden. Die Grundlage hierfür könnte der *Code of Conduct* sein, den die CONGO entwickelt hat.⁵⁸

⁵⁸ Vgl. www.ngocongo.org

6. Der Zugang von NGOs zu den Vereinten Nationen wird dadurch erschwert, dass sich das Akkreditierungsverfahren, die Aufnahmekriterien und die Beteiligungsformen für verschiedene VN-Organen und Sonderorganisationen erheblich voneinander unterscheiden. Das *Cardoso*-Panel hat deshalb vorgeschlagen, das Akkreditierungsverfahren zu vereinheitlichen und es anstatt wie bislang beim ECOSOC bei einem Komitee der Generalversammlung anzusiedeln. Der Abstimmung dieses GV-Komitees wäre ein Auswahlprozess durch ein eigenständiges Akkreditierungsbüro vorgeschaltet, das wiederum von einem sachkundigen Beirat unterstützt werden soll. Als Grundlage für die Vereinheitlichung soll eine Bestandsaufnahme aller Akkreditierungsverfahren im VN-System dienen, für die drei Jahre vorgesehen sind. Wenn die Mitgliedstaaten, VN-Organen und die NGO-Gemeinschaft im *follow-up* des M +5-Gipfels effektiv zusammenarbeiten, kann die Dauer für die Bestandsaufnahme wesentlich kürzer sein und somit die wünschenswerte Vereinheitlichung schneller eingeleitet werden. Ein neues Akkreditierungsverfahren sollte so unpolitisch und objektiv wie möglich gestaltet werden. Hierfür ist entscheidend, dass eine Grundsatzdiskussion über die von den NGOs zu erfüllenden Kriterien für eine Akkreditierung geführt wird. Ein solcher Kriterienkatalog sollte von der NGO-Gemeinschaft und den Vereinten Nationen gemeinsam erarbeitet werden. Das *UN Non-Governmental Liaison Office* könnte hier eine wichtige Koordinationsfunktion übernehmen.

7. Viele NGOs bewerten ihre Partizipationsmöglichkeiten im gegenwärtigen Reformprozess geringer als bei den großen VN-Konferenzen der 1990er Jahre (z.B. Rio-Konferenz für nachhaltige Entwicklung 1992 oder die Weltfrauenkonferenz in Peking 1995). Dies misst sich z.B. daran, dass nur drei NGO-Vertreter/innen am M +5 Gipfel im September 2005 als Sprecher/innen teilnehmen können. Trotz dieser berechtigten Kritik ist positiv festzuhalten, dass mit den NGO-Anhörungen in der Generalversammlung im Juni 2005 eine neue – informelle – Beteiligungsmöglichkeit für NGOs geschaffen wurde.

8. Die Vorbereitungen auf die ersten informellen, interaktiven Anhörungen von nicht-staatlichen Organisationen in der Generalversammlung am 23./24. Juni 2005 haben gezeigt, dass die NGO-Gemeinschaft bereits über sehr gute Fähigkeiten der Selbstorganisation verfügt (z.B. im *Millenium +5 NGO Network*). Die Aufgabe von NGOs wird es in Zukunft sein, diese Kompetenz zu stärken, um NGOs aus unterschiedlichen Themenbereichen zu vernetzen. Dadurch können sowohl spezifische als auch intersektorale Interessen gebündelt und auf globaler Ebene nachdrücklicher vertreten werden.

9. Die seit langem kritisierte Dominanz von Nord-NGOs wurde bei den NGO-Anhörungen der Generalversammlung im Juni 2005 erstmals zugunsten einer repräsentativeren Nord-Süd-Beteiligung aufgehoben. Über die Hälfte der beteiligten NGOs stammten aus dem Süden (178 von insgesamt 304 NGOs). Die Fortsetzung der Mitwirkung von Süd-NGOs aus Entwicklungsländern kann auf Dauer aber nur gewährleistet werden, wenn hierfür eine sichere Finanzierung bereitgestellt wird. Darum sollten NGOs und die Mitgliedstaaten sich im *follow-up* des M +5 Gipfels dafür einsetzen, dass die im Reformbericht *In larger Freedom* vom März 2005 vorgeschlagenen Fonds zur Stärkung der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem Süden und zur Stärkung der Kapazitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen eingerichtet werden.

10. Eine langjährige Forderung von NGOs ist das Teilnahme- und Rederecht in formalen Plenarsitzungen der VN-Generalversammlung. Bislang haben NGOs keinen formal-rechtlichen Status in der Generalversammlung und werden nur zu speziellen, thematisch eingegrenzten Sondersitzungen eingeladen. Die aktuelle Reformagenda sieht hier auch keine Änderungen am *Status quo* vor. Jedoch könnte die von Mitgliedstaaten und NGOs begrüßte Aufnahme der informellen NGO-Anhörungen in den jährlichen Sitzungszyklus der Generalversammlung zu einer mittelfristigen Öffnung der Generalversammlung für NGOs führen. Ein weiterer Schritt in diese Richtung wäre es, die informellen Anhörungen nicht drei Monate vor, sondern während der jährlichen Plenarsitzungen abzuhalten.

11. Bei den NGO-Anhörungen in der Generalversammlung im Juni 2005 waren NGOs aus unterschiedlichen Sektoren und Themenbereichen anwesend. Im Falle einer Institutionalisierung der Anhörungen sollten diese Treffen von beteiligten NGOs dazu genutzt werden, sich intersektoral und -thematisch zu vernetzen, um so einen Beitrag zur Entstehung einer globalen Zivilgesellschaft zu leisten.

12. Die institutionelle Reform der ECOSOC-Menschenrechtskommission, die möglicherweise in einem Menschenrechtsrat der Generalversammlung aufgehen soll, würde eine Aufwertung der Menschenrechte im VN-System bedeuten. In diesem Bereich haben die Vereinten Nationen bereits vielfältige und positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit NGOs. NGOs wiederum haben durch ihre kontinuierliche und aktive Arbeit in der Menschenrechtskommission große Möglichkeiten zur Mitwirkung. Im Reformfall sollten die bislang geltenden Beteiligungspraktiken von NGOs, insbesondere die *special procedures* unbedingt beibehalten werden.

13. Die Pläne zur wahrscheinlichen Einrichtung einer *Peacebuilding*-Kommission sehen explizit keine Mitwirkung von NGOs bei der Friedenserhaltung in Post-Konflikt-Situationen vor. NGOs sollte die Arbeit der Kommission aber unterstützen, indem sie im Rahmen einer formalen Beteiligung ihr lokales Wissen in bestimmten Post-Konflikt-Situationen vermitteln oder ihr teilweise fundiertes Fachwissen im Bereich der Friedenserhaltung teilen. Auf die positiven Erfahrungen im Rahmen des Sicherheitsrates und des GPPAC-Prozesses aufbauend sollten NGOs offiziell – und nicht nur informell – an der *Peacebuilding*-Kommission beteiligt werden. Daher sollten NGOs unmittelbar nach dem M +5-Gipfel im September 2005 durch koordinierte Lobbyarbeit auf die Modalitäten der Errichtung dieser Kommission einwirken. Mitgliedstaaten wiederum sollten ihre zurückhaltenden Positionen überdenken und die NGOs integrieren, die in den jeweilig behandelten Ländern aktiv sind und über Fachkompetenz im Bereich der Friedenserhaltung verfügen.

14. Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) im Gefüge des VN-Systems sollte gestärkt werden, in dem er zur zentralen Plattform für die Diskussion von Entwicklungs- und Finanzierungsfragen wird. Der Entwurf für die Rahmenresolution zum M +5-Gipfel weist in dieser Hinsicht in die richtige Richtung. Durch eine Aufwertung des ECOSOC kann die Beteiligung von NGOs indirekt gestärkt werden: Die drei Hauptachsen der aktuellen politischen Debatte „Entwicklung, Menschenrechte und Sicherheit“ sollen durch eine neue Rolle des ECOSOC, eines Menschenrechtsrats und einer *Peacebuilding*-Kommission im VN-System institutionalisiert werden. In diesen drei Bereichen haben NGOs derzeit den höchsten Einfluss innerhalb des VN-Systems und könnten diesen im Reformfall entsprechend vertiefen.

15. Das semi-eigenständige NGO-Verbindungsbüro UN-*Non Governmental Liaison Office* (UN-NGLS) hat sich in den vergangenen Jahren durch seine effiziente und erfolgreiche Arbeit, vor allem bei der Beteiligung von über 5000 Süd-NGOs an VN-Veranstaltungen innerhalb von 12 Jahren hervorgetan. Die ursprünglichen Pläne, UN-NGLS in das Sekretariat einzugliedern, wurden jüngst fallen gelassen. In der Folge besteht die Gefahr, dass die Arbeit des verdienstvollen und bewährten UN-NGLS mangels Finanzierung eingestellt werden muss. Im *follow-up* des M +5-Gipfels sollte die Existenzsicherung von UN-NGLS eine hohe Priorität haben.

Literatur

VN-Dokumente über die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft

Arrangements for consultation with non-governmental organizations
ECOSOC-Resolution 1296 (XLIV) vom 23. Mai 1968

Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations

ECOSOC-Resolution 1996/31 vom 25. Juli 1996

Arrangements and practices for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations System.

Report of the Secretary General

UN-Dok. A/53/170 vom 10. Juli 1998

Strengthening of the United Nations: An agenda for further change

Report of the Secretary-General

UN-Dok. A/57/387 vom 23. Sept. 2002, <http://www.un.org/ga/57/>

United Nations, UN System, and civil society – an inventory and analysis of practices

Background Paper for the Secretary General's Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society vom 10. Mai 2002

<http://www.un.org/reform/pdfs/hlp9.htm>

We the peoples: civil society, the United Nations and global governance

Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations („Cardoso-Report“)

UN-Dok. A/58/817 vom 11. Juni 2004; <http://www.un.org/ga/58/>

Report of the Secretary General in response of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations

UN-Dok. A/59/354 vom 13. September 2004

In larger freedom: towards development, security and human rights for all

Report of the Secretary-General (Dritter Reformbericht des VN-Generalsekretär)
www.un.org/largerfreedom/

Sachbezogene Websites:

Global Policy Forum:	www.globalpolicy.org/unreform
Hauptabteilung Presse und Information (DPI):	www.un.org/dpi/ngosection
Informationsportal aus der Zivilgesellschaft:	www.reformtheun.org
Informelle NGO-Anhörungen (Juni 2005)	www.un.org/ga/civilsocietyhearings/
UN-NGO Liaison Office:	www.un-ngls.org

Sekundärliteratur:

- Alger, Chadwick 2002: *The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly*, in: *Global Governance* 8, S. 93-117.
- Beisheim, Marianne 2005: *NGOs und die (politische) Frage nach ihrer Legitimation. Das Beispiel Klimapolitik*, in: Brunnengräber, Achim et al. (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 242-265.
- Castelos Abad, Montserrat 2005: *El pluralismo como puente hacia el multilateralismo: el informe del grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre la Naciones Unidas y la Sociedad Civil de 2004*, in: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* Nr. 9, www.reei.org
- Clark, Ann Marie / Friedman, Elisabeth, Hochsteller, Kathryn 1998: *The Sovereign Limits of Global Civil Society. A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women*, in: *World Politics* 51, S. 1-35.
- CONGO / NGO DPI Executive Committee 2005: *We will Spare no Effort. A Civil Society Call to Action for the Five Year Review of the UN Millennium Development Goals*, New York.
- Fassbender, Bardo 2005: *UN-Reform und kollektive Sicherheit*. Der Bericht des 'UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change' vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des UN-Generalsekretärs vom März 2005, *Global Issue Paper* Nr. 17, Berlin: Heinrich Böll Stiftung (http://www.boell.de/de/04_thema/3292.html)
- Fues, Thomas 2005: *Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten*, Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 1/2005.
- Glagow, Manfred 1993: *Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit*, in: Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Handbuch Dritte Welt*, Bonn: Dietz Verlag, S. 304-326.
- Klein, Ansgar / Walk, Heike / Brunnengräber, Achim 2005: *Mobile Herausforderer und alternative Eliten. NGOs als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung*, in: Dies. (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 10-79.

- Martens, Jens, 2005: *UN-Reform und Millenniumsziele 2005. Chancen für neue Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung und Global Governance?* Arbeitspapier zum Stand der internationalen Debatte im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels der Vereinten Nationen, Global Issues Paper No. 16, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung und Global Policy Forum;
(http://www.boell.de/de/04_thema/3213.html)
- Martens, Jens / Paul, James 2004: *Comments on the Report of the Cardoso Panel*, New York: Global Policy Forum.
- Messner, Dirk 2001: *Weltkonferenzen und Global Governance: Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche*, in: Fues, Thomas / Hamm Birgit (Hrsg.): *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance*, Bonn: Dietz Verlag, S. 1-15.
- Nohlen, Dieter 2004: *Nichtregierungsorganisationen*, in: Ders. (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 2, München: C.H. Beck Verlag, S. 588-589.
- Otto, Diane 1996: *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, in: *Human Rights Quarterly* 18, S. 107-141.
- Partzsch, Lena 2005: *Global Water Governance und Nord-Süd Verhältnis*, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Tagung „Nord und Süd im globalen Regieren, Bonn am 23.06.2005, S. 6.
- Rice, Andrew / Ritchie, Cyril 1995: *Relationships between International Non-governmental Organizations and the United Nations*. A Research and Policy Paper, in: *Transnational Associations* 1/95, S. 254-262.
- Schulze, Peter M. 2000: *Nichtstaatliche Organisationen (NGOs)*, in: Volger, Helmut (Hrsg.): *Lexikon der Vereinten Nationen*, München: Oldenbourg Verlag, S. 397-405.
- Towards a Consensus in Shaping the Future of the United Nations* 2004, gemeinsames Arbeitspapier zum Bericht von VN-Generalsekretär K. Annan zum Cardoso-Bericht vom 16.09.2004, World Federation of UN Associations, Friedrich-Ebert-Stiftung, German Development Institut, Environment Liaison Centre International und CONGO.
- Volger, Helmut, 2005: *Mehr Partizipation nicht erwünscht*. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft. In: *Vereinte Nationen* 53, Heft 1 vom Februar, S. 12-18.
- Weinz, Irene 2005: *Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen: Das Konzept des Cardoso-Berichts*, Vortragsmanuskript; der Vortrag wurde am 24.06.2005 bei einem Treffen des Forschungskreises Vereinte Nationen in Berlin gehalten.

Die Heinrich Böll Stiftung

Die Heinrich Böll Stiftung mit Sitz in den Hackeschen Höfen im Herzen Berlins ist eine politische Stiftung und steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe. Die Stiftung versteht sich als Agentur für grüne Ideen und Projekte, als reformpolitische Zukunftswerkstatt und internationales Netzwerk mit über 100 Partnerprojekten in rund 60 Ländern. Ihre Organe der regionalen Bildungsarbeit sind die 16 Landesstiftungen.

Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild für die Arbeit der Stiftung. Ihre vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung. Dabei orientiert sie sich an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit.

Ein besonderes Anliegen ist ihr die Verwirklichung einer demokratischen Einwanderungsgesellschaft sowie einer Geschlechterdemokratie als ein von Abhängigkeit und Dominanz freies Verhältnis der Geschlechter.

Darüber hinaus fördert die Stiftung Kunst und Kultur als Element ihrer politischen Bildungsarbeit und als Ausdrucksform gesellschaftlicher Selbstverständigung.

Im Jahr 2003 vergab das Studienwerk der Heinrich Böll Stiftung rund 154 Stipendien an Studierende und Promovenden neu.

Die Heinrich Böll Stiftung hat ca. 180 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch rund 305 Fördermitglieder, die die Arbeit finanziell und ideell unterstützen.

Die Mitgliederversammlung, bestehend aus 49 Personen, ist das oberste Beschlussfassungsorgan und wählt u.a. den Vorstand.

Den hauptamtlichen Vorstand bilden z. Zt. Ralf Fücks und Barbara Unmüßig. Die Geschäftsführerin ist Dr. Birgit Laubach.

Die Satzung sieht für die Organe der Stiftung und die hauptamtlichen Stellen eine Quotierung für Frauen sowie für Migrantinnen und Migranten vor.

Zur Zeit unterhält die Stiftung Auslands- bzw. Projektbüros bei der EU in Brüssel, in Polen, Tschechien, der Türkei, Russland, Georgien, Bosnien, Serbien, Kroatien, Israel, dem arabischen Nahen Osten, Kenia, Nigeria, Südafrika, Thailand, Kambodscha, Pakistan, Indien, Afghanistan, Brasilien, Mexiko, El Salvador und in Nordamerika.

Im Jahr 2003 standen der Stiftung rund 38 Millionen Euro aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin, Tel.: 030-285340, Fax: 030-28534109, E-mail: info@boell.de, Internet: www.boell.de

Autorin

Die Autorin, Julia Leininger, M.A. ist Politikwissenschaftlerin. Derzeit promoviert sie an der Universität Heidelberg im Bereich der internationalen Beziehungen. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen internationale Organisationen und entwicklungspolitische Fragen. Sie arbeitet insbesondere zur externen Demokratieförderung und zur Kohärenz internationaler Entwicklungszusammenarbeit.

Kontakt: julialeininger@web.de