

Steter Tropfen höhlt den Stein ... Die NGO-Anhörungen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen*

Julia Leininger

“Civil Society is now such a powerful force in the world that the United Nations will have to continue exploring new mechanisms and formats for engaging with it.”

UN-Generalsekretär *Kofi Annan*, 2006

Die Weltpolitik hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges zu Beginn der 1990er Jahre strukturell verändert. Sie zeichnet sich durch einen andauernden Komplexitätszuwachs („Scale-up“-Problem) im doppelten Sinne aus (*Messner/Scholz 2005*): Zum einen steigt der Komplexitätsgrad globaler Probleme, z.B. Umweltprobleme wie Wassermangel. Diese interdependenten Problemstellungen zeichnen sich zudem dadurch aus, daß sie nicht mehr von einzelnen Staaten, sondern nur im kollektiven Verbund gelöst werden können. Zum anderen wandeln sich die Akteurskonstellationen globaler Politik. Es treten zunehmend nicht-staatliche Kräfte aus den Reihen der Zivilgesellschaft auf, die erheblichen Einfluß auf die internationale Politik ausüben.

Voraussetzung für die Lösung dieser komplexen Problemlagen ist ein „Umdenken“ auf Seiten globaler, vor allem staatlicher Akteure, um innovative Lösungsstrategien zu entwickeln. Teil dieser Strategien muß die strukturelle Reform internationaler Politik und ihrer Institutionen sein. Das gilt in besonderem Maße für die einzige Universalorganisation weltweit, die Vereinten Nationen, deren vor 60 Jahren geschaffene Struktur nicht mehr zeitgemäß ist. Obgleich er im Ergebnis nicht hielt, was sein Vorbereitungsprozeß versprach (*Fues/Loewe 2005*), hat der hochrangige „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 eine Dynamik entwickelt, die bereits zu mehreren Reformen (z.B. Schaffung der Peace-building-Kommission oder des Menschenrechtsrates) geführt hat, die 2006 in der 61. Generalversammlung weitergeführt werden.¹

* Der Konferenzbeitrag ist zwei publizierten Artikeln entlehnt (siehe *Leininger 2005* und *Leininger 2006*), die für den vorliegenden Beitrag zusammengeführt und aktualisiert wurden.

¹ Zu den aktuellen Reformthemen gehören u.a. die Effizienzsteigerung der Generalversammlung, die Reform des ECOSOC und der Bericht des hochrangigen Panels, der Vorschläge zur systemweiten Kohärenzsteigerung machen soll (Mitte Oktober 2006 erwartet), vgl. www.un.org/ga/61.

Im Kontext der UN-Reform sind nicht-staatliche Akteure Teil und Lösung des strukturellen Problems der Weltpolitik zugleich. Zivilgesellschaftliche Akteure leisten weltweit vor allem auf regionaler und lokaler Ebene einen erheblichen, positiven Beitrag zur Lösung sozialer und wirtschaftlicher Probleme, indem sie z. B. in Entwicklungsländern Basisdienstleistungen für die Bevölkerung anbieten, die staatliche Institutionen aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht erbringen können (*Court et al.* 2006). Demzufolge könnten Partnerschaften zwischen den „klassischen“ staatlichen und den zivilgesellschaftlichen Akteuren verstärkt zur kollektiven Lösung globaler Probleme beitragen.

Doch genau an dieser Stelle beginnt die Zivilgesellschaft ein Teil des Problems zu werden. Obgleich die Staatenwelt auf diskursiver Ebene die Notwendigkeit betont, zivilgesellschaftliche Akteure in die globale Politik im Rahmen der Vereinten Nationen einzubeziehen (vgl. z.B. UN-Doc. A/Res/55/2), bleiben strukturelle Reformen in diesem Bereich aus. Nach wie vor überwiegen die Vorbehalte vieler Staaten gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren, die oft als eine „Gegenmacht“ nationalstaatlicher Politiken wahrgenommen wird, weil sie oftmals eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Umsetzung von Politikversprechen auf globaler Ebene übernimmt (*Klein et al.* 2005). Erschwerend kommt hinzu, daß die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure das Selbstverständnis der Vereinten Nationen betrifft, da sie eine zwischenstaatliche Organisation sind. So ist es auch zu erklären, daß der im Jahr 2004 veröffentlichte Bericht des hochrangigen *Cardoso*-Panels, „We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance“, keinen prioritären Eingang in die aktuelle Reformdebatte fand und das Thema nicht auf der Reformagenda steht.

Demzufolge besteht ein Spannungsfeld zwischen der geringen Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Formulierung globaler Politik in den Vereinten Nationen einerseits und der hohen Leistung der Zivilgesellschaft bei der Lösung von sozialen und wirtschaftlichen Problemen auf regionaler und lokaler Ebene andererseits. Dieses Spannungsfeld gilt es im Sinne einer nachhaltigen globalen Politik aufzulösen. Geht man wie eingangs postuliert davon aus, daß globale Probleme transnationalen, interdependenten Charakters nur durch kollektive Lösungsstrategien eingehegt werden können, so ist die kontinuierliche Beteiligung der Zivilgesellschaft unabdingbar. Diese sollte sich wie bislang aber nicht überwiegend auf die operative Ebene beschränken, sondern auch für die Politikformulierung auf globaler Ebene gelten. Denn globale Politik ist in der Regel vor allem dann wirksam, wenn sie eine breite Akzeptanz und Legitimation durch alle beteiligten „Stakeholder“ erfährt. Die Akzeptanz und Legitimation globaler Politik werden wiederum erhöht, indem die ent-

scheidenden „Stakeholder“ zum frühestmöglichen Zeitpunkt an der Politikgestaltung beteiligt werden (*Kohlmorgen/Bartsch* 2005).

In diesem Kontext geht der vorliegende Beitrag der Frage nach, ob die im vergangenen Jahr erstmalig abgehaltenen Anhörungen von NGOs, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in der UN-Generalversammlung (GV) möglicherweise einen Beitrag dazu geleistet haben, die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Formulierung globaler Politik in den Vereinten Nationen im Sinne einer Akzeptanz- und Legitimationssteigerung zu stärken.

I. Zur Klärung: „Die“ Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen wird ein sehr breiter Begriff der „Zivilgesellschaft“ gepflegt. Er basiert auf der Dichotomie „staatlich – nicht-staatlich“, die von dem einzigen gemeinsamen Nenner aller UN-Mitgliedstaaten herrührt: sie zeichnen sich alle dadurch aus, daß sie staatliche Akteure sind. Dementsprechend grenzen sie „alle anderen“ Akteure durch die Zuordnung zur Kategorie „nicht-staatlich“ ab. Folglich zählen im Rahmen der Vereinten Nationen zur Zivilgesellschaft all diejenigen Akteure, die nicht-staatlich sind. Diese wiederum können in zwei Typen unterteilt werden:

1. Organisationen aus dem Privatsektor wie privatwirtschaftliche Unternehmen, die profitorientiert arbeiten;
2. Non-profit-Organisationen, die gemeinwohlorientiert tätig sind und meistens als Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bezeichnet werden.

Die Zuordnung dieser unterschiedlichen Akteure zu einer Gruppe im Rahmen der Vereinten Nationen ist mißverständlich. Denn beide Akteurstypen zeichnen sich durch unterschiedliche Aufgaben (karitativ vs. gewinnsteigernd) sowie Zielsetzungen (profitorientiert vs. Gemeinwohlorientiert) aus und haben demnach auch unterschiedliche Funktionen in der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Entsprechend muß eine klarere definitorische Abgrenzung der beiden Akteurstypen und ihrer möglichen Funktionen in den Vereinten Nationen vorgenommen werden, um ihre Beteiligungsmöglichkeiten auszuloten (*Leininger* 2005). Dieser Beitrag konzentriert sich auf die zweite Akteursgruppe, d.h. NGOs.

Daher wird Zivilgesellschaft verstanden als 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 Par-

teien, sind, sich aber trotzdem durch eine Breite politischer Aktivitäten hervortun.“ (Partzsch 2005: 6). Der Begriff der Zivilgesellschaft bezieht sich also auf verschiedenartige Organisationen und Bewegungen, die unter anderem unterschiedliche Ziele, Organisationsformen und Selbstverständnisse aufweisen (Nohlen 2004: 588).²

II. Status quo: Räume zivilgesellschaftlicher Beteiligung in den UN

Die Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft im System der Vereinten Nationen zeichnen sich durch ihre Heterogenität aus, die durch die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen der jeweiligen Arbeitsbereiche von UN-Organen, Neben- und Sonderorganisationen entstanden ist. Entsprechend vielfältig gestalten sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der NGOs im gesamten UN-System. Sie bilden ein unübersichtliches Dickicht an uneinheitlichen Regelungen und informellen Praktiken von teilweise nur geringer Verbindlichkeit.

Die meisten schriftlich fixierten Regelungen zur Beteiligung von NGOs im UN-System sind unterhalb der UN-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:

1. Der Beobachterstatus erlaubt das stillschweigende Beiwohnen an Sitzungen;
2. das Rederecht gewährt die Möglichkeit, mündliche „Statements“ abzugeben, deren zeitlicher Umfang vorgegeben ist;
3. 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.³

² Die Begriffe „zivilgesellschaftliche Organisation“, „Zivilgesellschaft“ und „NGO“ werden im folgenden synonym verwendet.

³ NGOs haben – den Sonderfall des Internationalen Roten Kreuzes ausgenommen – keine Völkerrechtssubjektivität und erhalten darum auch keinen Mitgliedstatus in den Vereinten Nationen. 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, die Stimmrecht haben.

Zur besseren Einordnung des anschließend diskutierten Novums der NGO-Anhörungen in der UN-Generalversammlung werden im folgenden die existierenden Beteiligungsformen tabellarisch zusammengefaßt:

Überblick: Status quo der NGO-Beteiligung im UN-System

UN-Organ/ EINHEIT	Status	Rechts- grundlage
Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	<p>Konsultativstatus (3 Kategorien)* (Beobachterstatus, teilweise Rederecht und Möglichkeit zu schriftlichen „Statements“)</p> <p>1. Allgemeiner Konsultativstatus – NGOs, die in allen Arbeitsbereichen des ECOSOC tätig sind;</p> <p>2. Spezieller Konsultativstatus – NGOs, die in mehreren Arbeitsbereichen des ECOSOC tätig sind;</p> <p>3. Listenstatus (<i>Roster</i>) – NGOs, die zu bestimmten Anlässen einen Beitrag zur Arbeit des ECOSOC leisten können oder bereits Konsultativbeziehungen zu anderen UN-Sonderorganisationen unterhalten.</p>	<p>Art. 71 UN-Charta</p> <p>Resolution 1996/31</p>
Generalversammlung	<p>Kein formal-rechtlicher Status</p> <p>Informelle Regelung: Teilnahme an Sitzungen der Hauptausschüsse und anderer Nebenorgane, aber nicht an offiziellen Plenarsitzungen.</p>	<p>Teilweise Resolution 1996/31</p>
Sicherheitsrat**	<p>Kein formal-rechtlicher Status</p> <p>Informelle Mitwirkung durch</p> <p>1. AG für NGOs in Friedensmissionen, die regelmäßig mit Vertretern/innen von Mitgliedstaaten zum informellen Austausch zusammen kommt.</p> <p>2. <i>Arria</i>-Formel: Ein Ratsmitglied kann die anderen Ratsmitglieder zu einem <i>NGO-briefing</i> außerhalb der Ratsräume im UN-Gebäude einladen.</p>	<p>Teilweise Resolution 1996/31</p>

Hauptabteilung Presse und Infor- mation (DPI), Se- kretariat	Assoziierung (insbesondere Informationsmöglichkeit) NGOs, die ein nachweisliches Interesse an UN-Fragen haben und in der Lage sind, ein breites oder fachspezifisches Publikum zu erreichen.	ECOSOC- Resolution 1297 (XLIV; 20.05.1968)
Sekretariat	Focal Points z.B. Department for Disarmament Affairs; NGO Sektion des DPI (s.o.); Financing for Development Office (DESA); Office for the Coordination of Humanitarian Affairs; Office of United Nations High Commissioner for Human Rights; Indigenous Populations; Division for Palestinian Rights; Public Inquiries Unit; Division for Social Policy and Development; Division for Sustainable Development.	-
UN-NGLS (UN Non-Govern- mental Liaison Of- fice)	Interinstitutionelles Verbindungsbüro Offene Anlaufstelle für NGOs im UN-System, Bereitstellung wichtiger Informationen für NGOs und Veranstaltungsorganisation.	
Spezialorgane und Sonderorganisa- tionen	Sehr hohe Varianz Regelung variiert in ihrer Reichweite je nach Organ/ Organisation.	Teilweise Reso- lution 1996/31
UN-WELTKON- FERENZEN	ECOSOC-Akkreditierung oder Interes- sensbekundung an Inhalt der Konferenz	Teilweise Reso- lution 1996/31

Quelle: in Anlehnung an *Volger* 2005, S. 14 und eigene Ergänzungen/Aktualisierungen.

* Der Konsultativstatus des ECOSOC spielt eine gesonderte Rolle, weil er erstens in der UN-Charta verankert ist. Zweitens bildet er nicht nur die Voraussetzung für den Zugang zum ECOSOC, sondern auch zu vielen anderen UN-Organen oder auch zu den Weltkonferenzen der 1990er Jahre.

** Inwieweit die 2006 neu geschaffene Peace-building-Kommission zivilgesellschaftliche Akteure integriert, bleibt bis zu ihrem Tätigwerden abzuwarten. Jedoch sehen die entsprechenden Resolutionen vor, daß die Zivilgesellschaft bei aktuellen Fragen zu Rate gezogen werden soll.

III. Novum: Die NGO-Anhörungen der Generalversammlung⁴

1. Entstehungszusammenhang

Offiziell sieht die Generalversammlung seit jeher keine formelle 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 UN-Arbeitsbereichen zu überprüfen, blieb weitgehend unbeantwortet. Die Generalversammlung bat den UN-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“. (*Pleuger/Fitschen* 2003: 213). Faktisch und oft informell wirkten NGOs dennoch in manchen Hauptausschüssen und Nebenorganen, jedoch nie in GV-Plenarsitzungen, mit. Der Zugang zu diesen Gremien basiert auf dem ECOSOC-Konsultativstatus.⁵

Die formelle Öffnung der Generalversammlung für NGOs ist nach wie vor eine der Hauptforderungen seitens der NGO-Gemeinschaft. Auch das *Cardoso*-Panel hat die Empfehlung ausgegeben, die Generalversammlung für zivilgesellschaftliche Organisationen zu öffnen und schlug Anhörungen der Zivilgesellschaft im Plenum der Generalversammlung vor (*UN-Doc. A/58/817*, 2004: § 108).⁶ *Kofi Annan* griff diesen Vorschlag in seinen Folgeberichten ebenfalls auf.

2. Novum

Diese Empfehlungen wurden von den Mitgliedstaaten berücksichtigt, jedoch vorerst in Form einer informellen und keiner formellen Beteiligung. So fanden die ersten „informellen, interaktiven Anhörungen von Nichtregierungsorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Privatsektor der Generalversammlung“⁷ am 23. und 24. Juni 2005 statt.

⁴ Die Aus- und Bewertung der ersten NGO-Anhörung im Juni 2005 ist aus *Leininger* 2005 entnommen.

⁵ 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.

⁶ Außerdem wurden im *Cardoso*-Bericht Sondersitzungen und die Teilnahme an der Ausschußarbeit vorgeschlagen (Empfehlung 6). Beides Empfehlungen, die lediglich existierende Beteiligungsmöglichkeiten festschreiben.

⁷ 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. Siehe auch: www.un.org/ga/civilsocietyhearings (abgefragt am 30. September 2006).

Sie waren vorerst als ein Baustein im Vorbereitungsprozeß auf den „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 gedacht.

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.

3. Funktion

Im Vorbereitungsprozeß auf den „Millennium+5“-Gipfel hatten die Anhörungen die Funktion, ein Meinungsbild zu den Reformthemen aus der Zivilgesellschaft einzufangen sowie konkrete Kommentare und Änderungsvorschläge zum Reformbericht „In Larger Freedom“ von *Kofi Annan* und dem Entwurf für eine Rahmenresolution für den „Millennium+5“-Gipfel anzuhören und gegebenenfalls einfließen zu lassen.

Die den Anhörungen zugrundeliegende Idee war, einen interaktiven Austausch zwischen den drei Akteursgruppen internationaler Politik zu ermöglichen, die zur Gestaltung eines effektiven Multilateralismus beitragen können: die UN-Mitgliedstaaten, NGOs und Vertreter/innen aus dem Privatsektor. Über die Hälfte der 304 teilnehmenden Organisationen war bereits beim ECOSOC akkreditiert (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 NGO-Anhörungen (2005): Formal-rechtlicher Status

Status	ECOSOC-Konsultativstatus	Zivilgesellschaft	Privatsektor
	164	130	10

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

4. Vorbereitungsprozeß

Die Vorbereitungen auf die Anhörungen verdeutlichten bereits, daß es seitens der Vereinten Nationen und der NGOs eine große Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit gab: Die Organisation oblag einer aus zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammengesetzten Taskforce⁸ des

⁸ Mitglieder der Taskforce 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),

GV-Präsidenten *Jean Ping* und dem UN-NGO-Verbindungsbüro (UN-NGLS) in New York. Zudem ist aus dem Kreise der NGO-Gemeinschaft das „Millennium+5“-NGO-Network („M+5 NGO Network“) entstanden, das von CONGO und dem NGO/DPI-Komitee initiiert worden war.⁹ Der hohe Informationsfluß über die notwendigen Schritte zur Vorbereitung der Anhörungen wurde durch eine „M+5 NGO Network“-Vertreterin in der Taskforce des GV-Präsidenten gewährleistet.

5. Vorgehensweise und Inhalte

Als inhaltlicher Rahmen für die Anhörungen am 23. und 24. Juni 2005 hatten zum einen der Reformbericht „In Larger Freedom“ von Generalsekretär *Kofi Annan* (vgl. Tabelle 2) und zum anderen der erste Entwurf für eine Rahmenresolution gedient, die beim „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 von den Staats- und Regierungschefs in abgeänderter Fassung verabschiedet wurde.

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 gute 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 „Millennium+5“-Prozeß kritisierten und auf einen Rückschritt gegenüber der Ergebnisse aus den Weltfrauenkonferenzen hinwiesen.

6. Regionale und thematische Zusammensetzung der NGOs

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

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).

⁹ Das „M+5 NGO Network“ hat die interne Abstimmung übernommen, unter anderem über einen öffentlichen und rege genutzten E-Mailverteiler.

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 Mittel- und Südeuropa. In der Sitzung zur UN-Reform wiederum überwogen Nord-NGOs. Aus Deutschland war insgesamt nur eine NGO aktiv beteiligt. Zudem nahmen 10 Organisationen teil, die sowohl im Süden als auch im Norden einen Hauptsitz haben.

Tabelle 2 NGO-Anhörungen (2005): Regionale Zugehörigkeit

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*	13	8	11	14	16	62
Australien	2	1	1	0	3	7
SÜD-NORD	1**	2***	-	5#	2##	10
	62	69	60	60	53	304

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

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

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

** Ecuador und Kanada.

*** Indien und USA / Ghana und Schweiz.

Liberia und USA / Somalia und Schweden / Guyana und Großbritannien / Pakistan und Großbritannien / Surinam und Niederlande.

Tansania und USA / Liberia und USA.

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.

Tabelle 4 NGO-Anhörungen (2005): Thematische Ausrichtung

Issue	Zahl der NGOs	Issue	Zahl der NGOs
Frauen	40	Humanitäre Hilfe	9
Entwicklung allgemein	25	Indigene/ Minderheiten	9
Jugend	27	UN	9
Menschenrechte	19	Bildung	8
Stakeholder*	17	Gesundheit	8
Forschungseinrichtungen	16	Bevölkerungspolitik	5
Frieden/Konflikt	15	Flüchtlinge	3
Umwelt	15	soziale Entwicklung	4
Religion	14	Partizipation/ Governance***	4
Kinder/Familie	13	Landwirtschaft	12
nationale Entwicklung	10	Andere#	12
Lung**		Privatsektor###	10
Insgesamt			304

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

* Hierbei handelt es sich meistens um NGOs, deren Beschäftigungsgegenstand die Stärkung der Rolle und Koordination von Stakeholdern in determinierten Themenbereichen ist.

** NGOs, deren Anliegen sich auf die Entwicklung innerhalb eines Landes beziehen.

*** NGOs, die sich mit Fragen politischer Partizipation und politischen Systemen, insbes. der Demokratie beschäftigen.

Die unter „Andere“ erfaßten NGOs arbeiten zu folgenden Themen: Menschen mit Behinderung; Kommunikation; Weltwirtschaft; Tierschutz.

Im Sinne der hier verwendeten Terminologie werden Organisationen des Privatsektors, z.B. Gewerkschaften, nicht als NGOs erfaßt.

7. Wirkung

Die bei den Anhörungen formulierten Änderungsvorschläge an der im September 2005 verabschiedeten Rahmenresolution, wurden hauptsächlich in den Bereichen übernommen, in denen NGOs sehr aktiv sind, z.B. HIV/Aids, Armutsbekämpfung, Gender-Fragen und bei der Peacebuilding-Kommission (vgl. *UN-NGLS* et al. 2005: 2).

Mittelfristig und prozessual betrachtet, haben die NGO-Anhörungen im Juni 2005 als Vorlage für ein neues Beteiligungsformat gedient, das 2006 weiter verfolgt wurde (siehe Punkt 10.).

8. Kritik

Die am häufigsten, vor allem von NGO-Seite formulierte Kritik war, daß die NGO-Anhörung im Vergleich zu den größeren Mitwirkungsspielräumen bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre ein Rückschritt zivilgesellschaftlicher Beteiligung an der internationalen Politik bedeutet haben (*Martens* 2005: 13). So waren die NGOs aus den meisten Verhandlungen im politischen Formulierungsprozeß und auch dem „Millennium+5“-Gipfel weitestgehend ausgeschlossen (*Brock/Brühl* 2006: 3).¹⁰

Trotz der in kurzer Zeit sehr gut koordinierten Vorbereitung, bleibt zu bemängeln, daß die wenigsten schriftlichen Kommentare innerhalb des „M+5 NGO Networks“ von Süd-Organisationen kamen, sondern in ihrer großen Mehrzahl von US-amerikanischen NGOs stammten. Des weiteren war die durch die Taskforce getroffene Auswahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an den Anhörungen aktiv teilnehmen sollten, wenig transparent.¹¹

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 NGO-Teilnehmer/innen, aber zu wenigen Aussagen der Mitgliedstaaten. Auf staatlicher Seite äußerten sich vorwiegend die EU und südamerikanische

¹⁰ Zur offiziellen Plenarsitzung im September 2005 waren zwei NGO-Repräsentanten/innen, in der Sitzung über Finanzierungsinstrumente (*Financing for Development*) nur eine NGO-Sprecherin zugelassen.

¹¹ Die von *Pera Wells*, Mitglied der Taskforce, bei einem Telefoninterview genannten Auswahlkriterien waren: ausgewogener Anteil von Frauen und Männern, regionale Zusammensetzung, Zusammensetzung nach Sektoren (NGO und Privatsektor) und sprachlicher Hintergrund. Von 1.000 eingereichten Akkreditierungsgesuchen wurden 304 Organisationen für die Anhörungen akkreditiert.

Staaten wie Chile, Argentinien und Brasilien. Auch der Austausch mit dem Privatsektor, der nur schwach vertreten war und keine klare Rolle hatte, fand kaum statt.

9. Bewertung

Eine abschließende Bewertung der Anhörungen kann trotz der hier punktuell angeklungenen Kritik überwiegend positiv ausfallen: Dieses neue Sitzungsformat, das bereits fortgesetzt wurde, ist eine Mischung aus einer informellen und formellen Beteiligung von NGOs an der Arbeit der Generalversammlung. Sie könnte einen ersten Schritt zu der seit langem geforderten Öffnung der Generalversammlung für NGOs werden. Außerdem bietet dieses Veranstaltungsformat in Ergänzung zu den punktuell durchgeführten und thematisch eingegrenzten UN-Weltkonferenzen die Chance für NGOs, sich intersektoral zu vernetzen.

Tabelle 5 (nächste Seite) bietet einen detaillierteren Überblick über die potentiellen Neuerungen, die durch die Anhörungen angestoßen wurden/in Zukunft werden könnten und informiert über die Verbesserungsmöglichkeiten interaktiver Sitzungen in der Generalversammlung.

10. Folgeveranstaltungen: NGO-Anhörungen im Jahr 2006

Das aus dem Vorbereitungsprozeß für den „Millennium+5“-Gipfel entstandene Beteiligungsformat für zivilgesellschaftliche Akteure wurde im Jahr 2006 mit drei thematisch ausgerichteten Anhörungen in der Generalversammlung fortgeführt. Eine detaillierte Analyse der drei Anhörungen ist mangels zugänglicher Unterlagen nicht möglich. Skizzenhaft sind die diesjährigen Anhörungen wie folgt zu beschreiben:

Die erste GV-Anhörung von zivilgesellschaftlichen Akteuren erfolgte im Rahmen des hochrangigen Treffens zur „Review of the Declaration of Commitment on HIV/AIDS“ (30. Mai bis 2. Juni 2006). Die lediglich dreistündige Anhörung am ersten Tag war ein allein der Zivilgesellschaft vorbehaltener Baustein des Treffens. Insgesamt nahmen 1.026 individuelle Vertreter/innen der Zivilgesellschaft teil.¹² Im Gegensatz zum „Millennium+5“-Gipfel konnten NGOs hier auch an den inhaltlichen Diskussionen an den runden Tischen teilnehmen.

¹² 800 NGOs wurden nur für das Treffen akkreditiert, 600 weitere Organisationen waren bereits beim ECOSOC akkreditiert.

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

<p>Zukunftsweisende Neuerungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablierung informeller Anhörungen der Zivilgesellschaft als fester Baustein im Sitzungszyklus der UN-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 <p>Verbesserungsvorschläge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • Stärkung der Interaktion zwischen Staaten, Zivilgesellschaft und Privatsektor durch eine modifizierte Gestaltung der einzelnen Sitzungsabläufe

Dem hochrangigen Treffen zur "Midterm Comprehensive Global Review of the Implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010" (18.-19. September 2006) ging eine eintägige NGO-Anhörung mit erheblichem Vorlauf von drei Monaten voraus. Mit dem hochrangigen Treffen über "Migration and Development" (4.-15. September 2006) verhält es sich ähnlich, jedoch mit einer geringeren Vorlaufzeit von zwei Monaten. Es ist wahrscheinlich, daß die Wirksamkeit der Anhörungen einerseits verringert wird, wenn sie mit einem zeitlichen Vorlauf zur Hauptveranstaltung stattfinden, weil die Kommentare der NGOs in den Debatten der Mitgliedstaaten dann möglicherweise nicht mehr präsent sind. Andererseits erlauben Zeitfenster die Überarbeitung von Textentwürfen, die als Beschlußvorlage für das jeweilige Haupttreffen dienen.¹³ Daher sollte der Zeitpunkt für eine Anhörung nach ihrer jeweiligen Funktion bestimmt werden.

¹³ Die NGO-Anhörungen im Jahr 2005 fanden ebenfalls zweieinhalb Monate vor dem „Millennium+5“-Gipfel statt und dienten auch zur Überarbeitung des Entwurfes der besagten Rahmenresolution.

Über die reine Veranstaltung von NGO-Anhörungen hinaus hat sich eine formelle Institution im Büro des GV-Präsidenten institutionalisiert. In Folge der Anhörungen wurde ein Amt für die Beziehungen mit der Zivilgesellschaft eingerichtet, das für die verstetigte Kooperation zwischen Generalversammlung und Zivilgesellschaft sorgen soll.

IV. Fazit: Stete Öffnung der UN-Generalversammlung für die Zivilgesellschaft

Die informelle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch NGO-Anhörungen im Rahmen der UN-Generalversammlung scheint sich zu einem akzeptierten Partizipationsformat zu entwickeln. Die zeigt sich an der Fortführung von Anhörungen und der Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der Generalversammlung und der Zivilgesellschaft durch die Schaffung eines entsprechenden Amtes im Büro des GV-Präsidenten. Trotz der positiven Neuerungen (siehe Tabelle 5) blieben einige Verbesserungsvorschläge aus dem Jahr 2005 unberücksichtigt.

Die Ausweitung und Vertiefung zivilgesellschaftlicher Beteiligung im System der Vereinten Nationen wird jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn erstens klare Kriterien für die Auswahl von NGOs existierten. Ein Kriterium sollte die Einhaltung determinierter Verhaltensregeln („Code of Conduct“) sein, die im Konsens zwischen NGOs und den UN-Mitgliedstaaten entwickelt werden sollten. Denn NGOs werden von Mitgliedstaaten häufig wegen ihrer fehlenden Legitimationsgrundlage kritisiert und als Partner in Frage gestellt. Ihre Glaubwürdigkeit würde jedoch wahrscheinlich steigen, wenn sie sich für einen allgemeinen, transparenten „Code of Conduct“ verpflichten, der ihnen eine Legitimationsgrundlage verschaffen würde. Zweitens sollte über eine Vereinheitlichung der verschiedenen Akkreditierungsverfahren (vgl. Übersicht in Abschnitt II) im UN-System nachgedacht werden.

Die Vernetzung zwischen NGOs im Rahmen der NGO-Anhörungen wurde 2006 als das wichtigste Ergebnis der Anhörung bezeichnet.¹⁴ Entgegen der Anhörungen im Jahr 2005 beförderten die gegenwärtigen Anhörungen vor allem eine „sektorale“ Vernetzung zwischen NGOs. Da globale Problemstellungen interdependent sind, sollte darauf geachtet werden, daß ausgewählte NGOs aus unterschiedlichen Sektoren stammen, um so die intersektorale Vernetzung zu begünstigen. Weiterhin sollte wie im Jahr 2005 darauf geachtet werden, daß die Beteiligung von Süd-NGOs gewährleistet ist. Die Schaffung eines Fonds, um die Beteiligung von Süd-NGOs zu gewährleisten, wäre hier sachdienlich.

¹⁴ Siehe www.un-ngls.org (abgerufen am 30. September 2006).

Schließlich bleibt die Frage der Trennung zwischen zivilgesellschaftlichen Non-profit-Organisationen und profitorientierten Organisationen aus dem Privatsektor offen. Zukünftige Anhörungen sollten genutzt werden, um die unterschiedlichen Funktionen von NGOs und Privatunternehmen im Rahmen der Vereinten Nationen zu erörtern und daraus Politikempfehlungen abzuleiten.

Wider alle Kritik können die NGO-Anhörungen als ein bislang erfolgreiches Modell für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Generalversammlung der Vereinten Nationen gelten. Noch handelt es sich um eine informelle Beteiligungsform, jedoch kann sie ein erster Schritt in die Richtung institutionalisierter globaler „Debatten“ sein, wie sie auch das *Cardoso*-Panel vorgeschlagen hat (Empfehlung 2). So könnte die stete, wiederkehrende Durchführung informeller Anhörungen die Generalversammlung sukzessive für weitergehende formale NGO-Beteiligungsformen öffnen.

Die Durchführung regelmäßiger Debatten zwischen den UN-Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren über globale Problemstellungen kann wiederum einen Beitrag zur Akzeptanz- und Legitimationssteigerung globaler UN-Politik leisten. Für letzteres bedarf es zudem einer fokussierten UN-Politik, die diese Debatten in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in wirksame Maßnahmen auf lokaler Ebene übersetzt.

Für den Moment kann jedoch mit keiner weitergehenden, formellen Öffnung der UN-Generalversammlung für nicht-staatliche Akteure gerechnet werden. Die Vorbehalte der Staatenwelt gegenüber nicht-staatlichen Organisationen ist nach wie vor zu groß. Dies belegt auch der Entwurf für die Resolution zur Reform der Generalversammlung, die in der 61. Sitzungsperiode verabschiedet werden soll.

Schließlich darf nebst aller Vorteile nicht vergessen werden, daß der Nutzen, die Reichweite und die Wirksamkeit der GV-Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen auf globale Politik maßgeblich davon abhängt, ob die Generalversammlung ihre Stellung im UN-System stärken kann.

Literatur

- Annan, Kofi* (2006), Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, General Assembly Official Records, Sixty-first Session, Supp. Nr. 1, UN-Doc. A/61/1.
- Brock, Lothar/Brühl, Tanja* (2006), Nach dem UN-Reformgipfel. Vorschläge zur Stärkung der kollektiven Friedenssicherung, SEF Policy Paper 24, Bonn.
- Court, Julius/Mendizabal, Enrique/Osborne, David/Young John* (2006), Policy Engagement. How Civil Society can be More Effective, London: Overseas Development Institute.
- Fues, Thomas* (2005a), Between Frustration and Optimism: The Development Outcome of the Millennium+5 Summit, Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 7/2005.
- Fues, Thomas* (2005b), Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten, Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 1/2005.
- 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, S. 10-79.
- Kohlmorgen, Lars/Bartsch, Sonja* (2005), Institutional Dynamics of the MDG Process, in: Nord-Süd aktuell, 3-4/2005, 259-276.
- Leininger, Julia* (2005), 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, Global Issue Paper Nr. 21, Heinrich Böll Stiftung Berlin (www.boell.de).
- Leininger, Julia* (2006), Business as (un)usual – Die Bedeutung, Wirkung und Tragweite des Cardoso-Berichts im aktuellen UN-Reformprozess, in: Friedens-Warte 3-4 (2006), S. 283-306.
- 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/Scholz, Imme* (2005), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, in: Dies. (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden, S. 15–40.
- Nohlen, Dieter* (2004): Nichtregierungsorganisationen, in: Ders. (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, München, S. 588-589.
- Partzsch, Lena* (2005), Global Water Governance und Nord-Süd Verhältnis, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Tagung „Nord und Süd im globalen Regieren, Bonn am 23.06.2005.

Pleuger, Günter/Fitschen, Thomas (2003), Die Vereinten Nationen und die Rolle der Nichtregierungsorganisationen, in: Frowein, Jochen/Scharioth et al. (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden*, Berlin, S. 193-215.

UN Non-Governmental Liaison Service/Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005), *UN System Engagement with NGOs, Civil Society, the Private Sector, and other Actors. A Compendium*, New York and Geneva.

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* 1, S. 12-18.

UN-Doc. A/58/817 vom 11. Juni 2004, *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-Doc. A/Res./55/2, *United Nations Millennium Declaration* vom 15. September 2000.