

Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Zivilgesellschaft - aus der Perspektive der deutschen Außenpolitik*

Otto Lampe

Deutsche Außenpolitik braucht – wie jedes andere Regierungshandeln in der Demokratie auch – Rückhalt und politische Unterstützung in der Gesellschaft.

Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Gewerkschaften, Verbände, wissenschaftliche Einrichtungen etc. sind konstitutive Bestandteile der politischen Öffentlichkeit dieses Landes.

Unter den Bedingungen der Globalisierung sind zudem nicht nur Wirtschaftsunternehmen, sondern auch zivilgesellschaftliche Einrichtungen und Institutionen immer häufiger in der Lage, sich selbsttätig und ohne „Vermittlung“ über staatliche Stellen „transnational“ zu betätigen. Insgesamt erhalten nichtstaatliche Akteure damit einen wachsenden faktischen Einfluss auf das Weltgeschehen.

Der Politikdialog mit ihnen kann für die deutsche Außenpolitik vielfältige Vorteile haben. Das ist aber nicht nur eine Frage der politischen Opportunität: Eine Reihe von Problemen werden sich überhaupt nur noch im bewußten Zusammenwirken mit nichtstaatlichen Akteuren bewältigen lassen.

I. Die wichtigsten Gründe für die Zusammenarbeit zwischen Außenpolitik und Zivilgesellschaft:

1. *Erschließen von Expertise:* Die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Kräfte in außenpolitischen Entscheidungsprozessen kann diesen wichtige, regierungsunabhängige Expertise und Problemlösungskompetenz zuführen und damit zur Qualität des Verfahrens und der Ergebnisse beitragen.
2. *Politische Transparenz:* Eine offene Gestaltung außenpolitischer Entscheidungsprozesse unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte

* Dieses Thesenpapier gibt in zusammengefaßter Form die wesentlichen Punkte des Referats wieder.

(Transparenz) erhöht die Glaubwürdigkeit außenpolitischen Handelns.

3. *Mobilisierung der Gesellschaft:* Bei vielen außenpolitischen „Problemlagen“, in denen außenpolitischer Handlungsbedarf besteht, führt erst das aktive Engagement von zivilgesellschaftlichen Kräften zur politischen Mobilisierung der Gesellschaft für ein bestimmtes außenpolitisches Anliegen.
4. *Stärkung außenpolitischer Positionen:* Das Zusammenwirken zwischen außenpolitischen und zivilgesellschaftlichen Kräften, insbesondere in internationalen Organisationen, auf Konferenzen und in multilateralen Verhandlungen, kann zur Stärkung von Verhandlungsposition gegenüber anderen beitragen.
5. *Höhere Effizienz:* Bei der Projektarbeit im Ausland haben deutsche und ausländische zivilgesellschaftliche Organisationen in vielen wichtigen Bereichen – zum Beispiel bei der Entwicklungszusammenarbeit, bei der Krisenprävention, bei der humanitären Hilfe, im Menschenrechtsschutz, bei der politischen Bildung und der Förderung von Demokratisierungsbestrebungen, bei der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung und der Förderung von Frauen – wegen ihres unmittelbaren Zugangs zur dortigen Bevölkerung komparative Vorteile, die sie im Interesse der Effizienz zu einem unverzichtbaren Partner der Außen- und Entwicklungspolitik machen.

II. Grenzen der Zusammenarbeit:

Die Exekutive ist Teil des verfassungsrechtlich vorgegebenen Systems der Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie und unterliegt der politischen Kontrolle durch das Parlament. Außenpolitische Aufgaben sind gesetzlich festgelegt, u.a. im Grundgesetz, im Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD), im Konsulargesetz, verschiedenen anderen Spezialgesetzen sowie in internationalen Übereinkommen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind dagegen frei gebildet, haben eine begrenzte Mitgliederzahl und verfolgen von diesen Mitgliedern selbst gesetzte, jederzeit änderbare Ziele. Ihre politischen Anliegen sind ebenso vielfältig wie ihre Zahl prinzipiell „unbegrenzt“ ist. Die außenpolitisch sach- und fachkundigen Organisationen unter ihnen sind Teil der kritischen Öffentlichkeit und wichtige Stimmen im außenpolitischen Diskurs dieses Landes.

Aus diesem gesamtgesellschaftlichen Kontext ergeben sich folgende Grenzen für eine Zusammenarbeit:

1. *Keine „Aufgabenteilung“ zwischen Außenpolitik und Zivilgesellschaft:* In der liberalen Demokratie westlichen Zuschnitts gibt es auch in außenpolitischen Fragen keine Aufgabenteilung im Sinne einer Abgrenzung von Sphären, für die nur dieses oder jene „zuständig“ wäre. Die Zivilgesellschaft hat keine staatlichen Aufgaben, sie ist ein Freiraum für die Betätigung der Bürger.
2. Die Zustimmung von Nichtregierungsorganisationen und anderen gesellschaftlichen Einrichtungen und Institutionen kann „gesellschaftliche Akzeptanz“ signalisieren und als zusätzliche politische Legitimierung außenpolitischen Handelns gedeutet werden. Nichtregierungsorganisationen „vertreten“ aber letztlich nur sich selbst bzw. ihre Mitglieder. Die *demokratische Legitimität des Regierungshandelns vermittelt in der repräsentativen Demokratie allein das Parlament.*
3. *Nichtregierungsorganisationen vertreten Partikularinteressen:* Das politische Interesse einer nur ihren satzungsgemäßen, partikulären Zweck verfolgenden Nichtregierungsorganisationen einerseits und der dem außenpolitischen Gemeinwohl verpflichteten Regierung andererseits sind nicht immer deckungsgleich. Nichtregierungsorganisationen brauchen keine „Legitimation“ für ihre Verfolgung ihrer Interessen.
4. *Nichtregierungsorganisationen sind nicht rechenschaftspflichtig:* Anders als das Auswärtige Amt können zivilgesellschaftliche Organisationen „verantwortungslos“ handeln, d.h. sie und ihre Vertreter können (und wollen) nicht politisch-parlamentarisch haftbar gemacht werden für die Folgen ihres Tuns.
5. *Keine Welt-Zivilgesellschaft:* Der der außenpolitischen Zusammenarbeit mit anderen Partnern zugrunde gelegte Begriff der Zivilgesellschaft ist historisch und kulturell europäisch-westlichen Ursprungs. Er ist zwar nicht an eine spezifisch „westliche“ Form der Politik, der Wirtschaftsordnung und des privaten Lebens gebunden, aber auch nicht mit jeder Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vereinbar. Eine weltweit „gültige“ Begriffsbestimmung von Nichtregierungsorganisationen existiert nicht. Insbesondere im Ausland ist nicht alles Nichtregierungsorganisation in unserem Sinn, was sich so nennt.

III. Handlungsoptionen

1. Die *Zusammenarbeit mit Organisationen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft* muss – aus den oben dargelegten Gründen und im Rahmen der genannten Grenzen – zum regelmäßigen „Markenzei-

chen“ unseres außenpolitischen Handelns im Inland wie im Ausland werden.

2. „*Kultur der Zusammenarbeit*“ *entwickeln* – Wir streben aktiv eine verbesserte, regelmäßige Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren sowie die Bildung von Politiknetzwerken zwischen Auswärtigem Amt bzw. der Bundesregierung insgesamt, Parlament, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen und der Wirtschaft in allen Bereichen der Außenpolitik an.
3. Wir unterstützen die gezielte *Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung der Ergebnisse von internationalen Konferenzen und Verhandlungen*. Da diese Form der Zusammenarbeit qualitativ über die herkömmliche „PÖA“ und „public diplomacy“ hinausgeht, könnte sie als „zivilgesellschaftliche Anhörung“ bzw. „public consultation“ bezeichnet werden.
4. In internationalen Organisationen setzen wir uns dafür ein, dass diese im Rahmen der satzungsgemäßen Kompetenzverteilung und unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten den Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft im allgemeinen bessere Möglichkeiten geben, zu deren Arbeit einen Beitrag zu leisten.

Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Zivilgesellschaft – aus der Perspektive der deutschen Außenpolitik

– Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Da der Referent auf den *Cardoso*-Bericht Bezug genommen hatte, wurden verschiedene dort thematisierte Punkte auch in der Diskussion aufgegriffen. So stand zunächst die Frage der Neuordnung des Akkreditierungsprozesses für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Mittelpunkt. Gefragt wurde nach weiteren Einzelheiten zu den beabsichtigten Neuerungen (*Wesef*) und nach möglichen Änderungen bei Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (*Sand*). Zum zweiten Punkt wußte *Lampe* zu berichten, daß eine Initiative der Bundesregierung den Anstoß gegeben habe dafür, daß sich der *Cardoso*-Bericht auf das gesamte UN-System und auch auf die Bretton-Wood-Organisationen beziehe. Die Bundesregierung habe mit der von ihr eingebrachten Resolution „Towards Global Partnership“ die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit aller Akteure im gesamten System der Vereinten Nationen unterstrichen.

Kissling wollte wissen, ob die Bundesregierung selbst weitere konkrete Vorstöße unternommen habe, die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen zu verbessern, und merkte an, daß mitunter die Beteiligung von Parlamentariern an Regierungsdelegationen im System der Vereinten Nationen schwieriger zu realisieren sei, als die von Nichtregierungsorganisationen. *Lampe* meinte demgegenüber, daß Parlamentarier keinerlei Teilnahmeschwierigkeiten hätten, ihnen werde eher „der rote Teppich ausgerollt“; allerdings seien die meisten inhaltlich und terminlich überfordert, sodaß die Nichtteilnahme eher dort ihre Gründe haben dürfte. Insgesamt sei die Einbeziehung der Parlamentarier in der Bundesrepublik Deutschland vorbildlich.

Daß die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure mit – auf den ersten Blick – oftmals gegenläufigen Interessen eigene, neue Probleme aufwirft, wurde am Beispiel des „Global Compact“ diskutiert (*Blüthner*, *Lampe*). Da die Nichtregierungsorganisationen eine ungeheure Bandbreite auswiesen, sei es zu begrüßen, wenn die Vereinten Nationen nicht nur mit den arrivierten, quasi-behördlichen Organisationen zusammenarbeiteten, sondern verstärkt auch die Kooperation mit den kleinen, vor Ort tätigen Gruppen suchten (*Blüthner*). In diesem Zusammenhang wurde die Frage der Legitimation von Nichtregierungsorganisationen erörtert (*Lampe*) und in einen größeren, staatstheoretischen Rahmen

in einen größeren, staatstheoretischen Rahmen eingeordnet: *Tönnies* wies auf das Begriffspaar Repräsentation und Unmittelbarkeit hin.

Sektorale Zusammenarbeit (*Lederer*) wollte *Lampe* nicht als Abkehr vom Prinzip des Multilateralismus verstanden wissen, sondern als wirkungsvolle Ergänzung. Er erläuterte dies an Beispielen aus den Bereichen Aidsbekämpfung und Konfliktprävention.