



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Stephan Bergmann | Wolfgang Ehrhart | Brigitte Hamm
Jana Hasse | Klaus-Jürgen Hedrich
Andreas Obser / Stefanie Schurer | Sibylle Tönnies

Bilanz ein Jahr nach dem Millennium

Reformkonzepte und deren Implementierung

Potsdamer UNO-Konferenzen

Bilanz ein Jahr nach dem Millennium

Reformkonzepte und deren Implementierung

Stephan Bergmann
Wolfgang Ehrhart
Brigitte Hamm
Jana Hasse
Klaus-Jürgen Hedrich
Andreas Obser / Stefanie Schurer
Sibylle Tönnies

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, November 2001

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Dr. Helmut Volger
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
Tel.: 0331/977-3450 / Fax: 0331/977-3451
E-Mail: mrz@uni-potsdam.de

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß

ISSN (online) 1617-4704

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2014/7240/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-72403>
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-72403>

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam

Vorwort

Die ersten beiden Konferenzen des Forschungskreises Vereinte Nationen im Dezember 1999 und im Juni 2000 in der Universität Potsdam standen im Zeichen des interdisziplinären Dialogs in der UN-Forschung zwischen Völkerrechts- und Politikwissenschaft und dienten zugleich der Standortbestimmung der deutschen UN-Forschung im internationalen Kontext.

Die dritte Konferenz des Forschungskreises, die am 29. und 30. Juni 2001 wiederum in den Räumen der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam stattfand, widmete sich der Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen ein Jahr nach dem Millenniumsgipfel 2000 in New York in ihren Hauptaufgabengebieten sowie der deutschen UN-Politik in diesem Kontext.

Die in dieser Broschüre veröffentlichten Referate der dritten Konferenz spiegeln zusammen mit den Diskussionen, die zusammenfassend dargestellt werden, die weitreichenden strukturellen Probleme, denen sich die Vereinten Nationen durch die Prozesse der Globalisierung in der Friedenssicherung, beim Schutz der Menschenrechte und in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt sehen. Sie stellen eine erste Evaluation der Reformmaßnahmen dar, die seit dem Millenniumsgipfel beschlossen wurden. Zugleich verdeutlichen sie die enge Wechselbeziehung zwischen der Arbeit der Weltorganisation und der nationalen Außenpolitik ihrer Mitgliedsländer, wie sie sich am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zeigt.

Die ersten drei Beiträge befassen sich mit den Akteuren im jeweiligen Mitgliedsland in der Interaktion mit der Organisation der Vereinten Nationen: nationale Träger der Außenpolitik, Massenmedien und NGOs.

Wolfgang Ehrhart, Referent der Arbeitsgruppe Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, schildert als verantwortlicher Verfasser der Bundestagsentschließung vom 22. Juni 2001 zur UN-Politik Deutschlands die Vorgeschichte des Antrages, analysiert dessen wichtigste Merkmale und gibt eine erste Einschätzung des politischen Stellenwerts des Entschließungsantrages: Angesichts der relativ schwachen Stellung des UN-Unterausschusses Vereinte Nationen ist es als Erfolg zu werten, daß ein hinreichend konkreter Entschließungsantrag zur UN-Politik mit breiter parlamentarischer Unterstützung verabschiedet werden konnte. Wichtige Eckpunkte der Entschließung sind der zweijährlich zu erstattende Bericht

der Bundesregierung zur UN-Politik, der erstmalig noch im Jahr 2001 fällig wird, die Festlegung auf eine stärkere personelle Präsenz Deutschlands im UN-Sekretariat und in den Sonderorganisationen, auf eine bessere Koordination der UN-Politik zwischen den beteiligten Ministerien und auf mittelfristig höhere freiwillige Beitragsleistungen Deutschlands für die multilaterale Entwicklungshilfe im UN-System.

Stephan Bergmann, Programmgruppenleiter Ausland beim Bayerischen Rundfunk, Abt. Fernsehen, analysiert in seinem Referat das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Massenmedien, ein Verhältnis, das oft von zu großen Erwartungen und Mißverständnissen getrübt wird, weil sowohl die Vereinten Nationen als auch die Medien die Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten des Gegenübers überschätzen. *Bergmanns* Beitrag illustriert einleuchtend, daß das UN-Image in den Mitgliedsländern je nach politischer Interessenlage der Nationalstaaten und dem Stand der öffentlichen Meinung durch deren Regierung zweckgebunden und aktuell definiert wird. Die Massenmedien spiegeln in der Regel nur das jeweilige UNO-Image in dem jeweiligen Land wieder, sind also nicht für das Image verantwortlich zu machen. Die Politiker haben oft bessere Möglichkeiten, den Vereinten Nationen ein höheres politisches Gewicht und einen größeren Platz in der Öffentlichkeit zu verschaffen als die Medien.

Jana Hasse stellt in ihrem Referat neue Formen der NGO-Beteiligung an der Arbeit der Vereinten Nationen vor. Angesichts der großen Zahl der NGOs, die sich an der Arbeit der Vereinten Nationen inzwischen beteiligen, stellt sich die Frage, inwieweit man ihre Mitwirkung über die bisherige Mitwirkung in drei unterschiedlichen Stufen der Registrierung beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen hinaus erweitern und außerdem auf die übrigen Hauptorgane der Vereinten Nationen ausweiten kann. *Hasse* diskutiert in diesem Zusammenhang das Modell eines Unterorgans der Generalversammlung für die Mitwirkung der NGOs, eine Art „NGO-Parlament“ mit Beratungsfunktion.

Die vier Referate am zweiten Tag der Konferenz widmeten sich den neueren Entwicklungen in den Hauptarbeitsfeldern der Vereinten Nationen, der Friedenssicherung, dem Schutz der Menschenrechte und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Sibylle Tönnies erörtert in ihrem Referat über das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung die möglichen Auswirkungen des neuen Strategischen Konzepts der NATO, das diese im April 1999 beschlossen hat und das humanitäre Interventionen von NATO-Staaten außerhalb ihres Bündnisgebiets auch ohne ausdrückliches Mandat des UN-Sicherheitsrats nicht ausschließt, auf die Friedenssiche-

rung. Sie sieht in dieser Entwicklung eine mögliche Aufweichung des Gewaltmonopols des UN-Sicherheitsrats.

Brigitte Hamm analysiert in ihrem Referat den möglichen Nutzen des „Global Compact“ für den Schutz der Menschenrechte. Sie erläutert das Konzept der von UN-Generalsekretär vorgeschlagenen vertraglichen Zusammenarbeit zwischen privaten Wirtschaftsunternehmen und den Organisationen der UN-Familie, bei der sich die Unternehmen öffentlich auf die Einhaltung sozialer und menschenrechtlicher Mindeststandards verpflichten und dafür mit ihrer Zugehörigkeit zu dem „Global Compact“, d.h. Globalen Vertrag, mit den Vereinten Nationen werben können. Dieses neue Konzept soll – so die Hoffnung des UN-Sekretariats – die staatliche Durchsetzung von Menschenrechten ergänzen, vor allem in Staaten, in denen der staatliche Apparat (noch) nicht genügend über rechtsstaatliche Schutzmechanismen verfügt. Freilich sind, wie Hamms Beitrag deutlich macht, noch viele Punkte des neuen Konzepts unklar, z.B. was die Kriterien für die Zulassung von Firmen zur Mitgliedschaft im „Global Compact“ angeht. Unklar ist auch, ob die geplante öffentliche Diskussion im Internet auf der Homepage des „Global Compact“, mit der NGOs und andere Interessierte die Einhaltung der Selbstverpflichtung der Unternehmen kontrollieren wollen, wirklich effizient sein kann.

Das Referat von *Andreas Obser* und *Stefanie Schurer* über das System der internationalen Entwicklungszusammenarbeit illustriert sowohl den mehrfachen Paradigmenwechsel in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit im Lauf der Jahrzehnte als auch die Komplexität des gesamten Systems der multilateralen Entwicklungshilfe. Seit den 90er Jahren versucht man, die Verantwortung für die Entwicklungsprojekte bei den nationalen Regierungen zu belassen. So werden die Rechenschaftspflicht und der Regierungsstil (Governance) der jeweiligen Empfängerstaaten in den Mittelpunkt gestellt und auf der Geberseite interorganisatorische Netzwerke – unter Einbeziehung privater Wirtschaftsunternehmen – an die Stelle des oft konkurrierenden Nebeneinanders der internationalen Organisationen gesetzt. Bieten solche Netzwerke unbestreitbare Vorteile wie flexible Kooperation gemäß der Komplementarität der Ressourcen auf der Geberseite und schnellere Reaktionsfähigkeit, bergen sie doch auch die Gefahr eines Profilverlustes, was die Schwerpunkte der Arbeit angeht, und einer Reduktion der zurechenbaren Verantwortung.

Klaus-Jürgen Hedrich sieht in seinem Referat in den multilateralen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit unverzichtbare Ergänzungen zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, gerade was den Umgang mit den globalen Herausforderungen wie Umweltverschmutzung, Armut, starkes Bevölkerungswachstum angeht. Sie bedürfen einer effizienten weltweiten Kooperation durch Institutionen, die über genügend fachliche

Kompetenz, finanzielle und personelle Kapazitäten verfügen. Dieses wichtige System der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit weist jedoch – so macht Hedrichs Beitrag klar – gravierende Koordinierungs- und Komplementaritätsdefizite sowohl zwischen den verschiedenen multilateralen Institutionen, vor allem aber zwischen bilateraler und multilateraler Geberseite auf: Die bilaterale Entwicklungskooperation sollte sich auf Schwellen- und Transformationsländer konzentrieren, während sich die multilateralen Geber auf die Entwicklungsländer mit niedrigem Entwicklungsniveau konzentrieren sollten.

Die Diskussionen haben neben der Erörterung vieler – durchaus kontrovers bewerteter – Aspekte der in den Referaten angesprochenen Fragen vor allem den Gedankenaustausch zwischen Akademikern einerseits und Praktikern aus Politik, Diplomatie und Journalismus andererseits ermöglicht. In diesem Erfahrungsaustausch sehen die Konferenzteilnehmer – wie sie in ihren Diskussionsbeiträgen deutlich machen – die spezifische Aufgabe der Potsdamer UNO-Konferenzen.

Mit dieser Broschüre möchten wir Ihnen die Möglichkeit geben, an diesem Erfahrungsaustausch teilzuhaben.

Wir danken Cordula Dröge, Kai Schlegel und Norman Weiß für die Zusammenfassung der Diskussionen; letzterem zudem für die Herstellung der Broschüre.

Potsdam, im November 2001

Prof. Dr. Eckart Klein
Direktor des Menschenrechts-
Zentrums der Universität Potsdam

Dr. Helmut Volger
Forschungskreis VN, Koordinator

Bilanz ein Jahr nach dem Millennium

– Reformkonzepte und deren Implementierung

Inhaltsübersicht

Wolfgang Erhart

Deutsche UN-Politik 9

Diskussionszusammenfassung 18

Stephan Bergmann

Die Vereinten Nationen und die Medien 21

Diskussionszusammenfassung 29

Jana Hasse

Neue Formen der NGO-Beteiligung an der Arbeit
der Vereinten Nationen 30

Diskussionszusammenfassung 40

Sibylle Tönnies

Gewaltmonopol und Friedenssicherung 41

Diskussionszusammenfassung 48

Brigitte Hamm

Der Global Compact und Schutz der Menschenrechte 49

Diskussionszusammenfassung 62

Andreas Obser / Stefanie Schurer

Herausforderungen an multilaterale Organisationen durch
neue Formen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit 64

Klaus-Jürgen Hedrich

Die Rolle Deutschlands in der multilateralen Entwicklungs-
zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der
entwicklungspolitischen Ergebnisse des UN-Millenniumsgipfels 83

Diskussionszusammenfassung 91

Autorenverzeichnis 93

UN-Politik im Deutschen Bundestag¹

Wolfgang Erhart

I. Behandlung von UN-Themen im Deutschen Bundestag

Zunächst einmal möchte auf die Behandlung von UN-Themen im Bundestag eingehen. Es ist ja nicht selbstverständlich, daß sich der Deutsche Bundestag mit UN-Politik beschäftigt. Er hat es zwar in der Vergangenheit immer wieder getan, aber meistens eher etwas lautlos und versteckt, also weniger im Plenum, mehr in den Ausschüssen, aber auch da relativ wenig.

Erst seit 1990 hat sich das geändert. 1991 haben wir es endlich geschafft, einen **Unterausschuß Vereinte Nationen** einzurichten. Das ist ein Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses, also ihm nachgeordnet. Es ist eigentlich eine sehr sinnvolle Einrichtung, weil es erlaubt, daß Abgeordnete, die sich mit Außenbeziehungen beschäftigen, sich auch intensiv mit den Vereinten Nationen, mit dem Institutionengeflecht der Weltorganisation und mit der deutschen UN-Politik auseinandersetzen. Das ist ja nicht selbstverständlich. Die Spezialisierung geht auch an den Abgeordneten nicht vorbei. Und insofern ist dieser Unterausschuß sicherlich zunächst einmal eine Bereicherung, nicht nur für das Parlament, sondern auch für UN-Vertreter, weil sie nun kompetente Ansprechpartner im Deutschen Bundestag haben.

In unserer parlamentarischen Demokratie gilt das Diskontinuitätsprinzip. Jeder neu gewählte Bundestag kann sich seine Arbeit neu organisieren. Das betrifft v.a. die Zahl und den thematischen Zuschnitt der Ausschüsse und der Unterausschüsse. Auch für den Unterausschuß Vereinte Nationen heißt das, daß er nach jeder Neuwahl im Prinzip zur Disposition steht. Das ist die Schwäche dieses Ausschusses, aber dies läßt sich nicht vermeiden. Nach der Wahl 1994 gab es von der Union einen Versuch, die Wiedereinrichtung des Unterausschusses Vereinte Nationen zu verhindern. Ich hoffe, daß das ein einmaliger Versuch bleibt und nach der nächsten Wahl nicht wiederholt wird.

Als Leitfaden zur Darstellung der jüngsten parlamentarischen Behandlung von UN-Themen dient mir der **interfraktionelle Antrag**, der den Titel „Die Vereinten Nationen im neuen Jahrtausend“ (Drs. 14/4439) trägt.

¹ Dieser Beitrag stellt einen Werkstattbericht aus dem Deutschen Bundestag und über die Politik der Bundesregierung gegenüber den Vereinten Nationen dar, der vom Verfasser persönlich zu verantworten ist und keine offiziellen Positionen oder Einschätzungen wiedergibt.

Der interfraktionelle Antrag ist eigentlich zunächst einmal ein Antrag der jetzt regierenden Koalition gewesen, also von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen. Als er auf der Tagesordnung des Unterausschusses stand und dort diskutiert wurde, regten Oppositionsvertreter der Union wegen der offenbar großen inhaltlichen Übereinstimmung an, daraus einen gemeinsamen Antrag zu machen. Darauf sind die Koalitionsfraktionen gern eingegangen sind, denn die UN-Politik ist, glaube ich, im Stellenwert der Gesamtaußenpolitik, bei uns in Deutschland jedenfalls, eher noch ein schwächerer Teil. Wir sind daran interessiert, daß sie eine möglichst breite parlamentarische Basis hat. Insofern sind wir gerne darauf eingegangen. Wir haben allerdings von vornherein auch klar gemacht, daß wir jetzt nicht alles wieder neu verhandeln wollen, sondern allenfalls einige Details zu verändern bereit sind. Die Verhandlungen mündeten dann in den nun vorliegenden interfraktionellen Antrag.

Die einzige Fraktion, die den interfraktionellen Antrag nicht mitträgt, ist die PDS. Das hat nichts damit zu tun, daß die anderen Fraktionen darauf aus waren, sie herauszuhalten, vielmehr war es umgekehrt so, daß sich die PDS nicht einbinden lassen wollte. Es gibt einige deutliche Unterschiede zwischen der PDS und den Positionen der Fraktionen, die den interfraktionellen Antrag tragen, v.a. auf dem Gebiet von Frieden und internationaler Sicherheit. Die PDS-Fraktion hat es vorgezogen, einen eigenen Antrag zur UN-Politik Deutschlands vorzulegen (Drs. 14/ 5851). Die Aussprache im Plenum des Deutschen Bundestages über die UN-Anträge am 22. Juni 2001 (Plenarprotokoll 14/177) hat die ablehnende Haltung der PDS noch einmal deutlich werden lassen.

Dieser interfraktionelle Antrag soll jetzt nicht ein Programm sein für die UN-Politik der nächsten Jahre. Der Bundestag beabsichtigt nicht, der Regierung die UN-Politik im Detail vorzuschreiben. Es geht zunächst mal darum eine Plattform zu schaffen. Das Parlament will gleichsam Pflöcke einzuschlagen, um zu markieren, welche Mindestanforderungen er an die deutsche UN-Politik erhebt. Der Antrag hat eine Richtungsfunktion.

II. Einige kommentierende Bemerkungen zu einzelnen Punkten des interfraktionellen Antrags

Es geht im ersten Teil um die **deutsche UN-Politik**. Wir haben ganz bestimmte Forderungen an die Bundesregierung gerichtet, wie z.B. die Verbesserung der personellen Repräsentanz Deutschlands in den Vereinten Nationen oder die verbesserte Abstimmung der Fachressorts untereinander. Nach unserer Auffassung bestehen hier immer noch Mängel. Es gibt natürlich eine interministerielle Koordinierung, aber die reicht unserer Meinung nach nicht aus.

Ich will Ihnen ein vereinfachtes Beispiel geben: Es kommt vor, daß eine Stellenausschreibung der FAO oder WHO Bewerbungen aus dem Gesundheitsministerium, dem Landwirtschaftsministerium, dem Außenministerium oder anderen Ressorts zur Folge haben. Die Ressorts haben ihre eigenen personalpolitischen Vorstellungen und unter Umständen haben sie die noch nicht einmal miteinander abgesprochen. Und dementsprechend ist Deutschland dann bei der Kandidatenauswahl womöglich im Nachteil. Hier gibt es zweifellos Verbesserungsbedarf. Auf weitere Gründe für den relativen Rückstand bei der personellen Repräsentanz Deutschlands in den Vereinten Nationen kann ich hier aus Zeitgründen nicht eingehen. Unser Vorschlag im Antrag zielt darauf, daß es eine ressortübergreifende Instanz geben sollte, die zu verbindlichen personalpolitischen Entscheidungen befugt wäre.

Hinsichtlich der **Personalpolitik** haben wir, das habe ich schon erwähnt, in unseren Antrag aufgenommen, daß wir in diesem Bereich Verbesserungsbedarf sehen. Eigentlich liegen wir, wenn es um die Besetzung der mittleren Ämter geht, im Mittelfeld. Wenn es um Spitzenbeamte geht, um Leitungspositionen, sind wir eigentlich eher im Nachteil, im Vergleich zu den Ländern, mit denen wir uns vergleichen können, also Frankreich, Großbritannien, Italien usw. Das muß man ändern. Das ist natürlich auch in unserem Interesse, daß man das ändert. Wir hatten ja gute Leute dort, etwa Paschke oder Eisele, der das DPKO geleitet hat. Dafür haben wir keinen Ersatz, das ist natürlich ein Nachteil. Es gibt keine Erbhöfe bei den Vereinten Nationen, das ist schon richtig, aber auf der anderen Seite muß man dann sehen, daß man dann auf andere Posten kommt, und hier ist großer Nachholbedarf. Da müssen wir die Regierung noch ein bißchen drängen.

Ein nächster Punkt ist **Ausbau des UN-Standortes Bonn**. Sie wissen ja, daß da einige kleinere UN-Einrichtungen existieren. Es gibt bereits

- das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV),
- das Sekretariat der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD),
- das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (UNFCCC),
- sowie die Sekretariate des Abkommens zum Schutz der Fledermäuse in Europa (LTNEP/EUROBATS), zum Schutz der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (UNEP/AEWA) und zum Schutz der Kleinwale in Nord- und Ostsee (UNEP/ ASCOBANS),
- ein Informationszentrum der Vereinten Nationen (UNIC),

- ein Europäisches Zentrum für Umwelt und Gesundheit des Regionalbüros Europa der Weltgesundheitsorganisation (WHO),
- ein Büro der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Bonn ist natürlich nur ein kleiner Standort im Vergleich mit Genf, Wien, Nairobi oder New York. Es geht um die Fortentwicklung eines zentralen UN-Standorts in Deutschland. Es wäre gut, wenn man diese Ansätze, so schwer das auch ist, ausbauen könnte. Mit dem Antrag möchte der Bundestag die Regierung drängen, in ihren Anstrengungen zur Verbesserung des UN-Standorts Bonn nicht nachzulassen. Die nächste Ansiedlung ist bereits absehbar: Im Herbst 2001 soll in Bonn das Internationale Berufsbildungszentrum der UNESCO (UNEVOC) eröffnet werden.

Erstmals führt der Antrag dazu, daß dem Deutschen Bundestag ab 2002 im Zwei-Jahres-Rhythmus ein **Bericht der Bundesregierung über ihre UN-Politik** vorlegt. Einen handfesten Vorteil davon werden nicht nur die Abgeordneten haben, sondern alle, die sich für die UN interessieren: Also Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Journalisten, Wissenschaftler, Studierende und engagierte Bürgerinnen und Bürger. Die UN sind ein weit verzweigtes, dezentrales Institutionensystem. Selbst für Sachkundige ist es nicht leicht, den heterogenen Informationsflüssen nachzukommen. Die Bundesregierung betreibt eine fachpolitisch differenzierte UN-Politik, die für den Außenstehenden insgesamt nur schwer zu überblicken sind. Insofern ist der Bericht dringend notwendig und längst fällig. Bisher konnte man sich beispielsweise mit dem Menschenrechtsbericht oder dem Abrüstungsbericht über bereichsspezifische Fragen der UN-Politik informieren. Sie betrafen aber immer nur Teilbereiche der Vereinten Nationen. Das wird nun anders. Der Bericht ist sicher ein geeignetes Mittel, um eine höhere Transparenz zu gewinnen und die Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit für die UNO zu fördern.

Die **finanziellen Beiträge** der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen sind ein wichtiges Kapitel für die Weltorganisation. Deutschland wird mit dem drittgrößten Beitragsanteil zum regulären UN-Haushalt veranlagt und ist daher ein wichtiger Ansprechpartner in allen Fragen der UN-Finanzierung einschließlich einer Finanzreform.

Die rot-grüne Regierungskoalition hat den Abbau des Schuldenbergs und die Haushaltskonsolidierung zur politischen Priorität erhoben. Die Haushaltssanierung, die sich zum Ziel gesetzt hat, im Jahre 2006 ohne Nettokreditaufnahme auskommen zu können, hat auch für die deutsche UN-Politik unmittelbare Folgen. Entgegen den programmatischen Ankündigungen im Koalitionsvertrag, die Vereinten Nationen zu stärken, wurden sie erst einmal durch Kürzungen der deutschen Beiträge geschwächt. Das betraf das Entwicklungsprogramm UNDP, den Bevölke-

rungsfonds UNFPA und das Kinderhilfswerk UNICEF besonders hart; sie mussten teilweise 50%-ige Kürzungen hinnehmen. Daß es ausgerechnet diese Programme und Fonds der UN traf, erklärt sich weniger sachlich als vielmehr haushaltstechnisch: Es handelt sich nämlich hierbei um die sogenannten „freiwilligen Beiträge“. Bei ihnen verfügen die Haushälter über eine gewisse Dispositionsfreiheit, die sie bei den „Pflichtbeiträgen“ nicht haben, weil Deutschland zu ihrer Zahlung völkerrechtlich verpflichtet ist.

Wir haben im interfraktionellen Antrag festgehalten, daß Deutschland mittelfristig wieder der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unseres Landes entsprechend freiwillige Beiträge an UN-Fonds und -Programme entrichtet. Mehr war nicht drin. Wenn die Haushaltskonsolidierung abgeschlossen ist, dann müssten wir beim Finanzminister wieder vorstellig werden.

Kritischer als die Kürzungen bei den freiwilligen Beiträgen sehe ich allerdings die Bremserrolle, die Deutschland in der Genfer Gruppe einnimmt. Die Bundesregierung ist mit anderen Staaten dafür eingetreten, daß die Beiträge an die UN künftig nach dem real-zero-growth-Prinzip gezahlt werden. Das heißt für die Vereinten Nationen, daß sie jährlich immer weniger bekommen, weil die Inflationsrate einfach nicht mehr berücksichtigt wird. Das passt eigentlich nicht zu den Reden und allgemeinen Deklarationen, die deutsche Politiker gegenüber den UN abgeben; hier müsste eigentlich die Politik revidiert werden. Die Kräfteverhältnisse in der Koalition schätze ich aber derzeit nicht so ein, das eine Kursänderung gegen das Finanzministerium in absehbarer Zeit durchgesetzt werden kann.

Das nächste Kapitel des Antrags behandelt die **Weiterentwicklung des Völkerrechts**. Das wichtigste scheint mir zu sein, daß Deutschland bei der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes wirklich eine progressive Rolle spielt. Das ist eigentlich die Art von Politik, wie ich sie mir vorstelle: Eine Politik des guten Beispiels im Rahmen der UN-Politik.

Wir haben dieses Projekt mit allen Kräften gefördert, übrigens auch die alte Regierung. Es gibt im Hinblick auf dieses Projekt einen breiten Konsens im Deutschen Bundestag, das erleichtert die politische Arbeit. Wenn alles gut geht, könnten am Ende dieses Jahres 60 Ratifikationen vorliegen; damit wäre der Weg für die Errichtung dieses Strafgerichtshofes frei.

Die größten Schwierigkeiten, den Internationalen Strafgerichtshof zu etablieren, entstehen durch die Widerstände, die die USA ihm entgegenzusetzen. Der Senat hat sogar ein Gesetzespaket, das sog. „American Servicemember Protection Act“, auf den Weg gebracht, das die Bereitstellung von Haushaltsmitteln an bestimmte Bedingungen knüpft, die die

US-Regierung in der Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofes erfüllen muß und das ratifikationsbereiten Nicht-Nato-Staaten die Verweigerung von Militärhilfe androht. Wir wissen noch nicht, ob dieses Gesetzespaket umgesetzt wird. Wir haben im Deutschen Bundestag einen Unterstützungsantrag für die Regierung vorbereitet mit dem Ziel, daß sie dieses Projekt unbeirrt weiterführt.

Ich komme nun zur **Friedenssicherung**. Das UN-Peacekeeping erlebte zu Anfang der 90er Jahre einen großen Aufschwung. Mit der kläglich gescheiterten Intervention in Somalia kam der große Absturz.

Mittlerweile hat wieder ein Umdenken begonnen. Die einflussreichen Staaten sind bereit, einen realistischeren Weg beim UN-Peacekeeping zu gehen. Jüngste Beispiele geben die Friedensmissionen in Ost-Timor, in Sierra Leone oder auf dem Balkan. Zum Umdenken gehört der Wille der Organisation und der Mitgliedstaaten, daß das Instrument des Peacekeeping verbessert wird. Zu beheben sind große Mängel bei der UN selber, aber auch bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Eine von dem algerischen Diplomaten Brahimi geleitete Expertengruppe hat im Auftrag des Generalsekretärs einen Bericht vorgelegt, der sehr detaillierte Vorschläge zur Verbesserung des Friedensinstrumentes der Vereinten Nationen unterbreitet.

Ich greife nur ein Detail exemplarisch heraus: Der Bericht bringt ohne Umschweife den Mißstand zur Sprache, daß der Sicherheitsrat zwar Beschlüsse zur Einsetzung von Friedensmissionen faßt, aber nicht dafür sorgt, daß die nötigen Mittel bereitgestellt werden. Es genügt nicht, wenn ein Mandat des Sicherheitsrats nur auf dem Papier steht. Den Menschen, die in Not sind, hilft das schon gar nicht. Dieses Verfahren stellt die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen in Frage. Der Brahimi-Bericht fordert deshalb, daß ein Mandat nur dann erteilt werden soll, wenn von vornherein klar ist, welche Mittel und wieviel Personal bereitgestellt werden.

Zur Verbesserung des Peacekeepinginstruments gehört der Ausbau des **Stand-By-Systems der UNO**. Das ist ein System, daß vor einigen Jahren eingerichtet wurde. Sie müssen sich vorstellen, daß die Vereinten Nationen mit leeren Händen dastehen. Das Stand-By-System ist eine Art Register, in dem erfasst wird, was die Mitgliedsländer den Vereinten Nationen im Falle einer Friedensmission an Personal, finanziellen Mitteln, Ausrüstung etc. zur Verfügung stellen wollen. Jeder bereitwillige Staat meldet: Ich habe z.B. zwei Brigaden, Medizinexperten, juristische Experten, ein Feldlazarett oder zwei, ich kann Transportunterstützung geben usf. Auf diese Weise wissen die Vereinten Nationen, an wen sie sich wenden können, wenn sie ganz bestimmte Ausrüstungsgegenstände oder Spezialisten brauchen. Die Weltorganisation erhält so eine gewisse Planungssicherheit. Diese ist für

Planungssicherheit. Diese ist für einen raschen Einsatz wichtig. Die Bildung einer Friedensmission nahm früher viel zuviel Zeit in Anspruch; die Zivilbevölkerung in den Krisengebieten blieb damit in der unnötig langen Übergangszeit zwischen Sicherheitsratsbeschluss und Stationierung der Blauhelme schutzlos.

Allerdings bedeutet der Vertragsabschluß zwischen einem Mitgliedsland und den Vereinten Nationen noch nicht automatisch, daß das Land bei einer konkreten Anfrage in jeden Fall verpflichtet ist, die deklarierten Ausrüstungen und Ressourcen wirklich zu liefern. Es gilt das Zwei-Schlüssel-Prinzip. Erst die Zustimmung des Mitgliedlandes im konkreten Fall verschafft den Vereinten Nationen die nötigen Mittel.

Wenn es um die Bereitstellung von Truppen geht, ist es in Deutschland aus verfassungsrechtlichen Gründen gar nicht anders möglich, denn jeder Auslandseinsatz muß nach dem Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 12. Juli 1994 vom Parlament genehmigt werden.

Die rot-grüne Bundesregierung hat mittlerweile ein „Memorandum of Understanding“ unterzeichnet. Damit haben wir ganz bestimmte Komponenten militärischer Art, wie Lazarett, Transportkapazitäten usw. bei den Vereinten Nationen angemeldet. Die alte Koalition war zurückhaltender, sie hatte lediglich eine medizinische Komponente und eine Beratungskomponente von Seiten des Auswärtigen Amtes angeboten. Damals gab es darüber eine Auseinandersetzung zwischen Außenminister Kinkel und Verteidigungsminister Rühle. Rühle wollte den Vereinten Nationen keine militärischen Komponenten bereitstellen. Es gab also eine Lücke, die mittlerweile durch die neue Regierung geschlossen werden konnte.

Zur **Reform des Sicherheitsrates** gibt es ich nicht viel neues zu sagen. Diese Reform steckt nach wie vor in der Sackgasse. Die wichtigsten Ziele einer Reform bestehen darin, die weltpolitischen Veränderungen der letzten 50 Jahre zu berücksichtigen und die nicht mehr zeitgemäße Zusammensetzung des Sicherheitsrates zu aktualisieren sowie seine Handlungsfähigkeit zu verbessern.

Deutschland hat sich lange Zeit bemüht, ständiges Mitglied zu werden. Sie haben vielleicht die Millenniumsrede des Bundeskanzlers gehört, wo er erklärt hat,

„daß die Bundesrepublik Deutschland bereit ist, im Falle einer Einigung über die Reform des Sicherheitsrates als ständiges Mitglied Verantwortung für Frieden und internationale Sicherheit zu übernehmen.“

Wir hatten einige Schwierigkeiten mit unserem grünen Koalitionspartner, uns darauf zu einigen, deshalb ist die Formulierung im interfraktionellen Antrag moderat ausgefallen. Ich hätte sie mir deutlicher und klarer gewünscht, aber so sehen nun mal politische Kompromisse aus.

Darüber hinaus bemüht sich die Regierung um die Verbesserung des **Sanktionsinstruments**. Auch das ist in der Diskussion. Denken Sie etwa an den schwierigen Fall Irak. Aus Berichten von UNICEF und anderen UN-Organisationen geht hervor, daß viele Kinder sterben, auch Alte, Kranke, die unterversorgt sind. Kritiker erkennen darin eine Folge des Sanktionsregimes und fordern deshalb seine Aufhebung. Diese Sicht einer eindimensionalen Kausalität ist zumindest zu einfach, sie berücksichtigt weder das „Öl-für-Lebensmittel-Programm“, noch die zynische Politik eines Saddam Hussein, der die Umstände nutzt, um sich und seinen Clan weiter zu bereichern. Wie dem auch sei, es besteht jedenfalls ein breiter Konsens darüber, daß das Sanktionsinstrument zu verbessern ist. Schließlich will man die Politik einer bestimmten Regierung verändern, aber nicht die jeweilige Bevölkerung unverhältnismäßig in Mitleidenenschaft ziehen.

Die Bundesregierung wird demnächst dem Sicherheitsrat ein ausgearbeitetes Konzept präsentieren. Das ganze läuft in New York unter dem Titel „Bonn-Berlin-Process“. Diese Bezeichnung bezieht sich zum einen auf den Regierungssitz Berlin und zum anderen auf die Tatsache, daß das BICC (Bonn International Centre for Conversion), das für die wissenschaftliche Begleitung verantwortlich ist, sich in Bonn befindet. In diesem Konzept wird der Versuch gemacht, die sog. „smart sanctions“ praktikabel zu definieren, so daß sie auch angewendet werden können. Es gibt eine ganze Menge Möglichkeiten, vom Einfrieren ausländischer Guthaben bis zu Reiseverboten für die Führungselite des mit Sanktionen belegten Landes. Das Konzept wird im Herbst dem Sicherheitsrat präsentiert. Die UN hat ja eigentlich keinen Mangel an guten Konzepten, sondern eher das Problem, brauchbare Konzepte umzusetzen.

Wir haben uns über das Bonner Konzept im Unterausschuß berichten lassen und ich bin da eigentlich ganz zuversichtlich, daß es bei den Vereinten Nationen auf ein positives Echo stoßen wird.

Das vorletzte Kapitel des interfraktionellen UN-Antrags enthält die Forderungen des Deutschen Bundestages zum Politikfeld „**Wirtschaft und Soziales**“.

Darin wird einleitend festgestellt:

„Die Aktivitäten der UN in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Entwicklung stellen eine zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen dar. Rund 80 % der UN-Fonds und -Programme dienen der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Die Beteiligung der Bundesregierung an diesen Aktivitäten hat daher unmittelbare Auswirkungen auf die Spielräume der deutschen UN-Politik. Das Engagement für diese Programme und insbesondere die finanzielle Stärkung der operativen Entwicklungstätigkeit entscheiden letztlich über die Glaubwürdigkeit der Be-

kundungen der Industrienationen, die Vereinten Nationen stärken zu wollen.“

Ich habe bereits meine Auffassung dargelegt, daß Deutschland hinsichtlich der finanziellen Stärkung der operativen Entwicklungstätigkeit noch Nachholbedarf hat. Anspruch und Wirklichkeit klaffen zu weit auseinander.

Im Antrag werden Initiativen der Bundesregierung für die Stärkung und Straffung multilateraler Entwicklungszusammenarbeit sowie für Reform, Effizienzsteigerung und Kohärenz der Entwicklungsprogramme der Vereinten Nationen gefordert. Bisher sind nur marginale Fortschritte zu verzeichnen. Das deprimierendste Beispiel ist die Reform des Wirtschafts- und Sozialrates, dem ECOSOC, die seit Jahren einfach nicht voran kommt. Sie scheint eine „never-ending story“ zu sein. Gemäß den Beschlüssen der UN-Konferenzen fordert der Antrag die Orientierung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit am Ziel der Armutsbekämpfung, die die Umsetzung der 20-zu-20-Initiative einschließt.

Deutsche UN-Politik - Diskussionszusammenfassung

Kai Schlegel

Die Beiträge der sich an das Referat anschließenden Diskussion befaßten sich im wesentlichen mit den verschiedenen Möglichkeiten einer Aufwertung der Vereinten Nationen, wie sie durch den interfraktionellen Antrag gefordert wurde.

Als essentiell sahen alle Teilnehmer dabei eine **Reform des Sicherheitsrates** an. Die Einschätzungen über den notwendigen beziehungsweise realisierbaren Umfang einer Umstrukturierung dieses Organs und die deutsche Rolle im Sicherheitsrat (SR) differierten jedoch. *Ansprenger* führte an, daß das gesamte Gebäude der Vereinten Nationen auf dem Prinzip des Vetos der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates beruhe. Seiner Ansicht nach wäre die Bundesrepublik Deutschland als mögliches zukünftiges ständiges Mitglied des SR zum gegenwärtigen Zeitpunkt dem sich aus dem Vetorecht ergebenden politischen Druck innerstaatlich wohl kaum gewachsen. Demgegenüber gab *Ehrhart* zu bedenken, daß sich die politischen Realitäten seit Dumbarton Oaks stark verändert hätten und somit auch die Institution des Vetos zu überdenken sei. So werde über Modelle wie die notwendige Rechtfertigung eines im SR erhobenen Vetos vor der Generalversammlung oder die Erforderlichkeit von mindestens zwei einzulegenden Vetos im SR diskutiert. Überlegungen, nach denen mögliche neue ständige Mitglieder des SR nicht mehr über das Veto verfügen werden (*Sucharipa*), wurden jedoch mehrheitlich abgelehnt. Eine solche zweitrangige Mitgliedschaft könne das Problem einer mangelnden Repräsentation Deutschlands in der UNO, welche ja gerade als unzureichend empfunden wird, nicht lösen (*Tönnies*). Angesichts der Bedeutung die die Bundesrepublik Deutschland heute in den Vereinten Nationen hat, sollte an dem Ziel, einen mit allen Rechten ausgestatteten ständigen Sitz im SR zu erhalten, festgehalten werden (*Klein, Ehrhart*). Gleichwohl sei aber zu bedenken, daß in dem Maße, in dem Deutschland auf diesen Sitz insistiert, die europäische Einheit belastet wird, zumal sich unter allen Mitgliedern der Vereinten Nationen in der Frage um die Reform des Sicherheitsrates Italien und Deutschland am stärksten bekämpften (*Meier-Klodt*). In jedem Falle aber sollte die Bereitschaft Deutschlands, Verantwortung für Frieden und Internationale Sicherheit zu übernehmen, nicht von einem ständigen Sitz im SR abhängen (*Klein*).

Nach Ansicht von *Unser* wäre es wünschenswert gewesen, in der Beschlußvorlage den **Sonderorganisationen** der Vereinten Nationen größere Aufmerksamkeit zu schenken, die, soweit es um eine Stärkung und Verbesserung der Handlungsmöglichkeiten der UNO geht, nicht vergessen werden dürften. Insbesondere sollte versucht werden, die WTO – also den Handel als dritten Pfeiler – in das System der Sonderorganisationen der UNO einzubinden.

Keck machte auf die immer noch mangelhafte **Präsenz deutscher Staatsangehöriger in den Vereinten Nationen** aufmerksam. *Ehrhart* führte dazu jedoch aus, daß diese Tatsache Umständen geschuldet sei, welche zumindest teilweise durch die Bundesregierung nicht beeinflusst werden können (Deutsch keine Amtssprache, relativ lange Studienzeiten hierzulande, ...) wodurch die tatsächlich vorhandenen Bemühungen, dieses Defizit zu beseitigen, natürlich erschwert werden.

Die Problematik der unzureichenden **Umsetzung globaler Politik im innerstaatlichen Bereich** wurde durch *Hamm* angesprochen. Diese würde gegenwärtig nur in einzelnen Bereichen oder Ressorts vollzogen. Es komme also auf eine Verknüpfung von beispielsweise Menschenrechten als Thema der Außen- und Entwicklungspolitik und Menschenrechten als innerstaatliche Problematik an. *Ehrhart* entgegnete, daß es oftmals sehr schwer sei, relativ unkonkrete Vorschläge der Wissenschaft, welche in diese Richtung gehen, auf die Ebene der Politik zu übertragen.

Die Vereinten Nationen und die Medien — Vom schwierigen Verhältnis zweier Prügelknaben¹

Stephan Bergmann

I. Einleitung

„Die Medien sind an allem schuld“. Journalisten müssen sich diesen Vorwurf allzuoft anhören. „Die Vereinten Nationen sind an allem schuld“ – das kennen wir auch irgendwie – je nach politischer Großwetterlage oder nach politischem Standpunkt. Als Prügelknaben oder Sündenböcke sind beide, Medien wie UNO willkommene Blitzableiter. Der Überbringer der schlechten Nachricht ist oft genauso arm dran wie derjenige, in den überzogene Erwartungen beim praktischen Meistern einer Krise gesetzt werden – nachdem andere den Karren in den Sand gesetzt haben.

Wenn nun Medien und Vereinte Nationen tatsächlich gleichermaßen oft auf der Anklagebank von Öffentlichkeit und Politik stehen, so erleichtert es nicht gerade ihre Arbeit, wenn sie sich auch noch gegenseitig das Leben schwer machen. Ihre Beziehungskrise hat ja fast schon Tradition, ebenso wie das Lamentieren darüber. Trotzdem scheint einiges auf dem Wege der Besserung und vieles andere durchaus heilbar zu sein. Davon soll im folgenden die Rede sein, auch wenn ich am Ende nicht aus Prügelknaben Wunder- oder Musterknaben machen kann.

II. Knackpunkte eines schwierigen Verhältnisses

Von ihrem Anspruch her stehen die UNO und unsere Medien ja eigentlich geradezu idealtypisch auf ein- und derselben Seite: beide engagieren sich für Freiheit, Demokratie und Menschenrechte und deshalb eben auch für eine umfassende, unabhängige Information. Dies zeigt nicht zuletzt der 1991 von UNESCO und UN-Generalversammlung ins Leben gerufene jährliche Tag der Pressefreiheit. Die Botschaft des 3. Mai lautet, daß jeder Journalist überall auf der Welt das Recht haben muß, frei und ohne Angst berichten zu können. In eindrucksvoller Weise erinnern deshalb Deutscher Journalisten Verband und UNESCO jedes Jahr gemeinsam an die Verletzung von Informations- und Freiheitsrechten in vielen Staaten der Welt.

¹ In diesem Beitrag gibt der Autor persönliche Erfahrungen und Einschätzungen wieder und spricht nicht für den Bayerischen Rundfunk oder die ARD.

Das ist nur ein Beispiel unter vielen positiven Joint-Venture-Aktionen zwischen UNO und Journalisten. Trotzdem gibt es immer wieder Wehklagen: seitens der Vereinten Nationen wird den Medien nicht gerade selten einseitige Pauschalkritik oder ein undifferenzierter, sensationslüsterner Konflikt- oder Katastrophenjournalismus ohne wirkliche Würdigung der Kärnerarbeit der Vereinten Nationen vorgeworfen. Und viele Medien wiederum kritisieren an den Vereinten Nationen ihre Schwerfälligkeit, ihren aufgeblähten Apparat, ihre diplomatischen Floskeln, ihr oft zahnloses Agieren, Unfähigkeit und Ineffizienz. „Außer Spesen nichts gewesen,“ resigniert so mancher Journalist nach so manchem UN-Palaver – oder weiß schon im vorhinein: da kommt ohnehin nichts raus. Eine auf Zoff oder Klischees verkürzte Berichterstattung kreidet dagegen so mancher UN-Beamte den Medien an. Beide fühlen sich vom jeweils anderen nicht so recht ernstgenommen.

Das liegt sicherlich zum einen daran, daß bei manchem Journalisten noch nicht die Botschaft angekommen ist, daß die Vereinten Nationen auch nicht besser oder effizienter sein können als die Staaten, die sie tragen. Umgekehrt hat so mancher UN-Lobbyist wohl noch immer nicht verstanden, daß unabhängige Medien nicht den Job der UN-Öffentlichkeitsarbeit übernehmen können, sondern interessante Themen und Ereignisse sach- und mediengerecht in die Öffentlichkeit transportieren müssen. Zum anderen ist die beiderseitige Skepsis aber im wesentlichen eine Folge der veränderten politischen Großwetterlage.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Rolle der UNO zunehmend wichtiger geworden und mit ihr sind auch die in sie gesetzten Erwartungen gestiegen. Das UN-Image wird je nach politischer Interessenslage der Nationalstaaten und je nach dem öffentlichen Bewußtsein zweckgebunden und aktuell definiert, die Vereinten Nationen selbst haben da nur noch sehr begrenzte Steuerungsmöglichkeiten. Ein gutes Beispiel hierfür waren der Bosnien- und der Kosovo-Krieg, wo das Image der Vereinten Nationen ganz unterschiedlich von Politik und Interessengruppen instrumentalisiert wurde: die Palette reichte vom Sündenbock (Rolle der Blauhelme in Bosnien) bis hin zum Wunderknaben (UNO als Patentlösung für den Frieden im Kosovo, als Gegenmodell für NATO-Einsatz). Sooft die Vereinten Nationen in Krisenfällen als Heilsbringer gepriesen oder als zahnlose Tiger geschmäht werden, so schnell sind sie danach wieder vergessen, von der politischen und öffentlichen Agenda wieder verschwunden. Und ebenso werden sie je nach politischer Opportunität auch instrumentalisiert oder vorgeschoben (s. Diskussion über USA und UNO als Weltpolizisten).

Dies alles allerdings hauptsächlich den Medien anzulasten, hieße die Dinge auf den Kopf zu stellen. Medien produzieren in aller Regel keine Ereignisse sondern nur Nachrichten über Ereignisse oder politische

Entwicklungen. Inwieweit die Vereinten Nationen angemessen in der Berichterstattung vertreten sind, hängt im übrigen nicht zuletzt von ihrem Stellenwert bei der jeweiligen Bundesregierung ab: das große Gewicht, das etwa Aussenminister Fischer den Vereinten Nationen schon bei seiner Antrittsrede in New York zumaß, war und ist sicherlich auch ein Motor für eine facettenreichere UN-Berichterstattung in den deutschen Medien – im Gegensatz zu den Jahren davor, wo der Blickwinkel sehr auf den heißbegehrten deutschen Sitz im Sicherheitsrat verengt wurde.

Will sagen: je interessanter Berlin die Vereinten Nationen macht, umso interessanter werden sie auch für die Medien. Selbst die komplizierte Nord-Süd-Problematik (Arm-Reich), der die Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch größere Aufmerksamkeit widmen, ist inzwischen in deutschen Medien häufiger und handgreiflicher als früher Gegenstand der Berichterstattung (im Sinne eine Welt für alle). Natürlich können einzelne Medien der Berichterstattung über die UNO eine bestimmte Schlagseite geben- allerdings nur sehr eingeschränkt. Eine Abkoppelung von der zumindest nicht a priori negativen Grundstimmung zu den Vereinten Nationen in Deutschland und vom aktuellen politischen Diskurs ließe sich auf Dauer ebensowenig durchhalten wie das schon abgedroschene Stereotyp von den Vereinten Nationen als Quasselbude oder lahme Ente. Auch das andere Extrem, also eine pauschale UN-Lobhudelei ließe sich weder auf Dauer durchhalten, noch wäre sie glaubwürdig.

Wünschenswert und auch im Sinne der Vereinten Nationen müßte daher vor allem eine differenziert-kritische Berichterstattung sein – selbst wenn sie auf den ersten Blick für die UN nicht unbedingt vorteilhaft ist. Wenn z.B., wie jüngst in einem Zeitungsartikel geschehen, die Arbeit der UNO in Afghanistan als widersprüchlich (auf der einen Seite Sanktionen gegen die Taliban, andererseits Verhandlungen mit den Taliban über humanitäre Hilfe) kritisiert wird, dann mag das auf den ersten Blick nicht gerade förderlich für das UN-Image sein. Beim zweiten Hinschauen jedoch bekommt der Leser trotz aller Kritik eine ganze Palette von UN-Aktivitäten an einem konkreten Beispiel geliefert. Das hat sicherlich einen besseren informatorisch-didaktischen Effekt als so manche spröde aufbereitete UN-Verlautbarung oder auch so manche vereinfachende Pauschalkritik. Auch die UN sollten begreifen: lieber eine kritisch-differenzierte Meldung als gar keine.

III. Eine erstaunliche Themenpalette oder: Nicht überall, wo UNO drin ist, steht auch UNO drauf

Grundsätzlich ist festzustellen, daß die Berichterstattung über die Vereinten Nationen bzw. über von den Vereinten Nationen initiierte Themen

in den deutschen Medien quantitativ zugenommen und qualitativ zugelegt hat. Selbst „innere Probleme“ der Vereinten Nationen werden öfter reportiert: dabei geht es neben deutschen Interessen (Sitz im Sicherheitsrat) vermehrt auch um notwendige Strukturreformen bei den Vereinten Nationen oder auch um die Frontstellung UNO-USA in inhaltlicher wie finanzieller Hinsicht und nicht zuletzt um Jubiläen (z.B. 50 Jahre UNO oder jetzt 50 Jahre Menschenrechtskonvention mit großen Hintergrundberichten). Der Bezug der UN-Arbeit zur deutschen Politik ist neu entdeckt worden und wird immer öfter – aber trotzdem noch nicht oft genug – in anschaulicher Weise thematisiert und in die deutsche Lebenswirklichkeit hineinübersetzt (Beispiel 50 Jahre UN-Flüchtlingskonvention und deutsche Asylpolitik oder auch Umwelt-Klima und Gesundheit-Aids).

Allein ein Blick in die Artikel und Sendungen der letzten Wochen zeigt eine erstaunliche Themenvielfalt: von den Plänen für einen Internationalen Strafgerichtshof über die Arbeit des Internationalen Kriegsverbrechertribunals in Den Haag, über die UN-Sanktionen gegen Irak, über die UN-Armutskonferenz und das Thema Weltklima, über das in Not geratene UN-Flüchtlingshilfswerk und die UN-Menschenrechtskommission bis hin zur Welt-Aids-Konferenz und den Vorbereitungen zum Weltkindergipfel. Nicht alle Themen sind in allen Medien gleichviel und gleichbedeutend vertreten, doch die Chance ist insgesamt größer geworden, daß in unserer modernen Mediengesellschaft irgendwie jeder Mediennutzer etwas über die Vereinten Nationen mitbekommt. Und auch wenn UN-Initiativen oft nur am Rande erwähnt werden bzw. lediglich Anlaß für eine eigene journalistische Hintergrund- oder Vor-Ort-Reportage sind: viele kleine Mosaiksteine prägen das UN-Bild beim Rezipienten, der ohnehin immer mehr zum Medienpatchwork-User wird. Am konkreten Beispiel mitzubekommen, daß die Vereinten Nationen an den großen Themen unserer Zeit dran sind, daß sie über Frieden und Menschenrechte wachen, ist für die deutsche Öffentlichkeit sicherlich wichtiger als über jede politische und organisatorische Verästelung der UNO informiert zu werden.

IV. Zwischen Wunschenken und Wirklichkeit

Mit ihren eigenen Publikationen stellen die Vereinten Nationen immer wieder neue Rekorde auf: über 30.000 sollen es seit 1946 mittlerweile sein. Trotzdem klappt es mit der Vermittlung oft nicht so recht: die angesprochenen Themen haben häufig kaum Nähe zum Lebensalltag der Menschen in Deutschland, sie werden wenig praxisnah präsentiert und pflegen einen eher diplomatischen Sprachstil, Pressemeldungen sind oft ohne Biß und kommen nur schwer auf den Punkt. Dies freilich liegt manchmal auch an den Themen selbst, an ihrer Komplexität.

Dazu kommt, daß es außer dem Generalsekretär nur wenige bekannte UN-Persönlichkeiten oder Institutionen gibt, über die bestimmte Themen leichter transportiert werden können – wenigstens haben die Medien jüngst z.B. in der Chefanklägerin des UN-Kriegsverbrechertribunals, Carla del Ponte, eine zweite interessante Persönlichkeit als journalistischen „Aufhänger“ gewonnen. Wer allerdings hat schon mal was vom Nahostbeauftragten der UNO gehört, wer etwas vom UN-Wüstensekretariat im deutschen Bonn? Im Vergleich etwa mit der EU jedenfalls haben es die Vereinten Nationen ungleich schwerer: nur wenige markante Köpfe, nur wenige Themen, die die Menschen bei uns hautnah betreffen. Dagegen sind unsere nationalen Politiker mittlerweile ein Teil von Brüssel und betreffen sechzig Prozent der EU-Entscheidungen unmittelbar unseren deutschen Lebensalltag. Die Vereinten Nationen sind hier eindeutig im Nachteil und müssen sich deshalb auch nicht wundern, wenn sie manchmal weniger als gewünscht zum Zuge kommen.

Auch wenn sich – wie angedeutet – vieles in den letzten Jahren zum Besseren gewendet hat: UN-Themen sind den Heimatredaktionen vieler Medien immer noch schwer zu verkaufen, gelten als potentielle Langeweiler. Den Medien auf der anderen Seite anzulasten, sie würden nur dann berichten, wenn's knallt, wenn der Sicherheitsrat tagt, der Generalsekretär auf Reisen geht oder Staatsoberhäupter eine wichtige Konferenz eröffnen, wäre ebenso ungerecht wie unsachlich. Sicherlich ist das oft der Fall – auch aus den oben erwähnten Gründen- aber eben längst nicht mehr als Regelfall, längst nicht mehr immer. Hintergrundberichte und exemplifizierende Reportagen mehren sich ebenso wie die Zahl der UN-Fachjournalisten – zumindest bei den großen deutschen Tageszeitungen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. So hat die ARD mittlerweile ihr New Yorker Büro – das wie das Genfer Studio explizit auch den Arbeitsauftrag UNO hat – auf vier Korrespondenten (2 Fernsehen, 2 Hörfunk) aufgestockt und ist ganz in die Nähe der UN-Zentrale gezogen. Die Kollegen dort gehören zu den wenigen Journalisten, die regelmäßig an den wichtigen UN-Briefings teilnehmen. Sie versuchen so oft wie möglich mit erklärenden Schaltgesprächen oder Hintergrundberichten ins Programm zu kommen (letzte Woche mehrmals Aids-Konferenz etc.). Selbst über den Alltag von UNO-Diplomaten hat es schon Berichte (z.B. im Weltspiegel) gegeben. Und immer wieder nimmt die ARD große UN-Themen (ob Umwelt, Gesundheit oder Friedenseinsatz) für einen Tagesthemen-Schwerpunkt oder für Fernseh-Dokumentationen zum Anlaß.

Die ARD-Hörfunk-Berichte aus New York und Genf über UN-Themen gehören neben der großen Politik aus Washington oder Moskau sogar zu den Spitzenreitern. In den privaten HF- und TV-Programmen werden Sie danach oft vergeblich suchen, für diese existieren die Vereinten Na-

tionen journalistisch wirklich nur am Rande. Freilich sind gerade der TV-Berichterstattung medienspezifische Grenzen gesetzt: die Bebilderung spröder Themen ist oft schwer, Konferenzbilder und Diplomaten-sprache ermüden, die komplizierten Entscheidungswege erschweren eine verständliche TV-Berichterstattung, es mangelt an fernsehgerechten Möglichkeiten der Personalisierung und nicht zuletzt an ausreichend Programmfläche für schwierige Themen.

Daß dennoch durchaus auch sperrige UN-Geschichten im ARD-Fernsehen aufgegriffen werden, entspricht dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag, aber auch dem erstarkten Interesse der Öffentlichkeit an humanitären und Menschenrechtsfragen (s. Naturkatastrophenhilfe oder Ex-Jugoslawien-Kriegsverbrechertribunal). Das öffentlich-rechtliche Fernsehen z.B. beschränkt sich eben nicht auf Katastrophen- oder Kriegsberichterstattung. Kennzeichnend für seine Auslandsprogramme ist es ja gerade, daß es auch schon da ist, wenn noch nichts los, und daß es noch bleibt, wenn alle anderen TV-Sender schon wieder abgezogen sind. Entwicklungen aufspüren, nach großen Ereignissen präsent bleiben und nachhaken gehört neben der notwendigen aktuellen Krisenberichterstattung zum unverwechselbaren Profil von ARD und ZDF – auch mit Blick auf die verschiedenen UN-Aktivitäten.

So haben wir im Bayerischen Fernsehen – gestatten Sie mir dieses naheliegende Beispiel – schon 1996 über die UN- und OSZE-Mission in Mazedonien in einer längeren Reportage berichtet – zu einer Zeit, wo viele Kollegen fragten, weshalb und warum, wo es in Mazedonien noch nicht knallte. Auf Zypern haben wir in mehreren längeren Reportagen die erfolgreiche, wenn auch mühselige Arbeit der UN-Blauhelme beobachtet – ganz unspektakulär. Und selbstverständlich haben auch wir im Bayerischen Fernsehen neben den einschlägigen ARD-Jubiläumsfilmen zum 50. Geburtstag der UNO (Boutros-Ghali auf Friedensmissionsreise und Portrait UNO) wie andere dritte Programme ausführlich über Macht und Ohnmacht der Vereinten Nationen berichtet (internationale Koproduktion). Und selbstverständlich haben wir es nicht dabei bewenden lassen, sondern drei Jahre später anlässlich des Kosovo-Krieges eine Dokumentation zu den UN-Reformperspektiven, zum UN-Mandat und zu Deutschlands künftiger Rolle in den Vereinten Nationen gesendet – neben all der aktuellen Hektik, die uns der Kriegsalltag diktierte. Und über viele Jahre war der BR federführend in der „one world group of broadcasters“, die in internationaler Kooperation und unter Obhut der Vereinten Nationen wichtige Nord-Südthemen wie z.B. eine Reihe über Megacities aufgriff.

Es tut sich also durchaus einiges, auch wenn UN-Berichterstattung im Fernsehen wegen schwieriger Visualisierbarkeit sicherlich immer noch vor allem ereignisbetont ist. Zwischen Wunschdenken und Wirklichkeit liegen jedenfalls keine Welten mehr.

V. Therapieansätze

Ich fasse zusammen: Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Medien ist schwierig, aber nicht zerrüttet. Viele gegenseitige Enttäuschungen rühren von den politischen Rahmenbedingungen her, sind keineswegs hausgemacht in dieser Zweierbeziehung. Trotzdem würde sich in beider Interesse eine gemeinsame Therapie lohnen, zumindest in Punkten, die leicht realisierbar sind. Dazu einige, wenn auch unvollständige Vorschläge:

- die Vereinten Nationen sollten ihre Rolle als Ideengeber für wichtige Zeitthemen weiter ausbauen;
- die Vereinten Nationen sollten sich vor Ort um eine lebensnähere, ländergerechtere Umsetzung ihrer Anliegen in den jeweiligen Mitgliedsländern einsetzen;
- Vereinte Nationen und Medien sollten bei UN-Themen mehr Deutschland-Bezug herstellen;
- die UN sollten sich gegenüber den Medien noch stärker durch Multiplikatoren (z.B. Prominente als UNESCO-Botschafter etc.) und persönliche Ansprache empfehlen;
- die Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen sollte die komplexe Struktur der UNO durchsichtiger machen und themen-bezogen verdeutlichen;
- die Medien sollten über Lob und Tadel der Vereinten Nationen für deutsche Politik (z.B. Flüchtlingsaufnahme) ausführlicher und am konkreten Beispiel berichten;
- Vereinten Nationen und Medien sollten den Generalsekretär nicht nur in Krisengebiete reisen lassen bzw. von dort berichten, sondern auch in Regionen, wo es gut läuft, wo die UN erfolgreich Frieden sichern (s. Zypern);
- Vereinten Nationen und Medien sollten die Rolle von Präventivmaßnahmen stärker als bisher in die Öffentlichkeit transportieren (Vereinte Nationen sind nicht nur Feuerwehr);
- die UNO sollte im Umgang mit den Medien den Diplomaten-Jargon zugunsten einer pointierteren Stellungnahme aufgeben
- die Vereinten Nationen sollten sich gerade auch mit Blick auf die Medien nicht nur als kritische, beklagende sondern auch als konstruktive Stimme bemerkbar machen;
- die Medien sollten die Vereinten Nationen gerade in einer immer stärker globalisierten Gesellschaft als Kitt, als Ferment für die eine Welt

verstehen und deshalb die UN-Arbeit noch mehr als bisher über alle Aktualität und Jubiläen hinaus kontinuierlich begleiten.

Wie gesagt: vieles ist ohnehin schon auf dem Weg der Besserung, das Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Medien beginnt sich langsam aber sicher zu entkrampfen. Es wurde auch höchste Zeit: zwei Prügelknaben müssen nicht auch noch untereinander im Clinch liegen.

Die Vereinten Nationen und die Medien — Vom schwierigen Verhältnis zweier Prügelknaben – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Umstritten blieb in der Diskussion die Frage, ob es **Aufgabe der Medien** sei, ein positive Grundhaltung der Bevölkerung zu den Vereinten Nationen durch ihre Berichterstattung herzustellen (*Lasse, Tönnies*). Hiergegen wurde eingewandt, Journalisten sollten berichten und kommentieren, aber nicht erziehen (*Lehmann, Bergmann*). Die Medien sollten aber verstärkt eine Kontrollfunktion gerade gegenüber dem Sicherheitsrat ausüben (*Überham*).

Ausführlich wurde auch über die Gestaltungsspielräume von Korrespondenten einerseits und **Heimatredaktion** andererseits gesprochen. Hierbei wurde auf das Spektrum des Gesamtprogramms hingewiesen, das eine Mischung von Aktualität und Grundsätzlichem in verschiedenen Sendeformaten erreiche (*Unser, Bergmann*): In New York geschehe auch außerhalb des UN-Gebäudes eine ganze Menge, das den deutschen Zuschauer interessiere. Wegen der unterschiedlichen Breitenwirkung der einzelnen Programmformate sei es aber gefährlich, wenn die Tagesschau nur die negativen Schlagzeilen bringe und die differenzierte Berichterstattung im Weltspiegel „verschwinde“ (*Hamm*).

Zu unterstreichen sei, daß es auf beiden Seiten – vor Ort wie in der Heimatredaktion – Kenntnisse zum Thema Vereinte Nationen gebe (*Bergmann*, zweifelnd *Unser*). Eine spezielle Ausbildung zum UN-Journalisten mit der nachfolgenden Beschränkung des Tätigkeitsfelds (*Papenfuß*) sei dagegen nicht erforderlich, ja sogar kontraproduktiv, der Kontakt zur Umgebung gehe sonst leicht verloren (*Bergmann*). Es sei aber Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen selbst, den Journalisten das notwendige Wissen zu vermitteln; dies geschehe oftmals nicht professionell genug, bleibe jedenfalls häufig erfolglos (*Lehmann*). Hingegen wurde die Pressearbeit von UNICEF gelobt (*Hornung, Bergmann*).

Ferner wurde darauf hingewiesen, daß die Vereinten Nationen jeweils ein oder mehrere nationale Gesichter benötigten, damit sie in den Mitgliedstaaten auch wahrgenommen würden. Deutschland habe zu wenig Beamte in den Vereinten Nationen, gerade auch in Spitzenpositionen. (*Bergmann*) Dies habe laufbahnrechtliche Gründe, hänge aber auch mit einer verfehlten Personalpolitik zusammen (*Vergau*).

Neue Formen der NGO-Beteiligung an der Arbeit der Vereinten Nationen

Jana Hasse

I. Einführung

Nicht-staatliche Organisationen (NGOs) beeinflussen seit Mitte des 19. Jahrhunderts die politische Entwicklung wesentlich. Zu den ersten NGOs zählen u.a. die British and Foreign Anti-Slavery Society (1823), die World Alliance of YMCAs (1855), die International Worker's Association (1864) und die International Law Association (1873). Nach dem Ersten Weltkrieg wurden vor allem in der Friedensbewegung und auf wirtschaftlich-sozialem Gebiet viele NGOs gegründet. Dazu gehört u.a. die International Chamber of Commerce (1920).

Die Bezeichnung NGO wurde jedoch erstmals im Rahmen der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 erwähnt. Seit dem nahm die Anzahl der international agierenden NGOs stetig zu. Weltweit gibt es derzeit mehr als 5.000¹ von ihnen. In den vergangenen 50 Jahren haben NGOs insbesondere in den Bereichen Menschenrechte sowie Umwelt- und Artenschutz Erfolge erzielt. Erinnerung sei hier exemplarisch an die Illegalisierung der Folter, das Washingtoner Artenschutzabkommen von 1973 und die humanitären Einsätze in Krisensituationen.

Dennoch gab es bei den NGO-Vertretern viele Enttäuschungen. Bislang war es beispielsweise nicht möglich, Atomwaffentests vollständig zu stoppen,² die Todesstrafe weltweit abzuschaffen oder zumindest die meisten Hauptkriegsverbrecher vor Gericht zu stellen. Die Weigerung der USA, das Klimaschutzprotokoll von Kyoto zu unterzeichnen, bewegt auch derzeit noch die Gemüter.

Es bedarf eines großen Arbeits- und Zeitaufwandes und darüber hinaus jeder Menge Geduld und Ausdauer, um in den Vereinten Nationen überhaupt ein Thema auf die Tagesordnung eines Unter- oder gar Hauptorgans zu bringen. So arbeitet Greenpeace bereits seit 1971 daran, Atomwaffentests zu verhindern. In Anbetracht der Tatsache, dass es bei den Arbeitsgebieten der NGOs auch um schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen geht, ist es für die Opfer ein kaum tragbarer Zustand.

¹ In der anschließenden Diskussionsrunde wurde angemerkt, dass es mittlerweile über 10.000 sein dürften.

² Indien führte am 11. Mai 1998 drei Atomtests durch. Aber auch Pakistan, China und Frankreich behielten die Praxis bei.

Die langen Anlaufphasen hängen vor allem mit starren Strukturen der Organisation in den Vereinten Nationen, der Dominanz der ständigen Sicherheitsratsmitglieder und der häufig konträr laufenden Interessen der 189 Mitgliedstaaten³ zusammen. Jeder Versuch einer Reform der UN-Charta wird in absehbarer Zeit an dem Veto eines ständigen Sicherheitsratsmitglieds scheitern. So war es bislang noch nicht einmal möglich, den Namen „Sowjetunion“ durch „Russische Föderation“ zu ersetzen. Demzufolge müssen Wege der Reform der Vereinten Nationen gefunden werden, die keine Änderung der Satzung erfordern.

Viele Reformanhänger verlangen eine Aufwertung der NGOs und deren stärkere Integration in den politischen Entwicklungs- und Willensbildungsprozess. Uneinigkeit besteht jedoch darüber, wie dies auf internationaler Ebene konkret erfolgen soll.⁴

Die Rolle der NGOs ist problematisch und äußerst umstritten. Einerseits kommen sie als strahlende Helden in Krisenregionen mit Hilfslieferungen, retten Wale vor japanischen Fängern, verhindern Folterungen politischer Gefangener und helfen, Familien nach Kriegen wieder zusammen zu führen.

Andererseits haben sie zum Teil Alibi-Funktion für Staaten und werden von großen Wirtschaftsunternehmen als Interessenvertreter eingesetzt.

Die NGOs sind von außen nicht demokratisch legitimiert und verfügen intern häufig über stark hierarchische Strukturen. Zumeist werden Prioritäten und Handlungsweisen von Wenigen, wenn nicht gar einer einzelnen Person bestimmt.

Erste Bemühungen eines organisationsübergreifenden Zusammenschlusses, der den NGOs mehr Einfluss im internationalen Rahmen geben soll, gibt es bereits im Rahmen des Global Compact.⁵ Darüber hinaus kam es beispielsweise zu einer Vereinigung von etwa 300 afrikanischen NGOs zur Bekämpfung von AIDS in Afrika.

³ Stand 28. Juni 2001. Abrufbar unter: <http://www.un.org/Overview/unmember.html>.

⁴ Zu den extremen Ansichten gehört hier u.a. der Aufruf zum weltweiten Boykott aller Staaten, die Atomwaffen besitzen. D.h. sämtliche aus diesen Staaten stammende Produkte und Rohstoffe sollten nicht mehr gekauft oder verwendet werden. Dass die Durchsetzung dieses Boykotts binnen kürzester Zeit zum Zusammenbruch der Weltwirtschaft führen und darüber hinaus höchst wahrscheinlich den Tod mehrerer hundert Millionen Menschen verursachen würde, muss wohl nicht näher ausgeführt werden. Gleichzeitig sollen sich die NGOs jedoch ein Netzwerk durch die Nutzung des Internets aufbauen. Inwieweit sich diese beiden Ziele miteinander vereinbaren lassen, leuchtet mir allerdings nicht ganz ein.

⁵ Meines Erachtens sind bei dieser Form der Organisation die NGOs zu sehr von dem Willen der Wirtschaftsunternehmen abhängig. Ein Verhältnis wechselseitiger Kooperation ist kaum durchsetzbar, wenn einer der Akteure unverhältnismäßig mehr Macht hat als die anderen.

Bevor ich auf einen neueren Ansatz der Bildung einer globalen Organisation der NGOs eingehe, möchte ich kurz die bereits existierenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den NGOs und den Vereinten Nationen darstellen.

II. Die aktuellen Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs im Rahmen der Vereinten Nationen

Organe und Unterorgane der Vereinten Nationen arbeiten mit NGOs zusammen. Zu erwähnen ist hier insbesondere die Kooperation des UN-Generalsekretariats und der UNESCO. So gibt es beispielsweise Beteiligungsprogramme mit finanzieller Unterstützung von internationalen NGOs, wenn die UNESCO der Ansicht ist, dass sie zur Verwirklichung der ihr übertragenen Aufgaben wesentlich beitragen können. Unter bestimmten Voraussetzungen werden Subventionen und Stipendien vergeben. Im Gegenzug veröffentlichen die NGOs Materialien der UNESCO und informieren die breite Öffentlichkeit über deren Arbeit.

Darüber hinaus räumen die Vereinten Nationen den NGOs einige Instrumente der Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen ein. Dazu gehören vor allem der Beobachter- und der Konsultativstatus sowie die Assoziierung mit der Hauptabteilung Presse und Information.

A. Der Beobachterstatus

Der Beobachterstatus gibt grundsätzlich Staaten, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind (z.B. die Schweiz), die Möglichkeit, an den verschiedenen Sitzungen der Generalversammlung ohne Stimmrecht teilzunehmen. Zu unterscheiden sind der permanente, der temporäre und der funktional begrenzte Beobachterstatus. Während temporär bedeutet, dass der Beobachterstatus durch Einladung für eine spezielle Sitzung ausgesprochen wird, ist bei der Gewährung des funktional begrenzten Beobachterstatus die Teilnahme an verschiedenen Sitzungen zu einem bestimmten Themengebiet möglich. Er wird u.a. aus Gründen der Neutralität gewählt und gilt als Vorstufe zur Mitgliedschaft. Darüber hinaus wurde auch häufig Befreiungsbewegungen der Beobachterstatus verliehen.

Dem IKRK und dem Souveränen Malteser Ritterorden, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, die Einhaltung humanitärer Standards in Krisenregionen zu sichern, ist als partikulären Völkerrechtssubjekten ebenfalls der Beobachterstatus eingeräumt worden. NGOs können diesen Status mangels Völkerrechtssubjektivität nicht erlangen.

B. Der Konsultativstatus

Der Konsultativstatus nach Art. 71 der Satzung gibt den nicht-staatlichen Organisationen die Möglichkeit, an den Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) teilzunehmen und aktiv mitzuarbeiten. Derzeit haben 1.515 NGO den Konsultativstatus inne.⁶ Es sind drei Abstufungen zu unterscheiden:

Der „Allgemeine Konsultativstatus“ (General consultative status) wird NGOs gewährt, die eine gewisse „Größe“ erreicht haben und annähernd alle vom ECOSOC zu bearbeitenden Themengebiete abdecken. Er bietet den Inhabern ein Vorschlagsrecht für Tagesordnungspunkte für die Sitzungen sowie ein Rederecht vor dem ECOSOC. Er wurde beispielsweise der International Alliance of Women 1947 und Greenpeace 1998 verliehen. Für den „Besonderen Konsultativstatus“ (Special consultative status) müssen die NGOs zumindest in mehreren Bereichen aktiv sein, wie etwa Amnesty International 1964. Solche NGOs haben dann ein Rederecht vor den Unterausschüssen des ECOSOC und das Recht auf Veröffentlichungen von Stellungnahmen als offizielle UN-Dokumente. Der „Listenstatus“ (Roster) hingegen wird dann vergeben, wenn der Rat der Ansicht ist, dass eine NGO einen besonderen Beitrag zu einem bestimmten Anlass leisten kann. Diesen Status haben beispielsweise das International Iron and Steel Institute (1978) und die International Peace Academy (1974). Um die Gewährung des Konsultativstatus können sich die NGOs bewerben. Die besonderen Voraussetzungen für die jeweilige Kategorie und die damit verbundenen Privilegien sind in der ECOSOC-Resolution 1996/31 geregelt. Der Ausschuss für nicht-staatliche Organisationen (Council Committee on Non-Governmental Organizations) des ECOSOC mit 19 Mitgliedstaaten, der jährlich zusammentrifft, bestimmt dann, ob und inwieweit der Konsultativstatus zu gewähren ist.

Die enorme Anzahl der NGOs mit Konsultativstatus macht jedoch bereits aus zeitlichen Gründen eine Anhörung aller Interessenvertreter bei den jeweiligen Sitzungen der (Unter)Organe unmöglich. Deshalb wird gefordert, dass sich die NGOs zumindest anlässlich einzelner Debatten insoweit zusammenschließen, dass von ihnen bestimmte Repräsentanten die Interessen aller NGOs vertreten.

C. Assoziierung mit der Hauptabteilung Presse und Information (DPI)

Mehr als 1.500 NGOs, die sich mit Sachfragen der Vereinten Nationen befassen, sind mit der Hauptabteilung Presse und Information der Vereinten Nationen assoziiert. Das bedeutet, dass sie Zugang zu den meis-

⁶ Die Liste ist abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> (28.06.2001).

ten Informationen der Arbeitsbereiche der Vereinten Nationen erhalten und auf ein besseres Verständnis der Bevölkerung weltweit für die Aufgaben und Ziele der UNO hinarbeiten können.

D. Zwischenergebnis

Bislang ist es den NGOs demnach lediglich möglich, als „Informant“ an der Seite der Organe bzw. Unterorgane der Vereinten Nationen zu fungieren. Die NGOs sind damit allein jedoch nicht zufrieden. Sie streben derzeit breite Initiativ- und Mitbestimmungsrechte an.

Wenn einer NGO der Beobachter- bzw. Konsultativstatus verwehrt wird, gibt es bislang keine effektiven Instrumente, gegen eine solche Entscheidung vorzugehen.

III. Neue Initiativen für größere Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs⁷

A. Eine NGO-Versammlung⁸ als Nebenorgan der Generalversammlung

Gemäß Art. 22 UN-Charta kann die Generalversammlung Nebenorgane einsetzen, die ihr bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben behilflich sind. Mittlerweile gibt es über 70 solcher Nebenorgane. Beispielsweise UNICEF, die UNCITRAL oder die ILC.

Die Arbeitsgruppe der UN-Generalversammlung zur Stärkung des UNO-Systems hat bereits eine Untergruppe eingerichtet, die damit befasst ist, Fragen des Zugangs der NGOs zu den Beratungen der Generalversammlung zu regeln. Seit 1986 ist es NGOs möglich, sich auch vor den Hauptausschüssen der Generalversammlung zu äußern, wenn das Tagesordnungsbüro der Generalversammlung dem zustimmt.

Meines Erachtens wäre die Einrichtung einer NGO-Versammlung in Form eines Nebenorgans der UN-Generalversammlung eine Alternative.

Eine solche Versammlung müsste klar umrissene Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen bekommen, die sich aus dem Tätigkeitsschwerpunkten der NGOs ableiten lassen. Dazu gehören beispielsweise Initiativrechte bezüglich der Verfolgung und Verhinderung von Rechtsverletzungen, die Durchsetzung von Rederechten vor den Hauptorganen der Ver-

⁷ Dieser Ansatz erhebt keinen Anspruch eines Modells, sondern soll lediglich die Diskussion anregen, inwieweit eine offizielle, Rechte gewährende Integration der NGOs in die Arbeit der Vereinten Nationen sinnvoll, möglich oder gar zwingend ist.

⁸ Die ursprünglich von mir vorgestellte alternative Bezeichnung als „NGO-Parlament“ stieß auf heftige Kritik. Um eine Einsetzung nicht bereits an der Begrifflichkeit scheitern zu lassen, verwende ich nunmehr den Begriff „NGO-Versammlung“.

einten Nationen, Unterstützung bei der Anerkennung des Konsultativ- bzw. Beobachterstatus, die Verbreitung von Informationsmaterial über die Arbeit der Hauptorgane der Vereinten Nationen in der breiten Öffentlichkeit usw. Durch diese Form der Einbringung wäre es den NGOs nicht nur möglich, innerstaatlich auf den Willensbildungsprozess Einfluss zu nehmen, sondern auch auf globaler Ebene. Man würde den nicht-staatlichen Organisationen ein Forum bieten, das ihre Arbeit anerkennt und sie zu ernsthaften Gesprächspartnern erklärt. Wie sich diese Versammlung zusammensetzt, sollten dann den NGOs überlassen bleiben.⁹

Damit drängt sich die wohl in dieser Debatte am häufigsten gestellte Frage auf: Woher nimmt eine solche Versammlung ihre demokratische Legitimation?

Auch wenn die Vertreter einer NGO-Versammlung gewählt werden würden, bliebe das Problem, da die Wähler selbst in keiner Weise legitimiert sind.

Meiner Ansicht nach liegt diese Diskussion neben der Sache. Denn eine demokratische Legitimation im Sinne der Akzeptanz der Weltbevölkerung ist nicht erforderlich. NGOs können keine hoheitlichen Kompetenzen übernehmen. Dies entspricht bereits ihrem Wesen als nicht-staatliche Organisation (eben nicht regierungsgebunden). Eine NGO-Versammlung würde ihnen solche auch nicht zukommen lassen.

Unabhängig davon würde man von den NGOs mehr fordern, als die Staaten selbst erfüllen. Auch sie haben sich durch historische Prozesse gebildet. Die Staatenvertreter lassen sich dann – und auch das nur partiell – von ihren jeweiligen Staatsbürgern wählen.

Eine NGO-Versammlung wäre jedoch in der Lage, Oppositionsaufgaben wahrzunehmen, wenn es darum geht, die breite Öffentlichkeit über Vorhaben und Unterlassungen der Organe der Vereinten Nationen zu unterrichten, ohne dabei innerstaatlichen Zwängen zu unterliegen.

Wie auch unter Staaten gibt es in den Reihen der NGOs „schwarze Schafe“. Zum Teil wird gefordert, dass die Vereinten Nationen darauf achten sollten, dass diesen kein Raum für ihre Aktivitäten zur Verfügung gestellt wird. Damit wären m.E. die Vereinten Nationen grenzenlos überfordert. Vielmehr müssten sich die NGOs einer gegenseitigen Kontrolle unterziehen, ohne dabei gegeneinander zu arbeiten. Dies schon allein deshalb, um ihre Glaubwürdigkeit und Autorität unter Beweis zu stellen.¹⁰

⁹ Mir ist selbstverständlich bewusst, dass sich eine Organisation der Masse der häufig auch gegeneinander arbeitenden NGOs als sehr schwieriges Unterfangen erweisen wird. Ich möchte hier jedoch dieses Problem zunächst zurückstellen, um die Idee weiter voranzutreiben.

¹⁰ Dies sehe ich nicht nur als Verpflichtung, sondern vor allem als Chance für die NGOs, die verstärkt öffentlicher Kritik unterliegen und eine Abgrenzung von den „schwarzen Schafen“ für die kleineren unter ihnen kaum möglich ist.

Von einigen wird an dieser Stelle das Worst-Case-Szenario ins Feld geführt, dass es auf diese Weise einer 1-Mann-NGO mit zweifelhaften Motiven rein theoretisch möglich wäre, soviel Einfluss auf die Masse der NGOs auszuüben, dass es zu Maßnahmen käme, die eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines einzelnen Staates bedeuten.

Dem möchte ich jedoch entgegenhalten, dass es der Generalversammlung nicht möglich ist, rechtsverbindliche Normen zu erlassen und der Sicherheitsrat nur unter den Voraussetzungen der Kapitel VI oder VII tätig wird.

Abgesehen davon muss es meiner Ansicht nach auch kleinen NGOs möglich sein, ihre Interessen vorzutragen und gegebenenfalls Einfluss auf die Arbeit einer auch von ihnen gewählten Versammlung auszuüben.

B. Der Zusammenschluss der NGOs außerhalb der Vereinten Nationen

Ohne die Integration der NGOs in die Arbeits- und Funktionsweise der Vereinten Nationen wäre es ihnen nicht möglich, sich konstruktiv einzubringen. Die Errichtung einer NGO-Versammlung allein würde meiner Ansicht nach jedoch nicht genügen. Auch wenn die Eingliederung in eine Internationale Organisation mit den Strukturen der Vereinten Nationen viele Vorteile mit sich bringt, so sind doch die Nachteile erheblich und laufen zumindest zum Teil dem eigentlichen Anliegen der NGOs entgegen.

Selbst wenn es zur Bildung einer NGO-Versammlung kommen würde, die beispielsweise als Nebenorgan der Generalversammlung fungiert und sogar ausschließlich von NGO-Mitgliedern gewählt werden würde, so unterläge sie doch der Kontrolle der Generalversammlung und somit der Staaten.

Die Vereinten Nationen sind der globale Zusammenschluss der Staaten mit dem Ziel der Durchsetzung der Sicherheits- und Friedensinteressen. Auch nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ist es bislang nicht gelungen, dieses Ziel effektiv umzusetzen. Nur ein kleinerer Prozentsatz der Staaten sind demokratisch legitimiert. Es gibt viele Diktaturen und Regime, die nicht auf dem freien Willen der unter ihrer Herrschaft lebenden Menschen beruhen. Die Machtverhältnisse unter den Staaten sind alles andere als ausgeglichen.

Das Idealbild eines die Interessen aller seiner Staatsbürger währenden Souveräns existiert in der Realität nicht. Deshalb ist es notwendig eine Art Kontroll- und Überwachungsinstanz zu schaffen, die unabhängig von Staatsverbänden und innenpolitischen Machtverhältnissen agiert. Dafür bieten sich die nicht-staatlichen Organisationen gerade an. Dies kann

jedoch nur gelingen, wenn sie die zur Verfügung stehenden Ressourcen so effektiv wie möglich nutzen und sich so wenig wie möglich in Abhängigkeiten derer begeben, deren Handlungsweisen sie kritisch beobachten und ggf. friedlich bekämpfen.

Wie eine solche unabhängige Organisationsstruktur aussehen sollte, ist umstritten. NGOs sind regelmäßig privatrechtlich autonom organisierte häufig über die Ländergrenzen hinweg agierende nicht gewinnorientierte Vereinigungen.¹¹ Auch wenn sie keine völkerrechtlichen Verträge schließen können, steht ihnen die Möglichkeit offen, sich durch den Abschluss privater Verträge auf einem NGO-Gipfel zusammenzuschließen.

Die Vorteile liegen auf der Hand: verbesserte Durchsetzungskraft, Informationsaustausch untereinander, bessere Ausnutzung der Ressourcen, größere Unabhängigkeit von einzelnen Geldgebern, verstärkte Zusammenarbeit, konzentriertes (eventuell einheitliches) Vorgehen.

1. Die „Cyber-NGO“

Einige NGO-Vertreter sehen die Zukunft in einem virtuellen Zusammenschluss im Internet. Die wesentlichen Vorteile sehen sie darin, dass es nicht mehr nötig sein wird, viele Gelder für Flüge, Hotelunterkünfte u.ä. auszugeben. Vielmehr können die NGOs auf diese Weise in stetigem Kontakt unabhängig von Örtlichkeiten Konferenzen einberufen.

Ein schwerwiegender Nachteil dieser Form der Organisation ist jedoch, dass eine Überprüfung der Seriosität der NGO-Vertreter kaum mehr möglich ist. Eine virtuelle Organisation lässt eben auch verstärkt unseriöse Machenschaften zu. Des Weiteren würde eine fast ausschließliche Nutzung eines von Hackern stetig angegriffenen Instrumentes wieder zu neuen Abhängigkeiten führen.

Darüber hinaus ist es meines Erachtens gerade im Bereich des Menschenrechts- und Umweltschutzes dringend erforderlich, die Plätze der Verletzungen unmittelbar in Augenschein zu nehmen.

Dennoch sollte das Internet aufgrund seiner unbestreitbaren Vorteile als Kommunikations- und Informationsforum ausgebaut werden.

2. Die „United-NGOs“

Ein Zusammenschluss der NGOs, der eine gemeinsame Arbeitsgrundlage bilden und vor allem auch ein effektives Auftreten gegenüber den Staaten ermöglichen kann, sollte alle Formen kommunikativer Mittel und der technischen Errungenschaften nutzen.

¹¹ Wolfgang Graf Vitzthum: Begriff, Geschichte und Quellen des Völkerrechts, in: Wolfgang Graf Vitzthum: Völkerrecht, Berlin – New York (Walter de Gruyter) 1997, S. 17.

Auch wenn große Konferenzen oder auch kleinere Meetings hohe Kosten verursachen, so sind sie meines Erachtens für eine Zusammenarbeit der NGOs untereinander unerlässlich. Es handelt sich bei vielen Themen um hochsensible Angelegenheiten. Gerade dabei ist es wichtig, seinen Gesprächs- bzw. Verhandlungspartnern unmittelbar gegenüberzustehen. Vorstellbar und sinnvoll sind größere Zusammenschlüsse mehrerer NGOs entsprechend ihrer Arbeitsgebiete (z.B. Artenschutz, Frauenrechte etc.). Durch eine solche Vereinigung auch außerhalb der Vereinten Nationen ist es den NGOs dann möglich, etwaige strittige Punkte auch ohne die Leitung und Interventionsmöglichkeit von Staatenvertretern zu führen.

Literatur:

James A. Paul, "NGO Access at the UN: A Narrative Account", New York: Global Policy Forum, 1998

Antti Pentikäinen (Finnish UN Association), Creating Global Governance. The Role of Non-Governmental Organizations in the United Nations, Helsinki 2000

Stanley Foundation, The United Nations and Civil Society: The Role of NGOs. 30th United Nations Issues Conference 1999, Muscatine/USA: Stanley Foundation 1999

United Nations Secretary-General, Arrangements and Practices for the Interaction of Non-Governmental Organizations in All Activities of the United Nations System, July 10, 1998, UN Doc. A/53/170

Peter Willets, "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN," in: Global Governance, Vol. 6 (2000), 191-212.

Neue Formen der NGO-Beteiligung an der Arbeit der Vereinten Nationen – Diskussionszusammenfassung

Cordula Dröge

In der sich an das Referat anschließenden Diskussion wurde wiederholt die Kontroverse über den **Begriff des Parlaments** als Forum für die NGOs deutlich. Es wurde eingewendet, daß der Begriff an eine feste Tradition anknüpfe und daher für die neue Form der NGO-Beteiligung ungeeignet sei, insbesondere weil Parlamente herkömmlich legislative Befugnisse hätten (*Ehrhart*), und weil es nicht über das Legitimationsdefizit von NGOs hinweg helfe (*Weiß, Hamm, Ehrhart*). *Hasse* betonte, daß nicht der Begriff des Parlaments an sich entscheidend sei, sondern vielmehr eine der Versammlung zugrundeliegende Wahl.

Angesichts der Vielfalt der Interessen äußerten sich Zweifel an der Fähigkeit der NGOs, über ihre Rolle als Lobbyisten oder als Vertreter von Partikularinteressen hinausgehen und gemeinsame Positionen formulieren zu können (*Krugman, Hamm, Ehrhart*).

Es könnte statt der Versammlung **alternative Möglichkeiten** für die Arbeit von NGOs geben. *Ansprenger* regte an, statt einer Versammlung eine Form zu finden, die der des Volksbegehrens ähnele, bei der NGOs den Nachweis über ihre finanzielle Seriosität, eine gewisse Quantität und möglicherweise auch Qualität ihrer Arbeit erbringen müßten. Ihre Legitimierung solle aus der Gesellschaft heraus folgen. *Götz* unterstrich den Vorteil der Netzwerkarbeit von NGOs, die ihnen modernere und besser geeignete Foren biete, die sie auch jetzt schon mit Erfolg nutzten. *Ehrhart* sprach ein Modell ähnlich der Parlamentarischen Versammlung im Europarat an. Demgegenüber vertrat *Hasse*, daß sich diese Formen der Zusammenarbeit nicht ausschließen müssten; Internet-Kommunikation und der Zusammenschluß in einer Versammlung sollten parallel laufen. Auch diene eine Versammlung der Auseinandersetzung der NGOs untereinander und der Bündelung ihrer Kräfte.

Bummel und *Hasse* wiesen darauf hin, daß es NGOs als globale Akteure schon gebe, und daß die Arbeit der Vereinten Nationen sowie die Umsetzung ihrer Ziele ohne die NGOs nicht durchführbar seien. Es sei daher problematisch, wenn die NGOs für ihre Anerkennung und die Durchsetzung ihrer Arbeit auf den guten Willen der ECOSOC-Ausschüsse angewiesen seien. Aus diesem Grund sei eine Institutionalisierung ihrer Mitarbeit notwendig. Die Unverzichtbarkeit der NGO-Mitarbeit für die Vereinten Nationen unterstrichen auch *Hamm* und *Klein*.

In Frage gestellt wurde, ob NGOs eine solche Institutionalisierung überhaupt anstrebten (*Papenfuß*) bzw. ob es überhaupt wünschenswert sei, daß die von ihnen vertretenen Partikularinteressen in einem großen gemeinsamen Konsens untergingen (*Klein*).

Gewaltmonopol und Friedenssicherung

Sibylle Tönnies

Wir sind hier zusammen gekommen, um über die Vereinten Nationen zu sprechen. Diese Organisation ist das, was uns verbindet. Ich meine, daß man über die Vereinten Nationen nicht sprechen kann, ohne auch über die NATO zu sprechen. Denn die Weltorganisation, die wir stärken wollen, ist durch die NATO bedroht. Schon deren Gründung war ein Verstoß gegen den Geist der Charta. Die Gründung der Vereinten Nationen war, ebenso wie die des Völkerbundes, der Versuch, eine One-World-Politik zu begründen, die das Auseinanderfallen der Welt in Blöcke verhindern sollte. Das ist durch den Nordatlantikpakt, der den Warschauer Pakt nach sich zog, verhindert worden. Um so mehr aber wird die Zielsetzung der UNO verhindert durch die neue NATO, die nicht mehr ein reines Verteidigungsbündnis, sondern ihrem Charakter nach eine Weltpolizei ist. Damit ist sie der UNO im Wege, der diese Funktion zukommt. Die UNO wird immer mehr zu einem globalen Wohltätigkeitsverein degradiert, und so wohlwollend dieser Verein auch ist – das kann nicht genug gewürdigt werden – so gerät ihre eigentliche Aufgabe doch immer mehr in den Hintergrund.

Ich möchte mich hier gegen die neue Strategie der NATO wenden, die nicht auf Verteidigung, sondern auf humanitäre Interventionen, auf Einsätze *out of area* aus ist. Sie bricht das auf die Aktivität der Vereinten Nationen ausgerichtete Völkerrecht und gefährdet den Weltfrieden.

*

Es hat deshalb vielleicht den Anschein, daß ich aus einem anti-amerikanischen Impuls heraus spreche. Ich möchte deshalb einige Bemerkungen voranschicken: Ich gehöre zu der Generation der Achtundsechziger, und ohne Undankbarkeit kann diese Generation nicht anti-amerikanisch sein. Wir haben unsere wesentlichen Anstöße aus den USA bekommen. Der dort aufflammende Protest gegen den Vietnamkrieg hat uns geprägt. Der neue Geist, der damals aufkam, die Ideenwelt der Hippies, Flower Power und Make Love not War, das kam aus Amerika, das kam speziell aus Berkeley, und es gibt deshalb für uns keinen Anlaß, gegen das amerikanische Volk eingenommen zu sein.

Der Pazifismus, der die Grundlage der Vereinten Nationen ist, hat seine tiefsten Wurzeln in den USA. Er kam Anfang des neunzehnten Jahrhunderts unter dem Einfluss der Quäker auf und griff anlässlich des Krieges

gegen England auf die bürgerlichen Mittelschichten des Nordostens über. Sein erstes Manifest ist die Schrift eines Mannes namens Noah Worcester, „A Solemn Review of the Custom of War“, in der es hieß: „Es gibt nichts in der Natur des Menschengeschlechts, was den Krieg notwendig und unvermeidlich macht; nichts, was die Menschen ihm zuneigen läßt, kann nicht durch Erziehung überwunden werden.“ Binnen kurzer Zeit entstanden überall Friedensgesellschaften – eine Bewegung, die dann auch Europa erfasste. Die Deutschen waren die letzten, die sich ihr anschlossen. Es gab und gibt bis heute einen starken Pazifismus in Amerika, der zur Zeit zwar ziemlich am Boden liegt, in der amerikanischen Kultur aber so stark verankert ist, daß man immer wieder auf ihn rechnen kann.

Der derzeitige Pro-Amerikanismus aber schließt an die entgegen gerichteten Kräfte an. Wenn man in neue Publikationen des Völkerrechts blickt, werden dort amerikanische Autoren so zitiert, als hätten sie eine größere Autorität als die großen Denker des Abendlandes, eine größere Autorität als das in Jahrhunderten geschaffene Völkerrecht, eine größere Autorität als selbst die Charta, die ja eigentlich die Rule of Law der Welt darstellt. Die junge Generation der Völkerrechtler ist in ihrer Elite in Amerika ausgebildet, spricht zumindest hervorragend englisch (was sie auch gern durchblicken läßt) – und hat den Kontakt zur abendländischen Geschichte verloren. Dabei ist das Niveau der amerikanischen Völkerrechtslehre – ebenso wie das der anderen Gebiete der Geisteswissenschaft (von denen ich die Rechtsphilosophie besser beurteilen kann) oft sehr niedrig. Die Argumentation ist oft weitschweifig und horizontal. Damit meine ich erstens, daß das Prinzip der Einfachheit (*simplex sigillum veritatis*) verkannt wird: lange Kataloge mit unendlich vielen Kriterien werden aufgestellt, statt daß sich der Geist zu einfachen Gedanken diszipliniert. Zweitens wird die vertikale Dimension verkannt: die Geschichte, die der einzig zuverlässige Ratgeber in Fragen der Weltpolitik ist. Wer demgegenüber die Grundlinien der abendländischen Kultur verfolgt und sich beispielsweise auf Immanuel Kant stellt, gilt heute als provinziell und kann mit dem Zitat eines drittrangigen amerikanischen Autors erfolgreich widerlegt werden.

Als Beispiel möchte ich den Umgang mit dem Institut des Völkergewohnheitsrechts nennen. Der aus Amerika nach Deutschland eindringenden Lehre, daß sich durch die vielen Verstöße der NATO gegen das Gewaltverbot neues Recht – Gewohnheitsrecht – gebildet hat, fehlt jede Tradition. Gewohnheitsrecht bildet sich nicht durch hartnäckige Rechtsverstöße, die auf der Seite derer, die sie vornehmen, mit Rechtsbewußtsein begangen werden. Wenn sich Gewohnheitsrecht irgendwann durch die *communis opinio iuris* durchsetzt, dann bezeichnet *communis* nicht

die Gemeinschaft der Rechtsbrecher, sondern die Gemeinsamkeit mit denen, die dulden, daß in ihre Rechte eingegriffen wird.

Ich möchte dem die auf abendländischen Grundlagen aufgebaute Völkerrechtslehre entgegenhalten und, wenn ich wieder die Rivalität zwischen der UNO und der NATO ins Spiel bringe, daran erinnern, daß die herrschende amerikanische Völkerrechtslehre *pro domo* spricht: sie steht auf der Seite der amerikanischen Hegemoniebestrebungen. Sollten diese Bestrebungen allerdings – und auch insofern bin ich nicht anti-amerikanisch – zu dem Ziel einer in den USA zentralisierten Weltpolizei führen, hätte das Unternehmen meine Unterstützung. Es würde sich dann um den von Hobbes propagierten Weg einer Gewaltmonopolisierung durch die wildwüchsige Durchsetzung der stärksten Macht handeln. Der Weltfrieden läßt sich auch als Pax Americana herstellen. Hobbes hatte Recht, wenn er seine Zeitgenossen eindringlich (und erfolgreich) dazu aufforderte, gegenüber der stärksten Macht – sei es der König, sei es Cromwell – zu kapitulieren.

Auch dieser wilde Weg – und er ist vielleicht aussichtsreicher als der kontraktuelle, auf die Stärkung der UNO gerichtete – würde zu dem erstrebenswerten Ziel einer militärischen Weltinnenpolitik führen. Sie wäre ihrem Charakter nach dann nicht mehr militärisch, sondern polizeilich. Dieser Weg setzt aber voraus, daß die stärkste Macht überhaupt bereit ist, als *suprema potestas* zu fungieren. Dieser Weg findet deshalb seine Grenze an dem immer mehr vordringenden amerikanischen Isolationismus. Die Vereinigten Staaten sind nicht bereit die Weltverantwortung zu übernehmen. Diesem Widerspruch müssen sich diejenigen, die die Weltsicherheit vertrauensvoll in amerikanische Hände legen wollen, stellen.

*

Wir Deutschen haben einen besonderen Grund, das Gewaltverbot der Charta nicht als einen unter vielen Gesichtspunkten zu betrachten, sondern als absolut gültig. Das Völkerrecht ist nach Artikel 25 Grundgesetz unmittelbar geltendes Recht. Wenn dieser Artikel nicht nur zum Spaß in unsere Verfassung aufgenommen wurde, bedeutet er: Wir haben in der Einhaltung der Charta keine Spielräume. Besonders brisant wird die Situation für uns dadurch, daß in Artikel 26 angeordnet ist, daß die Vorbereitung eines Angriffskrieges unter Strafe gestellt werden soll. Das ist zwanzig Jahre lang – Deutschland hatte ja zunächst gar keine Armee und auch später keine aggressiven Intentionen – vergessen worden und erst mit dem Alternativentwurf 1968 wieder in Erinnerung gebracht worden. Seit der damaligen Strafrechtsreform enthält das Strafgesetzbuch

einen § 80, der die Vorbereitung eines Angriffskrieges mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe bedroht.

Infolge dessen hatte der Generalbundesanwalt nach dem Bombardement Belgrads mit zahlreichen Strafanzeigen gegen führende Politiker zu tun, die er mit einer pflaumenweichen Begründung zurückwies. Die gesamte bisherige Lehre (eine Rechtsprechung gibt es, wie man sich denken kann, nicht) steht gegen seine Argumentation. (Man darf allerdings annehmen, daß viele Autoren in den Neuauflagen ihr Mäntelchen in den Wind hängen werden.) Richtiger Weise müßte die Regierung, ebenso wie Bismarck es nach dem Krieg gegen Österreich mußte, für den er sich auf ungesetzliche Weise die Mittel verschafft hatte, sich durch eine „Indemnitätsvorlage“ zu entlasten suchen. Wenn man die neue NATO-Strategie für richtig hält und glaubt, daß die humanitäre Intervention, die der Sache nach (das sagt selbst der Generalbundesanwalt) ein Angriffskrieg ist, muß man das Grundgesetz ändern. Man muß für die dazu nötige Zweidrittelmehrheit kämpfen und damit die Diskussion in Gang bringen, die in dieser zentralen Frage dringend nötig ist.

*

Wenn ich gesagt habe, daß die Fokussierung auf die amerikanische Völkerrechtslehre die historische Dimension nicht zum Tragen kommen läßt, so will ich diese Dimension hier ins Spiel bringen. Es wird in der Diskussion nämlich übersehen, daß nicht nur das moderne, auf Gewaltverbot gerichtete Völkerrecht durch die Bereitschaft zur humanitären Intervention verletzt wird, sondern schon das vorhergehende, klassische. Das moderne Völkerrecht gilt seit 1919, als das Gewaltverbot (jedenfalls ansatzweise) dem Völkerbund zugrunde gelegt wurde. Es wurde durch den Briand-Kellogg-Pakt und dann durch die UN-Charta absolut gestellt.

Das dem Völkerbund vorangegangene Völkerrecht nennt man das klassische Völkerrecht. Es hat seinen Ursprung 1648 im Westfälischen Frieden. Im Unterschied zum modernen Völkerrecht nahm es den souveränen Staaten nicht das *ius ad bellum*, ächtete also nicht den Krieg generell, sondern nur den gerechten Krieg, das *bellum iustum*. Das klingt widersinnig, hat aber seinen inneren Grund. Denn die aus dem Mittelalter stammende Vorstellung, daß der Krieg Christen lediglich zu guten Zwecken erlaubt sei, hatte dazu geführt, daß sich jede kriegerische Absicht in den Schafspelz der guten Sache hüllte. Im Dreißigjährigen Krieg hatte das Bewußtsein der Parteien, auf der Seite Gottes und Jesu Christi zu kämpfen, so verheerende Folgen gehabt, daß man mit dem Westfälischen Frieden ein Völkerrecht schuf, das ausgerechnet den gerechten Krieg verbot. Den souveränen Staaten, die damals das Oligopol für die Kriegsführung bekamen, gestand man nur Kriege zu, die ihrer Staatsrä-

son entsprachen, nicht aber moralisch begründete. Das brachte den friedensstiftenden Vorteil, daß sie Neutrale nicht mehr mit der Behauptung, sie kämpften für die gerechte Sache, zur Parteinahme aufrufen durften. Denn diese Behauptung hatte sich im Dreißigjährigen Krieg als furchtbar eskalationsträchtig erwiesen.

Damit war die humanitäre Intervention völkerrechtlich verboten. Die 1648 getroffene Verabredung betraf allerdings nur das Verhältnis der christlichen Staaten untereinander. Gegen Heiden durfte weiterhin das *bellum iustum* geführt werden. Besonders gegen die Türkei machte man davon Gebrauch – mit der Folge, daß Eskalationen eintraten, die dann doch die europäischen Staaten in Kriege gegeneinander verzettelten. Der Pariser Frieden 1856 wollte dem ein Ende machen. Die damals schon so genannte humanitäre Intervention wurde in diesem Frieden auch gegenüber den Heiden geächtet. Als die Russen dieses Prinzip brachen und gegen die Pforte vorgingen, nachdem ihre Glaubensbrüder im türkischen Bulgarien zu Zehntausenden einem Massaker zum Opfer gefallen waren, machten sie so viel Landgewinn, daß die unerwünschte Eskalation eintrat und England sich zu Gunsten der europäischen Balance of Power einmischte. Im Berliner Frieden gelang es Bismarck 1878 als „ehrlichem Makler“, weitere Eskalationen zu verhindern. Bei dieser Gelegenheit wurde in Berlin das Prinzip, daß die humanitäre Intervention völkerrechtlich verboten ist, wieder aufgerichtet.

Die neue NATO-Strategie, die nicht nur das moderne, sondern schon das klassische Völkerrecht verletzt, wirft die Staatenwelt in die Anarchie zurück. Denn bei aller Liebe zu den Menschenrechten: So lange es keine Rechtsordnung gibt, die nicht nur festsetzt, unter welchen Umständen sie gewaltsam verhindert werden dürfen, sondern auch: wer sie verhindern darf, ist wieder einer des anderen Wolf. Jede Bananenrepublik kann sich anmaßen, gegen ihre Nachbarn vorzugehen, wenn diese ihre Minderheiten drangsaliieren. Die neue Lehre – so weit von einer Lehre wirklich die Rede sein kann – ist nicht imstande, eine Norm – einen universalisierbaren Satz – aufzurichten. Sie kann nicht – wie der kategorische Imperativ verlangt – eine Maxime aufstellen, die auch für alle anderen Gültigkeit haben kann.

Die neue Lehre ist gefährlich und birgt eine neue Weltkriegsgefahr. Wie nah die Welt einem Zusammenstoß atomar bewaffneter Mächte war, wurde deutlich, als die Russen im Kosovo-Krieg voreilig einen Flugplatz besetzten und der NATO-Kommandant Clerk den Befehl gab, sie mit Panzern zurückzudrängen. Dieser Befehl wurde von General Jackson mit der Begründung verweigert, er wolle nicht Schuld an einem dritten Weltkrieg sein. Obwohl dieser Mann ein Held unserer Zeit ist, wurden seine Tat und die ganze Angelegenheit schnell vergessen. Er wurde

meines Wissens auch nicht diszipliniert. Die Angelegenheit wurde unter den Teppich gekehrt.

Wenn mir auf dieser Konferenz entgegengehalten wurde: „Die Russen haben sich beim Einsatz gegen Belgrad doch ganz vernünftig verhalten“ oder: „Man konnte doch sogar die chinesische Botschaft bombardieren, ohne daß das Folgen gehabt hätte“, so sehe ich darin einen Verfall der Völkerrechtslehre, die nicht auf zufällig günstige Abläufe setzen darf, sondern für alle Eventualitäten nach Vorkehrungen suchen muß. Stellen wir uns vor, daß durch dieses Spiel mit dem Feuer – weil die Russen oder Chinesen zum Beispiel doch einmal „unvernünftig“ reagieren – ein Weltkrieg ausgelöst würde: Wie würde aus der Rückschau das Umfallen der Völkerrechtslehre betrachtet werden? Würden die Autoren, die zur Auflösung der bewährten Strukturen beigetragen haben, dann besser da stehen als Carl Schmitt mit seiner Schrift „Der Führer schützt das Recht“?

*

Zum Abschluß möchte ich konzedieren, daß es seit der Gründung der Vereinten Nationen einige wesentliche Veränderungen gegeben hat, die das Völkerrecht nicht unberührt lassen können. Das Menschenrechtsdenken hat enorme Fortschritte gemacht. Das Mitleid und die Solidarität mit Menschen, die einer anderen Religion oder einer anderen Rasse angehören, hat zugenommen. Grenzen spielen dabei keine Rolle mehr. Die Souveränität von Staaten ist ein Wert, der gegenüber dem Recht auf Leben zurücktreten mußte. Man kann diese neue Mentalität als westlichen Universalismus bezeichnen, und ich habe mich ihr nicht verschlossen, sondern ihr eine ausführliche Monographie gewidmet, mit der ich sie zu stärken suche. Auch nach meiner Ansicht beruht alle Hoffnung für die Zukunft der Menschheit auf dem Anwachsen dieser Mentalität. Der westliche Universalismus – den man in abendländischer Tradition als „rationales Naturrecht“ bezeichnet – macht dem moralischen Relativismus und Partikularismus ein Ende und ist die geeignete Grundlage für eine Weltkultur.

Diese neue Mentalität, diese neue universale Anerkennung der Menschenrechte, setzt ein Völkerrecht voraus, das grenzüberschreitend ist. Es setzt ein Recht voraus, in dem sich Verbrecher nicht hinter der Souveränität ihres Staates verstecken können. Die Charta ist dem in ihrer jetzigen Form nicht gewachsen. Es wird deshalb immer wieder vorgeschlagen, das Veto-Recht abzuschaffen oder zumindest abzuschwächen. Dabei wird aber die *ratio legis* dieser Regelung übersehen: Sie will verhindern, daß sich auch nur eine einzige Weltmacht erfolglos gegen einen Militäreinsatz richtet und ihm deshalb gewaltsam entgegentritt. So

lange keine Welt-Gewaltmonopolisierung eingetreten ist, hat das Veto-Recht deshalb seinen guten Sinn. Der nächste Schritt der Weltgesellschaft muß die militärische De-Souveränisierung der Nationen mit dem Ergebnis einer zentralen Verfügung über die Waffengewalt sein.

Oft wird diese Forderung gestellt von Menschen, die gegenüber der Idee eines Weltstaates eine unüberwindliche Abneigung haben und sich einer Weltföderationsbewegung deshalb niemals anschließen würden. Der Sache nach aber wäre die Gründung eines Welt-Gewaltmonopols – wie viel Autonomie man den Nationen auch im übrigen ließe – immer die Gründung eines Weltstaates; denn die Verfügung über das Militär ist die zentrale Staatsfunktion. Nur mit euphemistischen Beschreibungen, die in der Diskussion nur hemmend sind, kann man darüber hinweg täuschen. Die beinahe phobische Abneigung gegen diese Idee muß deshalb abgebaut werden: Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß eine auf dem Wege der UN-Reform konsensual eingerichtete Weltpolizei despotischer agieren würde als eine auf dem wilden Weg etablierte – daß sie, mit anderen Worten, mehr zu fürchten hat als die Allmacht der NATO.

Gewaltmonopol und Friedenssicherung – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die vom Referat angestoßene Diskussion kreiste zunächst um die These, die Völkerrechtslehre habe sich über Nacht zu einer Schar von Befürwortern der Intervention im Kosovo gewandelt und jedes rechtliche Bedenken hintangestellt. Hiergegen wurde auf die differenzierte wissenschaftliche Diskussion zu diesem Thema beispielsweise in den USA, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen (*Klein, Vergau, Sucharipa*).

Umstritten war demgemäß auch die Einordnung der Intervention im Kosovo als Angriffskrieg. Es wurde auf die Selbstblockade des Sicherheitsrats hingewiesen und bedeutet, das so entstandene Vakuum habe ausgefüllt werden müssen, wobei eine rechtliche Einhegung selbstverständlich erfolgen müsse und könne. Außerdem habe der Generalbundesanwalt – entgegen der Behauptung der Referentin – ausdrücklich festgestellt, daß der NATO-Einsatz im Kosovo gerade nicht den Tatbestand eines Angriffskrieges nach § 80 StGB erfülle (*Klein*).

Kontroverse Stellungnahmen gab es auch zur Forderung nach einem Weltstaat oder einer Weltregierung. Während manche Redner auf die mangelnde Eignung der Vereinten Nationen, eine solche Aufgabe zu übernehmen, und die bislang unzureichenden Strukturen des Völkerrechts erinnerten (*Krugmann, Vergau*), betonte *Tönnies* die Gefahren einer *pax americana*. Ihrer Ansicht nach sei diese Weltordnung nur auf militärischer Macht aufgebaut und entbehre jeder demokratischen Grundlage. Dem sei der schwierigere Weg der Herausbildung eines Weltstaats bei weitem vorzuziehen.

Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte

Brigitte I. Hamm

I. Einleitung

Der Begriff der Globalisierung ist - nicht zuletzt durch die Proteste von Globalisierungsgegnern in Seattle, Prag, Nizza, Göteborg und Genua - in aller Munde. Häufig jedoch bleibt der Begriff „Globalisierung“ eine Wort-hülse, um negative Entwicklungen schlaglichtartig zu beleuchten, ohne sie eingehender zu analysieren. Häufig führt auch die Diskussion über die wirtschaftliche Globalisierung zu einer Dämonisierung der Macht der Konzerne. Ein solches Herangehen verhindert es, den Prozeß der wirtschaftlichen Globalisierung und damit einhergehende wirtschaftliche und politische Veränderungen sowie die Chancen, die sich aus der Globalisierung ergeben, differenziert zu verstehen. Dies versucht das vorliegende Kapitel, indem es untersucht, inwieweit der *Global Compact* dazu beitragen kann, transnationale Konzerne stärker in die Verantwortung für den Menschenrechtsschutz einzubinden.

Durch die wirtschaftliche Globalisierung sind Produktionsfaktoren, Dienstleistungen, Waren und Finanzen nicht länger national gebunden. Der Einfluß transnationaler Konzerne oder auch multinationaler Konzerne, d.h. Unternehmen mit der Fähigkeit, Operationen in mehr als einem Land zu koordinieren und zu kontrollieren, ist durch ihre Rolle auf den globalen Märkten enorm angewachsen. UNCTAD geht von derzeit 63.000 transnationalen Konzernen mit 690.000 Schwestergesellschaften (affiliates) aus (Fußnote 6 in: Utting 2000). Nach UNCTAD läuft ein Drittel des Welthandels heute innerhalb von Unternehmen, also auf Intraebene ab.

Die Entwicklung der Weltwirtschaft verstärkt den politischen Einfluß der Privatwirtschaft und geht einher mit einem Verlust an staatlicher Gestaltungsfähigkeit. Teilweise wird befürchtet, daß Staaten immer weniger dazu in der Lage sind, staatliche Funktionen, insbesondere wohlfahrtsstaatliche Aufgaben und die Bereitstellung anderer öffentlicher Güter, wahrzunehmen. Dies drückt sich aus in der weltweiten Tendenz zur Privatisierung staatlicher Leistungen, z.B. im Gesundheits- und Sozialbereich. In einigen Ländern des Südens führt die Verlagerung staatlicher Funktionen auf private Träger, z.B. durch die Vergabe von Entwicklungsgeldern an Nichtregierungsorganisationen (NRO), zur weiteren Schwächung staatlicher Institutionen.

Die hier skizzierten Tendenzen zur Veränderung bzw. Abschwächung staatlicher Leistungen wirken sich auf viele Politikfelder aus. Insbesondere der Schutz der Menschenrechte und die Menschenrechtspolitik sind davon berührt, weil Menschenrechte im bisherigen, „klassischen“ Verständnis untrennbar an Staatlichkeit gebunden sind. Sie regeln das Verhältnis zwischen Individuum und Staat. Sie gewähren der einzelnen Person Rechtssicherheit und bilden die Grundlage für den berechtigten Anspruch, ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Menschenrechte begrenzen staatliche Herrschaft.

Der Prozeß der wirtschaftlichen Globalisierung weckt bei vielen NRO, die für die Menschenrechte eintreten, Befürchtungen, daß Staaten aufgrund der Stärkung der politischen Stellung der Privatwirtschaft ihren Verpflichtungen im Menschenrechtsschutz nicht mehr nachkommen können oder daß sie sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung aus ihrer Verantwortung stehlen wollen. Viele Globalisierungsgegner – auch aus dem Menschenrechtsbereich – beharren deshalb auf einer Stärkung staatlicher Funktionen. Dies zeigte sich deutlich auf dem NRO-Forum „Vienna plus 5“, das 1998 in Ottawa stattfand (vgl. Hamm 1999). Alain Touraine (2001) kritisiert diese Haltung von Teilen der Globalisierungsgegner als rückwärts gewandt. Nach seiner Auffassung verhindert sie es, die Chancen, die sich aus der Globalisierung ergeben, wahrzunehmen und zu nutzen.

Jenseits der Rolle der Staaten versuchen internationale Organisationen, Regierungen und NRO wie Amnesty International zunehmend auch die Privatwirtschaft in die Verantwortung für die weitere Gestaltung des Globalisierungsprozesses einzubeziehen. So hat der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt im Oktober 1999 einen Vierseitigen Arbeitskreis Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet, an dem neben der Regierung, die Wirtschaft, Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen beteiligt sind. Gewerkschaften und NRO kooperieren im Bemühen, die Privatwirtschaft auf Standards festzulegen. Die Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Verantwortung für Entwicklungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen kommt auch in der Zunahme von sogenannten „*public-private partnerships*“ (PPPs) zum Ausdruck. Sie werden u.a. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder auch von UNDP initiiert. Dazu zählt z.B. die Anti-Aids-Initiative, die das BMZ zusammen mit Daimler-Chrysler in Südafrika durchführt. Auch Verhaltenskodizes und Gütesiegel, von denen in den letzten Jahren mehrere Hundert entwickelt und ausformuliert wurden, sollen dazu beitragen, die Privatwirtschaft auf ein Verhalten festzulegen, das sich an international anerkannten Normen für den Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsbereich orientiert.

Eine weitere Initiative in diese Richtung bildet der *Global Compact* zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen. Der UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte seine Idee von einem solchen Pakt im Januar 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos erstmals zur Diskussion; am 26. Juli 2000 wurde der Pakt dann in New York ins Leben gerufen (Annan 1999). Der Pakt ist eine *Public-Private Partnership* auf der globalen Ebene.

Welchen Beitrag leistet der Global Compact für den Menschenrechtsschutz? Um diese Frage zu beantworten, will ich folgenden Fragen nachgehen:

- Kann der Pakt jenseits normativer Bekenntnisse eine praktische Wirkung erzielen?
- Bedeutet die Einbeziehung der Privatwirtschaft eine Schwächung staatlicher Funktionen?
- Oder sollte man die Ausweitung der Akteure als Chance verstehen, wie dies der Ansatz von Global Governance nahe legt?

Dazu werde ich

1. zunächst den Global Compact vorstellen,
2. dann den Wert des Paktes als Lernforum und Diskussionsplattform diskutieren,
3. seinen Wert für den internationalen Schutz der Menschenrechte prüfen.

II. Was ist der Global Compact ?

In einem offiziellen UN-Dokument heißt es zum *Global Compact*:

„Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts besteht darin, allgemein gültige Werte zum Tragen zu bringen, die der Globalisierung ein menschliches Antlitz verleihen. [...] Der *Global Compact* ist eine Initiative, die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie einen Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der Initiative ist es, dem globalen Markt ein menschliches Antlitz zu verleihen.“ (vgl. Faltblatt: „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn ohne Jahr). Der *Global Compact* soll somit Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung ermöglichen. Dazu formuliert er neun sehr allgemein gehaltene Prinzipien für das Verhalten von Unternehmen (vgl. Kasten).

Die Prinzipien des Global Compact

Menschenrechte:

1. Die Wirtschaft soll den Schutz der international verkündeten Menschenrechte unterstützen und achten und
2. sicherstellen, daß sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

Arbeitsbeziehungen:

3. Die Wirtschaft soll die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen wahren sowie ferner für
4. die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit,
5. die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eintreten.

Umwelt:

7. Die Wirtschaft soll umsichtig mit ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. Initiativen zur Förderung eines verantwortlicheren Umgangs mit der Umwelt durchführen und
9. sich für die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.

Quelle: Faltblatt: „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn, ohne Jahr.

Die neun Prinzipien fußen auf zentralen internationalen Dokumenten, nämlich der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*, den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedeten *Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* von 1998, den Ergebnissen des Erdgipfels in Rio de Janeiro von 1992, vor allem der *Agenda 21*, und dem *Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels*, der 1995 in Kopenhagen stattfand. Die Texte enthalten klar umrissene allgemeine Werte, zu denen sich alle Regierungen der Welt und offensichtlich auch die Privatwirtschaft – zumindest in ihrer Rhetorik – bekennen.

Von Seiten der Vereinten Nationen beteiligen sich neben dem UN-Generalsekretär das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (UNHCHR), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und das UN-Umweltprogramm (UNEP) am Pakt. Bei der Gründung traten rund 50 Unternehmen und Unternehmensverbände bei. Insbesondere die Internationale Handelskammer (ICC) ist von Seiten der Privatwirtschaft als Mitinitiatorin des *Global Compact* einzustufen. Im Sommer 2001 gehörten dem Pakt laut einer mündlichen Information des neuen *Assistant Secretary-General*, Michael Doyle, rund 300 Unternehmen an. Der größte Teil dieser Unternehmen soll seinen Sitz in Brasilien haben. Gegenüber den von UNCTAD geschätzten, weltweit agierenden 63.000 transnationalen Konzernen fällt die Teilnahme von rund 300 Unternehmen am *Global Compact* ausgesprochen mager aus.

NRO waren zunächst nicht eingebunden in diese Initiative zwischen Privatwirtschaft und dem UN-Generalsekretär. Möglicherweise ist auch dies ein Grund dafür, daß NRO aus dem Umwelt- und Menschenrechtsbereich sowie aus der Anti-Globalisierungsbewegung dem Projekt überwiegend abwartend, z.T. auch ablehnend gegenüber stehen. Dennoch sind verschiedene NRO – Amnesty International, Human Rights Watch, Organisationen aus dem Umweltbereich – und die Internationale Föderation freier Gewerkschaften Mitglieder im Pakt. Sie sollen die von den Unternehmen eingereichten Berichte über die Einhaltung der neun Prinzipien auf der Internetseite des *Global Compact* kommentieren.

III. Wie funktioniert der Global Compact?

Die Mitgliedschaft im Pakt ist absolut freiwillig. Jedes Unternehmen kann im Prinzip teilnehmen, d.h. es gibt keine Aufnahmekriterien. Aber das *Global Compact Office* des UN-Generalsekretärs bekräftigt, "[...] we do reserve the right not to accept participants." Allerdings gibt es hierzu keine öffentlich zugänglichen Ausführungen. Unternehmen wie der Erdölkonzern Shell, die von NRO wegen ihrer Mißachtung internationaler Standards immer wieder öffentlich an den Pranger gestellt werden, sind ebenfalls Mitglied im Pakt. In einem Gespräch am Rande des globalen Forums des Auswärtigen Amtes am 26. Juni 2001 bekräftigte Michael Doyle, daß durchaus vom Recht auf Vorbehalte gegenüber Bewerbern Gebrauch gemacht würde, ohne dies an die Öffentlichkeit zu tragen. Er verwies darauf, daß kein Unternehmen der Waffen- oder der Tabakindustrie Mitglied des Paktes ist.

Die Teilnahme am *Global Compact* stellt spezifische Forderungen an die Unternehmen:

- 1) Die Unternehmensleitung wendet sich in einem persönlichen Brief an den UN-Generalsekretär und erklärt den Beitrittswunsch des Unternehmens.
- 2) Das Unternehmen gibt eine eindeutige Unterstützungserklärung für den Pakt und seine Grundsätze ab und setzt sich öffentlich für den Pakt ein. Ähnlich wie andere teilnehmende Unternehmen taten dies z.B. die deutschen Unternehmen Deutsche Bank und BASF. Sie nutzten ihr Eintreten für den *Global Compact* vor allem für die Selbstdarstellung. So schreibt die Deutsche Bank auf der *Global Compact* Internetseite (gelesen am 10. Februar 2001), sie sei von den Vereinten Nationen als für andere Unternehmen beispielhaft ausgewählt worden, was nicht der Realität entspricht, wenn man die sehr losen Aufnahmekriterien bedenkt. Die Bank berichtet von ihrem Engagement für nachhaltige Entwicklung sowie von ihrem Umweltengagement. Dieses positive Bild steht im Gegensatz zur Kritik von NRO, daß die Bank z.B. an zweifelhaften Goldgeschäften in Ghana beteiligt ist, wo der auf Zyanid basierende Goldabbau zur Gefährdung der indigenen Bevölkerung durch die Wasservergiftung führt.
- 3) Die Unternehmen verpflichten sich einmal im Jahr auf der Internetseite (www.unglobalcompact.org) ein konkretes Beispiel der bei der Umsetzung der Prinzipien erzielten Fortschritte und gemachten Erfahrungen zu veröffentlichen.
- 4) Die Unternehmen sollen sich in Partnerschaft mit UNO-Organisationen bei Vorhaben engagieren, die der Umsetzung der Prinzipien dienen, oder in strategische Partnerschaften zur Förderung großer UNO-Ziele wie etwa der Beseitigung der Armut eintreten. In der Zwischenzeit ist eine Vielzahl solcher Partnerschaften, z.B. mit UNDP, entstanden.

IV. Der *Global Compact* will kein Verhaltenskodex sein.

Die beiden Vordenker des *Global Compact* in den Vereinten Nationen, Georg Kell und John Gerard Ruggie (1999), unterscheiden für das Funktionieren des Paktes zwischen seiner Wirkung auf der Mikro- und auf der Makroebene. Auf der Mikroebene geht es – wie bereits erwähnt – um die Anwendung der Prinzipien in der unmittelbaren Geschäftspraxis, die Makroebene bezieht sich auf den Pakt als globales Lernforum und als Diskussionsplattform.

Der *Global Compact* ist kein Verhaltenskodex, so die immer wiederkehrende Feststellung der Vereinten Nationen. Die Überwachung und Überprüfung von Unternehmenspraktiken falle weder in den Zuständigkeitsbereich der Vereinten Nationen noch sieht sich die UNO dazu institutionell in der Lage.

Die Betonung, daß es sich beim Pakt nicht um einen Verhaltenskodex handele, erscheint wie eine Art Selbstschutz der Vereinten Nationen, um kritischen Stimmen zivilgesellschaftlicher Akteure vorzubeugen, und um Vorbehalten aus der Privatwirtschaft, der Pakt könne doch eine Reglementierung implizieren, entgegenzutreten.

Auch wenn man zur Position der Vereinten Nationen, daß es sich beim *Global Compact* nicht um einen Verhaltenskodex handle, unterschiedlicher Auffassung sein kann, soll diese Dimension des Paktes hier nicht weiter verfolgt werden. Denn als Verhaltenskodex, der die Unternehmen anweist, wie sie sich in ihrer unmittelbaren Geschäftspraxis verhalten sollen, ist der *Global Compact* schwach, weil die neun Prinzipien sehr allgemein gehalten sind. Außer der Diskussion der Unternehmensberichte auf der Internetseite fehlen Überwachungsmechanismen und Beitrittskriterien. Beides wollen die Vereinten Nationen erklärtermaßen vermeiden. Doch gerade dies stößt auf Widerspruch. So äußerte der frühere Generalsekretär von Amnesty International, Pierre Sané, bei der Einweihung des *Global Compact* im Juli 2000 deutliche Kritik. Er forderte eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der neun Prinzipien. Ihre Ergebnisse müßten öffentlich zugänglich gemacht, und Unternehmen, die gegen die Prinzipien verstoßen, aus dem Pakt wieder ausgeschlossen werden.

V. Der *Global Compact* als Bestandteil von „global governance“

Interessanter erscheint es deshalb, nach den Wirkungsmöglichkeiten des *Global Compact* auf der Makroebene zu fragen. Was leistet der Pakt als Lernforum und Diskussionsplattform zwischen den Vereinten Nationen, transnationalen Konzernen und anderen Akteuren, insbesondere auch für den Schutz der Menschenrechte?

Folgt man aber den Argumenten seiner Ratgeber für diese Initiative, Ruggie und Kell, dann handelt es sich vor allem um einen Versuch, „governance“ auf der globalen Ebene neu zu gestalten.

„Global governance“ geht davon aus, daß eine globale Steuerung der wirtschaftlichen und politischen Globalisierung erforderlich ist. Dabei geht es um die Aushandlung und das Ausbalancieren von Rollen, Regeln und Interessen. An diesem Prozeß sind unterschiedliche Akteure – Regierungen, internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Akteure, Parlamente, Medien, Wissenschaft und die Privatwirtschaft – beteiligt. Eine solche Entstehung von Netzwerken auf und zwischen den unterschiedlichen Handlungsebenen befördert den Informationsaustausch und führt zu Synergieeffekten bei der Entscheidungsfindung und praktischen Durchführung. Der *Global Compact* läßt sich somit als ein Beitrag zu „global governance“ verstehen.

„Global governance“ ist nicht notwendigerweise ein idealistischer Ansatz, wie dies vor allem seit dem *Bericht der Commission on Global Governance* (1995) häufig unterstellt wird. Es geht um rationale Aushandlungsprozesse in „win-win“-Situationen, die durchaus hierarchisch, z.B. mit manchen Regierungen und Konzernen in Vormachtstellungen, strukturiert sein können. „Win-win“ bedeutet nicht notwendigerweise, daß die Vorteile 50:50 aufgeteilt sein müssen. Global Governance geht nicht notwendig vom Bedeutungsverlust staatlicher Funktionen aus, sondern unterstellt, daß Staaten oder Regierungen die globalen Herausforderungen allein nicht mehr bewältigen können.

VI. Der *Global Compact* und der Schutz der Menschenrechte

Menschenrechte sind eine der drei Säulen des *Global Compact*. Wie ist seine Bedeutung und sein Nutzen für den Schutz der Menschenrechte einzustufen? Dazu sollen drei Aspekte eingehender behandelt werden:

1. Das Wirkungspotential des *Global Compact* für den Menschenrechtsschutz,
2. der freiwillige Charakter des *Global Compact*,
3. mögliche Implikationen des Paktes für den staatlichen Menschenrechtsschutz.

1) *Das Wirkungspotential des Global Compact*

Zunächst ist festzuhalten, daß es positiv ist, wenn Konzerne Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte übernehmen wollen. Die Privatwirtschaft selbst setzt mit ihrer Zustimmung zum *Global Compact*, zu Verhaltenskodizes und zu anderen Vereinbarungen Maßstäbe, an denen sie sich zukünftig messen lassen muß.

Da der *Global Compact* als Verhaltenskodex aber schwach ist, geht es vor allem um seine indirekte Wirkung als Lernforum und Diskussionsplattform. Diese ist nicht zu unterschätzen. Durch den *Global Compact* werden Menschenrechte noch stärker als bisher Bestandteil der internationalen Agenda. Die Diskussionen im Rahmen des Paktes können zur Globalisierung von Standards beitragen und dadurch auch zur Globalisierung von Forderungen, diese einzuhalten. Das verstärkte Aufgreifen von Menschenrechten durch die Privatwirtschaft führt dazu, daß Menschenrechte, die ja häufig eher zu den ‚weichen‘ Themen gezählt werden, jetzt mit den ‚harten‘ Themen der Wirtschaft und wirtschaftlichen Interessen verknüpft werden. Dadurch können die Menschenrechte ein stärkeres Gewicht erhalten. Die Gefahr besteht jedoch darin, daß die Menschenrechts-Rhetorik zum Verschleiern wirtschaftlicher Interessen

und zum Reinwaschen („*blue washing*“) harter Geschäftsinteressen genutzt werden, wie am Beispiel der Deutschen Bank bereits deutlich wurde. Wenn Rhetorik und Realität der ethischen Bekenntnisse der Unternehmen beständig oder überwiegend auseinanderklaffen, dann wird dies letztlich auch den Menschenrechten schaden.

2) Der freiwillige Charakter des Global Compact

Unternehmen wollen verbindliche Regeln um jeden Preis vermeiden. Dies zeigt sich auf der internationalen Ebene an ihren Jahrzehnte währenden Bemühungen, einen verbindlichen Verhaltenskodex zu Fall zu bringen, den die Vereinten Nationen bereits in den 70er Jahren vorgeschlagen hatten. Ein neueres Beispiel aus Deutschland ist der Widerstand der Privatwirtschaft gegen ein Gleichstellungsgesetz. Diese ablehnende Haltung zu verbindlichen Regeln wird heute zusätzlich verstärkt durch die Dominanz neoliberaler Ideen, die vor allem auf Deregulierung setzen.

Man muß sich fragen, was die Gründe für die Haltung der Privatwirtschaft sind. Zum einen wird die höhere Flexibilität freiwilliger Vereinbarungen betont. Zum anderen wollen Unternehmen damit natürlich auch verbindliche Verpflichtungen mit möglichen rechtlichen Folgen bei Nicht-Befolgung vermeiden. Zusätzlich erlauben freiwillige Vereinbarungen es auch, die Grauzonen und Grenzen unternehmerischen Verhaltens auszutesten, ohne unmittelbare rechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen.

Dennoch können auch freiwillige Vereinbarungen eine eigenständige Wirkung entfalten. Dies zeigt der internationale Menschenrechtsschutz, der zwar völkerrechtliche Verpflichtungen kennt, aber weitgehend ohne Sanktionen auskommt, weshalb das Völkerrecht zuweilen auch als zahnlöser Tiger bezeichnet wird. Trotz dieser Schwäche, daß völkerrechtliche Verpflichtungen bei Menschenrechtsverträgen letztlich geknüpft sind an die freiwillige Bereitschaft der Staaten zur Einhaltung der Verträge, konnten langfristig Erfolge erzielt werden. Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, daß Menschenrechtsverletzungen öffentlich „angeprangert“ werden („*shaming*“). Dazu zählen der kritische Dialog, den UN-Ausschüsse und die UN-Menschenrechtskommission mit Regierungen führen, ebenso wie die Veröffentlichung von Menschenrechtsverletzungen durch Medien und NRO. Regierungen wollen sich nicht der öffentlichen Kritik aussetzen, um den damit verbundenen Legitimitätsverlust bei der eigenen Bevölkerung und der internationalen Öffentlichkeit zu vermeiden. Unabhängig von Sanktionsmechanismen wurde so eine Tendenz zur Bereitschaft zur Achtung der Menschenrechte bei Regierungen gestärkt, die auch als „*culture of compliance*“ bezeichnet wird.

Eine solche langfristige und eher indirekte Wirkung läßt sich auch auf die Privatwirtschaft übertragen. Auch sie will öffentliche Kritik vermeiden. Wenn Unternehmen mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung gebracht werden, dann schadet das dem Image und damit dem Geschäft. Das beste Beispiel ist die rhetorische Kehrtwende von Shell nach den weltweiten Protesten gegen die Hinrichtungen von Ken Saro-Wiwa und anderen Ogoni-Führern durch das nigerianische Militärregime, mit dem der Konzern kooperierte, um die reibungslose Ölförderung sicherzustellen.

Ohne die Chancen der freiwilligen Vereinbarungen leugnen zu wollen, bleiben verbindliche Regeln unerlässlich. Freiwillige Vereinbarungen fehlt letztlich der „Biß“, das zeigt sich z.B. daran, daß Unternehmen in Deutschland – trotz gegenteiliger Beteuerungen – keine konsequente Gleichstellungspolitik betreiben. Erst durch Gesetze müssen Standards unabhängig von der jeweiligen Geschäftslage und anderen Nützlichkeitsabwägungen prinzipiell beachtet werden. Mit dem *Global Compact* stellen die Standards im Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsbereich für die Konzerne allenfalls eine moralische Verpflichtung dar.

3) *Implikationen des Global Compact für den staatlichen Menschenrechtsschutz*

Für den Schutz der Menschenrechte sind die Staaten unerlässliche Hauptakteure, denn Menschenrechte sind – wie eingangs erwähnt – grundlegende Schutz- und Anspruchsrechte gegenüber dem Staat. Insofern sind sie untrennbar an Staatlichkeit gebunden. Initiativen wie der *Global Compact* dürfen nicht dazu führen, daß Staaten sich aus der Verantwortung für den Menschenrechtsschutz stehlen oder staatliche Verantwortungsfähigkeit geschwächt wird.

Staaten oder Regierungen sind verpflichtet, die Menschenrechte zu schützen („*protect*“), zu respektieren („*respect*“) und zu gewährleisten („*fulfil*“). Diese Verpflichtungen erstrecken sich auch darauf, daß Regierungen die einzelnen Person vor Menschenrechtsverletzungen Dritter schützen müssen. Dazu zählt der Schutz der Privatsphäre von Frauen vor gewalttätigen Partnern ebenso wie der Schutz von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen oder anderer betroffener Gruppen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen.

Angesichts der Bedeutung der Staaten für den Menschenrechtsschutz fällt es besonders ins Gewicht, daß die Rolle der Staaten oder der Regierungen im *Global Compact* unklar ist. Im Konzept des Paktes spielen die Staaten bisher keine aktive Rolle. Ein Grund für den ‚Ausschluß‘ könnte darin liegen, daß Regierungen von Ländern des Südens dem Projekt eher skeptisch gegenüberstehen. Sie befürchten, daß der Pakt

zur weiteren Vertiefung der Dominanz des Nordens und zur Schwächung nationalstaatlicher Souveränität beitragen wird.

Prinzipiell erscheint eine Parallellität zwischen staatlicher Verantwortung und freiwilligen Vereinbarungen, wie sie der *Global Compact* darstellt, machbar und möglicherweise auch sinnvoll. Sie birgt jedoch die Gefahr, daß es nicht bei der Parallellität bleibt. Staaten könnten – auch mitbedingt durch die Schwächung staatlicher Funktionen im Gefolge der wirtschaftlichen Globalisierung – eher von anderen, nicht-staatlichen Akteuren zurückgedrängt werden.

Wenn es beim *Global Compact* darum gehen soll, neue Regeln für die global agierende Wirtschaft zu finden, dann erscheint die Einbindung der Staaten unerlässlich. Schließlich sind sie politisch verantwortlich für Rahmenbedingungen und für die Durchsetzung von Regeln. Als Staatenorganisation benötigen die Vereinten Nationen die Unterstützung der Mitgliedstaaten für das Gelingen des Paktes. Ein Ausschluß der Staaten gefährdet den Gehalt des Paktes und könnte dazu führen, daß er zum reinen Symbol verkommt.

Die Betonung von freiwilligen Vereinbarungen, wie sie der *Global Compact* darstellt, könnte auch dazu führen, daß das Völkerrecht weiter geschwächt wird. Der staatliche Schutz der Menschenrechte wird vor allem durch das Völkerrecht und durch nationales Recht geregelt. Mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen verpflichten sich die Staaten prinzipiell zum Schutz der Menschenrechte. Weiter gehen die Staaten konkrete Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte ein, indem sie internationalen Menschenrechtsverträgen beitreten. Weil Sanktionsmechanismen fehlen, halten sich viele Staaten nicht an ihre vertraglichen Verpflichtungen. Um staatliche Verantwortung zu stärken, müßten deshalb zusätzlich Völkerrecht und Staatlichkeit gestärkt werden. Wenn dies nicht parallel zu Initiativen wie dem *Global Compact* geschieht, dann besteht die Gefahr, daß bestehende Regeln, z.B. im Völker- und im nationalen Recht, zugunsten „weicherer“ freiwilliger Vereinbarungen abgeschwächt werden. Eine Gefahr könnte auch darin liegen, daß die Privatwirtschaft eine dominante Rolle einnimmt und dadurch das Gewicht und die Verantwortung anderer Akteure zurückgeht.

VII. Ausschau

Der *Global Compact* ist eine unterstützenswerte Initiative zur weiteren Konkretisierung von „governance“ auf globaler Ebene.

Der Austausch zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen birgt die Chance, daß zunächst zumindest auf der rhetorischen Ebene Standards stärker ins Bewußtsein von Unternehmern, aber auch

von Konsumenten rücken. Bisher handelt es sich um Bekenntnisse, die eher als symbolisch zu werten sind. Doch auch die symbolische Ebene kann Rückwirkungen auf die Realität haben.

Es kommt auf die Umsetzung an. Sie wird zeigen, ob es sich um „*blue washing*“ der Unternehmen handelt. Das Interesse großer Unternehmen liegt jedoch auf der Hand. Sie wollen Regeln und sie wollen Verbindlichkeit vermeiden. NRO und auch Mitarbeiter (Utting 2001) des United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) sehen die Gefahr, daß sich die UN von der Unternehmensstrategie der freiwilligen Regeln einvernehmen lassen und sich in ihrer Denkweise zu sehr den Unternehmen angleichen, um mögliche Kritik und Rückzug zu vermeiden. Wenn das unternehmerische Leitbild von Freiwilligkeit und Deregulierung auch das Denken in den Vereinten Nationen bestimmt, dann könnte dies hinderlich sein bei der Verfolgung der originären Ziele der Vereinten Nationen, wie sie in der Charta niedergelegt sind, nämlich für Frieden, Entwicklung und die Menschenrechte Sorge zu tragen.

Unabhängig von der Wirkung auf der unmittelbaren Unternehmensebene wurde in diesem Kapitel vor allem die mittelbare Wirkung des Paktes als Lernforum und Diskussionsplattform untersucht. Diese mittelbare Wirkung des *Global Compact* für die Menschenrechte ist vielfältig. Freiwillige Standards können die weitere Normakzeptanz und -setzung verstärken. Auch Unternehmen werden eine „*culture of compliance*“ entwickeln, wenn sie den Druck von kritischen Konsumenten und Konsumentinnen, Aktionären und Aktionärinnen, von NROs und auch von Parlamenten und Regierungen spüren.

Der *Global Compact* kann zu einem Instrument von „global governance“ werden, d.h. für die Vereinbarung und Befolgung von Regeln auf der Grundlage international anerkannter Normen, zu denen die Menschenrechte zählen. Letztlich läßt sich die Wirkung des *Global Compact* nicht herauslösen aus dem Geflecht von Initiativen und Bemühungen für globale Regeln. Der *Global Compact* ist nur ein Baustein in einem Bündel von Maßnahmen.

Trotz dieser Chancen stimmt das Beharren auf Freiwilligkeit skeptisch. Es widerspiegelt in gewisser Weise den neoliberalen Zeitgeist. Verbindliche Regeln sind anzustreben, denn auch für Unternehmen muß eine sich entwickelnde globale Rechtsprechung Geltung haben.

Literatur

Annan, Kofi (1999): Ein menschliches Antlitz für den globalen Markt der Zukunft, in: Arnim, Gabriele von / Deile, Volkmar / Hutter, Franz-Josef / Kurtenbach, Sabine / Tessmer, Carsten (Hg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, Frankfurt am Main, 1999, S. 148-153.

Commission on Global Governance (1995): *Nachbarn in einer Welt: Der Bericht der Kommission für eine Weltordnungspolitik*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

Hamm, Brigitte I. (2001): Menschenrechtsschutz im Globalisierungsprozess, in: Hauchler/Messner/Nuschler (Hg.): *Globale Trends 2002*, Frankfurt a.M., S.156-179.

Hamm, Brigitte (1999): Zum Folgeprozeß der Wiener Weltmenschrechtskonferenz. Bericht vom Internationalen NGO-Forum Wien plus 5, in: Arnim, Gabriele von / Deile, Volkmar / Hutter, Franz-Josef / Kurtenbach, Sabine / Tessmer, Carsten (Hg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, Frankfurt am Main, 1999, S. 298-309.

Kell, Georg / Ruggie, John Gerard (1999): *Global Markets and Social Legitimacy: The Case of the 'Global Compact'*, Paper presented at an international conference: Governing the Public Domain beyond the Era of the Washington Consensus? Redrawing the Line Between the State and the Market, York University, Toronto, Canada, 4-6 November 1999. <http://www.unglobalcompact.org/gc/unwebnsf/content/gkjr.html> (download am 17.06.01).

Paul, James A. (2001): Der Weg zum *Global Compact*. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Brühl, Tanja u.a. (Hg.): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, EINE WELT, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 11, Bonn, S. 104-129.

Utting, Peter (2000): *UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts?* Paper presented at seminar on for Development or Privatization of the Multilateral System?, organised by the North-South Coalition, Oslo Norway, December 8, 2000.

<http://www.igc.org/trac/un/background/2001/putting.html> (download am 30.05.01).

Touraine, Alain (2001): *Beyond Neoliberalism*, Cambridge.

„Global Compact“ und Schutz der Menschenrechte – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

In der sich an das Referat anschließenden Diskussion wurde mehrfach die Frage aufgeworfen, wie der **Unternehmensbegriff** bestimmt werden solle, ob also ein multinationaler Konzern, zu dem auch ein Rüstungsbetrieb gehöre, Mitglied im Global Compact werden könne. Seien hier sog. Benchmarks einzuführen, also etwa auf den Umsatzanteil von Rüstungsgeschäften abzustellen? Es wurde bezweifelt, ob die Unterscheidung zwischen guten und schlechten Unternehmen sinnvoll sei, zumal bei Staaten gerade versucht werde, auch die Problemfälle wie Rußland oder China einzubinden (*Brinkmeier, Hüfner, Weiß*).

Hierzu wies *Hamm* darauf hin, daß jedenfalls ein Blick auf die teilnehmenden Unternehmen keine Ausschlußkriterien erkennen lasse, was natürlich nicht unproblematisch sei. *Franken* stellte an einem Beispiel aus Venezuela dar, wie Private-Public-Partnership-Aktivitäten das Geld gerade schwieriger Unternehmen zielgerichtet für Rechtsstaats- und Menschenrechtsprojekte einsetzen könne.

Breiten Raum nahmen Äußerungen zum Stichwort **Verhaltenskodex** ein. Einerseits wurde unterstrichen, der Global Compact sei kein Verhaltenskodex, sondern setze bereits früher an (*Wüstenhagen*). Bei der Überwindung der Apartheidpolitik Südafrikas hätten auch nicht sanktionsbewehrte Verhaltenskodices Wirkung gezeigt (Compliance Pull), gab *Vergau* zu bedenken. Es wurde eingestanden, daß eine echte Wirksamkeitsbetrachtung erst ex post möglich sei, die Nichtdurchsetzbarkeit von Regeln diese nicht von vornherein disqualifiziere (*Arnsprenger*).

Demgegenüber hielt *Hamm* am Erfordernis verbindlicher Regeln fest, nur so könne das für richtig Erkannte im Ernstfall auch erreicht werden, wie ein Blick auf die Frauenförderung in den USA im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland zeige. Sie meinte, die externe Kontrolle der Einhaltung von eingegangenen Verpflichtungen könne – auch durch die Werbetauglichkeit – Unternehmen sogar stärker zur Befolgung motivieren, wie das Beispiel SA 8000 zeige.

Wenn Freiwilligkeit zu Wettbewerbsnachteilen führe, würden die angestrebten Ziele selten erreicht. Wirkung könne neben einem diese Freiwilligkeit honorierenden Konsumentenverhalten (Boykott) nur staatliche oder gar weltstaatliche Regulierung schaffen (*Tönnies*).

Selbst bei der Freiwilligkeit von Verhaltenskodices, so wurde eingewandt, blieben die Staaten im Rahmen ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht angehalten, Freiheitssphären in den Beziehungen zwischen Privaten untereinander zu garantieren (Drittwirkung) (*Weiß*). Außerdem gehe es nicht um die Ablösung der staatlichen Verpflichtungen, sondern um eine zeitgemäße Reaktion auf das Auftreten neuer Akteure (*Wüstenhagen*).

Diesen Paradigmenwechsel betonte auch *Schurer*. Er zeige sich weiterhin in der Kontrollfunktion, die die Nichtregierungsorganisationen – oft mit harten wirtschaftlichen Folgen für die betroffenen Unternehmen – ausüben.

Sodann wurde problematisiert, inwieweit sich Staaten durch privat finanzierte Projekte aus ihrer finanziellen **Verantwortung** stehlen könnten (*Hüfner*). Ein im Gegenteil positiver Effekt privaten Engagements könne darin liegen, daß die Staaten ihrerseits eher bereit sind, selbst menschenrechtliche Verpflichtungen zu übernehmen (*Weiß*). *Hamm* unterstrich beide Aspekte, die Strahlkraft privaten Engagements sei ebenso wenig zu leugnen wie die mögliche Gefahr, daß sich Staaten hinter die Leistungen Privater zurückzögen.

In diesem Zusammenhang wurde auch ein drohender Demokratieverlust thematisiert, wenn wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge ohne öffentliche Kontrolle abliefen. Es könne unter Umständen auch sinnvoller sein, die hier offensichtlich verfügbaren Mittel über Steuern abzuschöpfen und die Aufgaben dann weiterhin vom Staat wahrnehmen zu lassen (*Tönies*). Dem wurde entgegengehalten, daß eine zu starke Regulierung und Zentralisierung auch unerwünschte Effekte haben könne und Global Governance gerade nicht auf einen Weltstaat hinauslaufe (*Hamm*).

Herausforderungen an multilaterale Organisationen durch neue Formen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Dr. Andreas Obser / Stefanie Schurer

1. Einleitung

Das ausgehende 20. Jahrhundert hat einen Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit eingeläutet, der eine Reihe von internen und externen Reformen internationaler Organisationen nach sich zieht, die den neuen Anforderungen durch Globalisierung Rechnung tragen sollen. Reformen nach „innen“ umfassen die Definition eines neuen Leitbilds der Entwicklungszusammenarbeit, neue Umsetzungsinstrumente und neue Managementstrukturen, die sowohl eine Bereinigung des Aufgabenbestandes als auch eine Steigerung der Leistungskraft der Organisation beinhalten. Nach „außen“ streben internationale Organisationen nach Partnerschaften und Kooperationen mit neuen Akteuren, wie z. B. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Privatunternehmen sowie nach mehr Koordination zwischen bestehenden bi- oder multilateralen staatlichen Akteuren. Diese Netzwerkbildung in der Gebergemeinschaft soll sowohl eine effiziente und effektive Bereitstellung globaler und lokaler öffentlicher Güter gewährleisten als auch eine Übereinstimmung in bezug auf eine einheitliche Strategie der Armutsbekämpfung dokumentieren.

Die Integration multipler Akteure in den politischen Prozeß ergibt sich aus der stetig wachsenden Forderung nach mehr Transparenz, Demokratie und Rechenschaftspflicht in der Tätigkeit internationaler Organisationen. Zugleich sind internationale Organisationen bei sinkender Ressourcenbasis und gleichzeitigem anhaltendem Aufgabenwachstum auf die Unterstützung von NGOs in der Implementierungsphase oder auf Partnerschaften mit privaten Unternehmen zur Erschließung neuer Finanzierungsquellen angewiesen. Außerdem versuchen internationale Organisationen auch den Forderungen nach mehr „ownership“, also Verantwortungsübertragung an die Partnerregierungen durch einen vom Partnerland geleiteten Entwicklungsprozeß, gerecht zu werden.

Im nachfolgenden sollen die einzelnen Paradigmenwechsel der Entwicklungszusammenarbeit kurz im zeitlichen Verlauf dargestellt werden, da die einzelnen Erkenntniswerte einer jeder Entwicklungsdekade die heutigen Reformschritte erklären können. Im Anschluß werden die internen

und externen Reformschritte internationaler Organisationen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen diskutiert. Da sich der Paradigmenwechsel nicht isoliert innerhalb internationaler Organisationen vollzieht, werden auch Beispiele aus der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, respektive aus dem System der deutschen Entwicklungszusammenarbeit herangezogen. Abschließend sollen die Grenzen der neuen Konzepte in der Entwicklungszusammenarbeit erörtert werden.

2. Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit

Kein Bereich der internationalen Beziehungen wurde so häufig einem Paradigmenwechsel unterzogen, wie der der Entwicklungszusammenarbeit. Solidaritätsleistungen der Entwicklungshilfe begünstigen nicht die Bürger eines gebenden Staates, sondern Bürger, gegenüber denen der gebende Staat nicht rechenschaftspflichtig ist. Finanzielle, personelle und technische Unterstützung muß somit umfassender legitimiert sein als inländische staatliche Leistungen und ist einer permanenten Rechenschaftspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten (bei bilateraler Hilfe) oder den Anteilseignern (multilaterale Hilfe) ausgesetzt. Aus diesem Grund kann man über den Verlauf der letzten fünf Entwicklungsdekaden die einschneidenden Veränderungen der Entwicklungstheorien, der Ziele und der Ausgestaltung als Prozeß einer ständigen Weiterentwicklung und Anpassung an erweiterte Anforderungen verstehen.

In den 50er und 60er Jahren halfen die internationalen Entwicklungsagenturen den unabhängig gewordenen ehemaligen Kolonialregierungen den Privatsektor zu ersetzen, um eine Industrialisierung einzuleiten. Im Rahmen von nationalen Entwicklungsplänen und Verstaatlichungsmethoden sollte eine nachholende Entwicklung gewährleistet werden (Foster 2000: 7). Gestützt war dieser Ansatz durch die Modernisierungstheorie, die davon ausging, daß Unterentwicklung durch eine Unterversorgung an nationalem Kapital und Währungsreserven verursacht wird. Entwicklungsagenturen vergaben große Kredite ohne Beratung, um den Regierungen das nötige Kapital für die Verwirklichung von staatsgeleiteten Großprojekten, hauptsächlich im Infrastrukturbereich, bereit zu stellen (Thorbecke 2000: 25). Somit unterstützten internationale Geber einen „direktiven“ Staat.

In den 70er Jahren ersetzten die internationalen Geber den Staat, indem sie Güter und Dienstleistungen in Schlüsselbereichen staatlicher Tätigkeit bereitstellten. Dieser Ansatz fand seine Rechtfertigung in der Erkenntnis, daß Unterentwicklung nicht nur durch mangelndes Kapital, sondern auch durch Unterbeschäftigung, ungleiche Verteilung, Armut, Landflucht und wachsende Auslandverschuldung verursacht werden kann. Theoretische Ansätze, wie der „redistribution with growth“ (Chene-

ry 1974) oder der „human basic needs“ (ILO 1972), wollten eine Entwicklung von unten durch Verteilung von bestehenden Ressourcen oder durch strukturelle Veränderungen (z.B. Landreform) anstoßen. Entwicklungsagenturen übernahmen aktiv die Verantwortung für die Bereitstellung von Grundgütern wie Nahrungsmittel, Impfungen oder Kleinkrediten (Brown 1990). Der Ansatz zielte auch darauf ab, den informellen Sektor zu bedienen. Auffallend an dieser Entwicklungsstrategie war der immer stärker werdende Einfluß von technischer Entwicklungszusammenarbeit¹ und sektoralen Beschäftigungsprogrammen. Die 70er Jahre waren gekennzeichnet durch eine starke Steuerung nationaler Entwicklung durch internationale Entwicklungsagenturen. Wir sprechen daher von „direktiver“ internationaler Entwicklungsagentur.

Zu einem radikalen Paradigmenwechsel innerhalb der Entwicklungspolitik kam es Anfang der 80er Jahre durch die sogenannte Verschuldungskrise. Mexikos Offenbarungseid von 1982 über seine Unfähigkeit, den Schuldendienst bei internationalen kommerziellen Kreditgebern zu bedienen, zog eine Flut von weiteren Zahlungsunfähigkeiten in den Ländern der Dritten Welt nach sich. Internationale Organisationen wie die Weltbank und der IWF mußten mit neuen Kreditpaketen einspringen, um das internationale Finanzsystem zu stabilisieren. Diese Maßnahmen wurden jedoch an eine Reihe von Forderungen an die jeweiligen Empfängerländer geknüpft, sogenannte Konditionen, die den ersten Schritt zur Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit darstellten. Die Empfängerländer mußten sich verpflichten, die makroökonomischen Fundamentaldaten ihrer Volkswirtschaften zu stabilisieren, um einen Kredit zu erhalten. Diese Forderungen umfaßten Reformen des Staatssektors durch Privatisierung und Rationalisierung, Wechselkurs- und Zinsanpassungen, Handelsliberalisierung und Arbeitsmarktderegulierung (Thorbecke 2000: 37). Die 80er Jahre werden als die „lost-development decade“ verurteilt, weil langfristige Entwicklungsstrategien zugunsten kurzfristiger Stabilisierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen vernachlässigt wurden. Mit Hilfe von internationalen Entwicklungsagenturen übergaben nationale Regierungen die Verantwortung für Schlüsselindustrien dem Privatsektor. Internationale Entwicklungsagenturen propagierten einen „minimalen Staat“ (Foster 2000: 7).

Die zweite große Zäsur in der Entwicklungspolitik wurde Anfang der 90er Jahre durch den Zusammenbruch der Ost-West-Konfrontation verursacht (Crawford 2001: 12), aber auch durch die enttäuschenden Ergebnisse der Struktur Anpassungsprogramme der 80er Jahre (Nel-

¹ Unter technischer Entwicklungszusammenarbeit versteht man alle Anstrengungen zur Verbesserung lokaler Kapazitäten in den Empfängerländern. Darunter fallen Maßnahmen zur Stärkung der Wissensbasis, technischen Fähigkeiten, Produktionsfertigkeiten, die helfen, die bestehende Faktorausstattung besser nutzen zu können. (Arndt 2000: 154-160).

son/Eglington 1992: 12; Thorbecke 2000: 40). Letzteres machte die Undurchführbarkeit von Entwicklungsprogrammen sichtbar, solange „schwache, Renten schaffende und korrupte Regierungen den Prozeß wirtschaftlicher Entwicklung blockieren“ (Crawford 2001: 24; Thorbecke 2000: 38). Durch das Ende des Kalten Krieges konnten Geber ihre Entwicklungshilfe stärker an inhaltlichen und politischen als an geostrategischen Gesichtspunkten ausrichten. Gleichzeitig setzte in den Geberländern eine „Unterstützungsmüdigkeit“ ein, die dazu führte, daß die offizielle Entwicklungshilfe (engl. Official Development Aid – ODA) seit 1987 kontinuierlich von 0.38 auf 0.22 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in 1998 sank (Thorbecke 2000: 44; OECD 1999: 18). Nationale Entwicklungsagenturen mußten ihren Etat in Anbetracht nationaler Haushaltskonsolidierungen schärfer verteidigen (Crawford 2001: 14). In diesem Rahmen konnte die Debatte um Geberauflagen des „good governance“ (gute Regierungsführung), „Demokratie“ und „Menschenrechte“ als neue Legitimationsgrundlage von Entwicklungspolitik keimen. Niederschlag fand die Forderung nach besserer Regierungsführung und mehr Bürgerbeteiligung als Vergabekriterium in OECD/DAC-Grundsatzpapieren von 1993, aber auch in Weltbank-Studien von 1992 (World Bank 1992: 52; OECD/DAC 1993).

Deshalb waren die 90er Jahre gekennzeichnet von der Diskussion, welche Rolle der Staat und welche der Markt erfüllen soll. Internationale Entwicklungsagenturen gaben die Verantwortung für nationale Entwicklung an die zuständigen Regierungen zurück (Foster 2000: 7). Parallel dazu orientierten sich die internationalen Entwicklungsagenturen weiter an armutsreduzierenden Maßnahmen, z.B. durch Unterstützung von Sektoren und sozialen Sicherheitsnetzen. Ausgelöst wurde dieser Trend von den verheerenden Auswirkungen der Asienkrise 1997, die z.B. die Bevölkerungen von Indonesien, Thailand und Südkorea dramatisch unter die Armutsgrenze drängte (Thorbecke 2000: 45). Entwicklungshilfe wird in diesem Konzept in Sektorprogrammen und in Form direkter Budgethilfen übertragen. Entwicklungspolitik fördert hiernach einen „Entwicklung ermöglichenden Staat“.

	Entkolonialisierung ↓ 50er bis 60er	70er	Verschuldungs- krise ↓ 80er	Zusammenbruch der Blockkonfrontation ↓ 90er	2000er
Staats-/Überverständnis	IO helfen bei der Verstaatlichung DIREKTIVER STAAT	IO ersetzen staatliche Versorgung DIREKTIVE INTERNATIONALE ORGANISATIONEN	IO unterstützen Staats- und Wirtschaftsreform MINIMALER STAAT	IO übergeben Verantwortung an Regierungen ERMÖGLICHENDER STAAT	IO in Zusammenarbeit mit Privatsektor, nat. Regierungen und Zivilgesellschaft VERKNÜPFENDE INTERNATIONALE ORGANISATIONEN
Theorien	Modernisierungstheorie	Redistribution with growth Basic Human Needs	Strukturanpassung	Good Governance	Globale Strukturpolitik Netzwerktheorien
Finanzierungstyp	Kreditvergabe ohne Beratung	Übergang zu.....>	Konditionierte Kreditvergabe	Übergang zu.....>	Budgethilfen Geberkoordination Schuldenerlaß
Sektor	Infrastruktur	Gesundheit Bildung Informeller Sektor Beschäftigung	Wirtschaftsstruktur	Soziale Sektoren Armutsreduzierung Staatsreform	Internationale Entwicklungsziele (MDGs)
Instrumente	Projektansatz	Übergang zu.....>	Programmansatz	Konditionierte Programmansätze Sektorprogramme Technische Zusammenarbeit	CDF Partnership
Transformationsform	Hierarchie	Übergang zu.....>	Koordination	Übergang zu.....>	Prozesse

Tabelle Schurer/Obser 2001

3. Neue Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit

a. Komplexe Interdependenz

Neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit betonen auf der Nachfrageseite von Entwicklungspolitik die Rechenschaftspflicht nationaler Institutionen, die Erfüllung von Auflagen sowie die Partizipation multipler Akteure bei der Definition eines nationalen Entwicklungsrahmens. Auf der Angebotsseite von Entwicklungspolitik steht die Koordination einzelner Geber, die Wirksamkeitskontrolle einzelner Maßnahmen und vor allem auch die Schaffung eines globalen Entwicklungsrahmens, der den Entwicklungsländern die Möglichkeit zur Selbsthilfe gewährleistet. Die Schaffung eines globalen Ordnungsrahmens setzt eine Abstimmung zwischen nationalstaatlichen Entscheidungsträgern voraus. Zusätzlich

knüpfen Entwicklungsagenturen neue Partnerschaften mit privaten Unternehmen (z.B. Global Compact oder Public Private Partnerships) oder mit zivilgesellschaftlichen Akteuren (NGOs). Diese Vernetzung hat eine Interdependenz und Interaktion unterschiedlicher Entscheidungsebenen zur Folge, die von einer Auflösung der klassischen Dichotomie zwischen staatlichen und privaten Akteuren, aber auch von der Verwässerung lokaler, regionaler, nationaler und supranationaler Entscheidungsgrenzen gekennzeichnet ist.

Diese zunehmende Ablösung klassischer Mechanismen staatlicher, hierarchischer Steuerung durch neue Entwicklungspartnerschaften ist u.a. auch eine Folge der zunehmenden Komplexität der zu lösenden Entwicklungsprobleme (z.B. Krisenprävention, Umwelt, HIV/AIDS, Armutsreduzierung). Daraus folgen immer länger und komplizierter werdende, Interaktionsketten („chains of interaction“) entwicklungspolitischer Wertschöpfungsprozesse.²

Für die Bundesrepublik Deutschland findet z.B. dieser neue Regulierungsmodus entwicklungspolitischer Steuerung in Form von Koordination und Kooperation in interorganisatorischen Politiknetzwerken statt,³ die sich aus einzelnen Durchführungsorganisationen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen sowie internationalen Organisationen zusammensetzen können.

Bilaterale EZ-Vorhaben entstehen inzwischen aus vielschichtigen Harmonisierungs- und Abstimmungszwängen und ergeben ein kompliziertes Steuerungsbild des zuständigen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Gesteuert wird in einer unübersehbaren Kette von Politikdialogen, Regierungskonsultationen und -vereinbarungen mit den Partnern, Ländergesprächen mit den Vorfeldorganisationen und Zuwendungsempfängern, in Schwerpunktbildungsprozessen und Prozessen der Strategiebildung in den Außenstrukturen, in Konsensgesprächen auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen sowie in internationalen Fachkonferenzen.

So wird Governance hier als neuer Steuerungsmodus jenseits der Dichotomie von territorialen oder sektoralen Zuständigkeiten verstanden oder als Form der Koordination und Kooperation in interorganisatorischen Netzwerken (Rhodes 1997), die sich aus internationalen Organisationen, BMZ, weiteren Bundesressorts, staatlichen Durchführungsorganisatio-

² „No single actor, public or private, has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model.“ (Kooiman 1993: 4).

³ In der akteurszentrierten Steuerungstheorie wird verstärkt auf die wechselseitige Durchdringung und Ergänzung hierarchischer politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung hingewiesen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995).

nen und privaten Entwicklungsorganisationen zusammensetzen können. Zu der neuen globalen Strukturpolitik gehört auch die Schaffung oder Veränderung der institutionellen Arrangements in Deutschland und in den Außenstrukturen, die den Rahmen dieser Aktivitäten bilden.

Die Globalisierung der Entwicklungszusammenarbeit und gleichzeitig das Kohärenzgebot auf nationaler und europäischer Ebene stellen das deutsche EZ-Politiknetzwerk vor neue Herausforderungen. Strategische Politikentwicklung des BMZ und operative Entwicklungszusammenarbeit der Durchführungsorganisationen, die wechselseitig aufeinander angewiesen sind, sowie Überschneidungen mit multilateralen Gebern machen eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Handlungsebenen unverzichtbar (Kanbur et al. 1999).

Netzwerke haben den Vorteil, daß sie durch den permanenten Austausch der beteiligten Akteure sowohl Vertrauen aufbauen als auch Lernprozesse ermöglichen können. Ein hoher Vertrauensgrad zwischen einzelnen Akteuren kann die Kosten der Durchsetzung von Regeln reduzieren, bzw. er macht die Anwendung von Sanktionen obsolet. Reinicke sieht ihre Stärke in ihren schwachen Bindungen, den „strength of weak ties“ (Reinicke 2000: 30), in denen Individuen oder Organisationen von unterschiedlichen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Backgrounds einen gemeinsamen Konsens finden können (Börzel 1998: 262; Reinicke 2000: 28).

b. Neues Leitbild

Das neue Verständnis von Entwicklungspolitik findet seinen Niederschlag in Leitbildern, die internationale Organisationen oder nationale Entwicklungsagenturen in Grundsatzpapieren oder Statuten verankern. Meist agieren internationale Organisationen als Vorreiter in der Definition dieser Leitbilder für die Entwicklungszusammenarbeit. Der Kerngedanke der neuen Konzepte findet sich in Grundsatzpapieren, wie dem „Comprehensive Development Framework“ (CDF 1998), dem „United Nations Development Assistance Framework“ (UNDAF 1999), „National Strategies for Sustainable Development“ (NSSDS, DAC 1996) oder dem „Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation“ und der darin enthaltenden „Working Checklist for Partnership“ vom DAC (1996) wieder. Wie oben erwähnt, versuchen sie Verantwortungsbereiche der Strategieentwicklung und Durchführung zurück in die Hände der Partnerregierungen zu legen. Entwicklungspolitik soll in Partnerschaftsansätzen prozessorientiert und vernetzt mit den einzelnen Akteuren stattfinden. Im Mittelpunkt steht dabei auch die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele und die „Millennium Declaration Goals“ (MDGs), die internationale Organisationen wie die UNO, die Weltbank

und die OECD vereinbarten, um kollektive Bemühungen zur Minderung der Armut in ihren unterschiedlichen Dimensionen zu verstärken.

Diese Grundsatzpapiere propagieren Partnerschaften zwischen internationalen Organisationen und Empfängerregierungen, Partnerschaften zwischen staatlichen Gebern der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch Partnerschaften zwischen den nationalen Regierungen und dem Privatsektor. Alle diese Ansätze schlagen eine Arbeitsstrategie für Entwicklungsagenturen vor, die auf folgenden Schritten basiert: (1) Anordnung zur Erstellung eines nationalen Entwicklungsrahmen in Form eines partizipativen nationalen Dialogs, der durch die nationalen Regierungen gesteuert wird, (2) Festlegung von Beziehungsgeflechten und Arbeitsteilungen gemäß der komparativen Vorteile der Partner (3) Koordination der einzelnen Geber unter Berücksichtigung des Umfangs und der Auswirkungen der Entwicklungshilfe (Ministry of Foreign Affairs Sweden 1999).

Das erste Prinzip beinhaltet die Forderung nach mehr „ownership“ und „leadership“ statt „donorship“ für die nationalen Regierungen und lokale Verwaltungen bei ihren eigenen Entwicklungsprozessen. Der zweite Punkt umfaßt eine detaillierte Bereinigung des Aufgabenbestandes der jeweiligen Entwicklungsagentur durch die Definition neuer Schwerpunktfelder. Das dritte Prinzip sucht nach Mechanismen der Geberkoordination, als Abstimmung zwischen den einzelnen bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen.

Des Weiteren werden Forderungen nach mehr Ordnungspolitik anstatt Prozeßpolitik durch bilaterale Geber laut. Der Anspruch z.B. einer „globalen Strukturpolitik“ (Eid 1999; Wiczorek-Zeul und Eid (1999); Wiczorek-Zeul 2000) unterstreicht einen grundsätzlichen Wandel der Formen entwicklungspolitischer Steuerung und der zugrunde liegenden Veränderungen im Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsträgern in der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. BMZ 2001; Reinicke 1998).

c. Neue Management-Strukturen

Neben den Anpassungsanforderungen an neue Ansätze der Koordination und Kooperation sehen sich multilaterale, aber auch bilaterale Geber, mit internen Restrukturierungsmaßnahmen konfrontiert. Noch konkreter wird diese Forderung nach Ansätzen des "Results-based"-Management in der EZ. Hintergrund dieses Ansatzes ist der Vorwurf, Entwicklungspolitik würde seine vorgegebenen Ziele verfehlen und würde zu langsam auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. Neben den Reformbemühungen des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit, wie z. B. die Reorganisation von BMZ, Deutsche Gesellschaft für Tech-

nische Zusammenarbeit (GTZ), Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) oder Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) (Borrmann 2000: 19) führen auch multilaterale Geber neue Managementsysteme wie Qualitätsmanagement und Controlling ein. Der Strategic Compact der Weltbank umfaßt ein Effizienz und Effektivität steigerndes Management-Konzept. Das auf 30 Monate angelegte Programm zielt auf die Verbesserung der Produkte und Dienstleistungen, die Reduktion von Kosten, die Verstetigung und Intensivierung von Durchführungsprozessen und die Wirksamkeit von Entwicklungsprogrammen/-projekten innerhalb der Bank (World Bank www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_stcpt.htm).

Ausgangspunkt ist die Transformation einer stark-hierarchisierten, zentralisierten und routinierten Organisation in eine flach-hierarchische, dezentrale, lernende und organische Organisation.⁴ Hauptkomponenten zur Dezentralisierung sind die Stärkung des Wettbewerbs, d.h. die Durchführung ausgewählter Aufgaben wird an externe Agenten, z.B. an den Privatsektor im Rahmen einer Ausschreibung ausgegliedert (Outsourcing), aber auch die Verlagerung von Personal in die Partnerländer. Im Rahmen des Strategic Compacts arbeiten nun 40 % des Personals der Weltbank in regionalen Büros. Dieser Verlagerungsprozeß wird begleitet durch die Übertragung von Entscheidungsspielräumen an regionale Büros, die damit mehr Autonomie erhalten. Solche Entscheidungsspielräume spiegeln sich in neuen finanziellen Instrumenten wider, wie z.B. im „adaptable lending“. Dieses Finanzinstrument stellt an lokale Umstände angepasste Kleinkredite (unter 5 Million US-\$) für Pilotprojekte zur Verfügung, die bei Erfolg zur flächendeckenden Entwicklungsstrategie erweitert werden können (www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_stcpt.htm).

Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen in die regionalen Büros geht einher mit dem Ausbau eines ausgereiften Systems des „Wissensmanagements“ und globaler Kommunikationssysteme. Die Weltbank, aber auch UNDP, integrierten in die Organisation ein Büro für die Verbesserung des Informationstransfers innerhalb und ausserhalb der Organisation. Die Weltbank beauftragte einen „chief information officer“ und ein „information and knowledge management council“, das den Aufbau und Ausbau eines Intranets und Datenbanken, die auch für externe Nutzer zugänglich gemacht werden, in die Wege leitet. Initiativen wie die „Africa's Live Database“ oder „InfoDev“ sollen Partnerländern und Personal in den Partnerländern schnellen Zugang zu „Best-practice-

⁴ Zur Unterscheidung von mechanischen und organischen Organisationen und Programmen: Organische Organisationen oder Programme zeichnen sich in der Regel durch dezentrale Entscheidungsstrukturen, konsultative Entscheidungsprozesse, nicht-hierarchische Verwaltungsstrukturen, selbst-korrigierende und lernende Komponenten aus (Brinkerhoff 1991: 105).

Studien“, „Lessons-Learned-Analysen“ und „Country Updates“ ermöglichen.

In den meisten Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit steht die Reorganisation in Verbindung mit der Einführung eines Wirksamkeitskontrollsystems. Im allgemeinen wächst dabei das Verständnis von Evaluation als Instrument individuellen und institutionellen Lernens (Borrmann 2000: 20). Diese neue Akzentuierung wird aber auch durch externen Druck zu verbesserter Effizienz, Rechenschaftspflicht und Legitimation verursacht. Das BMZ mußte sich seit langem mit einem entsprechenden Druck des Parlaments, des Bundesrechnungshofes, aber auch der Öffentlichkeit auseinandersetzen. Veränderte Formen der Erfolgskontrolle, weg von der Selbstevaluierung, hin zu neuen Konzepten unabhängiger Evaluierungseinheiten, spielen dabei eine gewichtige Rolle. So hat sich das BMZ beispielsweise von der Evaluierung einzelner Projekte zurückgezogen und konzentriert sich stärker auf die Erfolgskontrolle von projektübergreifenden Evaluierungen zentraler entwicklungspolitischer Themen, während die Evaluierung einzelner Projekte den Durchführungsorganisationen übertragen wurde. Dies soll nicht nur eine Entlastung von Ministerien und einer Verbesserung der Qualitätskontrolle bewirken, sondern zielt auch auf die Entwicklung einer Evaluierungskultur, von Internationalität und institutionellem Lernen in allen Gliedern des deutschen EZ-Systems (BMZ 2000: 2). Besondere Betonung wird dabei auf den Einsatz externer Gutachter und die Partizipation der Partnerländer gelegt.

Ein weiterer Ansatz zur Verbesserung des institutionellen und personellen Lernens in multilateralen Entwicklungsorganisationen ist die Verknüpfung intraorganisationeller, sektor-spezifischer Netzwerke. Die Weltbank verstetigte den professionellen multiplen Informationstransfer durch an die fünf Kernthemen angelehnten Netzwerke. In diesen Netzwerken wird ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Mitarbeitern innerhalb der Organisationen geschaffen, der wiederum zu Arbeitserleichterungen durch Vermeidung unnötiger Arbeitsschritte führt. (www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_stcpt.htm)

d. Neue Instrumente

Die Konzeption neuer Instrumente in der Entwicklungszusammenarbeit resultierte einerseits aus den oben beschriebenen veränderten Rahmenbedingungen, andererseits aus der Erkenntnis über die geringe Wirksamkeit vorheriger Ansätze. Entwicklungsländer konnten sich auf der einen Seite wegen Devisendefiziten keine Projekte mehr leisten, auf der anderen Seite zeigten Projekte neben hohen Interventionsüberschneidungen

zwischen Gebern auch oft eine geringe Wirksamkeit (Andersen 2001: 179; Kanbur et al. 1999: 35).

Die ersten Programmansätze im Rahmen der Strukturanpassung wurden stark von Implementations- und Effektivitätsproblemen und sozialen negativen Externalitäten begleitet (Mosley/Eeckhout 2000: 138). Zur Vermeidung dieser Nebeneffekte entwickelten Agenturen zwei Formen der Verbesserung: Eine Exit-Option, d.h. Entwicklungshilfe wird über den Privatsektor (entweder über die Hilfe von NGOs oder durch direkte Investition in Privatunternehmen) ausgeschüttet, und eine Voice-Option: Seit 1992 müssen alle Empfänger eines Weltbankkredites als Gegenleistung eine Armutsstrategie ausarbeiten. Einige bilaterale Geber, wie die skandinavischen, aber auch die britische Entwicklungsagentur übernahmen diesen Ansatz. Diese konzessionellen Kredite wurden daraufhin im Rahmen von „Poverty Reduction Strategy Papers“ um eine soziale Dimension der Entwicklung erweitert. Dieses Instrument findet auch Eingang in die Entschuldungsinitiative HIPC („Highly Indebted Poor Countries“) des IWF und der Weltbank: Die ärmsten verschuldeten Länder können einen Großteil ihrer Schulden erlassen bekommen, wenn sie im Gegenzug dazu einen nationalen Entwicklungsplan zur Stärkung von sozialen Schlüsselsektoren vorlegen. Dieser Entwicklungsplan muß in einem nationalen Dialog unter Beteiligung aller Betroffenen, vor allem aber auch unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft, ausgearbeitet werden (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/backgr.htm>).

Um der Forderung nach mehr Mitbestimmung und Verantwortungsübernahme von Seiten der Nehmerländer gerecht zu werden, werden auch Sektoransätze gewählt. Obwohl Sektoransätze unter den Gebern unterschiedlich definiert werden,⁵ beinhalten sie grundsätzlich alle Investitionsprogramme, die eine kohärente Sektorstrategie in Form von Budgetdirekthilfen ermöglichen.⁶ Der auf Langfristigkeit ausgelegte Ansatz überträgt den nationalen Regierungen die Verantwortung für die Entwicklung einer nationalen Entwicklungsstrategie, Geber leisten dann dazu ihren finanziellen Beitrag. Auch hier sollen nationale Entwicklungsstrategien unter Beteiligung der von den Maßnahmen betroffenen Bevölkerung gestaltet werden. In der entwicklungspolitischen Rhetorik propagieren Sektoransatz und CDF eine kooperative Partnerschaft mit und „ownership“

⁵ In den OECD Guidelines im Development Assistance Manual 1992 findet sich keine klare Definition von Sektoransätzen, allerdings umfassen sie dort folgende Komponenten: Sektorunterstützung, Geberkoordination für weitläufige Sektorprogramme, „ownership“. Die Weltbank Version im Rahmen eines „Sector Investment Programme“ (SIP) Blueprint betont die „full responsibility of recipient for the framework, preparation and implementation“ und die „effective coordination of donor inputs“.

⁶ Wir übernehmen hier die Definition nach Foster 2000, der Sector Wide Approaches wie folgt definiert: „[...] all significant funding for the sector supports a single sector policy and expenditure programme, under Government leaderships, adopting common approaches across the sectors, and processing towards relying on government procedures to disburse and account for all funds“ (Foster 2000: 9).

für die Partnerregierungen (Foster 2000: 21). In diesem Modell kann die Geberkoordination leichter abgestimmt werden, da die nationalen Entwicklungsprogramme für Geber „angebotsorientiert“ sind, d.h. Geber konzeptionieren nicht isoliert voneinander Entwicklungsstrategien, sondern übernehmen zur Verfügung stehende Interventionsbereiche, die ihrem Mandat am besten entsprechen (Kanbur et al.: 1999: 37). Technisch gesehen, zahlen alle beteiligten Geber in den Haushalt des zuständigen Ministeriums ein, dem sogenannten „basket funding“ (auch Andersen 2000: 187).

Obwohl dieser Ansatz von den meisten bi- und multilateralen Gebern theoretisch übernommen wurde, haben faktisch nur wenige Agenturen in den Finanzierungskorb eingezahlt. Geber befürchten wegen mangelnder Kapazitäten in den Ministerien Steuerungsverluste. Abgefedert werden sollten diese Befürchtungen durch die Plazierung internationaler Berater der Agenturen in den jeweiligen Ministerien (Harold and Associates 1995: 26).

Daraus resultieren weitere neue Ansätze in der Entwicklungsstrategie der Gebergemeinschaft. Zum einen betonen Geber die Unterstützung von „Capacity-building“-Initiativen, um das Humankapital im Verwaltungssektor zu schaffen, das eine stringente Umsetzung der Sektorprogramme voraussetzt. Zum anderen erfordern sie eine Abstimmung zwischen den Gebern und eine Harmonisierung ihrer Durchführungsinstrumente.

Auflagen zur Reform des öffentlichen Sektors wurden erstmals schon in den 80er Jahren im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme, allerdings zu einem anderen Ziel,⁷ gefordert. Zur Verbesserung der Anreizstrukturen zentraler Administration wird dabei die Reform der Gehälter des öffentlichen Sektors anvisiert. In Tansania z.B. erhält die Summe aller Verwaltungsangestellten der Regierung weniger Gehalt als die Summe aller Administratoren der ausländischen technischen Zusammenarbeit (Berg 1993: 14). Eine Verbesserung der Einkommensstruktur der Verwaltungsangestellten verspricht eine Reduktion von Korruption und eine Erhöhung der Leistungskraft des öffentlichen Sektors.

Zusätzlich ist es unerlässlich, daß Geber ihre Strategien und Instrumente aufeinander abstimmen (Andersen 2000: 187). Die Notwendigkeit der Abstimmung von Zielen und Durchführung ist eine Funktion der Abhängigkeit nationaler Sektorbudgets von Entwicklungshilfe einerseits, aber auch von der Anzahl der Geber andererseits. Abstimmungen sollten

⁷ Im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme wurde der öffentliche Sektor restrukturiert, um die makroökonomischen Daten zu stabilisieren. Zu hoher Staatskonsum mußte reduziert werden, um die Staatsverschuldung eindämmen zu können. Der neue Ansatz fordert die Schulung des Verwaltungsapparates zur zuverlässigeren Umsetzung der koordinations- aufwendigen Sektoransätze.

stattfinden in den Bereichen der Durchführung, Verteilung der Inputs, Buchhaltung und Controlling, Monitoring und Wirksamkeitskontrolle und in der Erstellung von Indikatoren zur Messung der Auswirkungen eines Programms. Um die Umsetzung der gemeinsamen Entwicklungsziele, z.B. der letzten großen Entwicklungskonferenzen, messen zu können, veröffentlicht der DAC der OECD seit Februar 1998 eine Auswahl an Indikatoren, die unter www.oecd.org/dac/indicators abrufbar sind. Auch das System der Vereinten Nationen veranschaulicht Entwicklungsergebnisse in 40 definierten Indikatoren über das Common Country Assessment und die Richtlinien der UN Development Assistance Framework (UNDAF) (www.undp.org/execbrd/dp99-00.pdf). Ähnliche Ansätze finden sich auch in den Entwicklungszielevorgaben des IWFs, den „7 Pledges of Sustainable Development“.

Partnerschaften der einzelnen Entwicklungsagenturen reduzieren sich nicht nur auf bi- und multilaterale Geber, sondern erstrecken sich auch auf Partnerschaften mit dem Privatsektor. Wir verstehen unter dem Privatsektor sowohl Akteure des „For-profit“-Sektors als auch des „Non-profit“-Sektors. Dabei gehen staatliche Akteure Kooperationen mit privaten Unternehmen ein, um entweder Projekte mit gemeinsamen Zielen durchzuführen („Public Private Partnerships“), oder um gemeinsame ideelle Ziele zu definieren und um sich freiwillig vereinbarten Standards zu unterwerfen („Global Compact“). „Private Public Partnerships“ haben sich bisher nur zwischen bilateralen Gebern und einzelnen Unternehmen herausgebildet. Die GTZ fördert damit privatwirtschaftliches Engagement mit Hilfe öffentlicher Gelder. So fördert z.B. die Firma Mars den ökologischen Kakaoanbau in der Elfenbeinküste in Kofinanzierung mit der GTZ. Das Unternehmen führt Schulungen zu Qualitätssicherung und Nachertetechnologien durch. Im Gegenzug bringt die GTZ ihr Know-how zur Ertragssteigerung, Schädlingsbekämpfung und Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit ein (<http://www.gtz.de/prostab/deutsch/ppp.htm>).

Die Partnerschaften im Rahmen des „Global Compact“ stoßen auf geteilte Meinungen: Auf der einen Seite wird dieser „strategische Handel“ (Paul 2001: 118) zwischen Unternehmenseingeständnissen und Prestigezuwachs als eine Aufweichung der klassischen Dichotomie zwischen Unternehmen und staatlichem/non-profit-Sektor gewertet werden, die eine Harmonisierung der strategischen Ziele und Instrumente und die Verbesserung der mißlichen finanziellen Lage der Vereinten Nationen nach sich ziehen könnte. Auf der anderen Seite wird die „Privatisierung der Weltpolitik“ und damit ein Autonomieverlust staatlicher Akteure befürchtet (Brühl et al. 2001).

4. Grenzen der neuen Konzepte

Der holistische Ansatz, der Verwaltungsstrukturen dezentralisiert, Akteure aus unterschiedlichen Ebenen integriert, Finanzierungsquellen aus dem privaten Sektor öffnet, Planungs- und Durchführungsverantwortung in die Hände der Partnerregierungen legt, einen öffentlichen Dialog fördert und effizienzsteigernde Managementstrukturen etabliert, findet nach Auffassung seiner Kritiker seine Grenzen in folgenden Punkten:

Dezentralisierte Verwaltungsstrukturen in der EZ stellen die Frage nach der weiteren Steuerungsfähigkeit der Entwicklungspolitik durch die Zentralen der bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen. Hierbei wird die Frage nach dem zuverlässigen Informationstransfer zwischen dem Headquarter (Weltbank in Washington, DC oder dem BMZ in Bonn) mit seinen Außenstrukturen angesprochen (BMZ 2001; Wilk 2001)⁸. Wie kann also durch neue, flach-hierarchische und dezentrale Management-Strukturen der Rücktransfer von Wissen ins System gewährleistet bleiben. Wissensmanagement allein ist nur ein Instrument, damit „diejenigen, die wissen wollen, diejenigen oder dasjenige finden, der oder das diese Informationen bereitstellen kann“. Es ist allerdings kein Garant dafür, Mitarbeiter in den Außenstrukturen den Zentralen rechenschaftspflichtig zu machen.

„Ownership“, Konditionalität und Partizipation finden ihre natürlichen Grenzen in der institutionellen Kapazität und in dem politischen Offenheitsgrad der jeweiligen nationalen Regierungen (Kanbur et al. 1999: 25-26; Ministry of Foreign Affairs of Sweden 1999). Auf der einen Seite fehlen nationalen Regierungen die Humanressourcen, um allumfassende Entwicklungsprogramme zu gestalten und die Vielzahl der beteiligten Akteure zu koordinieren. Auf der anderen Seite wird bezweifelt, daß nationale Regierungen, selbst wenn sie über die notwendigen Humanressourcen verfügen, die Interessen ihrer Bürger berücksichtigen. Mangel an Regierungstransparenz, geringe Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Bürgern und das Fehlen einer Kultur für öffentliche Diskussion führen dazu, daß die wirklich Betroffenen nicht beteiligt werden können. Besonders im Rahmen von Sektoransätzen, aber auch in CDFs, wird festgestellt, daß nationaler Konsens und Harmonisierung der unterschiedlichen Interessen schwer erzielbar ist (Foster 2000: 15). Walle/Johnston halten dazu fest: "Because they rarely encourage public debates about the uses of aid resources, central administrations rarely understand the needs and priorities of local communities." (Walle/Johnston 1996: 54). Bei dieser Kritik muß man allerdings auch die An-

⁸ Ein Assessment des Strategic Compacts z.B. wurde kürzlich in der Weltbank erstellt, doch die Ergebnisse wurden der Öffentlichkeit noch nicht zugänglich gemacht. Kritiken gegen den Strategic Compact kamen aus den eigenen Reihen der Weltbank (siehe Wilk 2001).

passungsvorstellungen der westlichen Länder in Betracht ziehen, die den betroffenen Ländern wenig Zeit geben, ehemals zentralistische und autoritäre Systeme in partizipative und deliberative Demokratien zu verwandeln.⁹

Abgesehen von den innenpolitischen Hemmnissen für Ownership und Partizipation entstehen auch außenpolitische Abgrenzungsprobleme und Rechenschaftsüberforderungen mit und durch die Geber. Humanressourcen der Empfängerregierungen werden hauptsächlich bei der Erfüllung von Auflagen zur Kreditvergabe sowie durch Monitoring und Evaluierungstätigkeiten absorbiert. Weiterhin sind es die Geber, die den Projektzyklus dominieren, Partnerschaft wird als sehr einseitig wahrgenommen (Foster 2000: 23; Kanbur et al. 1999: 25, Walle et al. 1996: 55). Auch Sektoransätze erfüllen grundsätzlich nicht die Erwartungen an konzertierte Aktionen. Direkte Budgethilfen werden von Gebern immer noch skeptisch aus Mangel an Vertrauen über die nationalen Kapazitäten betrachtet (Andersen 2000: 185; Kanbur et al. 1999: 38). Abstimmung und volle Partizipation aller Geber wird wegen des Drucks auf die Kerngeber, Operationen in einem von der Zentrale vorgegebenen Zeitrahmen abzuschließen, als problematisch erachtet (Foster 2000: 21).

Die erweiterten Koordinationskapazitäten von Netzwerken sind offensichtlich, haben aber auch ihre natürlichen Grenzen und sollten nicht mit zu großen Erwartungen belastet werden. Die Nachteile von Netzwerken können generell an den Kosten ihrer Steuerung und an dem Ergebnis ihrer Interaktion gemessen werden. Obwohl der Ansatz für die Entwicklungspolitik noch zu neu ist, können erste bescheidene Erfahrungswerte und Problemdiagnosen dargestellt werden: Der Netzwerkansatz rationalistischer, instrumenteller Prägung, wie ihn die Weltbank im Rahmen ihrer HIPC- und PRSP-Initiativen zur Stärkung nationaler Gestaltungsspielräume fördert, läßt historisch gewachsene Gesellschaftsstrukturen unbeachtet. Traditionelle Verhaltensmuster werden zur Funktionsweise des Netzwerkes nicht eingeflochten oder müssen sogar erst überwunden werden (Obser 2000: 16). Bei Mißachtung traditioneller Machtgefälle durch zu starke Fremdsteuerung der Geber kann es zu einem Verlust von Kooperationsbereitschaft innerhalb der Netzwerke kommen. Dies kann dazu führen, daß die Kosten zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Entscheidung in Form von Netzwerken im Vergleich zu relativ konventionellen Entscheidungsmodi zu hoch werden.

Auf der anderen Seite kann es durch die negative Spirale des Outsourcings zu strategischen Kompetenzverlusten innerhalb des Netzwerkes

⁹ Während des Workshops „Making Partnerships work from the ground“ in Stockholm, Schweden, beklagten Vietnam, Uganda und Tansania folgendes: “[...] there was a feeling that donors often are not sensitive both to how ownership comes about, and the time required for it to develop“ (Ministry of Foreign Affairs of Sweden 1999: 8).

kommen (Sydow 1999: 109). Dies wird besonders deutlich in öffentlich-privaten Partnerschaften, in denen Netzwerke zu kommerziellen Zwecken instrumentalisiert werden oder Kernaufgabenbereiche des staatlichen Handelns ausgelagert werden könnten (Bennis 2001: 143). Steigende Abhängigkeiten zwischen Partnern mit unterschiedlichen Interessenlagen gefährden auf der einen Seite die Ausschöpfung der Exit-Option aus Partnerschaften: das heißt bei Unzufriedenheit werden die Kosten des Ausstiegs zu hoch. Bei Partnerschaften mit Privatunternehmen andererseits können Abhängigkeiten bis hin zur Vereinnahmung von schwächeren Partnern führen (z.B. Steuerung von NGOs durch Abhängigkeit von staatlichen Stellen). Letzteres wird besonders deutlich bei Kooperationen mit (lokalen) Nichtregierungsorganisationen, denen aufgrund asymmetrischer Beziehungsgeflechte kaum Einflußmöglichkeiten zugeschrieben werden (http://www.populationaction.org/programs/wpu1198_2.htm).

5. Zusammenfassung

Der letzte Paradigmenwechsel in der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wurde einerseits durch das Ende des Kalten Krieges, andererseits durch eine „Unterstützungsmüdigkeit“, aber auch durch Folgen der Globalisierung (Aufstreben neuer Akteure und Vorhandensein neuer Technologien) ausgelöst. Parallel dazu wurden internationale Geber wegen ihrer aufgeblähten Bürokratien sowie ihrer oft wirkungslosen Entwicklungspolitik kritisiert.

Entwicklungspolitik am ausgehenden 20. Jahrhundert durchlief und durchläuft einen Reformprozeß, der sich auf die Erkenntnisse der vorhergehenden Entwicklungsdekaden stützte: Dabei spielt das neue Leitbild eines holistischen Konzepts („ownership“, Partnerschaft, Geberspezialisierung und Geberkoordination und Armutsreduzierung) eine entscheidende Rolle. Diese Ansätze finden sich in Strategiepapieren der Weltbank, der Vereinten Nationen, des OECD-Entwicklungsausschusses, aber auch in den Grundsatzpapieren bilateraler Geber wieder.

Zusätzlich unterziehen sich Geber einer internen Managementreform, die zum einen die Verfahrensprozesse der Organisation stärken, aber auch die Produkte der Zusammenarbeit qualitativ verbessern sollen. Aus steil-hierarchischen, verfahrensorientierten, sollen horizontale, lernende und prozeßorientierte Organisationen werden. Durch ein ausgefeiltes Wissensmanagementsystem, durch den Aufbau professioneller Netzwerke und durch die Rückspeisung der Erkenntnisse umfassender Wirkungskontrollen ins System, werden sich Entwicklungsagenturen den schnellen Veränderungen der Globalisierung und den daraus entstehenden Herausforderungen besser anpassen können.

Neue Instrumente, wie der konditionierte Programm- und Sektoransatz und die PRSPs spielen eine gewichtige Rolle bei der Umsetzung der CDF-Kriterien. Nationale Partnerregierungen steuern ihren eigenen Entwicklungsprozess und sind dazu verpflichtet, die betroffenen zivilgesellschaftlichen Akteure zu integrieren. Aber auch Geber verpflichten sich, sich mit anderen Gebern abzustimmen und zu kooperieren, je nach Komplementarität der Ressourcenausstattung. Koordination der Akteure kann auf nationalstaatlicher sowie auf interorganisationeller Ebene gewährleistet werden, wobei die Frage nach dem Design von und der Wirkung durch Netzwerkmanagement noch nicht umfassend geklärt ist.

Kritik ist zu üben an der ideellen Vorstellung, Partizipationsprozesse könnten auf nationaler Ebene per Kreditaufgabe verordnet werden. Technisch wird noch zu klären sein, welche Gruppen an nationalen Dialogen partizipieren dürfen und welche außen vorbleiben. Ebenso schwierig gestaltet sich eine Abstimmung zwischen einzelnen Gebern. So dominieren große multilaterale Geber Interventionsbereiche und gefährden auch durch ihre Organisationskapazitäten die Verantwortungshoheit der nationalen Regierungen in ihrem eigenen Entwicklungsprozess.

Zur weiteren Stärkung der „ownership“ von Partnerländern sollten Entwicklungsagenturen die Ausbildung lokaler Verwaltungsstrukturen unterstützen und parallel mehr Abstimmung untereinander forcieren. Damit könnten nationale Verwaltungseinheiten personelle Freiräume schaffen, die ihnen eine selbständige Koordination von nationalen Dialogen erlauben würde.

Globale Strukturpolitik und holistische Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit deuten daraufhin, Partnerländer der Dritten Welt auf eine gleichberechtigte Stufe innerhalb der Zusammenarbeit zu stellen. Um weiterhin die Einbindung der Entwicklungsländer in eine Nord-Süd-Partnerschaft stärken zu können, wird jedoch die Fortführung der Schuldenerlasse und der Abbau westlicher Handelshemmnisse gegenüber Produkten aus den südlichen Ländern unerlässlich sein.

Literaturangaben:

- Arndt, Channing (2000). Technical Co-operation. In: Tarp, Finn/Hjertholm, Peter (Hgs.) (2000). Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future. London/New York: Routledge.
- Andersen, Ole Molgard (2000). Sector Programme Assistance. In: Tarp, Finn/Hjertholm, Peter (Hgs.) (2000). Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future. London/New York: Routledge.
- Bennis, Phyllis (2001). Mit der Wirtschaft aus der Finanzkrise? Die drohende Vereinnahmung der UNO durch private Geldgeber. In: Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens (2001). Die Privatisierung der Weltpolitik-Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn: Dietz. 130-149.
- Borrmann, Axel/Gleich, Albrecht von/Holthus, Manfred/Shams, Rasul (2000). Analyse und Bewertung der Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Hamburg: HWWA.
- Börzel, Tanja (1998). Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. In: Public Administration. Vol.76. 253-273.
- Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens (Hgs.) (2001). Die Privatisierung der Weltpolitik - Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn: Dietz. 130-149.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2001). Fragen der Außenstruktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hauptbericht zur Querschnittsevaluierung, Bonn, BMZ.
- Crawford, Gordon (2001). Foreign Aid and Political Reform – A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality. Palgrave.
- Foster, Mick (2000). New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches? Working Paper 140. London: Overseas Development Institute.
- Foster, Mick/Healey, John/Martin, Mathew/White, Howard (1999). Linking HIPC II Debt Relief With Poverty Reduction and Wider Issues: Some Reflections and Suggestions. ODI Report. August 6, 1999.
- Grande, Edgar/Risse, Thomas (2000). Bridging the Gap. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen. Vol. 2/2000. 235-266.
- Harrold and Associates (1995). The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs. World Bank Discussion Paper 302. Washington, DC: World Bank.
- Holtz, Uwe (Hg.) (1997). Probleme und Perspektiven der Entwicklungspolitik. Bonn: Bouvier.
- Kanbur, Ravi/Sandler, Todd/Morrison, Kevin (1999). The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods. Washington, DC: Overseas Development Council.

- Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Hgs.) (1999). *Global Public Goods*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Ministry of Foreign Affairs of Sweden (1999). *Making Partnerships Work on the Ground*. Workshop Report. Workshop taken place from 30-31 August 1999 in Ulvsunda Castle, Stockholm.
- Obser, Andreas (im Erscheinen). Ansätze wirkungsorientierter "Global Governance". Vom Trend zu einer globalen Strukturpolitik zu konkreten Gestaltungsbeiträgen: Fallbeispiele internationaler Entwicklungszusammenarbeit.
- OECD/DAC (1993). *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*. OECD/GD 93/191. Paris: OECD.
- Paul, James A. (2001). Der Weg zum Global Compact - Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen. In: Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens (2001). *Die Privatisierung der Weltpolitik-Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*. Bonn: Dietz. 104-129.
- Reinicke, Wolfgang/Deng, Francis (1998). *Critical Choices-The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Sydow, J. (1999). *Management und Netzwerkorganisation*. Wiesbaden: Gabler und Westdeutscher Verlag.
- Tarp, Finn/Hjertholm, Peter (Hgs.) (2000). *Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future*. London/New York: Routledge.
- Walle, Nicolas van de/Johnston, Timothy (1996). *Improving Aid to Africa*. Policy Essay No. 21. Washington, DC: ODC.
- Wilk, Alex (2001). *Overstretched and Underloved – The World Bank faces strategies decisions*. February 2001. Bretton Woods Project. <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/reform/overst.pdf>
- World Bank (2001). *Global Public Policies and Programs: Implications for Financing and Evaluation*. Proceedings from a World Bank Workshop. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (1993). *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank Partnership Group (1998). *Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank*. Discussion Paper, May 20, 1998. Washington, DC: World Bank
- Zürm, Michael (1998). *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Suhrkamp.
- Zürm, Michael (1999). *The State in the Post-National Constellation – Societal Denationalization and Multi-Level Governance*. Working Paper No. 35/99. Blinden: Arena.

Die Rolle Deutschlands in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Ergebnisse des UN-Millenniumsgipfels

Klaus-Jürgen Hedrich

I. Akteure und Strukturen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Viele vordringliche Entwicklungsprobleme haben weltweite Ursachen und Auswirkungen. Zu nennen sind hier unter anderem Umweltbelastungen, Raubbau an natürlichen Ressourcen, wachsende Armut, starkes Bevölkerungswachstum sowie Konflikte und Kriege. Diese Herausforderungen, ebenso wie die weitere Entwicklung einer leistungsfähigen Weltfinanzordnung, können nicht allein im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit angegangen werden, sondern bedürfen weltweiter Kooperation.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, müssen die multilateralen Institutionen über fachliche Kompetenz, finanzielle und personelle Kapazitäten und über eine angemessene Präsenz in den Partnerländern verfügen. Mit diesen Strukturen ist es möglich, die notwendigen Informationen und Daten zu beschaffen und im Zusammenwirken mit den Partnerländern deren Probleme zu analysieren. Insbesondere die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) liefern wichtige länderspezifische ökonomische Analysen beziehungsweise allgemeine und soziale Grundlageninformationen.

Darüber hinaus leisten die multilateralen Institutionen wichtige Dienste bei der internationalen Abstimmung und der politischen Konsensbildung zu entwicklungspolitischen Grundsätzen, vor allem zur globalen Zukunftssicherung und zu globaler Strukturpolitik, wie auch bei der Entwicklung von Standards für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sowie guter Regierungsführung.

Multilaterale Einrichtungen leisten aber auch in außergewöhnlichen Not-situationen, zum Beispiel Naturkatastrophen wie Hurrikan Mitch in Zentralamerika oder den Überflutungen in Mosambik sowie in Konflikten wie in Somalia, Ruanda oder dem ehemaligen Jugoslawien, entscheidende Beiträge. Wirksame Hilfe kann in diesen Gebieten nicht allein durch bi-

laterale Zusammenarbeit geleistet werden, sondern allenfalls durch gemeinsame Anstrengungen einer Vielzahl von Ländern.

Die multilaterale Zusammenarbeit hat sowohl für die Geberländer wie auch für die Empfängerländer einen eigenen Stellenwert. Nur wenn die Geberländer ihre Entwicklungspolitiken sowohl untereinander als auch mit den Empfängerländern abstimmen, können sie eine kohärente Gesamtpolitik formulieren. Die multilaterale Zusammenarbeit bietet für die einzelnen Länder eine Chance, ihre Position und Erfahrungen in die Gebergemeinschaft einzubringen. Für die Empfängerländer liegt der Vorteil darin, dass sie einerseits als Block oder Gruppe auftreten und somit ihrem Anliegen mehr Gewicht verleihen können, andererseits Abhängigkeit von einzelnen Geberländern vermeiden.

Die Geberländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) leiteten in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 22 Prozent ihrer offiziellen Entwicklungszusammenarbeit an multilaterale Einrichtungen und über diese in die Entwicklungsländer. Für Deutschland und die anderen EU-Mitglieder kommen noch die Leistungen der Europäischen Union hinzu. Als regionaler Staatenabschluss hat die EU aber supranationalen Charakter, sodass die EU-Entwicklungsarbeit keine multilaterale Leistung ist, auch wenn sie gelegentlich in den Statistiken darunter aufgeführt wird.

Insgesamt erreicht knapp ein Drittel der Mittel aus dem Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, abgekürzt BMZ, die Entwicklungsländer über multilaterale und zwischenstaatliche Einrichtungen. Bei den vom BMZ, aber auch anderen Ressorts der Bundesregierung unterstützten multilateralen Organisationen handelt es sich vor allem um die Vereinten Nationen sowie deren Sonderorganisationen (IFAD, UNESCO, FAO, ILO WHO u.a.) und Sonderkörperschaften (UNDP, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, UNHCR u.a.) sowie die internationalen Finanzierungsinstitute (Weltbank, IWF, Regionale Entwicklungsbanken). Aber die Bundesregierung fördert auch einige internationale Nichtregierungsorganisationen wie den Internationalen Familienplanungsverband (IPPF) oder die Internationale Vereinigung zur Erhaltung der Natur (IUCN).

Die Finanzierungsbeiträge an diese internationalen Organisationen und Institutionen erfolgen entweder in Form von Barzuweisungen (als freiwilliger Beitrag oder als Pflichtbeitrag), durch Kapitalzeichnungen oder durch Hinterlegung von Schuldscheinen, die im Bedarfsfalle eingelöst werden. Ferner beauftragt die Bundesregierung die Institutionen auch mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen, für die sie besondere Mittel zur Verfügung stellt. Diese werden als Treuhandvorhaben bezeichnet.

Die internationalen Finanzierungsinstitute mobilisieren in erheblichem Umfang privates Kapital für Entwicklungszwecke, etwa das Zehnfache des von den Regierungen eingezahlten Kapitals. Die an den privaten Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel werden mit geringem Aufschlag als Darlehen an die Entwicklungsländer weitergegeben. Daneben gibt es die Entwicklungsfonds der großen multilateralen Finanzierungsinstitute (IDA – International Development Association, Fonds der regionalen Entwicklungsbanken und auch IFAD – International Fund for Agriculture Development), die mit Beiträgen der Geberländer arbeiten und Darlehen zu sehr günstigen Konditionen beispielsweise in Form einer niedrigen Verzinsung und langer Darlehenslaufzeiten vergeben. Diese Fonds dienen in den ärmsten Entwicklungsländern insbesondere der Armutsbekämpfung und der Finanzierung von sozialen Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wasser sowie des Umweltschutzes. Der Selbstfinanzierungsanteil dieser Fonds (also das Wiederausleihen von Rückflüssen aus früher gewährten und zurückgezahlten Darlehen) steigt, allerdings wegen der günstigen Kreditkonditionen nur in kleinen Schritten.

Leitung und Kontrolle der multilateralen Institutionen sind unterschiedlich organisiert. In allen Fällen treffen jedoch die Regierungen der Mitgliedsländer alle wichtigen Entscheidungen. Insbesondere legen sie die Richtlinien für die Arbeit der Institutionen und damit für den Einsatz der Finanzmittel fest. Alle Organisationen haben interne Mechanismen, um Verwendung der Mittel, Effizienz und Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu überprüfen.

Da das Zusammenspiel der verschiedenen multilateralen Organisationen für eine effektive und kohärente Entwicklungszusammenarbeit von nicht unerheblicher Bedeutung ist, werden derzeit in vielen Institutionen Reformen umgesetzt und Leitlinien für die Zusammenarbeit entworfen, um die Organisationen untereinander besser zu koordinieren. In den Aufsichts- und Entscheidungsgremien der multilateralen Entwicklungsbanken ist die Bundesregierung durch das BMZ vertreten. Bei der Weltbankgruppe ist Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul Gouverneurin für Deutschland. Ich selber habe dieses Amt in der Vorgängerregierung bei den regionalen Entwicklungsbanken jahrelang wahrgenommen. Eine Ausnahme ist die Osteuropabank EBWE; dort hat das Bundesfinanzministerium die Federführung. Auch beim Internationalen Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung besetzt das BMZ den Gouverneursposten. In den Exekutivdirektorien der genannten Finanzierungsinstitutionen, wiederum mit Ausnahme der EBWE, ist das BMZ mit eigenem Personal vertreten.

Vertreter der Bundesregierung nehmen regelmäßig an den Aufsichtsratssitzungen der Organisationen des UN-Bereichs teil. Im Ein-

vernehmen mit dem Auswärtigen Amt wurde geregelt, an welchen deutschen Auslandsvertretungen vom BMZ entsandtes Personal (Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit) eingesetzt wird, das dann die laufende Kontrolle der Managements übernimmt. Des Weiteren gibt es internationale Organisationen oder Finanzierungsfazilitäten, für die das BMZ innerhalb der Bundesregierung federführend ist. In den meisten dieser Fälle nimmt das BMZ die Leitung der Delegationen der Bundesregierung zu den Sitzungen der Aufsichtsratsgremien (die genauen Bezeichnungen variieren oftmals) wahr.

II. Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen

Die Entwicklungspolitik hat sich zu einem der Schwerpunkte in der Praxis der Vereinten Nationen (VN) entwickelt. Zuständig für Entwicklungsfragen sind im VN-System die Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie verschiedene Sonderorganisationen (zum Beispiel UNESCO, FAO) und Sonderkörperschaften (zum Beispiel UNDP, UNFPA).

Zusätzlich zu den sog. freiwilligen Beiträgen, bei denen die Geber die Höhe bestimmen, finanziert sich die technische Hilfe des VN-Systems auch durch Pflichtbeiträge der Mitgliedsstaaten zu den regulären Haushalten der verschiedenen Sonderorganisationen. Insgesamt verfügt das System über ein Finanzvolumen von 3 bis 4 Mrd. US-Dollar pro Jahr für technische Hilfe.

Leider weist es auch erhebliche Mängel auf.

Trotz diverser Ansätze zur Verbesserung (Weltbankkonsultativgruppen, UNDP-Round Tables etc.) ist es immer noch geprägt durch gravierende Koordinierungs- und Komplementaritätsdefizite zwischen den verschiedenen multilateralen Institutionen, aber vor allem zwischen multilateraler und bilateraler Geberseite. Lösungsansätze dürften hier angesichts der großen Zahl beteiligter Institutionen und Akteure sowie komplexerer Meinungsbildungsprozesse (insbesondere in den UN- und Sonderorganisationen) nicht leicht zu finden sein. Der letztes Jahr publizierte Bericht der Meltzer-Kommission an den amerikanischen Kongress zur Aufgabenneuordnung von Internationalem Währungsfonds und Weltbankgruppe ist daher ausdrücklich zu begrüßen, da er nicht nur die Reformierung der Washingtoner Bretton-Woods-Organisationen, sondern auch anderer multilateraler Entwicklungsorganisationen anstößt. Es ist so schnell wie möglich unter voller Nutzung unserer Möglichkeiten als Anteilseigner und großer Barzahler eine Reform der Struktur, Aufgabenverteilung und Arbeitseffizienz der internationalen Entwicklungsorganisationen aktiv anzugehen, um der weiteren Verschwendung von Mitgliedsbeiträgen bzw. Steuergeldern vorzubeugen und die Glaubwürdigkeit und

Akzeptanz gerade auch der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in der Öffentlichkeit zu steigern. Wenn notwendig, sollten auch konsequente Schritte wie der Austritt Deutschlands aus internationalen Organisationen ins Auge gefasst werden. In Betracht kommt zudem, über eine verstärkte Beteiligung an co-finanzierten Programmen und Projekten vermehrt Einfluss bzw. Koordinierungs- sowie Kooperationsdruck auf supranationale und multilaterale Entwicklungsorganisationen herbeizuführen.

Die oben erwähnten Koordinierungs- und Komplementaritätsdefizite können zudem durch eine striktere internationale Arbeitsteilung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik begrenzt werden. Bislang erstreckten sich die einzigen Bereiche, die man von bilateraler Geberseite mehr oder minder freiwillig der Domäne oder zumindest Federführung der multilateralen Kooperation überließ, auf Entwicklungsprojekte, die sich über mehrere Empfängerländer erstreckten und/oder die in einer finanziellen Größenordnung konzipiert waren, die ein bilateraler Geber unmöglich allein aufbringen konnte. Zusätzlich entließen die bilateralen Geber verstärkt kleine Empfängerländer in die alleinige Obhut der EU-Kommission bzw. der multilateralen Entwicklungsinstitutionen, um deren Absorptionsfähigkeit und schwache Verwaltungsstrukturen durch eine Masse bilateraler Geber nicht zu überfordern.

Gravierende Absorptions- und Verwaltungsdefizite existieren aber in einem Großteil von Entwicklungsländern mit niedrigem Entwicklungsniveau insbesondere in Afrika bzw. bei den so genannten „am wenigsten entwickelten Ländern“ (LDCs). Deshalb sollten sich zukünftig EU und multilaterale Geber wie insbesondere die Weltbank eher auf die zuletzt genannte Entwicklungsländergruppe konzentrieren, während die bilateralen Geber ihre dortige Entwicklungszusammenarbeit auf sektoralübergreifende und regionale Vorhaben limitieren.

Der Schwerpunkt der bilateralen Entwicklungskooperation sollte zukünftig auf die Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern einschließlich der Schwellen- und Transformationsländer konzentriert werden. Die Bundesregierung sollte in einer ressortübergreifenden „konzertierten Aktion“ mit der Wissenschaft und Wirtschaft in Sparten wie Wasser, Energie oder Umwelt deutsche „Markenartikel“ konzipieren, die Paketlösungen von der Problemanalyse über die Entwicklung technologischer Lösungen bis hin zur kommerziell rentablen Anwendung z.B. im Energiesektor oder dem Umweltschutz anbieten.

In diesem Zusammenhang möchte ich einen kleinen, für Sie als Angehörige des Akademikerstandes wichtigen Exkurs einfügen: Generell sollten Deutschland und seine Universitäten mehr Betonung auf die internationale Wissenschafts- und Technologiekooperation legen. Durch

tionale Wissenschafts- und Technologiekooperation legen. Durch eine Steigerung seiner internationalen Attraktivität muss der im Vergleich zu den USA oder Großbritannien zurückgefallene Studienstandort Deutschland gerade für junge Eliten auch aus Entwicklungs- und Transformationsstaaten erst wieder interessanter gemacht werden. Dies sollte flankiert werden durch eine Intensivierung der Stipendienförderung zugunsten ausländischer Studenten (besonders im Rahmen von Postgraduierten- und Hochbegabtenprogrammen) sowie durch Gründungen von Außenstellen deutscher Universitäten in Entwicklungs- und Transformationsländern (Beispiel: das bereits existierende deutsche Shanghai-Kolleg).

III. Der Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen

Nun noch einige Bemerkungen zum letztjährigen UN-Millenniums-Gipfel in New York. Dieser stellte das in der Geschichte bislang größte Spitzentreffen dar und legte in seiner Schlussklärung, der „Millennium-Deklaration“, die Ziele fest, mit denen die 55 Jahre alte und reformbedürftige Weltorganisation der UN ins 21. Jahrhundert geführt werden soll. Die 32 Punkte umfassende Deklaration beschreibt die UN als das unverzichtbare gemeinsame Haus der ganzen menschlichen Familie. Trotz verschiedener Uneinigkeiten zwischen einzelnen Mitgliedsländern und der Rufe nach Reformen insbesondere des Sicherheitsrates und der UN-Friedensmissionen während des Gipfels betont der Abschluss text eine zentrale Rolle der Organisation zur Sicherung des Weltfriedens. Darüber hinaus einigten sich die Unterzeichner der Abschlussklärung darauf, dass von der Globalisierung alle Menschen profitieren sollten. Konkret kamen die Teilnehmerländer des Gipfels überein, bis zum Jahr 2015 die Zahl der Ärmsten auf der Welt, die täglich von weniger als einem Dollar leben müssten, zu halbieren. Auch solle in den kommenden 15 Jahren jedem Kind der Erde eine Grundschulausbildung ermöglicht werden. Bis 2015 sollen laut Erklärung auch deutliche Fortschritte bei der Bekämpfung von Aids und anderen Epidemien erzielt werden.

Bundeskanzler Schröder gab auf dem Millenniums-Gipfel eine Erklärung ab, die aus den sonstigen eher unverbindlichen Statements der dort versammelten Staatsleute hervorstach: Er bot der Weltöffentlichkeit ein deutsches Aktionsprogramm 2015 zur Durchsetzung des eben genannten Armutsreduzierungsziels an und erntete damit viel Lob in der Medienöffentlichkeit. Doch wie in anderen Politikbereichen auch blieb in der praktischen Tagespolitik der rotgrünen Bundesregierung kaum etwas vom ursprünglich angekündigten ambitionösen Politikvorhaben übrig.

Denn das kürzlich von der Bundesregierung verabschiedete nationale Aktionsprogramm 2015 bringt inhaltlich absolut nichts Neues, da es eine bloße Vermengung des unter der alten Bundesregierung erarbeiteten

und bewährten Armutsbekämpfungskonzepts mit längst bekannten Elementen rot-grüner Entwicklungspolitik darstellt. Geradezu paradox ist, dass zur konkreten Umsetzung des Aktions(!)-Programms nichts gesagt bzw. am Textende lapidar die Erstellung eines weiteren „Umsetzungsplans“ angekündigt wird. Die Zielsetzung der Halbierung weltweiter extremer Armut innerhalb von 14 Jahren ist angesichts aktueller Zahlen zu Tendenzen der globalen Armutssituation schlicht utopisch: Armut hat leider in den vergangenen Jahren eher zugenommen und wird sich insbesondere angesichts des immer noch rasanten Bevölkerungswachstums nicht so rasch und massiv eindämmen lassen. Während ich die Fixierung einer von vornherein irrationalen Zielvorgabe durch die UN und ihren Generalsekretär noch als Appell an die Weltöffentlichkeit zu mehr globaler Solidarität durchgehen lasse, muss ich an ein von einer nationalen Regierung formuliertes Aktionsprogramm engere Maßstäbe hinsichtlich dessen politischer und praktischer Machbarkeit anlegen. Die Bundesregierung nimmt damit bewusst ein Glaubwürdigkeitsdilemma für die Entwicklungspolitik in Kauf und gefährdet die Bemühungen aller Entwicklungsfachleute und Entwicklungspolitiker zur Steigerung des Stellenwerts von Entwicklungspolitik in der deutschen Öffentlichkeitsmeinung. Dieses Glaubwürdigkeitsrisiko wird dadurch verschärft, dass dem Aktionsprogramm die notwendige Finanzgrundlage von der Bundesregierung verweigert wird: Nur wenige Wochen nach der Verabschiedung des Aktionsprogramms im Bundeskabinett kürzt dieselbe Bundesregierung den deutschen Entwicklungshaushalt für das kommende Jahr um sage und schreibe mehr als 5 Prozent und drückt ihn auf ein Jahrzehnte-Tief. Sie beraubt sich selbst damit nicht nur jeglicher internationaler Glaubwürdigkeit. Nein, sie kündigt damit auch die Solidarität mit den Armen dieser Welt auf und verabschiedet sich Schritt für Schritt für Schritt aus der Mitarbeit bei der Lösung globaler Zukunftsfragen wie z.B. der Begrenzung des Bevölkerungswachstums oder der Bewältigung weltumspannender Umweltprobleme. Hierbei darf auch die Frage erlaubt sein, wie die Bundesregierung reinen Gewissens US-Präsident Bush vorwerfen kann, er verletze internationale Vereinbarungen zum Klimaschutz, während sie selbst Deutschlands Beitrag zur Lösung globaler Entwicklungs- und Umweltfragen stetig ausdünn.

Wir sollten dieser unheilvollen Tendenz in der Politik der Bundesregierung möglichst bald und effektiv Einhalt gebieten. Hierfür möchte ich, basierend auf einer Idee von IWF-Chef Horst Köhler, folgenden, für manchen vielleicht mutigen Vorschlag machen: Wir sollten uns dazu durchringen, in einem formellen Gesetz festzulegen, dass Deutschland in spätestens zehn Jahren das 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung festgelegte sog. 0,7-Prozent-Ziel erreicht, d.h. öf-

fentliche Finanzmittel in Höhe von 0,7-Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen. Es ist ein Skandal, dass die rotgrüne Bundesregierung hier bislang alle ihre hehren Versprechen gebrochen und diese Haushaltsmarge auf für Deutschland beschämende 0,2 Prozent hat absinken lassen.

Wollen wir Deutschlands Ruf in der multilateralen Entwicklungskooperation nicht ernsthaft gefährden, wollen wir internationale Zweifel an Deutschlands Ernsthaftigkeit bei der Suche nach Lösungen aktueller globaler Probleme nicht nähren, so müssen wir die aktuelle Bundesregierung dazu bringen, ihren vollmundigen Ankündigungen auf internationalem Parkett endlich auch die notwendigen konkreten Umsetzungsschritte und Finanzen folgen zu lassen.

Multilaterale Organisationen und neue Formen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit / Die Rolle Deutschlands in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit — Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Dieser, die Konferenz abschließende Teil führte zu einer erneut lebhaften Diskussion, die keinen eindeutigen Schwerpunkt hatte, sondern zahlreiche Punkte aufgriff, die die beiden Referenten angesprochen hatten.

Hinsichtlich der von *Schurer* geschilderten **Paradigmenwechsel** in der Entwicklungspolitik wurde der Verdacht geäußert, es handele sich oftmals nur um neue Bezeichnungen, mit Labelling solle mitunter konzeptionelle Unbestimmtheit überdeckt werden. Demgegenüber wurde auf innerhalb der Vereinten Nationen stattfindende Diskussionen hingewiesen, die durchaus zu inhaltlichen Neubestimmungen führten. Hier sei insbesondere an den Dialog zwischen den Vereinten Nationen und den Bretton-Woods-Institutionen und das Comprehensive Development Framework zu erinnern (*Sucharipa*). Zustimmend wurde unterstrichen, daß Entwicklungspolitik noch immer einen langfristigen Lernprozeß darstelle (*Fuhr*). Hinsichtlich der von *Hedrich* pauschal geübten Kritik an der Arbeit des UNDP wurde gefordert, diese solle redlicher Weise konkretisiert werden, da dort letztendlich Fortschritte erzielt worden seien (*Sucharipa*, insoweit zustimmend *Hedrich*).

Nachdem problematisiert worden war, ob heute die **Voraussetzungen von Entwicklungen** tatsächlich bekannt seien (*Fuhr*), arbeitete *Hedrich* heraus, wie sich das politische Klima während der letzten drei Jahrzehnte verändert habe. Ein Dialog über Menschenrechte und Korruption, aber auch über andere Aspekte dessen, was als Good-Governance bezeichnet werde und letztlich das charakterisiere, worauf ein wirksamer Entwicklungsprozeß nicht verzichten könne, sei inzwischen möglich geworden. Ein Mindestmaß von politischer **Partizipation** der von einer Entscheidung betroffenen Menschen sei unabdingbar. Daß daraus keine sofortige, deckungsgleiche Übertragung westlicher Demokratieformen folge, sei ebenso klar, wie der Umstand, solche Prozesse – einmal eingeleitet – nur mit Gewalt unterdrückt und abgebrochen werden könnten. Dies zeige nicht zuletzt der Blick in die deutsche Geschichte, wo aus der wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Bürgertums auch die politische Beteiligung gefolgt sei. Letztendlich, so *Hedrich*, könne nur ein

Gleichklang von wirtschaftlicher und politischer Entwicklung Erfolge zeitigen. Für diesen Erfolg unabdingbar sei darüber hinaus die uneingeschränkte Beteiligung von Frauen.

Zum Schluß wurde diskutiert, in welchem Ausmaß es Überschneidungen zwischen den Bereichen Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik und Friedenspolitik gäbe. Die Anwesenden waren sich einig, daß aus dem erweiterten Sicherheits- und Friedensbegriff eine enge Verflechtung sämtlicher politischer Aktivitäten in diesen Bereichen folge (*Hedrich, Schurer*). Es wurde unterstrichen, daß deutsche Außenpolitik heute von ihrem Wesen her **Friedenspolitik** sei (*Hedrich*).

Autoren

Stephan Bergmann, M.A.

Studium der Publizistik, Germanistik und Politikwissenschaft in Berlin und München, 1972 Studienabschluß in München mit M.A., ab 1970 freier Journalist mit den Schwerpunkten Entwicklungs- und Außenpolitik. Seit 1977 festangestellter Redakteur beim Bayerischen Rundfunk/Fernsehen: Sozial-, Innen-, Außenpolitik, jetzt Redaktionsgruppenleiter Ausland Fernsehen beim Bayerischen Rundfunk, tritt am Bildschirm als Moderator von Euroblick (Bayerisches Fernsehen), Sonder-sendungen in den ARD (Brennpunkt) und BFS (Glasklar) sowie als Kommentator in den ARD-Tagesthemen auf. Inhaltliche Schwerpunkte: Nahost, Balkan, EU-Politik. Autor zahlreicher Magazinbeiträge und längerer Reportagen (z.B. Zypern, Israel, Griechenland), seit 1981 nebenberuflich tätig als Lehrbeauftragter für Fernsehjournalismus (Universitäten München und Eichstätt sowie Bayerische Akademie für Fernsehen), seit 1995 Mitglied der Landessynode der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern sowie des Kuratoriums der Evangelischen Akademie Tutzing.

Wolfgang Ehrhart

Studium der Philosophie, Politikwissenschaft und Germanistik in Bonn, 1. und 2. Staatsexamen, Dozent, von 1990 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter für Außen- und Sicherheitspolitik im Deutschen Bundestag bei Dr. Eberhard Brecht, MdB. Seit 2000 außenpolitischer Referent der SPD-Bundestagsfraktion, Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Dr. Brigitte Hamm

Studium der Fächer Ethnologie, Politikwissenschaft, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Gerhard-Mercator Universität Duisburg; Dissertation: „Empirische Analysen über politische Menschenrechte – Perspektiven für den internationalen Schutz der Menschenrechte“ (s. auch INEF-Reports 36 und 37). Aktuelle Forschungsinteressen richten sich auf die Einbindung der Menschenrechte in andere Politikfelder, z.B. Entwicklungspolitik, und auf die Verantwortung der Privatwirtschaft für

den Menschenrechtsschutz. Neuere Publikationen zu diesen Themenbereichen: *A Human Rights Approach to Development*, in: Human Rights Quarterly, 2001; *Zum Einfluß multinationaler Konzerne auf den staatlichen Menschenrechtsschutz in Ländern des Südens*, in: Jahrbuch der Menschenrechte 2002.

Ref. jur. Jana Hasse

Studium der Rechtswissenschaft, 1. Staatsexamen 1999, seit 2/2001 im Referendariat, von 9/1999 bis 12/2000 Mitarbeit am Forschungsprojekt „Frieden durch Recht“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Themenschwerpunkt: Internationale Gerichtsbarkeit, insbes. Internationale Strafgerichtsbarkeit, Mitherausgabe mehrerer Bände der Schriftenreihe „Frieden durch Recht“ innerhalb der Schriftenreihe „Demokratie, Sicherheit und Frieden“ des IFSH zu Fragen des Völkerrechts und der Menschenrechte, 1. Vorsitzende der „Global Academics e.V.“.

Klaus-Jürgen Hedrich, MdB, Staatssekretär a.D.

Studium der Theologie und der englischen Philologie an der Universität Göttingen, 1970-71 Referendariat am Gymnasium Ernestinum in Celle, 1971-74 Unterricht als Studienrat am Herzog-Ernst-Gymnasium Celle, seit 1961 Mitglied der CDU in verschiedenen Führungspositionen Seit 1961 ist er Mitglied der CDU in verschiedenen Führungspositionen: stellvertretender Landesvorsitzender der Jungen Union Hannover, seit 1972 Kreistagsabgeordneter, Mitglied im Landesvorstand der CDU Niedersachsen, Mitglied des niedersächsischen Landtags. Seit 1983 ist er im Deutschen Bundestag Abgeordneter des Wahlkreises Celle / Uelzen. Im politischen Bereich ist er schwerpunktmäßig im Bereich Entwicklungs- und Außenpolitik engagiert: Mitglied des Verteidigungsausschusses, Mitglied des Finanzausschusses, stellvertretendes Mitglied im Auswärtigen Ausschuß, Mitglied im Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Arbeitsgruppe wirtschaftliche Zusammenarbeit, Vorsitzender der Deutsch-ASEAN-Parlamentariergruppe. Mitglied der Atlantik-Brücke, 11/ 94 – 09/98 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, seit Nov. 1998 Entwicklungshilfepolitischer Sprecher der CDU/CSU Fraktion und Vorsitzender der Arbeits-

gruppe wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der CDU/CSU Fraktion.

Dr. Andreas Obser

Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaft in Konstanz, Stockholm und Toronto, 1990 Diplom-Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz, 1997 Promotion an der Universität Leipzig. Seit Oktober 1998 Hochschulassistent am Lehrstuhl Internationale Politik der Universität Potsdam. Projektleitung, Vorstandsmitglied und Mitarbeit im Schwerpunktprogramm Global Change der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), der European Evaluation Society (EES), der International Studies Association (ISA), der American Society for Public Administration (ASPA) und des International Human Dimensions Programme of Global Environmental Change (IHDP). Forschungs- und Beratungstätigkeiten mit dem BMZ, GTZ, SIDA, CIDA, USAID, EU-Kommission, OECD/DAC, UNDP und Weltbank. Gutachtereinsätze in Benin, Brasilien, China, Elfenbeinküste, Indien, Indonesien, Israel, Kenia, Nepal, Peru, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Türkei, Vietnam, Zimbabwe.

Stefanie Schurer

Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt auf den Fragen der Internationalen Beziehungen und der Entwicklungspolitik, v.a. des Managements internationaler Policy Prozesse, Reformen bi- und multilateraler Entwicklungsagenturen und sektorspezifisch auf Armutsreduzierung und Public Sector Reform, studienbegleitende Praktika bei bi- und multilateralen Organisationen (Weltbank, UNDP, BMZ) sowie bei einer NGO in Peru, seit 1999 Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Politik der Universität Potsdam.

Professor (FH) Dr. Sibylle Tönnies

Studium der Rechtswissenschaft (Kiel und Freiburg) und Soziologie (London School of Economics), für einige Jahre Tätigkeit als Rechtsanwältin, Professorin an der (Fach-) Hochschule Bremen im Fachbereich Sozialwesen.



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704