



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Klaus Hübner | Winrich Kühne | Wibke Hansen | Julia Hett |
Otto Lampe | Markus Lederer | Andreas Obser | Peter H. Sand |
Ekkehard Strauß

Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen

Potsdam, 25./26. Juni 2004

Potsdamer UNO-Konferenzen

Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen

Potsdam, 25./26. Juni 2004

Klaus Hübner
Winrich Kühne/Wibke Hansen/Julia Hett
Otto Lampe
Markus Lederer/Andreas Obser
Peter H. Sand
Ekkehard Strauß

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, Dezember 2004

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
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus4-77187](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-77187)
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-77187>

Vorwort

Am 25. und 26. Juni 2004 fand die sechste Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen an der Universität Potsdam statt. Die Konferenz befaßte sich mit dem Thema „Integrative Konzepte in der Reform der Vereinten Nationen“.

Kennzeichnend für die „Potsdamer UNO-Konferenzen“, die traditionell am letzten Wochenende im Juni veranstaltet werden, sind die Verbindung von Wissenschaft und Praxis auf der einen Seite und die Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen auf der anderen. Sieben Referate beschäftigten sich mit bisher nicht oder nicht genügend in der Arbeit der Vereinten Nationen einbezogenen Aspekten bei der Struktur-Reform. Die nachstehend abgedruckten sechs Beiträge – von Dr. Jochen Prantl, der zum Thema „Informelle Staatengruppen als Instrument zur Konfliktregulierung: Auswirkungen auf die Arbeitsweise des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen“ referiert hatte, lag bei der Drucklegung der Broschüre kein Manuskript vor – und die zugehörigen Diskussionen, die hier zusammengefaßt wiedergegeben werden, geben ein anschauliches Bild von der Komplexität der Aufgabe „UN-Reform“.

Die damit verbundenen Fragen, die für das zukünftige Funktionieren der Vereinten Nationen, aber auch für das Klima innerhalb der internationalen Gemeinschaft sehr wichtig sind, werden in dieser Dokumentation diskutiert. Die im Forschungskreis vertretene deutschsprachige UN-Forschung machte auf der Konferenz deutlich, daß man zu kurz greift, wenn sich die Reformdiskussion auf den ständigen Sitz für die Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat beschränkt. Der Forschungskreis möchte mit dieser Broschüre allen Interessierten die Möglichkeit geben, andere, nicht minder wichtige Aspekte dieser Diskussion kennenzulernen.

Der Forschungskreis dankt der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam für die Gastfreundschaft und dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam für die Kooperation bei der Organisation der Konferenz.

Potsdam, im November 2004

Dr. iur. Norman Weiß
Konferenzleitung

Dr. phil. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte
Nationen, Koordinator

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

Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen

Inhaltsübersicht

Klaus Hüfner	
Strukturprobleme der deutschen UN-Politik	7
Diskussionszusammenfassung	20
Otto Lampe	
Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Zivilgesellschaft – aus der Perspektive der deutschen Außenpolitik	21
Diskussionszusammenfassung	25
Winrich Kühne/Wibke Hansen/Julia Hett	
Ziviles Personal in Friedenseinsätzen und Wahlbeobachtung – Die Rolle des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)	27
Diskussionszusammenfassung	36
Peter H. Sand	
Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform? ..	38
Diskussionszusammenfassung	45
Markus Lederer/Andreas Obser	
Neue Tendenzen in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nation	46
Diskussionszusammenfassung	57
Ekkehard Strauß	
UN-Reform und Menschenrechte	59
Autorenverzeichnis	69

Strukturprobleme der deutschen UN-Politik

Klaus Hüfner

Einleitung

Anlässlich der Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin hat Bundeskanzler Gerhard Schröder am 19. März 2004 betont, dass die deutsche Sicherheitspolitik einem umfassenden Sicherheitsbegriff folgt:

„Unser Instrumentarium erschöpft sich nicht in militärischen Mitteln. Zur Krisenprävention und Krisenbewältigung gehören diplomatische, rechtstaatliche wie wirtschaftliche, aber auch ökologische, soziale und entwicklungspolitische Ansätze.“¹

Dieses Konzept einer umfassenden Sicherheit, das erst Ende der 80er Jahre von Michail Gorbatschow in die UN-Debatte wieder eingeführt und zunächst von den westlichen Industriestaaten pauschal abgelehnt wurde, ist übrigens auch integraler Bestandteil der UN-Charta; es impliziert eine zunehmende Vernetzung der Problemfelder und verlangt eine entsprechende Bearbeitung. Bei gleichzeitiger Fragmentierung der Entscheidungsträger wird jedoch das Problem der Koordinierung komplexer und schwieriger.

Wir befinden uns daher in einem Spannungsfeld: Einerseits nimmt die Interdependenz der Probleme zu und erfordert einen integrierten Politik-Ansatz, andererseits macht die bestehende Arbeitsteilung es nahezu unmöglich, den zunehmenden Bedarf an Koordinierung und Kohärenz durch geeignete Maßnahmen zu erfüllen.

Mit diesem Dilemma sind übrigens alle Regierungen konfrontiert, aber in den folgenden Ausführungen geht es darum, auf die Strukturprobleme der deutschen UN-Politik näher einzugehen. Für die Bundesregierung lautet die entscheidende Frage, wer in Berlin die Koordinierungsfunktion wahrnehmen soll, um ein Mindestmaß an kohärenter UN-Politik zu erzielen.

¹ Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik: „Grundsätze und Instrumente deutscher Sicherheitspolitik“, 19. März 2004, Berlin; Quelle: <http://www.bundesregierung.de/Reden-Interviews/Reden-,11636.624649/rede/Rede-von-Bundeskanzler-Schroed.htm>

Bundeskanzler Schröder plädierte für einen multinationalen Ansatz und für erhöhte multilaterale Zusammenarbeit; er forderte, dass die Vereinten Nationen ihre Strukturen und Instrumente an die veränderten Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anpassen müssen. Er erhoffte sich davon „neuen Schwung für den schon viel zu lange stockenden Reformprozess“.² Gemeint ist damit die längst überfällige Reform und Erweiterung des Sicherheitsrates, wobei er für Deutschland einen ständigen Sitz einforderte. Aber hierbei handelt es sich nur um einen, nicht unwichtigen Teilaspekt der Reform der Vereinten Nationen, für die die Mitgliedstaaten verantwortlich sind.

An dieser Stelle soll nicht weiter auf die Probleme eingegangen werden, die mit einer Revision der UN-Charta verbunden sind. Hierfür sind extrem hohe Hürden zu überwinden. Neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung und einer entsprechenden Anzahl von Ratifikationen besitzen die fünf ständigen Sicherheitsrats-Mitglieder ein Veto-Recht, d.h. eine Charta-Revision kann erst dann in Kraft treten, wenn alle fünf ständigen Mitglieder diese ratifiziert haben.

Generell ist anzumerken, dass eine Reform der Vereinten Nationen ein „Dauerbrenner“ ist und bleiben wird, denn die weltpolitischen und -ökonomischen Rahmenbedingungen der Vereinten Nationen sind ständigen Veränderungen unterworfen und verlangen daher eingebaute flexible Anpassungsmuster im Kontext einer umfassenden Charta-Revision, die neben dem Sicherheitsrat auch die anderen Hauptorgane Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, Internationaler Gerichtshof und Sekretariat und deren Verhältnis untereinander einschließen, d.h. eine „Paket-Lösung“, welche den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten einerseits und dem Konzept einer umfassenden Sicherheit andererseits gerecht wird.

Mehr noch: Eine umfassende, mit einer Charta-Revision verbundene Reform der Vereinten Nationen wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich in einer entsprechenden Reform der für die UN-Politik zuständigen nationalen Ministerien widerspiegelt.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist dabei für die gegenwärtige Situation festzuhalten: Trotz aller Behauptungen der betreffenden Ministerien, die bei geäußelter Kritik stets beteuerten, dass Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme etwa unter der Vielzahl der mitwirkenden Bundesministerien bei UN-Weltkonferenzen (vgl. Tabelle 1) gelöst werden konnten, wurde in der Vergangenheit immer wieder deutlich, dass sowohl intra- als auch interministerielle Probleme auftauchten. Im folgenden soll auf diese Strukturprobleme näher eingegangen werden.

² Ebd.

Tabelle 1:

Zuständigkeiten der Bundesministerien für Weltkonferenzen der Vereinten Nationen

Weltkonferenz	Federführung	Mitwirkung
Kindergipfel 1990, New York	BMFSFJ	vor allem BMZ, AA
Weltkonferenz über Umwelt und Entwicklung 1992, Rio de Janeiro	BMU + BMZ	AA, zahlreiche andere
Weltkonferenz über Menschenrechte 1993, Wien	AA	BMJ, BMZ, zahlreiche andere
Weltbevölkerungskonferenz 1994, Kairo	BMI	BMZ, AA, zahlreiche andere
Weltfrauenkonferenz 1995, Peking	BMFSFJ	alle anderen
Weltsozialgipfel 1995, Kopenhagen	BMA (Federführung; Folgeprozess: BMZ)	BMZ, AA, zahlreiche andere
Konferenz über menschenwürdiges Wohnen 1996, Istanbul	BMZ	AA, zahlreiche andere

1. Außenpolitik vs. Außenbeziehungen

Wenn von „Außenpolitik“ die Rede ist, wird stets davon ausgegangen, dass die nationalen Interessen Deutschlands vom Auswärtigen Amt (oder dem Bundeskanzleramt) vertreten werden. Eberwein/Kaiser haben 1998 eine Definition eingeführt, die zwischen „Außenpolitik“ einerseits und „Außenbeziehungen“ andererseits unterscheidet: „Während ‚Außenpolitik‘ der Wahrnehmung der von den zuständigen Institutionen – dem Kabinett, dem Bundeskanzler und dem für die Ausführung zuständigen Auswärtigen Amt (AA) – offiziell definierten gesamtstaatlichen Interessen dient, umfassen ‚Außenbeziehungen‘ die Gesamtheit der Auslandsbeziehungen aller anderen politischen und gesellschaftlichen Akteure, also etwa der Fachministerien, Parteien und Verbände“³.

Hier soll nur auf das Verhältnis von Auswärtigem Amt und Fachministerien eingegangen werden. Dabei wird deutlich, dass im Kontext der multilateralen Zusammenarbeit diese definitorische Differenzierung zwar *de iure*, aber keineswegs *de facto* von Nutzen ist. Beispielweise haben die UN-Weltkonferenzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich gezeigt, dass in der Mehrzahl der Fälle die Zuständigkeit bei den Fachministerien lag, die dann auch als Repräsentanten deutscher Außenpolitik auftraten (vgl. Tabelle 1).

³ Eberwein, Wolf-Dieter, Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München 1998, S. 2.

Wenn Deutschland von mehreren Fachministerien vertreten wird und sich kein Konsens etwa zu Abschlusserklärungen herstellen lässt, dann bleibt im Extremfall der Delegationsleitung nichts anderes übrig, als den Bundeskanzler mitten in der Nacht aus dem Bett zu holen, um eine Entscheidung zu treffen (so geschehen auf der UNCTAD IV im Mai 1976 in Nairobi). Oder es gelingt lediglich eine Einigung auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners (Grundsatz der negativen Koordination).

Ein weiteres Beispiel: 1996 hat der damalige BMZ-Minister Spranger öffentlich für den Austritt Deutschlands aus der UNIDO plädiert. Außenminister Kinkel war dagegen, u.a. weil er eine Schwächung seiner Bemühungen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat befürchtete. Erst nach deutlicher Intervention setzte er sich im Bundeskabinett gegen Spranger durch.

Es muss nicht immer zu manifesten Konflikten kommen, die in Deutschland oder auch vor Foren des UN-Systems zutage treten. Es existieren vielmehr zahlreiche latente Konflikte, die teilweise Jahr für Jahr ausgetragen werden, wie z.B. der Versuch des Auswärtigen Amtes, den jährlichen Pflicht-Beitrag zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen innerhalb der ersten vier Wochen eines Kalenderjahres pünktlich und vollständig zu zahlen, der bisher stets – offensichtlich mit Zustimmung des Bundeskanzlers – vom Finanzminister abgeblockt wurde, obwohl – wie in der Vergangenheit geschehen – Wechselkursschwankungen gegenüber dem US-Dollar sich trotz Zinseinnahmen zum Nachteil für den „deutschen Steuerzahler“ auswirken können.

Auch der Versuch des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), nicht zuletzt aus Gründen zunehmender Personalknappheit, stärker von bi- auf multilaterale Entwicklungszusammenarbeit umzusteigen, enthält einen vorprogrammierten Konflikt, da diese Zusammenarbeit überwiegend über freiwillige Beitragsleistungen an das UN-System (u.a. UNDP, UNHCR, UNFPA, WFP) erfolgt, diese aber für den Finanzminister – im Unterschied zu den Pflicht-Beiträgen – eher die Möglichkeit für Kürzungen bietet, die er angesichts der gegenwärtig äußerst knappen öffentlichen Haushaltsmittel auch anstrebt.

Darüber hinaus gilt, dass Außenpolitik heute komplexer denn je geworden ist; sie lässt sich nicht mehr von einem Ministerium verwalten oder gestalten. Im Zeitalter der Globalisierung und einer zunehmenden Global Governance verlieren die nationalen Regierungen einerseits zunehmend ihre Handlungsfähigkeit, andererseits lassen sich die Grenzziehungen zwischen Außen- und Innenpolitik nicht mehr aufrechterhalten, wie Krip-

pendorff bereits vor 40 Jahren postulierte.⁴ Wegen der höchst unterschiedlichen Interessen einzelner Fachministerien ist das Konfliktpotenzial außerordentlich groß und führt zu Inkohärenzen ihrer Politiken im UN-System. Der Koordinierungsbedarf ist daher auf der nationalen Ebene enorm; er muss *ex ante*, nicht *ex post* erfolgen. Andernfalls droht das Kohärenzproblem zur „Kohärenzfalle“ (Kevenhörster) zu werden.⁵

Für Deutschland sind die Koordinierungsprobleme noch schwieriger zu lösen: Einerseits sind im Innenverhältnis Zuständigkeiten und Aktivitäten der 16 Bundesländer (z.B. im Bildungs- und Kulturbereich) zu berücksichtigen.

Andererseits bedeutet es im Außenverhältnis, dass durch die EU-Mitgliedschaft erhebliche Inkonsistenzen auftreten können, die es zu beseitigen gilt (z.B. in den Bereichen Handel, Landwirtschaft oder Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)). Durch die Erweiterung der EU von 15 auf 25 Mitgliedstaaten ist die Koordinierungsproblematik auf dieser multistaatlichen Ebene noch komplexer und damit schwieriger geworden; das Beispiel der Bemühungen Deutschlands um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zeigt hier deutlich die Schwierigkeiten auf.

2. UN-Politik = UN-System-Politik

Wenn im folgenden von einer UN-Politik die Rede ist, dann ist darunter nicht nur die Politik gegenüber bzw. in den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganen (Fonds und Programme), sondern auch gegenüber den UN-Sonderorganisationen zu verstehen. Eigentlich müsste man von der Notwendigkeit einer deutschen *UN-System-Politik* sprechen.

Dies ist wie folgt zu begründen: Erstens gibt es keine Sonderorganisation, die rein technische Probleme abarbeitet, ohne zugleich mit politischen Fragen konfrontiert zu werden, die in ihrem Plenarorgan zur Entscheidung anstehen. Zweitens dienen alle Sonderorganisationen dem übergeordneten UN-Ziel Frieden und Sicherheit, wobei die Mehrdimensionalität der Sicherheitsdefinition, wie erwähnt, bereits in der UN-Charta vorhanden ist. Drittens wurde diese Sichtweise interdependenten Denkens und Handelns nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sowohl bei Boutros Boutros-Ghali (in seinen drei Agenden) als auch bei Kofi Annan in seinen Reform-Initiativen stets hervorgehoben.

⁴ Krippendorff, Ekkehart: Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben. In: Politische Vierteljahresschrift 4/3, 1963, S.243-266.

⁵ Kevenhörster, Paul: Kohärenzfalle – die Suche nach einem Ausweg. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 185-186.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die Globalisierungstendenzen im ökonomischen und technologischen Bereich weiter und verstärkt zugenommen. Mit anderen Worten: Die Rahmenbedingungen haben sich erheblich verändert; mehr noch, dieser Prozess hat an Geschwindigkeit zugenommen, so dass die politischen Anpassungsprozesse erheblich nachhinken.

Dies gilt sowohl für die Funktionen und Strukturen des UN-Systems als auch – und stärker noch – für die nationale UN-Politik. Das Auswärtige Amt besitzt zwar weiterhin eine herausragende Stellung, hat aber seine traditionelle Monopolstellung verloren. Die Zahl der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in den Außenbeziehungen hat erheblich zugenommen, so dass der Koordinierungsbedarf mit der Zivilgesellschaft (NGOs und Privatwirtschaft) als zusätzliche Anforderung an eine deutsche UN-System-Politik an Bedeutung gewonnen hat, worauf im folgenden jedoch nicht näher eingegangen werden kann.

Im UN-System haben Kofi Annan und sein Vorgänger Boutros Boutros-Ghali betont, dass Reformen als ein permanenter Anpassungsprozess zu verstehen sind. Reformen des UN-Systems implizieren zugleich Reformen der nationalen UN-Politiken. Die Interdependenz wird allzu gern außer Acht gelassen. Vielmehr neigen die Mitgliedstaaten dazu, den „Schwarzen Peter“ den Sekretariaten des UN-Systems zuzuschieben. Sie wollen nicht erkennen, dass die Schwächen des UN-Systems zugleich Schwächen ihrer eigenen UN-Politiken sind. Diese Schuldzuweisungstendenzen sind nicht nur ungerechtfertigt, sie fügen vielmehr dem UN-System Schaden zu, obwohl die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten jede Möglichkeit nutzen, um zu behaupten, dass sie sich für eine Stärkung des UN-Systems einsetzen. Diese Doppelzüngigkeit hält weiterhin an und wird verstärkt durch eine inkohärente nationale UN-Politik. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für die Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten.

3. Die Herausforderungen durch das UN-System

Die *Legitimation* des UN-Systems, d.h. dessen eigentliche Macht besteht darin, dass es seine Mitgliedstaaten ständig und zunehmend zwingt, über globale Probleme nachzudenken und entsprechende Lösungsmuster zu entwickeln. Das UN-System kann aber nur zu Maßnahmen und konkreten Aktionen anregen, die Verantwortung der Umsetzung und Finanzierung liegt vor allem bei den Mitgliedstaaten.

Das UN-System thematisiert das Eigengewicht der Sachgesetzlichkeit der globalen Probleme, wie die Weltkonferenzen der 90er Jahre gezeigt haben. Eigentlich müssten die Mitgliedstaaten an deren Lösung aus objektiven Zwängen heraus interessiert sein; der feierliche Millenniums-

Gipfel zeigte, wie Kofi A. Annan die Mitgliedstaaten in die Verantwortung nehmen will. Sein alljährlicher Monitoring-Bericht⁶ dramatisiert diesen Prozess zum Lernen und entsprechenden Handeln. Die Zwischenbilanz zu den Millenniumszielen im Herbst 2005 wird zeigen, ob und wie erfolgreich seitens der Mitgliedstaaten gehandelt wurde.

Dies stellt eine ständige Herausforderung an die Mitgliedstaaten und deren Administrationen dar. Die entscheidenden Fragen lauten nun: Sind die nationalen Verwaltungen und deren politische Spitzen zum Lernen und Handeln willens und fähig? Weisen sie die notwendige Flexibilität auf, um die Reaktionsgeschwindigkeit zum politischen Handeln zu verkürzen? Oder erfolgt dieses Handeln wider besseres Wissen, weil die nationalen Administrationen nicht konsensfähig sind, nicht in der Lage sind, eine kohärente UN-Politik zu entwickeln?

4. Koordinierungsprobleme auf der Bundesebene

Die Forderung nach einer größeren Politik-Kohärenz ist nicht neu. Sie manifestiert sich besonders deutlich bei Bundestagswahlen, wo dann immer wieder eine Zusammenlegung von AA und BMZ gefordert wird. Aber dies ist nur die Spitze des Eisbergs, wenn es um die Frage einer kohärenten deutschen UN-Politik geht. Heute gibt es faktisch kein Bundesministerium, das nicht in der einen oder anderen Form UN-Politik betreibt. Niemand weiß genau, wie viele Referate in welchen Ministerien Außenkontakte mit Institutionen des UN-Systems haben. Insgesamt gibt es gegenwärtig etwa 340 Referate in Bundesministerien, die mit internationalen Aufgaben befasst sind, davon etwa 280 Referate mit Aufgaben über die EU-Grenzen hinaus (Eberlei/Weller)⁷. Es ist daher davon auszugehen, dass etwa 150 bis 180 Referate auch Beziehungen mit dem UN-System unterhalten.

Ein *Mangel an Politik-Kohärenz* hat mehrere Auswirkungen. Auf der politischen Ebene ist ein *Verlust an Glaubwürdigkeit* zu verzeichnen. Zugleich treten zwei weitere Effekte auf: Einerseits werden die angestrebten Ziele nicht erreicht (= *Ineffektivität*), andererseits werden knappe Finanzressourcen verschwendet (= *Ineffizienz*).

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung ist das Auswärtige Amt (AA) für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen und damit auch für die deutschen Beziehungen zum UN-System zu-

⁶ United Nations, Report of the Secretary-General: Implementation of the UN Millennium Declaration 2004, UN Doc. A/59/282.

⁷ Eberlei, Walter, Weller, Christoph: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 2001, 51 S. (<http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf>).

ständig. Im Auswärtigen Amt wurde 1998 der Arbeitsstab „Globale Fragen“ und 1999 das Forum „Globale Fragen“ gegründet, wobei letzteres vor allem die Öffentlichkeitsarbeit mit den NGOs wahrnimmt. Die im AA zuständige Abteilung trägt den Namen „Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe“, deren Leiter zugleich „Beauftragter für Globale Fragen“ ist. Damit wurde der Anspruch des AA erneut manifestiert. Aber die Realität ist deutlich komplexer.

Selbst die Ständigen Vertretungen an UN-Orten wie New York, Genf und Wien können keine Schlüsselpositionen ausschließlich zugunsten des AA einnehmen, weil dort auch Beamte anderer Ministerien an der Arbeit beteiligt sind (in New York z.B. Vertreter des BMZ, BMF und BMV), deren informelle Interaktionen mit ihren Ministerien die Monopolstellung des AA tendenziell durchlöchern. Dies kann auch bei den sog. Quereinsteigern aus den Bundesministerien in das UN-System angenommen werden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (zuständig für UNDP, UNFPA, IFAD, UNIDO, Weltbank-Gruppe und WFP) weist einen Haushalt auf, der mehr als doppelt so hoch ist wie der des AA; das BMZ kann einen weit höheren Anteil für operative Fähigkeiten einsetzen als das AA, dessen Haushalt einen deutlich höheren Anteil an Personalkosten aufweist.

Zahlreiche andere Bundesministerien melden Zuständigkeiten an und wirken an der deutschen UN-System-Politik mit. Die Umweltpolitik des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) versteht sich angesichts der Vielzahl globaler Umweltprobleme mit ihren grenzüberschreitenden Auswirkungen zunehmend auch als Ministerium für „Umweltaußenpolitik“. Bereits Anfang der 90er Jahre hatte Bundeskanzler Helmut Kohl den Schutz des globalen Klimas und die nachhaltige Entwicklung als „Prioritäten des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet. Neben dem UN-Umweltprogramm gibt es heute faktisch keine Sonderorganisation, die sich nicht im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch mit Umweltfragen befasst. Dies gilt auch auf der nationalen Ebene für die Mehrzahl der Bundesministerien.

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) weist eine Reihe von Zuständigkeiten auf: unter anderem für ICAO, IMU, WIPO, den Internationalen Seegerichtshof, die Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL), die UN-Menschenrechtskommission (Federführung: AA). Ferner ist das BMJ verantwortlich für die Staatenberichte an die Menschenrechtsvertragsorgane, wobei die Zuständigkeiten für die eigentliche Berichtserstattung auch bei anderen Fachministerien liegen (für den Sozialpakt: BMWA, für das Übereinkommen gegen Diskriminierung der Frau

und das Übereinkommen für die Rechte des Kindes: BMFSFJ). Selbst ist das BMJ für den Zivilpakt, das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und das Übereinkommen gegen Folter zuständig.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beansprucht Mitwirkung und Mitsprache bei vielen Themen der internationalen Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik; es vertritt Deutschland im IWF. Zu Recht wird das BMF oftmals als Superministerium bezeichnet, das aufgrund seiner Finanzhoheit in alle internationalen Aufgabenbereiche und damit auch Fachministerien hineinwirkt. Einerseits ist es an der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne der anderen Fachministerien beteiligt, andererseits beansprucht es überall dort Mitspracherechte, wo über Außenpolitik mit finanziellen Implikationen verhandelt wird. Es gilt als der härteste Verfechter eines nominalen Nullwachstums der ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Das BMF hat sich intensiv an den Vorbereitungen der Weltkonferenzen sowie den Folgekonferenzen (+5, +10) beteiligt, wobei stets die Devise galt: Es dürfen keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen eingegangen werden.

5. Strukturelle Reform-Optionen

Weller kommt zu dem Schluss, dass die deutsche Außenpolitik – und damit auch die UN-System-Politik – in einem „gigantischen Geflecht von interministerieller Koordination“ stattfindet und eine zentrale Koordinierungsinstanz fehlt, die für politische Zielvorgaben zuständig wäre: „Das Auswärtige Amt hat weder die Kapazitäten noch das politische Potenzial, die anderen Ministerien auf eine kohärente globale Strukturpolitik festzulegen; das Kanzleramt spielt erst dann eine wichtige Rolle, wenn die interministerielle Selbstkoordination zu keinem Ergebnis kommt. Dem BMZ fehlen sowohl das politische Gewicht als auch die inhaltlichen Kompetenzen, um die Rolle des Kohärenzmanagers zu übernehmen“.⁸

Es gibt eine Vielzahl von Lösungsvorschlägen und Ideen, strukturelle Reformen durchzuführen, um ein höheres Maß an UN-politischer Kohärenz zu erzielen. Im folgenden sollen einige Lösungswege genannt werden, um das Spektrum der Reform-Optionen aufzuzeigen. Vorweg sei bereits gesagt, dass es eine „optimale Lösung“ nicht gibt und auch nicht geben kann, aber eine „zweitbeste Lösung“ sollte zumindest in dem Sinne angedacht werden, dass ein höherer Grad an Kohärenz angestrebt wird.

Lösung 1: Eingliederung des BMZ in das Auswärtige Amt. Wegen der Überschneidungen der Aufgabenfelder erscheint dieser Vorschlag plau-

⁸ Weller, Christoph: Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 183.

sibel, führt aber in der Konsequenz zu einem riesigen Ministerium mit einem erhöhten intra-ministeriellen Koordinierungsbedarf. Mit anderen Worten: Aus inter-ministeriellen werden intra-ministerielle Koordinierungsprobleme, die angesichts der alle drei Jahre erfolgenden Rotation des AA-Personals nicht zu bewältigen sind. Nach Kevenhörster würde dieser Vorschlag „den ohnehin niedrigen Stellenwert der Entwicklungspolitik weiter absenken, Ressourcen und Instrumente dieser Politik vollends zum Steinbruch machen und das Kohärenzproblem auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner lösen – der Umdefinition entwicklungspolitischer Querschnittsaufgaben als Zusatzaufgaben auswärtiger Politik“.⁹

Lösung 2: Ausweitung der Kompetenzen des BMZ, das zum Querschnitts- oder gar Superministerium mit der politischen Priorität für das UN-System ausgebaut wird. Dieser Vorschlag impliziert, dass u.a. die humanitäre Hilfe aus dem AA, die Schulden- und Rohstoff-Politik aus dem BMF und BMWA, die internationale Agrarpolitik aus dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft auszulagern wäre. Die Zahl der Verlagerung von Kompetenzen, um eine kohärente UN-System-Politik anzustreben, wäre jedoch weitaus größer und nicht zu realisieren. Der entstehende inter- und intra-ministerielle Koordinierungsbedarf wäre enorm.

Lösung 3: Stärkung der Monitorings- und Koordinierungsaufgaben innerhalb der Bundesregierung beim AA oder beim BMZ, um einen Gesamtüberblick über die Aktivitäten aller Bundesministerien zu erhalten und – darauf aufbauend – eine kohärente UN-System-Politik zu entwickeln und zu verfolgen. Die technischen Voraussetzungen für das Monitoring etwa über ein umfassendes EDV-Informationssystem sind ohne Zweifel gegeben. Bei der Frage der Erstellung eines entsprechenden Klassifikationssystems zur Verarbeitung der Informationen tauchen bereits Probleme der politischen Bewertung auf, die noch größer werden, wenn es um die Bestimmung der Koordinierungsaufgaben geht. Welches Ministerium mit dieser Aufgabe betraut werden soll, ist eine hochgradig politische Entscheidungsfrage.

Lösung 4: Schaffung einer kombinierten Kompetenz für Globale Strukturfragen und UN-System-Politik unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und unter Beteiligung aller relevanten Ressorts. Diese Lösung käme der Idee Kevenhörsters sehr nahe, der ein *Entwicklungskabinett* unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers vorschlägt, das die Kohärenz der Teilpolitiken der beteiligten Ressorts überwacht und durch einen Arbeitsstab Kohärenz im Bundeskanzleramt unterstützt wird. Dieser Arbeitsstab sollte dann die Koordinierung und das Monitoring innerhalb der Bundesregierung übernehmen (= Kombination mit Lösung 3).

⁹ Vgl. Kevenhörster, a.a.O. (s. Fn 5).

Lösung 5: Schaffung einer eigenständigen Einrichtung (z.B. Beauftragter der Bundesregierung), welche die horizontale Koordinierungsfunktion übernehmen oder sogar als hierarchisch lenkende Instanz diese Aufgabe wahrnehmen würde. Aber da selbst für die EU-Politik, einem Bereich höchster außenpolitischer Priorität mit einem entsprechend hohen Koordinierungsbedarf, bisher kein eigenes Ministerium für Europa-Angelegenheiten geschaffen wurde, ist eine solche Initiative für das UN-System kaum zu erwarten.

Die vorgetragenen Lösungen stellen Optionen dar, um das Problem angemessener Verwaltungsstrukturen für eine aktive, nicht nur reaktive problemorientierte und kohärente UN-System-Politik sichtbar zu machen.

6. Ausblick

Die oben genannten Optionen betreffen lediglich die Strukturprobleme auf der Ebene der Bundesministerien. Dass die Realität weitaus komplexer ist, wurde bereits anfangs angedeutet (u.a. Berücksichtigung mehrerer Entscheidungsebenen, Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der wissenschaftlichen Beratergremien einzelner Bundesministerien), kann aber an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. In Deutschland ist ein Neuzuschnitt von Bundesministerien eher Ergebnis von Koalitionsverhandlungen, weniger eines integrierten Gesamtkonzeptes zur UN-System-Politik mit klar definierten Prioritäten. Tiefgreifende strukturelle Veränderungen sind daher kaum zu erwarten.

Daher taucht des öfteren die Forderung nach einer „*neuen Kooperationskultur*“ anstelle des verbreiteten Zuständigkeitsdenkens auf (u.a. Köhler, Thiel).¹⁰

Eine notwendige Voraussetzung hierfür wäre ein transparentes Informations- und Monitoring-System über sämtliche UN-System-bezogenen Aktivitäten aller Bundesministerien, das zugleich die Aufmerksamkeit auf Strukturprobleme / -defizite lenken würde.

Aus funktionaler Perspektive sind die Bemühungen der Bundesregierung zu begrüßen, die stark vernetzten globalen Problemfelder als Gesamtaufgabe einer Vielzahl von Bundesministerien zu identifizieren und festzulegen.

Ein Beispiel hierfür ist das im April 2001 von der Bundesregierung verabschiedete Aktionsprogramm 2015 („Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“), das einen kohärenten An-

¹⁰ Vgl. Köhler, Volkmar: Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 177-181; Thiel, Reinold E.: Gesucht: eine neue Kooperationsstruktur. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 167.

satz von Entwicklungs-, Umwelt-, Agrar-, Handels-, Wirtschafts-, Menschenrechts-, Wissenschafts- und Technologie-Politik einfordert.¹¹

Auch der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom Mai 2004¹² stellt einen solchen umfassenden Ansatz dar.

Aber diese Aktionspläne dürfen keine Absichtserklärungen bleiben, sondern müssen zu UN-politischen Prioritäten mit entsprechender Mittelallokation führen. Daraus ließen sich auch strukturelle Defizite bei der Umsetzung ableiten.

Schließlich sollte ein Blick über die nationalen Grenzen gewagt werden. Da auch andere Regierungen in ihren UN-System-Politiken mit ähnlichen Kohärenz- und Koordinierungs-Problemen konfrontiert sind, sollten ausländische Erfahrungen und Modelle (z.B. Kanada, Niederlande, die skandinavischen Staaten) entsprechend ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit überprüft werden.

¹¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn 2001; Quelle im Internet: http://www.aktionsprogramm2015.de/www/images/download/Armutsbekaempfung_eine_globale_Aufgabe.pdf

¹² Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin, 12. Mai 2004; Quelle im Internet: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussepolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html

Literaturhinweise

Andrae, Lisette, Kaiser, Karl: Die »Außenpolitik« der Fachministerien. In: Eberwein, Wolf-Dieter, Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München: R. Oldenbourg Verlag, 1998, S. 29-46.

Ashoff, Guido: Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken. In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.6, Juni 2002, S.172-176.

Eberlei, Walter: Globalisierte Politikfelder mitgestalten: Das Auswärtige Amt vor neuen Herausforderungen. In: Fues, Thomas, Hamm Brigitte I. (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, 2001, S. 225-261.

Eberlei, Walter, Weller, Christoph: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 2001, 51 S. (<http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf>).

Eberwein, Wolf-Dieter, Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München: R. Oldenbourg Verlag, 1998, 282 S.

Kevenhörster, Paul: Kohärenzfall – die Suche nach einem Ausweg. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 185-186.

Köhler, Volkmar: Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 177-181.

Krippendorff, Ekkehart: Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben. In: Politische Vierteljahresschrift 4/3, 1963, S.243-266.

Thiel, Reinold E.: Gesucht: eine neue Kooperationsstruktur. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 167.

Weller, Christoph: Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik. In: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 183.

Wessels, Wolfgang: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995. Opladen: Leske + Budrich, 2000, 496 S.

Strukturprobleme der deutschen UN-Politik – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

In der Diskussion wurden zunächst Fragen angeschnitten, die sich aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland für die deutsche UN-Politik ergeben (*Klein*). Die Verteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern könne mitunter die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen erschweren; dies zeige auch ein Blick in die USA (Fall LaGrand). *Hüfner* bestätigte dies mit Blick auf eigene Erfahrungen im Rahmen der UNESCO, wies aber auch auf Unterschiede zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten hin. Diese würden besonders beim Stellenwert sichtbar, den die jeweiligen Parlamente den Vereinten Nationen beimessen. Insgesamt bestehe in der Bundesrepublik Deutschland auf diesem Gebiet ein Nachholbedarf (*Hüfner, Klein, Timmermann*), den durch Informationsleistungen zu decken eine wichtige Aufgabe auch des Forschungskreises sei.

Die Vielzahl der VN-politischen Akteure in der Bundesrepublik Deutschland – politische Stiftungen, Entwicklungsorganisationen, andere Nichtregierungsorganisationen – erschwere es, eine klare Struktur der deutschen UN-Politik abzubilden, wie *Hüfner* an Beispielen aus seiner Tätigkeit für die UNESCO anschaulich machte. Abschließend wies er auf die Koordinationsschwierigkeiten innerhalb der Bundesregierung hin, wo es offensichtlich an formalisierten Strukturen zu fehlen scheine und letztendlich die UN-Politik informell auf unterer Ebene gemacht werde.

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

Otto Lampe

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

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

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

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

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

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

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

(Transparenz) erhöht die Glaubwürdigkeit außenpolitischen Handelns.

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

II. Grenzen der Zusammenarbeit:

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

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

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

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

III. Handlungsoptionen

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

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

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

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

– Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

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

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

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

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

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

Ziviles Personal in Friedenseinsätzen und Wahlbeobachtung – Die Rolle des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)¹

Winrich Kühne in Zusammenarbeit mit Wibke Hansen und Julia Hett

„To date, the [UN] Secretariat has been unable to identify, recruit and deploy suitably qualified civilian personnel in substantive and support functions either at the right time or in the numbers required.“

(Brahimi-Report)²

I. Einleitung

Spätestens seit dem „Brahimi-Bericht“ aus dem Jahr 2000 ist das Thema Zivilpersonal in Friedenseinsätzen Bestandteil der Reformagenda der Vereinten Nationen. Der Brahimi-Bericht machte deutlich, dass eine der Voraussetzungen für die Verbesserung von UN-Friedenseinsätzen darin besteht, ziviles Personal für solche Missionen schneller und gezielter zu rekrutieren und zu entsenden.

Das Thema Zivilpersonal in Friedenseinsätzen gewann seit dem Ende der achtziger Jahre strategische Bedeutung durch den Wandel vom traditionellen Peacekeeping zu multidimensionalen, robusten Friedenseinsätzen. Heute bedeuten Friedenseinsätze nicht mehr nur die Trennung von Konfliktparteien - das allein stellt noch keine Lösung des Konflikts dar - sondern zugleich auch Peacebuilding. Aktivitäten des Peacebuilding sollen zur nachhaltigen Konfliktlösung führen. Des Weiteren ist die UNO heute bei weitem nicht mehr der einzige Akteur bei der Durchführung von Friedenseinsätzen und Peacebuilding. Andere (Regional-)Organisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Europäische Union (EU) sind in diesem Bereich zunehmend aktiv.

Peacebuilding umfasst im zivilen Bereich vor allem Aufgaben wie:

- den (Wieder-)Aufbau von demokratischen und rechtsstaatlichen Regierungs- und Verfassungssystemen;

¹ Das ZIF ist eine gemeinnützige GmbH. Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Auswärtige Amt (AA). Im Aufsichtsrat sind die Staatminister oder Staatssekretäre des AA, des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) sowie vier Abgeordnete des Bundestages vertreten. Außerdem besteht ein fünfzehnköpfiger Beirat.

² Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305 - S/2000/809, 2000, S. 24.

- den (Wieder-)Aufbau von Verwaltung und Justiz;
- die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen;
- die Wiederherstellung von Infrastruktur und den wirtschaftlichen Wiederaufbau;
- die Rückführung von Flüchtlingen und
- die Reintegration von Ex-Kombattanten.

Diese Arbeitsbereiche sind nur von qualifiziertem und erfahrenem zivilen Fachpersonal auszufüllen: *„Ohne ein fachlich gut vorbereitetes, schnell entsandtes und in ausreichender Zahl vorhandenes Personal können die vielfältigen und umfangreichen Aufgaben der Prävention und des Peacebuilding nicht bewältigt werden. Enge und professionelle Kooperation mit den zahlreichen anderen zivilen Akteuren sowie mit Polizei und Militär aus einer Vielzahl von Ländern ist ebenfalls eine grundlegende Erfolgsbedingung. Zugleich haben sich die Gefahren für Leib und Leben auch beim zivilen Personal aufgrund des häufig gewalttätigen Kontexts moderner Friedenseinsätze signifikant verschärft. Alle drei Veränderungen stellen ungleich höhere Anforderungen an die Rekrutierung, Vorbereitung und Entsendung von zivilem Personal als das in früheren Jahren der Fall war.“*³

Derartiges Personal rechtzeitig bereitzustellen, ist u. a. aus folgenden Gründen sehr schwierig:

- Anders als beim Militär gibt es bei zivilem Personal keine kasernierten Standby-Kapazitäten, die bei Bedarf schnell einsatzbereit sind;
- es ist in der Regel nicht genügend Zeit für gründliche Auswahlprozesse und eine solide Vorbereitung;
- die Fähigkeiten und Kenntnisse, die in einer normalen zivilen Karriere erworben werden, unterscheiden sich zum Teil erheblich von denen, die dem Personal in Friedenseinsätzen abverlangt werden; eine gezielte Vorbereitung des Personals ist daher notwendig.

Während es für das Militär und auch die Polizei zumindest in Deutschland schon seit einiger Zeit spezielle Vorbereitungen für Friedenseinsätze gibt, fehlte lange Zeit ein entsprechendes Angebot für Zivilisten. In Deutschland wurde man sich dieses Defizits schmerzlich bewusst, als für die Kosovo Verification Mission der OSZE 200 deutsche Beobachter

³ Kühne, Winrich, 2001. Machbarkeitsstudie – Errichtung einer Dachorganisation für internationale Einsätze von zivilem Friedenspersonal (unveröffentlicht).

schnell rekrutiert werden mussten. Das deutsche Kontingent konnte nur unter erheblichen Schwierigkeiten zusammengestellt werden.

1999 begann daraufhin das Auswärtige Amt, Ausbildungskurse für zivile Mitarbeiter von Friedenseinsätzen anzubieten. Neben der Vorbereitung auf die Arbeit in Missionen verfolgten die Kurse das Ziel, eine deutsche Personalreserve mit vorqualifizierten, vorausgewählten und schnell verfügbaren Zivilisten aufzubauen. Diese Kurse und andere Aktivitäten des Auswärtigen Amtes in diesem Bereich wurden im Sommer 2002 vom Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF, übernommen. Zur Gründung des ZIF im April 2002 führte u. a. die Erkenntnis, dass in der Realisierung dieser Aufgaben Kontinuität bestehen muss.⁴

II. Mandat des ZIF

Kernmandat des ZIF ist das Training und die Rekrutierung von deutschem Zivilpersonal für Friedens- und Wahlbeobachtungseinsätze der Vereinten Nationen, der OSZE und der EU. In den Aufgabenbereich des Zentrums fallen auch der Ausbau und die Pflege eines Pools von qualifizierten Kandidaten, die Betreuung von Personal in und nach Friedenseinsätzen, sowie Analyse, Konzeption und Netzwerkpflege. Dazu ist das ZIF in die drei Einheiten Training, Rekrutierung und Analyse gegliedert:

1. Training

Die Einheit Training plant und verwirklicht alle Vorbereitungskurse des ZIF. Gegenwärtig bietet das Zentrum zwölf tägige Grundkurse, dreitägige Kurse für Wahlbeobachter und Spezialisierungskurse an. Da zum Zeitpunkt des Grundkurses nicht klar ist, wann und in welchen Friedenseinsatz der individuelle Teilnehmer entsendet wird, dienen die zweiwöchigen Kurse einer generellen Vorbereitung auf einen Einsatz in einer Konfliktregion. Die Kurse sind keine Form akademischer Ausbildung sondern ein praxisnahes Training. Teilnehmer sollen ganz konkret auf mögliche Herausforderungen und Probleme in einem Friedenseinsatz vorbereitet werden und einen realistischen Eindruck von der Praxis bekommen. Dazu werden nur Trainer ausgewählt, die Arbeitserfahrung in Krisengebieten gesammelt haben.

Kursmodule umfassen Themen wie interkulturelle Kommunikation, Arbeiten mit Dolmetschern und rechtliche Grundlagen von Friedenseinsätzen und insbesondere auch praktische Übungen zum Verhalten bei Minenge-

⁴ Ausführlich dazu siehe die oben genannte Machbarkeitsstudie (Fn. 3).

fahr oder in Extremsituationen wie einer Geiselnahme. Dazu arbeitet das ZIF eng mit der Bundeswehr und der Polizei zusammen:

„Für Soldaten und Polizisten ist eine gründliche Vorbereitung auf ihre internationalen Einsätze seit jeher selbstverständlich. Für ziviles Friedenspersonal muss dies auch – ja vielleicht sogar noch viel mehr – gelten! Es ist auch politisch nicht zu vertreten, dass gerade die Gruppe, die am verwundbarsten ist – Zivilisten – ohne jede Vorbereitung in Einsätze in schwierigem Sicherheitsumfeld geschickt werden.“⁵

Die Teilnehmerzahl der ZIF-Kurse liegt zwischen 20 und 25, mit einer annähernd gleichen Verteilung von männlichen und weiblichen Teilnehmern. Adressaten der Kurse sind in erster Linie deutsche Fach- und Führungskräfte, die die Kriterien der EU, OSZE und UNO für einen internationalen Einsatz erfüllen. Die Kurse des ZIF haben eine doppelte Funktion: Sie dienen nicht nur der Vorbereitung der Zivilisten, sondern im Falle der deutschen Teilnehmer auch deren Assessment. Denn die Kurse bieten eine gute Möglichkeit, potentielle Kandidaten für die Personalreserve genauer kennen zu lernen, und vor allem solche Qualifikationen einzuschätzen, die sich anhand einer schriftlichen Bewerbung nur schwer beurteilen lassen.

Spezialisierungskurse bietet das ZIF unter dem Dach des EU-Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management an. Das ZIF ist ein Gründungsmitglied des im Jahr 2001 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufenen Projektes, das im Rahmen des Aufbaus von europäischen zivilen Kapazitäten zur Krisenprävention und Krisenbewältigung steht. Eine Gruppe von Trainingseinrichtungen aus den EU-Mitgliedstaaten, die sich die Vereinheitlichung und Qualitätssicherung der Ausbildung von Zivilpersonal für Friedenseinsätze zum Ziel gemacht hat, führt regelmäßig Kurse für europäische Teilnehmer durch. Die Basis bilden acht verschiedene Curricula, auf die sich die Gruppe in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) in Brüssel verständigt hat. Das ZIF bietet im Rahmen dieses Projektes zur Zeit neben einem Grundkurs Spezialisierungskurse zum Thema Rule of Law und Mission Management an.

2. Rekrutierung

Nach dem Ende des Kurses entscheiden die Einheiten Training und Rekrutierung gemeinsam über die Aufnahme der deutschen Kandidaten in die Personalreserve. Eine direkte Bewerbung für die Personalreserve, für deren Ausbau und Pflege die Einheit Rekrutierung zuständig ist, ist

⁵ Ludger Volmer, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Rede anlässlich der Gründung des ZIF, 24. Juni 2002.

aus diesem Grund generell nicht möglich. Nur in Einzelfällen, in denen Kandidaten bereits über langjährige Arbeitserfahrung in Friedenseinsätzen verfügen, kann auf die Teilnahme an einem Trainingskurs als Vorbedingung für die Aufnahme in den Personalpool verzichtet werden. Der gesamte Bewerbungsprozess sowie die Verwaltung der Personalreserve erfolgt elektronisch über eine speziell zu diesem Zweck entwickelte web-basierte Datenbank.

Aus diesem Personalpool, der z. Z. etwa 700 Kandidaten umfasst, vermittelt die Einheit Rekrutierung in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt qualifiziertes Personal an die Träger internationaler Friedenseinsätze, in erster Linie die UNO, OSZE und EU. Je nach Rekrutierungsprozess der internationalen Organisation erfolgt die Vermittlung über die Nominierung eines Kandidaten oder die Unterstützung von Bewerbungen. Bei interessanten Vakanzen spricht das ZIF geeignete Kandidaten aus der Einsatzreserve direkt an. Gegenwärtig befinden sich knapp 200 Deutsche in internationalen Friedenseinsätzen. Außerdem hat das ZIF fast 900 deutsche Lang- und Kurzzeit-Wahlbeobachter in die ganze Welt entsandt.

Grundsätzlich besteht die ständige Herausforderung für das ZIF darin, Trends in der Personalentwicklung und -politik der Friedenseinsätze frühzeitig einzuschätzen und entsprechend qualifizierte und motivierte Fach- und Führungskräfte für die Personalreserve zu gewinnen. Dafür ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, internationalen Organisationen, sowie deutschen Behörden, Verbänden, akademischen Einrichtungen, beruflichen Netzwerken und Unternehmen wichtig.

Eine weitere Aufgabe der Einheit Rekrutierung ist die Betreuung des zivilen Personals in Friedenseinsätzen. In erster Linie bedeutet dies den regelmäßigen Kontakt durch persönliche Ausreise-, Zwischen- und Rückkehrergespräche, E-Mails, Anrufe, Besuche von ZIF-Mitarbeitern vor Ort und die Auswertung von Erfahrungsberichten. Missionsmitglieder auf Heimaturlaub suchen häufig das ZIF auf, um über den aktuellen Einsatz oder Jobperspektiven zu sprechen. In Ermangelung einer eigenen Ausenstruktur hat das ZIF seit 2003 in Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien „ZIF-Netzwerke“ gegründet, die von einem Team deutscher Missionsmitglieder ehrenamtlich betreut werden und sich vorwiegend um praktische Hilfe, regelmäßige Versammlungen und den Kontakt zur jeweiligen diplomatischen Vertretung kümmern.

Dieses Modell hat sich unter dem Aspekt der Netzwerk- und Kontaktpflege bewährt, die für eine sichtbare Präsenz in internationalen Organisationen unabdingbar ist. Diesem Aspekt dienen auch die jährlich vom ZIF organisierten Treffen für Rückkehrer aus OSZE-, EU- und UN-Friedens- und Wahlbeobachtungsmissionen. Bei dem letzten Treffen im

September 2004 wurden neben Personalfragen auch Lage und Perspektiven im Kosovo diskutiert.

3. Analyse und Lessons Learned

Um den Einblick in die konkrete Arbeit in den Friedenseinsätzen weiter zu verbessern, lädt das ZIF regelmäßig aktives Personal von OSZE, EU und UN zu Gesprächsrunden am Ludwigkirchplatz ein. Mit den Mitarbeitern des ZIF diskutierten Vertreter des Bundestages und verschiedener Ministerien u. a. Vorträge des Leiters des Büros zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Kosovo, einer Pressesprecherin der EU-Polizeimission in Bosnien und des Direktors der Abteilung für den Justizaufbau innerhalb der UN-Friedensmission in Liberia.

Diese „Mittagsgespräche“ sind nur ein Beispiel dafür, dass sich das ZIF auch als Informationsbörse zum Arbeitsfeld Friedenseinsätze versteht. Aus diesem Grund beobachtet die Einheit Analyse Entwicklungen in internationaler Krisenprävention, Peacekeeping und Peacebuilding mit besonderer Bedeutung für das Mandat des ZIF. Dazu zählen Themen wie: Rule-of-Law-Programme in Friedenseinsätzen, die Kooperation zwischen zivilen, polizeilichen und militärischen Akteuren in Einsätzen, die zunehmende Rolle von Regionalorganisationen in Friedensmissionen, die spezifischen Probleme für Peacebuilding durch organisierte Kriminalität sowie die Probleme ziviler Mitarbeiter im Umgang mit ihren internationalen Kollegen und lokalen Partnern. Die Ergebnisse dieser Recherchen dienen der Unterstützung der Arbeit der anderen Einheiten und der Entwicklung neuer Vorgehensweisen.

Die Einheit Analyse betreut ebenfalls die Webseite des ZIF, die sowohl Wissenswertes über Wege in internationale Einsätze und aktuelle Stellenausschreibungen als auch Erfahrungsberichte aus Einsätzen, Dokumente der EU, OSZE, UN und der westafrikanischen ECOWAS bietet.

Außerdem erscheint hier der wöchentlich aktualisierte Online-Pressespiegel „Aktuelle Informationen zu Friedenseinsätzen“, der aus einer Vielzahl nationaler und internationaler Quellen erstellt wird. Herausgegeben hat die Einheit Analyse u. a. Wahlbeobachtungsanalysen deutscher Wahlbeobachter sowie den Bericht zum 7. Internationalen Berlin-Workshop mit dem Titel “Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding – Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa”. Da das organisierte Verbrechen inzwischen als ein Haupthindernis für erfolgreiches Peacebuilding erkannt worden ist, führte das ZIF im Dezember 2003 in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt einen hochrangigen Expertenworkshop zu diesem Thema durch.

III. Westafrikaprojekt

2003 erhielt das ZIF von der Bundesregierung den Auftrag, die westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS (Economic Community of West African States) und das neu gegründete und mit deutschen Mitteln erbaute "Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre" (KAIPTC) in Accra/Ghana zu unterstützen. Ziele dieses Projektes sind die Professionalisierung von zivilem Personal für Aufgaben im Bereich Wahlbeobachtung und Krisenprävention in Westafrika sowie die Stärkung von Lessons Learned für Krisenprävention, Friedenseinsätze, Peacbuilding und Wahlbeobachtung in der Region. Das ZIF leistet einen Beitrag zum KAIPTC sowohl im Bereich des Trainings als auch bei der konzeptionellen Entwicklung von Krisenprävention. Das Projekt wurde von Frau Dr. *Uschi Eid*, G-8-Afrikabeauftragte des Bundeskanzlers und Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, initiiert und wird mit Mitteln des BMZ über die GTZ finanziert.

Im Frühsommer dieses Jahres wurden die beiden ersten Teilprojekte durchgeführt. Vom 31. Mai bis 2. Juni 2004 fand am KAIPTC mit Unterstützung des ZIF ein internationaler Expertenworkshop zum Friedensprozess in der Elfenbeinküste statt. Der Workshop führte mehr als 50 Personen zusammen, die auf der praktischen Ebene direkt in den Friedensprozess in der Elfenbeinküste eingebunden sind, und schuf somit ein Forum zum offenen Informationsaustausch, zur Erörterung ungelöster Probleme und zur Formulierung von Empfehlungen.

Vom 14. bis 16. Juni richtete das ZIF in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung ein Wahlbeobachtungsseminar für den „Council of Elders“ der ECOWAS ebenfalls in Accra aus. Der Council of Elders trägt als Organ der präventiven Diplomatie zu Konfliktlösung und Krisenprävention in Westafrika bei. Dessen Mitglieder, allesamt eminente Personen von Botschaftern bis hin zu ehemaligen Staatspräsidenten, sollen der ECOWAS insbesondere als Leiter von Wahlbeobachtungsmissionen in der Region dienen. Der Workshop diente daher sowohl der Vorbereitung der „Elders“ auf ihre Funktion als Leiter von zukünftigen ECOWAS-Wahlbeobachtungen als auch dem Austausch von Erfahrungen zu bereits durchgeführten ECOWAS-Missionen zwischen den Elders, mit der Führung des ECOWAS-Sekretariates sowie den anwesenden Experten.

Als dritten Teil des Projektes führt das ZIF Wahlbeobachterkurse am KAIPTC durch. Im August organisierte das ZIF einen ersten von insgesamt vier geplanten Kursen, in dem 25 Teilnehmer aus den ECOWAS-Mitgliedstaaten zehn Tage lang für zukünftige Wahlbeobachtungsmissionen in der Region geschult wurden. Zu den Kursinhalten gehören Themen wie unterschiedliche Wahlsysteme, Beobachtungsmethoden,

die Rolle der ECOWAS bei Wahlbeobachtungsmissionen sowie ein umfangreiches Sicherheitstraining.

IV. Probleme und Perspektiven

In der speziellen Personalarbeit für Friedenseinsätze gibt es einige Punkte, die in Zukunft besondere Bemühungen erfordern. Zivile Tätigkeiten in internationalen Friedensmissionen bieten keine verlässlichen Karriereaussichten und erfordern dennoch eine mehrmonatige bis mehrjährige Verfügbarkeit und eine anhaltende Motivation und Leistungsbereitschaft. Rückkehrer aus Friedenseinsätzen stoßen häufig auf mangelndes Verständnis für die beruflichen und persönlichen Erfahrungen; diese werden für eine Anschlussstätigkeit oft nicht honoriert. Es gibt also nach wie vor ein Informationsdefizit und ein Imageproblem der Arbeit in Friedenseinsätzen.

Weiterhin bereitet die Freistellung von Bewerbern aus festen Beschäftigungsverhältnissen große Schwierigkeiten. Personalknappheit, Weiterführung der von internationalen Friedensmissionen nicht abgedeckten Sozialversicherung, lange Vorlauf- und Antragszeiten, ein insgesamt starres Laufbahnsystem und eine fehlende umfassende rahmengesetzliche Regelung erschweren die Rekrutierung von Beamten und Angestellten aus Behörden und Unternehmen. Dieses Problem wird auch in dem von der Bundesregierung im Mai 2004 verabschiedeten Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention ausdrücklich angesprochen:

„Allerdings stößt die Bundesregierung bei der Entsendung ziviler Fachkräfte an finanzielle und juristische Grenzen. Insbesondere das Fehlen einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Grundlage zur Entsendung von Zivilpersonal in internationale Missionen der Friedenserhaltung steht einer Ausweitung des deutschen Engagements in diesem Bereich, auch durch die Einbeziehung von Personal der Länder aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen, entgegen. Darüber hinaus gilt es, die Wertschätzung in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft für die Arbeit zivilen Friedenspersonals zu steigern, so dass derartige Einsätze in internationalen Missionen dem beruflichen Fortkommen förderlich sind.“⁶

Die schrittweise Überwindung dieser Hindernisse stellt eine der großen Herausforderungen für die Arbeit des ZIF dar. Mittelfristig soll es laut Aktionsplan in Deutschland zu einer gesetzlichen Regelung für die Entsendung von zivilem Einsatzpersonal und zu einem Ausbau des ZIF kommen. Unter Aktionspunkt 152 heißt es dazu:

⁶ Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Mai 2004, S. 14.

„Der Aufbau des ZIF wird abgeschlossen. Die praxisnahe Ausbildung wird zunächst vorwiegend für europäische Teilnehmer geöffnet; die Ausbildung internationaler Fachkräfte bzw. die Beratung für den Aufbau ähnlicher Institutionen in anderen Länder wird geprüft ggf. punktuell aufgenommen. Der Einsatz der vom ZIF ausgebildeten Fachkräfte wird gesetzlich abgesichert. In diesem Zusammenhang werden die rechtlichen Grundlagen bzw. Voraussetzungen geprüft, das ZIF als vollwertige Entsendeinstitution auszubauen.“⁷

⁷ Ebd., S. 66.

Ziviles Personal in Friedenseinsätzen und Wahlbeobachtung – Die Rolle des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Der Vortrag hatte das Interesse der Teilnehmer nach weiteren Informationen zum Thema geweckt, sodaß nicht diskutiert wurde, sondern die Referentin ergänzende Ausführungen machte, die nachfolgend auszugsweise wiedergegeben werden.

Sie erläuterte, daß es dem ZIF vergleichbare Einrichtungen in anderen Ländern teilweise schon erheblich länger gebe, und machte dabei deutlich, daß man bei der Schaffung des ZIF versucht habe, deren Erfahrungen aufzugreifen und bestimmte Verbesserungen von Anfang an einzuführen.

Die Mitarbeiter des ZIF versuchten, Kontakt zum Personal im Feld zu halten. Dies geschehe über Berichte von dort an die Zentrale, aber auch durch Besuche vor Ort. Im Rahmen von Rückkehrertreffen würden die Bedürfnisse und Erfahrungen der Teilnehmer eingehend besprochen.

Hansen gab Beispiele für die Tätigkeitsfelder des Personals:

- (Wieder-)Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen – vor allem Zivilpersonal mit juristischem Hintergrund;
- Abrüstung, Demobilisierung und Reintegration (im englischen Akronym: DDR) – hier komme das Zivilpersonal vor allem im dritten Teil zum Einsatz und sei dann etwa für Fragen der beruflichen Aus- und Weiterbildung zuständig;
- Vorbereitung, Durchführung und Überwachung von Wahlen – hier sei die Tätigkeit und das Anforderungsprofil an das Personal sehr vom Mandat abhängig.

Sie gab einen Überblick über die Trainingsmaßnahmen „interkulturelle Kompetenz“ und „Menschenrechte“, bei denen auch auf Mitarbeiter der Vereinten Nationen, etwa aus dem Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte, zurückgegriffen werde.

Bei der Personalauswahl komme es, so gab *Hansen* an, darauf an, daß die Bewerber eine fünfjährige Berufserfahrung in einem für die Arbeit des ZIF relevanten Bereich hätten.

Außerdem ging sie auf arbeitsrechtliche und versicherungstechnische Probleme ein. Hier gebe es in der Bundesrepublik Deutschland leider noch Defizite, das „Weggehen“ für ZIF-Einsätze zu erleichtern und bei der Rückkehr anzuerkennen.

Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform?

Peter H. Sand

Im UN-Bereich Umweltschutz hat sich nach jahrzehntelangem ‚Reformstau‘¹ in jüngster Zeit wieder eine sehr lebhafte Diskussion über Reformkonzepte entwickelt – unter dem Stichwort „International Environmental Governance“.²

Wir Deutsche tun uns ja mit dem Begriff Governance irgendwie schwer – er ist so gut wie unübersetzbar. Im Englischen lässt er sich immerhin bis *John Wyclif* zurückverfolgen (‘governance of the Chirche’, 1380),³ im Französischen sogar bis ins 13. Jahrhundert.⁴ Die Commission on Global Governance hat den Begriff in ihrem Bericht 1995 definiert als *“a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangement. There is no single model or form of global governance, nor is there a single structure or set of structures. It is a broad, dynamic, complex process of interactive decision-making.”*⁵

(Der deutsche Übersetzungsdienst der Europäischen Kommission hat damit immer noch Probleme: das White Paper on European Governance von 2001 spricht da offiziell etwas hilflos von ‚Europäischem Regieren‘;⁶

¹ P.J. Opitz, Einleitung, Weltprobleme, 5. Aufl. München 2001, S. 19.

² Siehe etwa W.B. Chambers & J.F. Green, Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Solutions, UN University Institute of Advanced Studies, Tokyo 2004.

³ J. Wycliffe, Selected Works Bd. 3, London 1380, S. 346 bis; Oxford English Dictionary: Compact Edition 1971, Bd. 1, S. 1181 (319).

⁴ Siehe A. Kazancigil, „La gouvernance: itinéraire d'un concept“, in : J. Santiso (Hrsg.), À la recherche de la démocratie: Mélanges offerts à Guy Hermet, Paris 2002, S. 121-131 (122). Vgl. auch den Begriff der 'gouvernementalité' bei Michel Foucault, Dits et écrits Bd. 3 (1976-79), Paris 1994, S. 635-657; H.L. Dreyfus & P. Rabinow (Hrsg.), M. Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics, Chicago 1982, S. 221; dazu P.M. Haas, „Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance“, in : A. Prakash & J.A. Hart (Hrsg.), Globalization and Governance, London 1999, S. 104.

⁵ Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford 1995, S. 2-4.

⁶ Kom (2001) 428 final (25.Juni 2001), dazu der Bericht der Kommission, KOM (2002) 705 (11.Dezember 2002); vgl. F.G. Snyder (Hrsg.), L'Union européenne et la gouvernance, Brüssel 2003.

und die soeben hier in Berlin gegründete Hertie School of Governance hat erst gar nicht versucht, sich einen deutschen Namen zu geben, verwendet in ihrer Selbstdarstellung aber überwiegend die Metapher ‚politische Steuerung‘.⁷⁾

Im Umweltbereich jedenfalls konzentriert sich die International-Environmental-Governance-Debatte vor allem auf institutionelle Fragen.⁸ Es gibt inzwischen eine Flut von mehr oder weniger originellen Vorschlägen für oder gegen eine ‚Weltumweltorganisation‘, unter mehr oder weniger phantasievollen Bezeichnungen und Abkürzungen wie GEO, WEO, IEO usw.⁹

Wer sich von der Johannesburger UN-Gipfelkonferenz über nachhaltige Entwicklung 2002 dazu Klärung erhofft hatte, wurde allerdings enttäuscht.¹⁰ Zumindest gab aber der im Vorfeld durch Präsident *Chirac* eingebrachte Reformvorschlag für eine „Organisation des Nations Unies pour l’environnement“ (ONUE) den Anstoß zu einer informellen diplomatischen Arbeitsgruppe unter französischem Vorsitz, die nun seit Januar 2004 in New York zusammenkommt und sich u.a. mit der Frage befasst, ob das bestehende Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) – dessen Verwaltungsrat sich bisher ja nur aus 58 von der UN-Vollversammlung gewählten Staaten zusammensetzt – zu einer eigenen Sonderorganisation hochgestuft werden soll. Auch die deutsche Regierung hatte sich schon 1997 und vor kurzem wieder durch Umweltminister *Trittin* für eine „UN Environment Organization“ mit globaler Mitgliedschaft ausgesprochen und angeboten, im Jahr 2005 eine Konferenz über International Environmental Governance in Berlin einzuberufen.¹¹

⁷ *M. Zürn*, Mission Statement des Akademischen Direktors der Hertie School of Governance, Berlin 2004, S. 19; vgl. dazu *N. Luhmann*, „Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag“, Politische Vierteljahresschrift 1989, S. 4; *R. Mayntz & F. Scharff* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt 1995; und *K. Holzinger, C. Knill & D. Lehmkuhl* (Hrsg.), Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstellungen, Opladen 2004.

⁸ Siehe etwa *P.M. Haas, N. Kanie & C.N. Murphy*, „Institutional Design and Institutional Reform for Sustainable Development“ in: *N. Kanie & P.M. Haas* (Hrsg.), Emerging Forces in Environmental Governance, Tokio 2004, S. 263-281.

⁹ Vgl. dazu *F. Schmidt* (Hrsg.), Die Architektonik globaler Umweltpolitik: Neueste Beiträge zu ihrer Reform, Stiftung Wissenschaft und Politik: D/37, Berlin 2003; und den Konferenzbericht von *A. Rechkemmer & F. Schmidt* (Hrsg.), Reform der Architektur globaler Umweltpolitik, Berlin 2004.

¹⁰ Vgl. *B.H. Desai*, „Revitalizing International Environmental Institutions: The UN Task Force Report and Beyond“, Indian Journal of International Law 40 (2000) S. 455-504; und *ders.*, „Mapping the Future of International Environmental Governance“, Yearbook of International Environmental Law 13 (2002) S. 43-61.

¹¹ *J. Trittin*, „Strengthening Environmental Protection in the United Nations“, Vortrag auf der Konferenz über „Gouvernance internationale de l’environnement“, Institut du développement durable et des relations internationales (Paris, 15. März 2004).

All das hat einen gewissen Hauch von déjà vu. Ganz ähnliche Debatten und Spekulationen gab es schon im Vorfeld der Stockholmer UN-Umwelt-Konferenz 1972 und der UN-Konferenz 1992 über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro. Natürlich spielt dabei auch die unterschiedliche Bewertung der Leistungen und Fähigkeiten des real existierenden UN-Umweltprogramms in Nairobi eine wesentliche Rolle. Dazu liegt inzwischen eine lange Reihe von internen und externen Beurteilungen und Gutachten vor – bis hin zu dem glänzend geschriebenen satirischen Schlüsselroman von *Paul Micou*, der im Hauptquartier eines imaginären UN-Programms in einem imaginären afrikanischen Staat Timbali spielt.¹²

Im Gegensatz zu diesem fast ausschließlich an organisatorischen Fragen orientierten Schrifttum – was Franzosen „bricolage“ nennen (UN-Klempnerei), sozusagen Parkinsons Umweltvölkerrecht – gibt es eigentlich kaum Reformstudien, die sich mit grundsätzlichen internationalen Verteilungsproblemen eines Umweltregimes auseinandersetzen.

Eine der wenigen löblichen Ausnahmen ist das Jahresgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) aus dem Jahr 2001 über „Neue Strukturen Globaler Umweltpolitik“, ergänzt durch ein entsprechendes Positionspapier für den Johannesburg-Gipfel und ein Sondergutachten über Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter (2002).¹³ Nachdem der Beirat auch von außen als gewichtige Stimme im Diskurs wahrgenommen wird, will ich auf diese Studie hier näher eingehen.

Der WBGU geht von einer globalen Earth Alliance mit drei ‚Säulen‘ aus:

- das Earth Assessment, als wissenschaftliche Bewertung und Beratung durch einen neu zu schaffenden Earth Council nach dem Vorbild des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC);
- die Earth Organization, als Dachorganisation für globale Umweltbelange nach dem Vorbild der Welthandelsorganisation (WTO); und
- das Earth Funding, als eine Kombination bestehender öffentlicher und privater Finanzierungsmechanismen mit neuen ‚Nutzungsentgelten‘ für globale Umweltgüter.

¹² *P. Micou*, *The Music Programme*, London 1989; als komische Oper vertont von *Roxanna Panufnik* (Erstaufführung Covent Garden London im Mai 2000, weitere Aufführungen u.a. an der Warschauer Oper)

¹³ Englische Fassung: *World in Transition: New Structures for Global Environmental Policy*, London 2000, und *Charging the Use of Global Commons*, Berlin 2002; vgl. *Die Chance von Johannesburg: Eckpunkte einer Verhandlungsstrategie*, WBGU Politikpapier 2 (Berlin 2001), und *Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter: Kurzfassung*, WBGU Politikpapier 2 (Berlin 2002)

Die beiden ersten Säulen des WBGU-Szenarios fallen nicht aus dem Rahmen der schon erwähnten institutionellen Ansätze anderer Reformpapiere – einmal abgesehen davon, dass der imposante Titel ‚Erdrat‘ leider schon vergeben ist, nämlich an den gleich nach der Rio-Konferenz 1992 von *Maurice Strong* mitbegründeten Earth Council, also eine seit nunmehr 12 Jahren existierende globale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Costa Rica.¹⁴

Anders die dritte Säule der WBGU-Studie: Hier wird tatsächlich Neuland betreten, mit Zielrichtung auf eine Umverteilung völkerrechtlicher Nutzungsrechte an so genannten global commons, oder – im ökonomisch-politologischen Jargon – an internationalen Common Pool Resources.¹⁵ Der Beirat schlägt vor, auf die (private und staatliche?) Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter (z.B. des internationalen Luftraums durch Flugverkehr und der Hohen See durch Schifffahrt) Mautgebühren zu erheben, die zweckgebunden zum Schutz und Erhalt globaler Umweltgüter verwendet werden sollen; positive Entgelte sind dagegen für einen Nutzungsverzicht auf ‚nationale Umweltgüter von globalem Wert‘ vorgesehen, anknüpfend etwa an die „Debt-for-nature swaps“ aus den 80er-Jahren.¹⁶ Zur Begründung wird – neben dem Finanzierungsbedarf der Earth Organization – u.a. auf ökologische Lenkungswirkungen der (emissionsbezogenen) Maut zur Verringerung von Umweltschäden verwiesen.

Der Vorschlag steht durchaus in der Tradition früherer Reformkonzepte zur Umweltpolitik. Bekanntlich war das erklärte Feindbild aus den Anfängen der weltweiten Umweltbewegung der 68er-Jahre die einzelstaatliche oder privat/kommerzielle Übernutzung und Schädigung von Gemeinschaftsgütern („tragedy of the commons“),¹⁷ die nur durch eine Übertragung der Nutzungsrechte auf neu zu schaffende internationale Institutionen verhindert oder zumindest eingedämmt werden könne.¹⁸ Gemein-

¹⁴ Siehe Agenda 21, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, UN-Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), S. 468/§ 38.45; und die Webseite des Earth Council, <<http://www.ecouncil.org>>.

¹⁵ *E. Ostrom*, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990, S. 30-32; deutsche Übersetzung (von *E. Schöller*), *Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Macht*, Tübingen 1999, S. 38-41; vgl. *E. Ostrom*, „Reformulating the Commons“, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6 (2000) S. 29-52.

¹⁶ *A.M. Pomar Borda*, „International Experience with Debt-for-Nature Swaps“, in: M. Bothe & P.H. Sand (Hrsg.), *La politique de l'environnement: de la réglementation aux instruments économiques/Environmental Policy: From Regulation to Economic Instruments*, Den Haag 2003, S. 431-448.

¹⁷ *G. Hardin*, „The Tragedy of the Commons“, *Science* 162 (13.Dezember 1968) S. 1243.

¹⁸ Siehe etwa *R.A. Falk*, *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival*, New York 1971, S. 222; *H. & M. Sprout*, *Towards a Politics of the Planet Earth*, New York 1971, S. 406; und *L.K. Caldwell*, „Concepts in Development of International Environmental Policies“, *Natural Resources Journal* 13 (1973) S. 200. Vgl. aber seither die Neueinschätzung von *R.A. Falk*, „Environmental Protection in an Era of Globalization“, *Yearbook of International Environ-*

samer Ansatzpunkt fast all dieser Reformkonzepte war daher die Einschränkung oder ‚Durchlöcherung‘ der nationalstaatlichen Souveränität zugunsten gemeinschaftlicher Instrumente und Organe zur Ressourcenverwaltung.¹⁹ Auch die Effizienz der zahlreichen damals neu entstandenen Völkerrechtsinstrumente wurde häufig daran gemessen, wie weit sie in einzelstaatliche Verfügungsbefugnisse einzugreifen wagten.²⁰ Insofern knüpft also der WBGU-Vorschlag eines Verzichts auf ‚freien‘ staatlichen Zugang zu Gemeinschaftsgütern („free access“) – oder eines Verzichts auf eigene Nutzung nationaler Umweltgüter von globalem Belang – an die alte Souveränitätskritik der Umweltbewegung an.

Ob der Vorschlag freilich gegenwärtig Aussicht auf Konsens hat, scheint äußerst fraglich. Zwar will der WBGU finanzielle Neubelastungen wohlweislich auf die Industriestaaten beschränken, um die Entwicklungsländer nicht zu verprellen. Aber der Widerstand der gesamten Schiff- und Luftfahrtlobby steht von vornherein fest, ganz zu schweigen vom hoffnungslos umwelt-agnostischen US-Hegemon. Und die Erfahrung mit der Kodifizierung des Rechts der Meeresumwelt 1982 und der genetischen Pflanzenressourcen 2001 hat gezeigt,²¹ dass die Zeichen der Zeit gerade nicht auf Vergemeinschaftung von Umweltgütern stehen, sondern auf eine fortschreitende staatliche Einhegung der globalen Allmende.

Schwer nachvollziehbar ist jedenfalls die Bezeichnung des WBGU-Mautsystems als ‚weltweit-treuhänderische Verwaltung‘, die wohl auf einem spezifisch deutschen juristischen Missverständnis beruht. Es ist richtig, dass UN-Generalsekretär *Kofi Annan* schon in seinem Reformpaket 1997 ‘a new concept of trusteeship’ für globale Umweltgüter forderte und dafür sogar eine Umwandlung des bestehenden UN-

mental Law 6 (1995) S. 11: “I now believe that this earlier analysis was badly mistaken in several key respects”.

¹⁹ Z.B. *P.C. Mayer-Tasch*, „Die internationale Umweltpolitik als Herausforderung für die Nationalstaatlichkeit“, *Das Parlament: Aus Politik und Zeitgeschichte* 20 (1985) S. 3-13; *C. Hinds*, Umweltrechtliche Einschränkungen der Souveränität: Völkerrechtliche Präventionspflichten zur Verhinderung von Umweltschäden, Frankfurt 1997; *K. Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität: Reichweite und Schranken territorialer Souveränitätsrechte über die Umwelt und die Notwendigkeit eines veränderten Verständnisses staatlicher Souveränität, Berlin 1998; *M. Haedrich*, „Internationaler Umweltschutz und Souveränitätsverzicht: eine Untersuchung zum Wandel des Souveränitätsverständnisses“, *Der Staat* 39 (2000) S. 547-569.

²⁰ “Depth of cooperation”: *G.W. Downs, D.M. Roche & P.N. Barsoon*, “Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?”, *International Organization* 50 (1996) S. 342; *G.W. Downs*, “Enforcement and the Evolution of Cooperation”, *Michigan Journal of International Law* 19 (1998) S. 319.

²¹ Vgl. *R.D. Eckert*, *The Enclosure of Ocean Resources: Economics and the Law of the Sea*, Stanford 1979; *G. Hafner*, *Die seerechtliche Verteilung von Nutzungsrechten: Rechte der Binnenstaaten in der ausschließlichen Wirtschaftszone*, Wien 1987; und *H.D. Cooper*, “The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture”, *Review of European Community and International Environmental Law* 11 (2002) S. 1-16.

Treuhandrates anregte.²² Der Begriff der Public Trusteeship aus dem modernen angelsächsischen Umweltrecht, der dabei eindeutig Pate stand, ist jedoch etwas völlig anderes als eine fiskalische ‚Domänenverwaltung‘ nach Art der bundesdeutschen Treuhandanstalt 1990-95, die dem WBGU hier offenbar vorschwebt. Der Environmental Public Trust, wie ihn u.a. der indische Oberste Gerichtshof in mehreren Grundsatzentscheidungen als ‚law of the land‘ formuliert hat,²³ lässt sich als ein dreiseitiges Schema von Rechtsbeziehungen etwa so darstellen und ‚internationalisieren‘:



Kernstück dieses Schemas ist die Rechenschaftspflicht des (bzw. der) ‚Trustees‘. Dabei geht es aber keineswegs um eine ‚Treuhandeinrichtung‘, die den Staaten Rechenschaft schuldet für die zweckgerechte Verwendung der ihr anvertrauten Finanzmittel (wie der WBGU das zu sehen scheint),²⁴ sondern es sind die Staaten selbst, als ‚Treuhandner‘, die der Zivilgesellschaft Rechenschaft schulden für eine auftragsgemäße Nutzung der ihnen anvertrauten Umweltgüter – ‚legal accountability for the exercise of social power‘,²⁵ also das ‚Prinzip Verantwortung‘.²⁶

²² „Renewing the United Nations: A Programme for Reform“, Report of the Secretary-General to the General Assembly, UN-Doc. A/51/950 (14.Juli 1997), § 85; und „A New Concept of Trusteeship“, Note by the Secretary-General on United Nations Reform: Measures and Proposals, UN-Doc. A52/849 (31.März 1998).

²³ Beginnend mit *Mehta vs. Kamal Nath et al.*, 13.Dezember 1996, Supreme Court Cases (1997) I S. 388; dazu und zu weiteren Fällen siehe *M.R. Anderson*, „International Environmental Law in Indian Courts“, *Review of European Community and International Environmental Law* 7 (1998) S. 29, und *J. Razzaque*, „Application of Public Trust Doctrine in Indian Environmental Cases“, *Journal of Environmental Law* 13 (2001) S. 221-234. Vgl. *P.H. Sand*, „Trusteeship for Common Pool Resources? Zur Renaissance des Treuhandbegriffs im Umweltvölkerrecht“, in: *S. v. Schorlemer* (Hrsg.), *Praxis-Handbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin 2003, S. 201-224.

²⁴ „Die Treuhandeinrichtung ist einer fortwährenden Kontrolle und Sanktionierung durch die Einzelstaaten [!] bzw. von ihnen eingesetzter Regulierungsinstanzen zu unterwerfen“

²⁵ *P. Allott*, *Eunomia: New Order for a New World*, Oxford 1990, S. 336; vgl. J.S. Mill, *Dissertations and Discussions* Bd. 1, London 1859, S. 467 („accountability of governments to the people“).

²⁶ *H. Jonas*, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt 1979; vgl. *R.O. Keohane*, *Global Governance and Democratic Accountability*, London School of Economics: Milliband Lecture 2003. Der angelsächsische Begriff ‚accountability‘ im Sinn von gesellschaftlicher Rechenschaftspflicht ist allerdings ins Deutsche kaum übersetzbar – je-

So gesehen ist Treuhanderschaft sehr wohl ein brauchbares und innovatives Konzept für das ‚post-moderne‘ Umweltvölkerrecht. Es macht den Nationalstaaten ihre Souveränität durchaus nicht streitig – weder die Hoheit über nationale Umweltgüter ‚von globalem Belang‘ noch den Zugang zu globalen Umweltgütern, – sondern nimmt sie für ihren Umgang mit eben diesen Gemeinschaftsgütern gerade in die Pflicht, indem es ihnen darüber Rechenschaft abverlangt gegenüber den eigentlichen ‚Begünstigten‘ intergenerationeller Treuhanderschaft; d.h. gegenüber der globalen Zivilgesellschaft (gegenwärtige und zukünftige Generationen).²⁷

Aufgabe des Umweltvölkerrechts wird es sein, diese multilaterale Accountability der Staaten – deren Inhalt und Form sich radikal von der traditionellen bilateralen Staatenverantwortlichkeit unterscheidet²⁸ – weiter auszugestalten, etwa im Sinn der Aarhus-Konvention von 1998²⁹:

1. durch ein Recht der Bürger auf Information;
2. Recht auf Gehör; und
3. Recht auf Einspruch.

Insofern bleibt der Reformansatz *Kofi Annans* von 1997 unverändert aktuell.³⁰

denfalls nicht deckungsgleich mit ‚responsibility‘ [als traditionelle zwischenstaatlich/gegenseitige Verantwortlichkeit im Völkerrecht].

²⁷ Dazu neuerdings der Bericht des ehemaligen brasilianischen Staatspräsidenten *F.H. Cardoso*, „We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance“, Un-Doc. A/58/817 (11.Juni 2004)

²⁸ Zu neueren Differenzierungen in diesem Bereich siehe *P.M. Dupuy*, „A General Stocktaking of the Connections between the Multilateral Dimension of Obligations and the Codification of the Law of Responsibility“, *European Journal of International Law* 13 (2002) S. 1053-1082, und die anschließenden Beiträge von *G. Nolte*, *M. Spinedi* und *L.A. Sicilianos*, aO., S. 1083-1146; vgl. schon *G. Teubner*, *L. Farmer & D. Murphy* (Hrsg.), *Environmental Law and Ecological Responsibility: The Concept and Practice of Self-Organization*, Chichester 1994.

²⁹ Übereinkommen über den Zugang zu Information, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus 25. Juni 1998, in Kraft seit 30. Oktober 2001); dazu *M. Scheyli*, „Die Aarhus-Konvention über den Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen“, *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000) S. 217-252.

³⁰ Der konkrete Vorschlag einer Wiederbelebung des UN-Treuhandrats für Umweltbelange (bereits 1988 von *Maurice Strong* formuliert) starb allerdings schon auf dem Weg zum Johannesburg-Gipfel einen unrühmlichen ‚death by committee‘; siehe dazu *P.H. Sand*, „Environmental Summitry and International Law“, *Yearbook of International Environmental Law* 13 (2002) S. 21-41 (35).

Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform?

– Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die Diskussion beschäftigte sich unter dem Aspekt der Reform der Vereinten Nationen mit der künftigen Rolle des Treuhandrates (*Rein, Bauer*). *Sand* nannte die seinerzeitigen Debatten im Treuhandrat über die Menschenrechtssituation in dem Treuhandsystem unterstellten Gebieten durchaus beispielgebend; man könne sich hiervon Impulse für die Umweltdebatte erhoffen. Allerdings gebe es konkrete Reformbemühungen im Spezialbereich des UN-Umweltprogramms (UNEP), die wohl davon ausgehen, daß man ohne die Reaktivierung des Treuhandrates schneller vorankomme.

Mit Blick auf Staatszweck (*Preis*) und Souveränität erläuterte *Sand*, daß hier ein Wandel dahingehend stattfinden müsse, daß Multilateralismus nicht mehr als Bedrohung von Souveränität begriffen werde.

Am Beispiel der Artenschutzkonvention ging *Sand* auf Fragen nach der Verantwortlichkeit (*Werthes*) ein, die er im Vortrag als wesentliches Element bezeichnet hatte, und machte deutlich, wie wichtig Rechenschaftspflicht, Anhörungsrechte und Einspruchsmöglichkeiten sind. Die Frage der Durchsetzung solcher Mitwirkungsmöglichkeiten lasse sich durchaus erfolgversprechend angehen, wie etwa an der Arbeit der Weltbank und ihres Inspection Panels gezeigt werden könne.

Neue Tendenzen in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen

Markus Lederer/ Andreas Obser

I. Die UN-Entwicklungszusammenarbeit war zu starr und ineffizient – umfassende Reformen wurden Ende der 90er Jahre durchgeführt.

Innerhalb des UN-Systems kommt in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dem *United Nations Development Programme* (UNDP) eine Schlüsselrolle zu. Das UNDP wurde 1965 gegründet, hat seinen Sitz in New York und arbeitet durch 132 Länderbüros mit über 170 Staaten zusammen. UNDP wird ein komparativer Vorteil bei der EZ auch in sensiblen politischen Bereichen und Themen zugeschrieben, da es von der moralischen Rechtfertigung der UN aufgrund ihrer politischen Neutralität profitiert. Die EZ-Projekte werden im allgemeinen von den Entwicklungsländern gut akzeptiert (*ownership*), da diese stark an der Programmgestaltung beteiligt sind (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2002). So führt UNDP in den allermeisten Fällen auch keine Projekte selbst durch, sondern unterstützt die nationalen Regierungen bei der Projektdurchführung. Deutlich in Erscheinung tritt das UNDP vor allem mit der Veröffentlichung des *Human Development Report*, welcher seit 1990 jährlich erscheint und die entwicklungspolitische Diskussion stark zu beeinflussen weiß (United Nations Development Programme (UNDP) 2001).

UNDP wurde gegründet, um im Rahmen der UN die zentrale Finanzierungs- und Steuerungsinstanz für den Bereich der EZ zu werden; dieser Aufgabenstellung wurde es allerdings bis heute nicht gerecht. Starre Strukturen bei UNDP und zunehmendes Erstarken der fachlich spezialisierten UN-Sonderorganisationen – insbesondere der Finanzinstitutionen Weltbank und IWF – seit den 60er Jahren ließen Akzeptanz und Beiträge der internationalen Gemeinschaft absinken.

1999 wurde UNDP einer grundlegenden Reform unterzogen, die mit starken Einsparungen verbunden war und dessen Rolle auf multilateraler Ebene neu definiert wurde.

Durch internationalen Druck und Unterstützung hat UNDP ein effizienteres ergebnisorientiertes Managementsystem eingeführt, umfangreiche Kompetenzen in seine Länder- und Regionalbüros dezentralisiert und

seine Arbeit auf sechs inhaltliche Schwerpunkte konzentriert: (1) demokratische Regierungsführung, (2) Armutsbekämpfung, (3) Krisenvorsorge und Konfliktbewältigung, (4) Energie und Umwelt, (5) Informations- und Kommunikationstechnik sowie (6) HIV/AIDS. Darüber hinaus verwaltet UNDP eine Reihe von Fonds wie UNIFEM und UNV. Die Reformen haben in den letzten Jahren zu höherer Akzeptanz in Entwicklungsländern sowie bei anderen UN-Organisationen und zu leichtem Ansteigen von Geberbeiträgen geführt.

Das UNDP ist heute für die technische Zusammenarbeit (TZ) des gesamten UN-Systems zuständig. Ziel von UNDP ist die Unterstützung von Ländern durch Politikdialog und den Auf- und Ausbau institutioneller und personeller Kapazitäten unter dem Leitbild nachhaltiger menschlicher Entwicklung (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2002). Dabei konzentriert es sich auf drei Kernaufgaben:

- Entwicklungspolitische Regierungsberatung in Entwicklungsländern in den ausgewählten Schwerpunktbereichen;
- Koordination der Entwicklungspolitik der UN in Entwicklungsländern durch den Resident Coordinator;
- Vertretung von Interessen der Entwicklungspolitik (advocacy) gegenüber der Weltöffentlichkeit durch die jährliche Veröffentlichung des Berichts über die menschliche Entwicklung (Human Development Report/HDR) und andere Publikationen.

Andere wichtige Programme und Fonds der UN im Bereich der EZ sind das Weltkinderhilfswerk (UNICEF), der Bevölkerungsfonds (UNFPA) und das Welternährungsprogramm (WFP).

Von besonderem Interesse vor allem für die Entwicklungsländer selber war lange Zeit die UN Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD), diese geriet in den 1980er Jahren jedoch in eine Krise und konnte erst in neuester Zeit wieder als entwicklungspolitischer Ideengeber in Erscheinung treten.

Eine wichtige Rolle spielen auch die fachlichen Sonderorganisationen wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), die internationale Arbeitsorganisation (ILO), die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie die Weltgesundheitsorganisation (WHO). Diese Sonderorganisationen sind zum Teil mit beträchtlichen Mitteln ausgestattet, haben aber ihre jeweils eigene Agenda.

Dies gilt noch viel stärker für die Weltbankgruppe sowie den Internationalen Währungsfonds (IWF), nach ihrem Gründungsort auch Bretton-Woods-Institutionen genannt. Beide sind als Sonderorganisationen Teile des UN-Systems. Da die zentralen Organe der UN, die Generalver-

sammlung, der Sicherheitsrat oder das Sekretariat, aber kaum Einfluss auf die *Bretton-Woods-Institutionen* haben, müssen diese als eigenständige und unabhängige Akteure betrachtet werden. Eine stärkere Einbindung wird zwar immer wieder gefordert, ist aber angesichts der starken politischen Widerstände in der Weltbank, im IWF und in den westlichen Staaten nicht realistisch.¹

Auch die Weltbank hat als Zielsetzung die Beseitigung der weltweiten Armut. Die primären Instrumente der Weltbank sind Kredite und Beratung wobei immer wieder versucht wird, eine Katalysatorrolle für privates Engagement zu spielen. Die Mittel welche der Weltbank hierfür zur Verfügung stehen sind ungefähr 17-20 mal größer als das Volumen des UNDP und allein dies macht deutlich, dass die Weltbank die wichtigere und einflussreichere Organisation ist.

Ähnliches gilt für den IWF der seinen Statuten nach eigentlich keine entwicklungspolitische Rolle zu spielen hätte, sondern Ländern nur bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Wechselkursanpassungen unter die Arme greifen sollte. Hervorgerufen durch die internationale Schuldenproblematik hat der IWF aber in den letzten zwei Jahrzehnten auch entwicklungspolitisch an Bedeutung gewonnen, da viele Entwicklungsländer auf Kredite des IWF angewiesen sind um ihre teils astronomisch angewachsenen Auslandsschulden bedienen zu können.

Da der IWF-Kredite jedoch immer an Bedingungen knüpft ist sein Engagement in der sogenannten dritten Welt in letzter Zeit verstärkt auf Kritik gestoßen.

Dem IWF wird vorgehalten, dass er Ländern Strukturanpassungsprogramme diktiert, welche diesen Staaten keine Chance auf langfristig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung lassen.

Insgesamt kann für die *Bretton-Woods-Institutionen* festgehalten werden, dass ihr Einfluss den des engeren UN-Systems finanziell und sehr oft auch was die technische Expertise angeht weit übersteigt.

¹ Anders als in der Generalversammlung, wo jedes Land mit einer Stimme spricht und abstimmt (one country/ one vote), sind die Stimmrechte in der Weltbankgruppe sowie im IWF nach den dort hinterlegten Einlagen gestaffelt. Dies gibt der westlichen Staatengruppe eine klare Mehrheit in den Bretton-Woods-Institutionen.

II. UN-Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden – mehr Politikkohärenz, neue Partnerschaften und demokratischere Regierungsführung werden gefordert

1. Mehr Politikkohärenz

Internationale Entwicklungszusammenarbeit wird immer mehr ein Teil von allgemeiner Außen- und Sicherheitspolitik. Getreu dem Motto von Willy Brandt, dass „Frieden ist nicht alles, aber ohne Frieden ist alles nichts“ orientiert sich auch die EZ verstärkt auf Konfliktprävention bzw. Krisenintervention. So wird zum Beispiel auch AIDS nicht mehr allein als eine Krankheit wahrgenommen, die das Leben von Tausenden von Menschen fordert, sondern auch als eine Ursache für Verteilungskonflikte die sich bis jetzt zwar noch auf lokaler Ebene abspielen, aber schon sehr bald auch international Bedeutung gewinnen könnten.

Die Ausrichtung auf Konfliktprävention hat aber auch ungewollte finanzielle Konsequenzen, da in Zeiten knapper werdender öffentlicher Ressourcen das verstärkte Engagement in Ländern wie Afghanistan zu einer Verminderung der Mittel in anderen Ländern führt.

Ebenso kann als institutionelle Konsequenz angeführt werden, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit dem Antritt der rot-grünen Regierung 1998 einen Sitz im Bundessicherheitsrat innehat und damit in den engen Kreis der klassischen Sicherheitspolitik aufgenommen wurde. Entwicklungspolitik ist heute somit bedeutend mehr als Entwicklungshilfe, da sie den Anspruch hat, globale Strukturpolitik mit zu gestalten (Wieczorek-Zeul 2003).

Dieses neue Verständnis spiegelt sich auch auf multilateraler Ebene, in der Gründung der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen (*United Nations Development Group/UNDG*) wider. Die Gründung der UNDG ist zentraler Bestandteil des oben geschilderten Reformprozesses in den UN, um deren Entwicklungsaktivitäten größere Wirkung zu verleihen. Die UNDG ist der Zusammenschluss von Programmen, Fonds und Sonderorganisationen des UN-Systems, die in der EZ tätig sind. Ziel von UNDG ist die Rahmensetzung für eine größere Kohärenz der UN-Entwicklungspolitik.

UNDG wird geführt von einem Exekutivausschuss unter dem Vorsitz des UNDP-Administrators mit den Direktoren von UNICEF, UNFPA und WEP, der die strategischen Prioritäten bei der Abstimmung der UNDG-Mitglieder setzt. Der Ausschuss arbeitet mit den Exekutivausschüssen für Frieden und Sicherheit, Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten und Humanitäre Angelegenheiten zusammen, um sektorübergreifende Verbindungen herzustellen, und bemüht sich außerdem um Partnerschaften mit den *Bretton-Woods*-Institutionen.

2. Neue Partnerschaften

Neben der Bündelung der Kompetenzen über das UNDG wird auch institutionelle Entlastung gesucht, indem nach neuen Partnern, vor allem aus der Privatwirtschaft, Ausschau gehalten wird. Dadurch wird sowohl ein Zugewinn an Effizienz als auch eine Mobilisierung von neuen Finanzmitteln erhofft.

Das bekannteste Beispiel für eine solche Public-Private Partnership ist der Global Compact. Dieser geht auf die Initiative von Kofi Annan zurück, der 1999 vorschlug, dass in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsstandards und Umweltschutz die beteiligten Unternehmen im Rahmen der UN Verhaltenskodizes erarbeiten, welche die Unternehmenspolitik auf die wichtigsten Ziele der UN verpflichten sollen. Trotz teils berechtigter Kritik von Nichtregierungsorganisationen die darauf aufmerksam machten, dass die Unternehmen dies nur aus Prestigegewinn machen würden, aber nicht zu einer wirklichen Verhaltensänderung bereit sind (*blue-washing*), kann der Global Compact als ein Erfolgsmodell für neue Politik im Rahmen der UN herangezogen werden.

Nicht unterschätzt werden darf auch nicht die gerade im Bereich der UN immer stärker werdende Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO). Diese werden nicht nur immer stärker konsultiert oder in die Planung von Aktivitäten einbezogen, sondern sie übernehmen verstärkt auch die operative Arbeit vieler Entwicklungsvorhaben, zum Beispiel im Bereich der Rechtsberatung oder der Gesundheitsaufklärung.

3. Demokratische Regierungsführung

In den letzten Jahren konnte eine inhaltliche Weiterentwicklung des Prinzips von Good Governance beobachtet werden. Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich verstärkt auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Entwicklung. Vor allem seit dem *Human Development Report* von 2002 wird die Bedeutung der Menschenrechte betont und das Prinzip der „menschlichen Entwicklung“ in den Vordergrund gestellt (Fukuda-Parr and Ponzio 2002).

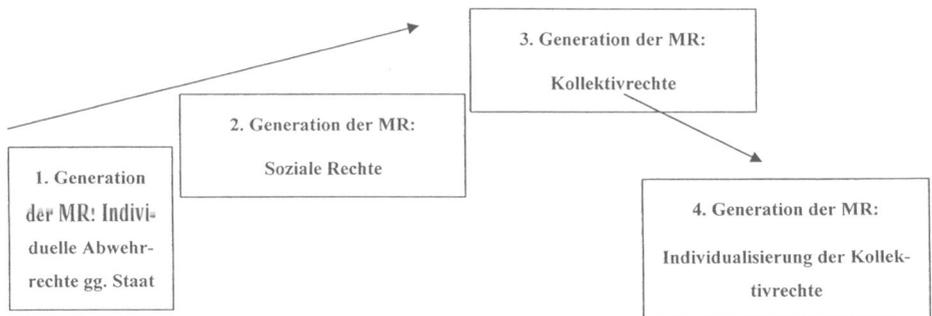
Es wird somit verstärkt davon ausgegangen, dass ohne eine erhöhte Demokratisierung und Partizipation keine langfristig erfolgreiche Entwicklung möglich ist. Demokratie wird somit als eine notwendige Variable der Entwicklung definiert bzw. bereits als Ziel an sich betont und dies, obwohl es einige Beispiele gibt, welche diesen direkten Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung durchaus in Frage stellen.

Zum einen könnte hier angefügt werden, dass die dritte Welle der Demokratisierung, wie sie vor allem nach 1989 zu beobachten ist, in vielen Teilen der Welt, vor allem aber in Lateinamerika, kaum eine Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen hervorbrachte. In diesem Zusammenhang wird immer wieder der Vorwurf laut, dass die Demokratie ihr Versprechen nicht eingehalten habe („democracy has failed“).

Zum anderen wird oft auch die erfolgreichste wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre überhaupt verwiesen, namentlich China. Dort ging zumindest materieller Wachstum ohne ein Mehr an Demokratie einher.

Trotzdem ist es in der Wissenschaft (Human Development Report 2002) und im UN-System größtenteils unbestritten, dass eine kritische und am Entwicklungsprozess erfolgreich teilnehmende Bevölkerung, ein verantwortliches und seinen Bürgern Rechenschaft ablegendes Regierungssystem und die generelle Möglichkeit durch Wahlen Regierungen zu verändern, langfristig der erfolgreichere Weg zu Entwicklung bedeutet (United Nations Development Programme (UNDP) 2003).

Auf der Arbeitsebene der UN bedeutet dies, dass das lange Zeit nur sehr abstrakt formulierte „Recht auf Entwicklung“ eine Individualisierung erfährt und seine Operationalisierung in dem grundlegenden Recht auf Partizipation findet. Denn nur wenn Menschen konkret als Bürger die Möglichkeit haben, ihr Schicksal selber mitzubestimmen, können alle anderen Entwicklungsrechte auch ernsthaft wahrgenommen werden (Eyben 2003). Für die Menschenrechtsdiskussion insgesamt bedeutet dies, dass das immer stärkere Abstraktionsniveau der sogenannten dritten Generation von Menschenrechten etwas abgemildert wird.



Als ein Beispiel dafür, was dies in der Praxis bedeutet, kann man auf Bolivien verweisen, wo die Regierung unterstützt wird in ihrem Bemühen der indigenen Bevölkerung erstmals Personalausweise auszustellen. Es wird erhofft, dass die noch immer benachteiligte Indiobevölkerung sich

damit verstärkt als Bürger des Staates wahrnimmt und sich somit auch verstärkt in die öffentliche Belange einmischen wird.

Für staatliche Stellen aber auch für die jeweiligen Geberorganisationen hat dies zur Folge, dass sie den Bürger weder als Untertan noch als Almosenempfänger wahrnehmen kann, sondern als selbstverantwortlichen Bürger bzw. als Partner oder Kunden von Entwicklungszusammenarbeit.

Ferner führt dies in der Praxis dazu, dass ein Fokus auf die ärmsten Bevölkerungsschichten gelegt wird und wie das Beispiel Bolivien zeigt, wird versucht, lokale Rechtssysteme für Entwicklung nutzbar zu machen.

Schließlich hat eine stärkere Hinwendung zu dem Recht auf Entwicklung auch illegale oder illegitime Praktiken verstärkt in das Blickfeld der UN oder anderer Geberorganisationen gebracht. Dies bedeutet, dass Korruption nicht länger ein Tabuthema darstellt und eine Reform von Rechtssystemen überall angestrebt wird.

II. UN-Entwicklungszusammenarbeit wird strategischer umgesetzt – Ausrichtung an Millenniumszielen, harmonisierte Programmhilfen, und ergebnisorientiertes Management werden erwartet

1. Ausrichtung an den Millenniumszielen der VN

Die G8-Staaten haben 1999 die Erweiterte Entschuldungsinitiative für hochverschuldete Entwicklungsländer (HIPC II) auf den Weg gebracht, ergänzt um die Aufforderung an diese Länder, in umfassenden ‚Armut-reduzierungsstrategiepapieren‘ (*Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP*) darzulegen, wie sie ihre Finanzmittel effektiver für die Minderung der Armut einsetzen wollen.

Der Millenniums-Sondergipfel der Vereinten Nationen hat diese Initiative kurz darauf mit einem anspruchsvollen Zielkatalog für das Jahr 2015 verbunden, den so genannten *Millennium Development Goals* (MDG), in deren Zentrum die Reduzierung der Armut der Welt auf die Hälfte steht (Asche 2003; United Nations Development Programme (UNDP) 2003). Die Grundzüge der neuen Entwicklungsarchitektur und deren Agenda zur Umsetzung kann unter den folgenden Punkten zusammengefasst werden (Maxwell 2003):

- Die MDG mit der Armutsreduzierung im Zentrum;
- Internationaler Konsens darüber, wie Armut reduziert wird (vgl. Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2002);
- Ein Mechanismus zur Umsetzung der Strategie auf Landesebene: PRSP;

- Vergabekriterien für die Unterstützung von PRSP eher in Form von Budget- als Projekthilfe (z.B. mittelfristige Finanzplanung, Sektoransätze/SWAP, Kredite für die Armutsreduzierung/PRSC)
- Bekenntnis zum ergebnisorientierten Management.

2. Harmonisierte Programmhilfe

Zur Unterstützung der MDG wurde ergänzend eine Reihe von Initiativen gestartet, welche die bilateralen und multilateralen EZ-Maßnahmen – primär unter loser Anleitung des Entwicklungshilfesausschusses der OECD – besser zu koordinieren bzw. zu harmonisieren. Über harmonisierte Programmhilfe soll zu breiter wirksamen Entwicklungsmaßnahmen gelangt werden, in deren Mittelpunkt die PRSP der Partnerländer aus der HIPC II-Initiative stehen (United Nations Development Programme (UNDP) 2003).

Entwicklungszusammenarbeit allgemein, aber auch speziell die Arbeit der UN, richtet sich strategisch immer mehr an Programmen und Sektorvorhaben aus und verwirklicht nur noch wenige alleinstehende Projekte. Dies wurde notwendig, da immer deutlicher zu Tage trat, dass kleinräumige und sektoral segmentierte Entwicklungszusammenarbeit selten von Erfolg gekrönt waren. Es wird daher heute verstärkt von einem holistischen Ansatz von Entwicklung ausgegangen und damit finden sich auch Querschnittsthemen oder strategische Oberziele wie Armutsreduzierung, Gendergerechtigkeit oder Umweltschutz in beinahe allen EZ Vorhaben.

Die neu aufgestellten Programme umfassen oft mehrere Komponenten, die sich zumindest theoretisch ergänzen und die Probleme des Partnerlandes aus verschiedenen Richtungen, aber mit der gleichen Stoßrichtung angehen sollen.

In diesem Zusammenhang betonen die UN und die internationale Gebergemeinschaft, dass erfolgreiche Entwicklung nur dann möglich ist, wenn auf lokaler Ebene eine wirkliche Identifizierung mit den Programmen stattfindet („local ownership“) da nur dann auch politische Widerstände vor Ort auch überwunden werden können und langfristige Wirkungen erreicht werden könnten.

Es wird somit immer mehr der endogene Teil von Entwicklung betont und damit wird „Hilfe zur Selbsthilfe“ zumindest theoretisch mehr als nur ein Slogan.

In der praktischen Arbeit der EZ-Organisationen bedeutet dies, dass vor allem im Bereich der Technischen Zusammenarbeit (aber nicht nur dort) verstärkt Kapazitätsbildung angestrebt wird. Dies beinhaltet zum Beispiel Hilfe bei der Erstellung von Budgetplanungen oder bei dem Verfassen

lokaler Entwicklungspläne. Ferner werden lokale Planungs-, Implementierungs- und Verwaltungskapazitäten verstärkt aufgebaut.

3. Ergebnisorientiertes Management

In der internationalen EZ-Debatte hat es sich eingebürgert, EZ-Vorhaben verstärkt wirkungsorientiert zu gestalten (United Nations Development Programme (UNDP) 2002).

Die Notwendigkeit für diesen Schritt ergibt sich aus der leider sehr häufig gemachten Erfahrung, dass viele Projekte mit zu hohen Erwartungen überfrachtet wurden, welche sich in der Realität oftmals nicht erfüllt haben.

Aus diesem Grund wird immer weniger das eigentliche Ergebnis, der „output“, einer EZ-Intervention betrachtet, sondern die Wirkung oder der sogenannte „outcome“.

Als ein Beispiel kann angeführt werden, dass nicht das Bauen von Schulen oder Krankenhäusern an sich schon einen Erfolg darstellt, denn es passiert nicht selten, dass die Gebäude nicht ihrer Bestimmung nach genutzt werden, da es zum Beispiel keine Lehrer und Schulbücher oder Krankenschwestern und Verbandsmaterial gibt. Bei einer verstärkten Orientierung auf Wirkung würde in diesen Beispielen gefragt werden, wie viele Kinder erfolgreich eine Grundschulausbildung erhalten oder inwieweit bestimmte Krankheiten erfolgreich zurückgedrängt wurden.

Diese Beispiele zeigen, dass erfolgreiche EZ somit anspruchsvoller und nachhaltiger geworden ist, insgesamt aber auch realistischer. Die einzelnen Geberorganisationen und hier auch verstärkt das UNDP, professionalisieren ihre Steuerungsmechanismen, indem für die einzelnen Projekte oder Programme Ziele gesetzt werden, Hypothesen entwickelt werden, wie diese Ziele in der Praxis zu erreichen sind, und Indikatoren aufgestellt werden, mit deren Hilfe in bestimmten Abständen die Wirkung der einzelnen Vorhaben abgebildet werden.

Eine derartige Wirkungsorientierung soll theoretisch den Verantwortlichen zu jedem Zeitpunkt erlauben, den Stand einer EZ-Intervention zu erfassen und bei Bedarf regulierend eingreifen zu können. Gerade im Umfeld des UNDP sind fehlende Evaluierungsstandards lange bemängelt worden und es scheint, dass die geäußerte Kritik hier erste Früchte trägt.

III. Schlussfolgerungen

Offizielle Entwicklungszusammenarbeit, vor allem wenn sie im multilateralen Rahmen des UN-Systems durchgeführt wird, hat mit einem altbe-

bekanntem Problem zu kämpfen: Die Ansprüche sind hoch, die Erfolgchancen bestenfalls mittelmäßig und die Mittel werden gekürzt. Vor allem nach den Terroranschlägen vom 9.11.2001 hat auch die Politik der zerfallenden Staaten, die sogenannten „schwarzen Löcher“ (Joschka Fischer), der Weltgemeinschaft als Betätigungsfeld entdeckt und nicht nur militärisch reagiert. Entwicklungszusammenarbeit ist zwar als strategische Waffe im globalen Kampf gegen den internationalen Terrorismus identifiziert worden, aber die Frage bleibt ob der neue Stellenwert auch zu einer verbesserten Politik führt.

In der Summe, haben die UN in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einen Bedeutungsverlust erlitten. Dies spiegelt sich vor allem im Zustand des UNDP wider, welches nach wie vor von großen Finanzproblemen geplagt ist und noch keine durchschlagende konzeptionelle Antwort für eine neue Rollenbildung gefunden hat.

Das Budget des Hauptprogramms des UNDP lag 1991 noch bei über einer Milliarde US Dollar und war im Jahr 2000 auf nur noch 680 Millionen US Dollar gesunken. Diese Kürzungen werden dadurch noch in ihrer Wirkung verstärkt, dass viele Geber ihre Beiträge in Form von sogenannten Treuhandfonds an detaillierte Bedingungen knüpfen und damit den Spielraum des UNDP stark einschränken (Klingebiel 2002).

Auch der in den 90er Jahren mit großen Hoffnungen befrachtete Multilateralismus hat die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können. Es fanden zwar viele auch für die EZ sehr bedeutende Weltkonferenzen statt (seit 2000 zum Beispiel die Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder in Brüssel 2001; Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002; die Konferenz Rio+10 in Johannesburg 2002) aber anders als zum Beispiel in der Umweltpolitik konnte hier kein durchgreifender Erfolg verzeichnet werden, der analog zum Kyoto-Protokoll die internationale EZ-Debatte beflügelt hätte.

Gerade am Beispiel der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung lässt sich aufzeigen, dass - gemessen an den vorher geäußerten Erwartungen - das Ergebnis der Konferenz enttäuscht, denn es wurde weder eine Erhöhung der Finanzmittel in Aussicht gestellt, noch neue Finanzierungsmöglichkeiten ernsthaft angedacht (Melchers 2002). Da kann es nur ein schwacher Trost sein, dass im Bereich der Antikorruptionsmaßnahmen oder des internationalen Insolvenzrechtes Anregungen gegeben wurden.

Viele der wichtigen Strategiedebatten des letzten Jahrzehnts, welche direkt oder indirekt entwicklungspolitische Auswirkungen haben, fanden außerhalb des eigentlichen UN-Rahmens statt. Hierzu zählt zum Beispiel die Reform der internationalen Finanzarchitektur (Debatte innerhalb des IWF und/oder der G-8), die bereits oben angesprochene Entschuldungsinitiative HIPC (IWF, Weltbank, G-8), die Verhandlungen über den Abbau von Landwirtschaftssubventionen in den

von Landwirtschaftssubventionen in den Industriestaaten (WTO), die Kampagne zur Ächtung von Landminen (NGOs, EU).

Es gilt aber auch hier, dass ohne einen gemeinsamen politischen Willen der wichtigsten Mitglieder die Reformen ins Leere laufen bzw. in der Praxis gar nicht erst umgesetzt werden.

Literatur

- Asche, H. (2003). "Schräglagen zum Unilateralismus. Die neuen Strategien gegen die Armut und der transatlantische Wettstreit der Systeme." *epd-Entwicklungspolitik* 22.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2002). *Medienhandbuch Entwicklungspolitik*. Bonn, BMZ.
- Maxwell, S. (2003). "Heaven or Hybris: Reflections on the 'New Poverty Agenda'." *Development Policy Journal* 21(1): 5-6.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2001). *Human Development Reports: Measuring Development and Influencing Policy (Fast Facts)*. New York, N.Y., UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2002). *Results Based Management. Concepts and Methodology*. New York, UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003). *Democratic Governance. Thematic Trust Fund Report (Final Draft)*. New York, UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003). *Evaluation on UNDP's Role in the PRSP Process (Vol. I: Main Report)*. New York, N.Y., UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2003). *Millennium Development Goals Reports: An Assessment (Vol. I: Main Report)*. New York, N.Y., UNDP.
- Eyben, Rosalind (2003): *The Rise of Rights. IDS Policy Briefing, issue 17*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Klemp, Ludgera (2001): „Entwicklungspolitik am Scheideweg – politische Rander-scheinung oder globale Strukturpolitik“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B18-19, S. 13-20.
- Klingebiel, Stephan (2002): *Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen. UN Basis Informationen*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Vereinte Nationen.
- Melchers, Konrad (2002): *Entwicklungsfinanzierung. UN Basis Informationen*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Vereinte Nationen.
- Parr-Fukuda, Sakiko and Richard Ponzio (2002): *Governance: Past, Present, Future. Setting the Governance Agenda for the Millennium Declaration. Paper written for preparation to the Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2000): *Global Structural Policy and its Tasks and Objectives in the 21st century*. In: *Jahrbuch Dritte Welt 2000*.

Neue Tendenzen in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Ein wichtiger Gegenstand dieser Diskussion war das Konzept „Good Governance“. Es wurde als Möglichkeit der inhaltlichen Einflußnahme auf die Politik von Entwicklungshilfeempfängern bezeichnet (*Horn*), die gerade von der Weltbank allerdings eher zögernd ergriffen worden sei (*Sand*), wie auch die Konditionierung von Entwicklungshilfeleistungen insgesamt sich erst im Laufe der Zeit entwickelt habe (*Eichert, Lederer*). Es sei in jedem Fall aber wichtig und für alle Beteiligten vorteilhaft, Elemente wie Rechtssicherheit, Korruptionsbekämpfung und Verantwortlichkeit in den Gesellschaften der Empfängerländer zu etablieren (*Lederer*).

Es wurde gefragt ob die im Vortrag angesprochene zunehmende Verrechtlichung den Abschied von Modellen des „New public management“ bedeute oder gar eine Hinwendung zu deutschen Verrechtlichungsvorstellungen darstelle (*Horn*). *Lederer* wollte Verrechtlichung im Sinne der im Vortrag von *Sand* angesprochenen Compliance-Mechanismen verstanden wissen. *Sand* wies ergänzend darauf hin, daß aus Sicht der Geber Rechtsansprüche auf Hilfeleistungen in jedem Fall ausgeschlossen bleiben sollten; die Verrechtlichung solle im weiteren Sinne die Investitionen sichern.

Angesprochen wurden auch Probleme bei der Kooperation verschiedener Geber (*Friedrich*); die OECD leiste hier hilfreiche Arbeit (*Sand, Lederer*). Ferner ging es darum, daß manche Reformanstöße und -anstrengungen außerhalb des Systems der Vereinten Nationen entwickelt oder unternommen würden (*Würzner*); dies lasse sich allerdings nicht in jedem Fall trennscharf feststellen, wie etwa bei der „Human Security“-Debatte (*Werthes*). Festzuhalten bleibe allerdings, daß manche Akteure bewußt die UN-Gremien meiden, um dem allseits gefürchteten langwierigen Verhandlungsmarathon in den Fachausschüssen zu entgehen (*Lederer*).

Ein weiteres Thema war die zunehmende Bedeutung von Demokratie und Sicherheit für die Entwicklungszusammenarbeit, die aber nicht vergessen machen dürfe, daß es den Industriestaaten möglich sei, durch

Reformen im Welthandelssystem viel für die Wirtschaft der Entwicklungsländer zu tun (*Römpp*).

Schließlich wurde auch das Problem angesprochen, ob es durch die zunehmende Nutzung lokaler Rechtssysteme in den Empfängerländern nicht zu kontraproduktiven Effekten wie Klientelismus kommen könne (*Garling*). *Lederer* entgegnete, daß die Gefahr solcher Effekte zwar nicht verharmlost werden dürfe, man aber auch sehen müsse, daß durch solche Ansätze gerade arme Bevölkerungsschichten oder Menschen im ländlichen Raum erreicht würden, denen anderenorts der Zugang zu Gerichten oftmals nicht möglich sei.

Abschließend erinnerte *Timmermann* am Beispiel eines Projektes im Rahmen von „Gender Mainstreaming“ daran, daß Geber und Empfänger nicht selten unterschiedliche Vorstellungen von Projekten hätten und eine Kontrolle der Mittelverwendung – im konkreten Fall seien Tanzveranstaltungen in einem Ministerium finanziert worden, um das Verhältnis zwischen den Geschlechtern zu verbessern – durchaus angebracht sei.

UN-Reform und Menschenrechte^{*}

Ekkehard Strauß

Einführung

Das Thema „UN-Reform und Menschenrechte“ berührt zwei unterschiedliche Fragen, die jedoch in engem Zusammenhang, sogar in Abhängigkeit voneinander stehen. Sie sollen als Ausgangspunkt dieses Vortrags dienen:

1. Wie können Menschenrechte den Vereinten Nationen zu der notwendigen Kohärenz, Legitimation und Integration verhelfen, um im 21. Jahrhundert eine bedeutende Rolle in den internationalen Beziehungen spielen zu können?
2. Wie müssen die bestehenden Institutionen des Menschenrechtsschutzes, d.h. das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte, die Vertragsüberwachungsorgane, die Menschenrechtskommission und ihre Mechanismen, umgestaltet werden, um den geforderten Aufgaben gerecht zu werden?

Ich möchte versuchen, auf diese Fragen Antworten zu finden, indem ich zunächst den Stand der Reformbemühungen und ihren Bezug zu Menschenrechten anhand wichtiger Beispiele beschreibe und dann kurz auf die geplante Reform der Vertragsüberwachungsorgane eingehe. Die hier geäußerten Ansichten sind meine eigenen und stimmen nicht notwendig mit denen des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte überein.

I. Allgemeiner Überblick über die UN-Reform

Lassen Sie mich zunächst allgemein auf die Hintergründe der Reform eingehen und einige konkrete Reformschritte beschreiben, die zur Beantwortung der beiden Ausgangsfragen von Bedeutung sind.

In seiner Antrittsrede als UN-Generalsekretär am 17. Dezember 1996 kündigte Kofi Annan als Hauptziel die Umgestaltung der Vereinten Nationen in eine schlankere und effizientere Organisation an. Die Vereinten Nationen sollten den Wünschen der Mitgliedstaaten besser gerecht wer-

^{*} Das Referat wurde in Abwesenheit des Autors verlesen; im Anschluß fand keine Diskussion statt.

den und die Umsetzung ihrer eigenen Ziele und ihre Verantwortung realistischer einschätzen.¹

Die Kerngedanken und wichtigsten Maßnahmen der bisherigen Reformbemühungen sind im Wesentlichen in drei Berichten zusammengefasst:

- *Renewing the United Nations: A Programme for Reform. Report of the Secretary-General*, UN-Dok. A/51/950 vom 14. Juli 1997;
- *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, (sog. „Brahimi-Bericht“), UN-Dok. A/55/305, S/2000/809 vom 21. August 2000;
- *Strengthening of the United Nations: An agenda for further change. Report of the Secretary-General*, UN-Dok. A/57/387 vom 9. September 2002.

Für die Rolle der Menschenrechte in der Reform ist außerdem das Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz von 1993 von grosser Bedeutung:

- *Wiener Erklärung und Aktionsprogramm*, UN-Dok. A/CONF.157/23 vom 12. Juli 1993.

Das verkündete neue Reformvorhaben sollte auf den Bemühungen vorheriger Generalsekretäre aufbauen. In seiner Gesamtheit und seinem engen Zeitrahmen bedeutet es die grundlegendste und umfassendste Reform der Organisation seit ihrer Gründung vor mehr als 50 Jahren.

Warum ist diese Reform nötig?

1. Die Rolle der Vereinten Nationen in einer globalisierten Welt

Es fehlt hier natürlich der Raum für eine umfassende und tiefere Analyse, wie sich die Anforderungen an die Vereinten Nationen seit dem Ende des Kalten Krieges und mit Beginn der Globalisierung geändert haben. Diesbezüglich muss ein Hinweis auf die wertvolle Arbeit verschiedener Kommissionen und Institute hier ausreichen.²

¹ United Nations, Press Release 17.12.1996: Secretary-General-Designate Outlines Goals For Term, UN-Dok. GA/9211 (www.un.org/News/Press/docs/1996/19961217.ga9211.html); Vgl. auch *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, UN-Dok. A/52/1, 3. September 1997, Nr. 3.

² Vgl. dazu: *Klaus Hüfner/Jens Martens*, UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen, Frankfurt/Main u.a. 2000, v.a. Kapitel VII; vgl. auch: *Klaus Dicke*, Reform of the UN, in: Helmut Volger (Hrsg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, The Hague et al. 2002, S. 449-455. Zur aktuellen Reformdiskussion vgl. die Vorschläge der folgenden Panels bzw. Arbeitsgruppen:

a) Secretary-General's Panel of Eminent Persons on Civil Society and United Nations Relationships (Internet: <http://www.un.org/reform/panel.htm>);

Ich möchte aber zumindest einen Teil der Motive zusammenfassen, die schließlich zu der Überzeugung geführt haben, dass eine umfassende Reform der Vereinten Nationen notwendig ist.

Die Vereinten Nationen stehen heute vor einer nicht zu bewältigenden Menge von Aufgaben und Mandaten aus allen Bereichen der internationalen Beziehungen. Die Forderung nach ihren Dienstleistungen ist nach dem Ende des Kalten Krieges sprunghaft angestiegen, insbesondere in den Bereichen „peace-building“ nach innerstaatlichen Konflikten und humanitäre Hilfe.

Neue Mandate und Aufgaben wurden in den vergangenen Jahren den bereits bestehenden einfach hinzugefügt, meist mit neuen und eigenen Verwaltungsstrukturen, ohne sich um die Vereinbarkeit mit bestehenden Aufgaben und Strukturen gross zu kümmern. Die Tagesordnung der Generalversammlung, obwohl inzwischen schon durch verschiedene Maßnahmen im Rahmen der Reform entschlackt, bietet nach wie vor ein eindrucksvolles Beispiel für die Fülle ähnlicher und sich überschneidender Mandate, die in den vergangenen Jahren ohne klar definiertes Ende oder Ergebnis erteilt worden sind.³

Aufgaben und Mandate bedeuten Erwartungen der Mitgliedstaaten an die Vereinten Nationen; etwa Berichte vorzulegen, Konferenzen zu organisieren oder Mitgliedstaaten durch bestimmte Maßnahmen konkret zu unterstützen. Diese Erwartungen haben zusammen eine Dimension erreicht, die von der Organisation nicht mehr erfüllt werden kann.

Gleichzeitig mit den unerfüllten Erwartungen stieg die Anzahl der internationalen Akteure und damit die Konkurrenz für die Vereinten Nationen, insbesondere in den Bereichen Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe und Menschenrechte. Regionale Organisationen, die Weltbank, internationale Nichtregierungsorganisationen und private Investoren sind heute in vielen Ländern weit bedeutendere Partner als die Vereinten Nationen, allein schon was die Menge der ihnen zur Verfügung stehenden monetären Ressourcen angeht.

Während die Einsicht in die Interdependenz internationaler Probleme immer mehr zunimmt – etwa die Beziehung zwischen Menschenrechten, Frieden, Entwicklung und Umweltschutz – wird die internationale Hilfe

b) Independent Working Group on the Future of the United Nations (www.library.yale.edu/un/un1e.htm);

c) United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8891.doc.htm, .../2003/sga857.doc.htm und www.un-globalsecurity.org/panel.asp).

³ In diesem Zusammenhang sei auf den Vorschlag des Generalsekretärs für die Einführung sog. „Sunset“-Bestimmungen in neue Mandate der UN-Organe verwiesen, s. Press Release UN-Dok. GA/9405 vom 6. Mai 1998 (www.un.org/News/Press/docs/1998/19980506.GA9405.html).

zunehmend diversifiziert und an Organisationen verteilt, auf deren Politik sich die Staaten einen größeren Einfluss erhoffen als innerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Gleichzeitig werden bestimmte Länder, insbesondere in Afrika, marginalisiert, weil sie keine längerfristige und strategische Entwicklungsperspektive zu bieten vermögen und so keine Investitionen anlocken.

Wollen die Vereinten Nationen ihre in der Charta erteilten Aufgaben auch in der Zukunft erfüllen, müssen sie die Universalität ihrer Mitgliedschaft und ihr breites Mandat nutzen, um internationalen Problemen umfassend und ihrer Interdependenz entsprechend zu begegnen.

Im Unterschied zu anderen Akteuren steht den Vereinten Nationen dazu ein besonderes Mittel zur Verfügung: Die vielen multilateralen Verpflichtungen und Vereinbarungen, die das Verhalten von Staaten für fast alle Lebensbereiche bestimmen sollen und in den vergangenen 50 Jahren im Rahmen der Vereinten Nationen eingegangen worden sind. Diese normative Grundlage bietet eine einzigartige Legitimation zum Handeln.

2. Grundgedanke der Reform

Es ist das erklärte Ziel der Reform, den Abstand zwischen Anspruch und Wirklichkeit innerhalb der Organisation zu verringern. Die neue Struktur der Vereinten Nationen soll einen einheitlichen Zweck und kohärente Bemühungen aller Teile der Organisation unterstützen und damit die Vereinten Nationen flexibel und effektiver gestalten.⁴

Dafür soll sich die Organisation auf die Bereiche konzentrieren, die sie im Rahmen internationaler Beziehungen übernehmen muss oder für die sie wegen ihrer universellen Legitimation besonders qualifiziert ist. Im Übrigen soll sie mit regionalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und anderen Partnern zusammenarbeiten.

Die Verwirklichung universaler Menschenrechte ist ein wichtiges Kriterium und grundlegende Legitimation für eine positive Handlungsentscheidung der Vereinten Nationen.

Zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen bleibt die Aufrechterhaltung internationaler Sicherheit und Ordnung und die Konfliktprävention. Der komplexe Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Demokratie, Abrüstung und Frieden kann nur durch die Vereinten Nationen operationalisiert werden, wenn eine Zusammenarbeit aller Organisationen und Programme auf der Länder- („field“) und Sitzebene („headquarters“) gelingt.

⁴ Siehe *Renewing the United Nations: a programme for reform*, UN-Dok. A/RES/52/12 vom 14. November 1997 (www.un.org/reform/ares52.12.htm).

3. Bisherige Reformschritte

Es kann und soll hier kein vollständiger Überblick über den Stand der Reform gegeben werden. Diesbezüglich kann auf den o.g. Bericht des Generalsekretärs vom September 2002 verwiesen werden.⁵ Für die Beantwortung der Ausgangsfragen ist es jedoch nötig, einige der bisherigen Reformschritte kurz darzustellen.

Zunächst wurden sämtliche Organisationen und Programme der Vereinten Nationen in vier sog. Sektoren eingeteilt: Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, humanitäre Angelegenheiten und Entwicklung. Jeder Sektor wird von einem Exekutivkomitee geleitet. Menschenrechte werden als „Querschnittsaufgabe“ aufgefasst und sind in allen vier Komitees vertreten.

Eine „Senior Management Group“ wurde als Kabinett des Generalsekretärs berufen. Es besteht aus den Leitern der Organisationen und Programme, einschließlich des Hochkommissars für Menschenrechte. Die Gruppe berät regelmäßig über die Arbeit der Vereinten Nationen.

Das Büro des Hochkommissars und das Menschenrechtszentrum wurden 1998 reorganisiert und unter der Leitung des Hochkommissars zusammengefasst.

Durch die Exekutivkomitees und die Senior Management Group werden Menschenrechte Schritt für Schritt in alle operativen Bereiche der Vereinten Nationen integriert.

Wie diese Integration in der Praxis funktioniert, soll im Folgenden an einigen Beispielen näher erklärt werden.

4. Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit

Seit 1997 sind alle Organisationen und Programme der Vereinten Nationen aufgefordert, auf der Ebene der Mitgliedstaaten systematisch zusammenzuarbeiten. Sog. „United Nations Country Teams“ (UNCTs) sind derzeit in 148 Ländern vertreten. Diese Teams sollen in gemeinsamen Büros arbeiten und unter der einheitlichen Leitung des sog. „Resident Coordinator“ (RC) stehen. Auf der Grundlage eines „Common Country Assessment“ (CCA) sollen sie einen gemeinsamen Handlungsrahmen erarbeiten, den sog. „United Nations Development Action Framework“ (UNDAF), der alle Projekte und Aktivitäten integrieren soll.

⁵ Vgl. auch *Report of the Secretary-General on Human Resources Management Reform*, UN-Dok. A/55/253 vom 1. August 2000; *Safety and Security of United Nations Personnel*. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/55/494 vom 18. Oktober 2000; *Results-Based Budgeting*, UN-Dok. A/RES/231 vom 23. Dezember 2000; *Road map towards the implementation of the UN Millennium Declaration*, UN-Dok. A/56/326 vom 6. September 2002.

Seit 2003 haben sich die verschiedenen Programme und Organisationen auf gemeinsame Richtlinien geeinigt, Menschenrechte als Ausgangspunkt für den Inhalt beider Dokumente zu verdeutlichen.⁶ Dies bedeutet etwa, dass die Verpflichtungen aus wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten zum Ausgangspunkt für Entwicklungsprozesse herangezogen werden, in Projekten anhand von Menschenrechten Berechtigte und Verpflichtete identifiziert werden und auf verletzte Gruppen, wie etwa Minderheiten oder Flüchtlinge, besonders geachtet wird.

Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte führt Schulungen für UNCTs durch und berät in konkreten Fragen bei der Erstellung der CCA- und UNDAF-Dokumente und der Formulierung von Projekten. Soweit eine Vertretung des Büros des Hochkommissars im betreffenden Land besteht, ist sie Mitglied des UNCT.⁷

Seit der internationalen Konferenz von Monterrey 2002 über die Finanzierung von Entwicklung arbeiten die Vereinten Nationen enger mit den Bretton-Woods-Institutionen⁸ zusammen. So soll etwa die Erarbeitung eines sog. „Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP) durch den betreffenden Mitgliedstaat in Prozess und Analyse auf Menschenrechte Bezug nehmen. Die Erstellung dieses Papiers ist Voraussetzung für eine finanzielle Forderung durch IMF und Weltbank.

In Kooperation mit der Weltbank hat das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Richtlinien erarbeitet, die einen breiten nationalen Partizipationsprozess, klare Bezüge zu internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und einen effektiven nationalen Überwachungsprozess vorsehen.⁹

Alle Organisationen und Programme der Vereinten Nationen, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, sind in der „United Nations Development Group“ (UNDG) zusammengefasst worden, um ihre Kooperation und Effizienz zu fördern, während ihre unterschiedlichen Qualitäten und Kompetenzen erhalten bleiben sollen.¹⁰

⁶ Siehe *Report, Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform*, Stamford, USA, 5-7 May 2003.

⁷ Siehe OHCHR, *Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World* (2003).

⁸ Die Bretton-Woods-Institutionen, benannt nach ihrem Gründungsort Bretton Woods in den USA, umfassen die UN-Sonderorganisationen Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds.

⁹ Siehe zum Zusammenhang zwischen Menschenrechtsschutz und Entwicklungszusammenarbeit ausführlich: *Sakiko Fukuda-Parr/A.K. Shiva Kumar* (Hrsg.), *Readings in Human Development*, New York 2003.

¹⁰ *Statement of Purpose, United Nations Development Group (UNDG) and the Executive Committee of the UNDG*, Mai 2002.

5. Menschenrechte im Bereich „peace-keeping“

Wichtiger Auslöser für die Reformbemühungen der Vereinten Nationen im Bereich „peace-keeping“ war das Versagen der Organisation, in Ruanda 1993 und Srebrenica 1994 einen Genozid zu verhindern. Der jetzige Generalsekretär Kofi Annan war als damaliger Untergeneralsekretär für friedenserhaltende Maßnahmen in diese Ereignisse involviert.

Die sog. „Brahimi-Kommission“ unterbreitete im „Brahimi-Bericht“ eine Reihe von Vorschlägen, die Friedenseinsätze erfolgreicher machen sollen.¹¹ Im Kern verlangt die Kommission strikte Kongruenz zwischen dem Mandat und den zu erwartenden Aufgaben.

Da die Mehrzahl der Einsätze auch in Zukunft innerstaatliche Konflikte betreffen wird, verlangt die Kommission eine stärkere Ausgestaltung der „peace-building“-Kompetenz zukünftiger Friedensmissionen.

Menschenrechte sollen bereits im Vorauskommando einer neuen Mission eine feste Rolle spielen und dringende Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit, des Justizsystems und der Gesetzeslage identifizieren, weil gerade diese Bereiche in den ersten Tagen einer Mission eine entscheidende Rolle spielen können, um die Vereinbarungen gerade innerstaatlicher Kontrahenten bis zur vollständigen Stationierung einer Mission zu erhalten.

Um ihre Legitimation zu stärken, enthält das Mandat aller Friedensmissionen seit 2000 auch das Recht zum physischen Schutz von Zivilisten, denen unmittelbare Gewalt droht.¹² Menschenrechtsabteilungen sind inzwischen fester Bestandteil jeder neuen Friedensmission.

Auf der Grundlage eines „Memorandum of Understanding“ mit der Abteilung für friedenerhaltende Einsätze wählt das Büro des Hochkommissars Kandidaten für Friedenseinsätze aus, entsendet Mitarbeiter zu Vorauskommandos und zum Aufbau von Menschenrechtsabteilungen und arbeitet an verschiedenen Instrumenten zum Einsatz in Post-conflict-Situationen, wie etwa einer Modell-Strafprozessordnung, Kriterien für die Einrichtung einer Wahrheitskommission, Einsatzrichtlinien für internationale Polizeikräfte und Schulungsmaterial für Mitarbeiter der Vereinten Nationen und ihrer Partnerorganisationen. Außerdem versucht das Büro, eine Kapazität für kurzfristige Einsätze zu schaffen, etwa zur Untersuchung von angeblichen Massakern oder Massengräbern.

6. Kooperation der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft

¹¹ United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Brahimi-Report, UN-Dok. A/55/305 – S/2000/809.

¹² Siehe etwa UN-Dok. S/RES/1528 (2004) vom 27. Februar 2004, Nr. 6. (e).

Seit ungefähr 1995 kommen ca. 80 % der Finanzzuwendungen an Entwicklungsländer von privaten Investoren und nur noch ca. 20 % von staatlichen und institutionellen Gebern. Damit wird die Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich von der Privatwirtschaft geprägt und es stellt sich die Frage nach der Qualität dieser Zusammenarbeit.

Mit seiner „Global Compact“-Initiative forderte der Generalsekretär 1997 Unternehmen auf, die Vorteile der Globalisierung auch dafür zu nutzen, die Werte der Vereinten Nationen hinsichtlich Menschenrechten, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz zu unterstützen. Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte hat verschiedene Instrumente entwickelt, um Unternehmen bei diesem Vorhaben zu unterstützen.¹³

7. Millennium Development Goals

Ich habe die Bereiche Entwicklung, „peace-keeping“ und private Unternehmen ausgewählt, um zu verdeutlichen, welche wichtige Rolle Menschenrechte für die Substanz der Reform spielen und welche Herausforderungen in der Folge an das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte gestellt werden. Verbunden mit diesen substantiellen Fragen sind natürlich die Bereiche Finanzmittelbeschaffung, Budget und Personalmanagement, die ich wegen ihres technischen Charakters hier bewusst nicht vertiefen möchte. Es ist aber geboten, hier zumindest auf die großen Anstrengungen und Erfolge in diesen Bereichen hinzuweisen.¹⁴

Lassen Sie mich als letztes Beispiel die „Millennium Development Goals“ erwähnen, deren Vereinbarung im September 2000 für die Schaffung eines gemeinsamen Handlungsrahmens für das gesamte System der Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung waren. Sie fassen Ziele und Verpflichtungen früherer Weltkonferenzen und Gipfeltreffen zusammen und definieren klare Entwicklungsziele bis 2015.

Ihr deutlicher Bezug zu Menschenrechten und ihr Zusammenhang mit der sog. „Millennium Declaration“ in Bezug auf alle vier Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen schafft genau die normative Legitimation, die vom Generalsekretär 1997 als entscheidender Vorteil der Vereinten Nationen gegenüber anderen internationalen Akteuren herausgestellt wurde.¹⁵

Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit hat Kofi Annan die Millenniumsziele zur überragenden Priorität des Sekretariats der Vereinten Nationen er-

¹³ Siehe *Study on Policies for development in a globalizing world: What can the human rights approach contribute*, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2004/18 vom 7. Juni 2004.

¹⁴ Siehe oben Fn. 5.

¹⁵ Zu den Millenniums-Zielen und ihren Indikatoren: http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp.

klärt. Seit 2002 werden jährliche Berichte über die Verwirklichung der Ziele verfasst.¹⁶

8. Zwischenergebnis

Aus dem bisher Gesagten kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass Menschenrechte in alle Arbeitsbereiche der Vereinten Nationen integriert werden sollen.

Die genannten Beispiele lassen erkennen, dass diese Aufgabe erhebliche Anforderungen an das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte stellt. Im Rahmen der sog. „action 2“ des zweiten Reformberichts des Generalsekretärs muss sich das Büro in die Arbeitsweise und Methodik anderer Organisationen einfügen. Operative Selbständigkeit und unabhängiges Handeln sind weniger gefragt als strategische Partnerschaften und das Nutzen von Gelegenheiten, Bezüge zu Menschenrechten und ihrer Implementierung in der meist rein technisch ausgerichteten Arbeit anderer Organisationen und Programme zu identifizieren.

Es wird noch einiger personeller und struktureller Anpassungen bedürfen, bevor das Büro die hohen Erwartungen an seine Dienste innerhalb des Systems der Vereinten Nationen erfüllen kann.

II. Treaty-body reform

In der zweiten Ausgangsfrage wurde auch die mögliche Reform der Menschenrechtsmechanismen angesprochen. Ich möchte mich hier aus Zeitgründen auf die Vertragsüberwachungsorgane, die sog. „treaty-bodies“, beschränken.

In seinem zweiten Reformbericht hat der Generalsekretär die Vertragsüberwachungsorgane aufgefordert, die Berichtspflichten der Staaten zu vereinheitlichen und die Vorlage eines einzigen, umfassenden Staatenberichtes für alle menschenrechtlichen Verpflichtungen des betreffenden Staates zu erlauben.

Umfassende Konsultationen mit Mitgliedstaaten und Experten der Vertragsüberwachungsorgane ergaben jedoch, dass ein einheitlicher Staatenbericht nicht gewünscht wurde. Vielmehr sollte das sog. „core document“ ausgeweitet werden und neben allgemeinen Informationen über Land und Leute auch Angaben zu solchen substantiellen Rechten machen, die den verschiedenen Menschenrechtsverträgen gemeinsam sind. Auf diese Weise soll die Unabhängigkeit und Flexibilität der Ver-

¹⁶ Siehe *Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General*, UN-Dok. A/59/282 vom 27. August 2004.

tragsüberwachungsorgane erhalten bleiben und gleichzeitig die Belastung der Staaten durch die Berichtspflichten verringert werden. Nach den neuen Richtlinien würde ein Staat alle fünf Jahre ein erweitertes „core document“ erstellen. Dazu kämen innerhalb des fünfjährigen Berichtszyklus, in dem der Staat an alle Überwachungsorgane nach den verschiedenen Verträgen berichten müsste, bis zu sechs spezielle Berichte, die das „core document“ im Hinblick auf bestimmte Vertragsrechte ergänzen.

Die neuen Richtlinien über das „core document“ wurden dem Inter-Committee Meeting/ Meeting of Chairpersons, das am gestrigen Freitag zu Ende ging, zur Beratung vorgelegt.¹⁷ Sie bedürfen der Annahme durch alle Vertragsüberwachungsorgane.

Entscheidend für das Gelingen der Reform wird die Kooperation zwischen den Vertragsüberwachungsorganen sein, damit die Länge des Berichtszyklus nicht über fünf Jahre hinausgeht. Außerdem müssten die Arbeitsmethoden weiter angepasst werden um eine Vereinheitlichung der vertragsspezifischen Ergänzungen zu ermöglichen.

III. Ergebnis

Ich hoffe, dass es mir möglich war, in diesem begrenzten Rahmen einige Antworten auf die beiden Ausgangsfragen zu geben, ohne mit zu vielen Details zu belasten.

Ich hoffe weiterhin, dass deutlich geworden ist, welche hohen Anforderungen diese Reform an die Vereinten Nationen und ihre Mitarbeiter stellt und wie wenig Zeit für die Umsetzung zur Verfügung steht. Den meisten Mitarbeitern der Vereinten Nationen scheint klar zu sein, dass nur, wenn es gelingt, die Vorteile einer universalen Organisation operationell zu nutzen, das Interesse von Geldgebern und die Legitimation gegenüber Staaten adäquat zu den Aufgaben gesteigert werden kann.

Für das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte geht es um nicht weniger als die Frage, welche Rolle ihm in Zukunft über die bloße Sekretariatsfunktion für Menschenrechtsmechanismen noch zukommen wird.

¹⁷ Siehe *Guidelines on an expanded core document and treaty-specific targeted reports and harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties*, UN-Dok. HRI/MC/2004/3 vom 9. Juni 2004.

Autoren

Wibke Hansen, M.A.

Seit 2003 Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Einheit Analyse, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin. Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Anglistik in Münster 1994-2000 (M.A.); 1997-1998 Master of Arts an der University of Bradford, UK (Peace Studies). 2001-2002 Stipendiatin des Stiftungskollegs für Internationale Aufgaben, Projekt zum Thema Rekrutierung und Ausbildung von zivilem Personal für internationale Friedens- und Beobachtungseinsätze. Seit 2002 Mitglied der UN Training Assistance Teams (UNTAT), Department for Peacekeeping Operations (DPKO), Training and Evaluation Service.

Julia Hett, M.A.

Seit September 2004 Mitarbeiterin, Einheit Analyse, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin. 2003-2004 Stipendiatin der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) für Master-Studium „Peace and Security Studies“ (M.P.S.) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); 2003 Magister Artium in Nordamerikastudien, Romanistik und Publizistik an der Freien Universität Berlin.

Dr. rer. pol. Klaus Hüfner, Universitäts-Professor a.D.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, an der London School of Economics and Science (1960/61), am Graduate Institute for International Studies in Genf (1962), an der Princeton University, USA (1964/65) sowie an der TH Darmstadt. 1974-80 o. Professor für Bildungsökonomie und -planung an der PH Berlin; 1980-2002 o. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin. 1971-75 und ab 1999 Mitglied der Forschungsstelle der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Seit 1971 Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission (1998-2002 Präsident); Mitglied verschiedener UNESCO-Gremien. 1975-87 Mitglied des Exekutivkomitees der World Federation of United Nations Associations (WFUNA), 1983-1987 Vorsitzender, seit 1993 Ehrenpräsident. Seit 1998 Mitglied des VN-Politischen Beirats des Auswärtigen Amtes.

Dr. Winrich Kühne

Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin. Von 1995 bis Juni 2002 Mitglied der Leitung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); vorher Leiter der Afrika-Fachgruppe. Mitglied der vormaligen Internationalen Advisory Group der Lessons Learned Unit des UN Department for Peacekeeping Operations (DPKO), des Board of Trustees des Center for Peace Initiatives in Africa (CPIA) und weiterer Gremien; Visiting Professor, Bologna Center, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. Teilnahme an verschiedenen Wahlbeobachtereneinsätzen und Fact-finding-Missionen.

Dr. Otto Lampe

Leiter des Arbeitsstabes Globale Fragen, Auswärtiges Amt.

Dr. Markus Lederer

Studium an der Freien Universität Berlin, der Ludwig-Maximilians-Universität München, dem Institut d'Etudes Politiques in Aix en Provence und an der Columbia University in New York. Seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Internationale Politik der Universität Potsdam. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Regulierung Internationaler Finanzmärkte, Global Governance und die Theorien der Internationalen Beziehungen.

Dr. Andreas Obser

Studium der Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz (Diplom 1990) und beendete 1997 seine Promotion in Leipzig. Seit 1998 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Internationale Politik der Universität Potsdam. Seine Forschungsschwerpunkte sind Global Governance, Entwicklungszusammenarbeit und Umweltpolitik.

Dr. Peter H. Sand

Institut für internationales Recht (Völkerrecht) der Ludwig-Maximilians-Universität München; Adjunct Professor of Law, Duke University, Durham/NC; Commissioner for Environmental Claims, UN Compensation Commission Genf. Stellv. Generaldirektor der Internationalen Naturschutzunion (IUCN) 1981-1983; Leiter der Rechtsabteilung, UN-Umweltprogramm (UNEP) Nairobi 1983-1986; Chefjurist der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), Rio de Janeiro 1992; bis 1994 Rechtsberater für Umweltfragen, Weltbank Washington/DC.

Dr. Ekkehard Strauß

Human Rights Officer, Office of the Special Advisor of the Secretary-General on the Prevention of Genocide, United Nations, New York.



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704