

# Vom Konsultativstatus zu Stakeholder-Partnerschaften

## Zum Wandel der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Akteuren

*Jens Martens*<sup>1</sup>

*Die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Akteuren haben seit den 1990er Jahren einen radikalen Wandel erlebt. Nach der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 stand in den Vereinten Nationen zunächst die Frage im Vordergrund, wie der gewachsenen Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Arbeit und den Strukturen der Weltorganisation Rechnung getragen werden könnte. Seit Ende der 1990er Jahre dominierten innerhalb der Vereinten Nationen und einiger ihrer Spezialorgane und Sonderorganisationen zunehmend die Bemühungen, Privatunternehmen und ihre Interessenvertreter aktiver in die Arbeit der Vereinten Nationen zu integrieren. Dies geschah zum einen in Form unterschiedlichster bilateraler Kontakte und Kooperationsvorhaben zwischen Unternehmen und UN-Akteuren, zum anderen im Rahmen von Dialogveranstaltungen und gemeinsamen Initiativen von Regierungen, zwischenstaatlichen Gremien, Wirtschaftsvertretern und NGOs, für die im Folgeprozess der Rio-Konferenz der Begriff der Multistakeholder-Partnerschaften geprägt wurde.*

*Der folgende Beitrag nimmt diese Entwicklung kritisch unter die Lupe. Er zeichnet im Zeitraffer nach, wie sich die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Akteuren gewandelt haben, beschreibt das Ausmaß und die Bandbreite der neuen Partnerschaftsansätze, erörtert Risiken und Nebenwirkungen dieses Paradigmenwechsels in der internationalen Politik und skizziert zum Schluss, welche Konsequenzen sich daraus für die Vereinten Nationen abzeichnen.*

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert auf früheren Arbeiten des Autors zu diesem Thema (vgl. insbesondere *Martens* (2004) und *Martens* (2007)) und schreibt diese angesichts der aktuellen Entwicklungen in den Vereinten Nationen und der Diskussionen über die Post-2015-Agenda fort.

## I. Stagnation in den formalen Beziehungen zwischen UN und NGOs

### ***Die Grundlage: ECOSOC-Konsultativstatus***

Rechtliche Grundlage für die Partizipationsmöglichkeiten von nichtstaatlichen Akteuren in den Vereinten Nationen ist der Artikel 71 der UN-Charta. Er ermöglicht dem ECOSOC, Konsultativbeziehungen zu NGOs zu unterhalten. Einzelheiten der zur Zeit gültigen Partizipationsrechte sind in einer Resolution des ECOSOC geregelt, die im Jahr 1996 verabschiedet wurde.<sup>2</sup> Sie sieht für nationale und internationale NGOs weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten im ECOSOC und seinen funktionalen Kommissionen, beispielsweise der Frauenrechtskommission, vor. Daneben regelt sie auch die Beteiligung von NGOs bei internationalen Konferenzen der Vereinten Nationen.

Unter anderem als Folge der erweiterten Beteiligungsregeln von 1996 war die Zahl der NGOs mit Konsultativstatus beim ECOSOC massiv angestiegen. 1948 waren es noch 41 Organisationen, 1968 377 und 1996 1.126 Organisationen. Bis 2013 ist ihre Zahl auf 3.900 angewachsen.<sup>3</sup>

Die Palette der Organisationen ist außerordentlich vielfältig und umfasst nicht nur die bekannten Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen – von Greenpeace über Oxfam bis amnesty international. Auch Interessenverbände der Wirtschaft wie das World Economic Forum, Stiftungen wie die UN Foundation, Berufsverbände wie der Dachverband leitender Polizeibeamter (International Federation of Senior Police Officers) und nationale Lobbygruppen wie die National Rifle Association<sup>4</sup>, die US-amerikanische Waffenlobby, sind beim ECOSOC als NGO akkreditiert.

### ***Beteiligung über den ECOSOC hinaus***

Ursprünglich waren die Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs auf den ECOSOC und seine Unterorgane beschränkt. Mit der Aufwertung der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat im Jahr 2006, der Einrichtung der Peacebuilding Commission unter dem gemeinsamen Dach von Generalversammlung und Sicherheitsrat sowie der Schließung der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) und der Gründung des Hocharangigen Politischen Forums für

---

<sup>2</sup> ECOSOC Res. 1996/31 vom 25. Juli 1996 (Consultative relations between the United Nations and non-governmental organizations).

<sup>3</sup> Vgl. *United Nations Economic and Social Council* (2013).

<sup>4</sup> Formal das National Rifle Association of America Institute for Legislative Action.

nachhaltige Entwicklung (*High Level Political Forum, HLPF*) als Nachfolgegremium im Jahr 2013 hat sich dies geändert. Im Menschenrechtsrat haben NGOs die gleichen Partizipationsrechte wie zuvor in der Menschenrechtskommission, die Peacebuilding Commission hat spezielle Verfahren zur Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure entwickelt, und das HLPF übernimmt nicht nur die bisherigen Beteiligungsformen der CSD, sondern ist von den Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgefordert sie weiterzuentwickeln (“further enhancing the consultative role and participation of Major Groups and other relevant stakeholders.”).<sup>5</sup> Dabei ist zu beachten, dass das HLPF alle vier Jahre im Rahmen der Generalversammlung auf Ebene von Staats- und Regierungschefs tagen soll. Die Beteiligungsrechte auf dem Papier sagen allerdings noch nichts über die tatsächliche Einbeziehung von NGOs aus. Bei der Gründungssitzung des HLPF im September 2013 wurde aus Platzgründen nur wenigen NGO-Vertreter/innen der Zutritt zum Sitzungssaal gewährt, lediglich zwei erhielten Rederecht.<sup>6</sup>

Dagegen bestehen bei der Generalversammlung und beim Sicherheitsrat weiterhin keine formal-rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs. Allerdings hat sich die Generalversammlung in den letzten Jahren *de facto* für NGOs geöffnet. Dies geschieht unter anderem im Rahmen diverser Konsultationsveranstaltungen und informeller Hearings mit der Zivilgesellschaft. So ließ die Offene Arbeitsgruppe der Generalversammlung (Open Working Group, OWG) zu Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs), die nach der Rio+20-Konferenz 2012 eingesetzt worden war, nichtstaatliche Akteure in den meisten ihrer Sitzungen zu. Zusätzlich veranstalteten die beiden Ko-Moderatoren täglich vor den eigentlichen Sitzungen der Arbeitsgruppe Treffen mit der Zivilgesellschaft.

Und auch im Sicherheitsrat kommt es durch einen protokollarischen Trick (die sog. Arria-Formel)<sup>7</sup> zu Konsultationen mit NGOs. Sie finden außerhalb der Räumlichkeiten des Sicherheitsrates statt und tauchen nicht auf dem offiziellen Sitzungskalender des Rates auf.

Diese informellen Beteiligungsformen sind allerdings vom guten Willen der Regierungen abhängig, nicht einklagbar, und können jederzeit auf Betreiben einzelner Mitgliedstaaten wieder eingeschränkt werden. Dies geschah beispielsweise beim zwölften Treffen der OWG (16.–20. Juni 2014), bei der die Regierungen zu Beginn ohne vorherige Ankündigung die NGO-Vertreter/innen des Rau-

<sup>5</sup> *United Nations General Assembly* (2012), Pkt. 85 (h).

<sup>6</sup> Nach den Plänen der Vereinten Nationen sollte ursprünglich Hillary Clinton, offiziell als Vertreterin der Clinton Global Initiative, beim HLPF 2013 für die Zivilgesellschaft sprechen. Nach massivem Protest von NGOs wurde sie erst kurz vor der Veranstaltung durch die indische Frauenrechtlerin Gita Sen von DAWN ersetzt.

<sup>7</sup> Vgl. dazu *Paul* (2003).

mes verwiesen, um in *informal informals* unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu verhandeln.

### **Folgenloser Cardoso-Report**

Der UN-Generalsekretär unternahm als Reaktion auf die größere Zahl der NGOs in den Vereinten Nationen und ihre beschränkten Beteiligungsrechte wiederholt Vorstöße, um die Akkreditierungsverfahren zu erleichtern und über den ECO-SOC hinaus auszuweiten. Bereits im Jahr 2003 richtete der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan ein Expertenpanel ein, das Vorschläge für die künftige Gestaltung der Beziehungen zwischen Vereinten Nationen und Zivilgesellschaft formulieren sollte. Das Panel unter Vorsitz des ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Cardoso legte im Juni 2004 seinen Bericht mit dem Titel "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance" vor.<sup>8</sup>

Der Bericht machte eine Reihe nützlicher Vorschläge zur Vereinfachung der Akkreditierungsverfahren für NGOs, zur finanziellen Unterstützung der Beteiligung von NGOs aus Entwicklungsländern und zur stärkeren Zusammenarbeit des Sicherheitsrates mit NGOs. In zentralen Fragen, z. B. der Öffnung der Generalversammlung für NGOs, blieb der Bericht jedoch vage und ging kaum über den Status quo hinaus.

Regierungen reagierten auf den Cardoso-Bericht damals zurückhaltend. In der Debatte der Generalversammlung über den Bericht im Oktober 2004 wurde einmal mehr deutlich, dass zahlreiche Länder (u. a. China, Ägypten und Kuba) eine Ausweitung der Partizipationsrechte für NGOs strikt ablehnen. Aber auch traditionelle Befürworter einer stärkeren NGO-Beteiligung, wie einige Länder der EU, hielten sich in ihrer Unterstützung für den Cardoso-Bericht zurück.<sup>9</sup> Mehrere Versuche der brasilianischen Regierung, in der Generalversammlung eine Resolution zu den Vorschlägen des Cardoso-Berichts zu verabschieden, schlugen fehl.<sup>10</sup> Auch spätere Versuche des UN-Generalsekretärs, das Thema auf die Agenda zu setzen, landeten in der diplomatischen Sackgasse. Mit einer Ausweitung der formalrechtlichen Mitwirkungsrechte für NGOs in den Vereinten Nationen ist daher auf absehbare Zeit nicht zu rechnen.

---

<sup>8</sup> Vgl. United Nations – General Assembly, We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations (2004) (Cardoso-Panel).

<sup>9</sup> Vgl. zu den Statements der Regierungen UN Doc. GA/10268 vom 4. Oktober und UN Doc. GA/10270 vom 5. Oktober 2005.

<sup>10</sup> Vgl. Brazilian Draft Resolution to the General Assembly on United Nations-Civil Society Relations, 16 February 2005 ([www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/access/2005/0216\\_brazildraft.htm](http://www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/access/2005/0216_brazildraft.htm)).

## ***Trend zu informellen Interaktionsformen***

Stattdessen verlagerte sich die Aufmerksamkeit von UN-Sekretariat und Regierungen auf informelle und flexiblere Formen der Interaktion mit nichtstaatlichen Akteuren. Im Zentrum stehen seitdem neue Konzepte und Begriffe, die diese Interaktionen charakterisieren sollen. Die Rede ist von Partnerschaften zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Als Oberbegriff für die handelnden Akteure wird zunehmend der vage Begriff der Stakeholder verwendet. Festzustellen ist ein zunehmendes Begriffswirrwarr, da Begriffe wie NGOs, Zivilgesellschaft, Privatsektor, Major Groups und Stakeholder in den UN nebeneinander und keineswegs einheitlich verwendet werden.

Ein Beispiel dafür ist das Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz 2012 ("The future we want").<sup>11</sup> Darin taucht der Begriff der Stakeholder 29 mal auf, der Privatsektor wird 15 mal erwähnt, die Zivilgesellschaft 13 mal, und die Major Groups sieben Mal. Der traditionelle Begriff der NGOs findet sich nur noch an drei Stellen.

Der Wandel in der Begriffswahl spiegelt die Dominanz neuer Konzepte von *global governance* wider, die seit den 1990er Jahren entwickelt wurden. Sie sehen angesichts der globalen Probleme die Regierungen an den Grenzen ihres Handlungsspielraumes und betonen die Bedeutung von Netzwerkstrukturen staatlicher und privater Akteure in der internationalen Politik.<sup>12</sup>

Zu den Wortführern gehört das Weltwirtschaftsforum (World Economic Forum, WEF). Es stellt in seinem umfassenden "Global Redesign"-Report zur Zukunft der *global governance* fest, Staaten seien nicht länger "the overwhelmingly dominant actors on the world stage."<sup>13</sup> Daher sei die Zeit gekommen "for a new stakeholder paradigm of international governance."<sup>14</sup> Der WEF-Report plädiert für eine "public-private" UN, in der Sonderorganisationen wie die Welternährungsorganisation FAO in ein gemeinsames staatliches-nichtstaatliches Governance-System eingebunden würden, die FAO beispielsweise in eine "Global Food, Agriculture and Nutrition Redesign Initiative."<sup>15</sup> Der WEF-Report schlägt vor, dass manche Themen gänzlich aus dem UN-System ausgelagert würden. Sie sollten stattdessen bearbeitet werden von "plurilateral, often multi-stakeholder, coalitions of the willing and able."<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Vgl. *United Nations General Assembly* (2012).

<sup>12</sup> Vgl. zu diesem Ansatz z. B. *Messner* (2001).

<sup>13</sup> Vgl. *World Economic Forum* (2010), S. 8.

<sup>14</sup> Ebd., S. 9.

<sup>15</sup> Ebd., S. 367.

<sup>16</sup> Ebd., S. 8.

## II. Ungebremster Partnerschaftsboom

Der Begriff der Partnerschaft wurde spätestens seit der Jahrtausendwende zum „*neuen Mantra*“<sup>17</sup>, das den Diskurs über globale Politik innerhalb der Vereinten Nationen maßgeblich prägt. In Zeiten unilateraler Alleingänge und zwischenstaatlicher Blockaden sehen viele in Partnerschaften und Politiknetzwerken öffentlicher und privater Akteure die neuen Hoffnungsträger des Multilateralismus.

### *Ursprünge des Multistakeholder-Konzepts*

Partnerschafts- oder Multistakeholder-Ansätze sind nichts vollkommen Neues. Bereits 1919 wurde mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) – u. a. als Antwort auf das Schreckgespenst eines drohenden Weltkommunismus – eine korporatistische Multistakeholder-Institution geschaffen, in der neben den Regierungen auch die Arbeitgeber und Gewerkschaften Sitz und Stimmrecht haben.

Und auch die Vereinten Nationen waren von Anfang an keine reine Regierungsveranstaltung. Schon bei der Gründungskonferenz in San Francisco 1945 waren Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, hauptsächlich aus den USA, vertreten. Unter dem Namen ABLE (Agriculture, Business, Labour, Education) bildeten Repräsentanten verschiedener US-amerikanischer Interessengruppen dort eine Koalition (heute würde man es Multistakeholder-Initiative nennen), die aktiv auf die Formulierung der UN-Charta Einfluss nahm.<sup>18</sup> Dies betraf insbesondere Artikel 71, der die Konsultativbeziehungen zwischen ECOSOC und NGOs regelt.

Internationale Interessenverbände der Wirtschaft haben, klassifiziert als NGOs, seit Bestehen der Weltorganisation formale Beteiligungsrechte. Die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) erhielt als eine der ersten NGOs bereits 1946 Konsultativstatus bei den Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitgeberorganisation (International Organization of Employers, IOE) folgte ein Jahr später. Dagegen hatten einzelne Unternehmen bis zum Jahr 2000 keine formalen Partizipationsmöglichkeiten in UN-Gremien.

---

<sup>17</sup> Vgl. *United Nations – General Assembly, We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (Cardoso-Panel)* in seinem Report (2004), Pkt. 68.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Seary (1996), S. 26.

## **Wendepunkt Rio 1992**

Einen entscheidenden Wendepunkt in den Beziehungen zwischen UN, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bildete die Rio-Konferenz 1992. Sie fand zu einem Zeitpunkt statt, an dem die traditionelle Rolle des Staates mit seiner starken Steuerungs- und Verteilungsfunktion zunehmend in Frage gestellt wurde. Zum einen hatte der Ideologiewechsel der Reagan/Thatcher-Ära mit seiner Hinwendung zum Primat der freien Marktwirtschaft in vielen Ländern seine Spuren hinterlassen, zum anderen waren kurz zuvor die osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften zusammengebrochen. In diesem weltpolitischen Klima verabschiedeten die Regierungen mit der Agenda 21 ein Aktionsprogramm, das sich in einem Hauptteil ausschließlich der Stärkung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, der sog. Major Groups, widmet. Im Kapitel 30 befasst es sich unter der Überschrift „Stärkung der Rolle der Privatwirtschaft“ ausdrücklich mit dem positiven Beitrag der Wirtschaft im Entwicklungsprozess und fordert:

„Die Regierungen und die Privatwirtschaft einschließlich transnationaler Unternehmen sollen Partnerschaften stärken, um die Prinzipien und Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen.“<sup>19</sup>

Die Agenda 21 zeichnete damit bereits die Richtung vor, in die sich der Diskurs über die Rolle der Wirtschaft in den Vereinten Nationen seitdem entwickelte. In den folgenden Jahren gewannen Multistakeholder-Ansätze zunehmend an Bedeutung, insbesondere in der Arbeit der CSD.

Mit dem Amtsantritt Kofi Annans als Generalsekretär der Vereinten Nationen im Januar 1997 erhielt dieser Trend einen zusätzlichen Schub, nicht zuletzt durch seine Initiative für den Global Compact zwischen UN und Wirtschaft, die er im Januar 1999 beim Weltwirtschaftsforum in Davos präsentierte. Es wäre allerdings falsch, die zunehmende Integration von Wirtschaftsvertretern und ihren Interessen in die Arbeit der Vereinten Nationen ausschließlich mit der Person des Generalsekretärs zu verbinden. Auch auf zwischenstaatlicher Ebene wurden Partnerschaften mit der Wirtschaft aktiv befördert.

---

<sup>19</sup> Agenda 21, Kapitel 30, Pkt. 7 (UN Doc. A/CONF.151/26 (Band III), 30.7).

## **Monterrey und Johannesburg 2002**

Bei den Vorbereitungen auf die Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 wurde der Privatsektor von Anfang an konsequent einbezogen. Neben den traditionellen Partizipationsmöglichkeiten für NGOs räumten die Regierungen im selben Umfang auch Vertretern der Wirtschaft weitgehende Beteiligungsrechte ein. Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen erhielten dabei nicht nur Wirtschaftsverbände, sondern auch einzelne Unternehmen die Möglichkeit der Akkreditierung. Neben zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Third World Network, Oxfam oder Actionaid konnten damit auch Konzerne wie Cisco Systems oder die Deutsche Bank an den Verhandlungen teilnehmen. Mit dieser Entscheidung wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der die formalen Beteiligungsregeln für NGOs faktisch unterließ.

Der Trend setzte sich beim Johannesburg-Gipfel über nachhaltige Entwicklung (WSSD) im September 2002 fort. Dort bildeten mehrere hundert Partnerschaftsinitiativen öffentlicher und privater Akteure die sogenannten „Type-2-Outcomes“, einen integralen Bestandteil des offiziellen Prozesses.<sup>20</sup> Das Spektrum reichte von einem holländischen Projekt zum Aufpolieren europäischer Second-Hand-Fahrräder für den Verkauf in Afrika bis zur weltumspannenden Initiative eines US-Unternehmens zur gesundheitsfördernden Anreicherung von Mehl mit Eisen. Zahlreiche NGOs kritisierten in Johannesburg, dass es sich bei vielen dieser Partnerschaften um ‘greenwash’-Initiativen handelte – Nachhaltigkeitsprojekte, die vor allem in den PR-Abteilungen der Unternehmen formuliert wurden.<sup>21</sup>

Für Jonathan Lash, den Präsidenten des World Resources Institute, markieren sie dagegen den Beginn einer neuen Epoche in der Regelung globaler Probleme:

„Man wird sich an diesen Gipfel nicht wegen der Verträge, Verpflichtungen oder Deklarationen erinnern, die er hervorbrachte, sondern wegen der ersten Regungen einer neuen Art und Weise, die globalen Gemeingüter zu regeln, den Anfängen eines Wechsels vom steifen förmlichen Walzer traditioneller Diplomatie hin zum jazzigeren Tanz improvisierter lösungsorientierter Partnerschaften, die nichtstaatliche Organisationen, bereitwillige Regierungen und andere Stakeholder einschließen können.“<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Im Vorbereitungsprozess zu Johannesburg wurde zwischen den offiziellen zwischenstaatlichen Ergebnissen des Gipfels, d. h. der Abschlussdeklaration und dem Umsetzungsprogramm („Type 1“), und den Partnerschaftsinitiativen („Type 2“) unterschieden.

<sup>21</sup> Vgl. die differenzierte Analyse der Type-2-Partnerschaften von *Pattberg et. al. (Hrsg.)* (2012).

<sup>22</sup> *World Resources Institute* (2002): WRI expresses disappointment over many WSSD outcomes. Washington, D. C. (WRI news release, 4 September 2002).

## **Wachsende Wirtschaftspräsenz im Menschenrechtsbereich der UN**

Der Trend zur stärkeren Einbeziehung von Unternehmen und ihren Interessengruppen blieb nicht auf den Umwelt- und Entwicklungsbereich der Vereinten Nationen beschränkt. Auch im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ist eine wachsende Wirtschaftspräsenz festzustellen. Ausschlaggebend war die Entscheidung der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2005, den Vorschlag für verbindliche „Normen für die Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte“ (*Norms on the Responsibilities of Transnational and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*)<sup>23</sup> faktisch zu beerdigen und statt dessen den UN-Generalsekretär aufzufordern, einen Sonderbeauftragten zu diesem Thema einzusetzen.<sup>24</sup>

Kofi Annan ernannte daraufhin seinen langjährigen Vertrauten John Ruggie zum Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Ruggie war von 1997 bis 2001 Beigeordneter Generalsekretär für strategische Planung unter UN-Generalsekretär Kofi Annan. Er gilt als geistiger Vater des Global Compact und Verfechter eines Konzepts von global governance, das auf Kooperation mit der Wirtschaft statt auf ihre globale Regulierung setzt. Die Berufung Ruggies war damit auch eine politische Weichenstellung. Ruggie stand in seiner insgesamt sechsjährigen Amtszeit in engem Kontakt zu Vertreter/innen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft und führte mit ihnen rund 50 internationale Konsultationen durch.<sup>25</sup> Ergebnis dieses Prozesses waren die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die der Menschenrechtsrat am 16. Juni 2011 einstimmig verabschiedete.<sup>26</sup> In seiner Resolution betonte der Menschenrechtsrat „the importance of multi-stakeholder dialogue and analysis to maintain and build on the results achieved to date and to inform further deliberations of the Human Rights Council on business and human rights.“<sup>27</sup>

Diese Haltung wurde vom US-Delegierten bekräftigt, dessen Stellungnahme die generelle Haltung der USA auch über den Menschenrechtsbereich hinaus verdeutlicht: „As we seek to implement the Guiding Principles, we want to stress the importance we attach to the multi-stakeholder process in general, and specific processes dealing with business and human rights. We believe that cooperation and coordination with other international bodies and the dialogue with

<sup>23</sup> Vgl. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 vom 26. August 2003.

<sup>24</sup> Vgl. UN Doc. E/CN.4/RES/2005/69 vom 20. April 2005.

<sup>25</sup> Vgl. Martens (2014), S. 11 ff.

<sup>26</sup> Vgl. UN Doc. A/HRC/RES/17/4 vom 16. Juni 2011.

<sup>27</sup> Ebd., Pkt. 5.

relevant actors will continue to be a key part of the success of the mandate (...).<sup>28</sup>

Als Follow-up-Einrichtung zu den Leitprinzipien schuf der Menschenrechtsrat das UN-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten, das seit 2012 jährlich für zwei Tage zusammentritt. Das Forum ist als Multistakeholder-Forum konzipiert und soll einem weiten Kreis staatlicher und nichtstaatlicher Akteure offen stehen. Der Menschenrechtsrat nennt explizit "(...) States, United Nations mechanisms, bodies and specialized agencies, funds and programmes, intergovernmental organizations, regional organizations and mechanisms in the field of human rights, national human rights institutions and other relevant bodies, transnational corporations and other business enterprises, business associations, labour unions, academics and experts in the field of business and human rights, representatives of indigenous peoples and non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council; the Forum shall also be open to other non-governmental organizations whose aims and purposes are in conformity with the spirit, purposes and principles of the Charter of the United Nations, including affected individuals and groups (...)."<sup>29</sup>

Das Forum stieß auf beachtliches Interesse – trotz (oder vielleicht wegen) seines Charakters als reines Dialogforum ohne Entscheidungsbefugnis. Für das zweite Forum im Dezember 2013 waren rund 1.500 Teilnehmer/innen registriert.<sup>30</sup> Neben vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen waren auch 160 Vertreter/innen transnationaler Unternehmen registriert, darunter rund 50 von Öl- und Bergbaukonzernen (z. B. AngloGold Ashanti, BP, Chevron, Rio Tinto, Shell, Total, Vale) sowie über 50 von Wirtschafts- und Industrieverbänden.

---

<sup>28</sup> General Statement by Daniel Baer, Deputy Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor, June 16, 2011 ([www.humanrights.gov/2011/06/16/businesses-and-transnational-corporations-have-a-responsibility-to-respect-human-rights/](http://www.humanrights.gov/2011/06/16/businesses-and-transnational-corporations-have-a-responsibility-to-respect-human-rights/)).

<sup>29</sup> UN Doc. A/HRC/RES/17/4 vom 16. Juni 2011, Pkt. 13.

<sup>30</sup> Vgl. UN Doc. A/HRC/FBHR/2013/4 vom 15. April 2014.

### **III. Stakeholder-Partnerschaften als Hoffnungsträger im Post-2015-Prozess**

Mit dem Vorbereitungsprozess für die Post-2015-Agenda der Vereinten Nationen erreichten die Diskussionen über Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren eine neue Qualität. Waren sie bis dahin meist Teil der Auseinandersetzungen über Beteiligungsverfahren und Governance-Prozesse, rückten sie nun ins Zentrum der inhaltlichen Auseinandersetzung.

#### ***Der Bericht des Hochrangigen Panels zur Post-2015-Agenda***

Symptomatisch ist der Bericht des Hochrangigen Panels zur Post-2015-Agenda (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda). Das Panel war im Juli 2012 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ins Leben gerufen worden.<sup>31</sup> Es veröffentlichte seinen Abschlussbericht im Mai 2013 unter dem programmatischen Titel "A New Global Partnership." Der Begriff der Partnerschaft(en) zieht sich als Leitmotiv durch den gesamten Bericht. Als einen von fünf "transformative shifts" fordert das Panel "Forging a new global partnership." Es erläutert: "We live in an age when global problems can best be solved by thousands, even millions, of people working together. These partnerships can guide the way to meeting targets and ensuring that programmes are effective on the ground. Such groups are sometimes called 'multi-stakeholder partnerships'. They bring together governments (local, city, national), experts, CSOs, businesses, philanthropists, universities and others, to work on a single theme. These partnerships are powerful because each partner comes to the table with direct knowledge and strong evidence, based on thorough research. This enables them to innovate, to advocate convincingly for good policies, and thus to secure funding."<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Das Panel wurde geleitet von der liberianischen Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf, dem indonesischen Präsidenten Susilo Bambang Yudhoyono und dem britischen Premierminister David Cameron. Unter den 27 Mitgliedern des Panels war auch Alt-Bundespräsident Horst Köhler.

<sup>32</sup> Vgl. *High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda* (2013), S. 22.

## ***Ban Ki-moons Initiative für eine Partnership Facility im UN-Sekretariat***

Die Hoffnung in globale Partnerschaften spiegelt sich auch in den Berichten und Aktivitäten des UN-Generalsekretärs wider. In den letzten Jahren hat er eine Reihe von Multistakeholder-Partnerschaften ins Leben gerufen, die in globalen Problembereichen Lösungen fördern sollten, die auf zwischenstaatlicher Ebene scheinbar nicht möglich sind. Dazu zählen unter anderem:

- Every Woman Every Child
- The Sustainable Energy for All initiative
- The Zero Hunger Challenge
- The Global Education First Initiative
- Scaling Up Nutrition

Mit diesen Initiativen will der Generalsekretär die Vereinten Nationen als relevanten Akteur bei der Bearbeitung zentraler Zukunftsfragen positionieren und zugleich zusätzliche finanzielle Ressourcen mobilisieren.

In der Aktionsagenda für seine zweite Amtsperiode nannte Ban Ki-moon im Januar 2012 als eine seiner Hauptprioritäten folgerichtig:

“Harnessing the Full Power of Partnership across the Range of UN Activities

1. Scale up UN capacity to engage in transformative multi-stakeholder partnerships with the private sector, civil society, philanthropists and academia across a broader range of issue areas by creating a new UN Partnership Facility, which will catalyse commitments and promote accountability.
2. Consolidate functions to create a coherent capacity for partnering consisting of the Global Compact and the UN Partnership Facility and coordinate system-wide partnership efforts.
3. Enhance UN capacity to engage with traditional and new constituencies using the full range of outreach tools, including social media.”<sup>33</sup>

In seinem Report “A life of Dignity for All” ergänzte er im Juli 2013:

“Multi-stakeholder arrangements have proven successful because they expand on traditional partnerships by significantly increasing available resources, im-

---

<sup>33</sup> Vgl. The Secretary-General’s Five Year Action Agenda, 25 January 2012 ([www.un.org/sg/priorities/enablers.shtml](http://www.un.org/sg/priorities/enablers.shtml)).

proving the effectiveness of their use and increasing policy and operational coherence. To build on those advantages, I have put forward a proposal to Member States for a new United Nations Partnership Facility, which would aim to enhance the Organization's ability to facilitate delivery at scale at both the global and country levels."<sup>34</sup>

Ban Ki-moons Vorgänger hatte bereits in seiner Reforminitiative vom September 2002 geplant, mit einem „Büro für Partnerschaften“ eine zentrale Anlaufstelle für die Kooperation zwischen Vereinten Nationen und Wirtschaft zu schaffen.<sup>35</sup> In das Büro sollten damals u. a. der Fonds der Vereinten Nationen für Globale Partnerschaften, der für die Verwaltung der Spenden privater Sponsoren zuständig ist, und das Sekretariat des Global Compact integriert werden. Dieser Plan scheiterte. Er wurde nun mit der Initiative zur Einrichtung der sogenannten *Partnership Facility* wiederbelebt.

Ban Ki-moons Plan stieß aber sowohl bei zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch bei Mitgliedstaaten auf Kritik und Misstrauen. Sie fürchteten, dass der UN-Generalsekretär mit Hilfe der Partnerschaftsinitiativen zunehmend an den zwischenstaatlichen Organen vorbeiregiert und die Risiken und Nebenwirkungen der verstärkten Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren zu wenig berücksichtigt.

Der fünfte Hauptausschuss der Generalversammlung verweigerte der Initiative 2013 die beantragten Mittel, das Projekt wurde somit – zumindest vorübergehend – auf Eis gelegt.

#### **IV. Risiken und Nebenwirkungen der Partnerschaftseuphorie**

Folgt man dem Diskurs, wie er in weiten Teilen der Vereinten Nationen geführt wird, ist der Partnerschaftsansatz ohne Alternative. Kooperationen, die Wirtschaftsvertreter und zuweilen auch NGOs einschließen, gelten als pragmatisch, lösungsorientiert, flexibel, effizient und unbürokratisch – allesamt Attribute, die man in Verbindung mit rein zwischenstaatlichen Projekten und Prozessen meist vergeblich sucht. Manch ein Wirtschaftsvertreter sprach angesichts der gewachsenen Bedeutung von Unternehmen in der Außenpolitik bereits von der „Öko-

---

<sup>34</sup> Vgl. UN Doc. A/68/202 vom 26. Juli 2013, Pkt. 69.

<sup>35</sup> Vgl. Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen. Bericht des Generalsekretärs (UN Doc. A/57/387 vom 9. September 2002), para. 142 ff.

nomisierung der internationalen Politik“ als „neuer Weltrealität“, die die globale Stabilität und die Akzeptanz internationaler Strategien und Prozesse erhöhe.<sup>36</sup>

Das Weltwirtschaftsforum konstatierte bereits nach den Konferenzen von Monterrey und Johannesburg unter allen Beteiligten einen „neuen Konsens über die Unerlässlichkeit von Partnerschaften.“<sup>37</sup> Dabei übersieht es allerdings die wachsende Kritik von Seiten der NGOs und auch mancher Regierungsvertreter und UN-Mitarbeiter an diesem Ansatz.<sup>38</sup>

Im Zentrum der Kritik steht die Befürchtung, dass unter dem Dach von Partnerschaftsinitiativen der Einfluss transnationaler Unternehmen und ihrer Interessenvertreter auf das Agenda-Setting und die konkreten politischen Entscheidungen der Regierungen wächst.<sup>39</sup>

Wirtschaftsvertreter können die Partnerschaften nutzen, um sowohl kurzfristige ökonomische Eigeninteressen zu verfolgen als auch langfristig den politischen Diskurs auf internationaler Ebene in ihrem Sinne zu beeinflussen. Ihre Rezepte zur Lösung globaler Probleme sind jedoch zwangsläufig (und verständlicherweise) interessengeleitet. Sie zielen regelmäßig auf den Abbau von Handelshemmnissen, die Öffnung der Märkte, die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Investitionsklimas und die Beseitigung derjenigen Formen staatlicher und zwischenstaatlicher Regulierung, die die Handlungsfreiheit der Wirtschaft beeinträchtigen.

Die bitteren Erfahrungen, die viele Entwicklungsländer mit den Folgen von Deregulierung, Liberalisierung und erzwungener Marktöffnung gemacht haben, zeigen jedoch, dass die einfache modernisierungstheoretische Gleichung „Was gut ist für die Wirtschaft, ist auch gut für die Gesellschaft“ nicht aufgeht. Soziale, ökologische und makroökonomische Ziele einer Gesellschaft und mikroökonomische Ziele der Unternehmen sind nicht automatisch deckungsgleich, gelegentlich widersprechen sie sich sogar. Zudem spiegelt sich das im Rahmen von Partnerschaftsprojekten zur Schau gestellte unternehmerische Verantwortungsbewusstsein häufig nicht im betrieblichen Alltag der Unternehmen wider. Kofi Annan hatte auf dieses Problem durchaus hingewiesen, als er zum Abschluss des Global Compact Leaders Summit 2004 forderte: „Die Wirtschaft muss sich davor zurückhalten, durch ihre Lobbyaktivitäten das wegzunehmen, was sie im Rahmen von verantwortlicher Unternehmensführung und Philantropie anbietet.“<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> So Michael J. Inacker, der damalige Leiter des Bereichs Politik und Außenbeziehungen der DaimlerChrysler AG (vgl. *Inacker* (2004)).

<sup>37</sup> Vgl. *World Economic Forum* (2004).

<sup>38</sup> Vgl. ausführlicher dazu *Martens* (2007) und (2014) und *Pingeot* (2014).

<sup>39</sup> Vgl. *Rizvi* (2004).

<sup>40</sup> Vgl. UN Press Release SG/SM/9387 vom 24. Juni 2004.

Ein weiteres Problem des Partnerschaftsbooms liegt in der Proliferation unzähliger eigenständiger Initiativen und der Gründung immer neuer „Satelliten-Fonds“ außerhalb des UN-Systems. Dies kann zu Insellösungen führen, die voneinander abgekoppelt sind, und damit nicht nur zur institutionellen Schwächung der Vereinten Nationen beitragen, sondern auch sektorübergreifende Entwicklungsstrategien behindern.

Einige Partnerschaftsmodelle sind aber auch unter Demokratieaspekten problematisch. Denn mit ihnen erhalten private Geldgeber die Mitentscheidungsgehalt über die Prioritäten internationaler Politik und die Verwendung (zumindest teilweise) öffentlicher Gelder. Beispiel dafür sind die globalen Gesundheitsfonds, in denen u. a. die Gates-Foundation als Hauptsponsor über erheblichen Einfluss verfügt.

Ein Argument der Partnerschaftsbefürworter lautet, dass derartige Initiativen komplementär zu zwischenstaatlichen Prozessen wären und diese nicht ersetzen. In der Praxis ist aber diese Komplementarität keineswegs sichergestellt. Im Gegenteil: Die US-Regierung propagierte beispielsweise im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels die freiwilligen Typ-2-Initiativen ausdrücklich nicht als Ergänzung, sondern als Ersatz für die als ineffektiv angesehenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Ähnliches zeichnet sich in der Diskussionen über die Post-2015-Agenda ab.

Eine wesentlich grundsätzlichere Kritik bezieht sich schließlich auf das Rollenverständnis, das dem Partnerschaftsansatz zu Grunde liegt. Der Begriff der Partnerschaft zur Charakterisierung der Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ist problematisch, denn er suggeriert gleiche Augenhöhe zwischen den Beteiligten und einen ebenbürtigen Status der Akteure.

Mit dem Begriff der Partnerschaft werden die politische und völkerrechtliche Sonderstellung staatlicher Institutionen und ihre (demokratische) Legitimation relativiert. Die Verwendung von Begriffen wie Partnerschaft ist daher keine bloße Stilfrage, sondern hat eminent politische Bedeutung. Sie wertet implizit die Rolle der Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen ab und den (politischen) Status privater Akteure, insbesondere der an diesen Kooperationsmodellen beteiligten Unternehmen, auf.

## V. Resümee

Was angesichts der wildwüchsigen Ausbreitung des Partnerschaftskonzepts in allen Bereichen des UN-Systems bislang zu kurz gekommen ist, ist eine systematische Analyse der Folgen dieses Wandels für die Identität und Legitimation der Weltorganisation. Der UN-Generalsekretär erwartet sich offensichtlich vom demonstrativen Schulterchluss mit mächtigen Repräsentanten der Wirtschaft einen Zugewinn an politischer Unterstützung – nicht zuletzt aus den USA. Die Vereinten Nationen setzen durch eine allzu große Nähe zu Interessenvertretern der Wirtschaft aber gegenüber der Öffentlichkeit auch ihr höchstes Gut aufs Spiel, nämlich ihre Reputation und moralische Autorität.

Dringend erforderlich wäre daher zunächst eine umfassende unabhängige Evaluierung der Partnerschaftsmodelle auf multilateraler Ebene. Dabei wäre unter anderem zu prüfen, welchen Einfluss privatwirtschaftliche Akteure auf die Problemanalyse, die politische Prioritätensetzung und die Finanzierung von UN-Aktivitäten haben. Außerdem wäre zu prüfen, welchen Beitrag die Partnerschaftsprojekte tatsächlich zur Verwirklichung der Ziele der UN, insbesondere der zukünftigen SDGs, leisten können.

Gleichzeitig sollte, ganz im Sinne der von der Generalversammlung eingeforderten Transparenz und Rechenschaftspflicht der „Partnerschaften“, untersucht werden, welches Ausmaß der Einfluss einzelner Wirtschaftsakteure auf den Diskurs und die politische Meinungsbildung innerhalb der Vereinten Nationen inzwischen erreicht hat. Dies gilt beispielsweise für die Internationale Handelskammer, das Weltwirtschaftsforum und auch die Bill & Melinda Gates-Foundation.

Letztlich geht es um die Frage, inwieweit die Informalisierung multilateraler Willensbildungsprozesse im Zuge öffentlich-privater Partnerschaftsansätze und Politiknetzwerke die Entscheidungsmacht und den Einfluss demokratisch legitimierter Institutionen, insbesondere der Regierungen und nationalen Parlamente, einschränkt, und damit die mühsame Herausbildung demokratischer Entscheidungsstrukturen auf globaler Ebene nicht fördert, sondern sogar gefährdet.

## Literatur

*Adams, Barbara/Pingeot, Lou* (2013): Strengthening Public Participation at the United Nations for Sustainable Development: Dialogue, Debate, Dissent, Deliberation. Study for UN DESA/DSD Major Groups Programme. New York.

*High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda* (2013): A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. New York: United Nations.

*Inacker, Michael J.* (2004): Außenpolitik durch Unternehmen? Die Ökonomisierung der internationalen Politik. In: Internationale Politik Vol. 59/Nr. 5 (Mai), S. 90 ff.

*Martens, Jens* (2014): Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations. Aachen/Berlin/Bonn/New York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/Misereor.

*Martens, Jens* (2007): Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

*Martens, Jens* (2004): Globale „Partnerschaften“ und Politiknetzwerke – Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für “Big Business”? In: Zeitschrift Vereinte Nationen, Vol 52, Nr. 4.

*Messner, Dirk* (2001): Weltkonferenzen und Global Governance: Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche. In: Thomas Fues/Brigitte I. Hamm: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance. Bonn: J.H.W. Dietz, S. 13 ff.

*Pattberg, Philipp/Biermann, Frank/Chan, Sander/Mert, Aysem (Hrsg.)* (2012): Public-Private Partnerships For Sustainable Development. Emergence, Influence and Legitimacy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

*Paul, James* (2003): The Arria Formula. New York: Global Policy Forum ([www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm](http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm)).

*Pingeot, Lou* (2014): Corporate Influence in the Post-2015 process. Aachen/Berlin/Bonn/New York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/Misereor.

*Reinicke, Wolfgang H./Deng, Francis M.* (2000): *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance.* Ottawa: International Development Research Council.

*Richter, Judith* (2003): 'We the Peoples' or 'We the Corporations'? Critical reflections on UN-business 'partnerships'. Genf: IBFAN/GIFA.

*Rizvi, Haider* (2004): *UN Pact with Business Lacks Accountability.* New York: IPS (24. Juni).

*Seary, Bill* (1996): *The Early History: From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference.* In: Peter Willetts (Hrsg.): "The Conscience of the World". *The influence of Non-Governmental Organisations in the UN System.* Washington, D. C.: The Brookings Institution, S. 15 ff.

*United Nations Economic and Social Council* (2013): *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1. September 2013.* New York (UN Doc. E/2013/INF/6 vom 4. Oktober 2013).

*United Nations General Assembly* (2012): *The Future We Want.* New York: UN (UN Doc. A/RES/66/288 vom 11. September 2012).

*United Nations General Assembly* (2005): *2005 World Summit Outcome.* New York: UN (UN Doc. A/RES/60/1 vom 16. September 2005).

*United Nations General Assembly* (2004): *We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on the United Nations-Civil Society Relations,*" (UN Doc. A/58/817 vom 11. Juni 2004) [Cardoso Panel].

*United Nations Secretary General* (2004): *Report of the Secretary General on the implementation of the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations.* New York: UN (UN Doc. A/59/354 vom 13. September 2004).

*United Nations Secretary General* (2004): *Addressing Business Leaders at Global Compact Summit, Secretary General Says Experience Shows That Voluntary Initiatives 'Can and Do Work'.* New York: UN (Press Release SG/SM/9387 vom 24. Juni 2004).

*United Nations Secretary General* (1999): Address of Secretary-General Kofi Annan to the World Economic Forum in Davos, Switzerland, on 31 January 1999 (Press Release SG/SM/6881 vom 1. Februar 1999).

*Utting, Peter* (2000): UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts? Genf: UNRISD.

*Volger, Helmut* (2005): Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft. In: Vereinte Nationen Nr. 1/2005, S. 12 ff.

*World Economic Forum* (2010): Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World – Report of the Global Redesign Initiative. Genf ([http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GRI\\_EverybodysBusiness\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRI_EverybodysBusiness_Report_2010.pdf)).

*World Economic Forum* (2004): UN Financing for Development Follow-up Process. An Agenda for Public-Private Cooperation ([www.un.org/esa/ffd/0504-flyer-wef-ffd.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/0504-flyer-wef-ffd.pdf)).

*Zammit, Ann* (2003): Development at Risk. Rethinking UN-Business Partnerships. Genf: South Centre, UNRISD.