

Dabeisein ist noch nicht alles

Die NGOs in den Vereinten Nationen: Akteure, Kritiker, Nutznießer

JENS MARTENS

Im Februar 1993 beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), seine gegenwärtigen Konsultativbeziehungen zu nichtstaatlichen Organisationen (non-governmental organizations, NGOs) einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen.¹ Die Untersuchung soll nicht zufällig bis 1995, zum Fünfzigjahres-Jubiläum der Vereinten Nationen, abgeschlossen sein. Sie ist im Zusammenhang mit der umfassenderen Diskussion um eine Reform der Vereinten Nationen und eine Neubestimmung ihrer Stellung in der sich herausbildenden ›neuen‹ Weltordnung zu sehen. Ob Nichtregierungsorganisationen, wie die NGOs auch häufig im deutschen Sprachgebrauch genannt werden, dabei künftig eine größere Rolle spielen werden, ist trotz ihrer spürbaren Aufwertung in den letzten Jahren, nicht zuletzt im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von Rio de Janeiro 1992, derzeit noch ungewiß. Zwar lassen viele Regierungen keine Gelegenheit aus, die wichtige Rolle von NGOs für die Arbeit der UN zu betonen, doch zeigt eine genauere Analyse, daß zwischen der wohlwollenden Rhetorik der Regierungen und ihrer politischen Praxis erhebliche Differenzen bestehen. Aber auch innerhalb der NGO-Gemeinde sind Interessen und Selbstverständnis so unterschiedlich, daß Hoffnungen, eine stärkere Beteiligung von NGOs werde automatisch zu mehr Demokratie in den Vereinten Nationen führen, sich in jedem Fall als voreilig erweisen.

Ambivalenzen

Die NGOs haben sich nicht erst in den letzten Jahren auf die Vereinten Nationen besonnen. Sie traten bereits in deren Gründungsphase aktiv in Erscheinung. So wird es beispielsweise dem engagierten Einsatz von NGO-Vertretern zugeschrieben, daß der Schutz der Menschenrechte als Aufgabe der Vereinten Nationen in ihrer Charta verankert wurde. Darüber hinaus ist es der Lobbytätigkeit der anlässlich der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco anwesenden NGOs zu verdanken, daß die nichtstaatlichen Organisationen an einer Stelle der Charta erwähnt werden. Dies betrifft ihre Beziehung zum ECOSOC, der als das für NGOs zuständige Organ angesehen wurde.

Artikel 71 der Charta der Vereinten Nationen lautet:

»Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der Vereinten Nationen auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.«

Mit diesem Artikel wurde die Grundlage für offizielle Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und den NGOs geschaffen, wenn auch auf die Ebene von Konsultationen beschränkt. Eine direkte Einbeziehung von NGOs in die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Weltorganisationen wurde damit von vornherein ausgeschlossen. Für die anderen Hauptorgane der Vereinten Nationen, insbesondere für die Generalversammlung und den Sicherheitsrat, waren Konsultativbeziehungen zu NGOs nicht vorgesehen.

Die Umsetzung des Artikels 71 und damit die konkrete Gestaltung der Beziehung zwischen ECOSOC und NGOs erfolgte durch eine Reihe von ECOSOC-Resolutionen.² Die bis heute maßgebliche Resolution 1296(XLIV) wurde am 23. Mai 1968 unter dem Titel ›Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen‹ verabschiedet. Bei der anste-

henden Überprüfung der Konsultativbeziehungen wird es in erster Linie um eine Überarbeitung dieser Resolution gehen. Sie enthält unter anderem die für die Vereinten Nationen bis heute gültige Definition von ›NGO‹. Dort heißt es:

»Jede internationale Organisation, die nicht durch zwischenstaatliche Übereinkunft errichtet wurde, soll hinsichtlich dieser Abmachungen als nichtstaatliche Organisation angesehen werden.«³

Diese in ihrer Allgemeinheit kaum zu übertreffende Formulierung wird in der Resolution durch einen Katalog von Bedingungen spezifiziert, die NGOs erfüllen müssen, um den sogenannten Konsultativstatus beim ECOSOC zu erhalten. Grundbedingung ist, daß eine Organisation mit Aufgaben aus dem Kompetenzbereich des ECOSOC befaßt ist und ihre Ziele und Prinzipien im Einklang mit dem Geist der UN-Charta stehen. Die NGOs sollen repräsentativen Charakter haben und international anerkannt sein; sie müssen eine demokratisch angenommene Satzung besitzen, in der Regel über internationale Strukturen verfügen und ihre Finanzierungsquellen offenlegen. Durch diese Kriterien blieben nationalen Gruppen und Organisationen offizielle Beziehungen zu den Vereinten Nationen jahrzehntelang weitgehend versagt. Ein Grund dafür war das tiefe wechselseitige Mißtrauen, das die Supermächte in der Zeit des Kalten Krieges den nationalen NGOs der jeweils anderen Seite entgegenbrachten. Überspitzt formuliert, vermuteten damals östliche Regierungen hinter jeder westlichen NGO den CIA, während westliche Regierungen die NGOs der realsozialistischen Staaten durchweg als staatlich gelenkt ablehnten. Darüber hinaus sind bis heute auch zahlreiche Regierungen der Dritten Welt gegen eine stärkere Öffnung der Vereinten Nationen für nationale NGOs, nicht zuletzt, weil sie – nicht unbegründet – als Folge eine Dominanz der finanzstarken US-amerikanischen Organisationen befürchten.

Internationale NGOs haben dagegen vergleichsweise geringe Probleme, den Konsultativstatus beim ECOSOC zu erhalten. Es werden dabei nach dem Grad der Partizipationsmöglichkeiten drei Kategorien unterschieden:

Kategorie I: Allgemeiner Konsultativstatus. NGOs dieser Kategorie haben die weitestgehenden Mitwirkungsrechte im ECOSOC und seinen Kommissionen. Sie haben bei den öffentlichen Sitzungen Rederecht, können schriftliche Erklärungen verbreiten und haben die Möglichkeit, Themen auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Unter den etwa 40 NGOs der Kategorie I sind die großen Weltdachverbände der Gewerkschaften und der Arbeitgeber, internationale Frauenverbände, Jugendorganisationen, religiöse Vereinigungen sowie einige Fachorganisationen wie die Interparlamentarische Union, die Gesellschaft für internationale Entwicklung (SID) und der Weltverband der UN-Gesellschaften (WFUNA).

Kategorie II: Besonderer Konsultativstatus. Diesen Status können internationale NGOs erhalten, die hauptsächlich in einem Fachbereich aktiv sind. Sie dürfen in begrenzterem Umfang schriftliche Erklärungen abgeben und erhalten von Fall zu Fall auch das Rederecht. Gegenwärtig umfaßt die Liste dieser NGOs rund 350 Organisationen mit sehr heterogenen Zielsetzungen. Das Spektrum reicht von Organisationen aus dem Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsbereich wie ›Greenpeace‹, ›terre des hommes‹ und ›amnesty international‹ bis hin zu internationalen Fachverbänden und Berufsvereinigungen wie dem Internationalen Automobilverband oder dem Internationalen Verband der höheren Polizeibeamten.

›Roster‹ (Register): Organisationen, die zu gelegentlichen Bera-

tungen herangezogen werden, können sich auf eine spezielle Liste, das sogenannte Register, setzen lassen. Sie dürfen an öffentlichen Sitzungen teilnehmen, haben ansonsten jedoch keine weiteren Rechte oder Pflichten. Die Zahl der NGOs in dieser Kategorie hat sich seit den vierziger Jahren besonders drastisch verändert. 1949 waren es ganze vier Organisationen, zwanzig Jahre später bereits 245, und bis 1991 war ihre Zahl auf 533 angestiegen. Im Zusammenhang mit der Errichtung der Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) wurde im Mai 1993 auf einen Schlag 552 zusätzlichen NGOs der Register-Status zuerkannt,⁴ so daß nunmehr rund 1100 NGOs in dieser Kategorie verzeichnet sind.

Die Einteilung der NGOs in drei Klassen mit abgestuften Partizipationsrechten ist durchaus diskussionswürdig. In der Praxis bedeutet sie eine Bevorzugung der großen etablierten NGO-Verbände gegenüber den kleineren, häufig kompetenteren und zum Teil ‚politischeren‘ Organisationen aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung, Frieden und Menschenrechte.

Verantwortlich für die Bewilligung des Konsultativstatus ist der Ausschuß für nichtstaatliche Organisationen, ein bereits 1946 eingerichtetes Nebenorgan des ECOSOC. Dieses Gremium hat sich in der Vergangenheit eher als Hemmfaktor auf dem Weg zu verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten der NGOs erwiesen. Auffällig ist, daß seine 19 Mitgliedstaaten⁵ lange Zeit eine Anzahl von Rechts- und Linksdiktaturen einschlossen, die politische Partizipationsrechte der Bevölkerung im internationalen Bereich offensichtlich ebenso geringschätzen wie im eigenen Land.

Insgesamt spiegeln die Resolution 1296 und die Arbeit des NGO-Ausschusses die ambivalente Haltung wider, mit der die Vereinten Nationen über Jahrzehnte dem nichtstaatlichen Sektor begegneten. Zwar wurde (und wird) die Expertise der NGOs in Sachfragen als unverzichtbar angesehen, ihr ‚Eindringen‘ in die traditionelle Domäne der Diplomaten jedoch mißtrauisch beäugt und in enge Grenzen verwiesen. Besonders deutlich wird dies in der klaren Differenzierung, die der ECOSOC zwischen der Beteiligung ohne Stimmrecht (participation without vote) und der bloßen Beratung (consultation) vornimmt. In der bereits zitierten Resolution⁶ heißt es dazu:

„Diese Unterscheidung, die bewußt in der Charta getroffen wurde, ist grundlegend, und die Abmachungen zwecks Konsultation sollten nicht dergestalt sein, daß sie nichtstaatlichen Organisationen die gleichen Mitwirkungsrechte zubilligen, die Staaten, die nicht Mitglied des Rates sind, sowie den Sonderorganisationen, die mit den Vereinten Nationen in Beziehung gebracht wurden, gewährt werden.“

Folgerichtig findet sich bis heute in nahezu jeder Entschließung der Vereinten Nationen, in der es um die Einbeziehung von NGOs geht, sinngemäß ein Satz wie dieser:

„In Anerkennung der zwischenstaatlichen Natur der Arbeitsgruppe dürfen nichtstaatliche Organisationen in der Arbeit der Gruppe keine Verhandlungsrolle ausüben.“⁷

Im Zusammenhang mit der Rio-Konferenz wurde dieser Grundsatz zum ersten Mal vorsichtig in Frage gestellt.

Öffnungen

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung stellt einen Meilenstein in den Beziehungen zwischen Uno und NGOs dar. Die Zahl der akkreditierten Gruppen und Organisationen war mit 1420 größer als bei jeder zwischenstaatlichen Konferenz zuvor. Ihr Spektrum reichte von den großen internationalen Verbänden über nationale Organisationen bis hin zu lokalen Graswurzel-Initiativen. Die Öffnung der Konferenz für NGOs, die keinen Konsultativstatus beim ECOSOC besaßen, ist der Tatsache zuzuschreiben, daß nicht der NGO-Ausschuß des ECOSOC, sondern das wesentlich aufgeschlossener UNCED-Sekretariat für die Akkreditierung zuständig war. An den mageren Ergebnissen von Rio konnte allerdings auch die breite Beteiligung der NGOs nichts ändern – eine Tatsache, die deutlich macht, daß Dabeisein eben doch nicht alles ist. Immerhin wird es dem Einfluß der NGOs zugeschrieben, daß die ‚Agenda 21‘, das von den Regierungen in Rio verabschiedete Aktionsprogramm für Umwelt und Entwicklung, sich in neun Kapiteln mit der Stärkung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen (der ‚major groups‘) befaßt. Sie enthält eine Vielzahl innovativer Vorschläge, die auf eine qualitativ neue Rolle der NGOs im politischen Prozeß hinauslaufen, wenngleich sie in den verwendeten Formulierungen völlig unverbindlich bleiben. So wird im NGO-Kapitel der Agenda 21 beispielsweise vorgeschlagen:

„Im Hinblick auf die Stärkung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen als gesellschaftliche Partner sollten der Verband der Vereinten Nationen und die Regierungen in Konsultation mit den nichtstaatlichen Organisationen einen Prozeß in Gang setzen, um die förmlichen Verfahren und Mechanismen zur Einbeziehung dieser Organisationen auf allen Ebenen von der politischen Entscheidungsfindung bis zur Umsetzung zu überprüfen.“⁸

Daß die Regierungen als die Verfasser der Agenda 21 die Einbeziehung von NGOs auf der politischen Entscheidungsebene überhaupt in Erwägung ziehen, ist beachtenswert. Bislang blieb es jedoch bei der zitierten Absichtserklärung.

Der mit der UNCED gesetzte Maßstab für eine breitere NGO-Beteiligung wurde inzwischen auch für die Weltkonferenzen der folgenden Jahre übernommen. Sowohl die Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 als auch die Weltbevölkerungskonferenz 1994, der Weltsozialgipfel und die Weltfrauenkonferenz

Traditionen der Ureinwohner – wie hier eine Heilungszeremonie beim Sonnentanz der Schoschonen in Fort Washakie im Wind-River-Reservat in Wyoming/USA – leben fort oder werden wiederbelebt; die Rechte der Ureinwohner sind seit einiger Zeit zum Gegenstand der Erörterung in den Vereinten Nationen geworden (siehe Gudmundur Alfredsson, Zwischen Unterdrückung, Selbstverwaltung und Unabhängigkeit. Über das Selbstbestimmungsrecht der autochthonen Völker, VN 1/1993 S.17ff.). Die in das ›Internationale Jahr der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt‹ 1993 gesetzten Erwartungen sind allerdings bislang nur unzureichend erfüllt worden; auf der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien gerieten die Anliegen der Ureinwohner eher zum Randthema.



1995 sowie HABITAT II 1996 praktizieren für NGOs das liberale Akkreditierungsverfahren von Rio.⁹

Größere Konsequenzen hat allerdings seine Anwendung in der neugegründeten Kommission für nachhaltige Entwicklung des ECOSOC.¹⁰ Damit wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der Hunderten von weiteren NGOs den Zugang zur CSD ermöglichte, ohne daß sie die bisherigen bürokratischen Hürden überwinden mußten. Über das Einfallstor CSD stehen diesen Organisationen nun auch die Sitzungen anderer Gremien des ECOSOC offen.

Die Übernahme der UNCED-Regeln bedeutete für die NGOs jedoch nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht eine Erweiterung ihrer Partizipationsmöglichkeiten. So wurden sie auf der ersten Tagung der CSD¹¹ auch zu den gewöhnlich für NGOs geschlossenen informellen Arbeitsgruppentreffen zugelassen. Dort wie in den Plenarsitzungen erhielten die von ihrer jeweiligen Mandantschaft (wie Frauen, Jugend, Nord-NGOs, Süd-NGOs oder indigene Völker) oder thematischen Ad-hoc-Arbeitsgruppen benannten NGO-Vertreter das Rederecht – unabhängig vom Rang ihres Konsultativstatus. Praktisch war damit die Dreiklassenstruktur der akkreditierten NGOs aufgehoben.

Die Öffnung der CSD – und damit des ECOSOC – für weitere NGO-Kreise hat eine zusätzliche, bislang kaum diskutierte Konsequenz: Während bisher mehrheitlich große internationale, politisch eher gemäßigte Organisationen aus den unterschiedlichsten Gesellschaftsbereichen den Konsultativstatus besaßen, handelt es sich bei den neu hinzugekommenen NGOs hauptsächlich um nationale Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, die in der Regel stärker basisorientiert und regierungskritisch agieren. Welche Folgen diese politisch-strukturelle Verschiebung für die Beziehung zwischen Uno und NGOs hat, ist bislang allerdings nicht absehbar.

Prüfungen

Die zunehmende Diskrepanz zwischen den realen Partizipationsmöglichkeiten der NGOs und den formalen Regelungen der weiterhin gültigen Resolution von 1968 führte unausweichlich zu der Entscheidung des ECOSOC, die gesamten Konsultativregelungen einer Revision zu unterziehen.

Diese Entscheidung wird keineswegs automatisch zu einer grundsätzlichen Verbesserung des NGO-Status in den UN oder zumindest zur Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die jetzige Praxis führen.

Zwar setzt sich die Mehrheit der NGOs und eine Reihe aufgeschlossener Regierungen für eine derartige, auf die Ausweitung der Mitwirkung der Bevölkerung mittels der NGOs ausgerichtete Reform ein, doch werden aus Kreisen des NGO-Ausschusses und der großen etablierten Organisationen mit Konsultativstatus I oder II die erweiterten Partizipationsmöglichkeiten in der Folge der UNCED als »unglückliche Präzedenzfälle« kritisiert und eine Reorientierung auf die strengeren Richtlinien der alten ECOSOC-Resolution gefordert. Manche dieser NGOs fürchten offensichtlich um ihre privilegierte Stellung, die sie im Laufe der Jahrzehnte errungen haben.

Zur Überprüfung der Konsultativregelungen wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die dem ECOSOC direkt berichten soll und allen interessierten Regierungen und NGOs offensteht. In der ursprünglichen Resolutionsvorlage des NGO-Ausschusses war vorgesehen, die Arbeitsgruppe diesem Ausschuß zu unterstellen.¹² Die ersatzlose Streichung dieses Passus in der dann verabschiedeten Entschließung läßt auf ein gewisses Mißtrauen der Ratsmitglieder gegenüber dem NGO-Ausschuß schließen.¹³

Welche Themen auf die Tagesordnung der Arbeitsgruppe gesetzt werden, steht bislang nicht fest. Der Forderungskatalog der NGOs ist jedenfalls lang. Er reicht von der Ebene administrativ-organisatorischer Änderungen bis zu substantiellen politischen Reformen. Einige Vorschläge von NGO-Seite sind:

- die vollständige und rechtzeitige Bereitstellung von Informationen durch das Sekretariat der Vereinten Nationen,
- die Vereinfachung der Akkreditierungsverfahren für NGOs respektive die Übertragung der CSD-Regeln auch auf andere UN-Gremien,
- die Beseitigung des dreistufigen Konsultativstatus und die Einteilung der NGOs in zwei Gruppen mit abgestuften Partizipationsrechten (Gruppe I: internationale Dachverbände, NGO-Netzwerke und Ad-hoc-Bündnisse; Gruppe II: nationale Gruppierungen und internationale Einzelorganisationen),
- die Beseitigung der Differenzierung zwischen dem Konsultativstatus für NGOs und dem weitergehenden Beobachterstatus für die Sonderorganisationen des UN-Systems,
- die Revision des Artikels 71 der Charta, insbesondere die Streichung der Konsultationspflicht der jeweiligen Regierungen bei der Akkreditierung nationaler NGOs, und schließlich
- die Beteiligung von NGOs an den Entscheidungsverfahren des ECOSOC und seiner Organe, bis hin zum eigenen Stimmrecht für nicht-staatliche Vertreter, etwa nach dem Vorbild der dreigliedrig aufgebauten Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).¹⁴

Gerade die letzten Forderungen stoßen bei den meisten Regierungen auf wenig Zustimmung. Als zentrales Argument für die Ablehnung derart weitreichender politischer Partizipationsrechte dient häufig der Hinweis auf die fehlende demokratische Legitimation der NGOs und ihrer Vertreter. Neben diesem Problem werden mit der Neuformulierung der Rolle des nichtstaatlichen Sektors in den Vereinten Nationen weitere grundsätzliche Fragen aufgeworfen, die das Selbstverständnis, die regionale Ausgewogenheit und die Unabhängigkeit der NGOs betreffen.

Probleme

Problem Definition

Die Verwendung des Begriffs der »nichtstaatlichen Organisation« war seit seiner Einführung eine Verlegenheitslösung. Unter seinem Dach werden Organisationen – von der lokalen Bürgerinitiative bis zum internationalen Unternehmerverband – zusammengefaßt, die nicht zusammengehören. Nicht einmal die »Nichtstaatlichkeit« im strengen Wortsinn ist ihnen gemein, denn viele NGOs werden überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert, und nicht wenige zählen staatliche Institutionen oder Funktionsträger zu ihren Mitgliedern.¹⁵ Auch das Ausschlußkriterium »Profitorientierung« wird nur halbherzig angewandt. Zwar bleibt einzelnen Wirtschaftsunternehmen der Konsultativstatus versagt, nicht aber ihren Interessenverbänden (wie etwa der Internationalen Handelskammer). Grundsätzlichere Kritik am NGO-Begriff wird von dem Sozialwissenschaftler und Vertreter einer alternativen Entwicklungspolitik Mark Nerfin geübt. Er schreibt:

»Worte sind niemals unschuldig. Der Ausdruck »nichtstaatliche Organisation« ist politisch nicht akzeptabel, da er impliziert, daß die Regierungen das Zentrum der Gesellschaft bilden, und die Bürger ihre Peripherie. Auf der Autonomie der Bürger zu bestehen, erfordert auch einiges an semantischer Aufräumarbeit.«¹⁶

Eine Alternative könnte das begriffliche Konzept der »wichtigen gesellschaftlichen Gruppen« (major groups) darstellen, das im Rahmen der UNCED eingeführt wurde. Es umfaßt zwar ein noch breiteres gesellschaftliches Spektrum als der traditionelle NGO-Begriff, differenziert aber zwischen einzelnen Gruppen und ihren Interessen und trägt damit zur begrifflichen Klärung bei.¹⁷ Denn abgesehen von den rein definitorischen Fragen muß in jedem Fall von der Illusion der einen großen NGO-Gemeinde, die auf Grund homogener Interessen gegenüber den Regierungen mit einer Stimme auftritt, endgültig Abschied genommen werden.

Problem Legitimation

Die Kritik der Regierungen an der fehlenden demokratischen Legitimation der NGO-Vertreter ist nicht unbegründet. In der Tat ist bei vielen von ihnen unklar, wen sie bei den Tagungen von UN-Gremien repräsentieren; ein Teil ist allenfalls als Sprecher der eigenen Organisation demokratisch legitimiert. Zum Problem wird dies allerdings erst dann, wenn sie bei

internationalen Treffen als selbsternannte Repräsentanten der weltweiten Zivilgesellschaft auftreten und mit diesem Argument größere Partizipationsrechte einfordern. Eine naheliegende Lösung dieses Problems könnte in der Bildung regionaler und sektoraler NGO-Versammlungen bestehen, auf denen die Delegierten für internationale Konferenzen und Tagungen der Vereinten Nationen bestimmt werden. In einigen Staaten (zum Beispiel in Brasilien, Norwegen und den Philippinen) ist dies im Vorfeld der UNCED ansatzweise geschehen. Eine Verallgemeinerung dieser Praxis ist auf absehbare Zeit jedoch weder durchführbar noch politisch wünschenswert. Denn angesichts der Heterogenität der NGOs wäre die Gefahr groß, daß es dadurch zu einer Neutralisierung ihrer Standpunkte und damit zu ihrer weitgehenden politischen Bedeutungslosigkeit auf der internationalen Ebene käme.

Davon abgesehen, haben NGOs zu ihrer Legitimation nicht allein den Verweis auf formaldemokratische Auswahlverfahren nötig. Ihre vielfach unbestrittene Sachkompetenz und ihre soziale Einbindung in die Bevölkerung – ein Charakteristikum, das allerdings in der Regel nur für lokale und nationale Gruppierungen gilt – legitimieren ihr Engagement im Kontext der Vereinten Nationen ebenso und können durchaus als Argument für eine Stärkung ihrer Partizipationsmöglichkeiten dienen.

Problem regionaler Repräsentanz

Die Öffnung der Vereinten Nationen für weitere NGO-Kreise, insbesondere aus dem nationalen Bereich, bedeutet in praxi eine Verstärkung des ohnehin vorhandenen Ungleichgewichts zwischen Nord- und Süd-NGOs und eine weitere Zunahme der Dominanz US-amerikanischer Organisationen. So kamen bei der ersten Tagung der CSD im Juni 1993 von den etwa 280 nichtstaatlichen Delegierten 150 aus Nordamerika, während afrikanische und asiatische NGOs lediglich mit jeweils rund 20 Teilnehmern vertreten waren.

Von einer Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten für NGOs, beispielsweise durch den erleichterten Zugang zu Tagungen von UN-Gremien, werden in erster Linie die NGOs vor Ort – und damit die US-amerikanischen und im Fall von Genf die europäischen – profitieren. NGOs anderer Regionen haben schon heute nicht die finanziellen Mittel, um ihre Mitwirkungsmöglichkeiten in den Vereinten Nationen zu nutzen.

Aus diesem Grund die Forderung nach erweiterten Partizipationsmöglichkeiten aufzugeben, wäre ebenso falsch, wie eine Einführung von Zulassungsbeschränkungen für US-amerikanische respektive europäische NGOs zu unterstützen. Eine ausgewogenere regionale Repräsentanz der NGOs kann eher durch die materielle Unterstützung finanzschwacher Organisationen erfolgen. Zu diesem Zweck ist unter NGOs derzeit die Einrichtung eines Treuhandfonds im Gespräch.

Problem Instrumentalisierung

Die verstärkte Einbeziehung von NGOs in die Arbeit von UN-Gremien kann zu ihrer zunehmenden Instrumentalisierung durch die Regierungen führen. Die Gefahr darf nicht unterschätzt werden, daß NGOs durch ihre bloße Anwesenheit den Beschlüssen der Regierungen eine zusätzliche demokratische Legitimation verleihen, ohne daß ihnen tatsächliche politische Partizipationsrechte zugebilligt werden.

Daneben birgt eine Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen NGOs und UN-Organen auch die Gefahr einer wachsenden Abhängigkeit von den Vereinten Nationen in sich. Zahlreiche NGOs profitieren seit langem von der Zusammenarbeit mit UN-Institutionen, sei es als Projektträger im Bereich von Umwelt und Entwicklung, als Kooperationspartner bei der Erstellung von Studien und Durchführung von Veranstaltungen oder als Empfänger direkter Subventionen. Es ist zumindest zweifelhaft, ob diese Organisationen auf diese Weise dem oft



Die gewaltigen Erschütterungen in der Folge des Zweiten Golfkriegs und der Bildung neuer Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion haben weder die Kurden ihrem Ziel der Eigenständigkeit näher gebracht noch insbesondere die irakische und die türkische Regierung dazu veranlaßt, ernsthaft den Ausgleich mit den Angehörigen dieses Volkes zu suchen. Vgl. auch Jochen Hippler, *Kurdistan – ein ungelöstes Problem im Mittleren Osten. Von Unabhängigkeitsstreben, Uneinigkeit und Unterdrückung*, VN 6/1990 S.202ff.

erhobenen eigenen Anspruch der Unabhängigkeit gerecht werden können.

Angesichts der Gefahr der Instrumentalisierung durch die Regierungen und der wachsenden Abhängigkeit von den Vereinten Nationen ist zu befürchten, daß nicht wenige NGOs eine ihrer wichtigsten Funktionen zunehmend vernachlässigen, nämlich die des kritischen Beobachters und unabhängigen Wächters über nationale Regierungen und internationale zwischenstaatliche Organisationen.

Trotz der genannten Schwierigkeiten und problematischen Tendenzen werden die Vereinten Nationen um eine stärkere Einbeziehung des nichtstaatlichen Sektors nicht herumkommen. Denn es wird immer deutlicher, daß die globalen Krisen im politisch-militärischen, sozio-ökonomischen und ökologischen Bereich ohne eine weitreichende Mitwirkung aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen nicht zu bewältigen sind. Wie diese Mitwirkung im Rahmen der Vereinten Nationen zukünftig aussehen wird, wird sich 1995, im 50. Jahr der Weltorganisation, zeigen, wenn die neuen Rechtsgrundlagen für die Beziehung zwischen Uno und NGOs geschaffen sind.

- 1 UN Doc. E/Dec/1993/214 v. 12.2.1993.
- 2 Vgl. insbesondere E/Res/288B(X) v. 27.2.1950.
- 3 E/Res/1296 (XLIV) v. 23.5.1968, Ziff. 7.
- 4 Vgl. E/Dec/1993/220 v. 26.5.1993.
- 5 Derzeitige Zusammensetzung: VN 4/1993 S.160.
- 6 E/Res/1296 (XLIV) v. 23.5.1968, Ziff. 12.
- 7 E/1993/63/Corr.2, Annex, Ziff. 7.
- 8 A/CONF.151/4 (Part III), Ziff. 27.6.
- 9 Eine Zusammenstellung der Akkreditierungsregelungen für diese Weltkonferenzen sowie für wichtige Gremien des UN-Systems findet sich in GEF/PA.93/2, Annex I und II v. 6.5.1993.
- 10 Vgl. E/Dec/1993/215 v. 12.2.1993.
- 11 Ein Bericht über die erste Tagung der CSD erscheint in VN 6/1993.
- 12 Vgl. E/C.2/1993/L.2 v. 30.4.1993.
- 13 Vgl. E/1993/63/Corr.2 v. 29.7.1993.
- 14 In der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO haben pro Land neben zwei Regierungsvertretern je ein regierungsunabhängiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter Sitz und Stimmrecht.
- 15 So zählt beispielsweise die Naturschutzvereinigung 'World Conservation Union' (IUCN) mit Konsultativstatus der Kategorie II beim ECOSOC zu ihren Mitgliedern auch über 50 Staaten und mehr als 80 Regierungseinrichtungen und Ministerien, darunter auch das deutsche Bundesumweltministerium.
- 16 Mark Nerfin, *Neither Prince nor Merchant: Citizen. An Introduction to the Third System*, in: *Development Dialogue* 1/1987, S.173.
- 17 Im UNCED-Prozess werden folgende neun 'major groups' unterschieden: NGOs, Frauen, Kinder und Jugendliche, autochthone Bevölkerungsgruppen, lokale Behörden, Gewerkschaften, Privatwirtschaft, Wissenschaftler und Landwirte.