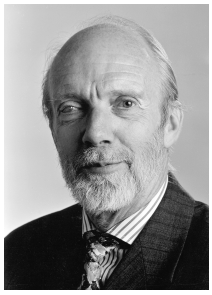
Die UN in Deutschland

Das Entwicklungspotenzial des UN-Standorts Bonn ist noch nicht ausgeschöpft

Harald Ganns



Harald Ganns, geb. 1935, Beauftragter für Presse und Information bei der Gemeinsamen Informationsstelle der UN-Organisationen in Bonn. Von 2001 bis 2007 war er Sonderbeauftragter des Auswärtigen Amtes für die Angelegenheiten der UN-Organisationen mit Sitz in Bonn.

Seit der Hauptstadtentscheidung des Deutschen Bundestags vom Juni 1991 hat sich Bonn zu einem Standort von Organisationen der Vereinten Nationen entwickelt. Dank intensiven Verhandelns und Werbens ist es über die Jahre gelungen, dort 19 Organisationen mit über 700 Mitarbeitern anzusiedeln. Obwohl es weitere UN-Einrichtungen in Berlin, Frankfurt und Hamburg gibt, gilt Bonn als die deutsche UN-Stadt. Um den Standort langfristig zu sichern und auszubauen, bedarf es jedoch weiterer Kärrnerarbeit.

Für einen Moment schien die Welt still zu stehen für die Menge, die das Geschehen auf dem Bonner Marktplatz auf einer Video-Leinwand verfolgte. Nur langsam wich der Schock aus den enttäuschten Gesichtern. Soeben hatte der Deutsche Bundestag mit knapper Mehrheit beschlossen, dass die Zeit der Stadt am Rhein als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland zu Ende gehen, Parlament und Regierung ihren Sitz in Berlin haben sollten. Man schrieb den 20. Juni 1991.

Viele fürchteten an jenem trügerisch freundlichen Sommertag, dass der Berlin-Beschluss der Volksvertreter für Bonn den Rückfall in verschlafene Provinzialität, vielleicht sogar eine langsame, aber sichere Auszehrung bedeuten könne. Es war diese Befürchtung, gepaart mit dem Bewusstsein, dass man diese Stadt, das Symbol für fast 50 Jahre eines neuen, demokratischen Deutschlands, nun nicht einfach sich selbst und damit der Vergessenheit überlassen dürfe, die zur Verabschiedung des so genannten Berlin-Bonn-Gesetzes am 26. April 1994 führten.

Die aufmerksame Lektüre des Textes macht deutlich, warum dieses Gesetz heute wie kaum ein anderes zu andauernden Kontroversen Anlass gibt. Ausdrücklich heißt es in Art. 1, dass Zweck des Gesetzes »die Sicherstellung einer dauerhaften und fairen Arbeitsteilung zwischen der Bundeshauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn« sein soll; und damit kein Zweifel aufkommt, was gemeint ist, heißt es in Art. 4: »Bundesministerien befinden sich in der Bundeshauptstadt Berlin und in der Bundesstadt Bonn«. Als Tüpfelchen auf dem ›i‹ und klares rotes Tuch für die zahlreichen Kritiker des Gesetzes wird in Art. 4 (4) bestimmt: »Die Entscheidungen … sollen so gestaltet werden, dass insgesamt der größte Teil der Arbeitsplätze der Bundesministerien in der Bundesstadt Bonn erhalten bleibt.«

Wichtiger als die Versuchung zu auf den Text gegründeten Zahlenspielen sind einige inhaltliche Aussagen des Gesetzes. So buchstabiert Art. 1 (2) klar und eindeutig aus, welche Politikbereiche weiterhin in Bonn erhalten und gefördert werden sollen: Bildung und Wissenschaft, Kultur, Forschung und Technologie, Telekommunikation, Umwelt und Gesundheit, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Verteidigung und – von besonderer Bedeutung im Kontext dieses Beitrags – Entwicklungspolitik, nationale, internationale und supranationale Einrichtungen. Trotz aller Kritik an manchen Passagen des Gesetzes: diese letztere Zielsetzung scheint unbestritten und wird auch von den lautesten Befürwortern einer durchgreifenden Novellierung nicht in Frage gestellt.

UN-Stadt Bonn: kein Zufallsprodukt

Die Absicht, Bonn zum Standort von internationalen und supranationalen Einrichtungen zu machen, war nicht das Zufallsprodukt der Überlegungen von Beamten, die den Auftrag hatten, über Ausgleichsmaßnahmen für die Region Bonn nachzudenken, sondern die logische Konsequenz aus einer Reihe von klar vorgegebenen Faktoren:

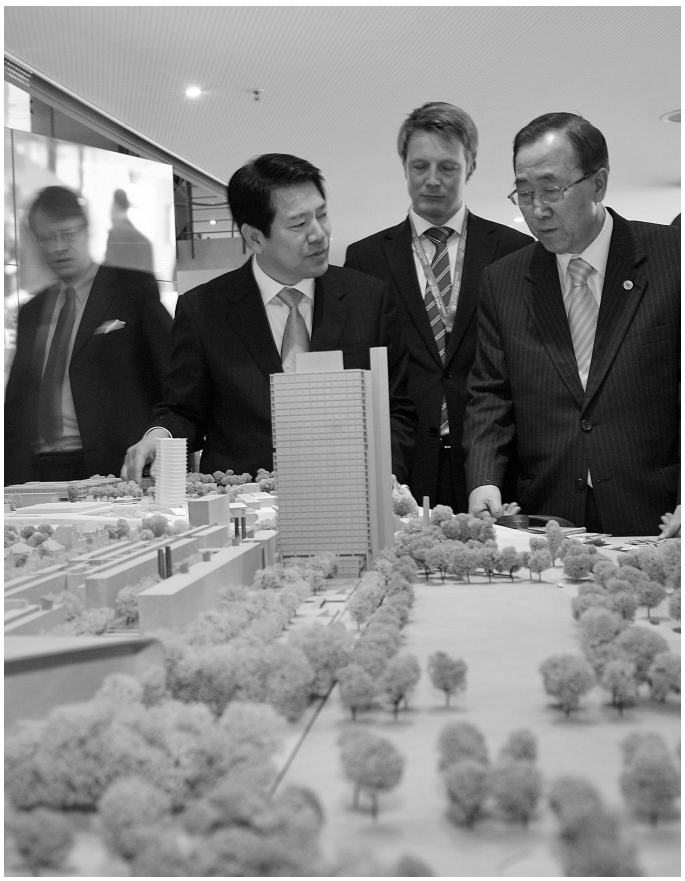
1. Aufgrund seiner Geschichte seit 1949 hatte Bonn sich einen Grad an Internationalität und einen Reichtum an Erfahrung im Umgang mit internationalen Gästen und Großereignissen erworben wie kaum eine andere Stadt in Deutschland. Bonn war lange vor dem Berlin-Bonn-Gesetz internationales Zentrum, nicht nur wegen der fast 150 ausländischen Botschaften, sondern auch wegen einer Vielzahl von internationalen Organisationen, und nicht zuletzt als Ziel ausländischer Staats- und Regierungschefs sowie vieler wichtiger multilateraler Konferenzen. In Bonn verfügte man über die notwendige Erfahrung, die sich andere erst noch erwerben mussten. Und: Bonn und die Region hatten sich aufgrund der für das Rheinland typischen Mentalität, Weltoffenheit und Toleranz einen hervorragenden Ruf erworben, galten und gelten als kosmopolitisch.

2. Zum anderen war und ist Internationalität, Multilateralismus und Einbindung in weltweite Verantwortung eine Konstante der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit ihren Anfängen. Der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer hat dies in seiner Rede vor der 54. UN-Generalversammlung am 22. September 1999 so umschrieben: »Deutschland hat in den vergangenen 50 Jahren erstmals in seiner Geschichte ganz auf multilaterale Einrichtungen gesetzt und dadurch Demokratie, Freiheit und Wiedervereinigung erlangt. Unser Land bekennt sich heute aus tiefster Überzeugung und histo-

rischer Verantwortung zum friedlichen Interessenausgleich und zum Multilateralismus.« Gastgeberland für internationale Organisationen, vor allem auch für die Vereinten Nationen zu sein, war folgerichtige Konsequenz und nach außen sichtbarer Ausdruck internationalen und supranationalen Engagements.

3. Schließlich war ein Anfang bezüglich der Ansiedlung internationaler Organisationen, insbesondere Sekretariaten der Vereinten Nationen, bereits in den frühen Jahren der Bundesrepublik gemacht worden. Im Jahr 1951 eröffnete das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) mit Sitz in Genf ein Verbindungsbüro in Bonn. Im Jahr 1953 folgte ein Verbindungsbüro der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), ebenfalls mit Hauptsitz in Genf. Da es sich bei beiden Büros lediglich um kleine Außenstellen handelte, deren Aufgabe darin bestand, die Verbindungen zur Bundesregierung, zum Parlament und zu wichtigen deutschen Organisationen zu pflegen, folgte dem Umzug der meisten dieser Partner nach Berlin die logische Konsequenz einer Verlagerung der Außenstellen in die deutsche Hauptstadt, wo inzwischen Außenbüros des Welternährungsprogramms (WFP), Hauptsitz Rom, und der Weltbank, Hauptsitz Washington, D.C., hinzugekommen sind. Richtungweisender war allerdings, dass im Jahr 1984 das Sekretariat des 1979 auf der Bonner Godesburg unterzeichneten, daher Bonner Konvention genannten Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (CMS) eröffnet wurde, das erste von Bonn aus weltweit arbeitende Sekretariat der Vereinten Nationen.

Aus dieser Gesamtkonstellation ergab sich: Die Bundesrepublik Deutschland war aus der Logik ihrer außenpolitischen Überzeugungen interessiert, verstärkt Sitz internationaler Organisationen zu werden. Bonn war als Standort hierfür besonders geeignet, ja prädestiniert. Hinzu kam der eindeutige Auftrag des Berlin-Bonn-Gesetzes. Dabei konzentrierte sich das Hauptinteresse für weitere Ansiedlungen wegen der besonderen Bedeutung der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen sowie der engagierten Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der Weltorganisation von Anfang an auf diese. Der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und die Stadt Bonn unternahmen daher seit Mitte der neunziger Jahre besondere Anstrengungen, zusätzliche Organisationen der Vereinten Nationen für eine Niederlassung in Bonn zu gewinnen.



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (rechts) vor einem Modell des Bonner UN-Campus am 16. Juli 2008 in Bonn. UN-Foto: Mark Garten

Erfolge

Der erste größere Erfolg war der Umzug des Sekretariats des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen ›UN Volunteers‹ (UNV) vom damaligen Sitz Genf nach Bonn. Dieser Umzug war Folge einer am New Yorker UN-Amtssitz getroffenen Entscheidung. Man darf vermuten, dass sie nicht zuletzt das Ergebnis beharrlichen Werbens der Bundesregierung war, insbesondere des Außenministers und des zuständigen Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Es ist kein Geheimnis, dass der New Yorker Marschbefehl bei den Betroffenen alles andere als populär war, auch deshalb, weil sie der gerade bei den ›Freiwilligen‹ hoch entwickelten Unternehmenskultur der Mitsprache widersprach. Vor allem aber musste einer an den mondänen, touristisch attraktiven Standort Genf gewöhnten Belegschaft die Versetzung in das den meisten unbekannte Bonn wie eine Strafversetzung in den mittelrheinischen Busch vorgekommen sein. Um es vorweg zu nehmen: die Mitarbeiter des UNV-Sekretariats, die beide Standorte aus eigener Anschauung kennen, sind inzwischen zu den besten Werbeträgern für den UN-Standort Bonn mutiert. Sie schätzen nicht nur die ihnen gebotenen sehr guten Arbeitsbedingungen, sondern empfinden auch die Lebensbedingungen in Bonn und der gesamten Region als durchaus konkurrenzfähig. Vor allem aber haben die ›Freiwilligen‹ seit ihrem Umzug in einem Dutzend arbeitsreicher Jahre erheblich an Profil gewonnen: in Genf war UNV ein kleiner Fisch in einem unüberschaubaren UN-Haifischbecken, in Bonn sind sie ein stark

wahrgenommener, wichtiger Bestandteil einer noch kontrollierbaren Organisationslandschaft mit wachsender Bedeutung.

Im Juli 1996 bezog das UNV-Sekretariat mit einer feierlichen Zeremonie in Anwesenheit des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali als erste UN-Organisation in das von der Bundesregierung zur Verfügung gestellte Haus Carstanjen. Die ›Freiwilligen‹ sollten nicht lange allein bleiben: Noch im selben Jahr folgten das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und das UN-Informationszentrum (UNIC), 1998 die Sekretariate der Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee (ASCOBANS) und zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen (EUROBATS), beide unter dem Dach der CMS, die ebenfalls in das neue Bonner UN-Quartier umzogen, sowie schließlich 1999 das Sekretariat des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD).

Vielleicht wäre es eine Überlegung wert, ob die Hauptkonkurrenten sich in einer Art ›Gentlemen's Agreement‹ auf ein Regelwerk verständigen könnten, um fairen Wettbewerb zu garantieren.

Harter Standortwettbewerb

Dieser rasche Aufwuchs Ende der neunziger Jahre machte deutlich: der Standort Bonn, die dort gebotenen Arbeits- und Lebensbedingungen waren offenbar entgegen allen Unkenrufen attraktiv genug, um auch gegen harte Konkurrenz bestehen zu können. Besonders deutlich wurde dies bei den Entscheidungen über den endgültigen Sitz von zwei der drei beim so genannten Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 beschlossenen Konventionen, nämlich UNFCCC und UNCCD. In beiden Fällen ging es darum, in einem wahlkampfartigen Prozess eine Mehrheit der Mitgliedstaaten hinter sich zu bringen. Im Jahr 1996 gelang dies bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz in Berlin für das Klimasekretariat, im Jahr 1998 in Rom für das Wüstensekretariat. Monate vorher hatten Emissäre der Bewerber Deutschland, Kanada, Schweiz und Spanien in aller Welt für die Standorte geworben, noch während der beiden entscheidenden Vertragsstaatenkonferenzen wurde hinter und in offiziellen Präsentationen auch vor den Kulissen für die Bewerberstädte geworben.

Heute haben 19 der insgesamt 26 UN-Büros in Deutschland ihren Sitz in Bonn. Ihr besonderes Charakteristikum: fast alle diese Büros erfüllen von Bonn aus weltweit ihre Aufgaben.

Fehlschläge

Nicht alle Bonner Blütenträume konnten reifen. Nach den Erfolgen der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gab es in der Folge auch Enttäuschungen. Neben einigen kleineren Sekretariaten, die einen anderen Standort wählten, kamen auch die Sekretariate der von Bonn, Genf und Rom heftig umworbenen Chemikaliensekretariate nicht an den Rhein, die Rotterdamer Konvention PIC (Prior Informed Consent) und die Stockholmer Konvention POPs (Persistent Organic Pollutants); nachdem die erste Vertragsstaatenkonferenz der Rotterdamer Konvention in Genf gegen die deutsche Bewerbung und für den geteilten Standort Genf/Rom votiert hatte, verzichtete die Bundesregierung darauf, die Bewerbung für POPs weiter zu verfolgen. Vielleicht noch schmerzlicher war die Entscheidung des UN-Sekretariats, die Beschaffungsagentur UNOPS nicht von New York nach Bonn, sondern nach Kopenhagen zu verlegen.

Die Analyse der Misserfolge bleibt schwierig. Einige Bestandteile von Bewerbungen sind inzwischen Standard, zum Beispiel die mietfreie Bereitstellung von Büroräumen und deren Erstausstattung, auch zusätzliche freiwillige Beiträge oder Projektmittel für die umworbenen Organisationen. Im Falle UNOPS ist bekannt, dass das finanzielle Angebot Dänemarks weitaus attraktiver war als das deutsche. Am Fall der PIC-Bewerbung lässt sich die Bedeutung psychologischer Faktoren festmachen: Eine Abstimmung am Ort eines Mitbewerbers verschafft diesem bei vielen Mitgliedstaaten einen ›Gastgeberbonus‹; nicht zu unterschätzen ist auch die Übermacht und Anziehungskraft des Faktischen bei Bewerbungen von historisch etablierten UN-Städten. Vielleicht wäre es eine Überlegung wert, ob die Hauptkonkurrenten sich in einer Art ›Gentlemen's Agreement‹ auf ein Regelwerk verständigen könnten, um fairen Wettbewerb zu garantieren und ein Ausufern der Bewerbungsaktivitäten oder gar eine Materialschlacht zu verhindern. Ansätze hierfür hatte es im Vorfeld der Bewerbung um die Chemikaliensekretariate durchaus gegeben, an die guten Vorsätze hielten sich allerdings nicht alle.

Positive Zwischenbilanz

Ungeachtet der beschriebenen Rückschläge und Schwierigkeiten: Bonn hat sich als neuer UN-Standort inzwischen einen hervorragenden Ruf erworben und ist in Dimensionen vorgestoßen, die bei Verabschiedung des Berlin-Bonn-Gesetzes wohl niemand erwarten konnte. Heute haben 19 der insgesamt 26 UN-Büros in Deutschland ihren Sitz in Bonn. Ihr besonderes Charakteristikum: fast alle diese Büros erfüllen von Bonn aus weltweit ihre Aufgaben, seien es UNV, die Konventionssekretariate – Klimarahmenkonvention, Wüstenkonvention, Konvention CMS und ihre Spezialabkommen AEWA, ASCOBANS und EUROBATS –, seien es Büros mit weltweiten Spezialaufgaben für ihre Mutterorganisationen – UNEP-TEEB, UNESCO-IOC, UNESCO-UNEVOC, UN/ISDR, UNOOSA/UN-SPIDER, UNU-EHS, UNU-IHDP, UNW-DPC, UNWTO Consulting Unit, WHO-ECEH europaweit –; lediglich das Informationsbüro UNRIC, der Hauptabteilung Presse und Information in New York unterstellt, ist ausschließlich für Deutschland zuständig. Insofern unterscheidet sich Bonn grundlegend von UN-Standorten in der Bundesrepublik mit Büros reinen Außenstellencharakters: Berlin mit ILO, UNHCR, WFP und Weltbank, Frankfurt mit IFC. Nur Hamburg weist mit dem Interna-

Bonn		
UNCCD	Sekretariat des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung	Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification
UNEP/CMS	Sekretariat des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten	Secretariat of the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
UNEP/AEWA	Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel	Secretariat of the Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds
UNEP/ASCOBANS	Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee	Secretariat of the Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas
UNEP/EUROBATS	Sekretariat des Abkommens zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen	Secretariat of the Agreement on the Conservation of Populations of European Bats
UNEP-TEEB	Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
UNESCO-IOC	Zwischenstaatliche Ozeanographische Kommission der UNESCO, Tsunami-Einheit	UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission, Tsunami Unit
UNESCO-UNEVOC	Internationales Zentrum für Berufsbildung der UNESCO	UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training
UNFCCC	Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimasekretariat)	Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (Climate Change Secretariat)
UN/ISDR	Internationale Strategie zur Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen – Plattform zur Förderung von Frühwarnung	United Nations International Strategy for Disaster Reduction – Platform for the Promotion of Early Warning
UNOOSA/ UN-SPIDER	Plattform der Vereinten Nationen für raumfahrtgestützte Informationen für Katastrophenmanagement und Notfallmaßnahmen	United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response
UNRIC	Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa – Verbindungsbüro in Deutschland	United Nations Regional Information Centre for Western Europe – Liaison Office in Germany
UNU-EHS	Universität der Vereinten Nationen – Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit	United Nations University – Institute for Environment and Human Security
UNU-IHDP	Universität der Vereinten Nationen – Internationales Programm zur sozialen Dimension der globalen Umweltveränderung	United Nations University – International Human Dimension Programme on Global Environmental Change
UNU-ViE	Universität der Vereinten Nationen – Vizerektorat in Europa	United Nations University – Vice Rectorate in Europe
UNV	Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen	United Nations Volunteers programme
UNW-DPC	Programm für Kapazitätsentwicklung im Rahmen der Wasserdekade der Vereinten Nationen	UN-Water Decade Programme on Capacity Development
UNWTO	Welttourismusorganisation Beratungsstelle für biologische Vielfalt und Tourismus für vom Tsunami betroffene Länder	United Nations World Tourism Organization Consulting Unit on Biodiversity and Tourism for Tsunami Affected Countries
WHO-ECEH	Weltgesundheitsorganisation – Regionalbüro für Europa, Europäisches Zentrum für Umwelt und Gesundheit	World Health Organization – Regional Office for Europe, European Centre for Environment and Health
Berlin		
IBRD	Weltbank – Büro Berlin	World Bank – Berlin Office
ILO	Internationale Arbeitsorganisation – Vertretung in Deutschland	International Labour Organization – Office in Germany
UNHCR	Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen – Regionalvertretung für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik	United Nations High Commissioner for Refugees – Regional Representation for Austria, the Czech Republic and Germany
WFP	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen – Verbindungsbüro Berlin	UN World Food Programme – Liaison Office in Berlin
Frankfurt		
IFC	Internationale Finanzkorporation – Vertretung Deutschland	International Finance Corporation – Headquarter in Germany
Hamburg		
ITLOS	Internationaler Seegerichtshof	International Tribunal for the Law of the Sea
UIL	UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen	UNESCO-Institute for Lifelong Learning

tionalen Seegerichtshof (ITLOS) und dem Institut für Lebenslanges Lernen (UIL) der UNESCO zwei Organisationen mit ebenfalls weltweiten Aufgaben auf.

Gute Aussichten

Kaum durchschaubar war für mehr als ein Jahrzehnt ein offenkundiger Kompetenzwirrwarr.

Für die Bonner UN-Organisationen werden sich die Rahmenbedingungen in naher Zukunft weiter substanziell verbessern:

1. Ende der neunziger Jahre zeichnete sich ab, dass das Wachstum der Vereinten Nationen in Bonn rascher voranschritt als ursprünglich vermutet: das Haus Carstanjen platzte aus allen Nähten. Daher beschloss das Bundeskabinett im Mai 2003, von den Liegenschaften des ehemaligen Deutschen Bundestages das Alte Abgeordnetenhochhaus und das Neue Abgeordnetenhochhaus, im Volksmund ›Langer Eugen‹, den UN zur Verfügung zu stellen. Am 11. Juli 2006 wurde der vollständig renovierte ›Lange Eugen‹ als erster Teil des entstehenden ›UN-Campus‹ von Bundeskanzlerin Angela Merkel dem damaligen Generalsekretär Kofi Annan in einer feierlichen Zeremonie zur zeitlich unbefristeten mietfreien Nutzung übergeben. 18 der Bonner UN-Organisationen haben dort inzwischen ihren Sitz genommen, die 19. und mit heute knapp über 300 Bediensteten bei weitem größte, das Klimasekretariat, wird nach dem Umbau des Alten Hochhauses voraussichtlich im Jahr 2011 dort einziehen und den UN-Campus vervollständigen. Die Vereinten Nationen werden damit in Bonn über sehr gute Arbeitsbedingungen verfügen, die weltweit keinen Vergleich zu scheuen brauchen.

Lange Zeit problematisch und ohne einheitliche Haltung innerhalb der Bundesregierung war die Frage der Notwendigkeit und des Inhalts von so genannten Sitzstaatabkommen.

2. Spätestens seit der Ansiedlung des Klimasekretariats hatten die Bundesregierung und die Stadt Bonn sich verpflichtet, für Tagungsmöglichkeiten zu sorgen, die die Durchführung auch großer Vertragsstaatenkonferenzen ermöglichen. Zwar dienten die Räumlichkeiten des ehemaligen Deutschen Bundestages – Plenarsaal und Wasserwerk – seit dem Wegzug der Abgeordneten bereits als Konferenzzentrum, für größere Veranstaltungen reichten sie aber bei weitem nicht aus. Mit gespannter Erwartung wird daher der rasante Baufortschritt des Erweiterungsbaus des ehemaligen Plenargebäudes des Deutschen Bundestages verfolgt. In moderner Architektur können 3500 Delegierte im neuen Plenarsaal des ›World Conference Center Bonn‹ (WCCB) Platz finden. Die Eröffnung ist für das zweite Halbjahr 2009 geplant. Mit diesem neuen und attraktiven Zentrum werden die Vereinten Nationen dann neben den guten Arbeitsbedingungen und den Tagungsmöglichkeiten innerhalb des UN-Campus auch eine moderne Konferenzinfrastruktur in unmittelbarer Nachbarschaft nutzen können.

Nachbesserungsbedarf

Nichts auf dieser Welt ist so perfekt, dass es nicht verbessert werden könnte. Man wird daher fragen dürfen: wo waren, wo sind die Probleme und wie sind sie zu lösen? Hierzu nur wenige knappe Merkposten:

1. Kaum durchschaubar war für mehr als ein Jahrzehnt ein offenkundiger Kompetenzwirrwarr. Verständlich noch, dass für die vielen UN-Sekretariate mehrere Bundesministerien die inhaltliche Zuständigkeit hatten, je nach Aufgabenstellung der Organisationen Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Schwerer nachvollziehbar war schon die anfängliche Zuständigkeit des BMZ für das Haus Carstanjen – wegen des Erstbezugs durch das in die Obhut des BMZ fallenden UNV –, erst recht die Gesamtzuständigkeit des BMU für den UN-Campus – wegen des mathematischen Arguments, dass die größte Zahl der Bonner UN-Mitarbeiter in die Zuständigkeit dieses Ministeriums fällt. Auffällig wurde dieses Faktum auch für Außenstehende spätestens durch die diskrete Präsenz des Auswärtigen Amtes bei der feierlichen Einweihung des UN-Campus. Erst mit Beginn des Jahres 2008 kam es zu der seit langem überfälligen Flurbereinigung einschließlich der Einstellung der entsprechenden Titelgruppe in den Haushalt des Auswärtigen Amtes und der Gründung eines neuen Referats der UN-Abteilung dieses Ressorts unter Leitung eines Botschafters in Bonn. Allerdings sollte auch nicht verschwiegen werden, dass die Aushandlung eines Liegenschaftsabkommens, der Umbau des Alten Hochhauses und die Einrichtung einer Kindertagesstätte, also ein Großteil der Aufgaben für den UN-Campus, weiterhin in der Zuständigkeit des BMU verblieben. Hier im Interesse von Vereinheitlichung und Verschlankung zu Nachbesserungen zu raten, ist vermutlich müßig.

2. Lange Zeit problematisch und ohne einheitliche Haltung innerhalb der Bundesregierung war die Frage der Notwendigkeit und des Inhalts von so genannten Sitzstaatabkommen. Die Bundesrepublik Deutschland ist mit Gesetz vom 16. August 1980 dem 1946 von der UN-Generalversammlung angenommenen Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen beigetreten, mit Gesetz vom 22. Juni 1954 dem 1947 verabschiedeten Übereinkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen. Für alle in Deutschland ansässigen Büros der Vereinten Nationen gibt es damit eine klare Rechtsgrundlage. Neuansiedlungen wird im Regelfall schriftlich mitgeteilt, dass ihre Arbeit auf dieser Grundlage beruht.

Unabhängig von diesem überall gültigen Mindeststandard ist es heute an allen UN-Standorten üblich, mit den angesiedelten Organisationen so genannte Sitzstaatabkommen abzuschließen. Von dieser Überlegung hat sich die Bundesregierung leiten lassen, als

sie sich dazu entschloss, mit der ersten nach Verabschiedung des Berlin-Bonn-Gesetzes in Bonn angesiedelten Organisation UNV ein solches Abkommen abzuschließen. In einer dem Deutschen Bundestag zugeleiteten Denkschrift zu dem am 10. November 1995 unterzeichneten Abkommen heißt es: »Es [das Abkommen, d.V.] schafft .... die Voraussetzungen, damit Deutschland den Vereinten Nationen und ihren Bediensteten in Deutschland diejenige Rechtsstellung einräumen kann, die sie auch an anderen VN-Standorten in Europa genießen.« Das UNV-Abkommen beschreibt weitgehend Status und Privilegien wie in den Übereinkommen von 1946 und 1947, passt diese aber in einigen Punkten den Anforderungen von heute an, beispielsweise in der Frage des Zugangs von Familienangehörigen zum Arbeitsmarkt oder in der Frage der Erstattungsmöglichkeit von Mehrwertsteuern.

Obwohl das UNV-Abkommen selbst und die dem Bundestag zugeleiteten Begleitpapiere die klare Absicht formulieren, dass dieses Abkommen als Muster für Abkommen mit anderen UN-Organisationen dienen soll, gab es jahrelange Grabenkämpfe mit einzelnen Ressorts. Diese weigerten sich, vergleichbare Abkommen mit außerhalb Bonns angesiedelten UN-Organisationen oder solchen, die sich vor 1995 in Deutschland niedergelassen hatten, abzuschließen. Erst ein Machtwort aus dem Kanzleramt und eine Zusage des Bundeskanzlers gegenüber Generalsekretär Kofi Annan beendeten diese Querelen. Das UNV-Abkommen gilt nun unstrittig als Musterabkommen für in Deutschland arbeitende UN-Organisationen.

3. Suboptimal geregelt ist die Frage, wer die Sitzstaatabkommen aushandeln soll. Bis vor kurzem lag die Zuständigkeit hierfür bei den jeweils zuständigen Ministerien, ungeachtet der Tatsache, dass das völkerrechtliche Herrschaftswissen und die abschließende Stellungnahme der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes in jedem Falle notwendig waren. Diese Regelung führte teilweise zu bizarren Situationen, wenn gutwillige Naturschützer oder Entwicklungsexperten bei der Verhandlung völkerrechtlich komplizierter Sachverhalte auf den geballten juristischen Sachverstand von UN-Delegationen trafen. Auf diese Weise zogen sich zeitweise recht unerfreuliche Diskussionen über Abkommenstexte in einigen Fällen über sechs bis acht Jahre hin; manche wurden abgebrochen und haben bis heute nicht zu einer abschließenden Vereinbarung geführt. Inzwischen hat sich der Bundesrechnungshof dieses Problems angenommen und hierzu ein Gutachten vorgelegt, dessen konkrete Auswirkungen dem Autor dieser Zeilen bisher verborgen geblieben sind.

4. Schließlich muss im Zusammenhang mit dem Thema Sitzstaatabkommen festgestellt werden, dass selbst nach der Unterzeichnung eines solchen Abkommens die innerstaatliche Umsetzung im Wege eines Bundesgesetzes oder einer Verordnung erhebliche Zeit in Anspruch nehmen kann – nicht selten über ein Jahr. Schon während der Aushandlung des Abkommens, also vor der Unterzeichnung, aber auch danach vor dem innerstaatlichen Inkrafttreten, können seine Bestimmungen nicht greifen. Dies führt dazu, dass es nach der Arbeitsaufnahme einer UN-Organisation viele Jahre dauern kann, bis die den Organisationen und ihren Bediensteten zugedachten und zustehenden Privilegien, die über den Standard der Konventionen von 1946 und 1947 hinausgehen, tatsächlich eingeräumt werden. Obwohl Verzögerungen in einigen Fällen auch von den Vereinten Nationen zu veranworten sind, liegen die Ursachen im Regelfall auf deutscher Seite. Früher oder später kann dies zu Schwierigkeiten und Verärgerung führen. Bei voller Anerkennung für die in Deutschland und gerade in Bonn für die Vereinten Nationen gebotenen Standortvorteile liegt hier ein Gefahrenherd, der beseitigt werden muss und bei entsprechendem politischen Willen auch beseitigt werden kann.

Suboptimal geregelt ist die Frage, wer die Sitzstaatabkommen aushandeln soll.

Ausblick

Am UN-Standort Bonn arbeiten derzeit 19 Organisationen mit über 700 Mitarbeitern. Obwohl, realistisch betrachtet, mit der Entstehung für eine Ansiedlung in Bonn infrage kommender größerer neuer UN-Organisationen nicht zu rechnen sein wird, obwohl an anderen Orten niedergelassene Sekretariate kaum zu einer Verlagerung neigen dürften, wird man nach heutigem Kenntnisstand mit einigen weiteren kleinen Arbeitseinheiten rechnen können. Vor allem aber gibt es ein natürliches Wachstum der am Rhein bereits ansässigen Organisationen, insbesondere des Klimasekretariats. Für das Jahr 2012 eine Zahl von etwa 900 Mitarbeitern zu prognostizieren, scheint gerechtfertigt.

Dies sollte allerdings kein Grund sein, um im Bewusstsein und in Anerkennung der bisherigen Erfolgsgeschichte in Euphorie zu geraten. Im Gegenteil: Um die gesetzten Ziele zu erreichen, muss intensiv an einer weiteren Verbesserung der infrastrukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen gearbeitet werden. Dazu gehört auch die Frage, ob man sich nicht stärker als bisher darum bemühen sollte, auch internationale Regierungsorganisationen und internationale nichtstaatliche Organisationen als Ergänzung des internationalen Umfelds nach Bonn zu holen. Die dafür nötigen Rahmenbedingungen müssten geschaffen werden.

Die Bonner UN-Organisationen haben für sich und ihre Arbeit ein gemeinsames Motto gefunden: UN in Bonn – für nachhaltige Entwicklung weltweit. Dieser Slogan sollte – leicht modifiziert – auch für den Standort gelten: UN-Stadt Bonn – für nachhaltige weitere Entwicklung. Ohne eindeutigen politischen Willen und viel Kärrnerarbeit ist eine solche Entwicklung allerdings nicht zu haben.

Um die gesetzten Ziele zu erreichen, muss intensiv an einer weiteren Verbesserung der infrastrukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen gearbeitet werden.