

Mischa Hansel

## NGOs und die Vereinten Nationen – Eine Zwischenbilanz

### Einleitung

Die Vereinten Nationen können, trotz wachsender institutioneller Konkurrenz, immer noch als das Herzstück der Global Governance bezeichnet werden. Unübersehbar sind indes ihre legitimatorischen und funktionalen Defizite. Zahlreiche Reforminitiativen sind als Reaktion auf diese Mängel und Schwachstellen ergriffen worden. Die stärkere institutionelle Öffnung hin zu Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erscheint dabei als ein besonders vielversprechender Ansatz. Erhofft wird sich davon zum einen eine Stärkung der Legitimität der VN-Institutionen und –Politiken durch eine zivilgesellschaftlich getragene ›Demokratisierung von unten‹. Zum anderen besteht die Aussicht auf Effektivitäts- und Effizienzgewinne durch den stärkeren Rückgriff auf die beträchtliche sach- und regionalspezifische Expertise vieler NGOs.<sup>1</sup>

Allerdings ist ein solcher Prozess mit einigen Fallstricken und Risiken behaftet. Erstens gibt es nach wie vor starke Vorbehalte gegen die Aufweichung des Intergouvernementalismus in den Vereinten Nationen. Daraus resultiert eine bislang nur fragmentarische Inklusion gesellschaftlicher Akteure. Zweitens muss in der Analyse das Verhältnis von formalen und informellen Verfahren mitberücksichtigt werden. Die begrenzte Ausweitung formaler Mitwirkungsrechte für NGOs kann nämlich durchaus über einen Mangel an tatsächlichen und substantiellen Einflussmöglichkeiten hinwegtäuschen. Drittens ist die Selektivität des Öffnungsprozesses unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten problematisch. So werden Kriterien der Repräsentativität und Rechenschaft gerade in der neueren Forschungsliteratur oft als Achillesferse der Öffnung gegenüber NGOs genannt.

Die folgende Untersuchung zieht ein Resümee der bisherigen Reformschritte. Zu Anfang wird kurz der bisherige Forschungsstand referiert. Danach werden die nach 1990 neugeschaffenen bzw. erweiterten Mitwirkungschancen nichtstaatlicher Organisationen im VN-System erläutert. Daraufhin soll mithilfe quantitativer Indikatoren die tatsächliche Wahrnehmung dieser Chancen beleuchtet werden. Der folgende Abschnitt stellt

1 Vgl. Thomas Risse, »Transnational Governance and Legitimacy« in: Arthur Benz, / Yannis Papadopolous, (Hg.), *Governance and Democracy*, London 2006, 179; Jan Scholte, »Civil Society and Democracy in Global Governance« in: *Global Governance* 8, S. 281–304; sowie 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, A58/817, S. 65–66, <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0611report.pdf> (Zugriff: 12.12.2013).

die Repräsentativität im VN-Rahmen besonders aktiver NGOs zur Diskussion und unterfüttert dies mit einer Reihe von Indikatoren. Zum Schluss werden die Ergebnisse zusammengefasst und ein Ausblick auf die zukünftigen Herausforderungen der Rolle von NGOs in den Vereinten Nationen gegeben.

### *Forschungsstand*

Die mannigfaltige Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an den VN-Weltkonferenzen der frühen 1990er Jahre, der starke Zuwachs von NGOs mit Konsultativstatus im VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie das wachsende Engagement von NGOs bei der Implementierung von VN-Hilfsprogrammen und dem Monitoring von VN-Menschenrechtsregimen hat die VN-Forschung insgesamt nachhaltig beeinflusst. In vielen Forschungsarbeiten zur Rolle von transnationalen NGOs (in den VN sowie in den internationalen Beziehungen allgemein) schwingt implizit oder explizit die Annahme eines substantiellen Bedeutungszuwachses gesellschaftlicher Akteure mit. Zudem werden die Entwicklungen darin im Lichte einer Demokratisierung, Zivilisierung und Verrechtlichung des globalen Regierens betrachtet und begrüßt.<sup>2</sup> Eine Reihe meist jüngerer Studien hinterfragt jedoch die universellen Vertretungsansprüche von NGOs. Bemängelt werden auch vielfach undemokratische und intransparente innerorganisatorische Strukturen sowie die Ungleichgewichte der Ressourcenausstattung zwischen den NGOs.<sup>3</sup> Zudem wird die Annahme des Einflusszuwachses gesellschaftlicher Akteure problematisiert und einer qualitativen Überprüfung mittels prozessanalytischer Verfahren, detaillierten Experteninterviews und Dokumentenanalysen unterzogen.

Im Unterschied zu diesen qualitativen Forschungen stützt sich die vorliegende Studie insbesondere auf quantitative Daten aus der Civil Society Database des VN Department

- 2 Vgl. unter anderem John Boli / George M. Thomas (Hg.), *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford 1999; Ann Florini, (Hg.), *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, Tokio/Washington DC 2000; Dianne Otto, »Nongovernmental Organizations in the United Nations System. The Emerging Role of International Civil Society« in: *Human Rights Quarterly* 18, Nr. 1 (1996), S. 107–141; Kerstin Martens, »Bypassing Obstacles to Access: How NGOs Are Taken Piggy-Back to the UN« in: *Human Rights Review* 5, Nr. 3 (2004), S. 80–91.
- 3 Hans Holmén, / Magnus Jirstrom, »Look Who's Talking!: Second Thoughts about NGOs as Representing Civil Society« in: *Journal of Asian and African Studies* 44, Nr. 4 (2009), S. 429–448; Tanja Brühl, »Representing the People? NGOs in International Negotiations« in: Kristina Hahn / Jens Steffek (Hg.), *Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation*, Houndmill 2010, S. 181–199; Gary Johns, »Relations with Nongovernmental Organizations: Lessons from the UN« in: *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations* 5, Nr. 2 (2004), S. 51–65; Anna Stavrianakis, »Missing the Target: NGOs, Global Civil Society and the Arms Trade« in: *Journal of International Relations and Development* 15 (2012), S. 224–249; Kathrin Dombrowski, »Filling the Gap? An Analysis of Non-Governmental Organizations Responses to Participation and Representation Deficits in Global Climate Governance« in: *International Environmental Agreements* 10 (2010), S. 397–416; Hans-Martin Jaeger, »Global Civil Society: and the Political Depoliticization of Global Governance« in: *International Political Sociology* 1, Nr. 3 (2007), S. 257–277.

of Economic and Social Affairs (DESA).<sup>4</sup> Damit wird die Aussagekraft qualitativer Forschungen keinesfalls in Abrede gestellt. Vielmehr ist im Sinne eines konstruktiven Methodenpluralismus eine Ergänzung und/oder Relativierung bisheriger Forschungsergebnisse beabsichtigt. Hinsichtlich einiger spezifischer Fragestellungen, etwa der Frage nach dem De-facto-Einfluss nichtstaatlicher Akteure, sind qualitative Analyseverfahren und Einzelfallstudien zielführender als quantitative Large-N-Studien. Diesbezüglich beschränkt sich die Studie auf eine Rezeption und Kontextualisierung vorliegender Ergebnisse. In Hinblick auf andere Fragen, etwa der Selektivität des Öffnungsprozesses, ermöglicht jedoch die ›Vogelperspektive‹ eines quantitativen Zugriffs auf den Forschungsgegenstand belastbarere Schlussfolgerungen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine undogmatische ›Arbeitsteilung‹ zwischen quantitativen und qualitativen Untersuchungen gerade in diesem Forschungsgebiet sinnvoll.

### *Institutionelle Zugänge – Reformen und Blockaden*

Seit der Gründung der Vereinten Nationen fungiert der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) als wichtigste Schnittstelle zu relevanten Nichtregierungsorganisationen. Letztere können nach Artikel 71 der VN Charta einen Konsultativstatus beim ECOSOC beantragen. Dieser berechtigt zur Teilnahme an allen Sitzungen des ECOSOC und seiner Nebenorgane. Zweimal wurde dieses System reformiert und ausdifferenziert. 1968 mit der Annahme der Resolution 1296 durch die Mitgliedsstaaten wurden drei Kategorien (›General‹, ›Special‹ und ›Rooster‹) akkreditierter NGOs geschaffen.<sup>5</sup> Resolution 1996/31 von 1996 präzierte die jeweils zu erfüllenden Voraussetzungen und die gewährten Beteiligungsrechte.<sup>6</sup> Alle akkreditierten NGOs können an Sitzungen des ECOSOC oder seiner Nebenorgane teilnehmen und schriftliche Stellungnahmen einbringen. NGOs mit allgemeinem oder besonderem Status genießen ein Rederecht bei den Sitzungen der ECOSOC-Nebenorgane, erstere auch bei ECOSOC-Sitzungen. Resolution 1996/31 ermöglichte erstmals auch die Akkreditierung von NGOs mit Organisationsbasis in lediglich einem Land oder einer Region.

Über die Gewährung des Konsultativstatus entscheidet formal der Wirtschafts- und Sozialrat, in der Praxis beruht die Entscheidung auf Empfehlungen des sogenannten Ausschusses für nichtstaatliche Institutionen (Committee on Non-Governmental Organizations).<sup>7</sup> Er setzt sich aus Vertretern von VN-Mitgliedsstaaten zusammen und ist als institutionelle Zugangsbarriere sowie als Disziplinierungsinstrument durchaus ernst

4 Die Datenbank ist online verfügbar unter <http://esango.un.org/civilsociety/login.do> (Zugriff: 18.12.2013).

5 Zudem richtete man ein Reviewverfahren sowie Möglichkeiten der Suspendierung oder des Entzugs der Akkreditierung ein. Siehe dazu Dianne Otto, »Nongovernmental Organizations in the United Nations System«, aaO. (FN 2), S. 114.

6 Economic and Social Council, »Consultative Relationship between the United Nations and Non-governmental Organizations«, Resolution 1996/31, <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm> (Zugriff: 12.12.2013).

7 Siehe <http://csonet.org/?menu=105> (Zugriff: 18.12.2013).

zu nehmen. Zwar sind explizite und finale Ablehnungen von Akkreditierungsanträgen sowie Ausschlüsse bereits akkreditierter NGOs selten. Zuletzt<sup>8</sup> wurde 2011 der NGO »International Lesbian and Gay Association« mit den Stimmen von Burundi, China, Kirgisien, Marokko, Pakistan, Russland, Senegal und Sudan die Gewährung des Konsultativstatus verweigert.<sup>9</sup> Häufiger werden Entscheidungen über Neuaufnahmen oder die Fortsetzung von Akkreditierungen aufgeschoben und Nachbesserungen der dazu eingereichten Anträge angemahnt. So lag die durchschnittliche Zustimmungsrate zu Neuanträgen in den Jahren 2008 bis 2012 zwar bei immerhin 47%, wiedervorgelegte Anträge hatten jedoch nur eine Erfolgswahrscheinlichkeit von 30%. Einige NGOs warten seit fast 10 Jahren vergeblich auf ihre Akkreditierung.<sup>10</sup> Insbesondere autoritäre Regime rechtfertigen ihre negative Haltung gegenüber Menschenrechts-NGOs mit dem Hinweis auf die in Resolution 1996/31 vage geforderten Übereinstimmung mit dem Geist, den Zielen und Prinzipien der UN Charta. Außerdem verweisen sie auf die dort ebenfalls niedergelegten Kriterien der sachlichen Kompetenz, Transparenz und finanziellen Unabhängigkeit.<sup>11</sup> Etwa 9/10 der strittigen Akkreditierungsfragen betreffen Menschenrechts-NGOs.<sup>12</sup> Die Kritik an dieser Politisierung des Akkreditierungswesens in der UN ist daher mehr als verständlich.

Trotzdem ist die Zahl akkreditierter NGOs in den letzten beiden Dekaden enorm angestiegen. Im Folgenden ist allein der Zuwachs der größten Gruppe, das sind NGOs in der Kategorie Special,<sup>13</sup> aufgeführt:

<sup>8</sup> Stand: Dezember 2013.

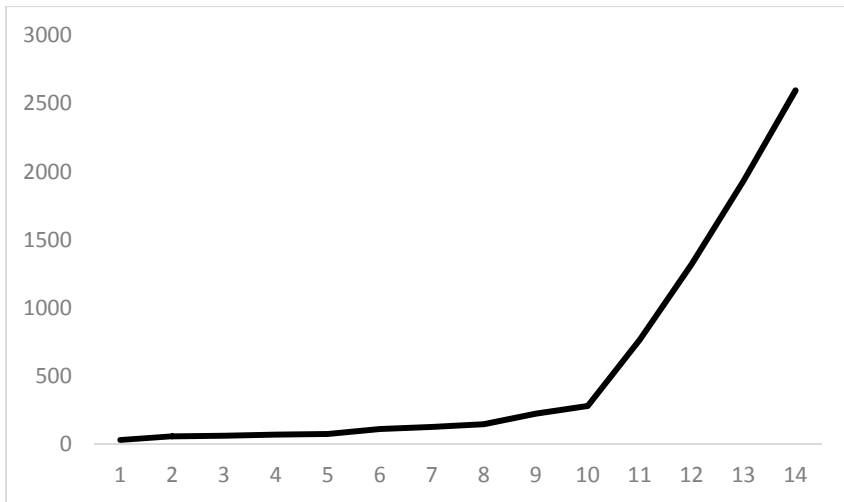
<sup>9</sup> United Nations Economic and Social Council, »Report of the Committee on Non-Governmental Organizations on its 2011 Resumed Session«, E/2011/32 (Part II), 16. Juni 2011, S. 9, <http://csonet.org/content/documents/e201132partii.pdf> (Zugriff: 12.12.2013).

<sup>10</sup> Diese Zahlen wurden erhoben von International Service for Human Rights, »UN Committee on NGOs Accredits 129, Defers 130«, 7. Juni 2012, <http://www.ishr.ch/news/un-committee-e-ngos-accredits-129-ngos-defers-130> (Zugriff: 12.12.2013).

<sup>11</sup> Siehe Part I, 2, Economic and Social Council, »Consultative Relationship between the United Nations and Non-governmental Organizations«, Resolution 1996/31, <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm> (Zugriff: 12.12.2013).

<sup>12</sup> Vgl. Kerstin Martens, »Bypassing Obstacles to Access« in *Human Rights Review*, 5 (3), 2004, S. 80–91, hier: 84–85.

<sup>13</sup> Mitte Dezember 2013 gab es 146 NGOs mit allgemeinen gegenüber 2778 NGOs mit besonderem Konsultativstatus. Als Rooster waren 986 NGOs akkreditiert. Siehe <http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=search&sessionCheck=false> (Zugriff: 12.12.2013).

Abbildung 1: Zahl der NGOs mit Konsultativstatus Special 1949-2013<sup>14</sup>

Quelle: Civil Society Database, VN Department of Economic and Social Affairs (DESA)

In allen anderen Organen des VN-Systems, mit Ausnahme der International Labour Organisation (ILO), sind die Beziehungen zu NGOs weit weniger formalisiert.<sup>15</sup> Nicht selten sind persönliche Kontakte in der Frage des Zugangs zu Tagungsräumen und Delegierten sowie zu relevanten Dokumenten ausschlaggebend.<sup>16</sup> Eine formale Akkreditierung bei der VN Generalversammlung ist NGOs bis heute nicht möglich. Davon unbenommen wurde NGOs seit den späten 80er Jahren der Zugang zu bestimmten UN-GA-Ausschüssen gewährt.<sup>17</sup> Zudem führte die Generalversammlung in den Jahren 2005, 2006, 2010 und 2013 jeweils im Vorfeld von VN-Sonderkonferenzen bzw. High-Level-Meetings informelle interaktive Hearings mit NGOs durch. Diese Möglichkeit wurde von NGOs stark genutzt, so beteiligten sich etwa im Vorfeld des VN Weltgipfels 2005 216 NGO-Vertreter an den informellen Gesprächen.<sup>18</sup>

14 Maßgeblich ist immer die Maximalzahl zum Ende eines Fünf-Jahres-Intervalls beginnend mit dem Zeitraum 1945-1949. Das letzte Intervall ab 2010 ist noch unvollständig. Die Datenerhebung reicht bis zum August 2013.

15 In der ILO genießen neben Staaten auch Gewerkschaften und Arbeitsgebervertreter ein Stimmrecht.

16 Helmut Volger, »Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft«, in: *Vereinte Nationen* 53, Nr. 1 (2005), S. 12.

17 Parallel dazu sank allerdings das institutionelle Gewicht der Vollversammlung. Siehe Karen Mingst, »Civil Society Organizations in the United Nations« in: Jutta Joachim, / Birgit Locher, (Hg.), *Transnational Activism in the UN and the EU: A Comparative Study*, Abingdon 2009, S. 23.

18 Siehe UN Department of Public Information, »Informal Hearings of the General Assembly: Participants«, 23.-24. Juni 2005, Dokument abrufbar unter <http://www.un.org/ga/civilsocietyearhings/> (Zugriff: 4.4.2014).

Die großen VN-Weltkonferenzen selber werden oft als Meilensteine der Integration von NGOs in das VN-System angeführt.<sup>19</sup> Stets koordinierten sich parallel zur klassischen internationalen Diplomatie transnationale NGO-Netzwerke. Stets konnten diese Netzwerke alternative politische Vorstellungen zum globalen Umweltschutz, Frauenrechten, nachhaltiger Entwicklung und anderen Themenfeldern erarbeiten und artikulieren. In vielen Fällen gehörten individuelle und Gruppenbeiträge von NGOs zum offiziellen Gipfelprogramm. Nicht selten waren NGOs sogar aktiv in die Vorbereitung von Abschlusserklärungen, wenn auch nicht in kritische Verhandlungsphasen, involviert. Wieder in anderen Fällen wurde der NGO-Gemeinschaft aber so gut wie gar kein Zugang zu den offiziellen Delegierten gewährt. Unter solch restriktiven Bedingungen konnten NGOs allein auf ihren parallel tagenden ›Gegengipfeln‹ politischen Druck entfalten. Ein verbindlicher Standard für NGO-Partizipationsmöglichkeiten auf VN-Weltgipfeln existiert jedenfalls nicht. Vieles hängt vom jeweiligen Ausrichterland, den von ihm erlassenen ›Sicherheitsbestimmungen‹ sowie der gewährten logistischen Unterstützung ab.<sup>20</sup>

Wohl nicht von Ungefähr sind die institutionellen Mitwirkungschancen der NGOs in den vorrangig mit humanitären, entwicklungs-, sozial-, und umweltpolitischen Fragen befassten VN-Sonderorganisationen (UNESCO, UNDP, UNHCR, UNICEF, WHO, FAO etc.) tendenziell größer als in der Handels- und Finanzpolitik und den Bretton-Woods-Institutionen.<sup>21</sup> So bleiben NGOs beispielsweise beim internationalen Währungsfond außen vor.<sup>22</sup> In der FAO hingegen tagen sie im Committee on World Food Security gemeinsam mit Regierungsvertretern.<sup>23</sup> Im Rahmen einzelner UN-Umwelt-

19 Dianne Otto, Nongovernmental Organizations, aaO. (FN 2), S. 118–120.

20 Ann Marie Clark, / Elisabeth J. Friedman, / Kathryn Hochstetler, »The Sovereign Limits of Global Civil Society. A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women« in: *World Politics* 51, Nr. 1 (1998), S. 1–35; Kléber Ghimire, »The United Nations World Summit and Civil Society Activism: Grasping the Centrality of National Dynamics« in: *European Journal of International Relations* 17, Nr. 1 (2010), S. 75–95.

21 Peter Willets, »The Role of NGOs in Global Governance« in: *World Politics Review*, 27. September 2011, <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/10147/the-role-of-ngos-in-global-governance> (Zugriff: 11.12.2013); Peter Van den Bossche, »NGO Involvement in the WTO: A Comparative Perspective« in: *Journal of International Economic Law* 11, Nr. 4 (2008), S. 717–749. Das heißt nicht, dass NGOs überhaupt keinen Einfluss auf internationale ›hard politics‹ hatten. Beispielsweise schlugen sich die Ergebnisse einer vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes ausgerichteten Konferenz im zweiten Protokoll der *Convention on Certain Weapons* von 1980 nieder. Siehe Kal Raustiala, »NGOs in International Treaty Making« in: Duncan B. Hollis (Hg.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford 2012, S. 158. In den 1990er Jahren war die NGO-Kampagne für ein völkerrechtliches Landminenverbot maßgeblich für den Abschluss des Ottawa-Vertrages, allerdings außerhalb des VN-Rahmens. Siehe dazu Richard Price, »Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines« in: *International Organization* 52, Nr. 3 (1998), S. 613–644.

22 Mingst, Civil Society Organizations in the United Nations, aaO. (FN 17), S. 25–26.

23 Nora McKeon, *The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance – Whose Voices?*, London/New York 2009, S. 17–120.

schutzregime gab und gibt es zum Teil ebenfalls umfassende Partizipationsmöglichkeiten. Ein gutes Beispiel ist die VN Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung.<sup>24</sup>

Der VN-Sicherheitsrat hingegen hat sich gegen formale Informations-, Teilnahme und Mitwirkungsrechte für NGOs gesperrt. Allerdings bildete sich hier in den 1990er Jahren nach dem Muster der sogenannten Arria-Formel ein informeller Konsultationsmechanismus aus.<sup>25</sup> Dabei konstituiert sich der VN-Sicherheitsrat nicht offiziell, jedoch werden Arria-Meetings vorab im Arbeitsplan des Rates terminiert. Es handelt sich insofern um ein semi-offizielles Instrument. Regelmäßig greifen Ratsmitglieder zudem gänzlich informell auf die regionale Expertise von relevanten NGOs zurück. Diese Chance auf nationale Delegationen einzuwirken, etwa im Vorfeld einer Mandatierung von UN-Blauhelmen, gehört zu den wichtigsten institutionellen Zugängen.

Zuletzt dürfen die Bemühungen des VN-Generalsekretariats nicht unerwähnt bleiben. Gleich mehrere neue Institutionen wurden zur administrativen Unterstützung der NGOs eingerichtet. Bereits 1975 nahm der VN Non-Governmental Liaison Service (UNGLS) in New York seine Arbeit auf. 1996 folgte ein Verbindungsbüro in Genf. Auf der ›Gegenseite‹ gründeten zahlreiche NGOs dauerhafte Liaisonbüros an den großen VN-Standorten. Es gab einen unverkennbaren Professionalisierungsschub gerade im Bereich des NGO-Personals.<sup>26</sup> Auch deshalb sind heute insgesamt weit bessere Rahmenbedingungen für eine breite Partizipation von NGOs an den VN-Politiken gegeben als noch vor einigen Jahrzehnten.

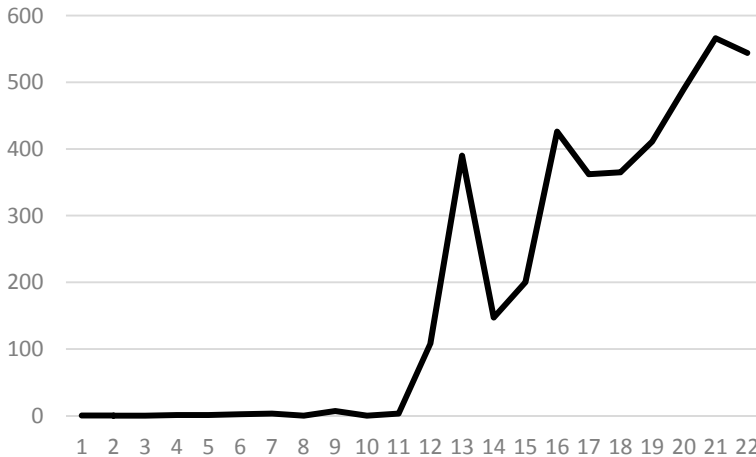
### *Tatsächliche Partizipation und tatsächlicher Einfluss von NGOs*

Wie werden und wurden diese Chancen genutzt? Der Konsultativstatus beim ECOSOC, so wichtig er insbesondere für NGOs mit Schwerpunkten in der internationalen Normsetzung ist,<sup>27</sup> geht ja nicht zwingend mit einer aktiven Partizipation in den VN-Organen

- 24 Elisabeth Corell, / Michelle M. Betsill, »A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change« in: *Global Environmental Politics* 1, Nr. 4 (2001), S. 94–95; Susan Carr et al., »NGO Influence at the International Negotiating Committee for a Convention to Combat Desertification: Perspectives from Zimbabwe and Nigeria« in: Alan Thomas, / Susan Carr / David Humphreys (Hg.): *Environmental Policies and NGO Influence*, Abingdon 2001, S. 39–56. Einen Vergleich der Beteiligungschancen (und des Einflusses) von NGOs in diversen Umweltregimen bieten Michelle M. Betsill, / Elisabeth Corell, (Hg.): *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Cambridge, MA 2008.
- 25 James Paul, »NGOs and the Security Council«, Global Policy Forum Paper, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40406.html> (Zugriff: 12.12.2013).
- 26 Kerstin Martins, *NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, Houndmills 2005; Siehe auch Jutta Joachim, »Taming of the Shrew? International Women's NGOs, Institutional Power, and the UN« in: Thomas Olsen, (Hg.): *Power and Transnational Activism*, London 2011, S. 214–231.
- 27 Für humanitäre NGOs, die insbesondere Implementierungsaufgaben im Rahmen der UN-Programme zur Entwicklung oder Wiederaufbau übernehmen, und nicht notwendigerweise auf den Zugang zu Verhandlungsdelegationen in den UN-Gremien angewiesen sind, ist der Akkreditierungsstatus lediglich mit einer Verringerung des bürokratischen Aufwands verbunden. Siehe Kerstin Martins, *NGOs and the United Nations*, aaO. (FN 26), S. 153.

einher. Aufschlussreich ist diesbezüglich die Häufigkeit der formalen Teilnahme an VN-Weltkonferenzen bzw. den Tagungen sachbereichsbezogener ECOSOC-Ausschüsse. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 2: NGO-Teilnahmen an VN-Weltkonferenzen und ECOSOC-Ausschusssitzungen 1945–2013<sup>28</sup>



Quelle: Civil Society Database, VN Department of Economic and Social Affairs (DESA)

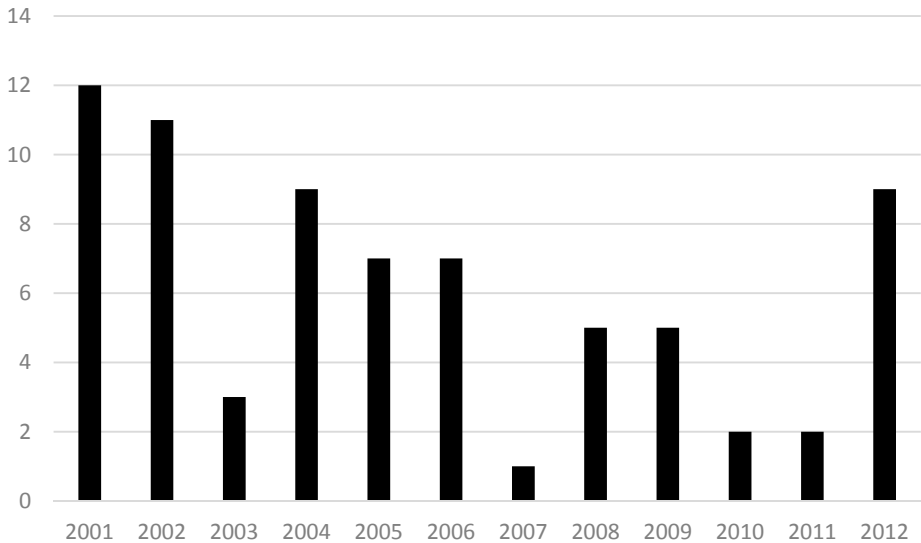
Hohe Teilnehmerzahlen von NGOs waren demnach bereits in den 1970er Jahren zu verzeichnen. Danach gibt es einen weiteren deutlichen Zuwachs insbesondere in den 1990er Jahren. Insgesamt jedoch fällt der Trend schwächer und weniger unidirektional aus als der in Abbildung 1 dargestellte Zuwachs der NGOs mit Konsultativstatus. Das deutet bereits auf Partizipationshürden jenseits der formalen Akkreditierung hin. Dazu wird später noch mehr zu sagen sein.

Ein anderer Kritikpunkt berührt das relative institutionelle Gewicht des Wirtschafts- und Sozialrates gegenüber den ungleich einflussreicheren VN-Sonderorganisationen und dem VN-Sicherheitsrat. Ein Blick auf die Zahl der in der letzten Dekade tatsächlich abgehaltenen Arria-Formula-Meetings dokumentiert einerseits die punktuelle Hinwendung des VN-Sicherheitsrates zu nichtstaatlichen Akteuren mit Expertise in regional-spezifischen und humanitären Fragen.

28 Maßgeblich ist wiederum immer die Maximalzahl zum Ende eines Fünf-Jahres-Intervalls beginnend mit dem Zeitraum 1945–1949. Das letzte Intervall ab 2010 ist noch unvollständig. Die Datenerhebung reicht bis zum August 2013.



Abbildung 3: Arria-Formula-Meetings 2001-2012



Quelle: United Nations Department of Political Affairs<sup>29</sup>

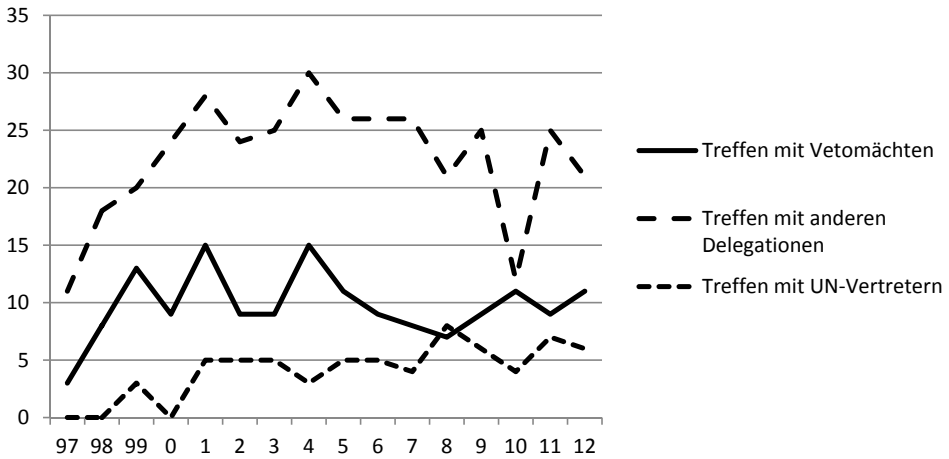
Zum Standard ist der Einbezug nichtstaatlicher Expertise jedoch nicht geworden – jedenfalls nicht, wenn wir dabei ein wenigstens semi-offizielles institutionelles Setting voraussetzen. Allein 2012 trat der VN-Sicherheitsrat 184-mal öffentlich und 15-mal nichtöffentlich zusammen. Insofern sind Arria-Meetings als Begleiterscheinung von Ratssitzungen eher die Ausnahme als die Regel.<sup>30</sup>

Die Kontakte der Working Group on the Security Council (WGSC) mit nationalen Delegationen und VN-Vertretern dokumentieren ebenfalls eine zwar durchaus regelmäßig vorhandene, jedoch nicht mehr wachsende, Konsultationspraxis.

29 United Nations Department of Political Affairs, »Highlights of Security Council Practice 2012«, <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2012.pdf> (Zugriff: 12.12.2013), S. 2 und United Nations Department of Political Affairs, »2011 Highlights of Security Council Practice«, <https://www.un.org/docs/sc/highlights.pdf> (Zugriff: 12.12.2013), S. 17.

30 Siehe United Nations Department of Political Affairs, »Highlights of Security Council Practice 2012«, S. 1.

Abbildung 4: WGSC Meetings 1997-2012



Quelle: WGSC Website<sup>31</sup>

Das mit Hilfe solcher quantitativer Erhebungen gewonnene Bild ist jedoch unvollständig. Zum einen erfassen die Indikatoren nicht alle Beteiligungsformen. Im obigen Fall des VN-Sicherheitsrates gibt es leider keine offiziellen Zahlen zu Gesprächen nationaler Ratsdelegationen mit NGOs. Solche Gespräche finden jedoch häufiger statt als Arria- oder WGSC-Meetings. Insofern verzerren die obigen Indikatoren die Beteiligungspraxis von NGOs in eine negative Richtung. Das muss bei der Bewertung der Daten berücksichtigt werden.

Zum anderen sind Konsultation und Partizipation nicht notwendigerweise mit realem Einfluss verbunden. Quantitative Erhebungen erhellen meist lediglich die Voraussetzungen einer erfolgreichen Politikmitgestaltung. Ob NGOs tatsächlich in der Lage gewesen sind, in einem konkreten Entscheidungskontext das Outcome der Interaktion mitzuprägen, das können qualitative Einzelfallstudien klären. Dazu müssen Verfahren der detaillierten Dokumentenanalyse angewandt werden (etwa der inhaltliche Abgleich der Positionspapiere von NGOs mit offiziellen Drafts und Konferenzbeschlüssen). Außerdem sind direkte Beobachtungen und Interviews notwendig, um in einem Verfahren der Prozessanalyse (process tracing) zu ermitteln, ob positive Korrelationen zwischen NGO-Positionen und Konferenzoutcomes tatsächlich kausal auf die Bemühungen ersterer zurückgeführt werden können.<sup>32</sup>

31 <http://www.globalpolicy.org/security-council/ngo-working-group-on-the-security-council.html> (Zugriff: 18.12.2013).

32 Charlotte Dany, »Between Big Deals and Small Steps. Measuring Effectiveness of International Non-Governmental Organizations« in: Hendrik Hegemann, / Regina Heller, / Martin Kahl, (Hg.): *Studying Effectiveness in International Relations*, Opladen 2013, S. 89; Corell / Betsill, A Comparative Look at NGO Influence, aaO. (FN 22), S. 98-99.

Es gibt solche Studien vorzugsweise in Bezug auf die großen VN-Weltgipfel. Bereits 1997 kam Alison van Rooy in einer Studie der Rolle von kanadischen und britischen NGOs im Vorfeld und während der Welternährungskonferenz 1974 und dem Umweltgipfel 1992 in Rio zu einem differenzierten Ergebnis. Demnach konnten NGOs insbesondere in hochsalienten Politikfeldern erfolgreich auf graduelle Anpassungen hinwirken, beispielsweise auf eine Aufstockung der Welthungerhilfen vor dem Hintergrund dramatischer Ernteausfälle. Ignoriert wurden indessen radikalere Forderungen nach einer strukturellen Umgestaltung des weltweiten Agrarhandels.<sup>33</sup> Ein Abgleich von NGO-Positionen und den Abschlusserklärungen der VN-Weltkonferenzen zur Umwelt, Menschenrechten und der weltweiten Situation von Frauen bestätigt diese selektive Öffnung der intergouvernementalen Konferenzpraxis. So hatten zivilgesellschaftliche Forderungen nach einem Wandel des Weltwirtschaftssystems sowie der globalen Rüstungspolitik nie eine Chance von den offiziellen Delegationen aufgegriffen zu werden.<sup>34</sup> Bei der Bewertung solcher Studien sollte man sich freilich vor der Konstruktion eines ›Strohmannes‹ hüten. Von einigen NGOs alleine kann wohl kaum erwartet werden, die Staatenwelt für eine grundsätzliche Abkehr von der kapitalistischen Weltwirtschaftsordnung zu gewinnen bzw. ihnen das Versprechen umfassender Abrüstungsschritte abzutrotzen. Weniger kontroverse NGO-Positionen, etwa im Bereich des Umweltschutzes, fanden durchaus ihren Platz in Gipfelerklärungen und anderen Abschlussdokumenten.<sup>35</sup> Öfter ist es aber die Phase des Agenda-Settings und eben nicht die Phase konkreter Verhandlungen, in denen sich der Einfluss transnationaler Aktivisten plausibilisieren lässt.<sup>36</sup>

Charlotte Dany hat jüngst eine eindrucksvolle Fallstudie zur Rolle von NGOs auf dem VN Weltgipfel zur Informationsgesellschaft in Genf 2003 bzw. in Tunis 2004 vorgelegt.<sup>37</sup> Auch sie kommt dabei zu einem skeptischen Urteil. Demnach nehmen die Einflusschancen von NGOs im Verhandlungsverlauf ab, sie eröffnen sich nur selektiv einzelnen Organisationen und sie betreffen eher irrelevante Forderungen. Paradoxerweise wirkten sich die zuvor unerreichten informellen Beteiligungsmöglichkeiten zum Teil nachteilig auf die Effektivität des NGO-Einflusses aus. Denn sie erleichterten es den staatlichen Delegierten, die Partizipation von NGOs in den entscheidenden Verhandlungsrunden selektiv zu begrenzen und ausgewählte NGO-Vertreter zu kooptieren und dadurch zu zähmen.<sup>38</sup>

- 33 Alison van Rooy, »The Frontiers of Influence: NGO Lobbying at the 1974 World Food Conferences, the 1992 Earth Summit and Beyond« in: *World Development* 25, Nr. 1 (1997), S. 93–114.
- 34 Ann Marie Clark, / Elisabeth J. Friedman, / Kathryn Hochsetler, *The Sovereign Limits of Global Civil Society*, aaO. (FN 18), S. 32.
- 35 Vgl. Corell / Betsill, *A Comparative Look at NGO Influence*, aaO. (FN 24), S. 97–98.
- 36 Thomas Risse, »Transnational Actors in World Politics« in: Walter Carlsnaes / Thomas Risse / Beth A. Simmons, (Hg.): *Handbook of International Relations*, London 2002, S. 264.
- 37 Charlotte Dany, »Ambivalenzen der Partizipation. Grenzen des NGO-Einflusses auf dem Weltgipfel zur Informationsgesellschaft« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 19, Nr. 2 (2012), S. 71–99.
- 38 Charlotte Dany, »Ambivalenzen der Partizipation«, aaO. (FN 37), S. 71–99.

### *Die Repräsentativität der Partizipation von NGOs*

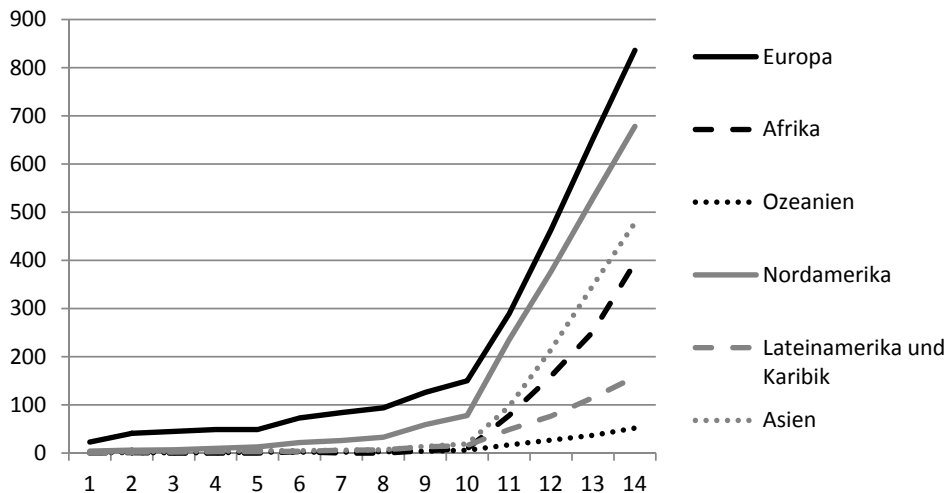
Bislang stand die Annahme vermehrter Partizipationschancen sowie eines faktisch gewachsenen Einflusses von NGOs in den Vereinten Nationen zur Diskussion. Nicht minder wichtig ist selbstverständlich die Frage nach der Wünschbarkeit einer solchen Entwicklung. Auch dazu wird eine lebhafte Debatte geführt. Im Kern geht es dabei um die Suche nach Modellen legitimen globalen Regierens unter Einschluss nichtstaatlicher Akteure. Daraus können dann Legitimitätsanforderungen abgeleitet und mit der empirischen Realität abgeglichen werden.

Es ist hier nicht der Ort die komplexe theoretische Debatte umfassend wiederzugeben.<sup>39</sup> Vielmehr konzentriere ich mich im Folgenden auf den Einwand mangelnder Repräsentativität der in den VN aktiven NGOs und steuere, soweit dies möglich ist, einige relevante Daten dazu bei. Einige Autoren nehmen den Vertretungsanspruch nichtstaatlicher Organisationen gegenüber Minderheiten und unterprivilegierten Gruppen insbesondere im Globalen Süden sehr kritisch unter die Lupe. Mit welchen Gründen, so fragen sie, können sich diese überhaupt zu Anwälten von Kleinbauern, ethnischen Minderheiten oder lokal aktiven Menschenrechtlern aufschwingen? Zumal sie nicht von diesen gewählt werden und nur selten denselben sozialen Hintergrund teilen.

Viele besondere aktive transnationale NGOs sind in der Tat ursprünglich oder gar ausschließlich in westlichen Hauptstädten angesiedelt. Ihr Spitzenpersonal entstammt meist westlichen Bildungseliten. Tatsächlich unterstreichen auch die Daten der Civil Society Database ein beträchtliches Nord-Süd-Gefälle. Das gilt zum einen für die regionale Verteilung von VN-Akkreditierungen:

39 Siehe dazu unter anderem Jens Steffek, / Kristina Hahn, (Hg.): *Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation*, Houndmills 2010; Magdalena Bexell / Jonas Tallberg / Anders Uhlin, »Democracy in Global Governance. The Promise and Pitfalls of Transnational Actors« in: *Global Governance* 15 (2010), S. 81–101; Jan Aart Scholte, »Civil Society and Democracy in Global Governance« in: *Global Governance* 8, Nr. 3 (2002), S. 281–304.

Abbildung 5: NGOs mit Konsultativstatus Special 1945–2013



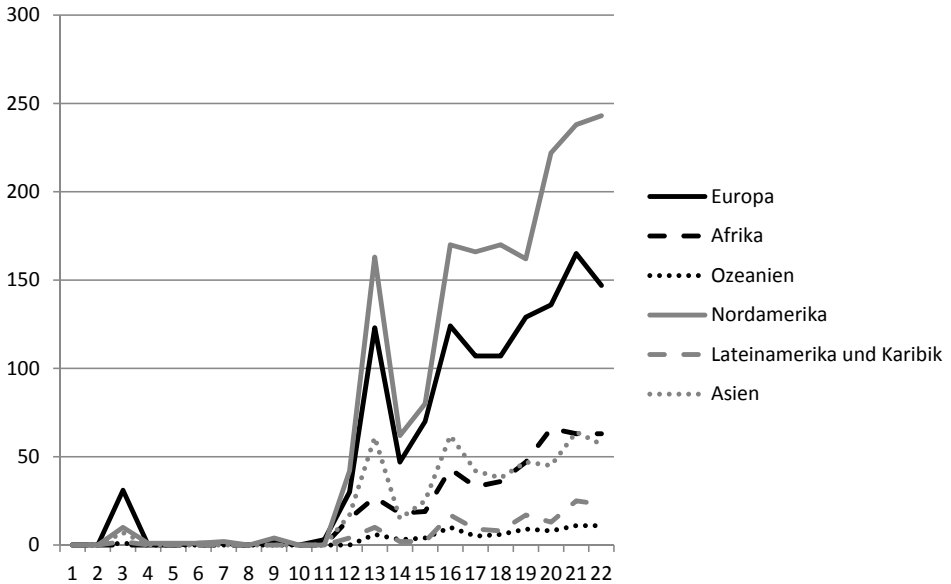
Quelle: Civil Society Database, VN Department of Economic and Social Affairs (DESA)

Diese Zahlen verhalten sich offenkundig disproportional zur vergangenen und gegenwärtigen Verteilung der Weltbevölkerung. Auf der Grundlage der Einwohnerzahlen der Kontinente Mitte 2013<sup>40</sup> wird Europa von 1,13 NGOs pro Millionen Einwohner ›vertreten‹, auf eine Millionen Nordamerikaner/innen entfallen 1,93 NGOs, auf eine Million Einwohner Ozeaniens 1,37 NGOs. Ganz anders stellen sich die Relationen im Falle Afrikas (0,36), Lateinamerikas und der Karibik (0,26) sowie Asiens (0,11) dar.

Ein weiteres Ungleichgewicht existiert innerhalb der Kategorie akkreditierter NGOs insofern, als jene aus dem Süden durchschnittlich seltener bei Sitzungen der VN-Organen als Teilnehmer registriert sind als jene aus dem Norden:

<sup>40</sup> Die Daten zur Einwohnerzahl sind dem aktuellsten Bericht des Population Reference Bureaus entnommen. Siehe die Übersicht unter [http://www.prb.org/pdf13/2013-population-data-sheet\\_eng.pdf](http://www.prb.org/pdf13/2013-population-data-sheet_eng.pdf) (Zugriff: 17.12.2013).

Abbildung 6: Regionale Verteilung NGO-Teilnahmen 1945–2013



Quelle: Civil Society Database, VN Department of Economic and Social Affairs (DESA)

Über den gesamten Zeitraum hinweg liegt die durchschnittliche Zahl von Teilnahmen an VN-Gremiensitzungen für eine NGO aus Nordamerika bei 2,7, für eine europäische NGO bei 1,51, für eine ozeanische bei 1,52, für eine afrikanische bei 1,12, für eine asiatische bei 1,03 und für eine NGO aus Lateinamerika bzw. aus der Karibik bei nur 0,87. Diese Zahlen bestätigen frühere Einzelfallstudien, die beispielsweise die ungleiche Partizipation nördlicher und südlicher nichtstaatlicher Organisationen an VN-Weltgipfeln hervorgehoben haben.<sup>41</sup>

Die Situation ist indes nicht überall dieselbe. In der FAO etwa genießen NGO-Netzwerke der Dritten Welt wie Via Campesina mehr Einfluss als westliche NGOs.<sup>42</sup> Überhaupt sind die VN Sonderorganisationen in den obigen Daten nicht erfasst. Dies zeigt einmal mehr die Grenzen quantitativer Analysen und die Notwendigkeit komplementärer, qualitativer Fallstudien auf.

Warum entspricht die Situation innerhalb der FAO eher der Ausnahme als der Regel? Eine wichtige Rolle bei der Unterrepräsentation südlicher NGOs spielen finanzielle Restriktionen, fehlende Fremdsprachenkenntnisse sowie mangelnde Vertrautheit mit ad-

41 Vgl. Audrey N. Selian, »The World Summit on the Information Society and Civil Society Participation« in: *The Information Society: An International Journal* 20, Nr. 3 (2004), S. 207; D.L. Carr, / Emma S. Norman, »Global Civil Society? The Johannesburg World Summit on Sustainable Development« in: *Geoforum* 39 (2008), S. 358–371.

42 McKeon, *The United Nations and Civil Society*, aaO. (FN 23), S. 17–120.

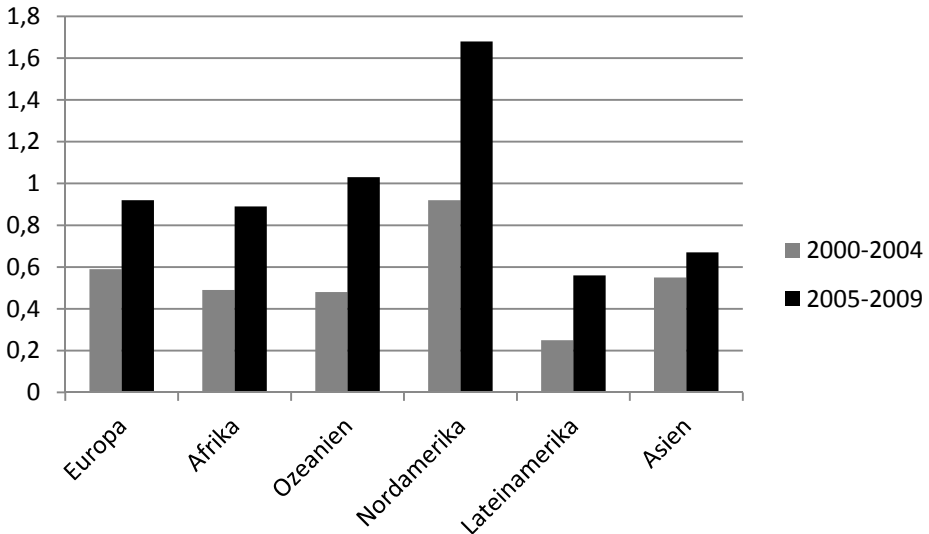
ministrativen und diplomatischen Routinen.<sup>43</sup> Diese Problematik ist freilich nicht neu. Eine stärkere Partizipation von NGOs aus dem globalen Süden wurde bereits in der ECOSOC Resolution 1996/31 anvisiert und im Cardoso-Report eingefordert.<sup>44</sup> Das VN-Generalsekretariat versucht diese Situation schrittweise mit der Einrichtung von Fonds sowie lokaler Anlaufstellen in südlichen Ländern zu verbessern.

Und tatsächlich gibt es durchaus positive Tendenzen. So haben afrikanische NGOs in Hinblick auf die Partizipationsraten im Laufe des zurückliegenden Jahrzehnts zu Europa aufgeschlossen. Das zeigt die folgende Abbildung:

43 Eine gute Analyse solcher Hindernisse bietet die folgende Reihe von Arbeitspapieren, deren Ergebnisse größtenteils auf Befragungen regionaler NGO-Vertreter beruhen. Siehe Abdoulaye Zoromé, *Sub-Saharan African NGOs' Participation in the Economic and Social Council: Challenges and Potential Solutions*, UN Department of Economic and Social Affairs Non-Governmental Organizations (DESA/NGO Branch), New York 2009, <http://csonet.org/content/documents/SSA.pdf> (Zugriff: 17.12.2013); Bouba Hussein, *Middle-Eastern and North African NGOs' Participation in the United Nations Economic and Social Council. Current Situation, Challenges and Solutions*, UN Department of Economic and Social Affairs Non-Governmental Organizations (DESA/NGO Branch), New York 2009, <http://csonet.org/content/documents/MENA.pdf> (Zugriff: 17.12.2013); Tural Ahmad, *Commonwealth of Independent States NGOs' Participation in the ECOSOC: Current Situation, Challenges and Solutions*, UN Department of Economic and Social Affairs Non-Governmental Organizations (DESA/NGO Branch), New York 2009, <http://csonet.org/content/documents/CIS.pdf> (Zugriff: 17.12.2013); Yi-Nostal Kwon, *East and South-East Asian NGOs: Challenges for Greater Participation in the United Nations Economic and Social Council*, UN Department of Economic and Social Affairs Non-Governmental Organizations (DESA/NGO Branch), New York 2010, <http://csonet.org/content/documents/SEA.pdf> (Zugriff: 17.12.2013); Daniela Navas Perrone, *Latin-American and Caribbean NGOs: Facing Challenges for Greater Participation at the United Nations Economic and Social Council*, UN Department of Economic and Social Affairs Non-Governmental Organizations (DESA/NGO Branch), New York 2009, <http://csonet.org/content/documents/LAC.pdf> (Zugriff: 17.12.2013).

44 Siehe United Nations General Assembly, *We the Peoples*, aaO. (FN 1), S. 65–66.

Abbildung 7: Durchschnittliche Beteiligung nach Regionen 2000–2004 versus 2005–2009



Quelle: Civil Society Database, VN Department of Economic and Social Affairs (DESA)

Ebenfalls verbessert, wenn auch auf niedrigerem Niveau, haben sich die durchschnittlichen Beteiligungen asiatischer und lateinamerikanischer NGOs. Der relative Abstand zu den Europäern hat sich indes nicht verringert und im Verhältnis zu den nordamerikanischen Organisationen ist er sogar gewachsen.

Es soll hier nicht über einige methodische Unwägbarkeiten hinweggetäuscht werden. Man mag zum Beispiel die Bedeutung des Hauptsitzes einer NGO für deren geographische Kategorisierung relativieren. Schließlich sind die Mitglieder einiger Dachorganisationen mit Sitz in London, Paris, New York oder Genf nicht selten mehrheitlich NGOs aus dem globalen Süden.<sup>45</sup> Können die Dachorganisationen in diesen Fällen dann dem Norden zugeordnet werden? Ebenso könnte man freilich die Kategorisierung von NGOs mit Hauptsitz in Entwicklungsländern hinterfragen. Sofern diese nämlich von transnational sozialisierten urbanen Eliten ›ohne Bodenhaftung‹ geführt werden und eher einer ›westlichen‹ Agenda der wirtschaftlichen und politischen Liberalisierung folgen.<sup>46</sup> Es gibt daher potentielle Verzerrungen der Daten in beide Richtungen.

Es klappt also oft eine Lücke zwischen der Lebenswelt der von VN-Politiken mehrheitlich betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und dem sozialen Kontext der sich mit ihnen solidarisch erklärenden transnationalen NGOs. Die Existenz einer solchen Lücke muss nicht notwendigerweise illegitim sein. Schließlich entsprechen auch die wenigsten nationalen Parlamente einem repräsentativen Bevölkerungsschnitt. Doch in Ihnen fun-

<sup>45</sup> Willets, *The Role of NGOs in Global Governance*, aaO (FN 21).

<sup>46</sup> Brühl, *Representing the People?*, aaO. (FN 3), S. 192-194; Bertil Dunér, »The Fight for Greater NGO Participation in the UN« in: *Security Dialogue* 28, Nr. 3 (1997), S. 305.



giert die Mandatierung der Parlamentarier/innen über allgemeine Wahlen als ausreichende Legitimationsquelle. Im Gegensatz dazu ist die Auswahl von NGO-Vertreter/innen nicht institutionell an die Willensäußerung vorgeblich repräsentierter Gruppen rückgebunden. Nicht wenige Autoren/innen sehen freilich Kriterien der Input-Legitimation als gar nicht relevant für die Beurteilung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen in den VN an.<sup>47</sup> Schließlich gäbe es keinen globalen Demos. Infolgedessen könne kein Mehrheitswillen durch Wahlen ermittelt und durch Mandate artikuliert werden. Hieran scheitere jeder Versuch der Übertragung nationalstaatlicher Verfassungsprinzipien auf die globale Ebene etwa in Form einer neuzugründenden ›People's Assembly‹.<sup>48</sup> Ebenfalls untauglich seien korporatistische Modelle, wie sie etwa im Bereich der VN Umwelt Governance mit dem Konzept der ›Major Groups‹ praktiziert würden.<sup>49</sup> Denn ihnen hafte immer der Vorwurf einer willkürlichen und schwer revidierbaren Privilegierung einiger weniger sektoraler Interessen auf Kosten anderer an. Zudem erfolgt die Entscheidung über die Auswahl relevanter Gruppen top-down seitens der VN-Mitgliedsstaaten bzw. seitens der VN-Bürokratie.<sup>50</sup>

Alternativ erheben einige Autoren/innen die Berücksichtigung der Perspektiven und Argumente betroffener Gruppen, und nicht deren institutionelle Beteiligung in Gremien und Wahlen, zum Maßstab der Repräsentation. Mit anderen Worten: Die formale Repräsentation lasse sich durch »diskursive Repräsentation« ersetzen.<sup>51</sup> Die Legitimität der Arbeit von NGOs wäre demnach an ihrem inhaltlichen Output zu messen. Diesem Argument möchte ich zum Teil zustimmen. NGOs, die sich um eine möglichst unverfälschte Artikulation von Betroffeneninteressen bemühen, sollte sicherlich mehr Legitimität zugebilligt werden als NGOs, die dies nicht tun. In einigen Politikfeldern ist zudem allein diskursive Repräsentation möglich – zu denken wäre an den Umweltschutz oder Kinderrechte. Immer dann, wenn prinzipiell artikulationsfähige Betroffene identifizierbar sind, kann diskursive Repräsentation aber keinen Verzicht auf die intensive Konsul-

47 Willets, *The Role of NGOs in Global Governance*, aaO (FN 21); Siehe auch Risse, *Transnational Governance and Legitimacy*, aaO (FN 1), S. 190 sowie Klaus Dieter Wolf, »Private Actors and the Legitimacy of Governance beyond the State: Conceptual Outlines and Empirical Explorations« in: Arthur Benz / Yannis Papadopolous (Hg.), *Governance and Democracy*, London 2006, S. 200–227.

48 Klaus Dieter Wolf, *Die UNO. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven*, 2. Aufl., München 2010, S. 116–117.

49 Willets, *The Role of NGOs in Global Governance*, aaO. (FN 21); siehe auch Peter Willets, »The Cardoso Report on the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism, or Global Democracy?« in: *Global Governance* 12 (2006), S. 314.

50 Peter Willets, *The Cardoso Report on the UN and Civil Society*, aaO. (FN 49), S. 318.

51 Margaret E. Keck, »Governance Regimes and the Politics of Discursive Representation« in: Nicola Piper / Anders Uhlin (Hg.), *Transnational Activism in Asia: Problems of Power and Democracy*, London 2004, S. 45; Siehe dazu auch die kritische Diskussion bei Jens Steffek / Kristina Hahn, »Introduction: Transnational NGOs and Legitimacy, Accountability, Representation« in: Jens Steffek / Kristina Hahn (Hg.), *Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation*, Houndmills 2010, S. 18.

tation mit diesen Gruppen rechtfertigen.<sup>52</sup> Zudem erscheint mir eine gewisse Rückversicherung in Form der Befragung Betroffener geboten. Inwiefern schenken sie den NGOs Vertrauen? Sind sie mit deren inhaltlichen Kampagnen einverstanden? Wissen sie ihre Anliegen in guten Händen? Die Erhebung solcher Daten wäre auch eine wichtige Aufgabe der Wissenschaft.

### Ausblick

Die vorangegangenen Ausführungen haben sowohl die Annahme eines Einflusszuwachses der Nichtregierungsorganisationen in den VN als auch die Legitimität eines solchen Einflusses problematisiert. Dabei konnten einige Argumente und Einwände der jüngeren überwiegend qualitativ ausgerichteten Literatur mithilfe quantitativer Indikatoren erhärtet und ergänzt werden: Die Zugangsmöglichkeiten der NGOs haben sich demnach zwar vervielfältigt und verbreitert und größere institutionelle Chancen auf Mitwirkung resultierten tatsächlich in erhöhter Partizipation der NGOs. Dies gilt vor allem für Prozesse des Agenda-settings und der Implementation von UN-Politiken. Die Grenzen des Einflusses von NGOs sind demgegenüber an weiterhin exklusiven intergouvernementalen Verhandlungen, etwa im UN-Sicherheitsrat, ablesbar. Hinsichtlich der Legitimität von NGOs bestehen mit Blick auf Aspekte der Repräsentation weiterhin Defizite. Wobei diesbezüglich positive Tendenzen, etwa die absolut und relativ gestiegene Partizipation afrikanischer NGOs, zu würdigen sind.

Freilich sind die VN insgesamt ein ›moving target‹. Auch dies gilt es in Hinblick auf Forschungsfragen und -designs zu berücksichtigen. Zunächst haben sich die Gewichte in der Staatenwelt selbst verschoben. VN-Mitglieder aus der Gruppe der sogenannten ›emerging powers‹, darunter China, Indien und Brasilien, verfolgen nicht nur dezidiert eigene Interessen. Sie haben auch ein jeweils besonderes Verhältnis zu innerstaatlich und transnational aktiven NGOs. Indien beispielsweise setzt sich durchaus für einen Normwandel der internationalen Beziehungen ein. Es hält aber fest an einem Modell des staatszentrierten Intergouvernementalismus und billigt NGOs eine lediglich unterstützende Funktion zu.<sup>53</sup> Inwieweit sich NGOs damit noch arrangieren wollen und können bleibt abzuwarten.

Eine weitere Herausforderung erwächst aus der Hinwendung der Vereinten Nationen zu transnationalen Unternehmen insbesondere im Rahmen des UN Global Compact. Mithilfe dieser freiwilligen und lernorientierten privat-öffentlichen Partnerschaft sollen Unternehmen langfristig zu einer verbesserten Compliance mit VN-Normen befähigt

52 Darren Halpin, / Peter Mc Lavery, »Legitimizing INGO Advocacy: The Case of Internal Democracies« in: Jens Steffek, / Kristina Hahn, (Hg.): *Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation*, Houndmills 2010, S. 55–73.

53 Herbert Wulf, *India's Aspirations in Global Politics: Competing Ideas and Amorphous Practices*, INEF-Report 107/2013, S. 5–6.

werden.<sup>54</sup> Aus Sicht von Non-profit-NGOs steht im Zuge dessen ein Statusverlust zu befürchten. Sind doch Konzerne aufgrund ihrer ungleich größeren materiellen Ressourcen womöglich der attraktivere Kooperationspartner für die Vereinten Nationen. Andererseits verfügen NGOs oft über einzigartige fachliche Expertise und ein Maß an Glaubwürdigkeit, das Konzerne nicht aufweisen können.<sup>55</sup> Die VN werden daher in absehbarer Zeit kaum auf sie verzichten können. Darüber hinaus können NGOs aufgrund ihrer Problemlösungskompetenzen einen wertvollen Beitrag zur praktischen Umsetzung unternehmerischer Selbstverpflichtungen beitragen.<sup>56</sup> Insgesamt bietet der Global Compact daher sowohl Risiken als auch Chancen. Die Mehrzahl der in den VN akkreditierten NGOs bleibt dem UN Global Compact jedoch fern und nicht wenige geißeln ihn als Papiertiger und Feigenblatt.<sup>57</sup> Eine mehrheitsfähige und überzeugende Antwort der NGO-Gemeinschaft ist also noch nicht gefunden.

Wobei der Begriff einer Gemeinschaft nichtstaatlicher Akteure vor dem Hintergrund ihrer ideologischen Heterogenität problematisch ist. Das ist die dritte größere Herausforderung. Mögen sich in den VN aktive NGOs schon immer über Prioritäten oder das richtige Quantum Kompromissbereitschaft gegenüber der Staatenwelt gestritten haben, ihre grundsätzlichen Zielvorstellungen waren doch ähnlich oder zumindest kompatibel. Im Kern teilen sie eine progressive und emanzipatorische Programmatik. Doch inzwischen haben sich auch dezidiert konservative und teils reaktionäre NGOs transnational organisiert und in den Vereinten Nationen etabliert.<sup>58</sup> Mit ihnen gemeinsame Sache zu machen dürfte den wenigsten sozial- und entwicklungspolitischen NGOs leicht fallen. Zumal damit Glaubwürdigkeitsverluste drohen, wohingegen die Abgrenzung Profilierungsmöglichkeiten verschafft. Eine unüberbrückbare Spaltung der NGOs in den Vereinten Nationen könnte aber deren Einfluss insgesamt schmälern. Insofern wird die Kooperations- und Strategiefähigkeit der in den UN aktiven NGOs auch unter diesem Gesichtspunkt auf die Probe gestellt. Auch davon werden der zukünftige Einfluss, und die diesem Einfluss zugeschriebene Legitimität, abhängen.

54 Andreas Rasche / Georg Kell (Hg.): *The United Nations Global Compact. Achievements, Trends and Challenges*, Cambridge 2010; Tagi Sagafi-Nejad, *The UN and Transnational Corporations. From Code of Conduct to Global Compact*, Bloomington 2008.

55 Vgl. Kerstin Martens, »NGOs and International Relations« in: Helmut Anheier / Stefan Toepler (Hg.): *International Encyclopedia of Civil Society*, Berlin/Heidelberg 2012, <http://www.springerreference.com/index/chapterdbid/75575> (Zugriff: 17.12.2013), S. 4.

56 Oded Grajew, »NGOs and the United Nations Global Compact. The Link between Civil Society and Corporations« in: Andreas Rasche / Georg Kell (Hg.), *The United Nations Global Compact. Achievements, Trends and Challenges*, Cambridge 2010, S. 182–194; Simone Klein, »Partnerschaftsallianzen – Die neue Lernarena für Unternehmen und NGOs« in: Simone Klein / Karin Siegmund (Hg.), *Partnerschaften von NGOs und Unternehmen. Chancen und Herausforderungen*, Wiesbaden 2010, S. 52–60.

57 Siehe beispielsweise Joint Civil Society Statement on the Global Compact and Corporate Accountability, 23. Juni 2004, <http://www.earthrights.org/campaigns/joint-civil-society-statement-global-compact-and-corporate-accountability> (Zugriff: 12.12.2013).

58 Vgl. dazu beispielsweise Jennifer Butler, »For Faith and Family. Christian Right Advocacy at the United Nations« in: *The Public Eye* 9, Nr. 2/3 (2000), 1–21.

### *Zusammenfassung*

Seit Anfang der 1990er Jahre gibt es verstärkt Bemühungen um eine institutionelle Öffnung der Vereinten Nationen für nichtstaatliche Organisationen. Daran knüpfen sich Erwartungen einer Demokratisierung »von unten«, aber auch einer verbesserten Problemlösungsfähigkeit der UN. Der Beitrag beleuchtet die gegenwärtigen Beteiligungschancen von NGOs. Darüber hinaus wirft er einen kritischen Blick auf die Repräsentativität der im UN-System aktiven Nichtregierungsorganisationen.

### *Abstract*

From the early 1990s until today efforts have been made to open up the United Nations system towards non-state actors. By this it was hoped for a »democratization« of global governance from below. Also a greater participation of non-state actors was thought to improve the UN's capabilities for problem solving in numerous areas. This article sheds light on contemporary participation opportunities for societal actors. In addition it questions the representativeness of those non-state actors being most active inside the UN's institutional framework.

*Mischa Hansel*, NGOs and the United Nations – Achievements and Deficits