

Antrag

**der Abgeordneten Gerd Poppe, Werner Schulz (Berlin), Dr. Wolfgang Ullmann,
Vera Wollenberger und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Aufwertung und Demokratisierung der Vereinten Nationen

1. Seit Ende der 80er Jahre haben die VN in der öffentlichen Wahrnehmung erheblich an Bedeutung gewonnen. Zwei Entwicklungen sind dafür vor allem verantwortlich:

- Das Ende der Blockkonfrontation zwischen Ost und West führte zur Beseitigung der wechselseitigen Blockade der Supermächte im Sicherheitsrat. Der Sicherheitsrat wird seitdem immer häufiger zur Bewältigung politisch-militärischer Konflikte herangezogen. Die Einsätze von VN-Blauhelmtruppen in Kambodscha, Somalia und dem ehemaligen Jugoslawien sind dafür die aktuellsten Beispiele.
- Mit der wachsenden Erkenntnis, daß die globalen Krisen im ökologischen, ökonomischen und sozialen Bereich nicht allein durch lokale und nationale Maßnahmen überwunden werden können, stieg auch die Bereitschaft der Regierungen, die VN stärker als bisher ins globale Krisenmanagement einzubeziehen. Ein äußeres Zeichen für diesen Trend ist die Kette von Weltkonferenzen, die die 90er Jahre hindurch stattfinden (1992: Umwelt und Entwicklung, 1993: Menschenrechte, 1994: Bevölkerung, 1995: Soziale Entwicklung, Frauen, 1996: Wohn- und Siedlungswesen usw.).

Mit den neuen Aufgaben sind auch gestiegene Erwartungen verbunden, die von der Weltorganisation bisher jedoch nicht erfüllt werden konnten. Die VN ist weder in der Lage, die bestehenden militärischen Konflikte zu lösen, noch den Ausbruch neuer Konflikte zu verhindern. Die Zunahme der ethnischen, religiösen und Nationalitätenkonflikte, die nicht selten zur Auflösung jeder staatlichen Ordnung führen, stellt die VN vor Aufgaben, auf die sie bislang nicht vorbereitet war. Wo sie trotz Präsenz die langfristige Schlichtung der Konflikte nicht bewirken kann, droht dies ihr Ansehen zu schwächen. Ihre Programme konnten die Ausbreitung von Armut und Verelendung in allen Teilen der Welt nicht aufhalten. Die weltweite Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen schreitet auch nach der VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) weiter

voran. Die Menschenrechte konnten zwar im Rahmen des VN-Systems völkerrechtlich kodifiziert werden, ihre Verletzung in 161 Staaten der Erde – so der Jahresbericht von amnesty international 1992 – ist bislang jedoch auch von der VN nicht zu verhindern.

Es wäre falsch, aus diesen Gründen von einem Scheitern der VN zu sprechen. Hauptverantwortlich für die Unzulänglichkeiten der Weltorganisation sind ihre Mitgliedstaaten. Sie bestimmen mit ihrer Außenpolitik, welche Rolle die VN im internationalen System zu spielen haben.

Die öffentliche Aufmerksamkeit, die gegenüber den VN in den letzten Jahren zugenommen hat, war bislang nicht mit einer entsprechenden politischen, rechtlichen und finanziellen Stärkung der VN verbunden.

- Die VN haben kaum eigenständige Exekutiv- und keine Legislativbefugnisse. Sie sind abhängig von den Entscheidungen der nationalen Regierungen. Im politisch-militärischen Bereich sind dies hauptsächlich die Regierungen der USA und ihrer westlichen Verbündeten, die nach dem Zusammenbruch der UdSSR den Sicherheitsrat weitgehend dominieren. Die Gefahr ist groß, daß bei Fortschreiten dieser Tendenz der Sicherheitsrat – und damit die VN insgesamt – sich immer mehr zum Instrument westlicher Hegemonialinteressen gegenüber den Staaten des Südens entwickelt. Der zweite Golfkrieg, die Sanktionierung Libyens durch den Sicherheitsrat und der VN-Einsatz in Somalia zeigen, in welche Richtung diese Entwicklung geht.

Die Generalversammlung, obwohl einziges Hauptorgan der VN, in der alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt vertreten sind, ist in politisch-militärischen Fragen (nach Artikel 12 der VN-Charta) dem Sicherheitsrat untergeordnet und kann in diesem Bereich keine eigenständige Politik verfolgen.

Die derzeit vielerorts diskutierte Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf den ökologischen, ökonomischen und sozialen Bereich könnte als Argument für eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf den Sicherheitsrat dienen und würde unter den jetzigen Bedingungen eine zusätzliche Schwächung der Generalversammlung bedeuten.

Dem VN-Generalsekretär fehlen bisher die Kompetenzen, um durch die Mehrheit der Vollversammlung demokratisch legitimiert Krisenregulierung betreiben zu können.

- Auch im rechtlichen Bereich ist das Instrumentarium zur verbindlichen Regulierung von Konflikten schwach entwickelt. Der Internationale Gerichtshof ist zwar ein Organ der Vereinten Nationen, seine Rechtsprechung wird bisher jedoch nur von einer Minderheit der VN-Mitgliedstaaten als verbindlich anerkannt. Mit welcher Geringschätzung die Staaten seine Rechtsprechung behandeln, zeigt sich darin, daß sich nur 47 Länder der Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen haben. In diesem Zusammenhang muß kritisiert wer-

den, daß sich auch die Bundesrepublik Deutschland der internationalen Gerichtsbarkeit des IGH (§ 36 IGH-Statut) nicht unterworfen hat. Zudem kann jeder Staat seine Unterwerfungserklärung unter die obligatorische Jurisdiktion des IGH nach Belieben zurückziehen.

Ein weiteres Problem ist, daß der Internationale Gerichtshof nur durch Staaten, nicht aber durch Nichtregierungsorganisationen oder Individuen angerufen werden kann. Schließlich fehlt dem Gerichtshof und seinen ausführenden Organen das notwendige Instrumentarium zur Durchsetzung der Urteile. Die Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofes und eines Menschenrechtsgerichtshofes steht noch immer aus.

- Die chronische Finanznot der VN hat sich mit der Ausweitung ihrer Aufgaben weiter verschärft. Während die Anforderungen an sie ständig steigen, verordnen die Mitgliedstaaten ihrem Haushalt seit Jahren ein reales Nullwachstum. Mit rund 1,2 Mrd. US-Dollar (oder rund 2 Mrd. DM) ist der gesamte ordentliche Etat der Weltorganisation etwa ebenso hoch wie die Kosten des im All verschollenen Mars-Satelliten. (Der ordentliche Haushalt der VN für den Zweijahreszeitraum 1992/1993 beträgt laut Resolution der Generalversammlung 46/186 vom 20. Dezember 1991 2 389 234 900 US-Dollar.) Die Lage wird durch die schlechte Zahlungsmoral vieler Mitgliedstaaten zusätzlich verschärft. Die VN verfügen bisher nicht über wirksame Sanktionsmöglichkeiten, um die Verweigerung oder Verzögerung von Beitragszahlungen zu ahnden.
2. Die wachsende Diskrepanz zwischen dem Umfang der Aufgaben und den zu ihrer Bewältigung verfügbaren Mitteln führt unausweichlich zu einer permanenten Überforderung der VN. Bestrebungen, dieses strukturelle Dilemma allein durch administrative und organisatorische Reformen im VN-Apparat zu beseitigen, sind von vornherein zum Scheitern verurteilt. Forderungen nach größerer Effizienz gehen am eigentlichen Problem vorbei. Wenn die VN aktiv zur Bewältigung der globalen Krisen und zum Aufbau einer dauerhaften Friedensordnung beitragen sollen, ist eine grundsätzliche Stärkung ihres politischen, rechtlichen und finanziellen Status erforderlich. Die dazu notwendigen Reformen müssen auf der nationalen Ebene beginnen. Sie setzen die aktive politische und stärkere finanzielle Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und deren grundsätzliche Bereitschaft zur Übertragung von Kompetenzen auf die Weltorganisation voraus. Die Alternative wäre die Beibehaltung des Status quo: Globale Probleme könnten dann wie bisher im Rahmen der VN bestenfalls identifiziert und erörtert, aber kaum gelöst werden.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen konnte bis heute nicht zu einem Instrument zur Lösung der globalen ökologischen Probleme entwickelt werden. Von Anfang an hatte UNEP keine eigenen Rechtssetzungskompetenzen und somit nicht die wichtige Befugnis, selbständig Umweltkonven-

tionen zu initiieren. Ebenso wenig verfügt UNEP über ein eigenes Budget. Vielmehr werden die Kosten für die praktischen Umweltprogramme und die Verwaltungskosten aus dem sogenannten Umweltfonds bestritten, der sich aus freiwilligen Leistungen der Mitglieder speist.

Die Schwäche des Umweltprogramms der Vereinten Nationen beruht daher auf folgenden institutionellen Problemen:

- Es fehlt an Durchsetzungs- und Kontrollbefugnissen gegenüber den zu koordinierenden VN-Organisationen;
- das Umweltprogramm kann nach seiner Satzung rechtlich nicht initiativ werden, d. h. es kann Mitgliedstaaten gerichtlich weder belangen noch rechtsgestaltende Aktivitäten entfalten;
- das Angewiesensein auf freiwillige Fondsbeiträge macht das Umweltprogramm zum ständigen Bittsteller der Mitgliedsländer und schließlich
- verhindern die Freiwilligkeit der Mitgliedsbeiträge und damit das geringe Finanzaufkommen die Durchführung von wirksamen ökologischen Maßnahmen sowie eine eigene Grundlagenforschung.

Insgesamt konnte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen in der Vergangenheit nicht mehr als ein Forum für den Ausgleich von Umweltinteressen sein. Heute ist die Phase, in der behauptet wurde, daß ökologische Probleme rein technisch lösbar seien, zu Ende gegangen. Ein neuer politischer Konsens darüber, wie die Zukunftsfragen der Erde gelöst werden sollen, ist nicht erzielt. Ohne die Behandlung der ökologischen Frage werden aber weder eine neue Weltwirtschaftsordnung erreicht noch die Probleme gelöst werden können, die unter dem Begriff „Entwicklung“ verhandelt werden. Umweltbewahrung statt Umweltschutz, Prävention statt Repression, Kooperation statt Aktionismus, Gesamtschau statt Egoismus werden Prinzipien sein, die die Gestaltung einer neuen Weltwirtschaftsordnung mit prägen müssen.

Die Koordination der Weltwirtschaftspolitik verläuft heute weitgehend außerhalb der Gremien der Vereinten Nationen. Seit Mitte der 80er Jahre tritt die „Gruppe der 7“ größten Industrieländer mindestens einmal jährlich zusammen, um Absprachen über die makroökonomische Politikgestaltung zu treffen. Abgesehen davon, daß der Ertrag dieser Treffen offenbar in umgekehrtem Verhältnis zum betriebenen Aufwand der Gipfel steht, fehlt der „Gruppe der 7“ jede demokratische Legitimation, über die Geschicke der Weltwirtschaft zu entscheiden.

Angesichts massiver weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte, Ungerechtigkeiten, fortgesetzter Umweltzerstörung und der Blockade einer weltweiten ökologischen Umorientierung des Wirtschaftens bedarf aber die Koordination der internationalen Makropolitik einer deutlichen Stärkung und erheblich größerer

Verbindlichkeit. Dieses Ziel ist jedoch nur zu erreichen, wenn diese Koordinierung nicht auf Absprachen der Starken zu Lasten der Schwachen basiert, die zudem jederzeit nationalen Einzelinteressen geopfert werden können.

Die Weltorganisation muß in der Lage sein, die ökonomische, ökologische und soziale Abstimmung zwischen den Staaten der Erde sicherzustellen und zu einer Integration beizutragen. Der Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC) in seiner bestehenden Form kann dies nicht leisten. Er führt trotz mehrfacher Reformbemühungen ein Schattendasein und konnte die ihm zugedachte Funktion als zentrale Koordinations- und Regulierungsinstanz im Bereich von Weltwirtschaft, Umwelt und Entwicklung zu keinem Zeitpunkt erfüllen. Im Gegenteil: weder der ECOSOC und seine Unterorganisationen, wie UNDP und UNEP, noch die zahlreichen Sonderorganisationen, die im Wirtschafts- und Sozialbereich arbeiten, waren in der Lage, das wachsende Nord-Süd-Gefälle zu verhindern. Trotz bilateraler und multilateraler Hilfe stagniert oder verschlechtert sich die ökonomische, soziale und ökologische Situation vieler Entwicklungsländer – von wenigen Ausnahmen abgesehen –, und dies, obwohl die Entwicklungshilfeorganisationen fast 70 % der Gesamtausgaben des VN-Systems tätigen.

Der Wirtschafts- und Sozialrat ist zwar durch zahlreiche Artikel und Abkommen mit seinen Unterorganisationen und den Sonderorganisationen, wie IWF und Weltbank, verknüpft, eine Koordination scheitert aber am Widerstand der Sonderorganisationen, insbesondere der Bretton-Woods-Institutionen, die weitgehend abgekoppelt von den VN ihre Politik verfolgen. Das ergibt sich u. a. aus der Tatsache, daß in den Bretton-Woods-Institutionen und im GATT Wirtschafts- und Finanzminister vertreten sind, die Außenministerien hingegen die Interessen ihrer Staaten in den Vereinten Nationen wahrnehmen. Die Konsequenz ist eine oft kontraproduktive Politik der verschiedenen Organisationen.

Um hier zu wesentlichen Verbesserungen zu kommen, bedarf es einer grundlegenden Reform der Weltwirtschaftsordnung und zusätzlich einer entsprechenden Neustrukturierung der VN in diesem Bereich. In der gegenwärtigen weltpolitischen Umbruchsituation stehen die VN an einem Scheideweg: Setzt sich die derzeitige Entwicklung fort, ist die Gefahr einer zunehmenden Instrumentalisierung der Organisation für die Interessen der jetzt dominierenden Staaten groß. Dies bedeutete in letzter Konsequenz das Scheitern der Idee eines Weltbundes gleichberechtigter souveräner Staaten.

Die Alternative besteht in einer konsequenten Reformierung der VN und der nationalen VN-Politik mit dem Ziel der Demokratisierung und Stärkung der Organisation. Ein solcher Kurswechsel könnte ein erster Schritt sein auf dem Weg zu einer ökologisch-solidarischen Weltordnung.

3. Die gestärkten VN könnten langfristig die Zivilisierung der internationalen Politik fördern, der Durchsetzung nationalstaatlicher Partikularinteressen entgegenwirken und als Ort des ökonomischen Ausgleichs zwischen Nord und Süd dienen.

Grundvoraussetzung dafür sind allerdings sichtbare Schritte zur Demokratisierung der Weltorganisation. Ihre Stärkung ohne gleichzeitige Beseitigung der bestehenden Demokratie-defizite würde in erster Linie die Vormachtstellung der heute in den VN tonangebenden Staaten untermauern.

„Demokratisierung“ heißt hierbei vor allem:

- Beseitigung undemokratischer Entscheidungsstrukturen auf der zwischenstaatlichen Ebene, insbesondere im Sicherheitsrat und in den Finanzinstitutionen des VN-Systems.

Die Zweiklassenstruktur des Sicherheitsrates, die zwischen ständigen Mitgliedern mit Vetorecht und nichtständigen Mitgliedern ohne Vetorecht unterscheidet, garantiert den wichtigsten Alliierten des Zweiten Weltkrieges als Gründerstaaten der VN eine heute nicht mehr zu legitimierende Vormachtstellung.

Auch in Weltbank und Internationalem Währungsfonds besteht auf Grund der Stimmenverteilung eine Dominanz der finanzstarken Länder des Nordens über die Staaten des Südens. Das nach der Einlagenhöhe gewichtete Stimmrecht erinnert an vordemokratische Wahlverfahren, die auf nationaler Ebene seit langem überwunden sind. Bei der Zuteilung von Stimmrechten sollte zu einem wesentlichen Anteil die Größe der repräsentierten Bevölkerung berücksichtigt werden.

- Stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente.

„Die Vereinten Nationen sind nach wie vor eine Botschafterkonferenz“ (Ernst-Otto Czempel). Die Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten nationaler Legislativen sowohl gegenüber der Politik der Regierungen in den VN als auch gegenüber den VN-Organisationen selbst, allen voran den Finanzinstitutionen, sind mangelhaft. Internationale Politik ist jedoch nicht nur eine Sache von Regierungen und Diplomaten. Demokratisierung der VN bedeutet daher auch verbesserte Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die nationalen Parlamente.

- Verbesserte Partizipationsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen (NRO).

Nichtregierungsorganisationen (NRO) spielen im globalen Demokratisierungsprozeß eine zentrale Rolle. Sie sind näher an der Basis und können die Befürfnisse der Menschen oft besser artikulieren und glaubwürdiger vertreten als staatliche Institutionen. Zur Bewältigung der globalen Krisen sind die VN in zunehmendem Maße auf den Sachverstand und die Erfahrungen der NRO angewiesen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Menschenrechte, Umwelt und Entwicklung. Aus diesen Gründen muß eine stärkere Öffnung der VN für solche NRO, die ihrerseits demokratisch verfaßt sind, eine wesentliche Komponente der Demokratisierung der VN sein.

Der Bundestag wolle beschließen:

Eingedenk der skizzierten Problemfelder fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, gemeinsam mit andern Ländern und allein für die Aufwertung und Demokratisierung der Vereinten Nationen einzutreten. Diese Initiativen sollen die folgenden Politikfelder betreffen:

A. Menschenrechte

Die Einhaltung der international kodifizierten Menschenrechte sollte für alle Bereiche der VN-Politik handlungsleitend sein. Die 2. Weltkonferenz für Menschenrechte hat an der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte festgehalten; sie hat betont, daß ein Menschenrecht nicht deswegen verweigert werden darf, weil andere in einem Staat noch nicht verwirklicht sind. In Wien ist es den mehr als tausend Nichtregierungsorganisationen für Menschenrechte gelungen, gemeinsame Empfehlungen an die Vereinten Nationen zu erarbeiten und zu verabschieden.

Es wird jetzt und in Zukunft darauf ankommen, die Priorität und den Schutz der Menschenrechte in allen Institutionen der VN durch geeignete Mittel, zu definierende Kompetenzen und Kontrollen zu gewährleisten:

- Alle VN-Mitgliedstaaten sollten nachdrücklich zum Beitritt und zur Ratifizierung der beiden Menschenrechtspakte und ihrer Zusatzprotokolle sowie aller Konventionen aufgefordert werden.
- Bei sämtlichen Entwicklungsvorhaben sind die international kodifizierten Menschenrechte zu beachten. Programme und Projekte internationaler Institutionen sind an Mindeststandards der Menschenrechte zu binden.
- Einsetzung eines Hohen Kommissars für Menschenrechte, der aus eigener Kompetenz Menschenrechtsverletzungen vor den ebenfalls einzurichtenden Menschenrechtsgerichtshof bringen kann.
- Stärkerer Schutz von Bevölkerungsgruppen, die von Menschenrechtsverletzungen besonders betroffen sind: Frauen, Kinder, Jugendliche, Flüchtlinge, Migranten, ethnische, religiöse und andere Minderheiten. Dafür sollen Sonderbericht-erstat-terinnen/Sonderbericht-erstat-ter mit den Befugnissen zu Fact-finding-Missionen ernannt werden.
- Eine „Allgemeine Erklärung indigener Völker“ sollte unter der voll berechtigten Teilnahme von deren Vertreterinnen/Vertre-tern ausgearbeitet werden.
- Die Beratungsrechte der Nichtregierungsorganisationen für Menschenrechte sollten ausgeweitet, ihre Aufnahme in den Konsultativ-Status erleichtert und das Ziel eines Partizipativ-Status verwirklicht werden.

- Zwar ist der Prozeß der Formulierung von Menschenrechtsstandards noch nicht abgeschlossen; von ebenso großer Bedeutung wird aber sein, die Mechanismen zur Durchsetzung der kodifizierten Rechte zu stärken.
- Eine konsistente Menschenrechtspolitik der VN wird nur möglich sein, wenn sich die Völkergemeinschaft darauf verständigt, ihre Menschenrechtsaktivitäten solide, d. h. mit mindestens 5 % des ordentlichen Haushalts der VN zu finanzieren.

B. Demokratisierung der Vereinten Nationen

a) Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen auf der zwischenstaatlichen Ebene

Das Übergewicht der nördlichen Industriestaaten, das in einer Reihe von VN-Institutionen, insbesondere im Sicherheitsrat und in den Bretton-Woods-Organisationen, besteht, muß beseitigt werden.

Sicherheitsrat

Das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, das lange Zeit obstruktiv oder auch protektionistisch genutzt wurde, sollte eingeschränkt werden. Die in Artikel 27 Abs. 3 der VN-Charta vorgesehene obligatorische Stimmenthaltung in den Fällen, in denen das Mitglied selbst von der in Frage stehenden Streitigkeit betroffen ist, wurde bislang aus machtpolitischen Gründen nicht angewandt. Es wird daher in Zukunft darum gehen, das vorhandene Instrumentarium der VN-Charta auch anzuwenden. Denkbar ist auch, durch Weiterentwicklung der Interpretation des Artikels 27 Abs. 3 das Vetorecht weiter einzuschränken.

Darüber hinaus ist der Wahlmodus des Sicherheitsrates so zu gestalten, daß die Repräsentanz der Länder des Südens im Sicherheitsrat gestärkt wird. Perspektivisch gilt es, die Privilegierung bestimmter Staaten durch die Unterscheidung zwischen ständigen und nichtständigen Mitgliedern zu beseitigen; dies könnte dadurch geschehen, daß regionale Zusammenschlüsse im Sicherheitsrat repräsentiert werden. Alle Mitglieder des Sicherheitsrates sollten von der Generalversammlung befristet mit der Möglichkeit der Wiederwahl gewählt werden.

Das mittels des Vetorechtes ausgeübte Recht des Sicherheitsrates zur Bestellung des Generalsekretärs muß in ein echtes Wahlrecht der Generalversammlung umgewandelt werden. Eine rechtzeitig und umsichtig geplante Vorbereitung der Wahl des Generalsekretärs durch Auswahl und Anhörung von kompetenten Persönlichkeiten könnte das Amt des Generalsekretärs konsensfähiger machen. Seine Amtsperiode sollte auf eine Amtszeit von sieben Jahren begrenzt werden.

Bretton-Woods-Organisationen

Das nach der Einlagenhöhe zugunsten der „Geberländer“ gewichtete Stimmrecht in Weltbank und Internationalem Wäh-

rungsfonds muß zugunsten einer gleichberechtigten Beteiligung der Staaten des Südens modifiziert werden.

b) Stärkere Einbeziehung der Parlamente

Die Einflußmöglichkeiten nationaler Legislativen sind insbesondere bei den Finanzinstitutionen des VN-Systems ungenügend. Die internationale Politik ist jedoch nicht nur eine Angelegenheit von Regierungen und Diplomaten.

Die Parlamente sollten verstärkt in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Dazu bedarf es zunächst verbesserter Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten. Bei den Sitzungen von VN-Organen sollten Vertreterinnen und Vertreter der Parlamente, also auch des Deutschen Bundestages, unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit regelmäßig in die nationalen Delegationen einbezogen werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob langfristig durch die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung auf der Ebene der Vereinten Nationen die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung verbessert werden können.

c) Verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen

„Demokratisierung der Vereinten Nationen“ bedeutet auch eine stärkere Öffnung des VN-Systems für die Bürgerinnen und Bürger und ihre Organisationen. Die VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro stellte hierfür einen ersten wichtigen Schritt dar. Die dort im Kapitel 27 der Agenda 21 von den Regierungen proklamierte Stärkung der Nichtregierungsorganisationen muß durch konkrete Maßnahmen nun national und international in die Tat umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang müssen die gegenwärtigen Bestrebungen zur Reform der Konsultativbeziehungen zwischen den VN und Nichtregierungsorganisationen aktiv unterstützt werden. Die Bundesregierung muß dabei darauf hinwirken, daß Nichtregierungsorganisationen maßgeblich in diesen Reformprozeß einbezogen werden. Ziel sollte die Weiterentwicklung des jetzigen Konsultativstatus zu einem Partizipativstatus für Nichtregierungsorganisationen sein.

Eine Reform der Partizipationsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen müßte in jedem Fall folgende Punkte verwirklichen, die hier am Beispiel des ECOSOC erläutert werden. Bislang sind die Mitwirkungsrechte der Nichtregierungsorganisationen in der Resolution Nr. 1296 vom 23. Mai 1968 (ECOSOC Res. 1296/XLIV) völlig ungenügend geregelt. Sie muß daher zugunsten einer umfassenden Reform aufgehoben werden. Bestandteile dieser Reform könnten sein:

- Überprüfung der NGO-Kategorisierung und evtl. Zusammenfassung der Kategorien I und II.

Es ist nicht einzusehen, daß beispielsweise die internationalen Wirtschaftsverbände grundsätzlich weitergehende Partizipationsrechte haben als die großen Organisationen aus dem Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungsbereich.

- Vereinfachung der Kriterien für die Bewilligung des Konsultativstatus durch den NGO-Ausschuß des ECOSOC und gleichberechtigte Beteiligung von NGO-Vertretern in diesem Ausschuß – ähnlich wie dies beim Department for Public Information des VN-Sekretariats der Fall ist.
- Stärkere Einbeziehung nationaler NGOs. Bisher haben nur wenige nationale, hauptsächlich US-amerikanische NGOs Konsultativstatus beim ECOSOC. Dabei sieht Artikel 71 der VN-Charta ausdrücklich Kontakte zwischen dem ECOSOC und nationalen NGOs vor, und auch die Resolution von 1968 weist auf derartige Beziehungen als Möglichkeit hin. Eine direkte Beziehung zwischen VN-Gremien und nationalen NGOs könnte die Arbeit der VN für die Bürgerinnen und Bürger transparenter machen und Informationsdefizite verringern. Voraussetzung wäre allerdings, daß die bisher in Artikel 71 vorgesehene „Vorzensur“ durch nationale Stellen abgeschafft wird.
- Beseitigung der Differenzierungen zwischen dem Konsultativstatus für NGOs und dem weitergehenden Beobachterstatus für die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und die Nichtmitgliedstaaten des ECOSOC. NGOs, insbesondere internationale NGO-Verbände und Ad-hoc-Zusammenschlüsse von NGOs, sollten grundsätzlich die gleichen Mitwirkungsrechte erhalten wie diese Akteure (Rederecht, Vorschlagsrecht von Themen für die Tagesordnung, Beteiligung an Sitzungen usw.).
- Umwandlung des Konsultativstatus in einen „Partizipativstatus“. Soll der gewachsenen Bedeutung der NGOs glaubwürdig Rechnung getragen werden, können sie langfristig nicht auf die bloße Beratungs- und Informationsvermittlungsfunktion reduziert bleiben. Notwendig ist die Entwicklung von Formen der direkten Partizipation an der Arbeit und den Entscheidungsverfahren des ECOSOC und seiner Ausschüsse. Letztlich sollten NGOs bzw. Zusammenschlüsse von NGOs gleichberechtigt neben den Regierungsvertretern Sitz und Stimme in VN-Gremien haben. Dazu bedarf es zunächst einer Thematisierung des Problems der demokratischen Legitimation von NGO-Vertreterinnen und -Vertretern.

Dies alles impliziert einen grundsätzlichen Wandel im Charakter der VN selbst – von einer Organisation der Staaten hin zu einer Organisation der Gesellschaften – ein Charakter, der im „We the peoples...“, den Eröffnungsworten der VN-Charta, bereits anklingt.

Die genannten Komponenten einer Reform der Konsultativstatus-Regelungen im ECOSOC sollten grundsätzlich auf alle VN-Organisationen übertragen werden, die formale Konsultativbeziehungen zu NGOs unterhalten.

In einer Reihe von VN-Gremien fehlen allerdings derartige formale Beziehungen bisher völlig. Dies gilt zum Beispiel für die

Generalversammlung, aber auch für UNDP und die Weltbank. Als Grundvoraussetzung für eine stärkere Beteiligung von NGOs sollten für sämtliche in Frage kommenden Organe und Organisationen des VN-Systems formale Konsultativbeziehungen unter Berücksichtigung der oben skizzierten Reformelemente eingeführt werden.

Auf nationaler Ebene sollte die Bundesregierung verstärkt Nicht-regierungsorganisationen in ihre VN-Arbeit einbeziehen. Dazu müssen diese besser über die VN-Politik der Bundesregierung informiert und zu regelmäßigen Konsultationen herangezogen werden.

C. Aufwertung der Vereinten Nationen

Parallel zu ihrer Demokratisierung sollten Schritte zur Stärkung der Vereinten Nationen sowohl im friedenspolitischen, im sozio-ökonomischen und ökologischen Bereich sowie im rechtlichen und finanziellen Bereich vorgenommen werden.

a) Friedenssicherung

Vorrangiges Ziel einer Weltfriedenspolitik, die diesen Namen verdient, muß die gewaltfreie Konfliktprävention und -deeskalation sein. Dazu gehören:

- die Aktivierung und Weiterentwicklung des in Kapitel VI, insbesondere in Artikel 33, der VN-Charta vorgesehenen Instrumentariums zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Die Sicherung des Weltfriedens wird in diesem Kapitel bereits im politischen Vorfeld kriegesischer Auseinandersetzungen angesiedelt. Das verdeutlicht den Vorrang, den die Charta der Vereinten Nationen der Konfliktprävention einräumt, auch wenn dieser Begriff nicht explizit erwähnt wird. Die in Artikel 33 der Charta präzisierten Verfahren und Methoden bedürfen einer größeren Rechtsverbindlichkeit. Insofern gilt es, den Einstieg in die von Kapitel VII der Charta vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich so lange für unzulässig zu erklären, bis nicht alle Verfahren und Mittel des Artikels 33, wie gute Dienste, Konsultationen, Verhandlungen, Untersuchung, Vermittlung, Vergleichs- und Schiedsgerichtsbarkeit, Schiedsspruch und andere friedliche Mittel konsequent ausgeschöpft wurden;
- die Präzisierung der friedenserhaltenden Maßnahmen der VN durch die Zuordnung der Peace-Keeping-Operations zum Kapitel VI der Charta der VN. Folgende Grundsätze sind entsprechend den Richtlinien des Generalsekretärs im Gründungsbericht für UNEF II, denen der Sicherheitsrat einstimmig zugestimmt hat (Doc. S/11052 Rev. 1 und SC res. 341), in das Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen aufzunehmen:
 - Zustimmung aller Konfliktparteien,
 - Zustimmung des Sicherheitsrates,
 - Befehlsgewalt verbleibt bei den Vereinten Nationen, sichergestellt durch einen vom Generalsekretär bestellten Oberbefehlshaber,

- ständige Unterrichtung des Sicherheitsrates durch den Generalsekretär über die Lage im Operationsgebiet,
- volle Bewegungsfreiheit der Blauhelm-Kontingente im Auftragsgebiet, Gewährung der notwendigen Vorrechte und Immunitäten,
- Auswahl der Truppenkontingente durch den Sicherheitsrat in Absprache mit den Konfliktparteien,
- kein Einsatz von Waffengewalt außer zur Selbstverteidigung oder zum Schutz des Auftrages,
- Unparteilichkeit der Blauhelm-Kontingente und Nicht-einmischungsprinzip;
- Aufbau und Weiterentwicklung eines Systems von Gratifikationen (positiven Sanktionen) für gewünschtes Verhalten von Staaten und Regierungen, z. B. technische und finanzielle Hilfe, kulturelle und soziale Kooperationsangebote, humanitäre Hilfe, Wissenschaftsaustausch;
- die Weiterentwicklung und Spezifizierung des in Artikel 41 der VN-Charta vorgesehenen Instrumentariums negativer Sanktionen, also nichtmilitärischen Zwanges gegenüber rechtsverletzenden Staaten und Regierungen. Dieses ist grundsätzlich nur dann anzuwenden, wenn alle Mittel zur friedlichen Streitbeilegung erfolglos bleiben;
- eine Grundsatzerklärung, daß die Anwendung militärischer Maßnahmen gemäß Artikel 42 der VN-Charta kein Mittel zur Konfliktlösung sein kann. Sie ist allenfalls als äußerste Form internationaler Nothilfe für den Fall gerechtfertigt, daß nachweisbar alle nichtmilitärischen Konfliktlösungsmechanismen erfolglos bleiben. Die Anwendung militärischer Maßnahmen ist ausschließlich den Vereinten Nationen und von ihnen zu bestimmenden Institutionen zuzubilligen. Eine Delegation des militärischen Oberbefehls an einen einzelnen Mitgliedstaat oder ein Militärbündnis und die damit verbundene Selbstentmachtung der VN und ihrer Organe (wie beispielsweise beim zweiten Golfkrieg) ist auszuschließen;
- die Ermächtigung der zuständigen VN-Gremien zur Registrierung, Kontrolle und Eindämmung der weltweiten Rüstungsproduktion und des internationalen Waffenhandels.

b) Wirtschafts-, Sozial- und Ökologierat (ECOSOC)

Die Regulierung des Weltmarktes im Sinne einer ökologisch-solidarischen Weltwirtschaftsordnung wird sich an den folgenden Leitideen orientieren müssen.

Zunächst ist es notwendig, das Prinzip der eingeständigen Entwicklung durch eine stärkere Regionalorientierung zu fördern. Des weiteren muß das Kriterium der ökologischen Dauerhaftigkeit und Verträglichkeit einen wesentlichen Rang in den weltwirtschaftlichen Beziehungen bekommen. Schließlich bedarf es eines solidarischen Ausgleichs und der Bewahrung von Entwicklungschancen für alle Weltregionen. Dies alles ist nur möglich auf Basis einer weitreichenden Demokratisierung

und Ökologisierung der Weltwirtschaft und insbesondere der Sicherung der Menschenrechte in den weltwirtschaftlichen Beziehungen. Die Verwirklichung der ökologisch-solidarischen Weltwirtschaftsordnung verlangt Neuerungen im Welthandel mit Gütern und Dienstleistungen bei den internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen, eine bessere Kontrolle transnationaler Konzerne und nicht zuletzt eine finanziell ausreichend untermauerte globale Umweltpolitik.

Der Weg in diese Richtung kann trotz aller Hindernisse nur über eine deutliche Aufwertung der Vereinten Nationen führen. Dazu gehört eine Reform des ECOSOC, die über die bisherigen administrativen und organisatorischen Schritte hinausgeht. Der ECOSOC sollte zu einem demokratischen Weltwirtschafts-, Sozial- und Umweltrat reformiert werden, der in seiner Bedeutung und Kompetenz dem Sicherheitsrat gleichkommt.

Die völlige Unterordnung des ECOSOC unter die Autorität der Generalversammlung gemäß Artikel 60 der VN-Charta sollte folglich aufgehoben werden; dem ECOSOC und seinen Unterorganen sind eigenständige Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen einzuräumen.

Weiter sind die folgenden Reformschritte einzuleiten:

- Der ECOSOC erhält das Recht, den Unterorganisationen und Sonderorganisationen, die in den Bereichen Wirtschaft, Sozialpolitik und Ökologie arbeiten, verbindliche Empfehlungen und Anweisungen zu geben.
- Besonders notwendig ist eine effektive Abstimmung zwischen IWF, Weltbank, GATT und dem ECOSOC sowie dessen Unterorganisationen wie UNDP und UNEP. Dies gilt besonders auch für den „Global Environmental Facility“, das wichtigste Finanzierungsinstrument des UNCED-Nachfolgeprozesses. Auch einschneidende organisatorische Reformen wie die Zusammenfassung kleinerer VN-Unterorganisationen werden im Zeichen der Umsetzung der Beschlüsse der Rio-Konferenz notwendig sein.
- Mit der Koordination der einzelnen Organisationen sollen eine stärkere Kohärenz der Politikfelder erreicht und Überschneidungen und Interessenkonflikte vermieden werden.
- Die Sonder- und Unterorganisationen erhalten das Recht, sich gegenseitig auf die Einhaltung festgeschriebener Richtlinien und Standards des VN-Systems zu kontrollieren. Der ECOSOC ist verpflichtet, entsprechender Kritik nachzugehen und sie im Rahmen seiner Koordinations- und Kontrollfunktion zu berücksichtigen.
- Um eine Vertretung aller Staaten im ECOSOC und zugleich die Arbeitsfähigkeit des Rates zu gewährleisten, repräsentieren gewählte Vertreter, nach einem regional ausgewählten Verteilungsschlüssel, jeweils mehrere Staaten.

c) Rechtlicher Bereich:

Der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag muß gestärkt werden. Seine Rechtsprechung muß von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen als verbindlich anerkannt werden. Ausnahmeregelungen sind auszuschließen. Dies bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland, daß sie sich unwiderruflich der Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofes unterwirft.

Die Fakultativregelung des § 36 IGH-Statut hat sich nicht bewährt. Für Minderheiten und nichtstaatliche Organisationen sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes in Anspruch zu nehmen. Schließlich ergibt sich die zwingende Notwendigkeit zur Schaffung eines Instrumentariums nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung der Urteile des IGH.

Zur Behandlung internationaler Rechtsverletzungen sind die folgenden eigenständigen Institutionen zu errichten:

- Ein Internationaler Strafgerichtshof, u. a. zur Behandlung von Kriegsverbrechen,
- ein Menschenrechtsgerichtshof, der sich letztinstanzlich auch mit individuellen Menschenrechtsverletzungen befassen soll,
- ein Internationaler Umweltgerichtshof zur Ahndung grenzüberschreitender Umweltverbrechen.

Die Einsetzung eines Internationalen Menschenrechtsgerichtshofes und eines Umweltgerichtshofes, welche nicht nur die Erzwingbarkeit von Rechten, sondern auch die Verhängung von Sanktionen und die Verurteilung von Verletzungen der Menschen- und Umweltrechte ermöglichen sollen, setzt intensive internationale Konsultationen voraus, die am ehesten in einer Unabhängigen Kommission – in der Tradition solcher Kommissionen der VN – stattfinden können.

Darüber hinaus sollten sich die Staaten der Welt durch internationale Abkommen verpflichten, ihre eigenen Staatsangehörigen und Personen, die den Wohnsitz in ihrem Land haben, für Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Umweltverbrechen selbst abzuurteilen, oder die angeklagten Personen der Gerichtsbarkeit eines internationalen Strafgerichtshofes oder Umweltgerichtshofes zu unterstellen. Der Zugang von Individuen und Nichtregierungsorganisationen zu den Gerichtshöfen muß gewährleistet werden.

d) Finanzieller Bereich

Während den VN einereits immer mehr Aufgaben übertragen werden, die die Regierungen allein offensichtlich nicht bewältigen können, werden ihnen andererseits die dazu notwendigen finanziellen Mittel vorenthalten. Eine finanzielle Stärkung der VN ist unabdingbar, wenn sie ihre Aufgaben effektiver als bisher erfüllen sollen. Dazu kann die Bundesregierung mit folgenden Empfehlungen beitragen:

- Artikel 19 der VN-Charta ist endlich und konsequent anzuwenden. Rechtzeitige und vollständige Überweisung der Pflichtbeiträge an die VN entsprechend den Vorgaben des Generalsekretärs; Zahlung von Zinsen für nicht rechtzeitig eingegangene Beitragsleistungen.
- Abkehr von der langjährigen Politik des realen Null-Wachstums der ordentlichen Haushalte der VN und ihrer Sonderorganisationen und Bereitschaft zur spürbaren Erhöhung der Pflichtbeiträge. Änderung der Finanzregularien, um zu ermöglichen, daß Überschüsse in die einzelnen Bereiche übertragen werden können.
- Unterstützung bei der Schaffung automatischer Finanzierungsmechanismen für die VN. Der Beitrag eines jeden Staates sollte grundsätzlich 0,1 Promille des Bruttosozialproduktes betragen. Die Möglichkeit der Stundung oder des teilweisen Erlasses von Finanzierungsmitteln, um arme Länder zu entlasten, gehört zu einem so beschriebenen Finanzierungskonzept. Durch zusätzliche eigenständige Einnahmequellen könnten die chronische Finanzkrise der VN und ihre politische Abhängigkeit von den Hauptbeitragszahlern reduziert werden.

Bonn, den 22. September 1993

Gerd Poppe
Dr. Wolfgang Ullmann
Vera Wollenberger
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

