

Akteure des Stillstands oder des Wandels?

Die Einflussmöglichkeiten von UN-Bediensteten auf Prozesse des Politikwandels in den UN

Ingvild Bode

Obwohl UN-Bedienstete häufig eher mit politischem Stillstand in Verbindung gebracht werden, kann die Entstehung von Ideen – wie etwa menschliche Entwicklung – auf ihr Handeln zurückgeführt werden. Eine Kombination aus drei Faktoren vermag diese potenzielle Rolle von zeitweiligen UN-Bediensteten zu erklären: Erstens, ihre ›Insider-Outsider-Position an der Grenze zwischen den ›zweiten‹ und den ›dritten‹ UN; zweitens ihre Persönlichkeit und drittens die strategische Art und Weise, mit der sie ihre Ideen verbreiten.

Wenige Aspekte sind so entscheidend für das System der Vereinten Nationen wie seine Fähigkeit, neue Ideen zu entwickeln und in die Welt zu tragen. Ideen haben erstens eine integrierende Funktion, indem sie dazu beitragen, die disparaten Aushandlungsprozesse in den UN-Hauptorganen zusammenzubringen. Zweitens können Ideen, wenn sie als gute Argumente wahrgenommen werden, den UN zu mehr Legitimität und Autorität verhelfen. Ideen sind damit eines der wichtigsten Mittel, um, wie es in der Präambel der UN-Charta steht, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren« und »unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen zu bekräftigen.«

Seit ihrer Gründung vor nunmehr fast 70 Jahren, sind die Vereinten Nationen der institutionelle Hintergrund für eine Vielzahl bedeutender Ideen und damit verbundener Politik. Das ›UN Intellectual History Project‹ hat über zehn Jahre hinweg Relevanz und Einfluss von Ideen wie zum Beispiel nachhaltige Entwicklung untersucht.¹ Es bleibt jedoch häufig unklar, wie diese Ideen entstanden sind. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass zeitweilige UN-Bedienstete, also Bedienstete, die nur für einen begrenzten Zeitraum eine offizielle Funktion in den UN innehaben, eine entscheidende Rolle dabei spielen können, Ideen zu entwickeln und zu verbreiten sowie damit Prozesse des Wandels in den Vereinten Nationen anzustoßen.

Abgesehen von der Arbeit der UN-Generalsekretäre und UN-Sondergesandten, wurde den UN-Bediensteten bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dieses Desinteresse erklärt sich damit, dass Bürokraten häufig als für Stillstand verantwortlich angesehen werden. Der Mythos des/der neutralen internationalen Bediensteten, der/die seine/ihre Arbeit globalen Zielen unterordnet – verkörpert durch den ehemaligen UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld – wurde seit den siebziger Jahren zunehmend

skeptisch gesehen. Obwohl strukturelle Faktoren wie Verwaltungsregeln und nationale Quoten bei der Stellenbesetzung dem Engagement für die Sache der UN nicht unbedingt förderlich sind, ist es einigen, zeitweiligen Bediensteten gelungen, neue Ideen zu entwickeln und damit innovative politische Lösungen voranzubringen. UN-Bedienstete können also auch Akteure des Wandels sein. Doch wie ist das möglich?

Eine Kombination aus drei Faktoren ist dafür ausschlaggebend: Der erste Faktor ist die ›Insider-Outsider-Position der UN-Bediensteten an der Grenze zwischen UN-Bürokratie einerseits sowie nicht-staatlichen Organisationen (NGOs), Wissenschaftlerinnen und unabhängigen Experten, die regelmäßig mit den UN in Verbindung treten andererseits; der zweite Faktor ist ihre Persönlichkeit; und der dritte Faktor ist die strategische Art und Weise, mit der sie ihre Ideen verbreiten.

Zeitweilige UN-Bedienstete als Akteure des Wandels

Um zu verstehen, wie UN-Bedienstete Akteure des Wandels werden können, müssen die ›Vereinten Nationen‹ als ›pluraler‹ Akteur wahrgenommen werden, der aus drei Komponenten besteht: den ›ersten‹, ›zweiten‹ und ›dritten‹ UN.² Die ›ersten‹ UN werden repräsentiert durch die zwischenstaatliche Ebene und die Vertreter der Mitgliedstaaten; die ›zweite‹ UN sind das Sekretariat und seine Bediensteten; die ›dritte‹ UN bezeichnet eine heterogene Gruppe aus NGO-Vertretern, externen Expertinnen, Wissenschaftlern und unabhängigen Kommissionen.

Prozesse des Einflusses von einzelnen Personen in ›den UN‹ vollziehen sich also durch ein Zusammenspiel der zwischenstaatlichen Foren, des internationalen Sekretariats und der Zivilgesellschaft. Die drei UN eröffnen unterschiedliche Möglichkeiten der Einflussnahme: Akteure in den ersten UN verfügen über staatliche Macht, sind aber gleichzeitig an Direktiven gebunden. UN-Bedienstete sind beauftragt,



Dr. Ingvild Bode, geb. 1979, ist JSPS Postdoctoral Research Fellow am Institute for the Advanced Study of Sustainability (IAS), Universität der Vereinten Nationen, Tokyo.

¹ Richard Jolly/Louis Emmerij/Thomas G. Weiss, *UN Ideas That Changed the World*, Bloomington 2009.

² Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, New York 1984; Thomas G. Weiss/Tatiana Carayannis/Richard Jolly, *The ›Third‹ United Nations*, *Global Governance*, 15. Jg., 1/2009, S. 123–142.

Zeitweilige UN-Bedienstete handeln an der Grenze zwischen den zweiten und den dritten UN.

die Ziele der Charta zu fördern, bleiben jedoch abhängig von den ersten UN, um diese umzusetzen und zu finanzieren. Die dritten UN können unabhängige und kritische Sichtweisen beitragen, verfügen jedoch nur über eingeschränkten Zugang und haben keine Entscheidungsbefugnis.

Zeitweilige UN-Bedienstete, zum Beispiel Sondergesandte des Generalsekretärs, Sonderberichterstatter des Menschenrechtsrats und andere Berater, handeln an der Grenze zwischen den zweiten und den dritten UN. Sie befinden sich damit in ›Insider-Outsider‹-Positionen, die ihnen mehr Raum der individuellen Einflussnahme eröffnen. Einerseits sind sie unabhängiger als festangestellte UN-Bedienstete, da sie zumeist größere Freiheit haben, ihre Position inhaltlich auszufüllen und ihre Karriere nicht nur vom Wohlwollen staatlicher Akteure abhängig ist. Andererseits verfügen sie über offizielle Mandate und damit über Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern.

Obwohl ›Insider-Outsider‹-Positionen den notwendigen Raum für individuelle Einflussnahme bieten, nutzt ihn nicht jede Person auf gleiche Weise. Welche Individuen sind am ehesten in der Lage, diesen Raum erfolgreich zu nutzen? Eine Kombination aus psychologischen und soziologischen Persönlichkeitsbegriffen ist hier erhellend: Die Persönlichkeiten von UN-Bediensteten sind das Produkt ihrer sozialen Interaktionen und ihrer Sozialisation. Viele prominente Individuen der UN haben unterschiedliche Funktionen in den drei UN durchlaufen. Dadurch sind sie vertraut mit den diversen Prioritäten, Problemstellungen und Ausdrucksweisen der Akteure und verfügen über Insider-Wissen, das es ihnen ermöglicht, wirkungsvoll mit diesen Akteuren zu kommunizieren und erfolgreich Ideen einzubringen. Diese unterschiedlichen Erfahrungen sind demnach für zeitweilige UN-Bedienstete wichtig. Auch ihr gesellschaftlicher Hintergrund kann dazu beitragen, dass Individuen als Autorität wahrgenommen werden: Person und Thema müssen gewissermaßen zueinander passen.

Zusätzlich zu diesen soziologischen Faktoren soll ein psychologisches Persönlichkeitsmerkmal betrachtet werden: die Aufgabenorientierung (task focus). Diese beschreibt, ob Individuen die Erledigung einer Aufgabe oder zwischenmenschliche Belange priorisieren. In den UN kann dies auch als Balanceakt zwischen den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta und der Notwendigkeit, das Vertrauen und die Unterstützung der Mitgliedstaaten zu erhalten, verstanden werden. Individuen mit einer moderat ausgeprägten Aufgabenorientierung würden so von Fall zu Fall unterscheiden, ob sie einen Teil ihrer Aufgabe erfüllen oder zwischenmenschliche Beziehungen beziehungsweise Arbeitsbeziehungen zu Mitgliedstaaten gefährden. Um ihre Ideen erfolgreich voranzubringen, müssen die zeitweiligen UN-Bedienstete

grundsätzlich Konfrontationen riskieren. Die Bereitschaft dazu spiegelt sich in einer moderat ausgeprägten Aufgabenorientierung wider.

Der dritte und letzte Faktor bezieht sich auf die Art und Weise, mit der Individuen versuchen, ihre Ideen voranzubringen. Zeitweilige UN-Bedienstete müssen ihre Ideen so präsentieren, dass sie entscheidende Akteure in allen drei UN ansprechen und unterstützende Koalitionen mobilisieren. Individuen sind oft unterschiedlich talentiert, ihre Ideen zu ›framen‹ und damit Sichtweisen auf Situationen, Probleme, Thematiken und Politik zu verändern.

Diese Argumente sollen nun anhand der zeitweiligen UN-Bediensteten Mahbub ul Haq und Francis Deng illustriert werden. Haq arbeitete von 1990 bis 1995 als Berater des Administrators des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Er ist Initiator der ›Berichte über die menschliche Entwicklung‹ und des damit verbundenen Indexes der menschlichen Entwicklung (HDI). Francis Deng war von 1991 bis 2002 Beauftragter des Generalsekretärs für Binnenvertriebene und hat durch die Idee der Souveränität als Verantwortung dazu beigetragen, internationales, institutionelles Interesse für Binnenvertriebene zu festigen.

Mahbub ul Haq und menschliche Entwicklung

Menschliche Entwicklung ist wohl eine der wichtigsten Ideen, die aus dem UN-System im Laufe seiner Geschichte hervorgegangen sind. Der bislang über zwanzig Mal erschienene und weitverbreitete jährliche globale Bericht über die menschliche Entwicklung (Human Development Report – HDR) hat dabei eine wesentliche Rolle gespielt.³ Obwohl die Idee menschlicher Entwicklung die Messung des Brutto sozialprodukts (BSP) als entscheidenden Entwicklungsindikator nicht ersetzt hat, ist sie als eine wichtige alternative Messgröße in die internationale Entwicklungspolitik eingegangen.

Dieser Erfolg wäre ohne Mahbub ul Haq nicht denkbar gewesen: Haq hat während seiner Zeit als Berater des UNDP-Administrators die Idee der menschlichen Entwicklung formuliert und mit dem HDI die entscheidende Brücke zwischen Entwicklungstheorie und praktischer Anwendung geschlagen.

Haqs Position als ›Insider-Outsider‹

Haqs Position im entwicklungspolitischen Feld zeigt die Vorteile solcher Grenzgänger-Positionen in geradezu idealer Weise: Er wurde vom UNDP-Administrator William H. Draper III eingestellt, der den Posten des Sonderberaters eigens für ihn geschaffen hatte. Das Besondere daran war, dass Draper Haq vollkommen freie Hand darin ließ zu entscheiden, wie er seinen Posten ausfüllen würde. Draper war überzeugt von Haqs ursprünglicher Idee, die darauf ab-

Um ihre Ideen erfolgreich voranzubringen, müssen die zeitweiligen UN-Bediensteten grundsätzlich Konfrontationen riskieren.

zielte, die weit verstreuten und durch die UN seit Jahrzehnten gesammelten Datensätze über menschliche Entwicklung in eine lesbare Form zu bringen. Abgesehen von seiner Beziehung zu Draper und der damit verbundenen Möglichkeit, die HDRs zu veröffentlichen, war Haqs Position mit geringen finanziellen Ressourcen ausgestattet. Eine wichtige Besonderheit des HDR-Teams unter Haqs Leitung war seine Unabhängigkeit. Die HDRs sind keine offiziellen Berichte des UNDP, sondern unabhängige Berichte für das UNDP und die entwicklungspolitische Gemeinschaft. Natürlich zielten sie darauf ab, die Politik des UNDP zu beeinflussen, aber sie mussten nicht offiziell von seinem Verwaltungsrat⁴ angenommen werden. Diese Unabhängigkeit wurde im Jahr 1994 vom UNDP und 1995 von der Generalversammlung formal bestätigt⁵ und verschaffte Haq breiten Spielraum, sich auf die Expertise der dritten UN zu stützen. Haq mobilisierte wichtige Teile seines persönlichen Netzwerks, zu dem die bekanntesten Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler der späten achtziger Jahre gehörten, unter ihnen Meghnad Desai, Richard Jolly, Gustav Ranis, Amartya Sen, Frances Stewart und Paul Streeten. Die Einbindung dieser Expertinnen und Experten brachte eine enorme intellektuelle Bandbreite in die Arbeit ein und war nur durch die Unabhängigkeit des HDR-Projekts möglich geworden.

Haqs Persönlichkeit

Beruflich wies Haq Erfahrungen in der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik auf und wurde als ausgewiesener Experte wahrgenommen. Er war durch seine Tätigkeit auf Ministerialebene und als wirtschaftlicher Berater in den Planungskommissionen seines Heimatlands Pakistan mit der operativen wirtschaftspolitischen Arbeit in einem Entwicklungsland vertraut. Ebenso war ihm die internationale politikplanerische Arbeit durch seine Rolle als Berater von Weltbankpräsident Robert McNamara geläufig. Haqs Hintergrund ermöglichte ihm besondere Einsichten in die Situation von Menschen in Entwicklungsländern und unterstrich seine Glaubwürdigkeit. Gleichzeitig verschaffte ihm seine Ausbildung an den Elite-Universitäten Cambridge und Yale auch im sozialen Umgang einen Vorteil in entsprechenden Zirkeln. Durch seine Kenntnisse der jeweiligen Perspektiven und Arbeitsweisen war Haq damit in der Lage, sowohl die Länder des Nordens als auch die des Südens wirksam anzusprechen.

Haqs persönliche Eigenschaften deuten zudem auf eine moderate bis ausgeprägte Aufgabenorientierung hin: Er galt als selbstbewusst, zielgerichtet sowie direkt und ging Konfrontationen nicht aus dem Weg. Seine ehemaligen Kollegen verweisen darauf, dass Haq Freude dabei empfand, provokative Thesen in seine HDRs einzubauen und sich dann mit politi-

schen Entscheidungsträgern darüber zu streiten.⁶ Wie Haq formulierte: »Mein Ziel in den UN war es, Denkanstöße zu geben und Entscheidungsträger in Verlegenheit zu bringen. Ich habe die vergangenen fünf Jahre also sehr genossen. Ich weiß nicht, ob die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sie ebenso genossen haben – sie haben sich manchmal sicher sehr unwohl gefühlt«⁷. Insgesamt war Haq also eher daran interessiert, Fortschritte hinsichtlich seiner Idee zu erreichen, als staatlichen Entscheidungsträgern nicht auf die Füße zu treten.

Menschliche Entwicklung

Menschliche Entwicklung beruht auf der Erkenntnis, dass auf dem BSP beruhende Wachstumsraten, die vorrangig als Indikatoren für Entwicklung genutzt werden, nur wenig über die tatsächliche Lage der Menschen aussagen. Haq stellte das BSP-Wachstum in zwei Schritten als einen unangemessenen Maßstab für Entwicklung dar: Erstens trifft es keine Aussagen über die Verteilung des Einkommens. Entgegen der Erwartungen vieler Entwicklungsökonominnen, führten höhere Wachstumsraten nicht automatisch zu geringerer Armut. Insbesondere für jene Teile der Bevölkerung, die unterhalb des Existenzminimums lebten, spielten wirtschaftliche Wachstumsraten praktisch keine Rolle: Ungleichheiten, gerade bei der Einkommensverteilung und beim Zugang zu Dienstleistungen, blieben bestehen. Zweitens ist das »Einkommen (...) nicht die Gesamtsumme menschlichen Lebens«⁸. Öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur wie zum Beispiel ein funktionierendes Gesundheitssystem und Zugang zu Bildungsstätten können nicht durch wirtschaftliches Wachstum ausgedrückt werden, haben jedoch weitaus größere Auswirkungen auf das Wohlergehen von Menschen.

Haq bot hier die Idee menschlicher Entwicklung als Alternative an: »Dieser Bericht beschäftigt sich mit Menschen – und wie Entwicklung ihre Wahl-

Durch seine Kenntnisse der jeweiligen Perspektiven und Arbeitsweisen war Mahbub ul Haq in der Lage, sowohl die Länder des Nordens als auch die des Südens wirksam anzusprechen.

Haq stellte das BSP-Wachstum in zwei Schritten als einen unangemessenen Maßstab für Entwicklung dar.

³ Ausführlicher zur Wirkung des HDR: Devin Joshi/Roni Kay O'Dell, Wie die Berichte über die menschliche Entwicklung die Welt verändern, in diesem Heft, S. 15–20.

⁴ Der Verwaltungsrat (Governing Council) wurde im Jahr 1994 durch den Exekutivrat (Executive Board) ersetzt.

⁵ UNDP Executive Board, Decision 94/15: 1994 Human Development Report, UN Doc. DP/1995/I v. 20.12.1994; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und Bericht über die menschliche Entwicklung, UN-Dok. A/RES/49/123 v. 17.2.1995.

⁶ Saraswathi Menon, ehemalige Kollegin von Haq, persönliches Interview mit der Verfasserin, New York, 2.5.2012.

⁷ Zitiert in Chris Brazier, The New Deal. Interview with Mahbub ul Haq, New Internationalist Magazine, 262. Jg., 12/1994, S. 2.

⁸ UNDP, Human Development Report 1990, Oxford 1990, S. 9.

Haq war sich der Bedeutung, die messbaren Entwicklungsindikatoren entgegengebracht wird, bewusst und bot mit dem HDI eine strategische Vereinfachung an.

möglichkeiten erweitern kann«⁹. Diese Wahlmöglichkeiten umfassen zunächst, ein langes und gesundes Leben zu führen. Bildung sowie Zugang zu Ressourcen, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, beinhalten aber auch politische Freiheit und die Wahrung von Menschenrechten.¹⁰ Die numerische Operationalisierung der Wahlmöglichkeiten erfolgt im HDI, einem zusammengesetzten Index, der auf drei messbaren Variablen beruht: Lebenserwartung (als Indikator für Gesundheitsfürsorge, Ernährung und Hygienestandards), Alphabetisierungsrate und durchschnittlich absolvierte Schuljahre (als Indikator für Bildung) sowie BSP pro Kopf (als Indikator für Lebensstandard und Zugangsmöglichkeiten).¹¹ Haq war sich der Bedeutung, die messbaren Entwicklungsindikatoren entgegengebracht wird, bewusst und bot mit dem HDI eine strategische Vereinfachung an, »die genauso gewöhnlich wie das BSP sein sollte, aber für bessere Dinge steht«¹². Außerdem machte es der HDI möglich, eine Rangliste der UN-Mitgliedstaaten aufzustellen. Haq nutzte diese Liste sehr strategisch, hob einzelne Mitgliedstaaten als Positiv- oder Negativ-Beispiele hervor und zeigte, welche Unterschiede traditionelle Entwicklungsindikatoren und der HDI im Vergleich zweier Staaten mit vergleichbarer Bevölkerungsgröße bei stark unterschiedlichem Jahreseinkommen aufweisen. Vor allem zeigte diese Rangliste, dass auch geringes Einkommen zu einer hohen Stufe menschlicher Entwicklung führen kann.¹³

Schließlich war auch Haqs Timing bei der Einführung seiner Idee im Jahr 1990 entscheidend: Menschliche Entwicklung eröffnete eine auf Menschen und soziale Sektoren ausgerichtete Entwicklungsperspektive, die im Gegensatz zu den vielfach kritisierten Strukturanpassungsprogrammen der Internationalen Finanzinstitutionen in den achtziger Jahren stand. Außerdem nutzte Haq die Symbolkraft der friedlichen Revolutionen in Osteuropa und das Ende des Kalten Krieges als Möglichkeit, den Menschen in das Zentrum von Entwicklung zu rücken.

Francis Deng und Binnenvertriebene

Im Gegensatz zu Flüchtlingen, die in anderen Ländern Zuflucht suchen, bleiben Binnenvertriebene in ihren Heimatländern. Beide Gruppen sind Vertriebene, mit allen Problemen, die derartige Situationen mit sich bringen. Aber nur für Flüchtlinge gibt es internationale Schutzbestimmungen durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und deren Protokoll von 1967. Binnenvertriebene sind jedoch von der Unterstützung ihres Heimatlands und damit von denselben Behörden abhängig, die mitunter verantwortlich dafür sind, dass sie vertrieben wurden oder zumindest nicht in der Lage waren, die Vertreibung zu verhindern.

Aufgrund ihres Verbleibs im Heimatland waren Binnenvertriebene lange kein Thema für die internationale Politik. Insbesondere während des Ost-West-Konflikts galt die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten als grundlegendes Prinzip der UN, niedergelegt in Artikel 2 Ziffer 7 UN-Charta. In den achtziger Jahren begann jedoch eine Gruppe von Menschenrechtsorganisationen, sich für die Belange der Binnenvertriebenen einzusetzen. Die NGO ›Refugee Policy Group‹ veröffentlichte im Jahr 1982 zum ersten Mal Zahlen zu Binnenvertriebenen und konnte deren sprunghaften Anstieg auf 24 Millionen im Jahr 1991 nachweisen.¹⁴ Diese Zahlen ließen UN-Mitarbeiter aufhorchen und führten mit beständiger Lobbyarbeit einer NGO-Koalition im Jahr 1992 zur Schaffung des Mandats des Beauftragten des Generalsekretärs für Binnenvertriebene im Rahmen der damaligen Menschenrechtskommission.

Francis Deng wurde der erste Beauftragte für Binnenvertriebene und schaffte es durch seine Idee der Souveränität als Verantwortung, die Unterstützung und den Schutz von Binnenvertriebenen auf internationaler Ebene zu verankern. Eine besondere Rolle spielten hierbei die von Deng entwickelten ›Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen‹ (Guiding Principles on Internal Displacement), die praktische Richtlinien für die Unterstützung, den Schutz, die Rückkehr und die Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen enthalten.¹⁵

Dengs Position als ›Insider-Outsider‹

Dengs Mandat beruhte auf einer Reihe von Resolutionen der Menschenrechtskommission, die aber größtenteils vage formuliert waren.¹⁶ Dieser Umstand ermöglichte es Deng, sein Mandat nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Gleichzeitig standen dem Mandatsträger praktisch keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung. Es gelang Deng jedoch, die Unterstützung seines damaligen Arbeitgebers, der Brookings Institution, zu gewinnen. Diese Unterstützung wurde im Jahr 1994 durch das ›Project on Internal Displacement‹ institutionalisiert. Damit positionierte sich Deng zwischen den zweiten und den dritten UN. In seiner offiziellen Funktion als Sonderbeauftragter in den zweiten UN hatte er Zugang zu den höchsten Bediensteten des UN-Sekretariats und den Staatenvertretern. Durch die Finanzierung durch eine der dritten UN zuzurechnenden NGO bewahrte er sich einen hohen Grad an Unabhängigkeit.

Der Entstehungsprozess der ›Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen‹ zeigt eindrücklich, wie Deng seine Rolle als ›Insider-Outsider‹ nutzen konnte. Deng wurde 1996 von der Menschenrechtskommission damit beauftragt, ein geeignetes Regelwerk für den Schutz Binnenvertriebener zu entwerfen. Die Leitlinien sind das Ergebnis eines zweijährigen Aushand-

Francis Deng schaffte es durch seine Idee der Souveränität als Verantwortung, den Schutz von Binnenvertriebenen auf internationaler Ebene zu verankern.

lungsprozesses, der darauf angelegt war, möglichst viele Akteure in allen drei UN einzubinden. Als sie der Menschenrechtskommission im März 1998 vorgestellt wurden, fanden sie Unterstützung in den zweiten und dritten UN, die insbesondere auf den praktischen Mehrwert des Dokuments für ihre tägliche Arbeit verwiesen. Die Lobbyarbeit von Deng und seinem Team sowie der NGO-Koalition gipfelte in der Resolution 1998/50, in welcher die Leitlinien zur Kenntnis genommen wurden.¹⁷ Seither fanden die Leitlinien breite Anerkennung in den ersten UN, wurden von einer Vielzahl an UN-Organisationen, wie etwa dem Hohen Flüchtlingskommissar UNCHR, umgesetzt, und dienten als Grundlage für 29 nationale und sechs regionale Richtlinien und Gesetze.¹⁸

Dengs Persönlichkeit

Obwohl Deng durch seine Grenzgänger-Position über den notwendigen Spielraum verfügte, war es seine Persönlichkeit, die es ihm ermöglichte, diesen Spielraum erfolgreich zu nutzen. Deng wuchs im Haushalt des Ngok-Dinka-Führers Deng Majok in Abyei, Sudan, auf. Obwohl die ethnische Gruppe der Dinka zum größten Teil im heutigen Südsudan lebt, haben die Ngok Dinka seit Generationen in der strategisch wichtigen Grenzregion zwischen Norden und Süden gesiedelt. Dengs Familie besetzte seit langer Zeit traditionelle Führungspositionen und die hochrangigen Mitglieder seines Clans dienten als Mediatoren in lokalen Konflikten. Diese Faktoren beeinflussten Dengs Sozialisation maßgeblich. Deng wurde zu einem anerkannten Anthropologen über die Dinka. Diese Expertise brachte ihm die Anerkennung als Experte für afrikanische Werte ein, welche zum Beispiel durch das Buch ›Human Rights in Africa‹¹⁹ und seine Leitung des Afrika-Projekts an der Brookings Institution ab 1988 unter Beweis gestellt wurde.

Im Laufe seiner Karriere absolvierte Deng Stationen in allen drei UN: Er arbeitete im UN-Sekretariat, vertrat in den siebziger Jahren sein Heimatland Sudan als Botschafter und wurde schließlich Forscher in unterschiedlichen Institutionen. Deng verfügte so über eine berufliche Sozialisation in allen drei UN und konnte sich deren unterschiedlichen Zusammenhängen und Adressaten bewusst anpassen. Seine Expertise im Bereich afrikanischer Werte diente ihm als Quelle zusätzlicher Legitimation.

Beobachter und Kolleginnen bezeichneten Dengs Stil in der Rolle als Beauftragter für Binnenvertriebene als grundsätzlich nicht konfrontativ. Er selbst schätzt sein Verhalten ähnlich ein und hebt zudem hervor, dass der Dialog mit Regierungen den Grundstein seines Mandats bildet.²⁰ Zum Beispiel konnte Deng nur jene Länder besuchen, die ihn offiziell eingeladen hatten. Damit war er vom Kooperationswillen der Mitgliedstaaten abhängig. Deng ist überzeugt, dass sein nicht-konfrontativer Stil, Ausdruck einer

gering ausgeprägten Aufgabenorientierung, die richtige Strategie war, um für die Anliegen der Binnenvertriebenen Gehör zu finden²¹ – eine Einschätzung, die Akteure aus den ersten UN unterstützen. In den zwölf Jahren seines Mandats konnte Deng insgesamt 23 Länder mit einer großen Anzahl von Binnenvertriebenen besuchen. Wie Deng zusammenfasst: »Viele Länder, von denen wir dachten, dass sie mich niemals einladen würden, taten dies nach und nach, als sie sahen, wie das Mandat ausgeübt wurde.«²².

Dengs Kolleginnen und Kollegen in den zweiten und dritten UN sind sich hingegen uneinig, ob seine gering ausgeprägte Aufgabenorientierung hilfreich für die Ausübung des Mandats war. Obwohl Deng durch seinen diskreten Stil Zugang zu vielen Bedürftigen fand, zeigten sich einige NGOs von Dengs fehlender Konfrontation mit unkooperativen Regierungen enttäuscht.²³ Dengs Herangehensweise brachte ihn weit, er profitierte aber auch von der engen Zusammenarbeit mit der Menschenrechtsexpertin Roberta Cohen. So formulierte Cohen häufig die kritischeren Kommentare, die Deng selbst nicht artikuliert hätte. Es ist also möglich, dass Wesenszüge, die für

Obwohl Deng durch seinen diskreten Stil Zugang zu vielen Bedürftigen fand, zeigten sich einige NGOs von Dengs fehlender Konfrontation mit unkooperativen Regierungen enttäuscht.

9 UNDP, Human Development Report, a.a.O. (Anm. 8), S. 1.

10 Ebd.

11 Vgl. Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development: How the Focus of Development Economics Shifted from National Income Accounting to People-Centred Policies*, New York 1995, S. 57.

12 Haq zitiert in Amartya Sen, *Interview on the Human Development Report 2010*, <http://vimeo.com/16439165>, Zeit: 00:39–00:44.

13 UNDP, Human Development Report, a.a.O. (Anm. 8), S. 2.

14 Vgl. ECOSOC, *Report on Refugees, Displaced Persons and Returnees*, UN Doc. E/1991/109/Add.1 v. 27.7.1991.

15 Menschenrechtskommission, *Bericht des Beauftragten des Generalsekretärs, Herrn Francis M. Deng, vorgelegt gemäß Resolution 1997/39 der Kommission, Addendum: Leitlinien betreffend Binnenvertriebenen*, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 18.2.1998.

16 Human Rights Commission, UN Doc. E/CN.4/RES/1993/95 v. 11.3.1993; UN Doc. E/CN.4/RES/1995/57 v. 3.3.1995; UN Doc. E/CN.4/RES/1996/52 v. 19.4.1996; UN Doc. E/CN.4/RES/1997/39 v. 11.4.1997.

17 Human Rights Commission, *Resolution 1998/50*, UN Doc. E/CN.4/RES/1998/50 v. 17.4.1998.

18 Drei weitere nationale Richtlinien sind gegenwärtig in Vorbereitung. Vgl. Brookings-LSE Project on Internal Displacement, *IDP Laws and Policies Index 2015*, www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/idp-policies-index.

19 Abdullahi Ahmed An-Na'im/Francis M. Deng (Eds.), *Human Rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives*, Washington, D.C. 1990.

20 Francis Deng, *Interview mit der Verfasserin über seine Zeit als Sonderbeauftragter für Binnenvertriebene*, New York, 1.5.2012.

21 Ebd.

22 Ebd.

23 Thomas G. Weiss/David A. Korn, *Internal Displacement: Conceptualization and Its Consequences*, London 2006, S. 49f.

den Erfolg als Akteur des Wandels notwendig sind und über die eine Person nicht verfügt, stattdessen von einer Kollegin oder einem Kollegen eingebracht werden.

Souveränität als Verantwortung

Mit der Idee von Souveränität als Verantwortung konnte Deng die entscheidende Frage seines Mandats beantworten: Wie können internationale Schutzverpflichtungen für Binnenvertriebene mit dem Prinzip nationaler Souveränität in Einklang gebracht werden? Deng betonte, dass die Verantwortung für den Schutz von Binnenvertriebenen auf nationaler Ebene liegt. Souveränität beinhaltet damit eine grundsätzliche Verantwortung für seine Bevölkerung, deren Grundbedürfnisse erfüllt werden müssen. Wenn ein Souverän diese Verpflichtungen gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern nicht erfüllt, verliert seine Souveränität ihre Unverletzlichkeit und die Verantwortung für den Schutz und die Versorgung der Binnenvertriebenen geht auf die internationale Ebene über.

Souveränität als Verantwortung verband zwei entscheidende Neuformulierungen nationaler Souveränität, die zu Beginn der neunziger Jahre von Bedeutung waren: Souveränität sollte für und durch das Volk ausgeübt werden. Außerdem setzte Deng diese Idee verantwortungsbewusster Souveränität und die damit verbundenen Menschenrechtsnormen in den afrikanischen Kontext. Deng betonte, dass die Rechte des Individuums auch im kollektiv ausgerichteten afrikanischen Wertesystem Priorität haben.²⁴ Mit der Aufnahme afrikanischer Beweggründe trat Deng der möglichen Kritik, Menschenrechte seien nicht universell, entgegen. Sein afrikanischer Hintergrund unterstrich die Authentizität dieser Perspektive.

Durch Dengs Idee der Souveränität als Verantwortung wurden die Bedürfnisse der Binnenvertriebenen von einem Randthema zu einem wesentlichen Bezugspunkt der internationalen Menschenrechtsagenda. Gleichzeitig blieb Souveränität an den Staat gebunden und konnte so von den betroffenen Regierungen anerkannt werden. Souveränität als Verantwortung gehört außerdem zu den Ursprüngen der internationalen Norm der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P).

Fazit

Die Beispiele von Haq und Deng zeigen deutlich die lohnenswerte Perspektive auf zeitweilige UN-Bedienstete, um Akteure des Wandels im UN-System zu identifizieren. Haqs Idee der menschlichen Entwicklung bot eine Alternative zu entwicklungsrechtlichen Maßnahmen, die nur auf das Bruttosozialprodukt ausgerichtet waren und verfügte mit dem Index der menschlichen Entwicklung über einen innovativen Indikator. Haqs Persönlichkeit vereinte

relevante soziale und berufliche Erfahrungen mit einer ausgeprägten Aufgabenorientierung, die sich in einer Bereitschaft zur Konfrontation niederschlug. Dengs Idee, die Bedürfnisse der Binnenvertriebenen mit verantwortungsbewusster Souveränität zu verbinden, sprach Akteure in allen drei UN an. Sein Hintergrund als Dinka-Experte, seine facettenreiche berufliche Karriere und sein dialogorientierter Verhandlungsstil waren geeignet, diese Idee zu verbreiten. In Situationen, die mehr Konfrontation verlangten, konnte er sich auf seine Kollegin Roberta Cohen verlassen.

Haq und Dengs Zugang zu Entscheidungsträgern in den ersten UN und ihre Positionen an der Grenze zwischen den zweiten und dritten UN ermöglichten es ihnen, persönliche Wesenszüge kreativ einzusetzen und eröffneten Konsultationsprozesse mit den dritten UN. Diese Art von Positionen und Mandaten können so zu wichtigen Quellen der Innovation in der UN-Bürokratie werden – vorausgesetzt, sie werden mit den richtigen Personen besetzt.

Es ist dabei wichtig anzumerken, dass es gerade im Bereich der von Haq und Deng ausgefüllten Insider-Outsider-Positionen, also der Gruppe der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs, der Berater und der Sonderberichterstatter, erheblichen Besetzungsspielraum gibt. Obwohl in deren Auswahlprozess nationale Quoten eine Rolle spielen, verfügt der UN-Generalsekretär in der Berufung seiner Sondergesandten ebenso wie die Leiterinnen und Leiter von Sonderorganisationen, Programmen und Fonds der Vereinten Nationen bei der Rekrutierung ihrer Berater über viel Flexibilität. Ferner wurde die Auswahl der Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats dahingehend reformiert, dass nun eine fünfköpfige Kommission Bewerberinnen und Bewerber, die von Akteuren aus allen drei UN vorgeschlagen werden und sich auch initiativ um einen Posten bemühen können, aufgrund von Kriterien wie Expertise, Unabhängigkeit und persönlicher Integrität ausgewählt.²⁵ Hier könnten sich somit die am Auswahlprozess beteiligten Akteure von den Beispielen in diesem Artikel sowie ihren Eigenschaften leiten lassen und dazu beitragen, dass vermehrt Akteure des Wandels Zugang zur UN-Bürokratie finden.

Haq und Dengs Zugang zu Entscheidungsträgern in den ersten UN und ihre Positionen an der Grenze zwischen den zweiten und dritten UN ermöglichten es ihnen, persönliche Wesenszüge kreativ einzusetzen und eröffneten Konsultationsprozesse mit den dritten UN.

Gerade im Bereich der von Haq und Deng ausgefüllten Insider-Outsider-Positionen gibt es erheblichen Besetzungsspielraum.

²⁴ Vgl. Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C. 1996, S. 5.

²⁵ Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/5/1 v. 18.7.2007.