

# Der Aufstieg Hochrangiger Gruppen: Ein Erfolgsmodell?

Innerhalb der vergangenen 25 Jahre sind Hochrangige Gruppen ein immer beliebteres Instrument der Vereinten Nationen geworden. Die UN-Generalsekretäre haben verstärkt auf deren Arbeit zurückgegriffen, um institutionelle und politische Reformen voranzutreiben. Dieser Beitrag analysiert die Erfahrungen, die die UN mit diesen Gruppen gemacht haben, und beleuchtet, wie sie zukünftig am effektivsten eingesetzt werden können.



**Sebastian von Einsiedel**, geb. 1972, ist Direktor des Centre for Policy Research der Universität der Vereinten Nationen (UNU) und war Mitglied des wissenschaftlichen Mitarbeiterstabs der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel.



**Alexandra Pichler Fong**, geb. 1973, ist Teamleiterin der Policy Planning Unit in der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (DPA) bei den Vereinten Nationen und derzeit auf Forschungsurlaub an der Stanford University tätig.

*Der Beitrag gibt die Meinung der Autorin und des Autors wieder, nicht unbedingt die Ansichten der Vereinten Nationen.*

**D**er Amtsantritt von António Guterres als neunter UN-Generalsekretär am 1. Januar 2017 ist ein guter Zeitpunkt, um die Erfahrungen der Vereinten Nationen mit Hochrangigen Gruppen aus 50 Jahren in den Blick zu nehmen. Wie ist der Bedeutungszuwachs dieser Gruppen zu erklären und worin liegt ihre Besonderheit? Warum sind einige Gruppen erfolgreicher als andere? Und was sind die Gründe für ihren unterschiedlichen Einfluss?

Die Analyse beruht auf einer Datenbank\*, die von den Autoren zu allen Hochrangigen Gruppen erstellt wurde – angefangen von der Pearson-Kommission für internationale Entwicklung (1969)<sup>1</sup> – sowie einigen wissenschaftlichen Beiträgen (vor allem von Edward C. Luck<sup>2</sup>, Gareth Evans<sup>3</sup> und Ramesh Tha-

kur<sup>4</sup>). Darüber hinaus wurden Interviews mit Personen geführt, die in einem oder mehreren UN-Gremien<sup>5</sup> tätig waren, und eigene Erfahrungen aus der Mitwirkung in Hochrangigen Gruppen eingebracht.

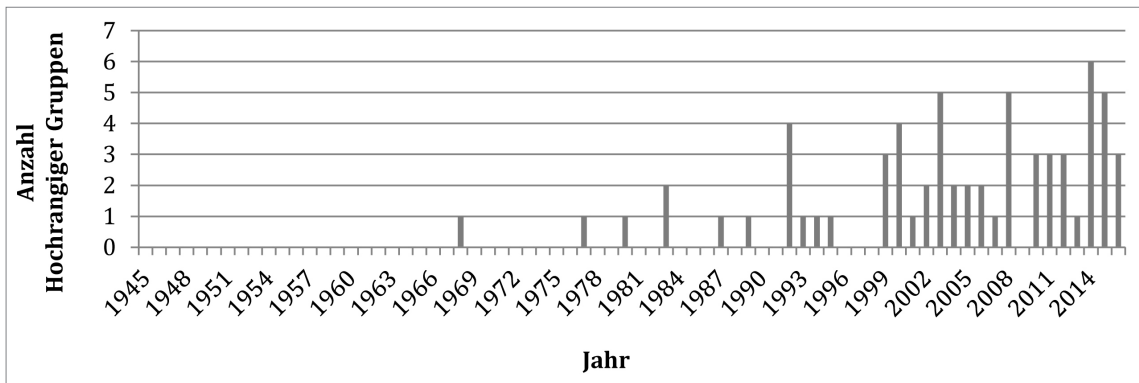
## Der Aufstieg Hochrangiger Gruppen

Allen Hochrangigen Gruppen ist gemein, dass sie international besetzt sind, Unabhängigkeit genießen und für einen begrenzten Zeitraum eingerichtet werden. Sie sollen sich gezielt UN-relevanten Herausforderungen annehmen und schließlich ihre Ergebnisse in einem Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen vorstellen. Darüber hinaus unterscheiden sich ihre Reichweite und Wirkungsbereiche erheblich. Einige sind damit beauftragt, große weltpolitische Herausforderungen (etwa nukleare Abrüstung) anzugehen, während andere sich sehr spezifischen Fragen (etwa Wasser) widmen. Manche wiederum sind Beratungsgremien, die sich auf die Optimierung der Arbeitsabläufe und Verfahren<sup>6</sup> konzentrieren, während andere investigativer Natur sind, Fälle von Versagen der UN beleuchten und Agenden für systemische Reformen aufstellen.<sup>7</sup> Etwa die Hälfte aller Hochrangigen Gruppen wurde von UN-Generalsekretären eingerichtet. Von den restlichen Gruppen wurden 13 von UN-Mitgliedstaaten, zehn von anderen UN-Organisationen, sieben von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und zwei von ehemaligen Staatschefs eingesetzt.

## Bedeutende Entwicklungen

Seit der Einrichtung der ersten Hochrangigen Gruppe in den späten sechziger Jahren sind drei bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen: Erstens ist

## Einrichtung Hochrangiger Gruppen und Überprüfungskommissionen seit 1945



Zusammenstellung: von Einsiedel und Pichler Fong.

ein dramatischer Anstieg in der Einrichtung solcher Gruppen seit den späten neunziger Jahren festzustellen. Von den insgesamt 65 Hochrangigen Gruppen, die seit der Gründung der UN ihre Arbeit aufgenommen haben, wurden 51 in den letzten 20 Jahren von Kofi Annan und Ban Ki-moon einberufen, davon allein 18 während Bans zweiter Amtszeit. Zweitens wird deutlich, dass im Laufe der Zeit ein Großteil der Gruppen von den Generalsekretären selbst eingesetzt wurde, was die verstärkte Rolle der Amtsträger als ›Normunternehmer‹ widerspiegelt. Seit dem Jahr 2010 initiierte Ban 18 von 24 Hochrangigen Gruppen – meist aus eigenem Antrieb heraus und nicht aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung.<sup>8</sup> Als dritter Trend ist zu erkennen, dass sich die meisten der frühen Gruppen bis Anfang des neuen Jahrtausends noch mit übergeordneten Fragen zu Frieden, Entwicklung und Global Governance beschäftigten, während viele der neueren Gruppen sehr spezifische Fragen (etwa den Zugang zu Medikamenten) behandeln.

## Der Einfluss Hochrangiger Gruppen

Einige Hochrangige Gruppen haben bedeutende Veränderungen bewirkt, waren nachhaltig einflussreich und gelten im UN-Diskurs als wichtige Referenzpunkte.

## Nachhaltige Entwicklung

Im Bereich Entwicklung gilt die Pearson-Kommission als Wegbereiter für den allgemein anerkannten Zielwert für staatliche Entwicklungshilfe von 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Hochrangige Gruppe für globale Nachhaltigkeit (2010), die der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987), der sogenannten Brundtland-Kommission, nachfolgte, verwies damals mit Blick auf die im Jahr 2015 auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) darauf, dass ein neuer qualitativer Ent-

\* Ein besonderer Dank gilt Sebastian Bruhn für seine wertvolle wissenschaftliche Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags und der Zusammenstellung der Datenbank aller Hochrangigen Gruppen.

- Die Autoren haben in der Datenbank Hochrangige Gruppen, internationale Kommissionen, unabhängige Beratungsgremien, Überprüfungsgruppen und ähnliche Gremien berücksichtigt, die vom UN-Generalsekretär und anderen UN-Organisationen, Regierungen, nichtstaatlichen Organisationen oder renommierten ehemaligen Politikerinnen und Politikern eingerichtet wurden. Die Jahresangaben in Klammern beziehen sich auf das Jahr der Veröffentlichung der Abschlussberichte.
- Edward C. Luck, Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform, in: *International Studies Perspectives*, 1. Jg., 1/2000, S. 89–104; Edward C. Luck, UN Reform Commissions: Is Anyone Listening?, Keynote Speech, Conference on ›The Ideas Institutional Nexus‹, University of Waterloo, 16. Mai 2002.
- Gareth Evans, Commission Diplomacy, in: Andrew F. Cooper/Jorge Heine/Ramesh Thakur (Eds.), *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford 2013.
- Ramesh Thakur, High Level Panels, in: Jacob Katz Cogan/Ian Hurd/Ian Johnstone (Eds.), *Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford 2016.
- Die Autoren danken Kiyoshi Adachi, Rahul Chandran, Elizabeth Cousens, Karina Gerlach, Bruce Jones, Renato Mariani, Steve Stedman und Gizem Sucuoglu für ihre Zeit und Einblicke.
- Siehe beispielsweise die Hochrangige Beratungsgruppe zur Prüfung der Kostenerstattungsätze für die truppenstellenden Länder und anderer damit zusammenhängender Fragen (2012).
- Siehe etwa die Unabhängige Untersuchungskommission zum Verhalten der Vereinten Nationen während des Völkermords in Ruanda (1994) und den Unabhängigen Untersuchungsausschuss für das Programm der Vereinten Nationen ›Öl für Lebensmittel‹ (2005).
- Von den 17 Hochrangigen Gruppen, die von Ban Ki-moon eingesetzt wurden, hatten nur vier ein zwischenstaatliches Mandat.

wicklungsrahmen notwendig sei. Die Gruppe lieferte damit einen Vorboten für die Verabschiedung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) im Jahr 2015. Die Hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015 (2012) spielte eine wichtige Rolle bei der Überwindung bestehender Differenzen und der Ausarbeitung der SDGs.

### Frieden und Sicherheit

Auf dem Gebiet Frieden und internationale Sicherheit stellte die Sachverständigengruppe für die Frie-

## Befragt nach der Priorität seines Mandats, antwortete António Guterres mit den Worten: »Prävention, Prävention, Prävention«.

---

denmissionen der Vereinten Nationen, die sogenannte Brahimi-Gruppe, in ihrem Bericht im Jahr 2000 eine Doktrin zur robusteren Friedenssicherung vor. Ihre Forderung nach einer Stärkung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) führte zur Einrichtung von beinahe 200 neuen Stellen.<sup>9</sup> Fünfzehn Jahre später stand die Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (2015) vor einigen Herausforderungen, vor denen bereits die Brahimi-Gruppe im Bereich UN-Friedenssicherung stand. Beispielsweise inwiefern der Einsatz von Gewalt mit den Prinzipien der UN-Friedenssicherung in Einklang gebracht werden kann. Darüber hinaus überprüfte die Gruppe die Möglichkeiten zur Verbesserung der Kapazitäten, der Leistung und der Planungsprozesse von Friedensmissionen hinsichtlich ihrer zunehmenden Entsendung in Gebiete, in denen es keinen Frieden zu sichern gibt.

Nachdem in den 2000er Jahren Konflikte in einigen Staaten erneut aufflammten, gelang es dem Sachverständigenbeirat für die Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung (2015), mit seinem Bericht ein Umdenken in der Praxis der UN-Friedenskonsolidierung zu initiieren. Angelehnt an frühere Gruppen, wie die Carnegie-Kommission für

die Verhütung tödlicher Konflikte (1994) und die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (2004)<sup>10</sup>, rückten sowohl die Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen als auch der Sachverständigenbeirat den Aspekt der Prävention in den Mittelpunkt. Befragt nach der obersten Priorität seines Mandats, antwortete der neue Generalsekretär Guterres mit den Worten: »Prävention, Prävention, Prävention«<sup>11</sup>.

### Schutz der Zivilbevölkerung

Beim Schutz der Zivilbevölkerung beeinflussten zwei von Annan einberufene Untersuchungskommissionen – die Unabhängige Untersuchungskommission zum Verhalten der Vereinten Nationen während des Völkermords in Ruanda (1994) und die Kommission zur Untersuchung der Massaker von Srebrenica (1995) – die Ausrichtung humanitärer Interventionen. Aufbauend auf deren Untersuchungsergebnissen und den aus Kosovo gezogenen Lehren entwickelte die Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität (2001) das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P), um die Zivilbevölkerung zukünftig vor Gräueltaten zu schützen. Das Konzept wurde schließlich im Jahr 2005 von der UN-Generalversammlung einstimmig verabschiedet. Der Bericht der Gruppe zur internen Überprüfung der Maßnahmen der Vereinten Nationen in Sri Lanka (2012) führte zu einer erneuten Priorisierung der Menschenrechte bei allen Aktivitäten der Vereinten Nationen.

### Institutionelle Reformen

Die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel genoss wahrscheinlich die größte Aufmerksamkeit. Teilweise ist dies darauf zurückzuführen, dass sich viele Staaten von dieser Kommission eine Reform des UN-Sicherheitsrats erhofft hatten. Zu dieser kam es bekanntlich nicht, doch das Gremium legte eine Reihe anderer institutioneller Reformvorschläge vor, die schließlich umgesetzt wurden. Dazu gehören die Einrichtung der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) und des Menschenrechtsrats. Diese Reformprozesse trugen entscheidend dazu bei, dass sich die amerikanische

<sup>9</sup> William J. Durch/Victoria K. Holt/Caroline R. Earle/Moira K. Shanahan, *The Brahimi Report and the Future of Peace Operations*, The Henry L. Stimson Center, Washington, D.C., 2003.

<sup>10</sup> Zur Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel siehe Sebastian von Einsiedel, *Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen*, Vereinte Nationen (VN), 1/2005, S. 5–12.

<sup>11</sup> Evelyn Leopold, *World's Top Diplomat – It's Guterres of Portugal!*, *The World Post*, 6.10.2016.

## Einflussreiche Hochrangige Gruppen

Name der Hochrangigen Gruppe	Titel des Berichts/ Jahr der Veröffentlichung	Eingerichtet durch	Datum der Einsetzung	Vorsitz/ Ko-Vorsitz/ Anzahl der Mitglieder
<b>Kommission für internationale Entwicklung</b> Commission on International Development, Pearson Commission	<b>Der Pearson-Bericht: Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik (1969)</b> Partners in Development – Pearson Report	Robert S. McNamara Präsident der Weltbank	August 1968	Lester B. Pearson, Premierminister Kanadas 9
<b>Weltkommission für Umwelt und Entwicklung</b> World Commission on Environment and Development, Brundtland Commission	<b>Unsere gemeinsame Zukunft (1987)</b> Our Common Future	UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuellar	Dezember 1983	Gro Harlem Brundtland, Premierministerin Norwegens 21
<b>Carnegie-Kommission für die Verhütung tödlicher Konflikte</b> Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict	<b>Die Verhütung tödlicher Konflikte (1994)</b> Preventing Deadly Conflict	Carnegie Corporation New York unter Leitung von David A. Hamburg	Mai 1994	David A. Hamburg, emer. Präsident der Carnegie Corporation New York Cyrus R. Vance, ehem. US-Außenminister 16
<b>Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen</b> Panel on United Nations Peace Operations	<b>Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, Brahimi-Bericht (2000)</b> Report of the Panel on United Nations Peace Operations	UN-Generalsekretär Kofi Annan	März 2000	Lakhdar Brahimi, Sonderbeauftragter für Haiti und für Südafrika 10
<b>Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität</b> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), Axworthy-Commission	<b>Die Schutzverantwortung: Bericht der Internationalen Kommission über Intervention und Staatensouveränität (2001)</b> The Responsibility to Protect: The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty	Regierung Kanadas unter Jean Chrétien	September 2000	Gareth Evans, Präsident der International Crisis Group und ehem. Außenminister Australiens Mohamed Sahnoun, Sonderberater des Generalsekretärs 12
<b>Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel</b> High-level Panel on Threats, Challenges and Change	<b>Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung – Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (2004)</b> A More Secure World: Our Shared Responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change	UN-Generalsekretär Kofi Annan	September 2003	Anand Panyarachun, ehem. Premierminister Thailands 16
<b>Hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015</b> High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda	<b>A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development (2012)</b>	UN-Generalsekretär Ban Ki-moon	Juli 2012	Susilo Bambang Yudhoyono, Präsident Indonesiens Ellen Johnson Sirleaf, Präsidentin Liberias David Cameron, Premierminister Großbritanniens 26
<b>Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen</b> High-level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO)	<b>Unsere Stärken für den Frieden vereinen: Politik, Partnerschaft und Menschen (2015)</b> Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnerships, and People	UN-Generalsekretär Ban Ki-moon	Oktober 2014	José Ramos-Horta, ehem. Präsident Timor-Lestes Ameerah Haq, ehem. Untergeneralsekretärin für die Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze 16
<b>Sachverständigenbeirat für die Überprüfung der Architektur der Friedenskonsolidierung</b> Advisory Group of Experts on the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture	<b>The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (2015)</b>	UN-Generalsekretär Ban Ki-moon	Dezember 2014	Gert Rosenthal, ehem. Außenminister Guatemalas und Ständiger Vertreter Guatemalas bei den Vereinten Nationen 8

Zusammenstellung: von Einsiedel und Pichler Fong.

Regierung unter Präsident George W. Bush wieder stärker in den UN engagierte, nachdem die Beziehungen zwischen Washington und der Weltorganisation zuvor im Zuge des Einmarschs der USA in Irak im Jahr 2003 stark gelitten hatten.

Eine wichtige – jedoch wenig beachtete – Funktion Hochrangiger Gruppen ist, mit der Wissenschaft und mit Denkfabriken (Think Tanks) zu interagieren. So kann sichergestellt werden, dass die UN in ihrer Politikformulierung von Erkenntnissen der Wissenschaft profitieren. Einige der jüngsten Gruppen haben systematisch Beratungen mit Forschungskreisen auf der ganzen Welt geführt. Darüber hinaus hatten anerkannte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Leitung der Sekretariate einiger dieser Gruppen inne.

### Mangelnde Ergebnisse?

Nicht alle Gruppen waren erfolgreich und einige haben nur wenige Spuren hinterlassen. So hatte die Unabhängige Kommission für internationale Entwicklungsfragen (1977), die sogenannte Brandt-Kommission, vorgeschlagen, einen weltweiten Sozialpakt zwischen Nord und Süd zu schließen, der im Jahr 1981 während des Nord-Süd-Gipfels im mexikanischen Cancún bestätigt werden sollte. Der Gipfel trug jedoch vielmehr dazu bei, die weltweite Kluft zu vertiefen.

Der Kommission für menschliche Sicherheit (2003) gelang es nicht, den Diskurs innerhalb der UN neu zu gestalten oder operationell neue Ansätze anzuregen, obwohl sie mit herausragenden Persönlichkeiten besetzt war. Selbst UN-Insidern dürfte die Hochrangige Gruppe für Wahlen (2010) kein

eingesetzt. Selbst aufmerksame Beobachterinnen und Beobachter können dabei den Überblick über die zahlreichen Gruppen verlieren. Zudem erhöhte sich in den letzten Jahren die Anzahl der Gruppen, deren Mandat hochtechnische Fragen umfasst, die vielleicht ebenso effektiv und möglicherweise kostengünstiger durch andere Mechanismen hätten behandelt werden können. Der übermäßige Rückgriff auf Hochrangige Gruppen hat deren potenziellen Einfluss zweifellos vermindert.

### Fünf Erfolgsfaktoren

Konfrontiert mit politischen Herausforderungen, mag auch Guterres versucht sein, Hochrangige Gruppen zu schaffen – verbunden mit der Erwartung, diese würden kollektives Handeln mobilisieren oder zwischenstaatlichen Stillstand durch frische Denkansätze und Innovationen überwinden. Über die Einrichtung einer Gruppe sollte jedoch anhand einer realistischen Analyse dessen entschieden werden, was erreicht werden soll und kann und mit welchen Mitteln. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen auf, dass fünf Faktoren für den Erfolg Hochrangiger Gruppen entscheidend sind.

#### Bedarf und klare Zielsetzung

Bevor eine neue Gruppe eingesetzt wird, sollte festgestellt werden, ob ein ungelöstes Problem vorliegt und ob tatsächlicher Bedarf für die Einrichtung einer Gruppe besteht. Die Brahimi-Gruppe wurde eingesetzt, nachdem allgemein anerkannt wurde, dass die Friedenssicherung professionalisiert werden musste. Die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel reagierte auf die dringende Notwendigkeit, das Rollenverständnis der Vereinten Nationen hinsichtlich der kollektiven Sicherheit zu erneuern, nachdem der Irak-Krieg im Jahr 2003 die UN-Mitgliedstaaten tief gespalten hatte.

Bei anderen Gruppen ist es hingegen schwierig, überzeugende Argumente für deren Bestehen und ihre Erfolgsaussichten zu erkennen. Ein Beispiel ist die Gruppe für globale öffentliche Güter (2006), deren inhaltliche Ausrichtung und Zielgruppe vage formuliert waren. Ein weiteres Beispiel ist die Hochrangige Gruppe für Wahlen, der die Verantwortlichen für Wahlunterstützung und Demokratieförderung in internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft mit Skepsis begegneten. Sie befürchteten, der Bericht der Gruppe würde die Aufmerksamkeit auf sensible Bereiche lenken und ihre ohnehin schwierige Arbeit in diesen Bereichen erschweren.

## Der übermäßige Rückgriff auf Hochrangige Gruppen hat deren potenziellen Einfluss zweifellos vermindert.

Begriff sein, obwohl diese einen aufschlussreichen Bericht zu Integrität bei Wahlen veröffentlicht hat. Auch der Bericht der im Jahr 2014 von zwei etablierten Denkfabriken gegründeten Kommission für globale Sicherheit, Gerechtigkeit und Ordnung erregte mit seinen Vorschlägen für eine umfassende Reform der Vereinten Nationen nur wenig Aufmerksamkeit.

Der häufige Rückgriff auf Hochrangige Gruppen, der in den letzten Jahren zugenommen hat, mag mitverantwortlich dafür sein, dass einige Gruppen nur sehr geringe Wirkung erzielten. Allein seit September 2014 wurden 13 Hochrangige Gruppen



## Ausgewogene Zusammensetzung

Die Gruppenmitglieder handeln unabhängig und in ihrer Eigenschaft als Privatperson. Abgesehen von dem Wissen und den Ideen, die sie einbringen, müssen sie in der Lage sein, relevante Regierungen oder Regionen von den Empfehlungen des Gremiums zu überzeugen. Viele Gruppen verfügen heute über einen Ko-Vorsitz mit Vertreterinnen beziehungsweise Vertretern aus Nord und Süd. Damit wird der Bedeutung einer ausgewogenen Zusammensetzung mit Blick auf die politische Spaltung bei den meisten UN-Themen Rechnung getragen. Gleichzeitig – darauf verweisen auch Evans und Luck – ist die Vielfalt unterschiedlicher Weltanschauungen genauso wichtig wie die geografische Vielfalt. Viele Hochrangige Gruppen litten an einer Überrepräsentanz gleichgesinnter liberaler Internationalisten und schenkten anderen Denkschulen zu wenig Beachtung.<sup>12</sup> Eine aktuellere und verspätete Erkenntnis liegt in der Bedeutung der Geschlechterparität.

Die Besetzung des Vorsitzes beziehungsweise des Stellvertretenden Vorsitzes ist von besonderer Bedeutung, da diese Personen im Hinblick auf Repräsentation, Kommunikation und hochrangige Verhandlungen eine wichtige Rolle einnehmen. So werden viele Hochrangige Gruppen nach dem Namen ihrer oder ihres Vorsitzenden benannt. Den Vorsitzenden kommt die Aufgabe zu, innerhalb der Gruppe ein Gefühl für eine gemeinsame Zielsetzung zu schaffen und den Zusammenhalt – auch mit schwierigen Mitgliedern – aufrechtzuerhalten. Lakhdar Brahimi gilt hier zu Recht als Vorbild.<sup>13</sup>

Ebenso wichtig wie eine ausgewogene Zusammensetzung ist, wer die Forschungsarbeit leitet. Entscheidend für ein qualitativ hochwertiges Ergebnis war immer, dass eine herausragende Forschungsdirektorin beziehungsweise ein Forschungsdirektor die Leitung innehatte und von einem hauptamtlichen Sekretariat unterstützt wurde. Zu den Hochrangigen Gruppen, die sich diesbezüglich besonders hervorgetan haben, zählen die Brahimi-Gruppe, die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel und die Hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015.

## Hohe Qualität der Ergebnisse

Um an Zugkraft zu gewinnen, müssen die Hochrangigen Gruppen in ihren Berichten überzeugende Analysen mit frischen Ideen und einer originellen Argumentation kombinieren. Die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel verwies im Jahr 2004 darauf, dass in den vorangegangenen 15 Jahren mehr Bürgerkriege durch Verhandlungen beendet wurden als in den vergangenen zwei Jahrhunderten.<sup>14</sup> Sie argumentierte damit erfolgreich für einen signifikanten Ausbau der Mediationskapazitäten innerhalb der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) des UN-Sekretariats.

Empfehlungen von Hochrangigen Gruppen müssen über das hinausgehen, was in zwischenstaatlichen Gremien erreicht werden kann, aber im Rahmen des politisch Realisierbaren bleiben. Bereits in

**Viele Hochrangige Gruppen litten an einer Überrepräsentanz gleichgesinnter liberaler Internationalisten und schenkten anderen Denkschulen zu wenig Beachtung.**

---

den frühen 2000er Jahren betonte Edward Luck das »wechselseitige Verhältnis zwischen dem Ehrgeiz der formulierten Vorschläge eines Berichts und der Wahrscheinlichkeit, dass diese angenommen werden«<sup>15</sup>. Empfehlungen, die eine Reform der UN-Charta voraussetzen, sind garantiert zum Scheitern verurteilt.

Einen Fehler, den die Gruppen bei der Zusammenstellung ihrer Berichte immer wieder machen, ist, dass sie zu wenig auf Länge und Lesbarkeit achten. Dadurch fällt es politischen Entscheidungsträgern schwer, diese Berichte »zu verdauen«. Die besten Berichte Hochrangiger Gruppen sind zeitlos. Auch wenn nicht alle Empfehlungen tatsächlich umgesetzt werden, dienen sie weiterhin als wichtige Referenzpunkte und liefern auch Jahre nach ihrer Veröffentlichung Ideen und Inspirationen.

<sup>12</sup> Edward C. Luck, UN Reform Commissions: Is Anyone Listening?, a.a.O. (Anm. 2); Evans, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>13</sup> William J. Durch, Building a Better Peace Operation: Lessons from the Brahimi Report Process, The Henry L. Stimson Center, Washington, D.C., 2004.

<sup>14</sup> UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

<sup>15</sup> Edward C. Luck, Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform, a.a.O. (Anm. 2), S. 90.

### Politische Vorarbeit

Eine weitere entscheidende Voraussetzung ist ein gutes Verständnis für das politische Umfeld. Hochrangige Gruppen sollten als Mittel der sogenannten ›Track Two‹-Diplomatie verstanden werden. Dabei führen Gruppenmitglieder oder das Forschungsteam zunächst diskrete, informelle ›Vorverhandlungen‹ zu kritischen Fragen, um schließlich gemeinsam mit den nationalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern einen Kompromiss zu erzielen. Die drei Ko-Vorsitzenden der Hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten

## Hochrangige Gruppen sollten als Mittel der sogenannten ›Track Two‹-Diplomatie verstanden werden.

ten für die Entwicklungsagenda nach 2015 setzten sich in diskreten Gesprächen mit Regierungen aus verschiedenen Regionen persönlich ein, um Meinungsverschiedenheiten über kontrovers diskutierte Aspekte hinsichtlich der neuen Entwicklungsagenda zu überwinden.

Viele der in der Vergangenheit erfolgreich umgesetzten Empfehlungen, wurden von Hochrangigen Gruppen vorher mit relevanten Regierungen beraten, bevor sie in die Öffentlichkeit getragen wurden. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung hatten die Gruppen bereits jene Mitgliedstaaten identifiziert,

die bereit waren, sich als Vorreiter für die Annahme der Empfehlungen einzusetzen. Hochrangige Gruppen müssen sich demnach darüber bewusst sein, dass die Qualität ihrer politischen Vorarbeit mindestens so ausschlaggebend für die Umsetzung der Empfehlungen ist, wie die Qualität ihrer Ideen.

### Folgeaktivitäten

Die Veröffentlichung des Abschlussberichts eines Gremiums sollte als ein Zwischenergebnis und nicht als das Ende der Mission verstanden werden.<sup>16</sup> Im Fall der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel setzte Generalsekretär Annan innerhalb seines Büros ein mit der Umsetzung der Empfehlungen beauftragtes Team ein, das dem stellvertretenden Generalsekretär direkt Bericht erstattete. Im Fall des Berichts über Zivile Kapazitäten in der Konfliktfolgezeit aus dem Jahr 2013 wurde zwar ein starkes und engagiertes Team zur Weiterverfolgung eingesetzt, allerdings fehlte hier die direkte Verbindung zur obersten Führungsebene.

### Zum Potenzial Hochrangiger Gruppen

Hochrangige Gruppen haben bewiesen, dass sie sowohl für die Entstehung neuer Ideen und Normen als auch für die Durchführung von Maßnahmen und institutionellen Erneuerungen gewinnbringend sein können. Jedoch sollte keine Hochrangige Gruppe ohne eine vorherige qualitative Analyse der Zielsetzung und Umsetzungsmaßnahmen eingerichtet werden. Folgende Kriterien sind für den Erfolg einer Gruppe ausschlaggebend:

1. ihr Potenzial, auf ein ungelöstes Problem zu reagieren;
2. eine ausgewogene Zusammensetzung;
3. die Qualität ihrer Ergebnisse;
4. die politische Vorarbeit und
5. die Folgeaktivitäten.

Am wichtigsten ist jedoch, dass Hochrangige Gruppen sparsam eingesetzt werden. Der inflationäre Einsatz dieser Gruppen hat zweifellos zur Entwertung eines Instruments beigetragen, dessen Wert zumindest teilweise in seiner Seltenheit liegt. Wenn Hochrangige Gruppen zur Routine werden, wird die Öffentlichkeit ihnen keine Beachtung mehr schenken.

*Aus dem Englischen von Monique Lehmann.*

## English Abstract

Sebastian von Einsiedel · Alexandra Pichler Fong  
**The Rise of High-Level Panels: A Success Story?** pp. 10–16

Over the past quarter century, high-level panels have become an ever more popular change management tool at the United Nations. Successive UN Secretaries-General have increasingly relied on the work of such panels to push for institutional reform, drive policy adaptation, and promote normative development in virtually all of the UN's mandate areas. This article reflects on the evolving UN experience with high-level panels – particularly the marked rise in their use since the 1990s – explores the types of impact they have had and analyzes how they might prove most valuable going forward. It discusses five factors that have emerged as keys to success: the potential to address an unmet demand; balanced composition; quality of product; management of politics; and follow-up. The article concludes that panels should be used more sparingly in order to preserve them as tools whose value resides at least in part in their rarity.

<sup>16</sup> Edward C. Luck, UN Reform Commissions: Is Anyone Listening?, a.a.O. (Anm. 2), S. 3.