

feninspektoren konnten auch nach über drei Jahren Abwesenheit nicht zurückkehren, um die Abrüstung entsprechend verschiedener UN-Resolutionen zu überwachen. Der Dialog mit der Regierung in Bagdad ist zwar stärker in Gang gekommen – allein zwischen Januar und September gab es vier Gesprächsrunden –, aber Ergebnisse sind dabei keine erzielt worden. Allerdings verabschiedete der Sicherheitsrat im Mai seine Resolution 1409, mit der die Härten für die Zivilbevölkerung abgemildert werden sollen. Das Prinzip der Sanktionen wurde auf den Kopf gestellt: Während vorher alles verboten war, was nicht erlaubt war, ist jetzt alles erlaubt, was nicht verboten ist. Gleichzeitig wurde die Kontrolle über militärische Güter und solche, die zivil wie militärisch genutzt werden können (dual use), verstärkt. Das neue Sanktionsregime fällt unter das Etikett ›intelligente Sanktionen‹ (smart sanctions). »Eine weitergehende Lockerung der Sanktionen ist jedoch nach wie vor daran gebunden, daß Irak die einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats vollinhaltlich befolgt«, schreibt Annan dazu.

Aber neben den zahlreichen Brandherden – dazu gehören zudem die Spannungen zwischen den beiden Kernwaffenstaaten Indien und Pakistan – kann Annan auch Erfreuliches vermelden: die Unabhängigkeit Osttimors. Ende Mai schlossen die UN die Übergangsverwaltung (UNTAET) ab und entließen das junge Land in die Eigenständigkeit. »Dies ist eine um so bemerkenswertere Leistung, wenn man das Ausmaß der Zerstörungen berücksichtigt, die die UNTAET zu Beginn ihres Mandats vorfand, und sich klar macht, daß es in Osttimor die Institution einer nationalen Regierung zuvor nie gegeben hatte.« Auch im Kosovo übergab die UN konkrete Befugnisse an eine demokratisch gewählte Versammlung. In Sierra Leone schufen international begleitete Wahlen die Grundlage für eine »friedliche Zukunft«. Auf dem Gebiet der Friedensmissionen haben die UN demnach ein Jahr hinter sich, das keineswegs nur Stagnation und Rückschlag mit sich brachte.

III. Die Anschläge vom 11. September haben noch einmal deutlich gemacht, daß Frieden und Sicherheit nicht ohne den entschiedenen Kampf gegen Armut, Hunger und Perspektivlosigkeit zu haben sind. Denn sie bilden den Nährboden für extremistische oder terroristische Tendenzen. Von daher verwundert es kaum, wenn Annan schreibt: »Die Armutsbeseitigung ist für das System der Vereinten Nationen nach wie vor von zentraler und vorrangiger Bedeutung.« Bezugnehmend auf die auf dem Millenniumsgipfel vereinbarten Ziele (zum Beispiel Halbierung der extremen Armut bis 2015) fanden im Berichtszeitraum verschiedene bedeutsame Weltkonferenzen statt: Bei der Vierten Ministerkonferenz der WTO in Doha wurden Annan zufolge Fortschritte in Richtung auf ein »partizipativeres Handelssystem« erzielt. In Monterrey stellten die Industriestaaten höhere Entwicklungshilfe in Aussicht, und in Johannesburg wurden die vor zehn Jahren ausgehandelten Verpflichtungen auf eine nachhaltige Entwicklung bekräftigt. Ob die Verwirklichung der Millenniumsziele dadurch wahrscheinlicher geworden ist, schreibt Annan nicht, aber zwischen den Zeilen kann man lesen, daß er die Ergebnisse

– vor allem von Johannesburg – für nicht ausreichend hält, um die drängendsten Menschheitsprobleme in absehbarer Zeit wenigstens abzumildern.

IV. Einen weiteren Höhepunkt im Berichtszeitraum, der mindestens mittelbar mit dem Kampf gegen den Terror zu tun hat, weil die Verantwortlichen von Anschlägen eines Tages dort abgeurteilt werden können, stellt das Inkrafttreten des Statuts für den Internationalen Strafgerichtshof dar. Die nötige Zahl von 60 Ratifikationen war deutlich früher zusammengekommen, als die Befürworter in ihren kühnsten Erwartungen hatten annehmen können. So erlangte das Statut am 1. Juli Gültigkeit, die erste Konferenz der Vertragsstaaten fand im September in New York statt. Die wichtigsten Amtsträger werden vor August 2003 gewählt sein und nehmen bis dahin ihre Arbeit im Haag auf. Diese aus Annans Sicht erfreuliche Entwicklung wird allerdings durch die Haltung der Vereinigten Staaten überschattet. Der Generalsekretär nennt die USA nicht beim Namen in der entsprechenden Passage über die Ausnahmeregelungen, die die US-Regierung über den Sicherheitsrat für seine Staatsbürger zu erlangen sucht. Aber er appelliert eindeutig an Washington, wenn er sagt, er halte es für »ausschlaggebend, daß alle Staaten das Römische Statut annehmen, damit der Strafgerichtshof die Herrschaft des Rechts fördern« kann.

Die Verleihung des 100. Friedensnobelpreises ist eine Auszeichnung sondergleichen. Sie rundet das Bild von einem bedeutsamen und ereignisreichen Jahr ab. Vielleicht weil so viel gesehen ist, liest sich der Bericht in diesem Jahr leichter und flüssiger als sonst. Annan hat manch Überflüssiges weggelassen und in aller Kürze das Wichtigste präsentiert. Daß er sogar die Ehrung seiner Person als Friedensnobelpreisträger nirgendwo erwähnt (die Auszeichnung ging jeweils zur Hälfte an die Organisation und an den Generalsekretär), ist jedoch bestimmt kein Versehen, sondern entspricht seinem stets bescheidenen – man könnte auch sagen »noblen« – Auftreten. □

## Wirtschaft und Entwicklung

### Kein Kind zurücklassen

ASTRID HELBIG

#### **Kinder: Sondertagung der Generalversammlung – Kinderforum – Zielvorgaben – Gewährung von Fürsorge oder Einräumung von Rechten – Druck der USA**

Auf dem vom UNICEF am Sitz der Vereinten Nationen organisierten ›Weltgipfel für die Kinder‹ am 29. und 30. September 1990 verpflichtete sich die Staatengemeinschaft, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Not der Kinder auf der ganzen Erde zu lindern. 71 Staats- und Regierungschefs waren zugegen, unter ihnen der deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker. Die in New York verabschiedete ›Welt-

erklärung über das Überleben, den Schutz und die Entwicklung der Kinder‹ und der Aktionsplan zu ihrer Verwirklichung (Text: UN Doc. A/45/625 v. 18.10.1990) setzten Gesamt- und Einzelziele, die sich beispielsweise auf Impfungen und die Bekämpfung von Durchfallerkrankungen, Kinderlähmung, Guineawurmkrankheit oder Jodmangelkrankheiten bezogen. Zur Überprüfung der Umsetzung der Vorgaben sollte im Jahre 2001 eine Sondergeneralversammlung stattfinden, wie die Generalversammlung in ihrer Resolution 51/186 am 16. Dezember 1996 beschloß. Im Herbst 2000 wurde die Tagung auf die Zeit vom 19. bis 21. September 2001 festgesetzt – ein Termin, der auf Grund der Ereignisse des 11. September verschoben werden mußte.

Tatsächlich fand die *Sondertagung der Generalversammlung über Kinder* dann vom 8. bis 10. Mai 2002 in New York statt; es war die 27. Sondergeneralversammlung der UN-Geschichte. Neben den Staatenvertretern waren auch etwa 360 Kinder und Jugendliche dabei. Die deutsche Regierungsdelegation wurde von der Bundesfamilienministerin geleitet (vgl. Christine Bergmann, Kinderrechte sind Menschenrechte. Rede der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor der 27. UN-Sondergeneralversammlung (9. Mai 2002), VN 5/2002 S. 182).

I. Auf dieser Nachfolgekonferenz wurde eine weltweite Bilanz der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen gezogen. Zur Vorbereitung waren von den Staaten Berichte an die Vereinten Nationen zur Umsetzung der Beschlüsse des Gipfels von 1990 erstellt worden, die in einen Gesamtbericht des Generalsekretärs unter dem auf das »Wir, die Völker...« der UN-Charta anspielenden Titel ›Wir, die Kinder‹ eingegangen sind (A/S-27/3).

Ein Novum in der Geschichte der Weltorganisation war die erstmalige Teilnahme von Kinder- und Jugenddelegierten. So gehörten Kinder und Jugendliche nicht nur den in New York vertretenen Delegationen an, sondern haben durch zwei ihrer Repräsentanten ihre Forderungen vor der Generalversammlung anlässlich der Eröffnung auch selber vertreten können. Diese Forderungen waren von den Kinderdelegierten auf einem der Sondergeneralversammlung vorgeschalteten dreitägigen Kinderforum erarbeitet worden. Die Teilnahme der Kinder in New York hat gewiß auch die Attraktivität der Sondergeneralversammlung für die Medien erhöht. Freilich sollten bei solchen Veranstaltungen Kinder nicht in Rollen gedrängt werden, die sie nicht ausfüllen können und auch nicht ausfüllen sollen.

Nach zweijähriger Vorbereitungszeit und hektischen Verhandlungen noch in der Schlußphase wurde in der Nacht zum 11. Mai mit Resolution S-27/2 das Schlußdokument der Sondergeneralversammlung ›Eine kindergerechte Welt‹ (A World Fit For Children) ohne förmliche Abstimmung verabschiedet. In ihm werden gemeinsame Ziele und Strategien für das nächste Jahrzehnt festgelegt; wie üblich, ist es in ›Erklärung‹ und ›Aktionsplan‹ aufgegliedert.

In der Erklärung wird eingangs Rückschau auf das seit dem Weltkindergipfel Erreichte gehalten: »Das Leben von Millionen junger Men-

schen konnte gerettet werden, mehr Kinder als je zuvor besuchen Schulen, mehr Kinder wirken an Entscheidungen mit, die ihr Leben betreffen, und wichtige Übereinkünfte zum Schutz der Kinder wurden geschlossen. Die Errungenschaften und Fortschritte waren jedoch ungleich verteilt, und zahlreiche Hindernisse bestehen weiter, insbesondere in den Entwicklungsländern. Das Ziel einer besseren Zukunft entzieht sich nach wie vor der Verwirklichung, und das bisher Erreichte ist hinter den staatlichen Verpflichtungen wie auch hinter den auf internationaler Ebene gemachten Zusagen zurückgeblieben.« Sodann werden zehn recht allgemeine Grundsätze formuliert:

- »Kinder an erste Stelle setzen.«
- »Die Armut bekämpfen: in Kinder investieren.«
- »Kein Kind zurücklassen.«
- »Für jedes Kind sorgen.«
- »Jedem Kind Zugang zur Bildung geben.«
- »Kinder vor Schaden und Ausbeutung schützen.«
- »Kinder vor Kriegen schützen.«
- »HIV/Aids bekämpfen.«
- »Den Kindern zuhören und ihre Teilhabe gewährleisten.«
- »Die Erde für die Kinder schützen.«

Der Aktionsplan enthält zahlreiche konkrete Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen. Beabsichtigt ist unter anderem,

- die Sterblichkeit der Kinder unter fünf Jahren bis 2010 um ein Drittel und bis 2015 um zwei Drittel zu senken;
- die Müttersterblichkeit bis 2015 um drei Viertel zu senken;
- Unter- und Mangelernährung abzubauen, die Hygiene zu verbessern und Zugang zu sauberem Trinkwasser zu schaffen;
- die Einschulungsquote bis 2010 auf 90 vH zu erhöhen;
- für Mädchen und Jungen bis zum Jahre 2015 gleiches Recht auf Bildung zu gewährleisten;
- Kinder vor Gewalt, Mißbrauch, Vernachlässigung und sexueller Ausbeutung zu schützen;
- die Kinderarbeit zu bekämpfen;
- den Anteil der mit HIV infizierten Neugeborenen bis 2010 um die Hälfte zu senken.

II. In den Verhandlungen der Staatenvertreter gab es eine Reihe kritischer Punkte. Sie betrafen vor allem die Verankerung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes im Schlußdokument, die Themen Familienplanung und reproduktive Gesundheit, die Abschaffung der Todesstrafe, die Bekämpfung der Kinderarbeit und die Entwicklungsfinanzierung.

Ziel der westlich orientierten Länder – außer den Vereinigten Staaten – war sowohl die Bewertung der Kinderrechtskonvention als die im Prinzip einzige verbindliche Grundlage für die Förderung der Kinderrechte als auch die Herausarbeitung eines auf Rechten basierenden Ansatzes (rights-based approach) in der Formulierung des gesamten Schlußdokuments. Dieser Ansatz stand im Gegensatz zu dem von den konservativ-islamischen Ländern bevorzugten unverbindlicheren Ansatz der Fürsorge (well-

being). Die USA, die neben Somalia als einziger Staat das Übereinkommen nicht ratifiziert haben, wollten im Text des Schlußdokuments deutlich erkennen lassen, daß es neben der Kinderrechtskonvention auch andere Wege zur Umsetzung der Kinderrechte gibt. Im Ergebnis werden in der dem Aktionsplan vorangehenden politischen Erklärung beide Positionen in durchaus befriedigender Weise verbunden. Denn dort wird registriert, daß »das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, die weltweit am meisten anerkannte Menschenrechtsübereinkunft aller Zeiten, und seine Fakultativprotokolle einen umfassenden Katalog völkerrechtlicher Normen für den Schutz und das Wohl der Kinder bilden. Wir erkennen außerdem die Bedeutung der sonstigen internationalen Übereinkünfte an, die sich auf Kinder beziehen.« Ebenso durchzieht der auf die Rechte abstellende Ansatz das gesamte Dokument.

In Sachen Familienplanung und reproduktive Gesundheit befürchteten die USA, durch bestimmte Formulierungen indirekt Programmen zuzustimmen, die auch die Möglichkeit einer Abtreibung zulassen. Diese Befürchtungen rührten daher, daß in einer der Vorbereitungsstagnungen von einem kanadischen Delegierten im Hinblick auf in dem Entwurfstext enthaltene Formulierungen (»right to access to health care« und »reproductive health care services«) geäußert worden war, diese bezögen auf kanadischer Sicht Abtreibungen mit ein. In dieser Situation war es Ziel der EU-Staaten, in jedem Fall zu einem Konsensdokument zu gelangen, ohne die erreichten Positionen (agreed language) vorangegangener Konferenzen aufzugeben. Möglich war dies am Ende nur durch Aufgabe jeglicher Bezüge auf die umstrittenen Begriffe im Gegenzug für eine allgemeine Bezugnahme auf relevante frühere UN-Konferenzen wie die Vierte Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing oder die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung 1994 in Kairo.

Das EU-Ziel einer vollständigen Abschaffung der Todesstrafe für Kinder und Jugendliche konnte angesichts des Widerstands der Vereinigten Staaten nicht erreicht werden. Es ist aber gelungen, diese Frage in dem Text des Schlußdokuments in der Form eines Aufrufs zur Abschaffung der Todesstrafe (»die Regierungen ... aufordern«) zu thematisieren.

Beim Thema Bekämpfung der Kinderarbeit prallten verschiedene Konzepte aufeinander. Der Konsentext, der die Zustimmung der ILO hat, bringt unmißverständlich eine Verurteilung der wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern zum Ausdruck und unterstreicht die Wichtigkeit der Einbeziehung arbeitender Kinder in Bildungsprogramme und die Bedeutung der Armutsbekämpfung generell.

Was die auch bei der Sondergeneralversammlung über Kinder auftauchende Frage der Entwicklungsfinanzierung angeht, so wird im Schlußdokument anerkannt, daß die Umsetzung der Erklärung und des Aktionsplans »nicht nur neuen politischen Willen, sondern auch – in Anbetracht der Dringlichkeit und des Ernstes der besonderen Bedürfnisse der Kinder – die Mobilisierung und Veranschlagung zusätzlicher Mittel auf einzelstaatlicher wie auch auf internationaler Ebene erfordert«. Auf weitergehende Forderungen, wie im Ursprungstext formuliert, wurde

seitens der Entwicklungsländer verzichtet, da sie dann im Gegenzug den Duktus von Monterrey – also auch die Forderung nach Guter Regierungsführung und anderes – hätten akzeptieren müssen. Es ist bedenklich, daß nur sechs Wochen nach Verabschiedung des Konsenses von Monterrey auf der dortigen Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von den Entwicklungsländern (vor allem Kuba) versucht wurde, diesen zu ignorieren beziehungsweise nicht in neue Konferenzen einfließen zu lassen.

III. Ungeachtet seines Kompromißcharakters stellt das Schlußdokument eine tragfähige und brauchbare Grundlage dar, um die Kinderrechte in den kommenden Jahren voranzubringen.

Bis zum Ende der Sondergeneralversammlung war freilich nicht klar gewesen, ob es zu einem Konsensergebnis kommen würde, da vor allem die Vereinigten Staaten versuchten, wieder hinter bereits getroffene Vereinbarungen zurückzugehen. Insbesondere bei den sehr strittigen Punkten »reproduktive Gesundheit« und »Todesstrafe« drängten die USA auf Abstimmung; wäre es tatsächlich dazu gekommen, wäre das Resultat höchstwahrscheinlich zuungunsten der EU-Staaten ausgefallen.

Ferner drohte der Nahostkonflikt durch einen Resolutionsentwurf zur Situation der palästinensischen Kinder die Konferenz scheitern zu lassen. Erst massive Drohungen der USA, sich von der Konferenz zurückzuziehen, brachten die arabische Gruppe schließlich zum Einlenken. □

### Ausgegipfelt?

JOCHEN DONNER

**FAO: Fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel – Forderung nach Öffnung der Industrieländer-Märkte für Agrarprodukte – Förderung für LDC, LIFDC und NEPAD – Internationale Verrechtlichung der Nahrungsmittelsicherheit fraglich**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 27ff. fort.)

In zehn Jahren könne der Hunger vollständig besiegt sein, hieß es auf der ersten internationalen Konferenz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) über den Hunger. Das war 1974. Die Zielsetzungen zur weltweiten Ernährungssicherung wurden später realistischer; beim Welternährungsgipfel vom November 1996 wurden in der »Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit« und dem dazugehörigen »Aktionsplan« die Schritte auf diesem Weg in sieben Verpflichtungskapiteln niedergelegt. Die Staaten sollten ihre Politik darauf ausrichten, Armut und Ungleichheit zu beseitigen und den Zugang aller zu ausreichender, ernährungsadäquater und sicherer Nahrung zu verbessern. Dazu sollten Maßnahmen vor allem im Bereich der Landwirtschaftspolitik sowie des Ressourcen- und Umweltschutzes dienen. Doch selbst die gegenüber 1974 viel bescheideneren Ziele von 1996 erwiesen sich noch als zu kühn.