

VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO ■ FAO ■ UNESCO ■ ICAO ■ IBRD ■ IFC ■ IDA ■ IMF ■ UPU ■ WHO ■ ITU ■ WMO ■ IMO ■
WIPO ■ IFAD ■ UNIDO ■ IAEA ■ WTO ■ UNRWA ■ UNITAR ■ UNICEF ■ UNHCR ■ WFP ■ UNCTAD ■
UNDP ■ UNFPA ■ UNV ■ UNU ■ UNEP ■ WFC ■ UNCHS ■ INSTRAW ■ ECE ■ ESCAP ■ ECLAC ■ ECA ■
ESCWA ■ CERD ■ CCPR ■ CEDAW ■ CESCR ■ CAT ■ CAAS ■ CRC ■ UNMOGIP ■ UNTSO ■ UNFICYP ■
UNDOF ■ UNIFIL ■ UNIKOM ■ MINURSO ■ UNOMIG ■ UNMOT ■ UNPREDEP ■ UNMIBH ■ UNMOP ■
MONUA ■ MIPONUH ■ MINURCA ■ UNOMSIL



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

5'99

VEREINTE NATIONEN

47. Jahrgang

Oktober 1999

Heft 5

Peter L. Woicke

Geschäftszweck: Förderung des privaten Sektors

Die Internationale Finanz-Corporation (IFC)..... 157

Georg Kell

Weltorganisation und Wirtschaftswelt

Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert 163

Manfred Eisele

Standpunkt:

Dili und Priština..... 167

Joseph Fischer

Das Vetorecht in seiner jetzigen Form erscheint nicht mehr angemessen

Rede des deutschen Außenministers vor der 54. UN-Generalversammlung (22.

September 1999) 169

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Redaktion Lange Bank 171

Anja Papenfuß Frieden oder Gerechtigkeit 173

Anja Papenfuß Soziale Menschenrechte im wiedervereinigten Deutschland..... 176

Anja Papenfuß Freude über Festsetzung Pinochets 178

Monika Lüke Rückfälle..... 181

Monika Lüke Preis der Leistungsgesellschaft..... 183

Literaturhinweis

Jens Martens Kaul/Grunberg/Stern (eds.): Global Public Goods..... 185

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.

ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn, ☎ (02 28) 94 90 10;

Telefax: (02 28) 21 74 92.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldsestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) DM 49,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: DM 10,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Beilagenhinweis: Dieser Ausgabe liegt je ein Prospekt des Verlages J.H.W. Dietz Nachf. und des Fördervereins PRO ASYL e.V. bei. Wir bitten freundlichst um Beachtung.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL,
Ministerpräsident des Freistaats Sachsen

Bischof Heinz-Georg Binder

Prälat Paul Bocklet,
Leiter des Katholischen Büros Bonn

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Fredo Dannenbring

Joseph Fischer, MdB,
Bundesminister des Auswärtigen

Prof. Dr. Per Fischer

Dr. Carl-August Fleischhauer, Richter
am Internationalen Gerichtshof im Haag

Dr. Walter Gehlhoff

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Reinhard Höppner, MdL,
Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Reimut Jochimsen, Präsident
der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen

Dr. Klaus Kinkel, MdB

Dr. Helmut Kohl, MdB,
Bundeskanzler a.D.

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Robert Leicht

Prof. Dr. Hermann Mosler

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dieter Schulte, Vorsitzender des DGB

Kurt Seinsch †

Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Theodor Waigel, MdB

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident a.D.

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter
am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Prof. Dr. Klaus Dicke, Oettern
(Vorsitzender)

Dr. Eberhard Brecht, MdB, Quedlinburg
(Stellvertretender Vorsitzender)

Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn
(Stellvertretender Vorsitzender)

Dr. Klaus Bockslaff, Wiesbaden
(Schatzmeister)

Gerhart R. Baum, Köln

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg

Dörte Hahlbohm, Schwäbisch Gmünd

Armin Laschet, MdEP, Aachen

Waltraud Schoppe, Bassum

Dr. Peter-Tobias Stoll, Heidelberg

Dr. Günther Unser, Aachen

Reinhard Wesel, München

Landesverbände:

Dr. Christine Kalb
Vorsitzende, Landesverband Berlin

Stephanie Rieder
Vorsitzende, Landesverband Baden-Württemberg

Ulrike Renner-Helfmann

Vorsitzende, Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Dr. René Klaff, Generalsekretär

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Dag-Hammarskjöld-Haus

Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn

☎ (02 28) 94 90 00; Telefax: (02 28) 21 74 92

☐ DGVN-Bonn@t-online.de

Geschäftszweck: Förderung des privaten Sektors

Die Internationale Finanz-Corporation (IFC)

PETER L. WOICKE

Die Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist ein Konzept, das im internationalen Diskurs der letzten Jahre zunehmend an Gewicht gewonnen hat. Für die in Washington ansässige Internationale Finanz-Corporation (International Finance Corporation, IFC) – Bestandteil der Weltbankgruppe und Sonderorganisation der Vereinten Nationen – stellt dies eine Bestätigung ihres seit langem verfolgten Ansatzes dar. In gewissem Sinne ist fast alles, was die IFC tut, eine Ausprägung dieser Partnerschaft. Denn während dieser Bereich der Weltbank, der für Investitionen auf dem privaten Sektor verantwortlich zeichnet, eine multilaterale Institution mit Staaten als Träger ist, sind die Unternehmen, die die IFC in den Entwicklungsländern finanziert, Privatgesellschaften; dies gilt auch für die meisten der mitbeteiligten Anleger.

Hilfe bei der Gewinnung von Investoren

Seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit im Jahre 1956 operiert die IFC in diesem Rahmen, um ihr grundlegendes Mandat – die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch sowohl in- als auch ausländische Privatinvestitionen in Entwicklungsländern, die Mitgliedstaaten der IFC sind – zu erfüllen. Übergeordnetes Ziel ist es, die Armut zu bekämpfen und den Lebensstandard der Menschen zu erhöhen. Dies ist im derzeitigen weltwirtschaftlichen Klima besonders wichtig, in dem in vielen Industrieländern ein ungeheurer Reichtum entsteht, während gleichzeitig in den Entwicklungsländern 100 Millionen Menschen mehr in Armut leben als noch vor zehn Jahren.

»Wir müssen Bilanz ziehen und uns einige grundlegende Fragen stellen«, sagte James D. Wolfensohn, der Präsident der Weltbank und der IFC, unlängst auf der Jahrestagung von Weltbank und IMF in Washington: »Werden wir die Gelegenheit nutzen, um eine bessere Welt anzustreben? Werden wir anfangen, unsere Bemühungen nicht am Wohlstand einiger weniger, sondern an den Bedürfnissen der vielen auszurichten?«

Die IFC setzt vielfältige Ressourcen ein, um dieser Herausforderung zu begegnen. Die Gesellschaft hat ein Reinvermögen von 5,3 Mrd US-Dollar; davon sind 2,3 Mrd eingezahltes Kapital und 3 Mrd einbehaltene Gewinne. In den 43 Jahren ihrer bisherigen Geschichte hat die IFC über 26,7 Mrd Dollar eigener Mittel eingesetzt und 17,9 Mrd in Konsortien und Emissionsübernahmen für 2264 Unternehmen in 135 Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt. Sie koordiniert ihre Tätigkeit mit den anderen Einrichtungen der Weltbankgruppe – der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und der Multilateralen Investitionsagentur (MIGA) –, ist aber rechtlich und finanziell unabhängig. Ihre mittlerweile 174 Mitgliedstaaten liefern das Kapital und bestimmen gemeinsam die Geschicke der IFC.

Die Corporation unterstützt den privaten Sektor auf drei verschiedene Arten: durch die Beteiligung an Finanzierungsprojekten mit Hilfe von mittel- und langfristigen Darlehen und Kapital, die Mobilisierung zusätzlicher Mittel auf den internationalen Kapitalmärkten und das Angebot von Unternehmensanalyse-, Beratungs- und technischen Leistungen zur Unterstützung vielversprechender Projekte. Meist zieht die IFC bei ihrer Beteiligung an Projekten und Unternehmungen die Partnerschaft mit anderen einer Rolle als alleiniger Investor vor. Ihre Finanzierung ist jedoch so flexibel, daß Projekte in Größenordnungen von einer halben Million Dollar bis zu einer Milliarde oder mehr in Angriff genommen werden können.

Gegenwärtig gilt es im Bereich der internationalen Finanzierungen viele Herausforderungen zu bestehen, und es herrscht ein enormer Bedarf an den Leistungen der IFC. Kaum bekannt ist, daß die Kapitalflüsse aus dem Privatsektor in die Entwicklungsländer solche aus öffentlichen Quellen weit übertreffen. Es ist aber auch klar, daß dieser Kapitalzuström größtenteils auf vergleichsweise wenige Staaten konzentriert ist. Die IFC erfüllt daher eine wichtige Rolle innerhalb der Weltbankgruppe: sie hilft den übrigen Ländern, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen und von diesen zu profitieren.

Freund in der Not

In Asien mußte die IFC vor kurzem auf die veränderten Umstände reagieren und eine antizyklische Rolle bei der Unterstützung des privaten Sektors in unsicheren Zeiten einnehmen. In der Republik Korea hat die IFC zum ersten Mal seit über zehn Jahren wieder ein aktives Investitionsprogramm aufgelegt. Seit dem Beginn der Asienkrise hat die IFC in diesem Land 2,5 Mrd Dollar in 17 Projekte investiert. Viele dieser Investitionen waren strategisch auf den Finanzsektor zugeschnitten (Kapitalbeteiligungen an Banken, Programme zur Handelsfinanzierung, ein Anlagenmanagementfonds und eine Brokerfirma), um die Wirtschaft wieder zu stimulieren. Ein Großteil jener Investitionen, die jetzt gut dastehen, war damals sehr riskant. Oft fungierte der erste Anleger, also die IFC, als Katalysator für Privatkapital. Die IFC ist an Umstrukturierungsbestrebungen in Indonesien, in der Republik Korea, auf den Philippinen und in Thailand beteiligt. Sie arbeitet mit »Chase Capital Partners« am »Asia Opportunity Fund«, der bis dato größten Investition der IFC, um von der Krise betroffene Unternehmen neu zu kapitalisieren und umzustrukturieren.

Weltweit konzentriert sich die IFC weiterhin auf die Stärkung der inländischen Finanzsektoren. Reichlich über ein Drittel aller Neuinvestitionen geht an Geschäftsbanken, Kleinstfinanzinstitute, Leasinggesellschaften, Pensionsfonds, Wertpapierbörsen und ähnliche Einrichtungen. Diese Investitionen spiegeln die Bedeutung wider, die die IFC einer soliden Eigenkapazität als Fundament einer erfolgreichen Förderung des privaten Sektors beimißt. Durch die Unterstützung von Finanzinstituten und die Förderung dieses Sektors ist die

Autoren dieser Ausgabe

Manfred Eisele, geb. 1938, war als Generalleutnant von November 1994 bis Februar 1998 Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze. Derzeit Mitglied der vom Bundesminister der Verteidigung eingesetzten Kommission »Zukunft der Bundeswehr«.

Georg Kell, Dipl.-Wirt.-Ing., geb. 1954, ist im Kabinett des Generalsekretärs der Vereinten Nationen tätig. Von 1993 bis 1997 vertrat er die UNCTAD am UN-Sitz; früher arbeitete er unter anderem am Fraunhofer-Institut in Berlin.

Peter L. Woicke, geb. 1943, ist seit Jahresbeginn Geschäftsführender Vizepräsident der IFC. Zugleich ist er als Geschäftsführender Direktor der Weltbankgruppe für deren Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zuständig.

IFC auch am besten in der Lage, kleine und mittlere Unternehmen – die KMU – und auch Kleinstunternehmer zu erreichen. Die Verfügbarkeit von Krediten für kleinere Kreditnehmer ist eine Grundvoraussetzung für eine Breitenwirkung der Wirtschaftsentwicklung in den ärmsten Ländern.

Brasilien und Argentinien, die beiden größten Empfänger von Investitionen der IFC, litten unter der ansteckenden Wirkung der Krise, konnten sich jedoch etwas erholen. Die IFC brachte weiterhin private Investitionen in jene Regionen und Sektoren, die selbst in den Jahren des Booms der privaten Kapitalflüsse zu kurz kamen. So arbeitet die IFC in Bolivien auf völlig neue Art mit der Weltbank und anderen Entwicklungsorganisationen zusammen. Sie eröffnete eine Niederlassung in La Paz und investierte in die Sektoren Wasser, Strom und Energie sowie in ein Kleinstfinanzinstitut.

Weitere neue Bereiche, auf die sich die IFC konzentriert, sind Gesundheit und Bildung. Während der öffentliche Sektor sicherlich die Hauptverantwortung für diese grundlegenden sozialen Dienstleistungen in Entwicklungsländern wie auch anderswo auf der Welt übernehmen muß, bringt sich die IFC weiterhin hier ein. In Südafrika bietet eine IFC-Investition in eine umfassend ausgestattete Gesundheitseinrichtung in einer Township außerhalb von Kapstadt einer medizinisch unterversorgten und armen Bevölkerung qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung zu niedrigen Preisen. In Westafrika hat die IFC die Bürgschaften für mehrere örtliche Banken auf Finanzinvestitionen in Bildungsprogramme erweitert; sie ergänzt damit die Arbeit der Regierung in diesem Sektor. Die IFC sucht systematisch nach Projekten im privaten Gesundheitswesen; dieses bezeichnet sie als ›Grenzsektor‹. Der Sektor ist für diesen Status qualifiziert, weil die meisten Geschäftsbanken in den Entwicklungsländern bis jetzt davor zurückschrecken, sich hier zu engagieren. Durch die Wirksamkeit dieser Investitionen nimmt die IFC eine Vorreiterrolle ein. Sie hofft, daß ihr die Geschäftsbanken folgen, wie das auch in anderen Branchen der Fall war.

Die Corporation ist auch im Bildungssektor vermehrt aktiv geworden. Bildung und Ausbildung werden im weitesten Sinne verstanden und schließen nicht nur bestimmte Schulen, Universitäten und Bildungsstätten auf allen Ebenen ein, sondern auch andere Elemente der Bildung, Ausbildung und Finanzierung. Dazu gehören die Herstellung und der Vertrieb von Lehrmaterial, Software und Testmaterialien, Darlehensprogramme für Studierende und Möglichkeiten zur Vermittlung von Arbeitsplätzen, Trainee- und Praktikumsstellen. Gleichzeitig hat die IFC ihre Unternehmungen in den Bereichen Umwelt und Soziales im letzten Jahr verstärkt. Die IFC betont die umweltverträgliche und sozial verantwortliche Förderung des privaten Sektors nicht nur, weil das einfach richtig ist, sondern weil diese hohen Standards gut für die Wirtschaft selbst sind. Diese Erkenntnis gewinnen immer mehr Unternehmen, in die die IFC investiert hat.

Produkte und Dienstleistungen

Wie gleicht die IFC das Gefälle bei der Finanzierung von Projekten aus? Indem sie das Projektrisiko für Investorenpartner in unsicherem wirtschaftlichem Umfeld durch ihre grenzüberschreitende Erfahrung in der finanziellen Gestaltung reduziert. Als ehrlicher Makler hilft die IFC, die Interessen aller Parteien bei einer Transaktion ins Gleichgewicht zu bringen und dadurch die Bedenken ausländischer Anleger, örtlicher Partner, anderer Kreditgeber und Regierungsbehörden auszuräumen. Außerdem

- beteiligt sich die IFC an privaten Unternehmungen, die den Volkswirtschaften der Gastländer zugute kommen, die wirtschaftlich stabil sind und durch ihr Geschäftsgebahren anderen Unternehmern gegenüber eine Vorbildfunktion haben;
- liefert die IFC langfristiges Kapital zu Marktpreisen in Form von Darlehen und Eigenkapital;

- berät die IFC Privatunternehmen und Regierungen unabhängig oder im Rahmen einer Transaktion;
- teilt die IFC das Projektrisiko mit Projektsponsoren und Finanzpartnern, beteiligt sich aber nicht am Projektmanagement;
- finanziert die IFC nur einen Teil der Kosten eines Projekts und kann Mittel aus anderen Quellen mobilisieren;
- akzeptiert die IFC keine Regierungsgarantien zur Rückzahlung, sondern unterstützt ein Projekt mit Regierungsbeteiligung dann, wenn es auf Gewinnbasis operiert;
- hilft die IFC bei Privatisierungen durch Beratungsleistungen wie auch Investitionen.

Die IFC setzt ihr eigenes Kapital ein, um Anteile an Projektunternehmen, Finanzinstituten oder anderen Projektteilnehmern zu erwerben. Durch diese Kapitalinfusionen erhalten Unternehmen in Entwicklungsländern langfristiges Kapital, das keinen festen Schuldendienst auferlegt. Zum Quasikapital zählen nachrangige Darlehen und konvertierbare Darlehensinstrumente, die einen festgelegten Schuldendienst erfordern, sowie Vorzugsaktien und Bezugsscheine, bei denen dies nicht der Fall ist.

Die IFC kann sich mit bis zu 35 Prozent an einem Unternehmen beteiligen; in den meisten Fällen beteiligt sie sich jedoch mit zwischen 5 und 15 Prozent an einem Projekt. Grundsätzlich ist die IFC nicht der größte einzelne Anteilseigner an einem Projekt.

Anteilskategorien sind:

- Direktinvestitionen für eigene Rechnung der Corporation in Unternehmen der Sektoren Industrie, Landwirtschaft, Infrastruktur oder Dienstleistungen;
- Investitionen in Finanz- und Finanzmarktinstitutionen;
- Investitionen in private oder Portfolio-Aktienfonds.

Die IFC hält Anteile normalerweise 8 bis 15 Jahre lang. Der bevorzugte Ausstiegsmechanismus ist die Börsenzulassung unter für das Unternehmen vorteilhaften Umständen. Die IFC gewährt außerdem auf Projektfinanzierungs- oder Unternehmensfinanzierungsbasis langfristige Darlehen. Diese Darlehen werden als ›A-Darlehen‹ bezeichnet; die IFC unterzeichnet sie auf eigene Rechnung.

Die meisten IFC-Darlehen werden in den wichtigsten Währungen gewährt, doch bietet die IFC auch eine Reihe von Darlehen in örtlichen Währungen an. Die Reifezeiten reichen von sieben bis zwölf Jahren bei einer Kreditlaufzeit von bis zu 20 Jahren. Der tilgungsfreie Zeitraum kann je nach Projektbedarf bis zu vier Jahre lang sein. Durch die Projektfinanzierung können Projektsponsoren neuen Unternehmen helfen, während gleichzeitig das Risiko ihrer laufenden Operationen beschränkt wird. Die IFC-Projektfinanzierung wird meist bei eingeschränktem oder vollem Rückgriffsrecht gewährt. Weil die Projektfinanzierung ein gründliches Verständnis der projektrelevanten Elemente erfordert, wendet die IFC die angemessene Sorgfalt vor der Investition an.

Eine Hauptform der IFC-Kreditvergabe sind Kreditlinien für das Weiterleihen von Mitteln durch Vermittlerbanken, Leasinggesellschaften und andere Finanzinstitute. Diese Kreditlinien sind oft auf bestimmte Sektoren oder kleine Unternehmen zugeschnitten.

Oft wird die Beteiligung der IFC an einem Projekt als Gütesiegel betrachtet, das auch andere zum Investieren animiert. Konsortialkredite oder ›B-Darlehen‹ sind der Grundstein der Mobilisierungsbemühungen der IFC. Durch diesen Mechanismus teilen die Beteiligten das kommerzielle Risiko der Projekte, genießen jedoch auch die Vorteile, welche die IFC als multilaterale Entwicklungsinstitution bietet. Diese Struktur eröffnet Finanzinstituten die Möglichkeit, sich über Darlehen an sorgfältig ausgewählten Projekten in Ländern zu beteiligen, die sie ansonsten nicht attraktiv fänden. Für Geschäftsbanken, institutionelle Anleger und andere Nichtbank-Finanzinstitute haben sich B-Darlehen als Möglichkeit zur Investition in Entwicklungsländern bewährt, vor allem auf neuen Märkten, wo sie über wenig Erfahrung und nur begrenzte Kreditkapazität verfügen.

Versicherungsgeschäft, private Plazierung und Aktienfonds sind

Zum Beispiel...

Vier Projekte aus unterschiedlichen Ländern zeigen, wie die Zusammenarbeit der IFC mit verschiedenen Partnern einen ganz besonderen Beitrag zur Entwicklung leistet. Sie verdeutlichen zudem die Richtung, die die Projektpolitik der Corporation in letzter Zeit genommen hat.

...Argentinien: Privater Postdienst

Argentinien ist das erste Land der Welt, das seine Post völlig dereguliert und privatisiert hat. Das Privatunternehmen ›Correo Argentino‹ gewann 1997 eine öffentliche Ausschreibung für die Übernahme des landesweiten Postdienstes. Grundlage war die Höhe der jährlichen Zahlungen an die Regierung über die 30 Jahre der Konzession hinweg. ›Correo Argentino‹ plant, während der ersten fünf Betriebsjahre (die seit September 1997 laufen) 224 Mill Dollar zu investieren, um das System in einen kosteneffektiven Anbieter von Dienstleistungen und erfolgreichen Wettbewerber auf dem deregulierten Markt zu verwandeln.

Geplant ist der Bau eines mit neuester Technologie ausgestatteten Sortierzentrums, die Schaffung eines modernen Postleitzahlensystems und das Vorhalten einer breiteren Leistungspalette. Solange er in öffentlicher Verwaltung stand, war der Postdienst personell überbesetzt. Zwecks Effizienzsteigerung brachte der neue private Betreiber weitere 120 Mill Dollar für Anreize zum freiwilligen Abschied und Umschulungsprogramme auf. Ungefähr vier Fünftel der Mitarbeiter, die sich zum Ausscheiden entschlossen, nehmen heute an solchen Schulungen teil.

Es wird erwartet, daß dieses neue System für Argentinien viele Vorteile bringt, denn ein zuverlässiger landesweiter Postdienst spielt in jeder funktionierenden Volkswirtschaft eine wichtige Rolle. Der Erfolg dieser Konzession wird anderen Ländern als Vorbild für die Planung solcher Privatisierungen und Deregulierungen dienen. Die IFC bewilligte ein Paket im Umfang von 129 Mill Dollar unter Einschluß von Konsortialkrediten in Höhe von 54 Mill Dollar. Die Interamerikanische Entwicklungsbank kofinanzierte das Projekt mit dem gleichen Betrag.

...China: Straßenbau und Unternehmensgründung

In der Provinz Tsejang macht ein privater Anleger bedeutende Fortschritte: die privat finanzierte Erweiterung des Straßennetzes in dieser Küstenprovinz südlich von Schanghai wird neue wirtschaftliche Möglichkeiten für die Menschen in 153 Dörfern schaffen. Das Verkehrsaufkommen in Tsejang war so schnell gewachsen, daß die Kapazität des öffentlichen Sektors zur Finanzierung neuer Mautstraßen nicht mithalten konnte. Die Reaktion der IFC auf dieses Problem war eine Investition von 16,1 Mill Dollar in die ›Hansom Investment Ltd.‹, um den ersten wichtigen örtlichen privaten Investor Chinas im Bereich der Infrastruktur zu fördern. Nach der Durchführung des Projekts wird ›Hansom‹ in über 210 Kilometer Mautstraßen hoher Qualität in den Provinzen Tsejang und Jiangsu investiert haben.

Neben der Förderung privater Initiativen in der Infrastruktur demonstriert das Projekt die erfolgreiche Zusammenarbeit örtlicher Investoren mit den lokalen Behörden. Die neuen Straßen ziehen außerdem Investitionen von Unternehmern außerhalb der Provinz an. Ein solches Unternehmen, das Reisegepäckstücke für ein US-amerikanisches Vertriebsunternehmen herstellt, beschäftigt beispielsweise rund zwei Drittel der Bevölkerung eines ganzen Dorfes.

...Palästinensische Gebiete: Immobilienfinanzierung

Wie können bei schlechter wirtschaftlicher Lage Hypotheken finanziert werden, die Menschen der mittleren und unteren Einkommensklassen benötigen, um ihren Traum vom Eigenheim zu verwirklichen? Die palästinensischen Behörden in Westjordanland und im Gazastreifen baten die IFC 1996, diese Herausforderung anzunehmen. In enger Zusammenarbeit mit der Weltbank erschloß die IFC kanadische Treuhandfonds, um Fachleute des Immobilienrechts vor Ort zu bringen. Sie arbeiteten mit palästinensischen Partnern zusammen, um einen Mittler heranzubilden, der das Problem lösen könnte. Das Team sorgte dafür, daß Kanadas größtes Unternehmen auf dem Gebiet der Immobilienfinanzierung zwei Berater langfristig nach Palästina schickte, um die Palästinensische Hypotheken- und Immobiliengesellschaft (Palestinian Mortgage and Housing Corporation, PMHC) zu gründen. Außerdem zog die IFC mehr als 15 weitere Berater hinzu, um die Bank-, Versicherungs-, Grundbuch-, Land-, Kapitalmarktaspekte des Projekts sowie rechtliche Fragen anzusprechen.

Die ausgeprägte Beraterrolle der IFC und ihr Wille, eine Kapitaldecke von 4 Mill Dollar anzubieten und einen Kredit über 15 Mill Dollar zu gewähren, erwies sich später als ausschlaggebend, um die führende Unternehmensgruppe der Palästinensischen Gebiete, die ›PADICO‹, und Jordaniens führendes Finanzinstitut, die ›Arab Bank Group‹, anzuziehen und an der gemischt öffentlich-privaten Eigentumsstruktur der PMHC von 20 Mill Dollar zu beteiligen. Ebenso beteiligten sich das palästinensische Finanz- und Wohnungsbauministerium, die palästinensische Währungsbehörde und die deutsche Entwicklungsbank DEG.

Durch diese neue Institution können Primärkreditgeber Hypotheken mit längeren Laufzeiten und niedrigeren Anzahlungen bei Standardversicherungs- und Liquiditätsprogrammen anbieten. In den kommenden Jahren sollten dadurch Tausende von Palästinensern in die Lage versetzt werden, ihre engen Wohnungen zu verlassen und ihren Traum zu erfüllen: den vom eigenen Heim.

...Thailand: Nahverkehr

Bangkok ist eine Stadt im ewigen Stau; das Verkehrschaos in der thailändischen Hauptstadt ist vielleicht das schlimmste auf der ganzen Welt. Die Fahrzeuge bewegen sich ständig im Schnecken tempo, viel Zeit geht verloren, und die Wirtschaft erleidet beträchtliche Produktivitätsverluste. Ohne schienengebundenes öffentliches Nahverkehrssystem haben die 10 Millionen Einwohner der Metropole nur die Möglichkeit, zu Fuß zu gehen oder ihr Glück im Verkehr zu versuchen. Das sorgt für Frustrationen, und die chronische Abgasbelastung stellt eine ernstzunehmende Gesundheitsgefährdung dar. Über Jahrzehnte konnte der öffentliche Sektor dieses Problem nicht beheben, selbst als das Verkehrsaufkommen um 35 vH pro Jahr anstieg. Doch endlich ist ein Durchbruch in Sicht: das Massenverkehrssystem ›SkyTrain‹, eines der weltweit größten privat finanzierten Nahverkehrsprojekte, soll im Dezember 1999 in Betrieb gehen.

Die IFC spielte bei dieser örtlich geförderten, 1,2 Mrd Dollar teuren Hochbahn, die die Fahrtzeiten auf ihrer 23,5 Kilometer langen Strecke im Zentrum der Stadt um bis zu zwei Drittel verkürzen wird, eine wichtige Rolle. Sie bewilligte 100 Mill Dollar und half beim Entwurf eines einzigartigen Finanzierungspakets, das hauptsächlich auf Krediten in lokaler Währung beruht. Da alle Projekteinnahmen in Baht bezahlt werden, bietet dies einen wichtigen Schutz, falls die Wechselkurse sinken (wie das im Juli 1997 der Fall war). Wenn diese ruhige, umweltverträgliche Magnetbahn eröffnet wird, dürfte dies für ungefähr 650 000 Fahrgäste täglich in einer der größten Städte Asiens eine bedeutende Verbesserung darstellen.

wichtige Geschäftsbereiche der IFC. Über diese Mechanismen kann sie Kunden helfen, auf internationale Kapitalmärkte zuzugreifen, wobei das oft zum ersten Mal geschieht. Durch Risiko-managementleistungen können Kunden auf den Derivatemarkt zugreifen, um sich gegen Währungskurs-, Zins- oder mit Schwankungen der Rohstoffpreise verbundene Risiken abzusichern. Dadurch können Kunden Währungsprobleme in ihren Büchern ausgleichen und die langfristige Rentabilität steigern. Bereitschaftskredite und Bürgschaften bei Darlehen und Wertpapieremissionen helfen den Kunden, Mittel zu mobilisieren. Bürgschaften werden sowohl für Darlehen und Wertpapiere in den Leitwährungen als auch in den lokalen Währungen gewährt.

Die IFC berät und informiert Privatunternehmen wie Regierungen in Fragen, die den privaten Sektor betreffen. Die Angebotspalette ist recht vielfältig:

- Das Treuhandfonds-Programm (Technical Assistance Trust Funds Program) bietet eine Vielzahl von Stipendien aus Geberländern für Berater oder Studien.
- Die Abteilung für Unternehmensfinanzdienstleistungen (Corporate Finance Services Department) berät bei Privatisierungen, die den kommerziellen Wert steigern und gleichzeitig auf die wirtschaftliche und politische Lage des Landes Rücksicht nehmen.
- Die Abteilung für Technik und Umwelt (Technical and Environment Department), bietet im Zusammenhang mit anfallenden IFC-Projekten Beratungs-, Beurteilungs- und Schulungsleistungen hoher Qua-

lität, um umwelt- und sozialverträgliche Investitionen zu gewährleisten.

- Projektentwicklungsprogramme in Afrika, Asien und im pazifischen Raum helfen bei der Erstellung von Geschäftsplänen und der Entwicklung von Managementfähigkeiten.
- Der Beratungsdienst für Auslandsinvestitionen (Foreign Investment Advisory Service) berät Regierungskunden bei der Schaffung von Rahmenbedingungen, die ausländische Investitionen anziehen.
- Die Beratungsabteilung für Finanzmärkte (Financial Markets Advisory Department) berät Regierungen hinsichtlich der Wertpapiermärkte, der rechtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für Leasing, Investmentfonds und Versicherungen sowie im Hinblick auf das Bankwesen.

Herausforderung Afrika

Innovation bei der Finanzierung

Eine der Hauptprioritäten der Arbeit der IFC stellt Afrika dar, eine Region, die in jüngster Zeit in puncto Wirtschaftsreform und -leistung bedeutende Verbesserungen verzeichnen konnte. Nach über zehn Jahren der Rückschläge in den achtziger und frühen neunziger Jahren erzielt Afrika seit 1995 ein stetiges Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bleiben jedoch in vielerlei Hinsicht problematisch, da die Region nicht in der Lage ist, die hohen Privatinvestitionen aufzubringen, die ein schnelleres Wachstum fördern würden. Es werden weitere und umfassendere Reformen notwendig sein, um die Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu verbessern. Insbesondere der Finanzsektor muß gestärkt und diversifiziert werden, wenn er das Wachstum des privaten Sektors fördern soll. Die Unternehmenskapazität bleibt weiterhin schwach, ebenso die Infrastruktur.

In den neunziger Jahren hat die IFC die Afrika zugeteilten Ressourcen beträchtlich erhöht. Ihre Investitionen in afrikanische Unternehmen belaufen sich heute auf über 350 Mill Dollar jährlich, und der Investitionsbestand näherte sich gegen Ende des Geschäftsjahres 1999 der Summe von 676 Mill Dollar. Die Wirkung dieser Investitionen hat sich beständig gesteigert. Bei der Konzentration auf die Entwicklungsanforderungen des afrikanischen Privatsektors setzt die IFC eine Vielzahl von Mitteln ein, darunter Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Hinzu kommen sowohl direkte Investitionen als auch die Mitwirkung an Konsortien und Unterstützungsleistungen für Unternehmen wie beispielsweise die Aus- und Weiterbildung von Führungskräften.

Beispielsweise half die IFC vor kurzem bei der Einführung des größten jemals in Afrika eingerichteten Beteiligungsfonds für Investitionen in private Infrastrukturprojekte, des AIF (African Infrastructure Fund). Im September war Jim Wolfensohn Gastgeber einer Feier, auf der die Schließung des Fonds bei 400 Mill Dollar gewürdigt wurde. Bei dieser Gelegenheit kündigte er an, daß der ehemalige südafrikanische Präsident Nelson Mandela den Vorsitz des Beirats dieses Fonds akzeptiert hat. Der AIF, ein privater Beteiligungsfonds mit zehnjähriger Laufzeit, wurde unter starker IFC-Beteiligung entwickelt, um die Finanzierung privater Infrastrukturprojekte durch strategische und institutionelle Anleger zu fördern, die sich in ganz Afrika auf etwa 2,5 Mrd Dollar belaufen. Der Fonds wird in Projekte investieren, die den Verbrauchern verbesserte Dienstleistungen liefern – so eine erschwingliche und zuverlässige Versorgung mit elektrischem Strom, bessere Straßen und Brücken, effiziente Telekommunikation, ein gut funktionierendes Transportwesen und verbesserte Leistungen hinsichtlich Wasserversorgung und Abwasserreinigung. Gefördert wird das Projekt von der ›American International Group, Inc.‹ (AIG), einer führenden privaten Versicherungsgesellschaft mit Sitz in den Vereinigten Staaten. Die AIG ist der hauptsächliche Mit Anleger des Fonds und beteiligt sich mit 75 Mill Dollar. An Eigenkapitalressourcen investierte die IFC ebenfalls 75 Mill Dollar in den AIF und mobilisierte zusätzliches Kapital von an-

deren öffentlichen Einrichtungen wie der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Europäischen Investitionsbank und der ›Proparco‹ (dem Privatsektorbereich der ›Agence Française de Développement‹).

Mit dem AIF erhält Afrikas wachsende Zahl an privaten Infrastrukturprojekten dringend benötigte Mittel. Einige dieser Projekte finanzierte die IFC bislang einzeln durch eine Kombination öffentlicher und privater Ressourcen. Das Azito-Kraftwerkprojekt, eine 288-Megawatt-Anlage in Abidjan im westafrikanischen Côte d'Ivoire, bietet hierfür ein interessantes Beispiel. Es wurde mit einer Kombination des Programms der IFC für Konsortialkredite (die B-Darlehen) mit einer Teilrisikobürgschaft der IDA erfolgreich finanziert. Bevölkerung und Unternehmen in Côte d'Ivoire erhalten mit der Vollendung dieses Kraftwerks reichlich zuverlässige Elektrizität zu erschwinglichen Preisen. Diese bedeutende Transaktion, das erste private Elektrizitätsprojekt im Afrika südlich der Sahara, das eine terminbezogene Finanzierung mit Rückgriffsmöglichkeit auf den Projektträger von internationalen Geschäftsbanken bezieht, kam im Dezember 1998 zum Abschluß. Die erste Phase der Stromerzeugung ging im März 1999 mit 144 Megawatt in Betrieb. Das 223 Mill Dollar teure Projekt, das im Juli 1997 im Rahmen eines internationalen Ausschreibungsprozesses einen Zwanzigjahresvertrag über Bau, Eigenschaft, Betrieb und Transfer erhielt, wurde von ›ABB Energy Ventures‹, dem örtlichen Förderer ›Industrial Promotion Services‹ und der ›Electricité de France‹ entwickelt. Azito wird mit inländischem Erdgas betrieben und wird die ivoirische Stromerzeugungskapazität um 30 vH steigern, wodurch sogar Exporte in Nachbarländer ermöglicht werden.

Die in einem sehr engen Zeitrahmen von 18 Monaten abgeschlossene Finanzierung wurde von der IFC und dem französischen Unternehmen ›Société Générale‹ im Rahmen eines gemeinsamen Mandats arrangiert. Die IFC und die Weltbank setzten zusätzliche Instrumente ein, um die Mobilisierung von Mitteln aus kommerziellen Quellen zu maximieren. Durch diese gemeinsamen Bemühungen wurden 30 Mill Dollar durch ein von der IFC betreutes Darlehen und 30 Mill Dollar durch eine Teilrisikobürgschaft der IDA beschafft. Das IDA-Instrument sorgt für Deckung, falls die Regierung in Abidjan mit der Rückzahlung in Verzug gerät, Verträge mit Brennstofflieferanten oder die Verpflichtungen zum Währungs- und Zahlungsumtausch nicht einhalten kann. Dies ist das erste Mal, daß IDA-Ressourcen für ein solches Instrument eingesetzt werden. Die IFC hat vor, weitere derartige Transaktionen als Teil einer umfassenden Strategie zum Einsatz der vollen Bandbreite finanzieller Hilfsmittel, die seitens der Weltbankgruppe verfügbar sind, zu forcieren. Außerdem baut die Expansion der privaten Stromerzeugung in Côte d'Ivoire auf dem Reformprogramm der Weltbank für den Elektrizitätssektor auf und stärkt dieses.

Förderung von KMU und Unternehmerschaft

Während die Förderung großer Infrastrukturprojekte ohne Zweifel sehr wichtig ist, so besteht der Privatsektor in Afrika doch hauptsächlich aus kleinen und mittleren Unternehmen. Hier ist die Rolle der IFC als Katalysator von höchster Bedeutung. Oft ist dabei die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Partnern gefordert. So stellte die IFC kürzlich 20 Mill Dollar bereit, um einer Verpflichtung der ›Proparco‹ zu dreijährigen Investitionen in privatwirtschaftliche KMU zu entsprechen, die von dieser französischen Entwicklungsorganisation ausgewählt werden. Oft befinden sich diese Unternehmen an Standorten, an denen die IFC-Präsenz gering ist, etwa in Burkina Faso, wo durch eine gemeinsame Initiative von IFC und ›Proparco‹ 1 Mill Dollar in eine Fabrik investiert wird, in der Sesamkörner aus biologischem Anbau für den Exportmarkt geschält werden.

Außer bei der Finanzierung hilft die IFC auch auf viele andere Arten bei der Förderung des afrikanischen Privatsektors. 1998 startete sie

das ›Africa Business Network‹ (ABN): eine Internet-Website mit der Kennung ›<http://www.ifc.org/ifc/ABN/>‹, die sich an den Anforderungen der afrikanischen Unternehmer und internationalen Investoren orientiert. Das ABN, das auf englisch und französisch zur Verfügung steht, sammelt nützliche Wirtschaftsinformationen der IFC, der Weltbankgruppe und vieler Partner aus dem privaten und öffentlichen Bereich. Dem internationalen Anleger liefert das ABN Details zu Regierungs- und Wirtschaftskontakten, Investitionsvorschriften, Privatisierung und Beratungsleistungen. Afrikanische Unternehmen können das ABN verwenden, um wertvolle Informationen für den Entwurf von Geschäftsplänen, die Erstellung von Markt- und Rentabilitätsanalysen und die Entwicklung von Investitionsprojekten abzurufen. Außerdem finden sie Informationen über technische Unterstützung, Beratungsleistungen und Finanzierung seitens der IFC und anderen und können bei der IFC Finanzierung online beantragen. Durch seinen Inhalt und die Verknüpfungen mit anderen wichtigen Adressen im Internet ist das ABN eine umfassende Quelle von Wirtschaftsinformationen über Afrika. Geschäftsbenutzer ohne Zugriff auf das Internet können ABN über CD-ROM, die Niederlassungen der IFC und der Weltbank oder bei verschiedenen privaten und öffentlichen Institutionen wie den Industrie- und Handelskammern, Investitionsförderzentren oder Wirtschaftsorganisationen nutzen.

Eine weitere bedeutende Herausforderung stellt das Managementgefälle in Afrika dar. Die IFC spricht dies durch Förderung einer Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor, der ›African Management Services Co.‹ (AMSCO), an. Die AMSCO wird in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Entwicklungsbank, dem UNDP und sieben bilateralen Finanzinstituten aus Europa sowie 53 privaten Anteilseignern geführt und bietet Managementpersonal und Schulungen an, die afrikanische Unternehmen benötigen, um international wettbewerbsfähig zu werden oder zu bleiben. Ihren Sitz hat die AMSCO in Amsterdam; sie ist ein Dienstleistungsanbieter auf Gebührenbasis. Sie hilft wachsenden afrikanischen Unternehmen, dringend benötigte Führungskräfte im Rahmen von zwei- bis dreijährigen Verträgen anzuwerben. Mit jedem Manager erhalten sie Kostenbeteiligungsfonds von Gebern für unternehmensspezifische Aus- und Weiterbildungsprogramme, die die Fertigkeiten der Mitarbeiter deutlich steigern. Dank der AMSCO arbeiten zur Zeit 166 Manager mit Unternehmen in 23 afrikanischen Ländern. Im letzten Jahr nahmen über 1500 afrikanische Mitarbeiter an den angebotenen Managementschulungen teil. Die Kunden haben manchmal einen äußerst hohen Bekanntheitsgrad, so die Musikproduktionsgesellschaft des senegalesischen Pop-Superstars Youssou N'Dour. Oft bleiben sie eher im Hintergrund: etwa eine örtliche Investmentbank in Simbabwe oder ein privater Gewerbetrieb in Namibia. Stets werden jedoch solide Vorbilder für eine Geschäftswelt geschaffen, die diese dringend benötigt.

Die AMSCO hilft auch Unternehmen wie der ›Ecobank Transnational Inc.‹ (ETI), Afrikas erster regionaler Bankholding in örtlichem Besitz. Die ETI schloß vor kurzem mit Unterstützung durch die IFC und andere Anleger eine Kapitalerhöhung um 28 Mill Dollar ab und bietet eine vollständige Palette kommerzieller und Investmentbank-Dienstleistungen in ganz Westafrika an – bei weit besserem Service, als er normalerweise hier zu finden ist. Auf ihrer Suche nach ausgebildeten örtlichen Managern wandte sich die ETI an die AMSCO und erhielt ein Ausbildungsstipendium von 250 000 Dollar. Die ETI stockte diesen Betrag auf 3-zu-1-Basis mit eigenen Mitteln auf, um wirkungsvolle Schulungen durch die ›Citibank‹ und andere Institute durchzuführen. Kreditanalyse und Schatzwechsel waren nur zwei der vielen Themen, in denen die ETI-Mitarbeiter geschult wurden. Ergebnis ist, daß die Menschen in Westafrika nunmehr besseren Service im Bankwesen genießen.

Die IFC und ihre Partner spielen eine wichtige Rolle, um afrikanischen Unternehmen solche Leistungen anzubieten. Denn nur wenn

Afrika auf bessere Führungskräfte zurückgreifen kann, wird es in der Lage sein, seine reichen natürlichen und menschlichen Ressourcen richtig einzusetzen und einen starken Privatsektor aufzubauen, wie dies Asien und Lateinamerika geschafft haben. Die IFC sieht einen enormen, praktisch unerschlossenen Markt für die Dienstleistungen, die eine einzigartige Institution wie die AMSCO erbringen kann, um eine stetige Aktivität des privaten Sektors zu fördern und zu entwickeln, und sucht aktiv die Hilfe von Geberinstitutionen, um dieses Unternehmen weiter aufzubauen. Die treibende Kraft hinter dem Wirtschaftswachstum ist in Afrika wie überall auf der Welt die örtliche Geschäftswelt. Im Kampf gegen die Armut kann ein langfristiger Erfolg nur dann erzielt werden, wenn die Entwicklung der Privatwirtschaft ein integraler Bestandteil der Gleichung ist. Denn ein lebendiger Privatsektor ist der Schlüssel zur Entwicklung Afrikas. Er braucht aber die Hilfe leistungsfähiger ortsansässiger Führungskräfte. Die Erfahrung der IFC belegt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Stärke des Managementpools eines Landes und der Quantität und Qualität der Investitionen, die ein Land anzieht. Wenn es nicht genug gute Führungskräfte gibt, kann ein Land einfach nicht genug inländische Unternehmen schaffen, um seine Wirtschaft anzukurbeln. Alle ausländischen Investitionen, die das Land anzieht, werden sich dann hauptsächlich auf den Export von Rohstoffen konzentrieren, die starken Preisschwankungen ausgesetzt sind und meist nur einen geringen Beitrag zum Wachstum der örtlichen Infrastruktur liefern.

Erschließung der Potentiale

Das Potential ist vorhanden. Wer schon einmal mit ›Ethiopian Airlines‹ geflogen ist, weiß, daß es sich um eine hervorragende Fluggesellschaft mit vorzüglichem Service bei großer Sicherheit handelt, die für Geschäftsreisen zu vielen Zielen in Afrika die erste Wahl darstellt. ›Kenya Airways‹, bei deren Privatisierung die IFC 1996 beteiligt war, ist inzwischen ebenfalls eine Qualitätsfluggesellschaft. Mauritius, um ein weiteres Beispiel zu nennen, hat in nicht einmal 20 Jahren praktisch die Vollbeschäftigung erreicht, und das auf Grund einer staatlichen Politik, die den privaten Sektor zu einer starken Ausrichtung auf den Export und einem schnellen Wachstum der Managementkapazität ermutigt hat. Die Wirtschaft auf Mauritius basierte früher auf der Zuckerproduktion. Jetzt konzentriert sie sich auf höherwertige Zweige wie Textilien und Dienstleistungsbranchen wie Tourismus und Offshore-Banking und ist inzwischen die möglicherweise stärkste Volkswirtschaft Afrikas. Auch ein wirtschaftlicher Wiederaufschwung Nigerias hat gute Chancen. Zu hoffen ist, daß das neue wirtschaftliche und politische Umfeld die Führungstalente, die Afrika verlassen haben, um sichereren Tätigkeiten in den Vereinigten Staaten oder in Westeuropa nachzugehen, wieder zurückkehren läßt.

Die Umkehr dieses verhängnisvollen ›Brain drain‹, der Abwanderung intellektueller und wirtschaftlicher Eliten, ist für Afrikas Zukunft unabdingbar, da der Kontinent leider momentan über keine einzige Wirtschaftsfakultät hoher Qualität verfügt. Die am besten geeigneten afrikanischen Studenten müssen ihre betriebswirtschaftlichen Abschlüsse in Harvard und Stanford oder anderen nordamerikanischen und westeuropäischen Ausbildungsstätten machen. Dies führt oft dazu, daß sie anschließend in Unternehmen angestellt werden, die weit besser zahlen als die in ihren Heimatländern. Neben derartigen Anstellungen ist die einzige Alternative für in ihre Heimatländer zurückkehrende gutausgebildete afrikanische Führungskräfte die Selbständigkeit. Die Unternehmer Afrikas haben jedoch noch viele Hindernisse zu überwinden, denn ihnen stehen nur wenige Ressourcen oder Gruppen Gleichgesinnter zur Verfügung, auf die sie beim Versuch, ihre Unternehmungen zu fördern, zurückgreifen könnten.

Da KMU wie die von der AMSCO unterstützten die Hauptträger des

Wirtschaftslebens in den afrikanischen IFC-Mitgliedstaaten und in anderen Ländern sind, hat die Corporation vor, deren Entwicklung stärker zu fördern. Sie wird das Wissen und die Erfahrung der gesamten Weltbankgruppe einsetzen, um kleine und mittelgroße Neuanfänger zu beraten und private Finanzinstitute zu ermutigen, für die notwendige Finanzierung zu sorgen. Diese Strategie ist Teil der umfassenderen Bemühungen zur Steigerung der Anstrengungen der gesamten Weltbankgruppe zur Förderung des Privatsektors; diese sind zugegebenermaßen noch nicht so groß, wie sie sein könnten. Im Laufe des nächsten Jahres wird die IFC organisatorische Änderungen vornehmen, um ihre Rolle und die Verantwortungsbereiche klar zu definieren. Neue, organisationsübergreifende Strukturen werden die einschlägigen Erfahrungen der IFC stärker in die wichtige Beratung zu Vorschriften und Gesetzen integrieren, die die Bank den Regierungen anbietet; besonders darauf zu achten ist, daß mit potentiellen Interessenkonflikten sachgerecht umgegangen werden kann. Die Gruppe wird außerdem ihre vielfältigen Beratungsleistungen für die Regierungen bündeln, damit sie ihre Kunden direkt und unmißverständlich ansprechen kann.

Halbherzige Reformen sind kein Erfolgsrezept

Die Wirtschaft, vom Kleinstunternehmen bis zum transnationalen Konzern, ist ohne Zweifel der Motor, der das Wachstum in den Entwicklungsländern antreibt und für viele einen Weg aus der Armut eröffnet. Doch durch die Schockwellen der Finanzkrise in Asien und anderswo wurde der private Sektor beträchtlich geschädigt. Diese fi-

nanziellen Erschütterungen zwangen viele Unternehmen zum Konkurs oder zu umfangreichen Entlassungen von Mitarbeitern mit voraussehbaren und wohlbekanntem sozialen Folgen.

Auf Grund der vielfältigen Impulse und Wirkungen, die mit der Globalisierung der Wirtschaft verbunden sind, müssen die internationalen Finanzinstitutionen und Regierungen das öffentliche Interesse wahren und gleichzeitig den privaten Sektor fördern. Zu den grundlegenden Verantwortungsbereichen des öffentlichen Sektors gehören die Gesetzgebung und Rechtsprechung, vernünftige Steueretze, Umweltvorschriften, Grundbildung und ausreichende Gesundheitsversorgung ebenso wie die Ermutigung zur Demokratisierung. Erfolg in diesen Bereichen und Transparenz, gute Staatsführung sowie stabile makroökonomische Rahmenbedingungen sind für einen blühenden Privatsektor unabdingbar. Dazu müssen die Staaten ihre Volkswirtschaften weiter reformieren, denn leider bringt eine Durchführung von Reformen zur Hälfte nicht unbedingt auch schon ein fünfzigprozentiges Ergebnis. Bei den makroökonomischen Reformen müssen rasch weitere Fortschritte erzielt werden. Durch ihre vielen Projekte hilft die IFC weltweit, private Mittel bereitzustellen, mit denen Unternehmen in den Entwicklungsländern zu erstklassigen Anbietern von Waren und Dienstleistungen werden können. Sie trägt zur Entwicklung bei, indem sie den Unternehmen hilft zu wachsen, sich zu modernisieren, Arbeitsplätze zu schaffen und in einer rasch expandierenden globalen Wirtschaft wettbewerbsfähig zu werden. Um noch einmal mit Jim Wolfensohn zu sprechen: »Alle von uns müssen Verantwortung für die globale Gerechtigkeit übernehmen, denn nur durch sie kann der Frieden gesichert werden.«

Eine Zielgruppe der Internationalen Finanz-Corporation ist die neu entstehende Unternehmerschaft Afrikas. Diese ist in der Landwirtschaft wie in anderen Sektoren der Volkswirtschaft meist in kleineren und mittleren Unternehmen tätig und ist nicht selten weiblich. Hilfestellung leistet die IFC für die Unternehmerinnen und Unternehmer Afrikas auch im Internet: mit dem »Africa Business Network«, das zahlreiche Wirtschaftsdaten enthält und Kontaktmöglichkeiten offeriert. Mittels öffentlich-privater Partnerschaft sollen auch die Managementfähigkeiten Afrikas durch Aus- und Weiterbildung gefördert werden.



Weltorganisation und Wirtschaftswelt

Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert

GEORG KELL

Grundlegend gewandelt hat sich das Verhältnis zwischen der Weltorganisation und der Wirtschaft im Verlaufe dieses Jahrzehnts. Die Vereinten Nationen gaben ihre frühere distanzierte, wenn nicht gar negative Haltung gegenüber dem privaten Sektor auf und bemühen sich mittlerweile darum, die gesamte Geschäftswelt aktiv einzubeziehen. Die Privatwirtschaft ihrerseits hat das Mißtrauen, das durch die Diskussionen um eine ›Neue internationale Wirtschaftsordnung‹ und die Verhandlungen über einen Verhaltenskodex für die ›Multis‹ – die transnationalen Unternehmen – in den siebziger und frühen achtziger Jahren genährt worden war, abgelegt und arbeitet mittlerweile auf einer Reihe von Gebieten eng mit den UN zusammen.

Dieser Wandel ist eine direkte Folge des Endes des Kalten Krieges und der darauffolgenden Welle der wirtschaftlichen Liberalisierung. Der Umbruch begann bei den Vereinten Nationen zu Beginn der neunziger Jahre eher gemächlich. Während man sich bei der Formulierung von Politiken rasch die neuen Realitäten zu eigen machte und ihnen auch im Programmbereich – etwa zwecks Förderung des Unternehmertums in den Entwicklungsländern und den vormals ›sozialistischen‹, nunmehr im Übergang begriffenen Volkswirtschaften – Rechnung trug, sollte es noch bis zum Amtsantritt Kofi Annans als Generalsekretär der Weltorganisation zu Jahresbeginn 1997 dauern, bis die Einbeziehung des privaten Sektors auf der Basis eines durchdachten Ansatzes erfolgen konnte. Dies geschah dann in zwei Phasen: während der ersten beiden Jahre schuf Annan die Grundlagen für den Dialog und entwickelte sodann ein Modell für eine freiwillige Vereinbarung, den ›Globalen Pakt‹ (Global Compact) zwischen den Vereinten Nationen und der internationalen Geschäftswelt.

EIN DIALOG ZU BEIDERSEITIGEM NUTZEN

Der Wandel im politischen Umfeld

Mitte der neunziger Jahre ließen die mit der Globalisierung verbundenen wirtschaftlichen Entwicklungen weltweit ein abnehmendes Gewicht der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen erkennen. Die Ausrichtung der Unternehmen wurde zunehmend global; transnational agierten nun auch immer mehr Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die international die Themen vorgaben, sich bewußt und selbstbewußt einmischten. Für die Vereinten Nationen bot diese neue Entwicklung Risiko und Chance zugleich.

Als zwischenstaatliche Organisation sind die UN ein Spiegel ihrer Mitgliedstaaten. In demselben Maße, in dem die Regierungen die politisch-wirtschaftlichen Veränderungen durchlebten, sollte sich auch die Weltorganisation auf ihre neuen – freilich oft im Widerspruch zueinander stehenden – Prioritäten einstellen. Die Fähigkeit der Staaten zur Lösung anstehender Probleme hinkte nur allzuoft dem Privatsektor hinterher; es gelang ihnen auch kaum noch, gemeinschaftlich kohärente Lösungsansätze im Rahmen der Vereinten Nationen zu erarbeiten. Der rasche technische Fortschritt und die Auswirkungen der Revolution bei Information und Kommunikation auf hierarchische Gebilde aller Art führten zu einem weiteren Rückzug zentraler Autoritäten und stärkten die Arbeit von und in Netzwerken. Doch bot die Schaffung neuer Freiräume für die Wirtschaft und die Bildung neuer weltweiter Netzwerke Gelegenheit und Raum für Experimente. Die Vereinten Nationen reagierten darauf auf verschiedene Weise. Vorarbeit war schon von dem Kanadier Maurice Strong, der den UN in einer Vielzahl von Funktionen gedient hatte, geleistet worden. Viele der Ideen hinsichtlich einer engeren Zusammenarbeit

der Weltorganisation mit der Wirtschaft und den NGOs gehen auf seine Vision einer Öffnung der Vereinten Nationen zur Zivilgesellschaft zurück.

Was die Beratungen anging, so lud man Vertreter der Wirtschaft nunmehr häufiger ein, an Gesprächsrunden teilzunehmen und ihre Standpunkte darzulegen; auf der operativen Ebene nahmen zahlreiche projektbezogene Abreden zur Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren – und zwar sowohl mit NGOs als auch mit dem privaten Sektor – Gestalt an. Es war eine Versuchsphase, in der dezentral mit Projekten auf so unterschiedlichen Gebieten wie der Investitionsförderung, der Nahrungsmittelverteilung oder dem Sponsoring für Kleinstkredite experimentiert wurde. Auch wurden die Anstrengungen um eine stärkere Einbeziehung der Geschäftswelt in Expertengremien, in gemeinschaftlich betriebene Förderinitiativen und bei der Aufbringung von Mitteln intensiviert (ein aktueller Überblick findet sich übrigens im Internet unter der Kennung <http://www.un.org/partners/business/business>).

Umfang und Reichweite dieser Bemühungen waren beachtlich. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft blieb allerdings meist auf der konkreten Ebene der sich an den realen Bedürfnissen und Gegebenheiten orientierenden Projektarbeit stehen und hatte eigentlich keine konzeptionelle Grundlage. Die gewonnenen Erfahrungen flossen nicht in eine konsistente Programmpolitik ein, und die verschiedenen UN-Organisationen, die oftmals um den Zugang zum gleichen Partner aus der Wirtschaft konkurrierten, tauschten ihre Erfahrungen nicht einmal aus.

Einen bedeutsamen Wendepunkt stellte die Wahl Kofi Annans zum siebenten Generalsekretär der Vereinten Nationen im Dezember 1996 dar. Als erster Generalsekretär mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Hochschulabschluß brachte er ein tiefgreifendes Verständnis des Verhältnisses von Wirtschaft und Gesellschaft mit. Im Gegensatz zu den meisten, von bürokratischen Verfahren geprägten UN-Bediensteten hat er erkannt, daß die Ziele der Weltorganisation heutzutage nicht länger dadurch zu erreichen sind, daß Probleme auf die Ebene der Institutionen gehoben werden, sondern daß man sich der Unterstützung derjenigen Akteure versichern muß, die in zunehmendem Maße die reale Welt tatsächlich gestalten. Bei der Neudefinition der Beziehungen zwischen den UN und nichtstaatlichen Akteuren, allen voran der Wirtschaft, nahm Kofi Annan denn auch sehr schnell die führende Rolle ein. Bezeichnend war, daß er unmittelbar nach seinem Amtsantritt die Einladung annahm, vor dem Weltwirtschaftsforum im schweizerischen Davos zu sprechen. In seiner ersten Rede vor diesem Forum betonte er am 1. Februar 1997 die immer wichtiger werdende Rolle des Privatsektors in globalen Angelegenheiten und insbesondere bei der Mitgestaltung der Entwicklungsperspektive zahlreicher Länder durch Weichenstellungen bei den Investitionen. Zugleich rief er zu engerer Zusammenarbeit zwischen den Regierungen, den UN und dem Privatsektor auf und unterstrich die Bedeutung der Synergieeffekte vor allem für das Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit.

Auf dem Weg zu engerer Zusammenarbeit

Im wesentlichen ging es in dieser ersten Phase um die Schaffung einer Dialoggrundlage, auf der die beiderseitigen Beziehungen im Kontext des gewandelten politischen und ökonomischen Umfeldes neu definiert werden können. Es galt die Mythen der Vergangenheit hinter sich zu lassen und neues Vertrauen zu schaffen – schließlich hegte die Geschäftswelt gegenüber der Weltorganisation immer

noch eine gehörige Portion Mißtrauen. Erreicht wurde dies durch einen Abgleich der Interessen und ein größeres Verständnis für die Motive der jeweils anderen Seite. In der Praxis geschah dies durch die Identifizierung der passenden Partner und die Ausrichtung zahlloser Begegnungen zwischen dem UN-Generalsekretär und Wirtschaftsvertretern. Zwei Grundgedanken lagen diesem Konzept zugrunde: das Argument, daß expandierende Märkte und das Gemeinwohl sich wechselseitig zugutekommen, und die Auffassung, daß die Globalisierung der unterstützenden Rahmenbedingungen bedarf.

Die erste Argumentationslinie birgt in ihrem Kern die Erkenntnis, daß sich in einer Zeit der umfassenden Übernahme marktorientierter Ansätze die Ziele der Vereinten Nationen wie auch der Wirtschaft wechselseitig befruchten können. Hierzu Kofi Annan am 31. Januar 1998, in seiner zweiten Rede vor dem Weltwirtschaftsforum, die er unter das Motto ›Märkte für eine bessere Welt‹ gestellt hatte: »Flourierende Märkte und menschliche Sicherheit gehören zusammen; ohne das eine werden wir auch das andere nicht erreichen.« Die Vereinten Nationen und die Geschäftswelt waren damit nicht länger weltanschauliche Gegner, sondern Partner im Zeichen eines neuentdeckten Pragmatismus. Unternehmerisches Handeln, Auslandsinvestitionen und Gewinnstreben wurden nicht länger durch die ideologische Brille betrachtet, sondern als Motor zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Erwerbsmöglichkeiten, Wachstum und schließlich Entwicklung erkannt. Umgekehrt bereitet in dieser Sicht die Entwicklungszusammenarbeit nunmehr den Boden für Privatinvestitionen, indem sie ein günstiges Umfeld schafft und Vorleistungen dort erbringt, wo die Signale des Marktes zu schwach sind, um Investoren anzuziehen.

Die zweite Begründung beruht auf der Erkenntnis, daß sich in Zeiten zunehmender Interdependenz zwischen Völkern und Märkten günstige Rahmenbedingungen auszahlen werden. Als weltumspannende Einrichtung sind die Vereinten Nationen dazu prädestiniert, durch ihr Angebot an multilateralen Lösungen für weltweite Probleme die Stabilität zu fördern, die Schattenseiten der Globalisierung anzugehen und regulierende und normative Dienste bereitzustellen, die ihrerseits wirtschaftliche Transaktionen ermöglichen und begünstigen.

Diese beiden Argumentationsstränge schufen die Grundlage für einen konstruktiven Politikdialog mit der Geschäftswelt; sie fanden sich in zahlreichen Stellungnahmen des Generalsekretärs wieder und wurden in der Folge weiter ausgestaltet. Das aufgeklärte Eigeninteresse der Wirtschaft an den Vereinten Nationen stellt sich aus dieser Perspektive folgendermaßen dar:

- Die Weltorganisation spielt eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung der ›weichen Infrastruktur‹ der Weltwirtschaft; sie verringert damit die Kosten der Transaktionen und gewährleistet die für funktionierende Märkte unerläßliche Stabilität. Wo die Globalisierung das Feld der wirtschaftlichen Betätigung ausweitet, gewinnt die Arbeit der fachbezogenen Expertengremien der Vereinten Nationen an neuer Bedeutung, indem diese Normen und Standards setzen und die rechtlichen Grundlagen schaffen. Die Arbeit der Weltorganisation in diesen Bereichen ist in der breiteren Öffentlichkeit und eben auch in der Wirtschaft weniger bekannt, obschon ein wichtiger Teil der UN-Tätigkeit auf so unterschiedlichen Gebieten wie dem der Statistik, des Handelsrechts, der Zollvorschriften, der Patente, des Luftverkehrs, der Seeschifffahrt oder der Telekommunikation erfolgt.

- In vielen Entwicklungs- und Übergangsländern trägt die praktische Arbeit der Weltorganisation vor Ort dazu bei, ein günstiges Investitionsklima zu bereiten. Ihre zentralen Aufgaben umfassen etwa die Förderung einer ›guten Staatsführung‹, des Bildungswesens, der Gesundheitsversorgung, der Justiz und generell eines marktfreundlichen Umfelds. All dies bildet eine Art Vorinvestition, die den Boden für eigentliche Investitionen Privater zu bereiten vermag. Allgemein gesagt, kann das Eintreten für universelle Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, friedliche Konfliktlösung, sozialen Fortschritt und bessere Lebensverhältnisse für die Armen eine gemeinsame Basis schaffen, von der aus der Weg zur Konsolidierung der Marktwirtschaft führt.

- Ein weiterer Schwerpunkt der UN-Aktivitäten, nämlich die weltweite Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, ist von erheblicher Bedeu-

tung für die Verringerung internationaler Spannungen und Konflikte. Zum einen tragen die Vereinten Nationen durch ihre Befassung mit den negativen Auswirkungen der Globalisierung – so bei den nicht auf einzelne Länder beschränkten ›Problemen ohne Paß‹ wie dem grenzüberschreitenden Verbrechen oder dem Waffen- und Menschenhandel – dazu bei, die internationalen Beziehungen zu festigen und auch hierdurch ein stabiles Klima für die wirtschaftliche Betätigung zu schaffen. Zum zweiten nehmen sich die Vereinten Nationen der globalen Umweltprobleme – und damit eben der für den Markt potentiell negativen Einflußgrößen – an, ein eminent wichtiger Posten für die Zukunftssicherung funktionsfähiger Märkte.

Ziel der Argumentation war zunächst, einen Wandel in der Haltung der Geschäftswelt gegenüber den UN herbeizuführen, die die Weltorganisation bislang immer als mißgünstigen Aufpasser angesehen hatte, der die staatliche Kontrolle des Privatsektors propagiert. Statt dessen gilt es die Vereinten Nationen als unverzichtbaren Akteur zu begreifen, der das reibungslose Funktionieren der globalen Märkte gewährleistet und einen entscheidenden Part bei der Lösung der Weltprobleme spielt. Ein solcher Einstellungswandel gilt als wesentlich für die Schaffung von Rückhalt für die UN in den einzelnen Ländern; das Eintreten der Geschäftswelt für die Vereinten Nationen könnte sich in Druck auf die Regierungen umsetzen, ihren Verpflichtungen gegenüber den Vereinten Nationen nachzukommen. Zugleich bietet sich hier eine Grundlage für konkrete Ansätze der Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen; beispielsweise waren auf der operativen Ebene das Know-how und das Technologieangebot der Privatwirtschaft unverzichtbar für die Durchführung von Projekten.

Unter den Wirtschaftsunternehmen sind die Beweggründe für ein engeres Zusammenrücken mit den Vereinten Nationen außerordentlich vielfältig; gleich mehrere Motivbündel lassen sich ausmachen. Zunächst spielt der menschliche Faktor eine Rolle: Kofi Annan als charismatische Führungspersönlichkeit und global denkender Stratege übt auf zahlreiche Spitzenmanager, die ihn als den Weltbürger par excellence ansehen, große Anziehungskraft aus. Die weltumspannenden Wirtschaftsverbände schließlich zeigen sich ausgesprochen empfänglich für die oben skizzierten Argumentationslinien. Großverbände wie die Internationale Handelskammer (ICC) oder die Internationale Arbeitgeberorganisation haben ein unmittelbares Interesse an zahlreichen Aktivitäten der UN. Einzelunternehmen hingegen tendieren eher zu Alleingängen, da sie das Vorhandensein eines friedlichen und sicheren Umfelds sowie günstiger Rahmenbedingungen schlicht als gegeben ansehen.

Erkennen läßt sich auch, wie sehr die Sektorzugehörigkeit und die Produktpalette der Wirtschaftenden ihre Haltung zu den Vereinten Nationen bestimmen. Im allgemeinen stehen exportorientierte Konzerne und ihre jeweiligen Verbände der Weltorganisation positiv gegenüber. So unterstützen zum Beispiel in Sachen Klimaverhandlungen einige Versicherungsunternehmen die Arbeit des UNEP, da sich erfolgreicher Umweltschutz für sie in Form verringerter Aufwendungen für die Schadensregulierung auszahlen dürfte. Im Niedergang begriffene nationale Industriezweige wie etwa die Textil- oder die Stahlbranche der Industrieländer sind hingegen keine geborenen Partner der Vereinten Nationen.

Ein weiterer Faktor ist das zunehmende Engagement der NGOs bei der Festlegung der globalen Tagesordnung und ihre Rolle in der politischen Gestaltung; die Wirtschaft folgert daraus, daß sie selbst nicht länger abseits der Globalisierungsdebatten verharren darf. Ein Schlüsselereignis in dieser Hinsicht war sicherlich die Vorbereitung und Durchführung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand und bei der der wachsende Einfluß der NGOs auf die Arbeit der Weltorganisation klar zutage trat. Die Wirtschaft konnte es sich nicht länger leisten, die Vereinten Nationen zu ignorieren.

Vor diesem Hintergrund traf Kofi Annan mit zahlreichen Vertretern der Privatwirtschaft zusammen. Von besonderer Bedeutung war sein

erstes Treffen mit der Internationalen Handelskammer am 8. Februar 1998. Unter Teilnahme von mehr als 20 Spitzenmanagern aus der ganzen Welt nahm die Runde eine Absichtserklärung seitens des UN-Generalsekretärs und der ICC an, in der die internationale Geschäftswelt und die UN sich in diesen Zeiten der Globalisierung zu ihrem gemeinsamen Interesse an einer offenen, umfassenden und geregelten Weltwirtschaft bekannten und einander versicherten, daß eine engere Zusammenarbeit zwischen ihnen beiderseitigen Nutzen nach sich ziehen würde. Diese Zusammenkunft führte obendrein zu einem neuartigen Partnerschaftsprojekt, das sich in kürzester Zeit zum Vorzeigemodell entwickeln sollte. Mitgliedsverbände der ICC und die UNCTAD initiierten in Zusammenarbeit mit den Regierungen der Gastländer Vorhaben, deren Ziel in der Verbesserung der Investitionsaussichten von afrikanischen Staaten und am wenigsten entwickelten Ländern bestand. Einzelne Unternehmen übernahmen Sponsorenfunktion und stellten ihre Expertise und Länderinformationen zur Verfügung, während die UNCTAD als Mittler gegenüber jeweiliger Regierung auftrat.

Die Wirtschaft lernt die UN zu schätzen

Derartige Treffen haben zweifellos zur Eröffnung eines ersprießlichen Dialogs und zu einer Neubewertung des Nutzens der Weltorganisation seitens der Wirtschaft beigetragen und auch zu spürbarer Unterstützung geführt. Augenfällig wurde diese gewandelte Haltung der Geschäftswelt erstmals in der Vorlage der Internationalen Handelskammer zum Gipfel der sieben wichtigsten westlichen Industriestaaten und Rußlands, der G-8, in Birmingham im vergangenen Jahr. Bezugnehmend auf die Herausforderungen der Globalisierung forderte die ICC weltweit gültige Regelwerke sowie mehr Ressourcen und Autorität für die Vereinten Nationen. Ein ähnlicher Aufruf fand sich ein Jahr später in der Vorlage der ICC zum G-8-Gipfel in Köln.

Die Führungsrolle, die Generalsekretär Annan im Dialog mit der Geschäftswelt eingenommen hatte, strahlte auch auf einzelne UN-Organisationen aus, die nun ihrerseits Absprachen mit der Wirtschaft eingingen. Zahlreiche neue Vorhaben wurden ins Leben gerufen, neue Formen strategischer Partnerschaft entwickelt. Einige Projekte mißlingen, nicht zuletzt auf Grund übersteigerter Erwartungen oder weil die sozusagen kulturellen Unterschiede zwischen den UN und der Wirtschaft sich doch als zu kraß herausstellten. Wieder andere schlugen fehl, da es am Verständnis der gegenseitigen Motive mangelte, da Leitlinien noch fehlten oder der Ansatz nicht hinreichend erklärt oder verstanden worden war.

Trotz solcher Rückschläge ist die Tendenz insgesamt positiv. Bei den Regierungen der UN-Mitgliedstaaten entwickelte sich eine neue Bereitschaft, die Privatwirtschaft bei der Suche nach politischen Lösungsansätzen auf dem Gebiet der Finanzen oder der Investitionen einzubeziehen. Was die Geschäftswelt angeht, so zeigt sie mittlerweile vermehrtes Interesse an der Grundlagenarbeit der Vereinten Nationen bei der Setzung von Normen und Standards und beteiligt sich hier. Ebenfalls neu ist die Bildung strategischer Allianzen hinsichtlich spezifischer Problembereiche, sei es Aids oder Armutsbekämpfung. Dabei stellt die Wirtschaft das Know-how oder die finanzielle Grundausstattung zur Verfügung und kann ihrerseits ihr Ansehen dadurch mehren, daß sie mit einer guten Tat in Verbindung gebracht wird. Eine andere Form strategischer Allianzen umfaßt die Fälle, wo die Umsetzung von Zielen der UN dazu verhilft, daß der Markt expandiert oder die Kosten sinken; Beispiele hierfür finden sich typischerweise im Umweltbereich oder bei der Überwindung zuvor akuter bürgerkriegsartiger Konflikte. Weitere Formen der Zusammenarbeit auf der operativen Ebene lassen sich mit einigen Stichworten – Kombination von Marktzugang, politischer Vermittlung und Imagegewinn einerseits mit Know-how, Technologie, Finanzausstattung oder Beratung andererseits – umschreiben.

Die Entwicklung der noch jungen Beziehungen zwischen der Weltorganisation und der Wirtschaft verlief nicht völlig störungsfrei. So stellen die schon angesprochenen Differenzen zwischen den Unternehmenskulturen und den Arbeitsmethoden auf der praktischen Ebene des Projekts nur allzuoft Hemmnisse dar. Wirtschaftsvertreter beklagen sich häufig darüber, daß die Bearbeitungszeiten seitens der Vereinten Nationen zu lang und die Entscheidungsprozesse zu schwerfällig seien. Darüber hinaus wird bei vielen UN-Organen die Umsetzung von Projekten durch das Fehlen eindeutiger Richtlinien verkompliziert oder verzögert, da selbst weniger bedeutende Fragen erst einmal dem Justitiar vorgelegt werden. Auf konzeptioneller Ebene führt die ständig wechselnde Arbeitsteilung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor zu Ambivalenzen und Kontroversen. Themen wie das Verhältnis zwischen staatlicher Entwicklungshilfe und privaten Investitionen müssen erst noch aufgegriffen werden.

DER GLOBALE PAKT

Beim diesjährigen Weltwirtschaftsforum hob Kofi Annan das Verhältnis zur Geschäftswelt auf eine höhere Ebene. Er schlug am 31. Januar in Davos einen Globalen Pakt vor und forderte damit die internationale Geschäftswelt auf, den Vereinten Nationen in ihrem Eintreten für universelle Werte auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Arbeitnehmerrechte oder des Umweltschutzes zur Seite zu stehen. Im Gegenzug könne eine derart gestärkte Weltorganisation das Bestehen offener Märkte sichern helfen. Annans Rede vermochte beträchtliche Erwartungen zu wecken und vermittelte zahlreiche Anstöße innerhalb wie außerhalb der UN. Auf Grund der Reaktionen entschied der Generalsekretär, daß sein Büro mit der Ausgestaltung des Paktes befaßt bleiben wird. Es soll die gemeinsamen Anstrengungen der drei am stärksten involvierten UN-Einrichtungen – der ILO, des UNEP und des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte – koordinieren und anspornen.

Das Konzept

Das Hauptziel des Globalen Paktes liegt darin, das Spannungsverhältnis zwischen dem immer stärker der Globalisierung unterliegenden Marktgeschehen einerseits und den sich wandelnden Präferenzen sowie sozio-ökonomischen Bedürfnissen der Gesellschaften andererseits aufzuheben. Auf der Suche nach einem Weg aus diesem Dilemma hat sich die Globalisierungsdebatte bislang meistens auf die Auswirkungen der zunehmend global gewordenen Märkte auf die einzelnen Volkswirtschaften sowie auf die zwischenstaatlichen Beziehungen konzentriert. Der Schwerpunkt dieser Diskussionen lag bislang eher auf der Analyse; nur mit Verzögerung kommt es zu ersten konkreten politischen Reaktionen.

Der Globale Pakt geht von einem anderen Ansatz aus. In dieser Sichtweise ist die öffentliche Aufmerksamkeit und auch das Mißtrauen gegenüber globalen Märkten und ihren augenfälligsten Nutznießern, den transnationalen Unternehmen, in erster Linie eine Reaktion auf die Machtverlagerung von den lokalen Spielfeldern hin zu den globalen Akteuren (und deren Spielregeln). Der eigentliche Kern des Problems ist jedoch nicht die Wirksamkeit der Märkte oder die Legitimität des Welthandelsregimes, sondern das Fehlen ergänzender Maßnahmen und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf den Umgang mit den sozialen Belangen; diese Fragen haben ebenfalls weltweites Ausmaß angenommen. Die politischen Bemühungen zum Ausgleich von Marktinteressen und sozialen Bedürfnissen lassen sich daher nicht einfach auf das Effizienzargument gründen. Ebenso wenig kann die Lösung ausschließlich innerhalb der Staaten selbst gefunden werden. Vielmehr geht es darum, daß die immer größer gewordenen Rechte der weltwirtschaftlichen Akteure mit ihrer sozialen Verantwortung und den globalen Steuerungsstrukturen

Neun Gebote

Der vom Generalsekretär vorgeschlagene Globale Pakt mit der Wirtschaft umfaßt neun Grundsätze, die auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, der (ihrerseits auf den Kopenhagener Weltsozialgipfel von 1995 zurückgehenden) Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 und der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung von 1992 beruhen:

Menschenrechte

1. Die Wirtschaft sollte den Schutz der international verkündeten Menschenrechte in ihrem Einflußbereich achten und unterstützen sowie sicherstellen, daß sich Unternehmen nicht zu Komplizen von Menschenrechtsverletzungen machen.

Arbeitsbeziehungen

3. Die Wirtschaft sollte die Vereinigungs- und Tariffreiheit wahren.
4. Beseitigung aller Arten von Zwangsarbeit.
5. Tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit.
6. Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Umwelt

7. Die Wirtschaft sollte umsichtig mit allen ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. vermehrt Initiativen zum verantwortlichen Umgang mit der Umwelt ergreifen und
9. die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien ermutigen.

im Bereich Handel und Investitionen ins Lot gebracht werden müssen. Dies muß mit der Verpflichtung verbunden sein, auch auf andere, nicht im engen Sinne wirtschaftliche Fragestellungen wirkungsvoll einzugehen. Das wäre ein erster entschlossener Schritt, um der wirklichen Herausforderung begegnen zu können. Und diese ist, dem globalen Markt eine soziale Orientierung zu geben. Als Hauptnutznießer und Architekt der Liberalisierung sollte die internationale Geschäftswelt ein aufgeklärtes Eigeninteresse daran zeigen und sich nicht scheuen, hier eine Führungsrolle zu übernehmen.

Denn wie auf den nationalen Märkten agieren die Kräfte und Akteure globaler Märkte nicht im luftleeren Raum. Auch diese sind soziale Konstrukte, unterliegen Definitionen und werden von (sich von Zeit zu Zeit wandelnden) Werten geprägt. Auch diese brauchen Regeln, die die wirtschaftlichen Transaktionen erleichtern, und sie benötigen gemeinsame Vorstellungen, die ihr Tun legitimieren. Auf der nationalen Ebene ist derlei eine bare Selbstverständlichkeit, auf der internationalen hingegen ging es in den vergangenen Jahrzehnten vornehmlich erst einmal darum, funktionale Rahmenbedingungen für die Märkte zu schaffen. Beträchtliche Mühe wurde auf die Schaffung von Regeln für das Welthandelssystem verwandt; im Zuge der durchgreifenden Liberalisierung seit Mitte der achtziger Jahre wurden die Rechte der weltwirtschaftlichen Akteure erheblich erweitert, etwa was den Schutz des geistigen Eigentums im grenzüberschreitenden Verkehr (einschließlich des Handels mit Nachahmungen und Fälschungen) angeht. Doch ging diese Einräumung von Rechten an die wirtschaftlichen Akteure nicht mit einem gesteigerten Verantwortungsgefühl oder gar einer gemeinschaftlichen Anstrengung einher, anderen universellen Anliegen – etwa im Umweltschutz, bei den Menschenrechten oder in Sachen Armutsbekämpfung – Rechnung zu tragen. Als auch diese Probleme die globale Dimension erreichten, die gemeinschaftlichen Bemühungen der Staatengemeinschaft aber schwächer ausfielen, andererseits aber die Wirtschaft immer mehr als eine Macht angesehen wurde, die die sozialen und ökologischen Bedingungen der Gesellschaft beeinflusst, trat auch das Ungleichgewicht in den bestehenden Herrschaftsverhältnissen stärker zutage. Für die Vertreter der Zivilgesellschaft wurden anstelle der Staaten zunehmend die transnationalen Unternehmen und das Welthandelssystem zu Adressaten – nicht aus ideologischen Gründen, sondern als Mittel zum Zweck. Globale Märkte allein wegen ihrer unbestreitbaren Effizienz zu rechtfertigen, gestaltet sich mithin zunehmend schwieriger, denn Kern des eigentlichen Problems ist nicht der Markt, sondern dessen fehlende soziale Unterfütterung.

Beschreiben lassen sich Gestalt und Dynamik des Spannungsfeldes von Wirtschaft und Gesellschaft auf der Mikroebene mittels des radikal geänderten Bedeutungsgehalts des Begriffs »soziale Verantwortung der Unternehmen«. Während die Anteilseigner seit jeher versuchten, das Verhalten ihrer Unternehmen zu beeinflussen, lagen die Berührungspunkte von Gesellschaft und Privatwirtschaft noch zu Beginn dieses Jahrzehnts größtenteils auf der lokalen oder staatlichen Ebene. Als dann eine umfassende Liberalisierung zur Ausweitung der Geschäftsverbindungen und zur Entstehung weltweiter Unternehmensnetzwerke führte, verschoben sich oftmals auch die gesellschaftlichen Gewichte; die Wirtschaft erfuhr einen Zuwachs an Verhandlungsmacht. Dies war aber auch bei anderen Gruppen der Zivilgesellschaft der Fall. Erwartungen an die Unternehmen gingen nun über die des überkommenen Sozialvertrags zwischen Gesellschaft und Wirtschaft hinaus. Die NGOs lernten rasch, wie sie sich die modernen Kommunikationstechnologien und die Erregung von Aufsehen wirkungsvoll zunutze machen konnten, um Druck auf einzelne Konzerne auszuüben; ebenso hat die Bereitschaft der Medien, sich mit dem Geschäftsgebaren einzelner Firmen zu befassen, diese verstärkt der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit ausgesetzt.

Auch die Großkonzerne mußten dazulernen. So erfuhren sie, daß ihre Globalisierungsstrategien, insbesondere die weltweite Verbreitung der Markennamen, neue Chancen, aber auch Angriffsflächen eröffneten. Bald schon ergab sich die Notwendigkeit, das Firmenimage und die eingeführte Markenbezeichnung zu schützen. Dies führte zur Inangriffnahme öffentlich-privater Partnerschaftsprojekte und zum Abschied von herkömmlichen Vorstellungen von Diskretion und Publizität; einige Konzerne begannen die Menschenrechte, den Umweltschutz und die Rechte der Arbeitnehmer in ihre Unternehmensstrategien einzubeziehen. Doch wird die Unternehmenspolitik heute nicht mehr nur von dem Bedürfnis geprägt, das eigene Image zu schützen und die Risiken wie auch Kosten infolge von Rechtsstreitigkeiten, Verbraucherboykott oder einer schlechten Presse zu mindern. Eine der Begleiterscheinungen der Globalisierung ist nämlich, daß ethische Werte und gutes staatsbürgerliches Verhalten mittlerweile als dem Unternehmensertrag eher förderlich angesehen werden. Der Umgang mit der Umwelt, den Rechten der Arbeitnehmer und den Menschenrechten erfordert in zunehmendem Maße eine einheitliche Referenzgrundlage auf der Basis gemeinsamer Werte. Oft drückt sich das bereits im Firmenkodex aus.

Die Debatte über den Welthandel

In den Industrieländern stoßen kommerzielle Interessen und zivilgesellschaftliches Engagement gerade in der Diskussion über das Verhältnis zwischen der Welthandelsordnung und der sozialen Frage, der Umwelt- und Menschenrechtsproblematik zusammen. Infolge der Herabsetzung von Handels- und Investitionsschranken war mehr Transparenz entstanden; damit wurden auch die Rufe nach fairen Ausgangsbedingungen und Mindeststandards immer lauter, um einen Wettbewerb um das niedrigste Regelungsniveau zu verhindern. Daraufhin bildeten sich verschiedenartige Interessenkoalitionen, die Druck auf ihre Regierungen ausübten, um über das Medium Handel die Durchsetzung höherer Standards in anderen Ländern zu erzwingen oder aber die Regeln für den Handel selbst zu ändern.

Die Gegner der Verknüpfung von Fragen des Handels mit anderen Anliegen beklagen, daß das System des Welthandels hierdurch über Gebühr strapaziert werde und an Effizienz einbüße. Die Probleme könnten damit sowieso nicht aus der Welt geschafft werden, da das System nicht zur Lösung der Fragen von Arbeit und Umwelt oder zur Durchsetzung der Menschenrechte ersonnen worden sei. Zudem dränge sich ihnen immer stärker der Verdacht auf, daß das wahre Motiv für die Herstellung einer solchen Verbindung nichts anderes

als ein Protektionismus reinsten Wassers sei. Insbesondere die Entwicklungsländer wehren sich gegen das Postulat weltweiter Standards, da dies ihren komparativen Vorteil zunichte machen würde. Diese Sichtweise der Regierungen der armen Länder kommt mittlerweile der Position der transnationalen Unternehmen sowie der im Ausland tätigen Konzerne jeder Größe ziemlich nahe; diese Gemeinsamkeit hat ihren politischen Ausdruck aber noch nicht gefunden. Umstritten ist nach wie vor, inwieweit die Thematik in die multilateralen Handelsverhandlungen, die unter dem Schirm der WTO stattfinden, Eingang finden soll. Dabei stellen die gegenwärtig gegen den Welthandel gerichteten Kräfte ein Konglomerat sehr heterogener Gruppen mit ganz unterschiedlichen Motiven dar. Das Spektrum reicht von einer kleinen ideologisch motivierten Minderheit über Graswurzelbewegungen nahezu jeder Couleur oder Ein-Punkt-Initiativen bis zu Gewerkschaften, die ein Überwiegen der negativen Effekte der Globalisierung befürchten, und starken nationalen oder regionalen Wirtschaftsinteressen, die staatlichen Schutz begehren und sich der globalen Integration widersetzen. All diese Gruppierungen verfolgen höchst unterschiedliche, einander widersprechende Ziele. Dies betrifft insbesondere das Lager der Protektionisten auf der einen und das der Kämpfer für Umwelt, Entwicklung und Menschenrechte auf der anderen Seite.

Durchaus bemerkenswert ist dabei, daß anders als in den Konflikten zwischen Markt und Gesellschaft der sechziger oder siebziger Jahre die Ideologie keine Rolle mehr spielt. So agieren heute die meisten NGOs innerhalb des Weltmarktes, sind sogar angewiesen auf sein reibungsloses Funktionieren. Ihre Parteinahme gegen transnationale Unternehmen und die Handelsliberalisierung ist nicht in deren institutioneller Legitimität oder funktionalen Effizienz begründet; sie opponieren vielmehr, weil sie sich davon versprechen, auf diese Weise ihren Interessen Schlagkraft zu verleihen, selbst wenn im konkreten Fall gar kein kausaler Zusammenhang vorliegt. Solche taktischen Verhaltensweisen erschweren die rationale Diskussion der Punkte, um die es eigentlich geht. Die Debatte ist auch dadurch belastet, daß aus Sicht engagierter zivilgesellschaftlicher Gruppen einige neuere Erfahrungen mit den Vereinten Nationen durchaus nicht durchgängig positiv waren. Die hohen Erwartungen, die sich anlässlich der Serie von Weltkonferenzen der letzten Jahre aufgebaut hatten, wurden nicht erfüllt. Dies drückt sich aus in einer immer breiter werdenden Kluft zwischen den hochgesteckten Zielen und umfassenden Abreden der UN-Konferenzen und dem tatsächlichen Grad an Bereitschaft seitens der Verantwortlichen, die eingegangenen Verpflichtungen auch umzusetzen.

Diese Adressaten sind freilich die nationalen Regierungen. Aus dem Blickwinkel der Wirtschaft haben dieselben ebenfalls Defizite aufzuweisen. Schließlich ist für die globalen Akteure des Wirtschaftslebens immer deutlicher geworden, daß globale Märkte auch globale Regelungsstrukturen erfordern. Sie haben erkannt, daß die Vereinten Nationen hier nicht nur als normen- und standardsetzende Institution ins Spiel kommen, sondern auch deshalb, weil sie sich der immer stärker auf die globale Ebene ausweitenden Probleme annehmen.

Weltbürgertum und Wertorientierung

Vor diesem Hintergrund stellt der Globale Pakt den Versuch dar, das Konzept der sozialen Verantwortung der Unternehmen mit der Dynamik der Diskussion um den Welthandel und seine Regeln in Verbindung zu bringen. Ziel des Paktes ist die Mobilisierung kollektiver wie auch individueller Führungskraft, die mittels realistischer Schritte die Grundlage für eine Erneuerung des Bekenntnisses zu offenen Märkten zu schaffen vermag und zugleich ein effizienteres Eingehen auf die sich in den Gesellschaften herausbildenden Präferenzen sicherstellen kann. Die Unternehmen und ihr Führungspersonal wie auch die Vertreter der Wirtschaftsverbände sind gefordert, das glo-

Dili und Priština

Mit Schulduweisungen an die Adresse der UN sind die Regierungen ihrer 188 Mitgliedstaaten fast so schnell bei der Hand wie die Medien. So titelte die ›Frankfurter Allgemeine Zeitung‹ am 29. September zu Einsätzen der Vereinten Nationen bei bewaffneten Konflikten »Aus Fehlern nichts gelernt« und zog eine »trübe Bilanz« einiger UN-Missionen in Afrika. Ähnliche Vorwürfe werden angesichts der Katastrophe in Osttimor erhoben. Sind sie vielleicht diesmal eher berechtigt als sonst, zumal der Sicherheitsrat mit anklagendem Finger auf das UN-Sekretariat weist?

Freilich tut er dies, um von eigenem Versagen abzulenken. Die Menschen im 1976 von Indonesien annektierten Osttimor hatten große Hoffnungen in das zwischen der ehemaligen Kolonialmacht Portugal und Indonesien geschlossene Abkommen vom 5. Mai 1999 gesetzt; am gleichen Tag noch hatten sich beide Vertragsparteien mit dem UN-Generalsekretär über die Modalitäten der vorgesehenen Volksabstimmung geeinigt.

In der Folge berichtete der Generalsekretär dem Sicherheitsrat über die zunehmend kritischer werdende Lage. Der Sicherheitsrat hatte schon am 11. Juni mit seiner Resolution 1246 – die Kosovo-Resolution trägt die Nummer 1244 – ein Mandat für die ›Mission der Vereinten Nationen in Osttimor‹ (UNAMET) erteilt. Allerdings mit einem unzureichenden Kräfteansatz und einer zeitlichen Begrenzung auf das geplante Datum des Referendums, die man nur als randgenähert bezeichnen kann. Wie unrealistisch dieser Ansatz des Sicherheitsrats war, geht schon daraus hervor, daß nicht nur das Datum der Volksabstimmung mehrfach verschoben werden mußte, sondern auch der Zeitrahmen für die UNAMET mehrmals nachzubessern war. Der Rat führte ein Beispiel für besonders schlechtes Mikromanagement vor.

Aber auch der Lagebeurteilung durch das Sekretariat lag letztlich kein klares Bild zugrunde, was den Willen der Bevölkerung einerseits wie die Gewaltbereitschaft indonesischer Banden andererseits angeht. Doch nach dem ruhigen und klaren Votum der Menschen des Territoriums für die Unabhängigkeit und der darauffolgenden Orgie der Rache kam der Sicherheitsrat nicht umhin, dem Bürgerwillen in Osttimor Rechnung zu tragen. Schließlich hatte er mit dem Mandat für die Vereinten Nationen im Kosovo derart hohe Maßstäbe in Sachen Menschenrechte gesetzt, daß er sie selbst nun schwerlich übersehen konnte.

Die Bereitschaft Australiens, eine Koalition der zum Handeln Entschlossenen zu führen und sich an die Spitze einer multinationalen Interventionstruppe, der INTERFET, zu stellen, erlöste den eher zögernden Sicherheitsrat aus einer Kalamität. Diese lag nicht zuletzt darin, daß die USA auch in diesem Falle darauf bestanden, daß die Truppe von den Truppenstellern selbst und anderen Gutwilligen zu finanzieren sei statt aus dem (von allen UN-Mitgliedern durch Pflichtumlagen gespeisten) UN-Sonderkonto für friedenserhaltende Maßnahmen.

Der INTERFET wird eine originäre UN-Friedensmission in Gestalt der ›Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor‹ (UNTAET) folgen. Maßstab für diese wird sicher die erfolgreiche Mission UNTAES in Ostslawonien von 1996 bis 1998 und der Einsatz der UNMIK im Kosovo sein; schließlich kann und darf die Weltorganisation nicht in verschiedenen Weltgegenden mit unterschiedlichem Maß messen.

So ist wohl auch die Bereitschaft Deutschlands zu erklären, sich in diesem so weit vom euro-atlantischen Interessen- und Verantwortungsbereich deutscher Sicherheitspolitik entfernten Krisengebiet zu engagieren. Daß es sich dabei eher um eine wert- als interessenorientierte Entscheidung handelt, läßt für die Zukunft der Menschenrechte in aller Welt hoffen. Zugleich springt Deutschland mit dem Einsatz deutscher Soldaten in so großer Entfernung vom Heimatland über seinen kontinentaleuropäischen Schatten. Die Bundesregierung gibt damit ein Beispiel für die Unteilbarkeit der Verantwortung für die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen.

bale bürgerschaftliche Engagement der Wirtschaft zu demonstrieren, indem sie die neun Grundsätze des Globalen Paktes als ihre Leitlinien betrachten und sich für eine Stärkung der Organisationen der Vereinten Nationen insbesondere in den Bereichen Umwelt, Arbeit und Menschenrechte einsetzen.

Obschon anerkannt wird, daß die Hauptverantwortung für die Verwirklichung universeller Werte auch weiterhin bei den Regierungen liegt, ist dieser Ansatz des Globalen Paktes, wonach auch die Konzerne konkret gefordert sind, diese Werte in ihrem unmittelbaren Einflußbereich umzusetzen, völlig neu. Die Themenfelder und Grundsätze des Paktes wurden wegen ihrer gleichermaßen hohen Bedeutung für die Unternehmenseite wie auch für die globale Regelsetzung ausgewählt; zugleich sind sie in festen internationalen Verpflichtungen verankert, bei denen die Kernaufgabe der Vereinten Nationen – das Eintreten für gemeinsame Werte – voll zum Tragen kommt.

Der Globale Pakt ist nicht als Kodex entworfen worden. Er soll vielmehr als Bezugsrahmen dienen, anhand dessen die am besten geeigneten Verfahren eingesetzt und Übereinstimmungen auf der Grundlage universell gültiger Werte erzielt werden sollen. Auf der Ebene der globalen Normsetzung jedoch soll erreicht werden, daß mit Hilfe einer an Autorität wie auch an Ressourcen beträchtlich gestärkten UN eben die Gestaltungslücke geschlossen wird, die bislang eine nicht unerhebliche Quelle von Spannungen gewesen war, ja sogar genug Potential zur Unterminierung des Multilateralismus besessen hatte. Eine Weltorganisation, die die Fragen von Umwelt, Arbeit und Menschenrechten wirksam anzugehen vermag, würde dazu beitragen, daß die Handelsliberalisierung festen Grund findet. Dies wiederum würde den Brückenschlag zwischen der WTO und den einschlägigen UN-Einrichtungen ermöglichen; denn eine Brücke, die auf nur einem Pfeiler ruht, hat nun einmal nicht die nötige Tragfestigkeit. Das Welthandelssystem würde kollabieren, hätte es die ganze Last zu tragen.

Bereits jetzt gibt es ermutigende Signale dafür, daß die Geschäftswelt die Herausforderung annimmt. Anlässlich eines Treffens zwischen dem UN-Generalsekretär und der Internationalen Handelskammer am 5. Juli dieses Jahres in Genf wurde eine gemeinsame Stellungnahme verabschiedet, in der seitens der Wirtschaftsführer die Stärkung der Vereinten Nationen als die vernünftigste Methode zur Sicherung des Welthandels bezeichnet wurde. Sie erklärten zudem ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Weltorganisation, um so den Globalen Pakt Realität werden zu lassen.

Ob diese Absichtserklärungen greifen, muß die Zukunft zeigen. Auf der Seite der Geschäftswelt wird dies in hohem Maße von der Fähig-

keit der internationalen Wirtschaftsvereinigungen abhängen, genügend Unterstützung für eine Ausrichtung der internationalen Steuerungsmechanismen an den Zielen zugunsten von Umwelt, Entwicklung, Menschenrechten und Arbeit zu mobilisieren. Nur Großverbände der Wirtschaft können das Ausscheren einzelner Unternehmen vermeiden, und zwar indem sie ihre Führungskapazität auch einsetzen. Auf der Konzernebene ist die entscheidende Frage, ob verantwortungsbewußte Führungskräfte mit gemeinsamer Vision eine kritische Masse bilden können, die stark genug ist, die soziale Orientierung in der Firma und schließlich in der gesamten Branche durchzusetzen.

Drei Fragen sind noch ungeklärt. Die erste betrifft das Wechselspiel von Konfrontation und Konsens. Sicherlich ist der Konflikt die Triebkraft für die spätere Einigung, doch ein Zuviel würde nur zum Abbruch jeglicher rationaler Konsenssuche führen und somit die Gefahr möglicher Rückschläge erhöhen.

Die zweite offene Frage ist, ob transnationale Unternehmen auf die Herausforderungen verschiedenster Art auch weiterhin ad hoc reagieren oder ob sie auf ein universelles Werteverständnis hinarbeiten werden. Die Unzahl an freiwilligen Initiativen und Kodizes, die – wie etwa verschiedene Formen der Zertifizierung umweltfreundlicher Produkte – in den letzten Jahren auf unterschiedlichen Ebenen entwickelt worden sind, zeitigte mancherlei Nachteile. Zu nennen wären die Beliebigkeit der inhaltlichen Ausgestaltung der Kodizes infolge uneinheitlicher Definitionen, der Mangel an Transparenz und auch an Beteiligung der eigentlichen Nutznießer sowie die fehlende Objektivität und Rechenschaftspflicht der Aussteller von vermeintlichen Gütesiegeln. In dem Maße, in dem diese Mängel von Ad-hoc-Regelungen sowie ihre unverhältnismäßig hohen Kosten den Unternehmen bewußt werden, könnte auch der Druck zur Schaffung objektiver, stabiler und global ausgerichteter Verfahren auf diesem Gebiet wachsen.

Die dritte ungeklärte Frage schließlich betrifft die Regierungen. Schon beginnt die Rolle der Wirtschaft in dem immer stärker globalisierten Umfeld auch die politischen Diskussionen zu beherrschen. Entscheidend für die Durchsetzungskraft des Globalen Paktes wird die Fähigkeit der Regierungen sein, hier einen Konsens zu finden, der die Empfindlichkeiten und Bedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigt. Zugleich muß er die Balance zwischen den kollektiven Bedürfnissen und den Einzelinteressen der Unternehmen einerseits und den häufig emotional gesteuerten Positionen anderer nicht-staatlicher Akteure andererseits zu halten vermögen. Die Aufgabe ist schwierig, aber es lohnt sich, sie anzugehen – im Interesse der Wirtschaft wie der Wirtschaftsbürger.



Im Westjordanland und im Gazastreifen stehen neuerrichtete Gebäude leer, weil den Einwohnern der Palästinensischen Gebiete die Möglichkeiten fehlen, Hypothekenverträge zu bezahlbaren Konditionen abzuschließen. Abhilfe schaffen soll die Palästinensische Hypotheken- und Immobiliengesellschaft (PMHC), die von der IFC unterstützt wird. Die Eigentümerstruktur der PMHC ist gemischt öffentlich-privat; beteiligt ist auch die in Köln ansässige Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG).

Das Vetorecht in seiner jetzigen Form erscheint nicht mehr angemessen

Rede des deutschen Außenministers vor der 54. UN-Generalversammlung (22. September 1999)

JOSEPH FISCHER

Zunächst möchte ich Ihnen, Herr Präsident, herzlich zu Ihrer Wahl zum Vorsitzenden der 54. Tagung der Generalversammlung gratulieren und Ihnen viel Erfolg in diesem schwierigen Amt wünschen. Gleichzeitig danke ich Außenminister Operti für seinen unermüdlichen Einsatz, mit dem er die 53. Generalversammlung erfolgreich geleitet hat. Ich begrüße Kiribati, Nauru und Tonga, mit denen Deutschland ein langes freundschaftliches Verhältnis verbindet, als neue Mitglieder der Weltorganisation. Den Ausführungen meiner finnischen Kollegin Tarja Halonen im Namen der Europäischen Union schließe ich mich an. Diese Generalversammlung ist die letzte in diesem »Jahrhundert der Extreme«, wie der britische Historiker Eric Hobsbawm das zu Ende gehende Jahrhundert genannt hat. Anlaß genug zu einer Standortbestimmung. Die Vereinten Nationen haben seit ihrer Gründung das Zusammenleben der Völker entscheidend verbessert. Die Entwicklung des Völkerrechts, der Schutz der Menschenrechte, die Entkolonisierung, die weltweite humanitäre und die Katastrophenhilfe, die Bewußtmachung der großen Menschheitsprobleme wie Bevölkerungswachstum, Armut und globale Umweltkrise – all dies wäre ohne die Vereinten Nationen nicht zu denken.

Die Ziele und Werte der UN – Frieden, Menschenrechte, Freiheit, Gerechtigkeit und Entwicklung – sind alternativlos und werden weltweit anerkannt, wenn auch leider nicht immer und überall beachtet. Es bleibt dennoch, auch nach über fünfzig Jahren, ein weiter Weg zu ihrer universellen Respektierung und Durchsetzung. Trotz aller Anstrengungen der Staatengemeinschaft ist es bisher nicht gelungen, Krieg, Unterdrückung, Tyrannei, Vertreibung und schwerste Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord von unserem Planeten zu verbannen. Ihrer zentralen Aufgabe, der Wahrung von Frieden und Sicherheit, werden die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten auch am Ende dieses Jahrhunderts nur unvollkommen gerecht. Die große Hoffnung, daß nach dem Ende des Ost-West-Konflikts endlich die Ära der multilateralen Kooperation und der weltweiten Herrschaft des Rechts anbricht, ist bisher nicht Wirklichkeit geworden. Die Frage der Friedenssicherung stellt sich heute unter gänzlich veränderten Bedingungen als in der Gründungsphase der Vereinten Nationen. Zum einen sind heute die meisten Konflikte inner- anstatt wie früher zwischenstaatlichen Ursprungs. Zum anderen ist die Rolle des Nationalstaates durch die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte und die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erheblich relativiert worden. Die Frage der Friedenssicherung stellt sich vor diesem Hintergrund zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen der klassischen Staatensouveränität und dem Schutz der Menschenrechte.

Was ist zu tun, wenn ganze Staaten kollabieren und die Zivilbevölkerung in nicht enden wollenden Bürgerkriegen von allen Seiten massakriert wird? Was, wenn ethnische Spannungen in einem Staat durch verbrecherische Regierungen teilweise erst hervorgerufen und dann mittels Pogromen, Massenvertreibungen und Massenmord bis hin zum Völkermord beantwortet werden? Darf dann den Vereinten Nationen die Staatensouveränität wichtiger sein als der Schutz der Menschen und ihrer Rechte? Rwanda, Kosovo und Osttimor sind dramatische Beispiele dafür.

Der Kosovokonflikt stellt daher in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur dar. Die Weltgemeinschaft hat es dort nicht mehr geduldet, daß Krieg gegen die eigene Bevölkerung geführt wird und Terror und Vertreibung als Mittel der Politik eingesetzt werden. Keine Regierung hat, wie Generalsekretär Kofi Annan in seiner brillanten und wegweisenden Rede vor der 55. Tagung der Menschenrechtskommission gesagt hat, das Recht, sich hinter dem Prinzip der staatlichen Souveränität zu verstecken, um die Menschenrechte zu verletzen. Die Nicht-einmischung in »innere Angelegenheiten« darf nicht länger als Schutzschild für Diktatoren und Mörder mißbraucht werden. Die Weltmenschenrechtskonferenz in Wien hat dies bereits 1993 mit Zustimmung aller UN-Mitgliedstaaten mit den Worten bekräftigt: »Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sind ein legitimes Anliegen der internationalen Gemeinschaft.«

Der Kosovokonflikt stellt zugleich aber auch eine Wegscheide für die Entwicklung der internationalen Beziehungen dar. Wie wird die Staatengemeinschaft künftig entscheiden – die Frage ist soeben in Osttimor erneut gestellt worden –, wenn es darum geht, massive Menschenrechtsverletzungen gegen ein ganzes Volk zu unterbinden? Es sind zwei Entwicklungen denkbar:

● Entweder es bildet sich eine Praxis humanitärer Interventionen außerhalb des UN-Systems heraus. Dies wäre sehr problematisch. Das Eingreifen im Kosovo erfolgte in einer Situation der Selbstblockade des Sicherheitsrats nach dem Scheitern aller Bemühungen um eine friedliche Lösung als Nothilfe und Ultima ratio zum Schutz der vertriebenen Kosovo-Albaner. Die Geschlossenheit der europäischen Staaten und des westlichen Bündnisses wie auch verschiedene Resolutionen des Sicherheitsrats waren dabei von entscheidender Bedeutung. Der nur in dieser besonderen Lage gerechtfertigte Schritt darf jedoch nicht zu einem Präzedenzfall für die Aufweichung des Monopols des UN-Sicherheitsrats zur Autorisierung von legaler internationaler Gewaltanwendung und schon gar nicht zu einem Freibrief für die Anwendung äußerer Gewalt unter humanitärem Vorwand werden. Dies würde der Willkür und

Anarchie Tür und Tor öffnen und die Welt ins 19. Jahrhundert zurückwerfen.

● Der Ausweg aus dem Dilemma kann deshalb nur darin liegen, das bestehende System der Vereinten Nationen derart weiterzuentwickeln, daß diese künftig im Falle schwerster Menschenrechtsverletzungen rechtzeitig eingreifen können, allerdings erst nach Ausschöpfung aller Mittel friedlicher Konfliktbeilegung und – dies ist entscheidend – in einem rechtlich strikt begrenzten und kontrollierten Rahmen.

Der einzelne Mensch und seine Rechte müssen im 21. Jahrhundert neben den Rechten der Staaten stärker in das Zentrum des Sicherheitsbegriffes der internationalen Staatengemeinschaft rücken. Hierauf muß die Reform des zentralen Gremiums zur Sicherung des Weltfriedens, des UN-Sicherheitsrats, ausgerichtet werden. Dieser ist in Fällen einer Bedrohung des Friedens oder der Sicherheit durch innerstaatliche Entwicklungen durchaus zum Handeln ermächtigt und in der Lage. Dies zeigt eine lange Kette von Beschlüssen, beginnend mit der Apartheid-Resolution bis hin zu den Interventionen in Irak, in Bosnien oder in Haiti. Doch bei Rwanda, Kosovo und Kongo war der Sicherheitsrat in seinen Entscheidungen blockiert und hat seine Verantwortung aus der UN-Charta nicht wahrnehmen können, mit katastrophalen Folgen für die betroffenen Völker. Diese Konflikte sind dringlicher Anlaß, gerade auch mit Blick auf die wichtige Millenniums-Generalversammlung, die so lange überfällige Reform des Sicherheitsrats endlich zu realisieren. Der Sicherheitsrat muß den neuen weltpolitischen Realitäten angepaßt, er muß repräsentativer zusammengesetzt und vor allem in die Lage versetzt werden, auf die Krisen und Konflikte von heute zu reagieren. Die Reform muß sowohl eine Erweiterung um ständige und nicht-ständige Mitglieder umfassen als auch eine Stärkung der Mechanismen seiner Entscheidungsfindung. Wie Sie wissen, hat Deutschland schon länger seine Bereitschaft erklärt, in diesem Zusammenhang dauerhaft mehr Verantwortung zu übernehmen. Hieran halten wir uneingeschränkt fest.

Bei der Reformdebatte dürfen wir der für die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats zentralen Frage des Vetorechts für die Ständigen Mitglieder nicht ausweichen. Das Vetorecht wird in seiner jetzigen Form von vielen als nicht mehr angemessen betrachtet. Es ist jedoch ein Faktum, mit dem wir international noch längere Zeit zu rechnen haben werden. Wie also kann die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat effizienter gestaltet werden? Der Sicherheitsrat handelt nach der Charta im Auftrag und im Namen der Gesamtheit aller UN-Mitgliedsstaaten, doch diese haben bislang keinen Anspruch darauf, die Gründe für die Ausübung des Vetorechts durch einen Staat zu erfahren. Dies ist nicht nur wenig demokratisch und transparent, es erleichtert auch die Einlegung des unilateralen Vetos aus nationalen anstatt aus internationalen Interessen. Die Einführung einer Begründungspflicht vor der Generalversammlung würde dies erschweren und deshalb einen substantiellen Fortschritt auf dem Weg zu einem verantwortlicheren Umgang mit dem Veto einleiten. Warum soll nicht auch die Generalversammlung künftig ein Mehr an Verantwortung tragen?

Ein zweiter Ansatz, um das internationale System der Friedenssicherung effizienter zu gestalten, führt über Kapitel VIII der UN-Charta, nämlich über eine Stärkung der regionalen Sicherheitssysteme und eine Neu-Austarierung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen diesen und den Vereinten Nationen. Es zeichnet sich ab, daß den Regionalorganisationen zunehmend eine Implementierungsrolle zukommen könnte. Dies würde auch den Ausbau der Fähigkeiten zur Sicherheitskooperation von regionalen Organisationen und ihrer Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen fördern. Unverzichtbar bleibt dabei der Primat des Sicherheitsrats. Ohne eine Reform im Bereich der Friedenssicherung wird es immer häufiger zu einer Umgehung und damit einer Erosion des Sicherheitsrates und letztlich auch des gesamten UN-Systems kommen. Die Uno, eine der bedeutendsten zivilisatorischen Errungenschaften dieses Jahrhunderts, und das durch sie begründete Werte- und Ordnungssystem würden damit Gefahr laufen, in die Bedeutungslosigkeit zu versinken. Dies müssen wir verhindern.

Die Katastrophe in Osttimor führt uns gerade jetzt vor Augen, wie notwendig ein enges Zusammenwirken zwischen einem handlungsfähigen Sicherheitsrat und den Staaten der Region ist. Das Mandat des Sicherheitsrats für die Entsendung einer multilateralen Friedenstruppe muß umfassend umgesetzt werden. Indonesien muß jetzt eng mit der UN-Mission kooperieren und alles in seiner Kraft Stehende tun, um ihren Erfolg zu garantieren. Das Blutvergießen muß ein Ende haben. Den Opfern muß geholfen werden. Die Vertriebenen müssen sicher zurückkehren können. Deutschland hat bereits humanitäre Unterstützung und Nahrungsmittelhilfe bereitgestellt. Wir werden ein Sanitätskontingent zur Unterstützung der Friedenstruppen entsenden und weitere Maßnahmen beim Wiederaufbau des zerstörten Landes leisten. Ich bin sicher, daß unser Parlament diesem Vorhaben seine uneingeschränkte Unterstützung geben wird.

In Afrika sind das Ostafrikanische Zwischenseengebiet, Kongo und Sierra Leone seit vielen Jahren Schauplatz furchtbarer Kriege, von Massenmord, Zer-

störung und Flüchtlingselend. Zur Begrenzung und Lösung dieser Konflikte haben die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und die Militärbeobachtergruppe der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOMOG/ECOWAS) vieles beigetragen. Doch diese Organisationen brauchen auch die Unterstützung durch die Vereinten Nationen, in Sierra Leone, im Kongo und gerade auch im Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea. Beide Konfliktparteien müssen sich an die geschlossenen Vereinbarungen halten und eng mit den UN und der OAU zusammenarbeiten, damit der nun eingeleitete Friedensprozeß zu einem erfolgreichen Abschluß geführt werden kann. Die Weltgemeinschaft muß die Ursachen statt nur die Symptome von Kriegen und Konflikten zum Gegenstand multilateraler Friedenssicherung machen. Generalsekretär Kofi Annan hat zu Recht dazu aufgerufen, eine »Kultur der Prävention« zu entwickeln, um den Ausbruch von Kriegen und Naturkatastrophen künftig wirksamer zu verhindern. Jeder weiß, wie schwierig der Übergang von der »Kultur der Reaktion« zu einer »Kultur der Prävention« sein wird. Es verlangt große Überzeugungskraft, um die politische und ökonomische Bereitschaft zu Maßnahmen aufzubringen, die etwas verhindern sollen, was es hoffentlich niemals geben wird. Und doch ist es schon aus finanziellen, aber vor allem aus humanitären Gründen unsere Pflicht und Verantwortung, hier umzusteuern. Fortschritte auf vier Gebieten sind dringlich:

1. Wir müssen vom »early warning« zur »early response« kommen. Gerade die UN verfügen über beachtliche Möglichkeiten für die präventive Diplomatie, die es noch stärker zu nutzen gilt. Hier liegt auch ein hohes Synergiepotential für die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen.

2. »Peace-keeping«-Operationen müssen bereits im Vorfeld von Konflikten stattfinden. Die UN-Mission in Mazedonien hat hier Maßstäbe gesetzt.

3. Die Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungsmitteln benötigen einen neuen politischen Impuls. Eine Dynamisierung der Genfer Verhandlungen ist dringend geboten, besonders bei der globalen nuklearen Abrüstung, der Verifikation von biologischen Waffen und bei der Implementierung der Chemiewaffen-Konvention. Deutschland setzt sich zudem für die Verabschiedung einer Konvention zur weltweiten Unterbindung des illegalen Transfers von Kleinwaffen ein.

4. Das »peace-building« wird zu einer immer wichtigeren Präventionsaufgabe. Mit der Übergangsverwaltung für das Kosovo (UNMIK) stehen die UN vor einer der umfassendsten Bewährungsproben ihrer Geschichte. Entscheidend sind jetzt der Aufbau einer öffentlichen Ordnung durch die Schaffung einer wirksamen Justiz und die rasche Entsendung der zugesagten internationalen Polizeieinheiten. Seitdem die UN nationale Polizeieinheiten in das internationale System der Verfügungsbereitschaft aufnehmen, sind sie in der Lage, schneller zu handeln. Auf diesem Wege müssen wir weitergehen.

Das Fundament präventiver Friedenspolitik und ziviler Konfliktbearbeitung sind der Schutz der Menschenrechte und die fortschreitende Demokratisierung der Staaten. Es ist eine historische Tatsache, daß Demokratien mit ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen kaum jemals Krieg gegeneinander führen. Und auch ein dauerhafter wirtschaftlicher Erfolg wird in der globalisierten Informationsgesellschaft von morgen ohne gute Staatsführung, beruhend auf den Menschenrechten, der Gewaltenteilung und einem funktionierenden Rechts- und Verfassungsgefüge, nicht zu haben sein.

Im Bereich der Menschenrechte hat die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen gerade im vergangenen Jahr erfreuliche Fortschritte gemacht. Die Festsetzung Pinochets und die Anklageerhebung gegen Milošević durch das Internationale Jugoslawien-Tribunal sind Meilensteine auf dem Weg zur weltweiten Herrschaft des Rechts. Diktatoren und Menschenrechtsverletzer werden sich künftig nicht mehr darauf verlassen können, daß sie nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Dies muß auch für die Mörder von Dili und ihre Auftraggeber gelten. Gerechtigkeit ist hier wie überall auf der Welt Voraussetzung für den inneren Frieden. Einen Quantensprung in der Völkerrechtsentwicklung stellte die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs dar. Ich rufe alle Staaten auf, die Integrität des Römischen Statuts zu wahren, es zu unterzeichnen und zügig zu ratifizieren, damit der Gerichtshof im nächsten Jahr seine Arbeit aufnehmen kann.

Deutschland setzt sich bei den Menschenrechten besonders auf den folgenden Gebieten für Fortschritte ein. Die scheußlichen Verbrechen des Kinderhandels und der Kinderprostitution müssen weltweit ebenso geächtet werden wie der Einsatz von Kindersoldaten. Bei dem Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention zur Verbesserung des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten muß die Altersgrenze auf 18 Jahre angehoben werden. In vielen Ländern sind Frauen auch heute noch recht- und schutzlos gegenüber Diskriminierung und Gewalt. Dies ist ein nicht hinnehmbares Unrecht. Von einer tatsächlichen Gleichberechtigung, selbst bei den Grundrechten, ist unsere Welt leider noch sehr weit entfernt. Es muß deshalb unser Ziel sein, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu verabschieden. Wir halten die Todesstrafe weder ethisch noch juristisch für gerechtfertigt. Deutschland wird zusammen mit seinen europäischen Partnern sein Engagement für die Umsetzung der gemeinsamen Resolution zur Abschaffung der Todesstrafe energisch fortsetzen. Der Schutz der Pressefreiheit muß verbessert werden. Die Freiheit zu informieren ist ein zuverlässiger Gradmesser für die Achtung der Menschenrechte. Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung. Doch in vielen Staaten bleiben Zensur, Einschüchterung und Repressalien an der Tagesordnung. Besonders schockierend ist es, daß Jahr für Jahr Dutzende von Journalisten bei der Ausübung ihrer Arbeit ums Leben kommen. Die Vereinten Nationen sollten sich mit diesem Thema verstärkt befassen und über praktische Lösungen sowie über einen

verbesserten Rechtsschutz für Journalisten nachdenken. Zu diesem Zweck werden wir in Kürze zu einer Konferenz nach Deutschland einladen.

Die dritte große Aufgabe der Vereinten Nationen neben der Friedenssicherung und der Förderung der Menschenrechte wird es im kommenden Jahrhundert sein, einen Ausgleich zwischen den reichen und den armen Ländern zuwege zu bringen. Der zehnte »Bericht über die menschliche Entwicklung« des UNDP ist zu dem traurigen Ergebnis gelangt, daß die Globalisierung die Kluft zwischen den reichen und den ärmeren Ländern noch weiter vertieft hat. Hier muß die Staatengemeinschaft gegensteuern. Die Entwicklung der ärmeren und ärmsten Staaten darf nicht allein der »unsichtbaren Hand« des globalen Marktes überlassen werden. Der Mensch, nicht der Markt, muß ins Zentrum der Globalisierungsdebatte rücken. Dies wird eine stärkere Steuerung auch auf politischer Ebene erfordern. Die reichen Länder haben eine Verantwortung, den armen Ländern dabei zu helfen, die Globalisierung auch als Chance nutzen zu können und ihnen eine fairere Teilhabe an der Entwicklung der Weltwirtschaft zu ermöglichen, durch Unterstützung bei den inneren Reformen und durch Öffnung der Märkte. Deutschland hat hierzu im Rahmen seiner EU- und G-8-Präsidentschaften mit der Kölner Schuldeninitiative von 1999 und dem Verhandlungsbeginn über eine Nachfolge des Lomé-Abkommens substantielle Initiativen ergriffen, die fortentwickelt werden müssen.

Entwicklungszusammenarbeit im weitesten Sinne muß noch mehr als bisher zu einer Kernaufgabe der Vereinten Nationen werden. Wissenschaft und Technologie sind viel zu sehr auf die Probleme der reichen Länder ausgerichtet. Warum nutzen wir nicht den UN-Rahmen stärker, um hier Brücken zu bauen? Der Ökonom Jeffrey Sachs hat zum Beispiel den interessanten Vorschlag gemacht, einen »Millennium-Impf-Fonds« mit garantierten Zukunftsmärkten für Impfstoffe gegen Tropenviren wie Tuberkulose, Malaria und vor allem gegen AIDS einzurichten. Zudem muß im Zuge der Entstehung einer globalen Wissensgesellschaft das internationale Regime für den Schutz geistigen Eigentums überholt werden, wenn nicht die Armen der Welt schon bald einen Großteil ihrer Rechte und Freiheiten verlieren sollen. Über derartige Vorschläge sollten arme und reiche Länder häufiger direkt miteinander sprechen. Deutschland hat während seiner G-8-Präsidentschaft mit einem Treffen mit den Blockfreien und der Gruppe der 77 einen Anfang gemacht.

Die Zerstörung der Umwelt ist längst kein »weiches« Thema mehr, sondern ein sehr hartes, das immer stärkere Auswirkungen auch auf die internationale Sicherheit haben wird. Klimaerwärmung und Wasserknappheit werden nach der neuen Studie des UNEP die größten Menschheitsprobleme im kommenden Jahrhundert sein. Das UNEP weist zu Recht auch auf die enge Verbindung zwischen Umweltzerstörung, Armut und übermäßigem Konsum hin. Der Stillstand in den Klimaschutzverhandlungen muß endlich überwunden und das Kyoto-Protokoll implementiert werden. Der Vernichtung des Regenwaldes muß Einhalt geboten, die weitere Ausbreitung der Wüsten verhindert werden. Und wir müssen die Vergeudung der natürlichen Ressourcen unseres Planeten beenden und so rasch wie möglich auf erneuerbare Energieträger umsteigen. Die Welt hat nicht mehr viel Zeit, um die Weichen in Richtung Nachhaltigkeit umzustellen. Hierfür wird auch eine viel aktivere Bevölkerungspolitik notwendig sein, einschließlich einer Langzeitstrategie gegen die Überalterung unserer Welt. Der 1982 beschlossene Internationale Aktionsplan zur Frage des Alters muß dringend überarbeitet werden. Wir wollen hierzu unter der Ägide der ECE eine Ministerkonferenz in Deutschland abhalten.

Mit dem Sprung ins nächste Jahrtausend wird das Nationalstaatsprinzip weiter an Bedeutung verlieren. Antworten auf die großen Weltprobleme zu finden, wird im Rahmen der klassischen Nationalstaaten nicht mehr möglich sein, sondern nur in einer gestärkten internationalen Struktur und mit einem Machttransfer auf internationale Organisationen, an ihrer Spitze die Vereinten Nationen, einer Transformation von klassischer Macht in Recht, einem Interessenausgleich und einer Zivilisierung des internationalen politischen Systems bei immer stärkerer Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Wirtschaftsunternehmen. Auch die Verständigung auf Mindeststandards in sozialen Fragen – ich denke hier etwa an die Kinderarbeit – wird vielfach nur noch im globalen Rahmen möglich sein. Ich unterstütze den Vorschlag von Generalsekretär Kofi Annan, im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und großen Unternehmen einen globalen Pakt über gemeinsame Werte und Grundsätze abzuschließen, die dem Gesetz des Marktes ein menschliches Gesicht geben.

Die Vereinten Nationen müssen zum Kernstück einer wirksamen »global governance« werden. Eine Stärkung der UN, die mit der Sicherung ihrer finanziellen Grundlagen beginnen muß, ist für Deutschland eines der wichtigsten außenpolitischen Ziele. Deutschland hat in den vergangenen fünfzig Jahren erstmals in seiner Geschichte ganz auf multilaterale Einbindung gesetzt und dadurch die Demokratie, die Freiheit und die Wiedervereinigung erlangt. Unser Land bekennt sich heute aus tiefster Überzeugung und aus historischer Verantwortung zum friedlichen Interessenausgleich und zum Multilateralismus. Diese Überzeugung nehmen wir mit in unsere neue und zugleich alte Hauptstadt Berlin.

Die Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung wird im internationalen Staatensystem von morgen allein der Multilateralismus geben. Unsere Welt wird immer pluralistisch sein, und deswegen wird jede Form von Unilateralismus auf Dauer nicht funktionieren können. Deshalb wird das 21. Jahrhundert mit seinen über sechs Milliarden Menschen und deren Staaten handlungsfähige Vereinte Nationen brauchen. Die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder können sich darauf verlassen, daß sie bei den Bemühungen um eine Stärkung der UN keinen verlässlicheren Verbündeten haben werden als uns Deutsche.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Lange Bank

REDAKTION

53. Generalversammlung: Reformmüdigkeit – Botschaftertitel für Chef der PLO-Mission – Deutsche Stimmhaltung bei Kernwaffenfrage – Afrika-Bericht des Generalsekretärs – Millennium-Gipfel in Vorbereitung – Konferenzen »+5<

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1998 S. 108ff. fort.)

Einen neuerlichen und durchaus kräftigen Rückschlag erfuhren die über mehrere Jahre hinweg von der Bonner Diplomatie verfolgten Ambitionen auf einen ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 23. November 1998. Mit der ohne förmliche Abstimmung erfolgten Annahme der Resolution 53/30 (Text: VN 4/1999 S. 156) durch die UN-Generalversammlung wurde verfügt, daß in der Frage einer Erweiterung des Sicherheitsrats nur mit der Zustimmung von wenigstens »zwei Dritteln der Mitglieder der Generalversammlung« beschlossen werden kann. Nun bedarf jegliche Änderung der UN-Charta ohnehin dieses Quorums, zudem der Zustimmung sämtlicher bisheriger Ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats (ganz abgesehen davon, daß selbst nach einem entsprechenden Beschluß noch einige Jahre bis zu seiner Rechtskraft verstreichen würden). Doch war diese Entscheidung zum Verfahren ein Erfolg der aus unterschiedlichen Gründen gegen Fortschritte in der »Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat« eingestellten Staaten, da sie über das bei wichtigen Entscheidungen der Generalversammlung bestehende Erfordernis »einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder« des Artikels 18 der UN-Charta hinausgeht. Wenn nicht mehr die Summe der bei einer Abstimmung anwesenden und abstimmenden Mitgliedstaaten, sondern die Gesamtmitgliederzahl – die notabene auch jene Staaten einschließt, die gemäß Art. 19 wegen Beitragschulden ihres Stimmrechts verlustig gingen – die Bezugsgröße selbst für jegliche einer Chartaänderung vorangehende Beschlußfassung darstellt, so wird damit der Handlungsspielraum eingeeengt. Italiens UN-Botschafter Paolo Fulci, der mit besonderer Verve den Absichten seines EU-Partners entgegengetreten war, konnte zufrieden sein, auch wenn er eine weitergehende Resolution zwecks Beendigung der Debatte über eine Erweiterung des Rates vorgezogen hätte. In der Sicht Roms käme die von Deutschland angestrebte Statusverbesserung der nachhaltigen eigenen Deklassierung gleich. Den Anspruch auf einen ständigen Sitz im Rat hatte die Bundesregierung 1992 angemeldet. Zwar bleibt

das Thema weiterhin auf dem Tisch, doch ist dieser von einer langen Bank kaum noch zu unterscheiden.

Vorverlegter Eröffnungstermin

Bei diesem heiklen Thema wurde besonders deutlich, was auch sonst im Herbst 1998 in New York festzustellen war: eine gewisse Reformmüdigkeit. Generalsekretär Kofi Annan hatte seinen Teil der Neuerungen, die die Strukturen und Abläufe im Sekretariat betrafen, durchgeführt und der Generalversammlung über die Umsetzung des Reformprogramms berichtet (UN Doc. A/53/676 v. 18.11.1998), etwa was die seit September 1997 wöchentlich zusammen tretende Hochrangige Managementgruppe oder die seit August 1998 unter Leitung eines Direktors tätige Strategische Planungseinheit angeht. Wo die Mitgliedstaaten selbst gefordert waren, blieben nachhaltige Fortschritte weitgehend aus.

Dabei war der etwas frühere Beginn der Tagung der Generalversammlung im September letzten Jahres ein Ergebnis der Arbeitsgruppe, die ein Jahr zuvor mit Entschließung 51/241 ihre 83 Empfehlungen vorgelegt hatte. Während die Geschäftsordnung der Generalversammlung in ihrer (noch immer gültigen) Regel 1 den »dritten Dienstag im September« als Beginn der alljährlichen Ordentlichen Tagung bestimmt, heißt es unter Ziffer 17 der 83 Empfehlungen: »Die Plenarsitzungen der Generalversammlung werden alljährlich am ersten Dienstag nach dem 1. September ... offiziell eröffnet.« In Resolution 52/232 wurde dann allerdings Mittwoch, der 9. September 1998, als Eröffnungstag der 53. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung festgesetzt; die 52. Tagung endete am Tag davor.

Die 52. Tagung, deren Hauptteil am 22. Dezember 1997 abgeschlossen worden war, war zwischen dem 4. Februar und dem 9. September 1998 mehrfach wieder aufgenommen worden. Zumeist ging es auf diesen Sitzungen um Fragen von Haushalt und Verwaltung; abgestimmt wurde aber auch über eine (bescheidene) Aufwertung der Mitwirkungsrechte der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) in der Generalversammlung. Die am 7. Juli 1998 angenommene Entschließung 52/250 zur *Teilnahme Palästinas an der Arbeit der Vereinten Nationen* fand breite Zustimmung in der Staatengemeinschaft. Mit Resolution 52/226 wurden kritische Bemerkungen in Sachen *Reform des Beschaffungswesens und Auslagerung* gemacht; durch Entschließung 52/251 wurde das Abkommen über die Zusammenarbeit und die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und dem *Internationalen Seegerichtshof* vom 18. Dezember 1997 gebilligt, das das in Hamburg ansässige Gericht als »ein autonomes internationales Rechtsorgan« definiert.

Die am 9. September 1998 eröffnete 53. Ordentliche Tagung arbeitete den Hauptteil ihres Aufgabenpensums bis zum 18. Dezember ab;

nach mehreren Wiederaufnahmen zu einzelnen Punkten endete sie am Montag, dem 13. September 1999. Im gesamten Verlauf ihrer 53. Ordentlichen Tagung verabschiedete die Generalversammlung, deren Tagesordnung auf 170 Punkte angewachsen war, nicht weniger als 309 Entschlüsse (unter Einschluß der Teilresolutionen). 248 Resolutionen, also vier Fünftel, wurden ohne förmliche Abstimmung angenommen. Außerdem ergingen 130 Beschlüsse. Im Februar 1999 nahm die Generalversammlung auch kurz ihre 10. *Notstandssondertagung* wieder auf; in Entschließung ES-10/6 verurteilte sie einmal mehr die Siedlungspolitik Israels in Ost-Jerusalem und im übrigen besetzten palästinensischen Gebiet. Vom 30. Juni bis zum 2. Juli wandte sich die 21. *Sondergeneralversammlung* den Fragen von Bevölkerung und Entwicklung zu.

Jubiläen im Zeichen aktueller Verpflichtungen

Als Schwerpunkte des Hauptteils der 54. Tagung hob Präsident Didier Opertti, Außenminister Uruguays, unter anderem die Verurteilung der Atomtests in Südasien und die beiden Jubiläen auf dem Gebiet der Menschenrechte – 50 Jahre Allgemeine Erklärung, 50 Jahre Genozid-Konvention – hervor. Im Hintergrund stets gegenwärtig sei im Herbst 1998 die Asienkrise samt ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer gewesen.

Insgesamt war das Klima der Sitzungen eher geschäftsmäßig; größere Konfrontationen traten nicht auf. Gleichwohl blieben stellenweise deutliche Divergenzen nicht aus. Die Kritik an dem von den Vereinten Staaten verhängten *Embargo gegen Kuba* (A/Res/53/4) machten sich 157 Staaten zu eigen, 14 mehr als im Vorjahr; gegen die Entschließung stimmte neben den USA selbst nur noch Israel. Ebenfalls gewachsen war die Unterstützung für die Resolution über die ständige Souveränität über die *palästinensischen natürlichen Ressourcen* (A/Res/53/196), von 137 auf 144 Befürworter; auch hier standen die USA und Israel mit ihren Nein-Stimmen allein. In Ausführung der erwähnten Resolution 52/250 wurde der PLO-Vertreter nun mit dem Titel »Botschafter« versehen; seine Delegation konnte erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen als Miteinbringer von Entschließungsentwürfen auftreten und nutzte diese Gelegenheit in 21 Fällen.

Gleich die zweite Entschließung der 53. Generalversammlung war einem Jubiläum gewidmet; »anlässlich des fünfzigsten Jahrestags der Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen«, die an die Einrichtung der ersten UN-Beobachtermission – der UNTSO in Palästina – anknüpfte, wurde »den Hunderttausenden von Männern und Frauen, die ... in mehr als vierzig Friedenssicherungseinsätzen rund um die Welt unter der Flagge der Vereinten Nationen gedient haben« Hochachtung erwiesen und »den mehr als 1 500 Friedenssicherungskräften der Vereinten Nationen, die ihr Leben für die Sa-

che des Friedens hingegeben haben, ein ehrendes Andenken« bewahrt (A/Res/53/2). Auf dem Gebiet der Abrüstung nahm die Unterstützung für die Entschließung zur *Verhütung eines Wettübens im Weltraum* (A/Res/53/76) gegenüber 1997 deutlich zu, ebenso für die zugunsten einer *kernwaffenfreien Südlichen Hemisphäre* (A/Res/53/77Q). Der Beschluß der *Mongolei*, »ihr Hoheitsgebiet zu einer kernwaffenfreien Zone zu erklären«, wurde mit Genugtuung zur Kenntnis genommen (A/Res/53/77D); die (von Indien und Pakistan vorgenommenen) *Nuklearversuche* in Südasien wurden mit großer Mehrheit »entschieden mißbilligt« (A/Res/53/77G).

Einen bemerkenswerten Akzent setzte die neue Bundesregierung bei der Frage der *nuklearen Abrüstung*; Deutschland gab diesmal keine Nein-Stimme ab, sondern enthielt sich bei der Entschließung zur »Notwendigkeit einer neuen Agenda« für den »Weg zu einer kernwaffenfreien Welt« der Stimme, nachdem eine Bezugnahme auf den Ersteinsatz von Atomwaffen im Entwurf weggefallen war. Der Enthaltung schlossen sich seine NATO-Partner mit Ausnahme der Kernwaffenbesitzer und der Türkei an (A/Res/53/77Y, mit 114 gegen 18 Stimmen bei 38 Enthaltungen angenommen; die damaligen NATO-Aspiranten Polen, Ungarn und Tschechien reihten sich auf Druck der westlichen Atommächte bei den Neinsagern ein). Geleitet von der Auffassung, »daß die These, wonach Kernwaffen auf ewig beibehalten und nie unabsichtlich oder vorsätzlich eingesetzt werden können, jeglicher Glaubwürdigkeit entbehrt und daß der einzige vollständige Schutz die Beseitigung der Kernwaffen sowie die Gewißheit ist, daß sie nie wieder hergestellt werden«, werden die Kernwaffenstaaten aufgefordert, »sich unmißverständlich auf die rasche und vollständige Beseitigung ihrer jeweiligen Kernwaffen zu verpflichten und unverzüglich in redlicher Absicht Verhandlungen mit dem Ziel der Beseitigung dieser Waffen zu führen und zum Abschluß zu bringen«.

Die kriegerischen Konflikte der Gegenwart werden freilich nicht mit Kernwaffen ausgefochten, sondern mit konventionellem militärischem Gerät, oft Kleinwaffen. Dies tritt besonders deutlich bei den *Konflikten in Afrika* zutage, mit denen sich bereits der Sicherheitsrat in grundsätzlicher Weise befaßt hatte; die Generalversammlung begrüßte in Resolution 53/92 den Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über »Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika« (UN-Dok. A/52/871-S/1998/318 v. 13.4.1998), »der mit einem ganzheitlichen Ansatz an die Probleme des Friedens und der Entwicklung in Afrika herangeht«. Friedliche Verhältnisse hängen auch eng mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung zusammen; diesem zentralen Thema der Vereinten Nationen seit Jahrzehnten wurde auch im Herbst 1998 ausgiebige Behandlung zuteil.

Auch im Jahr der fünfzigsten Wiederkehr der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte machte die *Menschenrechtslage* in vielen Mitgliedstaaten wiederum Ermahnungen notwendig. Zum ersten Mal befaßte sich die Generalversammlung mit der Lage in *Kongo (Demokratische Republik)* (A/Res/53/

160). Das Jubiläum der Allgemeinen Erklärung wurde im Plenum am 10. Dezember unter anderem in Anwesenheit von Hochkommissarin Mary Robinson und unter Verleihung von sechs Menschenrechtspreisen begangen; tags zuvor war die seit vielen Jahren im Rahmen der Menschenrechtskommission verhandelte Erklärung zum Schutz der *Menschenrechtsverteidiger* (A/Res/53/144; Text: VN 4/1999 S. 119ff.) angenommen worden. Die Bedeutung der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des *Völkermordes*, die am 9. Dezember 1948 von der Generalversammlung verabschiedet worden war, wurde bekräftigt (A/Res/53/43). Die UNESCO-Erklärung zum *menschlichen Genom* machte sich die Generalversammlung zu eigen (A/Res/53/152).

Auf dem Gebiet der inneren Organisation sollen die Konferenzeinrichtungen des *Büros der Vereinten Nationen in Nairobi* besser ausgelastet werden (A/Res/53/208A). Heftige Kritik am UN-Sekretariat wurde wegen *Qualitätsmängeln* »einiger im Sekretariat erstellter Berichte und Dokumente« geübt (A/Res/53/208B). Beim *ODS*, dem UN-eigenen optischen Speicherplatensystem (vgl. auch VN 3/1998 S. 110), ist der Zugang offenkundig noch immer verbesserungsbedürftig; »die Verfügbarkeit von Druckexemplaren von Dokumenten für die Mitgliedstaaten« soll gewährleistet bleiben (A/Res/53/208C).

Bei der »fortschreitende(n) Entwicklung des Völkerrechts«, von der die UN-Charta spricht, war 1998 in der italienischen Hauptstadt ein Markstein gesetzt worden (vgl. Hans-Peter Kaul, *Durchbruch in Rom*. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff.); eine Vorbereitungscommission ist mit der Ausarbeitung von Vorschlägen für praktische Vorkehrungen zur Errichtung des *Internationalen Strafgerichtshofs* befaßt (A/Res/53/

105). Nicht gleichermaßen spektakuläre Kodifikationsvorhaben sind die Vorbereitung von Übereinkommen zur *Staatenimmunität* (A/Res/53/98) und zur Bekämpfung der *grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität* (A/Res/53/111). Nicht vom Fleck kam die Arbeit am Entwurf eines internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung des *Nuklearterrorismus* (A/Res/53/108); eine Einigung über den Anwendungsbereich einer Konvention wurde noch nicht erzielt. Für *internationale Verhandlungen* wurden Grundsätze und Richtlinien umschrieben (A/Res/53/101).

Beobachterstatus haben der Verband Karibischer Staaten (Association of Caribbean States), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) der westlichen Industrieländer und der 150 Mitglieder umfassende zwischenstaatliche Rat für Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (Customs Cooperation Council) erhalten (A/Res/53/5, 53/6 und 53/216). Die gewachsene Bedeutung der *Nichtregierungsorganisationen (NGOs)* ist einer Reihe von Staaten ein Dorn im Auge; auch dem UN-Sekretariat wird von manchen eine zu distanzierte Haltung angelastet. Ein Bericht des Generalsekretärs zur Zusammenarbeit mit den NGOs (A/53/170 v. 10.7.1998) hart der Nachbesserung (Beschluß 53/452). Das mit Deutschland abgeschlossene Amtssitzabkommen für das Sekretariat der *Wüstenkonvention (UNCCD)* wurde zur Kenntnis genommen (A/Res/53/191). Das Sekretariat hat seine Tätigkeit in Bonn mittlerweile aufgenommen.

Es gibt Projekte, die nach dem Wunsch der Initiatoren eigentlich längst abgeschlossen sein sollten, sich aber als dauerhafte Problemstellungen erwiesen haben. So mußte das Mandat des *UNRWA* einmal mehr verlängert werden, und zwar bis zum 30. Juni 2002 (A/Res/53/46).

Eine Statusverbesserung hat die Vertretung der Palästinensischen Befreiungsorganisation im letzten Jahr erfahren. Noch vor Abschluß ihrer 52. Tagung nahm die Generalversammlung mit 124 gegen vier Stimmen bei zehn Enthaltungen – unser Bild zeigt die Abstimmungstafel am 7. Juli 1998 – ihre Resolution 52/250 an, mit der die Mitwirkungsrechte der PLO-Delegation neu ausgestaltet wurden (vgl. Volker Weyel, Standpunkt: Ganz kleiner Sieg, VN 4/1998 S.133).



»Bethlehem, das auf palästinensischem Boden liegt, (ist) der Geburtsort von Jesus Christus und eine der geschichtsträchtigen und bedeutendsten Stätten der Welt«, heißt es in der Präambel der Resolution unter dem Titel *Bethlehem 2000*. Mit ihr wird ein gleichnamiges Projekt unterstützt, das »ein mehrdimensionales Unterfangen zur Begehung dieses Ereignisses darstellt«; es soll »zu Weihnachten 1999 beginnen und zu Ostern 2001 enden« (A/Res/53/27).

Auch die Weltorganisation selbst konnte sich der Faszination der Jahreszahl 2000 nicht entziehen. So hat sie die 55. Ordentliche Tagung der Generalversammlung zur »*Millennium-Versammlung*« erklärt, in deren Rahmen ein »*Millennium-Gipfel*« stattfinden soll (A/Res/53/202). Mittlerweile sind die Daten festgelegt worden: die 55. Ordentliche Tagung wird am Dienstag, dem 5. September 2000, nachmittags eröffnet (nach Abschluß der 54. Generalversammlung am Vormittag des gleichen Tages), und der mehrtägige Gipfel soll ab dem 6. September stattfinden (A/Res/53/239). Vorangehen wird im Mai kommenden Jahres ein »*Millennium-Forum*« der Zivilgesellschaft.

Die nächste größere UN-Konferenz wird *UNCTAD X* sein; die Tagung findet im Februar 2000 in der thailändischen Hauptstadt Bangkok statt. Es folgt der *Zehnte Kongreß für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger* vom 10. bis 17. April in Wien (A/Res/53/110).

Sondergeneralversammlungen sollen in dem neuerdings üblichen »*Plus-5*«-Rhythmus – fünf Jahre nach Annahme eines Aktionsprogramms erfolgt eine Überprüfung – den *Folgeprozeß des Weltozialgipfels* von Kopenhagen (26.-30.6.2000, Genf), der *Weltfrauenkonferenz* von Beijing (5.-9.6.2000) wie den der *Habitat-II-Tagung* von Istanbul (Juni 2001) zum Gegenstand haben (A/Res/53/28, 120 und 180). Die Folgetagung zum *Weltkindergipfel* von 1990 in New York soll 2001 stattfinden; näheres ist im Herbst 1999 zu beschließen (A/Res/53/193). Die Abhaltung einer weiteren Sondergeneralversammlung zur *Abrüstung* bleibt in der Schwebe (A/Res/53/77AA).

Die zwischen Industrie- und Entwicklungsländern durchaus umstrittene Zusammenkunft »auf hoher Ebene« zur *Entwicklungsfinanzierung* dürfte nicht vor 2001 stattfinden (A/Res/53/173). Die Dritte Konferenz der Vereinten Nationen über die Lage der *LDC*, der am wenigsten entwickelten Länder, soll in der ersten Hälfte des Jahres 2001 durchgeführt werden (A/Res/53/182); ausgerichtet wird sie von der EU. Eine Konferenz über den *unerlaubten Waffenhandel* soll ebenfalls 2001 stattfinden (A/Res/53/77E); die Schweiz hat zugesagt, sie in Genf auszurichten.

Bei der Festlegung internationaler Jahre und vergleichbarer Gedenkanlässe hat sich die Generalversammlung nicht immer an ihre eigenen Regeln gehalten; einen neuen Versuch, dem Wildwuchs zu begegnen, stellt die Vorgabe dar, daß entsprechende Vorschläge direkt der Generalversammlung zu unterbreiten sind; der Weg über den Wirtschafts- und Sozialrat soll nur in Ausnahmefällen eingeschlagen werden (A/Res/53/199). Neu aufgenommen in den Kalender

wurden das das *Internationale Jahr der Mobilisierung gegen den Rassismus* (A/Res/53/132 III) und das *Jahr des Dialogs zwischen den Kulturkreisen* (A/Res/53/22); beide sollen im Jahre 2001 (das längst schon zum »*Internationalen Jahr der Freiwilligen*« proklamiert worden war) begangen werden. 2002 ist doppelt belegt: als das *Internationale Jahr der Berge* unter Federführung der FAO (A/Res/53/24) und das *Internationale Jahr des Ökotourismus* (A/Res/53/200). 2005 wurde zum *Internationalen Jahr der Kleinstkredite* bestimmt (A/Res/53/197). Der Zeitraum von 2001 bis 2010 soll als die *Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zugunsten der Kinder der Welt* begangen werden (A/Res/53/25). Zu Ende ging die während der wenigen Sitzungen des Jahres 1999 im Schatten des Kosovo-Konflikts stehende 53. Ordentliche Tagung der Generalversammlung mit der einvernehmlichen Annahme von Erklärung und Aktionsprogramm für eine *Kultur des Friedens* (A/Res/53/243). Das neue Jahrtausend beginnt zwar genau genommen erst am 1. Januar 2001, doch hat, wie gezeigt wurde, die Zahl 2000 schon vielfältige Ausstrahlungen auf die Weltorganisation gehabt. Nun mag man einwenden, daß das magische Datum eigentlich nur einem zwar universal bedeutenden, nicht aber universell gültigen Traditionsstrang der Weltkultur zuzuordnen ist; weltweit relevant ist freilich mit Sicherheit das *Problem der Jahr-2000-Datumsumstellung* in Computern, dem sich die Generalversammlung ebenfalls zugewandt hat (A/Res/53/86). Dankenswerterweise wurde entschieden, die »*Beschlußfassung zu diesem Tagesordnungspunkt* (ihrer vierundfünfzigsten Tagung) vor Ablauf der Frist am 31. Dezember 1999 abzuschließen.« □

Sozialfragen und Menschenrechte

Frieden oder Gerechtigkeit

ANJA PAPPENFUSS

Menschenrechtsausschuß: 62.-64. Tagung – Inanspruchnahme der Individualbeschwerde – Mitteleinwerbung für Menschenrechtsarbeit – Grundrechte und Ausnahmezustand – Lebensgefährliche Abschiebungen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1998 S. 211ff. fort. Text des Paktes: VN 1/1974 S. 16ff.)

Unter erschwerten Bedingungen hatte der *Menschenrechtsausschuß* (CCPR) 1998 ein gewaltiges Pensum zu bewältigen. 16 der 140 Vertragsstaaten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) unterlagen der Berichtsprüfung. Hinzu kam die Beanspruchung durch die Anrufung des Ausschusses durch zahlreiche Einzelpersonen. Von den 167 *Individualbeschwerden* gemäß dem I. Fakultativprotokoll zum Pakt (diesem gehören 92 Staaten an), die beim Ausschuß noch anhängig waren, waren 41 bearbeitet und für

zulässig befunden worden. Sie standen damit zur rechtlichen Beurteilung an. Für die 126 noch nicht bearbeiteten Beschwerden – so der Stand bei Beginn der 64. Tagung – ergab sich nach einem neu eingeführten Verfahren die Möglichkeit, sie in einem Schritt gleichzeitig auf ihre formale Zulässigkeit zu überprüfen und dann zu beurteilen. Dadurch wird das Verfahren gestrafft. Dieses neue verkürzte Verfahren wurde von der Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, begrüßt, die vor den 18 unabhängigen Sachverständigen sprach. Sie machte zusätzlich auf eine Möglichkeit aufmerksam, den abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichten mehr Gewicht zu verleihen, indem die Folgemaßnahmen durch Evaluierungsmissionen in den betreffenden Staat ergänzt werden und technische Hilfe zur Verfügung gestellt wird. Zugleich räumte die Hochkommissarin ein, daß die Arbeitsbelastung des CCPR durch die kontinuierlich wachsende Zahl der Individualbeschwerden bei gleichbleibender Tagungsdauer ein Problem darstelle, das allein durch Verfahrensverbesserungen nicht gelöst werden könne. Die Vorsitzende des Gremiums, Christine Chanet, machte in diesem Zusammenhang auf die schwierige Situation des CCPR aufmerksam, die durch die Halbierung der Mitarbeiterzahl seines Sekretariats noch verstärkt worden sei. Ungeachtet dessen kündigte die Hochkommissarin das Ziel der Vereinten Nationen an, die universelle Ratifizierung aller Menschenrechtskonventionen in den nächsten fünf Jahren anzustreben – was bei Erreichen dieses Zieles die Situation weiter verschärfen würde. Um die Arbeit der Ausschüsse zu unterstützen, habe das Büro der Hochkommissarin begonnen, verstärkt Fremdmittel einzuwerben. Zudem soll eine Datenbank in Zukunft die Bearbeitung der Individualbeschwerden erleichtern.

Der Ausschuß, der dreimal im Jahr zusammenkommt, um die Einhaltung des Zivilpaktes durch die Vertragsstaaten zu überprüfen, trat 1998 vom 23. März bis zum 9. April in New York (62. Tagung), vom 13. bis 31. Juli in Genf (63. Tagung) und vom 19. Oktober bis zum 6. November ebenfalls in Genf (64. Tagung) zusammen.

62. Tagung

Im Frühjahr wurde neben den Staatenberichten auch der Bericht über die Treffen der Ausschußvorsitzenden der menschenrechtlichen Vertragsorgane vom September 1997 und Februar 1998 ausgewertet. Auf diesen Treffen kommen die Vorsitzenden der sechs Gremien (CERD, CCPR, CEDAW, CESC, CAT und CRC) zusammen, um ihre Arbeitsverfahren zu koordinieren und gemeinsame Probleme zu diskutieren. Eine Schlußfolgerung des Treffens war, daß die Menschenrechtsgremien flexibler mit Sammelberichten von Staaten, die an mehrere Ausschüsse berichten müssen, umgehen sollten. Diese Forderung wurde von den Ausschußmitgliedern als Einmischung in ihre Arbeitsweise und als Bevormundung aufgefaßt. Sie stellten in diesem Zusammenhang die Aufgaben- und Kompetenzverteilung bei diesem Treffen in Frage. Der Vorsitzende des Treffens hatte nämlich ohne Rücksprache im Namen der

Ausschüsse einen Bericht an die Menschenrechtskommission abgeben. Die Mitglieder waren sich einig, daß der Vorsitzende sein Mandat durch diese Vorgehensweise überschritten habe. Er sei nicht befugt, Berichte ohne vorherige Rücksprache mit den Ausschüssen weiterzuleiten.

Die Ausschußmitglieder beklagten in der Aussprache die prekäre personelle Situation des CCPR; weitere Einsparungen würden die Arbeit des Ausschusses aufs äußerste gefährden. Vor dem Hintergrund des damals noch bevorstehenden 50. Jahrestags der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erörterte der Ausschuß auch das Problem überlappender Berichtspflichten für die Vertragsstaaten mehrerer Konventionen. Um die Staaten zu entlasten und um die Gefahr unterschiedlicher Schlußfolgerungen zu identischen Bestandteilen unterschiedlicher Berichte zu vermeiden, sollten die Vertreter der betreffenden Ausschüsse probeweise gemeinsam einen umfassenden Staatenbericht prüfen. Einige Experten schlugen vor, eine Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Richtlinien einzusetzen. Ebenfalls auf der 62. Tagung wurde über den Entwurf einer *Allgemeinen Bemerkung* zum Artikel 12 des Zivilpakts (freie Wahl des Wohnsitzes und Reisefreiheit) diskutiert. Dabei stellten die Experten fest, daß in vielen Ländern besonders Frauen von Einschränkungen betroffen seien. In Zeiten des Ausnahmezustands werde dieser Artikel am meisten mißachtet. Sie einigten sich darauf, daß der Entwurf Richtlinien für die Auslegung von zulässigen Einschränkungen enthalten sollte.

Besonders positiv fiel an *Zyperns* drittem Bericht an den CCPR das Vorhaben der Regierung auf, die Todesstrafe abzuschaffen. Nach der Annahme werde das Land dem II. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt beitreten (dieses sieht die Abschaffung der Todesstrafe vor und wurde von 31 Staaten ratifiziert). Damit hätte Zypern alle Menschenrechtsverträge der UN ratifiziert. Positiv sei auch die Verabschiedung eines Gesetzes zur Regelung von Demonstrationen und eines Asylgesetzes. Die Mitglieder des CCPR kritisierten, daß seit der Überprüfung des vorherigen Berichts von 1994 wenig von den Empfehlungen des Gremiums umgesetzt worden sei. Der vorliegende Bericht enthalte viele Versprechungen, aber wenig Substantielles. Darunter das Vorhaben, auf Grund der Bedenken des Ausschusses beim vorherigen Bericht, den Zivildienst von 42 Monate auf 38 zu verkürzen (in Zypern ist der Ersatzdienst fast doppelt so lang wie der Wehrdienst mit 24 Monaten). Bedenken hatte der CCPR bei der Inhaftierung von Schuldndern, bei der vorher einzuholenden Erlaubnis für Versammlungen und bei der Bestrafung krimineller Vergehen Minderjähriger. Um die bestehenden Diskriminierungen von Frauen und Homosexuellen sowie türkischen Zypern zu beseitigen, sollten Gleichstellungsgesetze erlassen werden. Das Gesetz über Wehrdienstverweigerer aus Gewissensgründen sollte ebenfalls bevorzugt verabschiedet werden.

Laut *Simbabwes* erstem umfassenden Bericht an den CCPR wurde ein Ausschuß für Menschenrechte auf interministerieller Ebene geschaffen, der die Übereinstimmung der nationa-

len Gesetze mit den internationalen Verpflichtungen überprüfen soll. Darüber hinaus sei ein Amt für Frauenbelange eingerichtet worden, und im Erbrecht sei nun verankert, daß Ehefrauen mindestens ein Drittel des Besitzes ihres verstorbenen Mannes erhalten können. Ein Mitglied der simbabwischen Delegation räumte Schwierigkeiten der Regierung bei der Gleichstellung der Frau ein. Kulturelle Traditionen seien schwer zu überwinden. Um ein Umdenken zu erreichen, sei daher ein Bildungsprogramm ins Leben gerufen worden. Die Unterstützung durch Nichtregierungsorganisationen sei dabei von unschätzbarem Wert. Bei der Bildung sei vorrangig anzusetzen, weil den Frauen traditionell der Zugang zu Schulen erschwert werde. Ein Gesetz über Gewalt in der Ehe gebe es nicht, weil der Tatbestand als solcher nicht zweifelsfrei festgestellt werden könne. Die Todesstrafe werde beibehalten. Zum Umgang mit Homosexuellen wurde erklärt, daß Sodomie als Tabu angesehen werde und als Verbrechen gelte. Der CCPR machte in diesem Zusammenhang deutlich, daß Gesetze nicht nur im Einklang mit den Ansichten der Mehrheit der Bevölkerung erlassen werden sollen, sondern auch zum Schutze von Minderheiten. Daher seien die vorgebrachten Erklärungen zwar aufschlußreich, rechtfertigten aber nicht die Untätigkeit der Regierung. Die Experten dankten der Delegation für den offenen Dialog und hoben die Rücknahme der Bestrafung von Äußerungen gegen den Präsidenten und Verbesserungen bei der Gleichstellung der Frau positiv hervor. Bedenklich sei unter anderem die Überbelegung der Gefängnisse.

Bereits den vierten Bericht legte *Uruguay* vor. Darin wurde geschildert, daß durch die Verfassungsreform vom Januar 1997 ein transparentes Wahlsystem mit mehreren Parteien eingeführt wurde. Darüber hinaus sei ein neues Strafrecht verabschiedet worden. Das Hauptproblem Uruguays nach einer langen Diktatur, die 1985 erst ihr Ende fand, sei die Aufarbeitung der Verbrechen aus dieser Zeit und die Suche nach den Verschwundenen. Das Gesetz über die Verjährung von Verbrechen aus der Zeit der Diktatur (*Ley de Caducidad*) trägt nach Ansicht des CCPR nicht zur Lösung bei. Dieses Gesetz opfere die Gerechtigkeit für den Frieden, so die Schlußfolgerung des Ausschusses, und sei damit nicht im Sinne des Paktes. Positiv bewerteten die Experten etwa die Einführung eines neuen Strafprozeßrechts und die Tatsache, daß die Untersuchungshaft nun die Ausnahme statt die Regel darstelle (zuvor saßen vier Fünftel der Gefängnisinsassen in Untersuchungshaft). Ebenfalls den vierten Bericht hatte *Finnland* eingereicht. Der Leiter der Delegation, der Präsident des obersten Verwaltungsgerichts, erklärte, es sei das Ziel seiner Regierung, die Grundrechte in der Verfassung in vollen Einklang mit dem Pakt zu bringen. Durch die Verfassungsreform seien auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aufgenommen und die Anwendbarkeit auch auf Nichtstaatsangehörige ausgeweitet worden. In seinen abschließenden Bemerkungen lobte der Ausschuß die Präsentation des Berichts durch die finnischen Vertreter. Finnlands Verfassung gehe über die Anforderungen hinaus, die für den Schutz der im Pakt enthaltenen Rechte notwendig seien. Auf Finn-

lands Menschenrechtssituation könnten viele Staaten neidisch sein, so die Experten. Positiv sei insbesondere die Anerkennung und Förderung von Minderheitensprachen, die Ratifizierung des II. Fakultativprotokolls und die Tatsache, daß in Ländern, die die Todesstrafe anwenden, keine Auslieferung erfolgen darf. Letzteres gehe sogar über die Bestimmungen im Pakt hinaus. Trotz dieses hohen Grades an Umsetzung habe Finnland ähnlich gelagerte Probleme wie andere europäische Staaten. Dazu zähle Rassismus, der Umgang mit Ausländern und der russischen Minderheit, Frauenhandel und erzwungene Prostitution. Außerdem fehlten im Bericht Statistiken über die Gleichberechtigung der Frauen im Beruf.

63. Tagung

In den abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zum Staatenbericht von *Ecuador* wurde das bevorstehende Inkrafttreten einer neuen Verfassung positiv hervorgehoben. Auch sei die Verabschiedung von Gesetzen zur Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen und die Einschränkungen von Militärgerichten zu begrüßen. Besorgt waren die Experten über Verzögerungen bei Gerichtsverfahren und die überlangen Haftzeiten ohne Einleitung eines Verfahrens. Diese Praxis gehe sogar so weit, daß die Angeklagten bis zu einem Drittel der potentiellen Gefängnisstrafe bereits verbüßt hätten, wenn sie denn tatsächlich verurteilt würden. Inakzeptabel sei, daß 70 vH der Gefängnisinsassen noch auf ihre Urteile warten. Auf De-facto-Diskriminierung von Frauen und Gewalt gegen sie trotz bestehender Gesetze, die auf kulturelle Traditionen zurückzuführen sind, sei nur unzureichend von seiten der Regierung reagiert worden. Alarmierend sei auch die hohe Sterberate bei jungen Frauen, die offensichtlich im Zusammenhang mit dem Abtreibungsverbot stehe. Der CCPR empfahl der Regierung, gesetzliche Maßnahmen zur Unterstützung von Frauen – besonders von jungen Frauen – einzuleiten. Die Bemühungen, Kinderarbeit zu verhindern, sollten verstärkt und Minderheiten besser geschützt werden. Letztere müßten vor allem vor den negativen Folgen der Ölförderung in ihrem Land bewahrt werden.

Bei der Überprüfung des Berichts von *Israel* machte der Menschenrechtsausschuß deutlich, daß gewisse Grundrechte auch im Ausnahmezustand laut Art. 4 des Paktes nicht eingeschränkt werden dürften. Positiv sei die durchweg demokratische Struktur der israelischen Gesellschaft sowie die liberale Art, mit der schwierige Themen öffentlich diskutiert werden. Schritte zur Verbesserung der Stellung der Frau wurden vom Ausschuß begrüßt. Nicht zufriedenstellend seien die Weigerung Israels, den Pakt auch in den besetzten Gebieten vollständig anzuwenden, sowie die tiefwurzelnden diskriminierenden Einstellungen, Praktiken und Gesetze gegen arabische Israelis, die einen niedrigeren Lebensstandard dieser Gruppe zur Folge hätten. Auch seien die Rechte und Freiheiten der Palästinenser in den besetzten Gebieten im Vergleich zu denen der jüdischen Siedler weniger umfassend, besonders im Hinblick auf Baugenehmigungen und den Zugang zu Land und Wasser. Der Ausschuß kritisierte das starre Festhalten Israels an Verhörmethoden, bei de-

nen ›maßvolle physische Gewalt‹ gegen Verdächtige ausgeübt werde. Diese Praktiken stünden nicht im Einklang mit dem Zivilpakt und der Anti-Folter-Konvention. Der CCPR legte der Regierung nahe, den Ausnahmezustand, der praktisch seit Staatsgründung besteht, einzuschränken, Maßnahmen zur Beschleunigung der Gleichstellung der Frauen – besonders der arabischen Frauen – einzuleiten und die Einhaltung der Waffengesetze sicherzustellen. Im nächsten Bericht sollten Statistiken über die Zahl der Todesfälle durch den Mißbrauch von Schußwaffen, insbesondere durch Gummigeschosse, enthalten sein.

Zu begrüßen sei, daß *Italien* den Frauenhandel ähnlich wie das Verbrechen der Sklaverei und als Bruch von internationalem und nationalem Recht behandelt. Auch die Schaffung eines Aufsichtsorgans mit dem Ziel des Schutzes der Religionsfreiheit bewerteten die Ausschußmitglieder positiv. Die Bedenken der Experten konzentrierten sich hauptsächlich auf Mängel im Justizwesen und die Notwendigkeit der Verabschiedung von Gesetzen zur Besserstellung von Minderheiten wie zum Beispiel der slowenischen Volksgruppe. Vorbeugehaft solle nach Ansicht des CCPR nur noch in schwerwiegenden Fällen angewandt werden. Der Überfüllung der Gefängnisse solle entgegengewirkt werden. Insgesamt seien, so die Empfehlung der Experten, Schritte zur Straffung und Erhöhung der Effizienz des Justizsystems notwendig.

Die allgegenwärtige Atmosphäre der Gewalt und die häufigen Anschläge auf die Zivilbevölkerung erschwerten nach Ansicht des CCPR die Umsetzung des Paktes in *Algerien*. Diese Umstände jedoch erhöhten nur die Verantwortung der Regierung, wieder Bedingungen herzustellen, unter denen die Grundrechte der Bürger geschützt werden. Zu den positiven Entwicklungen zählten die Experten die Schaffung eines menschenrechtlichen Überwachungsorgans, des Postens eines Ombudsmann und eines Ausschusses für den Schutz und die Förderung von Frauen. Entsetzt seien die Ausschußmitglieder über die weitverbreiteten Massaker an Männern, Frauen und Kindern. Über Entführungen, Vergewaltigungen und schwere Gewalt gegen Frauen waren die Experten ebenso erschüttert wie über die mangelnde Vorbeugung respektive Hilfe nach den Verbrechen durch die örtliche Polizei oder Militärposten. Besorgt war der Ausschuß auch über die Unfähigkeit des Staates, das Verschwinden von Personen aufzuklären. Nach Ansicht des Menschenrechtsausschusses werde darüber hinaus bei zu vielen Arten von Verbrechen die Todesstrafe verhängt. Dies sei mit dem Pakt nicht vereinbar, der die Anwendung auf die schwersten Verbrechen beschränkt. Im Hinblick auf die kontinuierlich stattfindenden Massaker drängte der CCPR die Regierung, diese zu verhindern. Wenn sie doch aufträten, gelte es, schnell zum Schutz der Bevölkerung einzugreifen, die Angriffe umgehend von einem unparteiischen Organ untersuchen zu lassen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen; dabei solle auch das Verhalten der Sicherheitskräfte untersucht werden. Der CCPR forderte, daß die Haftanstalten dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und anderen Hilfsorganisationen zugänglich gemacht werden und daß die Häftlinge unter Beobachtung

gestellt werden, um Folterungen vorzubeugen. Abschließend drang der Ausschuß auf die Respektierung der Presse-, Versammlungs- und Gewerkschaftsfreiheit sowie des Rechts auf politische Betätigung.

Die Umsetzung des Paktes in *Mazedonien* sei, wie der CCPR einräumte, durch den schwierigen Übergang zu einer Kultur, die auf Individual- statt auf Gruppenrechten aufbaue, sowie durch die ethnischen Spannungen erschwert. Erfreut zeigten sich die Experten über die Reformen des Rechtssystems und der Haftanstalten, über die Ernennung eines Ombudsmann und über ein Gesetz gegen die Nutzung von Massenmedien zum Anstacheln von rassistischer und religiöser Intoleranz. Besorgt waren die Ausschußmitglieder über die Benachteiligung von Frauen im Beruf und bei der Bildung, über Berichte über Gewalt in der Ehe sowie über die kontinuierliche Praxis der ›informativen Gespräche‹, zu denen Bürger durch die Polizei aufgefordert würden. Mißhandlungen von Häftlingen durch Polizisten und Gefängnisbeamte sollten schnellstens aufgeklärt und die Täter zur Verantwortung gezogen werden. Minderheiten wie die Roma sollten mehr Beteiligungsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben und am Bildungssystem erhalten.

In *Tansania* bereitet der große Zustrom an Flüchtlingen, dem die Regierung nicht gewachsen ist, Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Paktes. Die Wiederherstellung politischer Pluralität durch eine Verfassungsergänzung wurde begrüßt. Obwohl Genitalverstümmelung und Vergewaltigung als Verbrechen behandelt würden, sei nach Ansicht des Ausschusses der gesellschaftliche Druck auf die betroffenen Frauen, die Verbrechen nicht anzuzeigen, zu groß. Weiterhin seien noch Gesetze in Kraft, die Frauen bei Heirat, Scheidung, Landbesitz und Erbschaft benachteiligen. Die Prügelstrafe in Schulen und Verzögerungen von Rechtsverfahren waren einige der vom Menschenrechtsausschuß genannten Mißstände. Die Ausschußmitglieder empfahlen der Regierung die Rücknahme einiger veralteter Gesetze, die Abschaffung der Todesstrafe, die Nichtabschiebung von Flüchtlingen, wenn in den Heimatländern Hinrichtung oder Folter drohen, und den Schutz weiblicher Häftlinge vor sexuellen Übergriffen. Wie auch in Simbabwe sollte die Gefängnisstrafe für Schuldner abgeschafft werden.

64. Tagung

Der Ausschuß lobte *Island* wegen seiner vorbildlichen Umsetzung des Zivilpakts. Durch Verfassungsänderungen seien die Menschenrechte in der Verfassung weiter entwickelt worden, so daß sie auch in größerem Umfang Rechte anderer Menschenrechtskonventionen enthalte. Der CCPR stellte fest, daß es trotz der Bemühungen der Regierung noch Bereiche gebe, in denen Frauen und Männer nicht gleichberechtigt seien. Auch seien uneheliche Kinder ehelichen rechtlich noch immer nicht gleichgestellt. Die Experten empfahlen Island, die Gleichberechtigung auch im Berufsleben voranzutreiben und die Rechte aller Kinder sicherzustellen. Auch sollten die Vorbehalte beim Zivilpakt auf ihre Abschaffung hin überprüft werden.

Zu den positiven Entwicklungen in *Belgien*



Geschäftsführender Vizepräsident der zur Weltbankgruppe gehörenden Internationalen Finanz-Corporation ist seit dem 1. Januar 1999 der Deutsche Peter Lutz Woicke. Vor der Aufnahme seiner Tätigkeit in Washington war er in der Investmentbranche tätig, zuletzt als Mitglied der Geschäftsleitung des Investmenthauses ›J.P. Morgan‹. Woicke wurde am 29. Januar 1943 in Freital/Sachsen geboren. Nach dem Studium der Betriebswirtschaft an der Universität Saarbrücken war er fast dreißig Jahre lang für ›J.P. Morgan‹ in Lateinamerika, im Nahen Osten und in Südostasien tätig; als Vorsitzender von ›J.P. Morgan Securities Asia‹ in Singapur konzentrierte er sich auf die finanzielle Beratung von Regierungen und Banken mit Blick auf Umstrukturierung und Privatisierung. – Siehe auch seinen Beitrag auf S. 157ff. dieser Ausgabe.

zählte der CCPR die Schaffung eines Rates für Gleichstellungsangelegenheiten und die kontinuierliche Reform des Justizwesens. Die Experten begrüßten, daß Kinder von illegalen Einwanderern in den Genuß von Unterricht und medizinischer Versorgung kommen und daß asylsuchende Minderjährige ohne Begleitung der Eltern nicht in ihre Heimatländer zurückgeschickt werden. Zutiefst besorgt waren sie dagegen über Meldungen häufig auftretender Gewalt gegen Verdächtige im Polizeigewahrsam. Das Verhalten belgischer Soldaten beim UNOSOM-II-Einsatz in Somalia stieß ebenfalls auf ernste Bedenken. Die Regierung habe aber anerkannt, daß der Pakt auch in diesem Fall gültig sei. Ebenso würden lebensgefährliche Methoden bei der Abschiebeprozedur kritisiert, die bereits einen Menschen das Leben gekostet hätten. Lange Untersuchungschaftzeiten und viele Häftlinge, die auf ihre Urteile warten, waren weitere Kritikpunkte. Besorgt zeigten sich die Ausschußmitglieder auch über die Produktion, den Verkauf und Vertrieb von Kinderpornographie. Der CCPR empfahl der belgischen Regierung, das Abschiebungsverfahren humaner zu gestalten und das Personal einem speziellen Training zu unterziehen. Weiterhin seien, nach Ansicht des Ausschusses, effektive Maßnahmen

zur Unterbindung der Kinderpornographie notwendig.

Armenien erklärte seine Absicht, die Todesstrafe zum 1. Januar 1999 abzuschaffen und seine Gesetzgebung in vollen Einklang mit den Erfordernissen des Paktes zu bringen. Positiv hervorgehoben wurde vom CCPR die Schaffung einer Menschenrechtskommission als beratendes Organ des Präsidenten. Politische Gefangene sind nach den letzten Präsidentschaftswahlen freigelassen worden. Unzufrieden waren die Experten über die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz, über Meldungen von Folterungen durch Strafvollzugsbeamte, über schlechte Zustände in den Gefängnissen, über die mangelnde Repräsentation von Frauen im öffentlichen Leben und über ihre Diskriminierung im Beruf. Abschließend empfahl der Ausschuß Armenien, das II. Fakultativprotokoll zu ratifizieren, eine Kommission zur Untersuchung von Foltervorwürfen einzusetzen und besondere Maßnahmen zum Schutz von Frauen gegen alle Formen von Gewalt einzuleiten.

Der CCPR erkannte das 1992 durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte Luftverkehrsembargo gegen Libyen als einen die Umsetzung des Paktes erschwerenden Faktor an. Er bewertete die Maßnahmen zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Berufsleben und in der Bildung positiv. Unklar sei jedoch der Status des Paktes im nationalen Recht Libyens. Besorgt war man im Ausschuß über angebliche außergerichtliche, willkürliche oder summarische Hinrichtungen durch Staatsbeamte sowie über die große Anzahl an willkürlichen Verhaftungen und zu lange Haftzeiten ohne Verfahren. Nach Ansicht des CCPR könne die Todesstrafe in Libyen für zu viele Verbrechen verhängt werden, die man nicht zu den schwerwiegendsten zählen könne. Zahlreiche Beschränkungen der Meinungsfreiheit (de facto und de jure) stünden nicht im Einklang mit Art. 19 des Zivilpakts. Die Experten empfahlen der Regierung, den Meldungen über die Hinrichtungen und Verhaftungen nachzugehen und die Zahl der Verbrechen, auf die die Todesstrafe steht, zu reduzieren sowie ein effizienteres System zur Beobachtung von Häftlingen einzuführen. Unverzüglich sollten die Gesetze abgeschafft werden, die die Prügelstrafe vorsehen. Die Bemühungen zur Gleichstellung der Frau beim Genuß aller Menschenrechte sollten verstärkt werden.

Zu den positiven Entwicklungen in Japan zählte der Ausschuß die Annahme eines Gleichstellungsplanes und die Einrichtung eines Rates zur Förderung der Geschlechtergleichstellung. Konkret seien die Aufhebung der Beschränkungen für Frauen bei Einstellungstests für staatliche Ämter, die Abschaffung der diskriminierenden Zwangspensionierung und das Verbot der Entlassung auf Grund von Heirat, Schwangerschaft oder Geburt begrüßt worden. Einschränkungen der Rechte zugunsten der »öffentlichen Wohlfahrt« seien nicht akzeptabel. Dieser Begriff sei zu vage und könnte dahingehend interpretiert werden, daß elementare Rechte des Paktes verletzt oder eingeschränkt werden. Der Ausschuß bemängelte das Fehlen von Institutionen, die Menschenrechtsverletzungen untersuchen und an die sich Opfer wenden können. Auch fehle ein unabhängiges Gremium zur

Überprüfung von Fällen von Gewaltanwendung durch Polizei und Einwanderungsbehörden. Es sei dem CCPR bekannt geworden, daß die Haftbedingungen in den Einwanderungsbehörden sehr schlecht seien; gekennzeichnet seien sie von Gewalt, sexuellen Übergriffen, dem Zwang zum Tragen von Handschellen und der Unterbringung in Isolationszellen. Zudem solle Japan Schritte zur Abschaffung der Todesstrafe unternehmen.

Österreich wurde zur Ratifizierung des II. Fakultativprotokolls und der Rücknahme einiger Vorbehalte beim Zivilpakt beglückwünscht. Positiv sei auch die Zulassung von Frauen zur Armee und die Öffnung der Rundfunkfrequenzen für private Anbieter. Der Ausschuß monierte, daß Österreich nicht willens sei, ein Verfahren zur Berücksichtigung der Stellungnahmen des CCPR im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens einzurichten. Einige Aspekte der österreichischen Asyl- und Einwanderungsgesetze gäben Anlaß zur Sorge. Der Ausschuß empfahl der Regierung, die Strafprozeßordnung dahingehend zu ergänzen, daß Geständnisse erwiesenermaßen nicht unter Bedrohung oder Mißhandlung erfolgt sein dürfen. Die Tonbandaufzeichnung von Verhören sollte in allen Bundesländern eingeführt werden, und Österreich solle das Prinzip der Unabhängigkeit aller Gerichte umsetzen. □

Soziale Menschenrechte im wiedervereinigten Deutschland

ANJA PAPPENFUSS

Sozialpakt: 18. und 19. Tagung des Sachverständigenausschusses – Gefahren der Globalisierung – Schwere Vorwürfe gegen Nigeria – Israels Siedlungspolitik als institutionalisierte Diskriminierung – Echo in Deutschland

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1998 S. 214ff. fort. Text des Paktes: VN 1/1974 S. 21ff.)

Turnusgemäß hielt der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) 1998 wieder zwei Tagungen ab. Die 18 unabhängigen Sachverständigen kamen vom 27. April bis zum 15. Mai sowie vom 16. November bis zum 4. Dezember jeweils in Genf zusammen, um insgesamt neun Staatenberichte zu behandeln, darunter die Erstberichte von Nigeria und Israel. Die Sachverständigen haben die Aufgabe, die Einhaltung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) anhand der Berichte der Vertragsstaaten zu überwachen. Diese Berichte sollen die rechtlichen oder politischen Maßnahmen darstellen, die der Staat zur Sicherstellung der im Pakt niedergelegten Rechte ergriffen hat. Ende 1998 hatten 137 Staaten den Sozialpakt ratifiziert.

Wie es bereits langjährige Praxis ist, hielt der CESCR auf seinen beiden Tagungen wieder jeweils einen Tag lang eine Diskussionsrunde mit Vertretern von UN-Einrichtungen und nicht-

staatlichen Organisationen (NGOs) ab. Im Mai 1998 wurden die Folgen der Globalisierung für die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erörtert. Die Diskussionssteilnehmer stellten fest, daß die Liberalisierung der Wirtschaft zu einer Beschränkung der staatlichen Macht und Zuständigkeit und damit indirekt zu einer Einschränkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte führen könne. Insbesondere das Recht auf Arbeit, auf faire Arbeitsbedingungen, auf Gewerkschaftsfreiheit und auf Streik sahen sie durch die Globalisierung gefährdet. Sie forderten die internationalen Organisationen auf, die Regierungen beim Schutz der sozialen Menschenrechte zu unterstützen. Vor allem IMF und Weltbank sollten die Vergabe von Entwicklungskrediten an den Schutz dieser Rechte binden. Auf der Tagung im Dezember wurde die Bedeutung des Rechts auf Bildung (Artikel 13 und 14 des Paktes) diskutiert. Zuvor hatte ein Sachverständiger der Menschenrechts-Unterkommission den Inhalt, die soziale Dimension und insbesondere den Zwittercharakter dieses sowohl bürgerlich-politischen wie auch kulturellen Rechts herausgearbeitet; seine Überlegungen flossen in die Diskussion ein. Um einen Mindeststandard beim Recht auf Bildung festlegen zu können, der von den Staaten nicht mehr individuell interpretiert werden kann, einigte man sich darauf, künftig verbindliche Indikatoren zu entwickeln.

Zudem verabschiedete der Ausschuß auf den beiden Tagungen seine *Allgemeinen Bemerkungen* Nr. 9 und 10. Ersterer befaßt sich mit den Möglichkeiten, wie ein Staat den Pakt in seine Rechtsordnung einfügen kann; die Übernahme des Paktes in nationales Recht wird »nachdrücklich ermutigt«. Bemerkung Nr. 10 widmet sich der Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Diese Rechte sollen in der Arbeit der Institutionen stärkere Berücksichtigung finden.

18. Tagung

Zu den positiven Aspekten der Umsetzung der Paktrechte in Sri Lanka zählten die Experten, daß es trotz niedrigen Pro-Kopf-Einkommens eine Schulpflicht bis 16 Jahre, kostenlose medizinische Versorgung und Essenszuschüsse für besonders Bedürftige gebe. Dies sei besonders hervorzuheben, da sich das Land seit 1983 in einer Periode der Gewalt und des Konflikts mit den tamilischen »Befreiungstigern« befinde. 800 000 Menschen seien jedoch zu Binnenvertriebenen geworden; ihnen sei, teilweise schon seit 15 Jahren, die Grundversorgung mit Medizin, Wasser, Nahrung, Kleidung und Bildung verwehrt. Tief besorgt zeigten sich die Ausschußmitglieder über den mangelnden Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz für Frauen und Minderheiten. Besonders in der freien Wirtschaft hätten diese Gruppen bei Einstellung und Bezahlung Nachteile. Inakzeptabel sei auch die Tatsache, daß Tausende von Kindern arbeiten müssen – viele davon als Haushaltshilfen, wobei sie zum Teil sexuell mißbraucht würden. Statistiken über das Ausmaß von Kinderarbeit und -prostitution fehlten im Bericht. Auch seien keine Informationen geliefert worden, ob die Regierung das eng damit verbundene Problem

der Quasi-Versklavung von Frauen als Dienstmägde im Ausland angehe. Der CESCR stellte fest, daß Sri Lanka seine Verpflichtungen aus den Artikeln 10 (Schutz der Familie) und 12 (Gesundheit) nicht nachkomme. Der Ausschuß forderte für den nächsten Bericht ausführliches statistisches Material an, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, ethnischer Zugehörigkeit und Nationalität, um dadurch die besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen identifizieren zu können. Auch sollte im nächsten Bericht aufgeführt werden, wie viele der 85 000 staatenlosen, ursprünglich aus Indien stammenden Tamilen bereits die srilankische Staatsangehörigkeit angenommen haben. Dem Staat wurde des weiteren empfohlen, stärker gegen Kinderarbeit und -prostitution vorzugehen und zu diesem Zweck mit anderen Regierungen zusammenzuarbeiten.

Schon unter formalen Kriterien hatten die Ausschußmitglieder einiges an der Präsentation des ersten Berichts von *Nigeria* auszusetzen. Er entspreche nicht den Richtlinien, und die Delegation habe die vom CESCR geforderten Informationen nicht zur Verfügung gestellt. Auch an den Inhalten des Berichts ließen die Experten kein gutes Haar. Die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in *Nigeria* (das zu diesem Zeitpunkt noch vom Militär regiert wurde) sei durch das Fehlen einer Rechtsordnung, durch die Ersetzung der Verfassung durch den Erlaß von Dekreten und durch die negativen Folgen weitverbreiteter Korruption behindert. Kritisiert wurden unter anderem der hohe Prozentsatz an Arbeitslosen und Unterbeschäftigten, die Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz, die Auflösung der Gewerkschaften, die Einschränkung des Streikrechts, die Praxis der Genitalverstümmelung, Gesetze, die die »Züchtigung« von Frauen erlauben, der hohe Anteil von unterernährten Kindern und die erbärmliche Wohnungssituation für den überwiegenden Teil der Bevölkerung. Trinkwasser sei, Berichten der Vereinten Nationen zufolge, nur zwei Fünfteln der Bevölkerung zugänglich. In den Ölfördergebieten sei darüber hinaus die Umwelt stark verseucht, womit eine zusätzliche Gesundheitsbelastung für die Ortsansässigen einhergehe. Das Recht auf Bildung ist offensichtlich ebenfalls nur höchst unzureichend umgesetzt. Es gibt keine kostenlose Grundschulbildung. Die Studiengebühren seien in einigen Universitäten um das Zehnfache gestiegen; gleichzeitig führe die extrem niedrige Entlohnung der Hochschullehrer zu massiver Abwanderung ins Ausland. Die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in *Nigeria* sei erst durch die Wiederherstellung der Demokratie und einer Rechtsordnung möglich, so der Ausschuß abschließend. Er forderte die Regierung auf, mit den Organen der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, inhaftierte Gewerkschaftsführer freizulassen, die Rechte der Minderheiten zu respektieren, alle Formen der Diskriminierung der Frau zu verhindern und Kinder vor den negativen Folgen von Schulabbruch, Arbeit und Unterernährung zu schützen. Die Experten legten der Regierung nahe, ihren nächsten Bericht nicht erst turnusgemäß in fünf Jahren, sondern bereits zum 1. Januar 2000 vorzulegen.

Erfreut zeigten sich die Experten über die

Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der neuen Verfassung *Polens* von 1997. Polens erklärte Absicht, der Europäischen Sozialcharta sowie diversen Übereinkommen der ILO beizutreten, wurde ebenfalls begrüßt. Besorgnis erregten hingegen die neu eingeführten Einschränkungen beim Schwangerschaftsabbruch. Demnach soll die wirtschaftliche und soziale Situation der Frau nicht mehr als Grund für einen Abbruch anerkannt werden. Bedenklich seien auch die zunehmenden Fälle von Gewalt in der Ehe und Frauenhandel sowie der mangelnde Schutz von Frauen insbesondere durch das Fehlen von Frauenhäusern. Obwohl, wie der Ausschuß feststellte, Frauen im Durchschnitt besser ausgebildet seien, verdienten sie nur 70 vH dessen, was Männer bei gleichwertiger Arbeit erhalten. Insgesamt sei die Arbeitsmarktsituation in Polen besorgniserregend. Die Ergebnisse der im Bericht aufgeführten Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollten im nächsten Bericht an den CESCR dokumentiert werden. Der Ausschuß empfahl Polen, die Rechte von Minderheiten besser zu schützen. Beratungen bezüglich Familienplanung und Aufklärung sollten allen ermöglicht werden. Darüber hinaus solle Polen eine breitangelegte öffentliche Kampagne für einen gesundheitsbewußten Lebensstil durchführen, in der vor allem die Folgen von falscher Ernährung, Alkoholismus und Rauchen verdeutlicht werden.

Auch wenn der zweite Bericht der *Niederlande* neun Jahre später als angefordert vorgelegt wurde, waren sich die Ausschußmitglieder in ihrem positiven Gesamturteil über die Umsetzung des Sozialpaktes einig. Die Niederlande hätten in einem beträchtlichen Maße die Rechte des Paktes umgesetzt, und der Schutz der Menschenrechte allgemein sei in der Gesellschaft traditionell fest verankert. Der CESCR begrüßte die von der Regierung initiierten Programme zum Abbau von Diskriminierung gegen Frauen und Ausländer sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Ein die Umsetzung des Paktes erschwerender Faktor seien allerdings die Folgen von Struktur Anpassungsmaßnahmen in Gestalt eines sinkenden Lebensstandards der untersten Einkommensgruppen. Unzufrieden zeigten sich die Experten über die ungleiche Behandlung von Frauen im Berufsleben. Sie seien stärker von Arbeitslosigkeit betroffen, stünden auf der Einkommensskala tiefer als Männer und seien überproportional auf Teilzeitbasis beschäftigt. Anlaß zur Sorge gäben auch die zum Teil negativen Folgen der Reform des Sozialversicherungssystems für die unterprivilegierten Teile der Gesellschaft. Die steigenden Kosten der Ausbildung durch Studiengebühren gefährde den Grundsatz der Chancengleichheit. Der Ausschuß empfahl den Niederlanden, ihre Bemühungen um bessere Einstiegsmöglichkeiten für Frauen auf dem Arbeitsmarkt und eine gerechte Bezahlung zu verstärken. Als diskriminierte Gruppe werden auch die älteren Arbeitnehmer zwischen 55 und 65 Jahren angesehen, von denen mehr als die Hälfte arbeitslos ist. Der Ausschuß empfahl auch, den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Überseegebieten *Aruba* und *Niederländische Antillen* zu gewährleisten. Die Regierung hatte dazu ebenfalls Berichte vorgelegt. In Aru-

ba solle stärker auf die Gleichberechtigung von Männern und Frauen geachtet und die Schulpflicht eingeführt werden. Ersteres gilt auch für die Antillen. Darüber hinaus solle dort das Problem des häufigen Schulabbruchs angegangen und der Mindestlohn auf allen Inseln angeglichen werden. Die Vorbehalte der Regierung bei der Unterzeichnung des Sozialpaktes in bezug auf das Streikrecht sollten aufgehoben werden.

19. Tagung

An *Israels* Erstbericht an den Ausschuß hoben die Experten das Krankenversicherungsgesetz von 1995 und die Einrichtung einer Frauenförderstelle als positiv hervor. Die prinzipielle Anerkennung der Anwendbarkeit des Paktes auf die von Israel besetzten palästinensischen Gebiete wurde vom CESCR ebenfalls begrüßt. Sie schränkten jedoch ihr positives Urteil insofern ein, als daß sie bemängelten, daß die Rechte nur für die jüdischen Siedler dort gälten, nicht aber für die Palästinenser. Unzureichend sei auch der rechtliche Status des Paktes in der israelischen Gesetzeshierarchie. Er habe keinen Verfassungsrang, und der Entwurf der Regierung für ein Grundgesetz, das auch soziale Rechte mit einbeziehe, werde den Anforderungen des Paktes nicht gerecht. Der Ausschuß war besorgt über die quasi-offizielle Diskriminierung von Nichtjuden durch den Staat. Die arabischen Bürger Israels hätten nicht die gleichen Rechte wie die jüdischen. Der CESCR verurteilte die Siedlungspolitik der Regierung als eine institutionalisierte Form der Diskriminierung. Unvereinbar mit dem Sozialpakt seien auch die seit 1993 immer wieder vorgenommenen Abriegelungen der von den Palästinensern bewohnten Gebiete. Auch bei dieser Praxis werde nur die Bewegungsfreiheit der Palästinenser eingeschränkt, nicht die der Israelis. In bezug auf das Recht auf Wohnung werden insbesondere die Palästinenser Ostjerusalems benachteiligt; sukzessive werden ihnen Aufenthaltsrechte entzogen, wird ihr Land beschlagnahmt und die Familienzusammenführung eingeschränkt. Die sogenannten nicht anerkannten Dörfer, die keinen Zugang zu Wasser, Strom, Kanalisation und Straßen haben, böten ebenfalls Anlaß zur Sorge. Auch die Politik Israels gegenüber den Beduinen sei nicht zufriedenstellend; viele lebten unterhalb der Armutsgrenze. Im Bereich der Bildung seien nichtjüdische Israelis benachteiligt; auch die Abbrecherquote nichtjüdischer Schüler sei höher. Der CESCR ermahnte die Regierung, für die Gleichbehandlung aller Bürger Israels im Hinblick auf die Rechte des Paktes zu sorgen. Die Rückkehrregelung für Palästinenser solle der für die Juden in der Diaspora angeglichen werden. Der Ausschuß forderte die Regierung auf, den Bau von illegalen Siedlungen und Umgehungsstraßen, die Enteignung von Land, die Zerstörung von Häusern und die willkürlichen Vertreibungen zu unterlassen. Weiterhin empfahl er der Regierung, in den besetzten Gebieten und in Ostjerusalem für die Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte Sorge zu tragen und in den nächsten Bericht statistisches Material über die dortige Situation aufzunehmen. Der Bericht solle zur 23. Tagung Ende 2000 vorliegen.

An dem Bericht *Zyperns* hob der Ausschuß die Gründung einer unabhängigen nationalen Insti-

tution für Menschenrechte und die Abschaffung von Gesetzen, die homosexuelle Praktiken unter Strafe stellen, positiv hervor. Besorgt zeigte sich die Experten über die fortdauernde Diskriminierung von Frauen vor allem in bezug auf die Höhe der Einkommen und bei der Sozialversicherung. Der staatlich garantierte Mindestlohn ermögliche, so die Sachverständigen, keinen angemessenen Lebensstandard. Gewalt gegen Frauen und Kinder sei in Zypern immer noch verbreitet. Daraus schloß der CESCR, daß die Regierung bisher keine geeigneten Maßnahmen zur Vorbeugung und zum Schutz der Opfer eingeleitet habe. Damit verstoße Zypern gegen die Art. 10 (Schutz der Familie) und 12 (Gesundheit). Der Ausschuß empfahl der Regierung, sich stärker für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern einzusetzen. Sie solle zu diesem Zweck unter anderem eine breit angelegte Kampagne zur Sensibilisierung durchführen, das Prinzip »gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit« besonders in der Privatwirtschaft garantieren und die diskriminierenden Teile der Sozialversicherungsgesetze streichen. Die Experten drängten die Regierung Zyperns, mehr für die medizinische Versorgung von geistig behinderten Menschen zu tun. Bereits vorliegende Gesetzesentwürfe etwa zu Heirat, Scheidung und Familiengerichten und zur Stellung der Asylbewerber sollten so schnell wie möglich verabschiedet werden.

Zu *Deutschlands* erstem Bericht als wiedervereinigtes Land – er stammte aus dem Herbst 1996 – merkte der CESCR an, daß er ohne die Mitarbeit von NGOs entstanden sei und daß er einige Punkte nicht behandelt habe. Zahlen fehlten über die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, die nach der Wiedervereinigung entlassenen Staatsbediensteten der ehemaligen DDR, die Armen und Sozialhilfeempfänger, die Aids-Kranken und über die Ausbeutung von Frauen und Kindesmißbrauch. Positiv bewerteten die Experten die Vorhaben der zu diesem Zeitpunkt gerade ins Amt gekommenen neuen Bundesregierung in Sachen Rentenreform, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Gleichstellungsgesetz. Begrüßt wurde die Schaffung eines eigenständigen Bundestagsausschusses für Menschenrechte sowie der Position eines Menschenrechtsbeauftragten im Auswärtigen Amt. Der Ausschuß stellte fest, daß die Arbeitslosigkeit in Deutschland besonders hoch – und in den neuen Bundesländern doppelt so hoch wie im Westen – sei. Der Ausschuß bemängelte, daß die Regierung keine Armutsgrenze festgelegt und keine Informationen über von der Armut Betroffene vorgelegt habe. Besorgt zeigten sich die Mitglieder über den mit 12 vH geringen Prozentsatz an Lehrern, Professoren und Wissenschaftlern aus der ehemaligen DDR, die weiterbeschäftigt worden seien. Die Experten vermuteten, daß dafür nicht die Qualifikation, sondern eher politische Gründe ausschlaggebend seien. Über die Lage der Asylbewerber in Deutschland war der CESCR ebenfalls beunruhigt, vor allem im Hinblick auf die Länge der Antragsbearbeitung. Zum Recht auf Bildung bemerkten die Experten, daß eine Einführung von Studiengebühren im Widerspruch zu Art. 13 des Paktes stehe, der postuliert, daß die kostenlose Hochschulbildung schrittweise einzuführen ist. In Deutschland zeichne sich ei-

ne gegenläufige Tendenz ab. Die Ausschußmitglieder empfahlen der Bundesregierung, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einen höheren Status im Bundesrecht einzuräumen und den Dialog mit dem CESCR über ein Fakultativprotokoll, welches die Individualbeschwerde ermöglichen soll, aufrechtzuerhalten. Die Regierung solle durch verschiedene Programme für Jugendliche die Belegung des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland forcieren. Sie solle darüber hinaus verstärkt Schritte gegen Kindesmißbrauch und -pornographie unternehmen. »Als Akt der nationalen Versöhnung« sollten entlassene Akademiker aus dem Osten des Landes eine angemessene und faire Entschädigung erhalten. Der CESCR ermutigte die Regierung, noch stärker auf die Überwindung der Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland hinzuwirken.

Die Experten waren beim ersten Bericht der *Schweiz* beeindruckt von der Breite und Qualität der Leistungen, die der gesamten Bevölkerung zukämen wie Altersrente und Behinderten-Unterstützung. Bei der Schweiz konnten die Ausschußmitglieder im Gegensatz zu den meisten Ländern keinerlei Faktoren feststellen, die die Umsetzung des Paktes erschweren könnten. Dennoch hatten sie in einigen Punkten Bedenken: Trotz des hohen Entwicklungsstands und der großen Wirtschaftskraft sei in Teilen der Bevölkerung ein nicht hinnehmbares Ausmaß an Armut vorzufinden. Auch bleibe trotz vorhandener Gesetze die tatsächliche Diskriminierung von Frauen und Minderheiten bestehen. Dazu gehöre der Zugang zur Hochschulbildung und die gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit. In diesem Zusammenhang verwies der CESCR auf den relativ hohen Anteil von Frauen in schlecht bezahlten und Teilzeit- oder Zeitarbeitsverhältnissen. Wenig Aussagekräftiges habe der Bericht über Gewalt gegen Frauen, Kindesmißbrauch und Abtreibung enthalten. Der Ausschuß empfahl der Regierung, die Rechtssysteme in den Kantonen anzugleichen, um im ganzen Land die Umsetzung der Rechte zu gewährleisten. Außerdem solle der Sozialpakt den gleichen Rechtsstatus wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte erhalten. Die Regierung solle verstärkt Maßnahmen ergreifen, die Frauen die gleichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und in der Bildung einräumen. Schwangeren und jungen Müttern solle eine angemessene soziale Absicherung gewährt werden. Des weiteren wurde geraten, das Krankenversicherungssystem einer Prüfung zu unterziehen, mit dem Ziel, die Beitragskosten zu senken.

Die Tatsache, daß der dritte Bericht *Kanadas* in Zusammenarbeit mit nationalen NGOs entstanden war, bewerteten die Experten positiv. Kanadas im Durchschnitt sehr hoher Lebensstandard wurde vom CESCR hervorgehoben. Gleichzeitig machten die Experten darauf aufmerksam, daß dieser nicht für die gesamte Bevölkerung gelte. Besonders die 1994 eingeführten Sparmaßnahmen bei den Sozialausgaben hätten negative Auswirkungen auf die kanadische Bevölkerung insgesamt und auf die benachteiligten Gruppen insbesondere gehabt. Der überaus detaillierte und faktenreiche Bericht und die umfangreichen zusätzlichen Informationen durch NGOs hatten zur Folge, daß der Ausschuß

ebenso detailliert auf die einzelnen Problemereiche in seinen abschließenden Bemerkungen eingehen konnte. Dementsprechend wurden viele Maßnahmen etwa im Bereich der Kranken- und Sozialversicherung, der Fürsorge für geistig Behinderte oder der Unterstützung für Obdachlose als nicht ausreichend kritisiert. Der CESCR machte die Regierung darauf aufmerksam, daß die Rechte im Sozialpakt keine »Ziele und Grundsätze« darstellten, sondern einklagbare Rechte. Dies sollte auch auf der Ebene der Provinzen Aufnahme in die Rechtsprechung finden. Kanada solle Obdachlosigkeit und inakzeptable Wohnverhältnisse als ein nationales Problem behandeln, verstärkt sozialen Wohnungsbau betreiben und das Wohngeld für Bedürftige erhöhen. Im Bildungsbereich müsse energischer gegen eine Analphabetenrate von 20 vH vorgegangen werden.

Vergleichsweise starken Widerhall fand der deutsche Staatenbericht vor und nach der Erörterung in Genf in Deutschland selbst. Jene NGOs, die sich aus Anlaß des Kopenhagener Weltsozialgipfels von 1995 zum »Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel« zusammengefunden hatten, legten ihre Position als gemeinsam erarbeitete »Ergänzende Informationen zum 3. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland« dar; moniert wurde beispielsweise das Fehlen eines nationalen Armutsberichts oder das Unterbleiben jeden Hinweises auf das Problem der Obdachlosigkeit. Hinzu kamen noch ergänzende Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Bemerkenswerterweise schloß der CESCR seine Empfehlungen an die Vertragspartei Deutschland damit ab, daß er der Regierung nahelegte, »sich bei der Vorbereitung ihres vierten periodischen Berichts mit nichtstaatlichen Organisationen zu beraten, zumal deutsche nichtstaatliche Organisationen einen wertvollen Beitrag dazu geleistet haben, den Dialog des Ausschusses mit der Delegation der Vertragspartei fruchtbarer und aussagekräftiger zu gestalten«.

Was die kritischen Anmerkungen des Ausschusses zur Lage der sozialen Menschenrechte in Deutschland angeht, so fanden diese noch ein spätes Echo im Plenum des Deutschen Bundestages in einer von der PDS beantragten Aktuellen Stunde am 4. März 1999. Je nach politischer Couleur wurde die Stellungnahme des CESCR als Bestätigung eigener berechtigter Kritik oder als Beleg für »die Inkompetenz dieses Ausschusses« gewertet. □

Freude über Festsetzung Pinochets

ANJA PAPPENFUSS

Anti-Folter-Ausschuß: 20. und 21. Tagung – Rehabilitation von Folteropfern – Deutscher Bericht – Israel beharrt auf »Landau-Regeln« – Castlereagh und das »Karfreitags-Abkommen«

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1998 S. 216ff. fort. Text der Konvention: VN 1/1985 S. 31ff.)

Die zehn Sachverständigen des *Ausschusses gegen Folter (CAT)* erörterten 1998 insgesamt 16 Staatenberichte. Der Ausschuß trifft sich zweimal im Jahr zu normalerweise jeweils zweiwöchigen Sitzungen, um die Umsetzung der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe anhand von Berichten der Vertragsstaaten zu überprüfen. In diesen Berichten sollen die rechtlichen, administrativen oder politischen Maßnahmen aufgeführt werden, mit denen die Regierung versucht, Folter und Mißhandlung im eigenen Land zu unterbinden. Die Berichtsmoral der Vertragsstaaten der Anti-Folter-Konvention war im Vergleich zum Vorjahr noch schlechter. Bei den 107 Vertragsstaaten waren insgesamt 35 Erstberichte, 34 Zweitberichte und 30 Drittberichte überfällig. Damit erfüllt ungefähr ein Drittel der Vertragsstaaten die Verpflichtung nicht, die Berichte im Vierjahresrhythmus abzuliefern. Der Erstbericht der Vereinigten Staaten steht seit 1995 aus. Uganda und Togo hätten nach 15-maliger Ermahnung ihren Erstbericht abzuliefern (und darüber hinaus mittlerweile auch schon ihre Zweit- und Drittberichte). Um der gleichwohl ständig zunehmenden Berichtsflut Herr zu werden, hatte der Ausschuß eine Verlängerung der Sitzungsdauer beantragt. Der Bitte des Ausschusses wurde entsprochen und für die Frühjahrstagung 1998 eine zusätzliche Sitzungswoche angesetzt. Auf der 20. Tagung vom 4. bis 22. Mai wurden zehn Berichte behandelt. Weitere sechs Berichte waren auf der 21. Tagung vom 9. bis 20. November 1998 Gegenstand der Diskussion. Beide Sitzungsrunden fanden in Genf statt.

Am 18. Mai 1998 trafen sich der CAT, das Aufsichtsgremium des Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer und der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission über Folter, um Probleme rund um die Anti-Folter-Konvention zu diskutieren. Es wurden zwei Problemfelder behandelt: die Frage der Straflosigkeit von Folterern und die Schulung von Polizisten und medizinischem Personal.

Von den 107 Vertragsstaaten – so der Stand am Ende der 21. Tagung – haben 41 Staaten das Staatenbeschwerdeverfahren unter Artikel 21 und 39 das Individualbeschwerdeverfahren unter Art. 22 anerkannt. Auf der 20. Tagung entschied der CAT, vier laufende Verfahren von *Individualbeschwerden* abzubrechen und zwei für zulässig zu erklären. So wurde eine Beschwerde für unzulässig erklärt, weil der Beschwerdeführer das Land, gegen das er klagte, verlassen hatte; damit entfiel der Klagegrund unter Art. 3, der den Schutz vor Ausweisung enthält. Bei sieben Beschwerden verabschiedete der CAT seine Auffassungen (*views*), in denen den Beschwerdeführern Recht gegeben wurde.

Die Arbeiten an einem Entwurf für ein Fakultativprotokoll zur Konvention, das ein System von regulären Inspektionsbesuchen von Gefängnissen zum Inhalt hat, sollen nach Ansicht des CAT fortgesetzt werden. Die Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, informierte den Ausschuß auf seiner 21. Tagung über die gestiegenen Einzahlungen in den Freiwilligen Fonds für Folteropfer. Dem Fonds stünden nun ungefähr 5 Mill US-Dollar zur Verfügung. Dem stünden jedoch Ausgaben in Höhe

von 6,8 Mill Dollar für Rehabilitationsprojekte gegenüber.

20. Tagung

Als positiv bezeichneten die Experten die deutliche Bereitschaft *Frankreichs*, die Folter in all ihren Formen zu bekämpfen. Zahlreiche Artikel im neuen Strafrecht untermauerten diese Bereitschaft. Die Gründung eines obersten Rates für ethische Fragen, der Entwurf eines Handbuchs über Ethik für Polizeibeamte und die Verkürzung der Untersuchungshaft wurden begrüßt. Nicht im Einklang mit Art. 3 der Konvention sei hingegen die Praxis, daß die Polizei Personen an Polizeibehörden im Ausland ausliefere. Einzelne Fälle, bei denen von Gewaltanwendungen gegen Häftlinge durch Angehörige der Polizei oder der Gendarmerie gesprochen wurde, seien besorgniserregend, so der CAT. Die Experten empfahlen der Regierung, in das Strafrecht eine Definition der Folter aufzunehmen, die mit Art. 1 der Konvention im Einklang stehe. Frankreichs derzeitiges System, bei dem die Richter über eine Angemessenheit der Strafverfolgung bei Folter entscheiden können, solle abgeschafft werden. Art. 12 der Konvention schreibe vor, daß bei Verdacht auf Folter umgehend Untersuchungen eingeleitet werden müssen. Da der vorliegende Bericht sechs Jahre zu spät abgegeben wurde, solle Frankreich seinen nächsten Bericht so bald wie möglich einreichen, um den Zeitplan wieder einzuhalten.

Norwegens großzügige Spende für den Freiwilligen Fonds für Folteropfer und sein ständiges Bemühen sowohl auf rechtlicher als auch auf praktischer Ebene, den Schutz der Menschenrechte zu garantieren, wurden vom CAT gelobt. Aber wie viele andere Staaten hat auch Norwegen die Definition von Folter noch immer nicht in das Strafrecht aufgenommen. Dies und die Tatsache, daß in der Untersuchungshaft Einzelhaft als vorbeugende Maßnahme vorgesehen ist, rief bei den Ausschußmitgliedern Besorgnis hervor. Der Ausschuß wiederholte seine Aufforderungen, die er bereits beim Erst- und Zweitbericht Norwegens gemacht hatte, nämlich die Definition der Folter ins Strafrecht aufzunehmen. Norwegen wurde des weiteren nahegelegt, die Einzelhaft abzuschaffen oder sie zumindest nur in außergewöhnlichen Fällen, in denen die Sicherheit von Personen oder Eigentum gefährdet sei, anzuwenden. Sie solle gesetzlich stark eingeschränkt und die rechtliche Überwachung ihrer Einhaltung verstärkt werden.

Der zweite Bericht *Guatemalas* war nicht im Einklang mit den Richtlinien des CAT erstellt worden und deckte nur den Zeitraum zwischen Juli 1995 und August 1996 ab. Die guatemaltesische Delegation konnte jedoch noch zusätzliche Informationen über die Zeit bis Mitte 1998 nachreichen. Zuerst beglückwünschten die Ausschußmitglieder Guatemala zur Unterzeichnung des Friedensabkommens vom Dezember 1996, das einen langen bewaffneten Konflikt mit der Guerilla beendete. Auf der Haben-Seite verzeichneten sie die Abschaffung aller staatlich autorisierten Maßnahmen, die die Menschenrechte verletzen, die Absicht, die Justiz- und Polizeiverwaltung zu reformieren, die Demobilisierung der ›Freiwilligen Ausschüsse zur Verteidigung der Bürger‹, deren Mitglieder besonders schwerwiegender Menschenrechtsverlet-

zungen bezichtigt wurden, und die Beschränkung der Militärgerichte auf ausschließlich militärische Straftaten. Die Demilitarisierung der Polizei, die Auflösung der ›Mobilen Militärpolizei‹ und Schulungen für Polizisten wurden vom CAT als Maßnahmen im Sinne der Konvention anerkannt. Zu den Umständen, die die Anwendung der Bestimmungen der Konvention einschränken können, zählte der Ausschuß die wiederholt aufgetretenen Fälle von Einschüchterungen von Richtern, Staatsanwälten, Zeugen, Opfern, Menschenrechtsaktivisten und Journalisten. Schwerwiegende qualitative sowie quantitative Schwächen im Justizwesen, bei Staatsanwaltschaft und Polizei erschwerten zusätzlich die Umsetzung der Konvention. Die größten Bedenken hatten die Experten bei der weiterhin bestehenden Straflosigkeit auch für besonders schwere Menschenrechtsverletzungen. Obwohl die Zahl der gemeldeten Folterungen zurückgegangen sei, blieben immer noch Probleme, die von der Inkompetenz der staatlichen Organe (Staatsanwalt, Polizei, Justiz) herührten. Der weitverbreitete ungesetzliche Besitz von Feuerwaffen sei für das hohe kriminelle Gewaltpotential verantwortlich. Der Waffenbesitz solle bis auf einen notwendigen Kreis von Trägern eingeschränkt werden, so der CAT in seinen abschließenden Empfehlungen. Guatemalas Bemühungen, eine einheitliche nationale Zivilpolizei zu schaffen, sollten verstärkt und die schweren Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit umgehend untersucht werden. Guatemala wurde aufgefordert, im nächsten Jahr seinen dritten Bericht vorzulegen und den Entscheidungsprozeß innerhalb der Regierung für die Erklärung unter Art. 22, der die Individualbeschwerde ermöglicht, weiter voranzutreiben.

An *Neuseelands* zweitem Bericht an den Ausschuß überwogen die positiven Aspekte die Bedenken. Das Verbot der Folter wurde in die Verfassung aufgenommen, und das Gesetz über Folterverbrechen von 1989 enthält einklagbare Bestimmungen. Der Gesetzestext ist auch Bestandteil des Schulungsmaterials für Strafvollzugsbeamte. Lediglich einzelne Mißhandlungen von Insassen eines Gefängnisses wurden von den Experten als bedenklich, jedoch nicht als Folter eingestuft. Diese Fälle sollten umgehend untersucht und der Ausschuß im nächsten Bericht darüber informiert werden. Der CAT empfahl in diesem Zusammenhang eine bessere Überwachung der Gefängnisse, um dem Amtsmißbrauch durch Gefängnispersonal vorzubeugen.

Der Ausschuß merkte an, daß *Deutschland* zwar seinen Bericht im Einklang mit den Richtlinien verfaßt habe, daß aber weder das Staatenbeschwerdeverfahren unter Art. 21 noch das Individualbeschwerdeverfahren unter Art. 22 anerkannt worden sei. Als ermutigend bezeichneten die Experten die Maßnahmen, die Deutschland auf Bundes- und Länderebene ergriffen hatte, um die von Amnesty International gemeldeten 70 Fälle von Mißhandlungen durch Polizeibeamte hauptsächlich an Ausländern zu untersuchen. Positiv sei auch, daß Folterungen im strikten Sinne des Art. 1 nicht berichtet wurden. Die Einrichtung von bundesweit zwölf Behandlungszentren für Folteropfer sowie die Unterstützung des Freiwilligen Fonds für Folteropfer



»Eine Gesellschaft für alle Lebensalter« – das ist das Motto, das dem Seniorenjahr in Deutschland gegeben wurde. Mit der Annahme der »Proklamation über das Altern« 1992 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen zugleich das Jahr 1999 zum »Internationalen Jahr der älteren Menschen« ausgerufen. Sein Symbol besteht aus sich drehenden konzentrischen Linien, die Lebenskraft, Vielfalt und Interdependenz ebenso wie Bewegung und Fortschritt zum Ausdruck bringen.

seien ebenfalls begrüßenswert. Der CAT räumte ein, daß Deutschland Probleme bei der Bewältigung von Flüchtlingswellen habe, die die Anwendung der Bestimmung der Konvention erschwerten. Besorgt waren die Ausschußmitglieder über die Berichte von nationalen und internationalen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) über Mißhandlungen durch Polizeibeamte und über die Ergebnisse eines Untersuchungsberichts des Innenministeriums. In diesem Bericht über »Polizei und Ausländer« von 1996 wurde eingeräumt, daß Mißhandlungen von Ausländern durch Polizisten mehr als nur Einzelfälle seien. Weiterhin war der CAT besorgt über Selbstmorde von Abschiebehäftlingen und über die niedrige Rate an Strafverfolgung und Verurteilungen bei Fällen von Polizeigewalt. Der Ausschuß legte der Bundesregierung nahe, die Folterdefinition des Art. 1 in die deutsche Gesetzgebung zu übernehmen, Staaten- und Individualbeschwerde anzuerkennen und die Untersuchungsverfahren bei Verdacht auf Polizeigewalt zu beschleunigen. Schulungen über Menschenrechte und insbesondere die Anti-Folter-Konvention sollten dort, wo es erforderlich sei, verpflichtend gemacht werden. Beamte, die mit Ausländern zu tun haben, sollten zusätzlich im Konfliktmanagement geschult werden. Der Ausschuß empfahl, alle Häftlinge mit einem Informationsblatt in ihrer Sprache über ihre Rechte aufzuklären. Die große, hochrangig besetzte Delegation und Perus Bereitschaft, die Empfehlungen des CAT aus dem vorangegangenen Bericht umzusetzen, wurden positiv bewertet. So war das System der »Richter ohne Gesicht« abgeschafft und die Folterdefinition des Art. 1 in die Gesetzgebung übernommen worden. Die geplanten Reformen des Justizministers für einen verbesserten Kampf gegen terroristische Gewalt und ein unabhängiges Justizsystem wurden von den Experten begrüßt. Gleichwohl zeigten sie sich be-

sorgt über die häufigen und zahlreichen Meldungen über Folterdelikte, die Beibehaltung der Zuständigkeit von Militärgerichten für Zivilisten und deren im Vergleich zu den Zivilgerichten gewichtigere Rolle. Die Gesetze, die Peru in den Jahren 1995 bis 1998 verabschiedet hat, bedeuteten in den Augen der Ausschußmitglieder eine erneute Einschränkung der Unabhängigkeit der Justiz. Der CAT empfahl der Regierung, die Gesetze wieder zurückzunehmen. Um die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten, sollten die Richter von unabhängigen Organen gewählt werden.

Fälle von Folter sind aus Panama nicht bekanntgeworden. Dies und die Tatsache, daß die Untersuchungshaft nie länger als 24 Stunden dauern darf, wurde von den Experten positiv hervorgehoben. Zu den vorteilhaften Entwicklungen zählten sie auch die Einführung eines Briefkastensystems für die Gefängnisse. Damit werde den Insassen erlaubt, Beschwerden und Petitionen direkt an das Büro des Staatsanwalts zu richten. Unzufrieden war der CAT jedoch mit dem hohen Prozentsatz an Häftlingen, die noch auf ihr Urteil warten. Der Ausschuß empfahl der Regierung, die Individualbeschwerde anzuerkennen und die Rückführung von Ausländern nur im Einklang mit Art. 3 der Konvention durchzuführen. Darin wird festgelegt, daß Personen nicht ausgeliefert werden dürfen, wenn ihnen in ihrer Heimat Folter droht.

Bezüglich des Erstberichts Kuwaits beschränkte sich der Ausschuß in seinen abschließenden Bemerkungen darauf, die fehlende Definition der Folter in der kuwaitischen Gesetzgebung zu beklagen und zusätzliche schriftliche Erklärungen zum Bericht anzufordern. Positiv sei, daß die rechtlichen Institutionen zum Kampf gegen die Folter in Kuwait vorhanden zu sein schienen und daß Kuwait Fälle von Folter strafrechtlich verfolge. Auch sei zu begrüßen, daß es in Kuwait ein Rehabilitationszentrum für Folteropfer gebe.

An Israels zweitem Bericht hoben die Experten eine Anzahl von Reformen positiv hervor, so die Schaffung des »Kremnitzer-Ausschusses«, der sich mit Polizeigewalt befaßt, Nachbesserungen beim Strafrecht und die Einrichtung des »Goldberg-Ausschusses«, der sich mit den Regeln der Beweisführung beschäftigt. Die Beibehaltung der »Landau-Regeln« für Verhöre, die »maßvolle physische Gewalt« erlauben, stünden im Gegensatz zur Konvention und sollten abgeschafft werden. Der CAT brachte seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, daß Israel keine der Empfehlungen des Gremiums zum vorangegangenen Bericht umgesetzt habe. Israel hatte erklärt, die Empfehlungen seien durch den CAT nicht ausführlich genug begründet worden. Der CAT nahm daher in seinen Empfehlungen zum aktuellen Bericht Bezug auf die vorangegangenen Empfehlungen und gab die Begründungen an. Da Israel zugegeben hatte, auf Häftlinge in Untersuchungshaft physischen Druck auszuüben, liege die Beweislast beim Vertragsstaat zu erklären, daß dies nicht mit den Artikeln 1, 2 oder 16 kollidiere. Ebenso sei es nicht ausreichend, wenn Israel behaupte, Methoden wie Schlafentzug, Schütteln und In-Ketten-Legen seien als »nicht schwerwiegend« einzustufen. Solche Haftbedingungen und Verhörmethoden stünden klar im Gegensatz zu den Bestimmun-

gen der Konvention und müßten sofort unterbunden werden. Darüber hinaus solle Israel seine Vorbehalte bei Art. 20, der das Verfahren bei begründeten Vermutungen über die Anwendung der Folter in einem Vertragsstaat regelt, zurückziehen. Die Verhörprozeduren unter den sogenannten Landau-Regeln sollten auf jeden Fall vollständig veröffentlicht werden. Der Ausschuß stellte noch einmal klar, daß er die Dialogbereitschaft Israels sehr schätze, auch wenn er die Gründe für die Position Israels in vielen Dingen nicht akzeptieren könne. Damit machte das UN-Organ deutlich, daß es nicht auf Konfrontation mit den Mitgliedstaaten aus ist, sondern sich um einen konstruktiven Dialog bemüht.

An Sri Lankas ersten Bericht stellten die Experten die Verabschiedung eines Gesetzes zur Inkorporierung der Konvention in Landesrecht heraus. Sie begrüßten auch die unzweideutige Haltung des Verfassungsgerichts wie auch anderer Gerichte in der Frage der Folter. Der CAT erkannte an, daß die innere Lage Sri Lankas und die Tatsache, daß über Jahre hinweg Polizeibeamte frei von Strafverfolgungen schienen, die Umsetzung der Konvention erschwere. Besorgt waren die Experten über die wenigen tatsächlichen Strafverfolgungen bei Folterverdacht. Sri Lanka solle seine Notstandsregelungen, das Terrorismuspräventionsgesetz und die Haftbestimmungen dahin gehend überprüfen, ob sie im Einklang mit der Konvention stünden. Es solle nicht nur dafür sorgen, daß die der Folter Verdächtigten angeklagt werden, sondern auch, daß diese Verfahren ohne Verzug abgewickelt werden.

21. Tagung

Bei der Eröffnung der Herbsttagung sprach der Vorsitzende des CAT seine Genugtuung darüber aus, daß der frühere chilenische Präsident Augusto Pinochet in London verhaftet worden sei. Er erinnerte daran, daß er, als sich Pinochet vor einigen Jahren in den Niederlanden aufhielt, die dortige Regierung aufgefordert habe, ihn zu verhaften. Die Niederlande hätten damals nichts unternommen mit der Begründung, daß eine Verurteilung nicht zu erwarten sei.

Von zahlreichen NGOs hatten die Experten Meldungen über Folterungen und Mißhandlungen im Kosovo erhalten. Zur Situation dort sagten die Vertreter der Bundesrepublik Jugoslawien bei der Behandlung ihres Berichts, daß sie nicht im Bericht erwähnt wurde, weil bis zum Abschluß seiner Erstellung die Situation normal gewesen sei. Zu den positiven Entwicklungen in Jugoslawien zählten die Ausschußmitglieder die Bestimmungen der Verfassung, die jede Gewalt gegen Personen, die sich in Haft befinden, sowie erzwungene Geständnisse verbieten. Die unsichere, von Unruhen und Gewaltausbrüchen geprägte Lage im Kosovo erschwerte nach Ansicht des Ausschusses die Umsetzung der Konvention. Gleichwohl könnten außergewöhnliche Umstände wie diese nie eine Rechtfertigung für die Anwendung der Folter sein. Der CAT empfahl der Regierung, die Folterdefinition ins Strafrecht aufzunehmen. Um die Gefahr der Gewalt zu verringern, solle die Regierung de facto und de jure die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten, den unbeschränkten Zugang zu Rechtsbeistand unmittelbar nach der Verhaf-

tung sicherstellen, die Zeit des maximalen Polizeigewahrsams auf 48 Stunden reduzieren, die Haftzeiten nach der Anklageerhebung verkürzen sowie effektive Wiedergutmachung und eine energische Strafverfolgung aller Folterfälle gewährleisten.

Island hat alle sechs UN-Menschenrechtskonventionen sowie die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert. Auch die Erklärungen unter den Art. 21 und 22 der Konvention hat Island abgegeben, was der CAT insgesamt als positiv bewertete. Die Experten begrüßten ebenso die 1995 verabschiedete Ergänzung zur Verfassung, die dem Schutz der Menschenrechte einen höheren Rang einräumt und insbesondere das absolute Verbot der Folter beinhaltet. Gesetze und Regeln über die Rechte von verhafteten Personen, Polizeiverhör und den Schutz von Personen, die gegen ihren Willen in eine psychiatrische Klinik eingewiesen werden, seien als positiv anzusehen. Bedenken hatte der CAT bei der Möglichkeit von Einzelhaft, besonders als Vorbeugemaßnahme in der Untersuchungshaft. Der Ausschuß empfahl Island, Folter als spezifisches Verbrechen in das Strafrecht aufzunehmen, die Anwendung der Einzelhaft zu reduzieren und in den nächsten Bericht Informationen über Zwangsmaßnahmen in psychiatrischen Kliniken aufzunehmen.

Nach Durchsicht des zweiten Berichts *Kroatiens* hoben die Experten die Aufnahme des Folterverbrechens und anderer Arten von Mißhandlung in das nationale Recht positiv hervor. Der Ausschuß begrüßte einige Veränderungen, die beim Strafprozeßrecht vorgenommen worden seien, insbesondere die Verpflichtung der Behörden, Häftlinge binnen 24 Stunden einem Richter vorzuführen. Bedenklich sei jedoch das 1996 verabschiedete Amnestiegesetz, das in vielen Fällen, die nach der Konvention als Folter bezeichnet werden, Anwendung finden könne. Tief besorgt zeigten sich die Ausschußmitglieder über Berichte von Mißhandlungen und Folter durch Sicherheitskräfte, die zum Tode geführt hätten. Der CAT legte Kroatien einmal mehr nahe, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um bei solchen Verdachtsfällen wirksame und unparteiische Untersuchungen einzuleiten. Kroatien solle auch Informationen des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien und von NGOs berücksichtigen.

Zu den positiven Entwicklungen in *Großbritannien* zählen die Experten die Verabschiedung eines Menschenrechtsgesetzes von 1998. Dadurch werde es möglich, Menschenrechtsverletzungen wie die in der Konvention definierten vor nationalen Gerichten einzuklagen. Des Weiteren begrüßten sie den Friedensprozeß in Nordirland nach dem Karfreitags-Abkommen und die Abschaffung der Prügelstrafe in vielen der abhängigen Gebiete. Der CAT war besorgt über die Zahl an Todesfällen in Polizeigewahrsam, besonders bei Personen afrikanischer oder asiatischer Herkunft, und das augenfällige Unvermögen der Regierung, einen effektiven Untersuchungsmechanismus einzuführen, um Vorwürfe gegen Polizeibeamte und Gefängnispersonal wegen Amtsmißbrauchs aufzuklären. Der CAT empfahl der Regierung die Schließung einiger Haftanstalten, allen voran Castlereagh in Nordirland, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, die

Reform des Gesetzes über die Immunität des Staates von 1987 und die Abschaffung des Einsatzes von Schlagstöcken zur Kontrolle von öffentlichen Ausschreitungen. Im Fall Pinochet wurde die Regierung aufgefordert, den Ex-Präsidenten der Staatsanwaltschaft zu übergeben mit dem Ziel, ihm den Prozeß zu machen.

Die Experten begrüßten bei *Ungarns* dritten periodischen Bericht die Aufhebung der Vorbehalte bei der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Dadurch seien nichteuropäische Asylbewerber nicht mehr vom Asylrecht ausgenommen. Im selben Zuge hoben die Ausschußmitglieder die neue Asylgesetzgebung als eine positive Entwicklung hervor sowie das System eines Ombudsmann. Bedenken hatten sie bei den Bestimmungen im Strafrecht, nach denen von Soldaten oder Polizisten vorgenommene Folter nur dann strafbar sei, wenn die Täter sich der Strafbarkeit ihrer Handlung bewußt seien. Ebenso alarmierend seien die vielen gemeldeten Vorfälle von rauen und gewaltsamen Behandlungsmethoden vor, während und nach Polizeiverhören. Ein unverhältnismäßig hoher Prozentsatz von Roma unter den Häftlingen sei ebenfalls Anlaß zur Sorge. Der CAT forderte Ungarn auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Folter und Mißhandlung zu unterbinden, vor allem sollten den Verhafteten direkt nach der Verhaftung Rechtsbeistand gewährt und die Strafvollzugsbeamten besser geschult werden. In seinem nächsten Bericht solle Ungarn Informationen über die Zahl an Beschwerden über Mißhandlungen, ihren Anteil an allen untersuchten Fällen und den Anteil an Roma unter den Häftlingen bei diesen Beschwerden aufnehmen.

Die Schaffung eines gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Rahmens für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in *Tunesien* wurde positiv hervorgehoben. Die Einführung von Verhaltensregeln für Polizeibeamte und die Einrichtung von Menschenrechtsfachbereichen an tunesischen Universitäten seien gute Entwicklungen. Der CAT stellte fest, daß in Tunesien eine breite Kluft zwischen Gesetz und Wirklichkeit bestehe. Er zeigte sich besorgt über die vielen Fälle von Folter und anderer Mißhandlung besonders im Polizeigewahrsam und von Sicherheitskräften sowie über die Versuche von Beamten, Opfer einzuschüchtern mit dem Ziel, Anklageerhebungen zu verhindern. Auch die Mißhandlungen an weiblichen Verwandten von Angeklagten und Ausgewiesenen seien erschreckend. Der Ausschuß machte darauf aufmerksam, daß durch die permanente Weigerung, diese Vorfälle zur Kenntnis zu nehmen, die Regierung den Tätern Straffreiheit zugestehe und somit diesen abscheulichen Praktiken Vorschub leiste. Der CAT empfahl der tunesischen Regierung, gegen die erniedrigende Praxis der Folter anzugehen und die Lücke zwischen Gesetz und Wirklichkeit zu schließen. Tunesien möge dafür sorgen, daß die gesetzlichen Bestimmung für Verhaftungen und Gewahrsam eingehalten werden und daß Familienangehörige von Verhafteten benachrichtigt werden. Des Weiteren soll der Schutz von Folteropfern vor Repressalien gesichert, die unmittelbare medizinische Untersuchung von Folteropfern und eine Autopsie von Opfern, die in Polizeigewahrsam gestorben sind, gewährlei-

stet werden. Der Vertreter der tunesischen Delegation brachte seine Enttäuschung und Überraschung zum Ausdruck, daß der Ausschuß nur auf die schlechten Aspekte der Situation aufmerksam gemacht, nicht aber die positiven Seiten gewürdigt habe. Dennoch werde er die Empfehlungen des Gremiums an seine Regierung weiterleiten. □

Rückfälle

MONIKA LÜKE

Frauenrechtsausschuß: 18. und 19. Tagung – Wiederkehr des Rollenmodells vergangener Zeiten – Beharrungskraft überkommener Bräuche – Landfrauen ohne Grundeigentum – Abtreibung als zweifelhaftes Mittel der Familienplanung

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1997 S. 187ff. fort. Text des Übereinkommens: VN 3/1980 S. 108ff.)

Am Ende der 19. Tagung des *Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)* hatten 161 Staaten das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert. Allerdings haben 54 Vertragsstaaten, immerhin ein Drittel, mindestens einen Vorbehalt eingelegt. Insbesondere die Wirksamkeit von Artikel 15 Absatz 4 (freie Wahl des Aufenthaltsorts und des Wohnsitzes), Art. 29 Abs. 1 (Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Konvention) sowie Art. 9 Abs. 2 (Staatsangehörigkeit der Kinder) wird hierdurch eingeschränkt.

Zu den von den Expertinnen am häufigsten festgestellten Mängeln gehört die Gewalt gegen Frauen in unterschiedlichen Ausformungen. Traditionelle Praktiken und Bräuche, die teilweise wiederauferstehen, behindern eine tatsächliche Gleichberechtigung. Auch andere, eher der Moderne zuzurechnende Ereignisse können negative Folgen für die weibliche Bevölkerung haben; zu nennen sind die Auswirkungen politischer Übergangsperioden und wirtschaftlicher Strukturanpassungsmaßnahmen. Bemerkenswert ist ferner die Beharrungskraft eines traditionellen Rollenverständnisses von der Frau als Hausfrau und Mutter, das insbesondere in den ehemals kommunistisch regierten Staaten wiederbelebt zu werden scheint. Als Defizite bei der Umsetzung der Vorgaben der Konvention fallen auch die Einschränkungen bei Erwerb und Besitz von Grundeigentum sowie der Einsatz der Abtreibung als Mittel zur Familienplanung auf.

1998 war das zweite Jahr, in dem das aus 23 (ausschließlich weiblichen) Sachverständigen bestehende Gremium zu zwei Sitzungsperioden zusammentreten konnte. Seine 18. Tagung fand vom 19. Januar bis zum 6. Februar, seine 19. vom 22. Juni bis zum 10. Juli 1998 statt. Teilgenommen haben an den beiden in New York abgehaltenen Zusammenkünften 21 Expertinnen, nicht alle allerdings während der gesamten Dauer der Tagungen. Behandelt wurden insgesamt 16 Staatenberichte; entgegen früheren Absichten wurde der 1996 vorgelegte Bericht Deutschlands noch nicht erörtert.

18. Tagung

Zu grundsätzlichen Erörterungen besuchen immer wieder verschiedene Vertreter des UN-Systems den Ausschuß. Aus dem Vortrag des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission über religiöse Intoleranz, Abdelfattah Amor, ging hervor, daß die Religion häufig dazu mißbraucht wird, eine Unterlegenheit der Frau und gegen sie gerichtete Gewalt zu rechtfertigen. Entsprechend werde vermehrte religiöse Toleranz häufig auch die Situation der Frauen verbessern. Nafis Sadik, Exekutivdirektorin des UNFPA, nahm vor dem Ausschuß zu Gesundheitsfragen einschließlich der »reproduktiven Gesundheit« Stellung. Die Gesundheit der Frau werde häufig durch gegen sie gerichtete Gewalt beeinträchtigt, insbesondere durch Vergewaltigung und Genitalverstümmelung. Durch die vorgeburtliche Geschlechterwahl, die Tötung von weiblichen Neugeborenen, die bevorzugte Versorgung der Söhne sowie die Müttersterblichkeit würden Frauen weithin bereits vor ihrer Geburt diskriminiert. Einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsvorsorge liefere die Familienplanung. Auch die Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, trat in den Dialog mit dem CEDAW.

Die Situation der Frauen *Aserbaidshans* ist durch die Auswirkungen des Krieges mit Armenien geprägt. Jeder siebente Mensch im Lande ist ein Flüchtling. 85 vH der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze. Obwohl Aserbaidshan die Konvention vorbehaltlos ratifiziert hat, zeigt der Erstbericht der Regierung in Baku an den Ausschuß, daß ihre Vorgaben nicht realisiert sind. Weder die Verfassung noch die Gesetze enthalten eine Definition von Diskriminierung. Frauen bleiben im öffentlichen Leben unterrepräsentiert. Die Bemühungen zur Beseitigung der fest verankerten patriarchalischen Strukturen sind ebenso unzureichend wie die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Insbesondere im Bildungswesen und im Erwerbsleben besteht eine Diskrepanz zwischen De-jure-Gleichheit und faktischer Benachteiligung. Zwei Drittel der Arbeitslosen sind Frauen; viele sind genötigt, ihren Lebensunterhalt durch Prostitution zu verdienen. Insgesamt ist die – auch von hoher Mütter- und Kindersterblichkeit geprägte – gesundheitliche Situation der Frauen schlecht, insbesondere in ländlichen Gebieten und bei den Flüchtlingen. Frauen sind überdurchschnittlich von der Verbreitung der Tuberkulose und anderer ansteckender Krankheiten betroffen. Die Abtreibung ist Mittel der Familienplanung. Erhebliche Defizite bei der Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau zeigt der Erstbericht *Kroatiens*. Das staatlich geförderte traditionelle Rollenverständnis behindert eine gleichberechtigte Entwicklung der Frauen. Die kroatischen Gesetze betonen die Rolle der Frauen als Mütter. Die Expertinnen kritisierten die Auffassung der kroatischen Regierung, die Frauen seien für ihre geringe Präsenz im öffentlichen Leben selbst verantwortlich. Die faktische Ungleichheit zwischen Männern und Frauen resultiert nach Ansicht des CEDAW auch aus der fehlenden Bereitschaft der Regierung, eine spezifische Politik der Gleichberechtigung zu verfolgen. Um diesen Mißstand zu beheben, wird die Einführung von Quotenregelungen ange-regt. Die sexuelle Selbstbestimmung der Frau

erscheint in Kroatien in ausreichendem Maße geschützt. Vergewaltigung ist auch in der Ehe strafbar; im bewaffneten Konflikt wird sie als Kriegsverbrechen behandelt. Im Abtreibungsrecht gilt die Fristenlösung, so daß ein Schwangerschaftsabbruch in den ersten zehn Wochen grundsätzlich zugelassen wird. Zum Teil weigern sich allerdings die Ärzte, indizierte Abtreibungen durchzuführen. Die enge Verbindung zwischen der Regierung und den kirchlichen Wohlfahrtsorganisationen führte zu einer Kürzung der staatlichen Mittel für die Familienplanung.

In *Simbabwe*, das ebenfalls seinen Erstbericht vorgelegt hatte, unterliegt die Frau zahlreichen Einschränkungen durch überkommene Normen und Gebräuche, auch wenn die Gleichberechtigung im Recht des Landes verankert ist. Polygamie und Genitalverstümmelung sind insbesondere in den ländlichen Gegenden an der Tagesordnung. Dort lebt der größte Teil der weiblichen Bevölkerung, die in ihren Möglichkeiten, Grundeigentum zu erwerben, durch kulturelle Traditionen eingeschränkt ist. Entsprechend schwierig gestaltet es sich für Landfrauen, Bankkredite zu erlangen. Die zahlreichen Fälle von häuslicher Gewalt gegen Frauen werden seitens des Staates nur in unzureichendem Maße bekämpft. Die Frauenförderung beschränkt sich auf symbolische Regelungen; gezielte Programme mit Quotenvorgaben sucht man vergebens. Entsprechend gering ist die Zahl der Frauen in Entscheidungspositionen. Eine besondere Bedrohung stellt Aids dar; ein Viertel der unter ärztlicher Betreuung stehenden schwangeren Frauen ist mit dem Immunschwäche-Virus infiziert. Darüber hinaus kritisierten die Ausschußmitglieder die Strafbarkeit der Prostitution (die Freier hingegen gehen straffrei aus) und den Mangel an Unterstützung für schwangere Jugendliche.

Obwohl die Verfassung *Tschechiens* – auch dieser Staat legte seinen Erstbericht vor – ein eindeutiges Bekenntnis zum internationalen Menschenrechtsschutz und in diesem Rahmen zahlreiche Gleichheitsgebote enthält, definiert die Rechtsordnung den Diskriminierungstatbestand nicht. In Führungspositionen sind die Frauen unterrepräsentiert. Die Schulen vermitteln teilweise das traditionelle Rollenverständnis. Es fehlt an speziellen Gesetzen, die Gewalt gegen Frauen verbieten. Prostitution und Frauenhandel werden lediglich allgemein im Rahmen der Maßnahmen gegen das organisierte Verbrechen, das seine Einnahmen maßgeblich aus der Prostitution erzielt, bekämpft. Trotzdem sieht die Prager Regierung keinen Handlungsbedarf auf diesem Gebiet. Wenn die Expertinnen auch grundsätzlich den Standard der staatlichen Gesundheitspolitik lobten, so kritisierten sie doch die hohe Zahl von Abtreibungen.

In *Bulgarien* leben vier Fünftel der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Sowohl im öffentlichen wie im privaten Leben ist Gewalt gegen Frauen an der Tagesordnung. Zahlreiche Fälle von Frauenhandel und Prostitution sind bekannt. Die Arbeitslosenquote bei den Frauen ist hoch. Die Geburtenrate hat sich beträchtlich verringert, so daß mittlerweile die Zahl der Abtreibungen die der Geburten übersteigt. Daneben ist ein Anstieg der Säuglingssterblichkeit zu verzeichnen.

Zur Enttäuschung der Expertinnen hat sich die Situation der Frauen in *Indonesien* seit dem letzten Bericht aus Jakarta nicht wesentlich verbessert. Beispielsweise benötigt die Frau nach wie vor die Zustimmung ihres Ehemannes, um einen Reisepaß zu erhalten, ebenso für eine Sterilisation oder Abtreibung. Polygamie und die Verheiratung von Minderjährigen bleiben gesetzlich zulässig. Frauen haben nur eingeschränkten Zugang zu Krediten. Die Möglichkeit, Grundeigentum zu erben oder zu erwerben, ist ebenfalls begrenzt. Es ist für muslimische Frauen teilweise nicht zulässig, ihre privaten Angelegenheiten nach Zivilrecht statt nach islamischem Recht zu regeln. Der CEDAW monierte Informationsdefizite hinsichtlich der Gewalt gegen Frauen und der Verbreitung von Aids.

Bei der Begutachtung der Situation der Frauen in der *Dominikanischen Republik* begrüßte die Expertenrunde die Reformfreudigkeit, mit der die Regierung zahlreiche innerstaatliche Rechtsnormen in Einklang mit der Konvention bringt. Im Zivilrecht, im Staatsangehörigkeitsrecht sowie im Ehe- und Familienrecht bleiben jedoch diskriminierende Vorschriften bestehen. Bei den Sozialleistungen werden unverheiratete Frauen und alleinstehende Mütter weiterhin benachteiligt. Gesetzliche Diskriminierungen existierten auch in bezug auf die Vererbbarkeit von Grund und Boden; Agrarreformen ermöglichen es nunmehr den Frauen, Grundeigentum zu erwerben und Kredite zu erlangen. Die verbreitete Armut führt dazu, daß Frauen in die Städte und ins Ausland – nicht zuletzt nach Westeuropa – abwandern und dort immer wieder Opfer von Frauenhandel und sexueller Ausbeutung werden. Die hohe Müttersterblichkeit führten die Expertinnen unter anderem auf heimliche Abtreibungen zurück. Jede sechste Frau wird einmal im Leben Opfer körperlicher Gewalt. Gewalt ist die sechst häufigste Todesursache bei Frauen.

In *Mexiko* klaffen Realität und gesetzliche Antidiskriminierungs-Vorgaben auseinander. Ins Auge fällt die Benachteiligung von indianischen Frauen und generell Landfrauen im Gesundheitssektor, bei der Ausbildung und im Erwerbsleben. Gewalt gegen Frauen, insbesondere häusliche Gewalt, bleibt verbreitet. Die Regierung sollte nach Auffassung des CEDAW die Familienplanung fördern und es den Frauen ermöglichen, auf legalem Wege Abtreibungen zu erlangen.

19. Tagung

Nach der Erörterung der Staatenberichte entschieden die Expertinnen, die Arbeit an dem Entwurf einer *Allgemeinen Empfehlung* zum Thema Frauen und Gesundheit fortzusetzen. In einer *Erklärung* mahnt der Ausschuß die Vertragsstaaten, ihre Vorbehalte zu Bestimmungen des Übereinkommens zurückzunehmen und statt dessen das nationale Recht in Einklang mit der Konvention zu bringen.

In der *Slowakei*, deren Erstbericht geprüft wurde, gehen völkerrechtliche Verträge innerstaatlichem Recht vor; damit ist auch die Konvention Bestandteil der nationalen Rechtsordnung. Gesundheits- und Bildungswesen besitzen einen hohen Standard. Allerdings wird sowohl im Gesetz als auch in der sozialen Wirklichkeit die

Rolle der Frau als Mutter und ihre Bedeutung für die Familie überbetont. Hauswirtschaftsschulen bereiten die Frauen auf traditionelle Rollen vor; das führt in der Praxis zu indirekter Diskriminierung und faktischer Ungleichheit. Die zahlreichen Fälle von häuslicher Gewalt sowie der verbreitete Frauenhandel sind alarmierend und erfordern dringend staatliche Gegenmaßnahmen. Die große Zahl von Schwangerschaftsabbrüchen deutet darauf hin, daß die Abtreibung als Mittel der Familienplanung verwendet wird.

In *Südafrika*, das ebenfalls seinen Erstbericht vorgelegt hatte, beeinträchtigen die Nachwirkungen der Apartheid, darunter Arbeitslosigkeit, Analphabetismus und Armut, auch die Stellung der Frau. Die südafrikanische Verfassung schenkt den religiösen und anderen Traditionen große Beachtung; dies hat allerdings auch zur Folge, daß im Widerspruch zur Konvention selbst diskriminierende Praktiken zum Nachteil der Frauen anerkannt werden. Der CEDAW mahnte die südafrikanische Regierung, die Gleichstellung von Mann und Frau rechtlich abzusichern; Voraussetzung hierfür ist zunächst eine Legaldefinition des Diskriminierungstatbestands. Die Expertinnen verlangten zusätzliche Informationen über die Praxis der Genitalverstümmelung. Die hohe Gewaltbereitschaft in der südafrikanischen Gesellschaft trifft insbesondere Frauen; häusliche Gewalt, sexueller Mißbrauch von Kindern sowie Vergewaltigungen sind an der Tagesordnung. Um den Anteil der Frauen im öffentlichen Leben zu vermehren, erscheint die Einführung von Quoten erforderlich. Immerhin übersteigt die Zahl der weiblichen Parlamentarier in Südafrika die in vielen westlichen Ländern; der Anteil von Frauen in politischen Schlüsselpositionen wächst.

Erhebliche Informationslücken enthält der Bericht *Nigerias*. Zwar hat das Land die Konvention vorbehaltlos ratifiziert und auch ein Ministerium für Frauenfragen eingerichtet. Verbesserungen sind auf dem Gebiet der Schulbildung, bei der Bekämpfung des Analphabetismus sowie bezüglich der Zahl der Frauen in Entscheidungspositionen zu beobachten. Bei der Umsetzung verbleiben jedoch erhebliche Defizite. Kulturelle Vorurteile und das Nebeneinander dreier Rechtssysteme – des modernen Gesetzesrechts, der traditionellen Normen der einzelnen ethnischen Gruppen und des islamischen Rechts – erschweren Änderungen der Rechtslage. Auf dem Lande haben die Frauen nur in eingeschränktem Maße Zugang zur Schulbildung; ihre wirtschaftliche Betätigung leidet unter der Schwierigkeit, Kredite zu bekommen.

In *Panama* ist die Konvention in die nationale Rechtsordnung inkorporiert. Positiv bewertete der Ausschuß darüber hinaus die Schaffung spezieller Familiengerichte und den hohen Bildungsstand der panamaischen Frauen. Die Besonderheiten der Panamakanalzone führen im ganzen Land zu einer speziellen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Situation, aus der auch Hindernisse für die Umsetzung der Konvention resultieren.

Die schwierige wirtschaftliche Situation, die hohe Auslandsverschuldung sowie die zahlreichen Flüchtlinge im Land erschweren die Umsetzung der Konvention in *Tansania*. Lobend äußerten sich die Expertinnen über die Einrich-

tung eines Frauenministeriums und die Strafbarkeit der Genitalverstümmelung. Andererseits enthält die Verfassung keine ausdrückliche Definition der geschlechterspezifischen Diskriminierung. Ungleichbehandlungen bleiben an der Tagesordnung. Nur wenige Frauen haben politische Entscheidungspositionen inne. In den ländlichen Gebieten kommt es zu Benachteiligungen mit Blick auf das Erbrecht und Eigentumsrechte. Die zahlreichen Fälle von Gewalt gegen Frauen sollten durch eine strafrechtliche Sanktionierung bekämpft werden.

Der *neuseeländische* Bericht zeigt Verbesserungen der Situation der Maori-Frauen. Gelobt wurde auch die Verabschiedung eines Gesetzes zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt. Demgegenüber kritisierte der CEDAW den Vorbehalt Wellingtons gegen die Konventionsbestimmung über den Mutterschaftsurlaub. Da sich die Aufgaben des Frauenministeriums auf Beratung und Koordination beschränken, vermag die Behörde nicht wesentlich zur Förderung der Frauenrechte beizutragen. Der Anstieg von Teilzeit- und Gelegenheitsarbeiten oder die unterschiedliche Entlohnung von Frauen und Männern sind wirtschaftliche Faktoren, die die Situation der Frauen beeinträchtigen. Die Privatisierung des Gesundheitswesens erschwert die Möglichkeiten des Zugangs zu der entsprechenden Versorgung. Hiervon sind vor allem Frauen betroffen.

Trotz Wirtschaftskrise und terroristischer Gewalt bemüht sich die Regierung *Perus* um die Frauenförderung; beispielsweise wurde ein Ministerium für Frauenfragen eingerichtet. Das größte Hindernis bei der Umsetzung der Konvention stellt die verbreitete Armut dar. Fast ein Fünftel der Frauen lebt deutlich unterhalb der Armutsgrenze. Die traditionellen sozio-ökonomischen Strukturen tragen zur Überlieferung von Vorurteilen und Frauendiskriminierung bei. Die peruanische Verfassung formuliert das Diskriminierungsverbot so, daß zugleich Fördermaßnahmen in Form von Quotenregelungen unzulässig sind. Es ist für die Frauen schwierig, in Entscheidungspositionen zu gelangen. Häusliche Gewalt wird nur unzureichend bekämpft. Als weitere Defizite vermerkte der CEDAW den verbreiteten Analphabetismus, die hohe Schulabbrecherquote bei den Frauen, die beträchtliche Mütter- und Kindersterblichkeit und die große Zahl von Abtreibungen. Die häufigste Todesursache bei Frauen in Peru stellen die Schwangerschaft oder damit im Zusammenhang stehende illegale Abtreibungen dar. In diesem Zusammenhang betonten die Expertinnen, daß eine Unterfeststellung nicht der richtige Weg zur Bekämpfung dieses Mißstandes sei.

Der CEDAW lobte die Fortschritte, die die *Republik Korea* bei der Verwirklichung der Frauenrechte erzielt hat, unter anderem bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Allerdings weist der von der Regierung vorgelegte Bericht Informationslücken auf. Das in der südkoreanischen Verfassung enthaltene geschlechterspezifische Diskriminierungsverbot sanktioniert allein direkte, nicht jedoch mittelbare Benachteiligungen. Die koreanische Gesellschaft ist noch immer patriarchalisch geprägt. Traditionelle Vorurteile über die Rolle der Frau bestehen fort; nur wenige Frauen nehmen am sozialen und politischen Leben teil. Die hohe Arbeitslosenrate

der Frauen ist besorgniserregend. Gewürdigt wurde, daß die Regierung den koreanischen Zwangsprostituierten der japanischen Armee eine monatliche Rente zahlt, medizinische Unterstützung gewährt und sie bei der Wohnraumbeschaffung unterstützt. □

Preis der Leistungsgesellschaft

MONIKA LÜKE

Rechte des Kindes: 17.–19. Tagung des Ausschusses – Gewalt gegen Kinder weit verbreitet – Kinderarbeit geht zu Lasten der Schulbildung

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1998 S. 149ff. fort. Text des Übereinkommens: VN 3/1990 S. 112ff.)

Mehr Vertragsstaaten als die Vereinten Nationen Mitglieder haben weist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes auf. Damit ist es weiterhin das populärste menschenrechtliche Vertragswerk. Irrig wäre indes die Annahme, daß der universellen Zustimmung weltweit eine gleichermaßen umfassende Verbesserung der Lage der Kinder entspricht. Dies wird anhand der Arbeit des *Ausschusses für die Rechte des Kindes (CRC)* überaus deutlich. 1998 traten die zehn Sachverständigen des CRC dreimal für jeweils drei Wochen zusammen: vom 5. bis 23. Januar (17. Tagung), vom 18. Mai bis zum 5. Juni (18. Tagung) und vom 21. September bis zum 9. Oktober (19. Tagung). Alle Sitzungsstunden wurden in Genf abgehalten.

17. Tagung

Auffällig war die Tatsache, daß Kinder in Entwicklungs- wie in Industrieländern gleichermaßen unter Armut leiden, sowie die steigende Selbstmordrate unter Jugendlichen.

Die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegen *Libyen* verhängten Sanktionen beeinträchtigen nach Darstellung der Regierung Wirtschaft und Alltag, so auch die gesundheitliche Situation und die Ausbildung der Kinder. Die Tatsache, daß in Libyen der Schulbesuch kostenfrei ist, führt zwar dazu, daß die überwiegende Mehrheit der Kinder die Grundschule besucht. Kinderarbeit bleibt aber weit verbreitet. Dabei werden den Kindern oftmals gefahrgeheime Tätigkeiten aufgetragen. Selbst wenn die Leistungen des staatlichen Gesundheitssystems unentgeltlich erfolgen und besondere Leistungen für Personen mit Behinderungen umfassen, seien die Sanktionen der Staatengemeinschaft mit dafür verantwortlich, daß zahlreiche Kinder an Unterernährung leiden. Die innerstaatliche Rechtslage steht nicht vollständig im Einklang mit der Konvention. Darüber hinaus existieren faktische Defizite. Beispielsweise ist die körperliche Züchtigung in vielen Elternhäusern an der Tagesordnung. Den Experten sind Fälle von Kindesmißbrauch bekannt. Häufig werden Kinder früh verheiratet.

Irland hat zahlreiche Gesetzesreformen zur Umsetzung der in der Konvention enthaltenen Verpflichtungen durchgeführt. Es fehlt allerdings an einer koordinierten Politik. In den Familien



Vom Generalsekretär vorgeschlagen und am 23. April von der Generalversammlung bestätigt wurde die Ernennung von Mark Malloch Brown zum Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen. Vor seiner Berufung war Malloch Brown mehrere Jahre Weltbank-Vizepräsident für Außenbeziehungen und Angelegenheiten der Vereinten Nationen. In den Diensten der Weltbank war er 1994 getreten. Davor arbeitete er bei einem Beratungsunternehmen, der Sawyer-Miller-Gruppe, und beriet eine Reihe von Kandidaten in Wahlkämpfen, unter anderem Corazon Aquino. Für den »Economist« war er von 1977 bis 1979 als politischer Korrespondent tätig; später gründete er den »Economist Development Report« und zeichnete von 1983 bis 1986 für diese Monatsschrift verantwortlich. Von 1979 bis 1983 arbeitete er für den UNHCR. Mark Malloch Brown hatte in Cambridge und an der Universität von Michigan studiert. Der Endvierziger ist verheiratet und hat drei Kinder. – Die Position des UNDP-Administrators galt bisher als ein Erbhof der Vereinigten Staaten im UN-System. Verschiedentlich wurde gemutmaßt, daß die Zustimmung Washingtons zur Berufung des Briten Malloch Brown durch dessen zweite (US-amerikanische) Staatsbürgerschaft erleichtert wurde.

wird die körperliche Züchtigung oftmals als Erziehungsmittel anerkannt. Erschreckend ist der Anstieg der Selbstmordrate unter Jugendlichen. Auch die Zahl der alleinerziehenden Mütter nimmt zu. Die Experten empfehlen die Einsetzung eines unabhängigen Überwachungsorgans, beispielsweise in Gestalt eines Ombudsmann.

In Mikronesien wird die Umsetzung der Konvention durch die geographische Zusammensetzung des Staates, der aus 607 dünn besiedelten Inseln mit ganz unterschiedlichen, teils isoliert lebenden örtlichen Gemeinschaften besteht, erschwert. Weitere Hindernisse verursacht der wirtschaftliche Strukturwandel. Die innerstaatliche Rechtslage entspricht nicht vollständig den Vorgaben der Konvention. Es fehlt an Gesetzen, die Regelungen für eine Erwerbstätigkeit der Kinder treffen, namentlich ein Min-

destalter festsetzen. Widersprüche zu den Vorgaben der Konvention bestehen darüber hinaus im Adoptionsrecht. Die Experten monierten den Anstieg der Selbstmordrate bei Jugendlichen. Der Ausschuß, der sich neben der Berichtsprüfung stets auch der Aussprache zu Einzelthemen aus seinem Arbeitsbereich widmet, debattierte über die spezifischen Probleme von Kindern mit Behinderungen. Nach Ansicht des Expertengremiums sollten ihnen gleiche Rechte und Chancen eingeräumt werden. Die Experten setzten deshalb eine themenbezogene Arbeitsgruppe ein.

18. Tagung

Bei der Prüfung der Berichte stachen die zahlreichen Bezugnahmen auf Kindesmißhandlung in Familie, Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Diskriminierung von Kindern aus Randgruppen ins Auge. Die Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, äußerte sich vor dem CRC besorgt über die Verbreitung des Kinderhandels und der Kinderprostitution.

In Ungarn haben die mit dem Übergang zur Marktwirtschaft verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Herausforderungen der letzten Jahre erhebliche Auswirkungen auf die Situation der am meisten verwundbaren Gruppen der Bevölkerung gehabt; zu diesen zählen auch die Kinder. Weiterhin bestehen Divergenzen zwischen der von der Konvention vorgegebenen und der innerstaatlichen Rechtslage, insbesondere fehlen Überwachungsmechanismen. Im Ausbildungswesen sowie bei der Gesundheitsvorsorge wurden aber beträchtliche Fortschritte erzielt. Obwohl sich der Lebensstandard der Roma in Ungarn verbessert hat, bleiben Diskriminierungen dieser Bevölkerungsgruppe an der Tagesordnung, beispielsweise im Gesundheits- und Erziehungswesen. Kindesmißhandlungen, insbesondere physische Gewalt und sexueller Mißbrauch innerhalb der Familie, in der Schule und in Erziehungseinrichtungen beunruhigten die Experten. Zur Besorgnis Anlaß geben weiterhin Kinderprostitution, Drogenkonsum und die ansteigende Selbstmordrate unter Kindern.

In der Republik Korea besitzt die Kinderrechtskonvention denselben Status wie innerstaatliches Recht. Ihre Gewährleistungen können vor südkoreanischen Gerichten eingeklagt werden. Die innerstaatliche Rechtslage befindet sich aber nicht vollständig im Einklang mit den Bestimmungen der Konvention. Die Kindersterblichkeit ist hoch. In Familie und Schule ist die körperliche Züchtigung als Erziehungsmittel anerkannt und wird dementsprechend praktiziert. Kindesmißbrauch erfolgt auch in der Familie. Lobend äußern sich die Experten über die kostenfreien Leistungen im Erziehungs- wie im Gesundheitswesen.

In Fidschi verteilt sich die Bevölkerung auf 330 Inseln; dies erschwert die Umsetzung der Konvention. Eine Schulpflicht fehlt; ein Großteil der Schulen ist in nichtstaatlicher Hand. Das Mindestalter für die Eheschließung entspricht nicht den Vorgaben des Übereinkommens. Weitere Probleme bilden die häusliche Gewalt sowie die Ausbreitung des Drogenmißbrauchs. Nichteheleiche Kinder werden diskriminiert. Zur Stärkung der Rechte der Kinder wird die Schaf-

fung des Amtes eines Ombudsmann empfohlen.

Obwohl die Bemühungen Japans zur Verwirklichung der Kinderrechte in weiten Teilen beispielhaft sind, leiden doch besonders die Kinder unter den Härten der japanischen Leistungsgesellschaft. Der hohe Leistungsdruck im Schulsystem verursacht Streß; den Kindern bleibt wenig Raum für Freizeit, Erholung und Sport. Entwicklungsstörungen sind die Folge. Trotz eines gesetzlichen Verbots ist die körperliche Züchtigung in den Schulen an der Tagesordnung. Die japanische Gesellschaft diskriminiert nichteheleiche Kinder und Mädchen. Kritisiert wird auch, daß die Kindererziehung überwiegend den Müttern überantwortet bleibt.

Bei der Bewertung des Berichts der Malediven lobten die Experten die Maßnahmen des Staates gegen Sextourismus und Drogenmißbrauch. Kritisiert werden die gesetzlichen Altersgrenzen. Konventionswidrig werden 16-jährige im Strafprozeß wie Erwachsene behandelt. Das Mindestalter für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit legt die maledivische Rechtsordnung entgegen den Bestimmungen der einschlägigen ILO-Übereinkommen auf 15 Jahre fest. Mädchen, Kinder mit Behinderungen sowie uneheliche Kinder werden diskriminiert.

Zwar ist die Situation der Kinder in Luxemburg im Vergleich zu zahlreichen anderen Staaten vorbildlich. Seit der Ratifikation der Konvention ergaben sich jedoch kaum Verbesserungen; vorhandene Mißstände blieben bestehen. Eine beträchtliche Zahl von Kindern lebt nicht in ihrer Familie, sondern in Heimen oder Pflegefamilien. Uneheliche Kinder werden noch immer diskriminiert. Durch das Angebot der modernen Kommunikationsmedien, insbesondere Internet und Videofilme, sind die Kinder verstärkt Gewaltdarstellungen und Pornographie ausgesetzt. Auffällig sind die psychischen Probleme von Kindern, die teilweise bis zum Selbstmord führen.

19. Tagung

Die begutachteten Berichte verdeutlichen, in welchem Maße wirtschaftliche Probleme die Kinderrechte beeinträchtigen.

In Ecuador wird die Verwirklichung der Konvention durch Naturkatastrophen erschwert. Das Klimaphänomen »El Niño« hat erhebliche landwirtschaftliche Schäden verursacht und darüber hinaus die übrige Infrastruktur geschädigt. Wirtschaftliche Faktoren wie Strukturanpassungsmaßnahmen und hohe Auslandsschulden wirken sich auf die Situation der Kinder aus. Armut ist weit verbreitet. Auch wenn die neue Verfassung Vorschriften über die Förderung und den Schutz der Kinderrechte enthält, befindet sich die innerstaatliche Rechtsordnung nicht vollständig im Einklang mit den Vorgaben des Übereinkommens. Die Behörden koordinieren ihr Vorgehen nicht in ausreichendem Maße. Die Staatsausgaben im Sozialsektor wurden erheblich gekürzt. Kinder aus indigenen Gemeinschaften, afro-europäische Kinder, Mädchen und Kinder mit Behinderungen leiden unter Diskriminierungen. Kindesmißbrauch und Kindesmißhandlung sind in Familie und Schule an der Tagesordnung.

Weil der nördliche Teil Iraks nicht unter der Kontrolle Bagdads steht, fehlt es der Regierung

nach eigenen Angaben an Informationen über die Realisierung der Konvention in diesem Teil des Staates. Das Embargo des Sicherheitsrats verschlechtert die wirtschaftliche Situation erheblich und beeinträchtigt das tägliche Leben der Bevölkerung sowie die Realisierung der Kinderrechte. Die Experten lobten die Einführung der allgemeinen Schulpflicht und würdigten das staatliche Programm zur Bekämpfung des Analphabetismus sowie die Familienplanungspolitik. In zahlreichen Punkten befindet sich die irakische Rechtsordnung jedoch nicht im Einklang mit den Vorgaben der Konvention. Sozialleistungen werden als staatliche Wohltaten verstanden, was nicht dem Rechtsansatz des Übereinkommens entspricht. Das Mindestalter für den Militärdienst liegt bei nur 14 Jahren. Dadurch, daß Haftstrafen bei Kindern nicht nur als letztes Mittel, sondern exzessiv verhängt werden, verstößt das System der Jugendgerichtsbarkeit gegen die Konvention.

In *Bolivien* wirken sich die hohen Auslandsschulden, staatliche Strukturanpassungsprogramme und die erheblichen Einkommensunterschiede in der Bevölkerung auch auf die Situation der Kinder aus und erschweren die Umsetzung des Vertragswerks. Zahlreiche Kinder fristen ihr Leben als Straßenkinder. Um zum Lebensunterhalt der Familie beizutragen, gehen insbesondere in den ländlichen Gebieten die Kinder häufig einer Erwerbstätigkeit nach. Weitere Diskrepanzen zwischen der innerstaatlichen Gesetzes-

lage und den Gewährleistungen des Übereinkommens zum Schutze der Kinderrechte existieren bei den Flüchtlingskindern und Kindern von Asylbewerbern, die nicht in dem von der Konvention geforderten Maße geschützt werden.

Bei der Diskussion des Berichts *Kuwait*s lobten die Experten die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses des Parlaments sowie die Bemühungen der Regierung um die Beseitigung der Landminen aus dem Zweiten Golfkrieg. Die Nachwirkungen der kriegerischen Auseinandersetzungen treffen zahlreiche Kinder und verursachen physische und psychische Probleme. Die Verwirklichung der Konventionsrechte wird auch dadurch behindert, daß zahlreiche durch den Golfkrieg getrennte Familien noch nicht wieder zusammengeführt wurden. Die Garantien der Konvention finden sich in der kuwaitischen Rechtsordnung nicht vollständig wieder. Alleinstehenden Frauen und unverheirateten Paaren wird die Kindererziehung durch staatliche Reglementierungen erschwert. Es fehlt an einer gezielten Politik zur Förderung und zum Schutz der Kinderrechte.

In *Thailand* garantiert die neue Verfassung die Menschenrechte, darunter auch diejenigen der Kinder. Andererseits beeinträchtigen die wirtschaftlichen Probleme des Landes, die hohe Auslandsverschuldung, die Strukturanpassungsmaßnahmen und der daraus resultierende Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit zugleich die Si-

tuation der Kinder und verhindern die umfassende Umsetzung der Kinderrechte. Die innerstaatliche Rechtsordnung genügt den Vorgaben des Übereinkommens nicht vollständig. Große Probleme bereiten sexueller Mißbrauch, Ausbeutung und Kinderpornographie; insbesondere Straßenkinder sind gefährdet. Da Thailand die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht ratifiziert hat, werden sämtliche Flüchtlinge, darunter oftmals auch Kinder, nach thailändischem Recht zunächst als illegale Einwanderer behandelt. Sie leben dann häufig in der Nähe von Bangkok in überfüllten Lagern mit unzureichender Nahrung. Kinder werden häufig als billige Arbeitskräfte ausgebeutet, obwohl sie die im ILO-Übereinkommen Nr. 138 festgelegte Altersgrenze für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht erreichen. Thailand sollte, so der CRC, dieses Übereinkommen umgehend ratifizieren. Auch die Altersgrenze für die Strafmündigkeit ist zu niedrig.

Im Rahmen der themenbezogenen Diskussion debattierte der Ausschuß die Rechtslage von Kindern im bewaffneten Konflikt, wobei die Experten ihrer Betroffenheit über die Verzögerungen bei der Formulierung eines einschlägigen Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention Ausdruck verliehen. In der Aussprache über Kinder und Aids betonten die Experten die Notwendigkeit der Betreuung von infizierten Kindern; ihre Diskriminierung sei zu verhindern. Der Infizierung von gesunden Kindern müsse vorgebeugt werden. □

Literaturhinweis

Kaul, Inge / Grunberg, Isabelle / Stern, Marc A. (eds.): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century

New York: Oxford University Press 1999
584 S., 24,95 US-Dollar

Der Leuchtturm ist ein Gegenstand von hoher Symbolkraft. In den Wirtschaftswissenschaften dient er als Paradebeispiel für ein »öffentliches Gut«. Einmal errichtet, können alle vorbeiziehenden Schiffe seinen Dienst in Anspruch nehmen, ohne sich gegenseitig in der Nutzung zu beeinträchtigen (Prinzip der Nichtrivalität im Konsum); seine Leuchtsignale sind für alle sichtbar, keinem Seefahrer können seine Dienste verwehrt werden (Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit). Diese beiden Kriterien weisen zugleich auf die Problematik eines öffentlichen Gutes hin: da es kostenlos genutzt werden kann, besteht kein Anreiz für den einzelnen, es auf dem Markt anzubieten. Würde es einer tun, müßte er die gesamten Kosten tragen, während alle anderen als Trittbrettfahrer die Nutznießer wären. Damit das Gut überhaupt bereitgestellt wird, ist daher die Kooperation aller Nutznießer oder das Engagement des Staates erforderlich.

Gerade wegen seiner Beispielhaftigkeit hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) den Leuchtturm als Titelsymbol für ein neues Buch gewählt, das die »globalen öffentlichen Güter« zum Thema hat. Eine Autorengruppe um Inge Kaul, Leiterin des UNDP-Büros für Entwicklungsstudien, nimmt darin die Theorie der öffentlichen Güter zum Ausgangspunkt, um das bisherige Versagen der Gesellschaften bei der Bewältigung globaler Krisen zu erklären und neue Lösungsansätze zu formulieren. Das Novum des Buches ist, daß es das bislang auf die Ebene der Nationalökonomie bezogene Konzept öffentlicher Güter auf die globale Ebene überträgt. Eine 48-seitige Zusammenfassung des Bandes in deutscher Sprache hat das UNDP als Broschüre vorgelegt (Globale öffentliche Güter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert); weitere Informationen zu dem Buch finden sich im Internet unter folgender Kennung: <http://www.undp.org/globalpublicgoods/>.

Globale öffentliche Güter sind nach der Definition der Autoren solche Güter, deren Nutzen über Landesgrenzen und Regionen, Bevölkerungsgruppen und Generationen hinaus reicht. Unter diese breite Definition fallen die klassi-

schen öffentlichen Güter Frieden und Sicherheit ebenso wie eine intakte Umwelt, Gesundheit oder das kulturelle Erbe; aber auch finanzielle Stabilität, Wissen und Information und selbst Fairneß und Gerechtigkeit. Im Zentrum des Bandes steht eine Sammlung von Fallstudien, die sich mit diesen unterschiedlichen Ausprägungen globaler öffentlicher Güter auseinandersetzen. Unter den insgesamt 29 Autoren sind der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen, der Weltbank-Chefökonom Joseph Stiglitz und der Harvard-Wirtschaftswissenschaftler Jeffrey Sachs.

Folgt man der Argumentation der Autoren, versagen die Märkte bei der ausreichenden Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Die weltweiten ökologischen, sozialen und ökonomischen Krisenerscheinungen werden als Unterversorgung mit diesen Gütern begriffen. Ähnlich wie auf nationaler Ebene das Marktversagen als Legitimation für staatliches Handeln dient, plädieren die Autoren angesichts globalen Marktversagens für eine verstärkte zwischenstaatliche Kooperation. Bislang existieren handlungsfähige Entscheidungsstrukturen als zwischenstaatliches Pendant zum globalen Markt jedoch allenfalls in Ansätzen. Wir haben es da-

her quasi mit strukturellem Staatsversagen auf globaler Ebene zu tun. Die verschiedenen Fallstudien des Buches machen dies deutlich, indem sie auf drei Hauptdefizite bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter hinweisen:

- das Zuständigkeitsdefizit. Darunter verstehen die Autoren die Diskrepanz zwischen der Reichweite herkömmlicher Politik, die nach wie vor national ausgerichtet ist, und den globalpolitischen Herausforderungen.

- das Partizipationsdefizit. Wichtige globale Akteure aus dem Bereich der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors sind an der politischen Bearbeitung globaler Probleme nur am Rande beteiligt, was nach Ansicht der Autoren die Effizienz der Problemlösung unterminiert.

- das Anreizdefizit. Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter muß für alle beteiligten Parteien »anreizkompatibel« sein, was bedeutet, daß alle aus der Kooperation einen Nettutzen ziehen können müssen. Dies ist bisher offensichtlich nicht der Fall. Entwicklungshilfe allein reicht als Ausgleichsmechanismus nicht aus.

Um diese Defizite zu beseitigen und die gegenwärtige Unterversorgung mit globalen öffentlichen Gütern zu überwinden, schlagen die Autoren eine lange Reihe administrativer und institutioneller Reformen vor. Dabei setzen sie zunächst auf die nationale Ebene. Sie fordern einen neuen Ansatz in der auswärtigen Politik und sprechen gar vom »Ende der Diplomatie, wie wir sie kennen«. Internationale Zusammenarbeit sollte künftig ein integraler Bestandteil aller Sektorpolitiken sein. Die Finanzierung globaler öffentlicher Güter sollte dabei nicht mit der traditionellen Entwicklungshilfe verwechselt werden. Bereits heute wird nach Schätzungen der UNDP-Studie rund ein Viertel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) nicht für entwicklungspolitische Belange im eigentlichen Sinne, sondern zur Finanzierung globaler Güter im Interesse aller verwendet. Die Studie plädiert aus diesem Grund für eine Differenzierung zwischen den Entwicklungsmitteln für die armen Länder (ODA-C) und den Mitteln für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (ODA-G). Die Höhe der Finanzmittel für diese Güter müßte ihren tatsächlichen Preisen unter Berücksichtigung aller externen Effekte entsprechen und daher erheblich aufgestockt werden.

Als Maßnahmen gegen das Partizipationsdefizit empfehlen die Autoren die Erweiterung der Gruppe der sieben beziehungsweise acht wichtigsten Industrieländer (G-7/8) um die acht wichtigsten Entwicklungsländer zu einer G-16. Zusätzlich sollte ein Globaler Partizipationsfonds eingerichtet werden, um die Beteiligung der Entwicklungsländer an internationalen Verhandlungen zu unterstützen. Darüber hinaus plädiert das Buch für eine »neue Dreigliedrigkeit«, also eine systematische Beteiligung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft in internationalen Politikforen.

Um die Finanzierung öffentlicher Güter zu sichern und kollektives Handeln auf Weltebene zu stärken, plädieren die Autoren für die Einrichtung neuer Fonds und Institutionen. So sprechen sie sich unter anderem dafür aus, regionale Währungsfonds sowie regional ausgerichtete Hilfsprogramme nach Vorbild des Marshall-

plans zu schaffen. Um den Erhalt des Weltkulturerbes zu sichern, wird in Analogie zur Globalen Umweltfazilität (GEF) eine Globale Kulturfazilität vorgeschlagen. Um die Interessen künftiger Generationen in der globalen Politik besser zu berücksichtigen, schlagen die Autoren die Gründung eines neuen Treuhandrats unter dem Dach der Vereinten Nationen vor.

Viele dieser Vorschläge sind in der Sache nicht neu, manche schon seit Jahrzehnten in der Diskussion. Was sich mit diesem Buch geändert hat, ist der Begründungszusammenhang. 1994 hatte das UNDP in seinem »Bericht über die menschliche Entwicklung« – damals ebenfalls unter der Federführung von Inge Kaul – das Konzept des erweiterten Sicherheitsbegriffs in die Diskussion gebracht. Globale menschliche Sicherheit umfaßte danach so unterschiedliche Kategorien wie wirtschaftliche Sicherheit, ökologische Sicherheit, Sicherheit der Gesundheit und persönliche Sicherheit. Globale Krisen wurden als Sicherheitsdefizit interpretiert. Um die globale menschliche Sicherheit zu fördern, forderte der Bericht damals zusätzliche Finanzmittel, einen neuen Rahmen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit sowie neue globale Institutionen. Gerade einmal fünf Jahre später ist von diesem Ansatz nicht viel mehr übrig geblieben als ein modifizierter Forderungskatalog. Statt von globaler menschlicher Sicherheit ist nunmehr von globalen öffentlichen Gütern die Rede. Statt durch eine sicherheitspolitische Brille werden die globalen Probleme jetzt durch eine ökonomische Brille betrachtet. Die analysierten Probleme haben sich dadurch ebensowenig verändert wie das vorgeschlagene Instrumentarium zu ihrer Lösung.

Die Autoren um Inge Kaul ordnen sich mit ihren Beiträgen einem Diskurs unter, in dem die Befürworter einer »Ökonomisierung« gesellschaftlicher Prozesse das Sagen haben. Kategorien wie soziale Gerechtigkeit und Kultur gerinnen aus dieser Sicht zu Wirtschaftsgütern, erhalten einen Preis und werden der Marktlogik unterworfen. Die Politik wird zum Erfüllungsgehilfen des Marktes degradiert. Nur wo er versagt, darf der Staat als Lückenbüßer einspringen. Es hat den Anschein, als ob das UNDP-Team vor der Hegemonie privatwirtschaftlicher Interessenvertreter im gesellschaftlichen Diskurs kapituliert und sich deren Terminologien und Denkschemata zu eigen gemacht hat.

Das Werk »Global Public Goods« kann in gewisser Weise aber auch als Beitrag zur Auseinandersetzung über den »Dritten Weg« und die sogenannte Neue Mitte verstanden werden. Analog zur Debatte der europäischen Sozialdemokratie ist der simple Marktoptimismus neoliberaler Prägung nun überwunden, aber die Definition der Rolle des Staates erfolgt weiterhin aus der Defensive. So wird immer wieder betont, daß selbst die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht allein Aufgabe des Staates sei, sondern auch private Akteure dabei eine wichtige Rolle spielten. Auch Leuchttürme würden nicht nur von staatlichen Stellen, sondern ebenso von privaten Investoren und Reederei-Verbänden gemeinsam errichtet und in Betrieb gehalten.

Auch jenseits der grundsätzlichen Kritik an der rein ökonomischen Interpretation globaler Probleme ist das Konzept der öffentlichen Güter

und seine Übertragung auf die globale Ebene nicht unproblematisch. Das betrifft in erster Linie Fragen der Definition und Bewertung öffentlicher Güter. Die beiden Grundkriterien für die Definition öffentlicher Güter (Nicht-rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit) reichen nicht aus, wenn – wie in dem UNDP-Werk geschehen – mit der Definition auch eine normative Wertung (öffentliche Güter sind »gut«) impliziert wird, und den öffentlichen Gütern (public goods) die öffentlichen »Übel« (public bads) gegenübergestellt werden. Ob aber beispielsweise die Sicherheitsgarantien der NATO für ihre Mitglieder, das System des Freihandels oder das Wirtschaftswachstum per se »gute« öffentliche Güter sind, wie es die Ausführungen der UNDP-Studie suggerieren, ist zumindest umstritten. Diese Problematik weist darauf hin, daß nicht nur das Angebot und die Nachfrage nach öffentlichen Gütern interessengeleitet ist, sondern auch die Definition der Güter selbst. Und auch die monetäre Bewertung öffentlicher Güter, ohne die der Grad staatlichen Engagements nicht definiert werden kann, ist alles andere als unstrittig. Bestes Beispiel ist der Umweltbereich, in dem diese Auseinandersetzung etwa im Kontext der Ökologisierung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung schon seit vielen Jahren geführt wird. Über die Frage, welchen Wert saubere Luft oder eine intakte Ozonschicht haben, besteht trotz intensiver Auseinandersetzung kein Konsens. Weit komplizierter noch ist die Bewertung nichtstofflicher Güter wie globaler Gerechtigkeit oder des Weltkulturerbes. Der Buchbeitrag von Ismail Serageldin über das Kulturerbe als öffentliches Gut reflektiert die Schwierigkeiten der monetären Bewertung eindrucksvoll.

Sowohl die Definition als auch die Bewertung globaler öffentlicher Güter sind – ebenso wie die Entscheidung über ihre Bereitstellung – in hohem Maße abhängig von Interessen und Herrschaftsstrukturen. Diese Dimension der Analyse wird in der UNDP-Studie weitgehend ausgeblendet. Dagegen suggerieren die spieltheoretischen Begründungen internationaler Kooperation (prisoner's dilemma), daß kollektives Handeln nahezu automatisch zu Gewinnen für alle (win-win-situation) führt. Vor diesem Hintergrund wirken die politischen Empfehlungen von »Global Public Goods« für institutionelle Reformen und neue Fonds wie eine akademische Übung, die zentrale strukturelle Einflußfaktoren außer acht läßt.

Dies mindert freilich nicht die generelle Bedeutung des neuen UNDP-Werkes. Es regt die kontroverse Auseinandersetzung über Ursachen und politische Lösungsstrategien zur Bewältigung globaler Krisen an. Mit seinem engagierten Plädoyer für eine Stärkung der zwischenstaatlichen Kooperation kann der Band als ausgezeichnete Argumentationshilfe gegenüber Politikern dienen, für die die internationale Zusammenarbeit noch immer am unteren Ende der Prioritätenliste angesiedelt ist. In jedem Fall liefert das Buch – wie schon die vorherige, von Kaul und Grunberg mitherausgegebene Publikation zum Thema »Tobin-Steuer« (The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility, New York 1996) – für den gesellschaftlichen Diskurs wichtige Denkanstöße und neue Impulse.

JENS MARTENS □