

Staatenberichte

Von den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den Staatenberichten, die in den beiden Tagungen behandelt wurden, seien zwei beispielhaft herausgegriffen. Der Ausschuss hob bei der Diskussion über den zusammengefassten 4. bis 6. Bericht der **Vereinigten Staaten** (72. Tagung) insbesondere die Arbeit verschiedener Abteilungen und Behörden positiv hervor, die sich der Verringerung und Abschaffung ethnischer Diskriminierung widmen. Die Wiedereinführung des Gesetzes gegen Gewalt gegen Frauen im Jahr 2005 und des Wahlrechtsgesetzes im Jahr 2006 fand Zustimmung.

Weniger positiv wurden die von Art. 1 des Übereinkommens abweichenden Definitionen von Rassendiskriminierung in Gesetzen auf Bundes- und Landesebene bewertet. Der Ausschuss regte an, die umfassenden Einschränkungen des Übereinkommens bezogen auf Diskriminierungen von Privaten, Angehörigen von Gruppen und Organisationen zu überdenken. Insbesondere müssten die Anstrengungen, gegen ›Rassenprofile‹ vorzugehen, verstärkt werden. Als negativ wurde auch die Tatsache bewertet, dass Abspaltungen und Schlechterstellungen von Minderheiten in allen Bereichen vorkommen und ihr Anteil an der armen Bevölkerung überproportional hoch sei. Es wurde empfohlen, die Bildungschancen für alle Bewohner der USA gleich zu gestalten.

Ein weiterer Besorgnis erregender Umstand ist, dass Minderheiten im Strafvollzug einen überproportionalen Anteil ausmachen, insbesondere auch als Kandidaten für die Todesstrafe. Der beobachtete hohe Gewalteininsatz der Polizei gegen Angehörige von Minderheiten müsse wirksam eingedämmt werden. Der Ausschuss fand es bedauerlich, dass das Übereinkommen nicht auf ausländische Inhaftierte, die unter den Begriff ›enemy combatants‹ fallen, Anwendung finden kann. Die Ausländer seien Folter und anderen unmenschlichen und diskriminierenden Handlungen, die auch durch die Rückführung in Drittstaaten erfolgen können, ausgesetzt. Die gesundheitliche Vorsorge für Angehörige von Minderheiten müsse weiter verbessert werden.

Der Ausschuss setzte sich ferner mit dem 16. bis 18. Bericht **Deutschlands** (73. Tagung) auseinander. Die Ausschussmit-

glieder begrüßten die Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 2006 und der dazugehörigen Beschwerde- und Förderstelle. Es wurde positiv hervorgehoben, dass sich Deutschland dazu entschlossen hat, Individualbeschwerden an den Ausschuss zuzulassen. Die Entwicklung der Islamkonferenz und die davon ausgehenden positiven Signale wurden vom Ausschuss begrüßt.

Der CERD monierte jedoch das Fehlen statistischer Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung. Der Ausschuss nahm den Vorbehalt Deutschlands zum Begriff Rasse zur Kenntnis und brachte seine Sorge zum Ausdruck, dass in Deutschland das Augenmerk zu sehr auf rassistische, antisemitische und rechtsradikale Übergriffe gelegt werde und andere Formen von Rassendiskriminierung daher unbeachtet blieben. Besorgnis erregend sei die stetig steigende Zahl an rassistisch motivierten Übergriffen. Der CERD regte an, der großen Anzahl von türkischen Einwohnern, die sich schon sehr lange in Deutschland aufhalten, die deutsche Staatsbürgerschaft näher zu bringen. Durch eine Einbürgerung werde die Integration gefördert. Er schlug vor, die Entschädigungen aufgrund rassistisch motivierter Übergriffe der Schwere der Übergriffe anzupassen und das Entschädigungsgesetz dahingehend zu überarbeiten.

Wirtschaft und Entwicklung

UN-Konferenz zur globalen Finanzkrise 2009

- **Überraschender Konsens**
- **Rolle der UN in Finanz- und Wirtschaftsfragen umstritten**

Jens Martens

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jens Martens, *Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008, VN, 1/2009, S. 32f., fort.*)

Vom 24. bis 26. Juni 2009 fand in New York die **Konferenz der Vereinten Nationen über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung** (UN Conference on the

World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development) statt. Sie sollte die politische Aufmerksamkeit auf die dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise in den Entwicklungsländern richten und internationale Maßnahmen zur Überwindung der Krise beschließen. Überschattet wurde die Konferenz von heftigen politischen Kontroversen im Vorbereitungsprozess, die durch das eigenwillige Auftreten des Präsidenten der UN-Generalversammlung, des Nicaraguaners Miguel d'Escoto Brockmann, noch verschärft wurden. Umso überraschender war für alle Beteiligten, dass bereits zwei Tage vor Beginn der eigentlichen Konferenz Konsens über das Abschlussdokument erzielt wurde. Darin weisen die Regierungen den Vereinten Nationen eine größere Koordinierungsrolle in Finanz- und Wirtschaftsfragen zu. Ob sich dies auch in konkreten Maßnahmen und Befugnissen niederschlagen wird, hängt jedoch maßgeblich von den nächsten Entscheidungen der Regierungen im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und der Generalversammlung ab.

Steiniger Weg zur Konferenz

Ausgangspunkt für die Konferenz über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise war die zweite UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die im Dezember 2008 in Doha stattfand. Die Regierungen hatten sich dort nicht auf substantielle Antworten auf die Krise einigen können. Sie vereinbarten stattdessen, eine eigene Konferenz dazu mit Blick auf die Situation der Entwicklungsländer durchzuführen. Der Präsident der UN-Generalversammlung wurde mit der Vorbereitung beauftragt.

Es vergingen mehr als drei Monate bis sich die Regierungen Anfang April 2009 auf die Modalitäten der Konferenz einigen konnten. In den Debatten ging es dabei nur vordergründig um organisatorische Fragen: Im Kern stritten die G-77 und die westlichen Industrieländer darum, welche politische Rolle die Vereinten Nationen im globalen Krisenmanagement spielen sollten. Die G-77 wollte der Weltorganisation eine zentrale Rolle in der globalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur zuweisen und die Konferenz als Gipfeltreffen auf Ebene von Staats- und Regierungschefs durchführen. Die EU, die USA, Japan und die CANZ-Gruppe (Kanada,

Australien und Neuseeland) betonten hingegen die originären Zuständigkeiten der Bretton-Woods-Institutionen, BWIs, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank, sowie der G-20 für Währungs- und Finanzfragen. Sie wollten die Rolle der UN hauptsächlich auf entwicklungspolitische Aspekte der Krise beschränken. Aus ihrer Sicht sollte die Konferenz als Arbeitstreffen auf Ministerebene abgehalten werden. Dieser grundlegende Konflikt prägte die inhaltlichen Vorbereitungen der Konferenz.

Der Präsident der Generalversammlung ernannte zwei Fazilitatoren, die nach Beratungen mit den Mitgliedstaaten einen Entwurf für ein Abschlussdokument vorlegen sollten. Dieser Text bildete die Grundlage für die Verhandlungen der folgenden Wochen. Mit Hinweis auf Terminüberschneidungen und die schwierigen Verhandlungen schlug d'Escoto Brockmann am 21. Mai überraschend eine Verschiebung der Konferenz auf den 24. bis 26. Juni vor. Sie wurde von den Mitgliedstaaten trotz zahlreicher Vorbehalte akzeptiert.

Obgleich die Konferenz gemäß der Doha-Erklärung von 2008 auf ›höchster Ebene‹ stattfinden sollte, nahmen nur sieben Staats- oder Regierungschefs und rund 30 stellvertretende Regierungschefs und Minister teil, darunter die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wiczeorek-Zeul. Die Mehrzahl der etwa 150 teilnehmenden Staaten ließ sich durch ihre UN-Botschafter vertreten. Auch die Spitzen von IWF und Weltbank blieben der Konferenz fern. Die Zivilgesellschaft war mit über 200 Personen vertreten. Die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) hatten ihre Erwartungen und Forderungen in einem gemeinsamen Positionspapier und einer Liste der wichtigsten Empfehlungen zusammengefasst (siehe Dokumente).

Unerwarteter Konsens

Die Ausgangslage für die Konferenz war denkbar ungünstig:

- Der für UN-Verhältnisse äußerst kurze und zum Teil chaotisch verlaufene Vorbereitungsprozess erschwerte die Einigung unter den Mitgliedstaaten.
- Die G-20 hatte bei ihrem Londoner Gipfel am 2. April 2009 bereits ein Maßnahmenpaket angekündigt, darunter die Bereitstellung von insgesamt

1,1 Billionen US-Dollar zur Wiederbelebung der Weltwirtschaft, hauptsächlich im Rahmen der Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Auch wenn von dieser Summe nur ein Bruchteil von etwa 50 Milliarden US-Dollar (verteilt über drei Jahre) für die ärmeren Länder vorgesehen war, so war nicht zu erwarten, dass die G-20 bei der UN-Konferenz über ihre eigenen Beschlüsse hinausgehen würde.

- Die G-77 hatte unter dem diesjährigen Vorsitz Sudans und der Wortführerschaft von Ländern wie Nicaragua, Venezuela und Kuba bei den Verhandlungen fundamentale Gegenpositionen zur G-20 eingenommen, die einen Kompromiss fast unmöglich erscheinen ließen.

Umso überraschender war für Regierungen wie NGOs die Einigung auf den Textentwurf des Abschlussdokuments. Er wurde in unveränderter Form von den Mitgliedstaaten verabschiedet. Offensichtlich war bei allen Verhandlungsgruppen der Wille zur Einigung so groß, dass sie auch bereit waren, einige ›Kröten‹ zu schlucken.

Das Ergebnisdokument

Das 15-seitige Ergebnisdokument geht zunächst in ungewohnt deutlichen Worten auf den Zustand der Weltwirtschaft und die Ursachen der gegenwärtigen Krise ein. Es spricht in Absatz 9 von der »systemischen Fragilität« und den »Ungleichgewichten«, die zum unzulänglichen Funktionieren der Weltwirtschaft beigetragen hätten. Es kritisiert die inkohärenten und mangelhaft koordinierten Wirtschaftspolitiken, die unzulänglichen Strukturreformen, den Mangel an Transparenz und finanzieller Integrität sowie das blinde Vertrauen in die Selbstregulierung der Märkte. Vor diesem Hintergrund betont das Dokument die Notwendigkeit effektiveren staatlichen Handelns, »um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Markt und dem öffentlichen Interesse sicherzustellen.«

Als Konsequenz aus dieser Ursachenanalyse verpflichten sich die Regierungen zu »sofortigem und entschlossenem Handeln«. Dabei wollen sie zum einen die multilaterale Zusammenarbeit verstärken, zum anderen den politischen Handlungsspielraum für die Regierungen auf nationaler Ebene erweitern. Als Antwort auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten billigen sie den

betroffenen Ländern das Recht auf legitime handelsbeschränkende Maßnahmen (trade defence measures) und vorübergehende Kapitalverkehrsbeschränkungen zu (Abs. 15).

Regierungen müssten die notwendige Flexibilität haben, um antizyklische Politikmaßnahmen durchführen zu können. Aus diesem Grund fordern sie die Rationalisierung und ›Modernisierung‹ von Konditionalitäten. Die bestehenden und zukünftigen Programme des IWF sollten nicht an ungerechtfertigte prozyklische Auflagen geknüpft werden (Abs. 17).

Um die Finanzierungslücke vor allem der ärmeren Länder zu überbrücken, bekräftigen die Regierungen die bestehenden Entwicklungshilfeverpflichtungen und -stufenpläne. Darüber hinaus rufen sie die G-20 in verhaltenem Ton auf, sich weiterhin mit dem Finanzbedarf der Entwicklungsländer zu befassen (Abs. 16 und 28). Zusätzliche Finanzierungsverpflichtungen sind damit nicht verbunden.

Weiterhin weisen die Regierungen im Ergebnisdokument auf die Gefahr hin, dass die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise in vielen Ländern auch zu einer Verschärfung der Schuldenkrise führen könne. Aus diesem Grund sehen sie auch vorübergehende Schuldenmoralien als legitim an, um auf die Krise zu reagieren (Abs. 15). Um der Überschuldung vorzubeugen, rufen sie Geber und multilaterale Finanzinstitutionen auf, künftig ihre Mittel verstärkt in Form von Zuschüssen anstatt von Krediten bereitzustellen. Außerdem kündigen die Regierungen an, »den Bedarf und die Machbarkeit eines strukturierteren Rahmens der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich« zu untersuchen (Abs. 34). Hinter dieser schwammigen Formulierung verbirgt sich die langjährige Forderung nach Einführung eines internationalen Insolvenzverfahrens für Staaten.

Ähnlich verklausuliert formulieren sie die Notwendigkeit eines »globalen Konsenses über die Werte und Grundsätze, die eine nachhaltige, faire und gleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung fördern« (Abs. 41). Ausgangspunkt für diese allgemeine Aussage war der Vorschlag von Bundeskanzlerin Angela Merkel für eine ›Charta für nachhaltiges Wirtschaften‹. Mit ihr solle, wie die Bundeskanzlerin beim Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2009 vorgeschlagen hatte, die internatio-

nale Staatengemeinschaft verbindliche Regeln für das gemeinsame Wirtschaften aufstellen. Diese Charta könne den Weg für einen ›Weltwirtschaftsrat‹ in den UN bereiten. Schließlich seien die UN die einzige Organisation, die über die notwendige Legitimität für ein derartiges Gremium verfüge, so Merkel in Davos. Doch weder der Vorschlag einer Charta noch die Idee eines Weltwirtschaftsrats fanden bei den in New York anwesenden Regierungsvertretern ausreichende Unterstützung.

Dies gilt auch für den Vorschlag, ein neues globales Währungsreservesystem jenseits des US-Dollars zu schaffen. Sowohl die chinesische Regierung als auch die vom Präsidenten der Generalversammlung eingesetzte Expertenkommission für die Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems (›Stiglitz-Kommission‹) hatten sich für diese Idee stark gemacht. Im Ergebnisdokument blieb davon immerhin der Vorschlag übrig, eine Studie zur Machbarkeit und Zweckmäßigkeit eines effektiveren Währungsreservesystems durchzuführen. Damit bleibt das Thema auf der internationalen Agenda.

Ein zentrales Thema bei den Verhandlungen vor der Konferenz war die Reform von IWF und Weltbank. Während die G-77 darauf drängte, dieses Thema in das Dokument aufzunehmen, verwiesen die westlichen Industrieländer darauf, dass die UN nicht das zuständige Entscheidungsgremium für diese Fragen wäre. So enthält das Dokument auch hier nur einen Kompromisstext: Auf der einen Seite betont es den »dringenden Bedarf nach weiterer Reform in der Steuerung [governance] der Bretton-Woods-Institutionen«, auf der anderen Seite beschränkt es sich darauf, auf den bereits von IWF und Weltbank beschlossenen Reformprozess zu verweisen (Abs. 43ff.).

Neue Institutionen im Folgeprozess

Angesichts der knappen Zeit für die Vorbereitung der Konferenz waren weit reichende Entscheidungen über institutionelle Reformen im globalen Wirtschafts- und Finanzsystem nicht zu erwarten. Der Präsident der Generalversammlung, und mit ihm die G-77, sahen in der Konferenz daher lediglich den Auftakt für einen längeren Diskussions- und Verhandlungsprozess, der sich nach dem Modell der G-20 in verschiedenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen vollziehen und 2010 in

ein weiteres Gipfeltreffen der UN münden sollte. Die westlichen Industrieländer lehnten diese Idee grundsätzlich ab. Viele von ihnen schienen in der Konferenz ohnehin eher eine lästige Pflichtübung zu sehen, die nicht noch in neuen UN-Gremien fortgesetzt werden sollte.

Dass im Ergebnisdokument im letzten Abschnitt unter der Überschrift »Die nächsten Schritte« dann doch ein institutioneller Folgeprozess unter dem Dach der UN vorgesehen ist, kann als wichtigstes Ergebnis der Konferenz angesehen werden. Vor allem fünf Beschlüsse können für die weitere Rolle der UN im Bereich globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik wichtig sein:

1. Die Generalversammlung wird aufgefordert, eine offene *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe einzurichten, die sich mit den Themen des Ergebnisdokuments weiter befassen soll. Sie soll der Generalversammlung bis zum Ende ihrer 64. Tagung, das heißt bis Mitte September 2010, einen Fortschrittsbericht vorlegen (Abs. 54).
2. Der ECOSOC soll der Generalversammlung Empfehlungen vorlegen zur Einrichtung einer *Ad-hoc*-Sachverständigengruppe zu der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf Entwicklung (Abs. 56 e). Die Gruppe soll unabhängige Expertisen erstellen und den Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fördern.
3. Der ECOSOC soll die Stärkung des UN-Expertenausschusses zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen prüfen (Abs. 56 c). Diesen Auftrag hatte er bereits bei der Doha-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung erhalten. Weiter gehende Beschlüsse wurden von der EU und den USA verhindert.
4. Der ECOSOC soll die Abkommen zwischen den UN und den BWIs in Absprache mit diesen überprüfen. Ziel ist, die Zusammenarbeit zwischen UN und BWIs zu verbessern (Abs. 56 d).
5. Der ECOSOC soll der Generalversammlung Vorschläge zur Stärkung des Nachfolgeprozesses der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung vorlegen (Abs. 56 b). Im Kern geht es darum, wie die UN Fragen der Entwicklungsfinanzierung künftig auf

zwischenstaatlicher Ebene effektiver behandeln kann.

Der Beschluss, eine Arbeitsgruppe der Generalversammlung einzurichten, die sich mit den Themen der Konferenz befassen soll, bedeutet, dass die UN im globalen Diskurs über die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht völlig an den Rand gedrängt wurde. Konflikte über das Themenspektrum der Arbeitsgruppe sind jedoch bereits programmiert. So hat der Vertreter der USA in seinen Erläuterungen zum Ergebnisdokument klar gestellt, dass seine Regierung ein breites Mandat, das alle Fragen rund um eine zukünftige Wirtschafts- und Finanzarchitektur, einschließlich der Reform der BWIs und möglicher neuer Reservewährungen, einbezieht, für die Arbeitsgruppe ablehne. Vielmehr solle sich die UN auf ihre Stärken konzentrieren, die im Bereich Entwicklungszusammenarbeit lägen.

Dass die USA den Beschluss für die Arbeitsgruppe, ebenso wie für die neue Sachverständigengruppe, aber nicht grundsätzlich blockierten, kann als Signal für einen Politikwechsel gegenüber den UN gewertet werden. Ob die neuen Gremien freilich dazu beitragen, dass die UN dauerhaft eine größere Rolle im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem spielen, wird davon abhängen, welchen politischen Stellenwert die Regierungen – allen voran die Regierungen der G-20 – der Organisation einräumen. Möglicherweise wird man einige daran erinnern müssen, dass sie sich bei der Konferenz in New York auf eine Stärkung der UN verpflichtet haben:

»Die von der G-20 gefassten Beschlüsse anerkennend, sind wir fest entschlossen, die Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten in Wirtschafts- und Finanzfragen, einschließlich ihrer Koordinierungsrolle, zu stärken.« (Abs. 16)

Dokumente: Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development, UN Doc. A/RES/63/303 v. 9.7.2009, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303

Civil Society Background Document on the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development, 23.6.2009, http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/SocEcon/2009/The_Global_Economic_Crisis/Final_CS_Background_Document.pdf