

gen Japans und der Vereinigten Staaten, können sich aus guten Gründen vor ihrer möglichen Überforderung durch solche Streitfragen schützen. Nur wenn sich das Bundesverfassungsgericht der damit verbundenen Gefahr bewußt bleibt, kann es vermeiden, zum Opfer seines eigenen Erfolges zu werden.

Georg Nolte □

Wirtschaft und Entwicklung

Bevölkerung und Entwicklung: Gleichrangigkeit der Themen in Kairo anerkannt – Stärkung der Rechte der Frau – Finanzierungsprobleme – Wörter, Begriffe und das Scheitern der Übersetzer (21)

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 6/1984 S. 203 f. über die Internationale Bevölkerungskonferenz in Mexiko-Stadt an.)

Die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (International Conference on Population and Development, ICPD) in Kairo vom 5. bis 13. September 1994 unterschied sich von ihren beiden Vorgängerinnen, der ›Weltbevölkerungskonferenz‹ in Bukarest 1974 und der ›Internationalen Bevölkerungskonferenz‹ in Mexiko-Stadt 1984 durch das Mandat, die »Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerung, nachhaltigem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung sowie die Fortschritte in der Erziehung, dem wirtschaftlichen Status und dem »empowerment« der Frauen zu betrachten«. Die Präambel des von den 180 Regierungsdelegationen im Konsens (mit einzelnen Vorbehalten) beschlossenen ›Aktionsprogramms‹ (UN Doc. A/CONF.171/13) unterstreicht, die Aufnahme des Themas Entwicklung spiegele das wachsende Bewußtsein wider, Bevölkerung, Armut, Produktions- und Verbrauchsmuster und andere Bedrohungen der Umwelt seien so eng miteinander verbunden, daß keiner dieser Bereiche isoliert gesehen werden könne.

An anderer Stelle des 16 Kapitel umfassenden Aktionsprogramms heißt es: »Das Ziel ist es, für alle Menschen die Lebensqualität zu steigern durch angemessene Bevölkerungs- und Entwicklungspolitik und Programme, die darauf gerichtet sind, die Beseitigung der Armut zu erreichen sowie nachhaltiges Wirtschaftswachstum im Kontext nachhaltiger Entwicklung und nachhaltige Muster von Verbrauch und Produktion, Entwicklung menschlicher Ressourcen und die Garantie aller Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung als einem universalen und unabdingbaren Recht und einem integralen Teil grundlegender Menschenrechte.«

I. Empowerment – Machtzuwachs, Stärkung, Aufwertung der Position der Frauen in der Gesellschaft ist ein neuer Begriff angelsächsischer Prägung, jahrelang von weltweit aktiven Frauen-Netzwerken auch im Süden propagiert, vielleicht das einprägsamste Signal aus Kairo. Die französischen, russischen und chinesischen Über-

setzer hatten damit die allergrößten Schwierigkeiten.

Die eigentlichen Verhandlungen über etwa neun Zehntel des Aktionsprogramms hatten auf drei Vorbereitungskonferenzen, zuletzt in New York im April 1994, stattgefunden. Nachhaltige Entwicklung war dabei inhaltlich ebensowenig wie in Kairo wirklicher Diskussionsgegenstand, auch nicht während der Konferenz, die – anders als die Berichterstattung der Medien vermuten ließ – keineswegs allein durch eine interkulturelle Diskussion über Werte (etwa der Familie) oder sexuellethische Fragen (zum Beispiel Abtreibung) bestimmt war. Für die sozio-ökonomischen Dimensionen des Entwicklungsthemas liefert das Aktionsprogramm zwar viele Bezugspunkte und Definitionen, aber nur wenige politische Impulse, zumal die ›Gruppe der 77‹ kaum noch geschlossen auftrat, außer bei dem erfolgreichen Versuch, das von den USA mittlerweile ausdrücklich anerkannte ›Menschenrecht auf Entwicklung‹ zu bestätigen und die Forderung nach »Beseitigung der Korruption« zu streichen, während daneben »nachhaltige Demokratie und gute Regierungsführung« erhalten blieben.

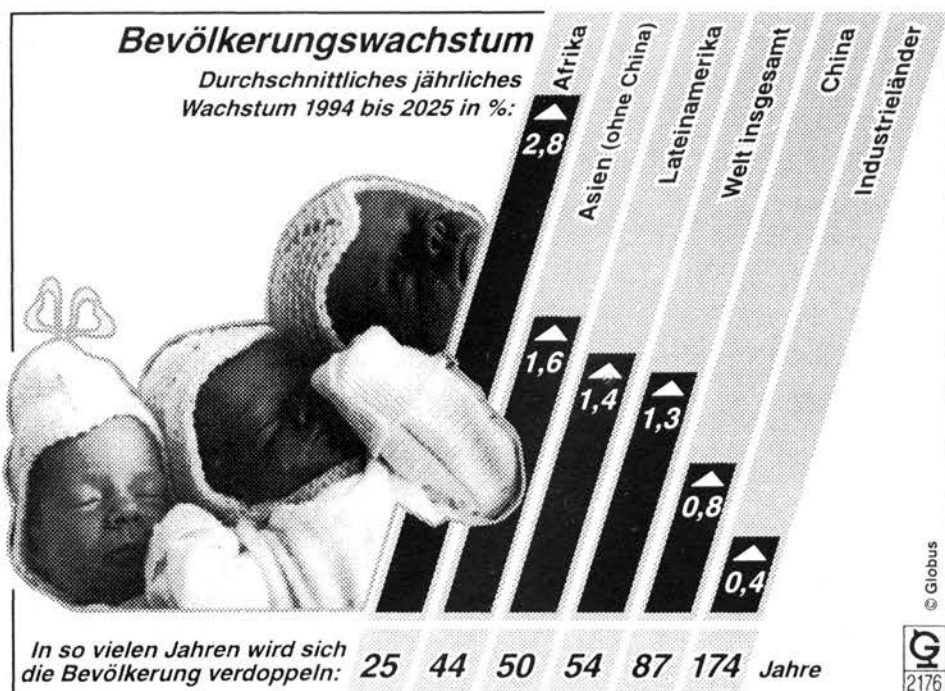
Demographische Zielvorgaben, die zum Teil mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden, traten auf dieser Konferenz zugunsten des integrierten Ansatzes einer Politik zurück, die zwar weiter eine Verringerung des Bevölkerungswachstums anstrebt, aber das Menschenrecht auf Familienplanung (Menschenrechtskonferenz in Teheran 1968) für »Paare und Individuen« (Bukarest 1974 und Mexiko-Stadt 1984) und die Befreiung der Frauen als eigenständige Ziele ansieht. Dreißig Jahre Erfahrung mit Bevölkerungs- und Familienplanungsprogrammen hätten, so berichtet die Weltbank, eindeutig bewiesen, daß beides, Entwicklung und Verhütung, populärer: Brot und Pille, notwendig sei.

II. Die Ankündigungen und Empfehlungen zur Finanzierung sind allerdings keineswegs inno-

vativ: Die jährlichen Ausgaben von jetzt 5 Mrd US-Dollar sollen im Jahre 2000 auf jährlich 17 Mrd gesteigert sein (davon 10 Mrd für Familienplanung, 5 Mrd für ›Gesundheit der Fortpflanzung‹, 1,3 Mrd für AIDS/HIV-Bekämpfung und 0,5 Mrd für Bevölkerungsforschung). Zwei Drittel davon sollen die Entwicklungsländer tragen, ein Drittel die Industrieländer. Damit wird den Entwicklungsländern mehr als das Dreifache ihrer bisherigen Anstrengungen zugemutet, ohne daß in Kairo ernsthaft über die Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik auf Gesundheits- und Bildungswesen und über die Verschuldung debattiert worden wäre.

Die ›20-zu-20-Initiative, die auf Überlegungen des UNDP zurückgeht und eine Umwidmung von mindestens 20 vH der Staatshaushalte der Entwicklungsländer für soziale Ausgaben mit 20 vH der öffentlichen Entwicklungshilfe aus den Industrieländern ebenfalls für soziale Zwecke verknüpft (ohne diese zu erhöhen), wurde auf die Tagesordnung des ›Weltsozialgipfels‹ im März 1995 in Kopenhagen verschoben. Sie wurde als potentieller Eingriff in die nationale Souveränität zunächst abgewehrt. Ob die für die nächsten sieben Jahre versprochenen Beiträge der Vereinigten Staaten (8 Mrd Dollar), Japans (3 Mrd), Deutschlands (2 Mrd), Großbritanniens und der EU-Kommission für bevölkerungspolitische Zwecke wirklich zu zusätzlich gegeben und nicht aus anderen Bereichen abgezogen werden, wurde nicht völlig klar, denn die geringere Entwicklungshilfe etwa für Afrika wird nicht nur mit einer Vernachlässigung dieses Kontinents erklärt, sondern auch mit der Unmöglichkeit, in vielen afrikanischen Regionen gegenwärtig überhaupt sinnvolle Entwicklungsprojekte zu betreiben.

Auffällig ist jedenfalls: Die Bevölkerungsprogramme der nächsten Jahre werden bisherige Konzepte der Familienplanung fortsetzen und das neue Konzept der ›Gesundheit der Fortpflanzung‹ (reproductive health) ausbauen ohne die von der UNFPA-Exekutivdirektorin Nafis



Sadik immer wieder geforderte umfassende Bildungs-offensive für Mädchen und Frauen. (Aus »reproductive health« wurde in russischer Übersetzung »die ganze Familie, die in Ferien geht«, in der arabischen: »Partner, die einander nach einer Geburt verlassen«.)

Erziehung kommt im Zusammenhang der Familienplanung eigentlich nur als Information und Bildung des dafür eingesetzten Personals vor. Diese Beschränkung auf den gesundheitlichen Kontext künftiger Mutterschaften ist um so erstaunlicher, als nur ein bescheidener Teil des jährlichen Bevölkerungswachstums von rund 95 Millionen Menschen durch das Fortpflanzungsverhalten steuerbar ist. Selbst bei weltweiter Einführung der Ein-Kind-Familie würde es in den nächsten 40 Jahren immer noch 3 bis 4 Milliarden mehr »unvermeidbare« Menschen geben – als Folge des extrem hohen Anteils von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Bevölkerung der Entwicklungsländer. Es ist offenkundig, daß eine bloße Erweiterung von Familienplanungsdiensten, wie sie in Kairo anvisiert wurde, keine Antwort auf die unter anderem von kirchlicher Seite gestellte Frage gibt: »Wie macht die Welt das Leben der »unvermeidbaren Milliarden« lebenswert?«

III. Die Kairoer Konferenz hat die zum Teil durch die WHO herausgearbeiteten Begriffe »reproduktive Rechte« und »reproduktive Gesundheit« in einem schwierigen interkulturellen Diskussions- und Verständigungsprozeß konsensfähig gemacht, wobei lange strittig war, ob damit die im Rahmen der »Gesundheit der Fortpflanzung« in einer technischen WHO-Definition mit enthaltene »Möglichkeit des Schwangerschaftsabbruchs« ausgeschlossen ist. Man behalt sich damit, daß der WHO-Fachausdruck »Fruchtbarkeits-Regulierung« (fertility regulation) durch »Regulierung der Fruchtbarkeit« ersetzt wurde. Dies geschah zwecks Unterscheidbarkeit und neuer Interpretationsmöglichkeiten: Nicht nur die Abtreibung, sondern auch die Sterilisation ist ein Eingriff in den Fruchtbarkeits-Zusammenhang.

Fünf Tage dauerte der vom Vatikan ausgelöste Streit über die Formulierung des Absatzes 8.25, in dem es nunmehr heißt, keinesfalls sollte Abtreibung als Methode der Familienplanung gefördert werden – für die Medien sensationell, für Kenner aber nichts Neues, da dies schon 1984 auf Antrag des Vatikans zum Konsens geworden war. Die katholischen Sprecher nährten wider besseres Wissen den Verdacht, die Vereinigten Staaten strebten ein »internationales Recht auf Abtreibung« an, obwohl die US-Regierung dies stets dementiert hatte. Immerhin konnte der Vatikan jetzt nicht mehr verhindern, daß das Elend der unsachgemäßen Abtreibungen (nach neuesten Angaben der WHO 21 Millionen Fälle jährlich) als Problem der Gesundheitspolitik erstmals beim Namen genannt wurde: »Unter Umständen, in denen eine Abtreibung nicht gegen das Gesetz ist, sollte die Abtreibung sicher sein«, medizinisch sachgerecht durchgeführt werden. Eine Fußnote zitiert die WHO-Definition der »unsicheren« Abtreibung.

Gegen den schon 1974 und 1984 vergeblich vorgetragenen Widerstand des Vatikans, der nicht »Paare und Individuen«, sondern nur Ehe-

paare als Träger des Menschenrechts der Familienplanung anerkennen will, wurde dieser Menschenrechts-Standard in Kairo mit Mühe verteidigt, nun auch gegen muslimische Staaten wie Libyen und Jemen, die in der Nennung von »Einzelpersonen« eine Lizenz für Homosexualität sahen. »Sexuelle Gesundheit« gehört jetzt zum Vokabular des Aktionsprogramms, »sexuelle Rechte« indessen blieben ein Unwort, weil dies in muslimischen Ohren wie Pornographie klang. Namens der EU bedauerte der amtierende deutsche Delegationsleiter Kroppenstedt, daß dieser Begriff verworfen wurde. Er bedeute »die Entscheidungsfreiheit für alle, auch für Heranwachsende, Beziehungen, einschließlich sexueller Beziehungen, einzugehen oder auch nicht«.

Der vom Vatikan initiierte kompromißlose Kampf um Wörter und Begriffe führte islamischen Delegationen, die erst auf der Konferenz begannen, die alten und neuen Texte genau zu studieren, vor Augen, was man unter dem Banner »unterschiedlicher religiöser und ethischer Werte und kultureller Hintergründe«, Traditionen und Besonderheiten für die eigene Weltanschauung erreichen kann. Dabei fehlt es zuweilen an Einfühlungsvermögen und Toleranz, wie sie eigentlich nach fünf Jahrzehnten UN längst Gemeingut sein sollten. Die von 19 karibischen Staaten auf Grund eigener historischer Erfahrungen gewünschte Formulierung »Ehen und andere Verbindungen« mußte gestrichen werden, weil islamische Delegierte dahinter die Propagierung der Promiskuität und des Verfalls der Familie witterten; stattdessen ist nun von unterschiedlichen Formen der Familie die Rede. Trotz starker Bedenken von katholischer und von islamischer Seite blieb im Aktionsprogramm der Grundsatz der Vertraulichkeit bei Beratung und Behandlung von Heranwachsenden erhalten. Die Genital-Verstümmelung von geschätzt 115 Millionen Mädchen und Frauen (besonders in Nigeria, Äthiopien, Ägypten und Sudan) wurde als Gewalt verurteilt.

Eine Erinnerung an alte Nord-Süd-Konflikte kam im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung von Migranten auf, die 30 Entwicklungsländer vom Norden als Menschenrecht einforderten. Ihr Rechtsanspruch wurde durch die Anerkennung lediglich der »besonderen Wichtigkeit« des Problems mit Hinweis auf den Artikel 10 der Konvention über die Rechte des Kindes abgewehrt.

IV. Die Nichtregierungsorganisationen haben in Kairo wie zuvor in Rio de Janeiro bei der UN-CED und in Wien bei der Weltmensenrechtskonferenz ihren Einfluß auf die Vorbereitung solcher Konferenzen bestätigt. Das wird sich 1995 in Kopenhagen (Weltsozialgipfel) und Beijing (Weltfrauenkonferenz) fortsetzen, und vor allem werden sie die Öffentlichkeit immer wieder an die beschlossenen Formulierungen erinnern.

Die in Kairo gesammelten Erfahrungen machen die Frage nur noch dringlicher, ob weiterhin komplexe Zusammenhänge anvisiert, diese dann aber doch auf relativ spezialisierten Konferenzen mit noch stärker spezialisiertem Personal zu bearbeiten sind. Eines ist sicher: Den innenpolitisch orientierten Fachleuten der deutschen Delegation fehlte der globale entwick-

lungspolitische Hintergrund und entsprechend die Kenntnis des Fachvokabulars, zum Teil auch der notwendigen internationalen Konferenzsprachen, und die personelle Kontinuität der globalen diplomatisch-fachlichen »Community«. Es wäre darüber nachzudenken, ob und wie derartige Konferenzen künftig anders organisiert werden sollten, ob sie wenigstens nachträglich auf neue Weise integrativ ausgewertet werden müssen und ob es völlig anderer Vorbereitungen für den politisch-geistigen Wettbewerb mit so vielen nationalen Delegationen bedarf.

Ansgar Skriver □

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 42.-45. Tagung des CERD – Fast die Hälfte der Ecuadorianer politisch ausgegrenzt – Internationales Strafrecht gefordert – Massaker in Hebron (22)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1992 S. 211 f. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28 ff.)

Aktuelle Fragen haben in jüngster Zeit die 18 Sachverständigen des Ausschusses für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung (CERD) immer öfter beschäftigt. Herausragendes Beispiel ist die 1993 mit Zustimmung Belgrads in den Kosovo entsandte Mission, deren Fortführung allerdings fraglich ist, seit im Januar 1994 die Mitgliedsrechte der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) in der Versammlung der Vertragsstaaten des Übereinkommens suspendiert wurden. Insgesamt spiegelt die verstärkte Hinwendung zum aktuellen Geschehen die Zunahme rassistischer Handlungen und Gewaltakte sowie die gestiegene Zahl ethnischer oder jedenfalls ethnisch begründeter Konflikte wider. So sehr durch die Verlagerung der Arbeit des CERD in Richtung Tagesgeschehen die Bedeutung der »Frühwarnfunktion« (des Expertengremiums) in einer Welt zunehmender ethnischer Spannungen« (VN 6/1992 S. 211) unterstrichen wird, so wenig darf man die damit verbundene Gefahr einer Politisierung der Ausschubarbeit übersehen.

Die Tätigkeit des CERD hat dabei weiterhin ihren Schwerpunkt in der Prüfung der von den Vertragsstaaten in Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen vorgelegten Berichte. Allerdings ist neben die regulären Staatenberichte vermehrt die Erörterung der bei den Staaten angeforderten »weiteren Auskünfte« getreten – ein Zeichen dafür, daß die Berichte oft genug einiges zu wünschen lassen.

Sämtliche vier Sitzungsperioden der Jahre 1993 und 1994 – die 42. Tagung fand vom 1. bis 19. März 1993 statt, die 43. vom 2. bis 20. August 1993, die 44. vom 28. Februar bis zum 18. März 1994 und die 45. vom 1. bis 19. August 1994 – wurden in Genf abgehalten. Während dieser Zeit wurde auch die Formulierung von Allgemeinen Empfehlungen fortgesetzt; außerdem wurde eine Reihe von Individualbeschwerden behandelt.