

Einige der wichtigsten Rüstungsimporteure, zum Beispiel Saudi-Arabien, wirkten auch an der zweiten Meldung nicht mit, weshalb deren Importe nur indirekt aus den Exporten der Staaten ermittelt werden können, die ihrer Berichtspflicht nachkamen.

III. Weder die Erörterung in der Ad-hoc-Gruppe der Genfer Abrüstungskonferenz zu Fragen der Rüstungstransparenz noch der Bericht der Expertengruppe (A/49/316 v. 22.9.1994) führte zu einer Erweiterung des Rüstungstransferregisters. Selbst der Vorschlag des Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten, gegen Personen gerichtete Landminen in den Berichtsumfang einzubeziehen, war nicht konsensfähig. Die Expertengruppe befürwortete dagegen darüber hinausgehende komplementäre regionale und subregionale Transparenzmaßnahmen, die auch kleinere Waffen einbeziehen und so den Weg für eine spätere Ausweitung des globalen Regimes ebnen könnten. Die Generalversammlung verabschiedete am 15. Dezember 1994 ihre Resolution 49/75G, die eine erneute Befassung der Genfer Abrüstungskonferenz mit dem Register sowie die Einberufung einer weiteren Expertengruppe durch den Generalsekretär für das Jahr 1997 vorsieht.

Da das Rüstungsregister nur die Zahl der in den sieben Kategorien transferierten Waffen, aber nicht die dafür aufgewandten Ausgaben auführt, bleiben auch weiterhin die entsprechenden Angaben in den Jahrbüchern und Berichten des Stockholmer Friedensforschungsinstituts (SIPRI), des Londoner Instituts für Strategische Studien (IISS), der ACDA und des Forschungsdienstes des amerikanischen Kongresses (CRS) unverzichtbare Quellen. Gegenüber dem im Rahmen der Wiener KSZE-Dokumente von 1990, 1992 und 1994 vorgesehenen Informationsaustausch und der dort erreichten Umsetzung bleibt das Register der Vereinten Nationen noch weit zurück. Es bleibt abzuwarten, ob der beim KSZE-Gipfel in Budapest neben dem Wiener Dokument von 1994 vereinbarte »weltweite Austausch militärischer Informationen« und der »Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit« auf globaler Ebene einen Lernprozeß auslösen. Im OSZE-Rahmen soll dieser umfassende Informationsaustausch bis zum 15. Juli 1995 erstmals das gesamte konventionelle militärische Potential aller Mitgliedstaaten dieser Regionalorganisation einschließlich der Streitkräftekontingente, die außerhalb des OSZE-Raums stationiert sind, erfassen.

Hans Günter Brauch □

Wirtschaft und Entwicklung

Weltsozialgipfel: Erklärung und Aktionsprogramm von Kopenhagen – Mangel an Verbindlichkeit – Armutsbekämpfung – 20-zu-20-Vereinbarungen und ›Tobin-Steuer‹ (16)

(Vgl. auch Jens Martens, Sozialer Sprengstoff liegt nicht bloß im Süden. Vor dem Weltgipfel für soziale Entwicklung, VN 6/1994 S. 203ff.)

Nationale und internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung zu formulieren, hatten sich die Vereinten Nationen mit der Veranstaltung des *Weltgipfels für soziale Entwicklung* (World Summit for Social Development) zum Ziel gesetzt. Die Konferenz fand vom 6. bis 12. März 1995 in Kopenhagen statt. Gemessen an der Zahl der Beteiligten, stellt der Gipfel den bisherigen Höhepunkt in der Kette der Weltkonferenzen der neunziger Jahre dar. Allein 117 Staats- oder Regierungschefs waren, begleitet von rund 4000 Delegierten, in die dänische Hauptstadt gekommen. 2300 Vertreter nicht-staatlicher Organisationen (NGOs) versuchten, auf die letzte Verhandlungsphase Einfluß zu nehmen, 2600 Medienvertreter berichteten über das Ereignis.

Verpflichtungen, die nicht verpflichten

Die Ergebnisse des Gipfels standen weitgehend bereits nach der dritten und letzten Tagung seines Vorbereitungsausschusses im Januar 1995 fest. Wie bei Weltkonferenzen üblich, wurde auch in Kopenhagen eine Abschlusserklärung und ein Aktionsprogramm verabschiedet. Es war von Anfang an klar, daß die Regierungen auf dem Gipfel nicht zu weitergehenden, rechtsverbindlichen Beschlüssen, etwa in Form einer Konvention oder einer Weltsozialcharta, wie sie vom UNDP vorgeschlagen worden war, bereit sein würden.

Im Mittelpunkt der Erklärung von Kopenhagen stehen zehn politische ›Verpflichtungen‹ (Commitments) statt der sonst üblichen ›Grundsätze‹ oder ›Ziele‹. Mit ihnen werden die zentralen Themenbereiche des Gipfels markiert:

1. wirtschaftliche, politische, soziale, kulturelle und rechtliche Rahmenbedingungen;
2. Beseitigung der Armut;
3. Förderung der Vollbeschäftigung;
4. Förderung der sozialen Integration;
5. Respektierung der Menschenwürde sowie Verwirklichung der Gleichstellung und Gleichberechtigung von Mann und Frau;
6. qualifizierte Ausbildung und höchstmöglicher Gesundheitsstandard;
7. Entwicklung Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder;
8. soziale Ausrichtung von Strukturansatzprogrammen;
9. Bereitstellung von Ressourcen für die soziale Entwicklung;
10. Verbesserung und Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit.

Diese Verpflichtungen sind in ihrer Zielsetzung weitgehend unumstritten, jedoch so allgemein formuliert, daß sie – entgegen ihrem Namen – die Regierungen faktisch zu nichts verpflichten. Eine größere Verbindlichkeit ergibt sich erst durch ihre Koppelung an konkrete Politikmaßnahmen, Zeitpläne und Zielgrößen.

Diesem Zweck sollte das Aktionsprogramm dienen, dessen Aufgabe es ist, für die zehn Verpflichtungen Umsetzungsempfehlungen zu formulieren. Es wird mit seinen 100 Punkten dem Anspruch, ein ›Aktionsprogramm zu sein, allerdings bestenfalls in Einzelbereichen gerecht. Klar definierte Umsetzungsschritte mit präzisen Zeit- und Zielvorgaben finden sich vor allem

dort, wo auf Beschlüsse aus der Vergangenheit zurückgegriffen wird. So sollen als Voraussetzung zur Beseitigung der Armut beispielsweise bis zum Jahre 2000 mindestens vier Fünftel aller Kinder eine Grundschulausbildung erhalten, und die Analphabetenrate unter Erwachsenen soll mindestens auf die Hälfte des Standes von 1990 reduziert werden – Ziele, die bereits 1990 von der UNESCO auf ihrer Weltkonferenz ›Grundbildung für alle‹ im thailändischen Jomtien festgelegt worden waren.

In weiten Teilen bleibt das Aktionsprogramm von Kopenhagen dagegen eher vage. In seiner Diktion orientiert es sich an früher vereinbarten Sprachregelungen (agreed language). Verwiesen wird meist auf die primäre Eigenverantwortung der Staaten für ihre Entwicklung. Die Industrieländer setzten sich gegenüber der ›Gruppe der 77‹ (G-77) mit ihrer Haltung durch, daß internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und Marginalisierung lediglich unterstützenden Charakter haben könnten.

Staatlichen Eingriffen in den Markt wird allerdings in den Beschlüssen von Kopenhagen eine größere Bedeutung beigemessen, als dies in der neoliberalen Ära der achtziger Jahre häufig der Fall war. Im Aktionsprogramm heißt es ausdrücklich über den sozialen Fortschritt: »Dieser wird jedoch nicht einfach durch das freie Spiel der Marktkräfte herbeigeführt. Es bedarf staatlicher Maßnahmen, um Marktversagen zu korrigieren, die Marktmechanismen zu ergänzen, die soziale Stabilität zu wahren und ein nationales und internationales Wirtschaftsumfeld zu schaffen, das ein nachhaltiges Wachstum in weltweitem Umfang fördert.« (Ziffer 6)

In den Dokumenten spiegelt sich damit zwar keine naive Marktgläubigkeit wider, wohl aber eine undifferenzierte Wachstumsgläubigkeit. Nicht nur Umweltverbände kritisierten in Kopenhagen, daß das Aktionsprogramm – als ob der Erdgipfel von Rio nie stattgefunden hätte – gebetsmühlenhaft ein anhaltendes Wirtschaftswachstum als Grundvoraussetzung jeglichen sozialen Fortschritts propagiere und die negativen ökologischen Folgen eines zügellosen Wachstums im Norden nicht zur Sprache kämen. Es ist bezeichnend, daß die härtesten Verhandlungen in der Schlußphase des Gipfels lediglich über die Frage geführt wurden, ob in den Dokumenten als Ziel durchgängig von »anhaltendem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung« (Vorschlag der G-77) die Rede sein sollte, oder von »anhaltendem Wirtschaftswachstum im Kontext nachhaltiger Entwicklung«, wie es die Vereinigten Staaten forderten. Da man sich nicht einigen konnte, finden sich im Abschlußdokument nun beide Formulierungen wieder.

Unterschiedliches Echo

Insgesamt wurden die Ergebnisse von Kopenhagen von den Regierungen überwiegend positiv aufgenommen. Für die Bundesregierung äußerte sich der stellvertretende Delegationsleiter Botschafter Gerhard Henze zufrieden mit den nach seinen Worten »ausgewogenen« Konferenzdokumenten. Für Kubas Staatspräsidenten Fidel Castro war der Gipfel allein schon des-

wegen ein Erfolg, weil mit ihm das Thema »soziale Entwicklung« erstmals international auf höchster Ebene zur Sprache kam.

Weniger einmütig fiel die Bewertung der Gipfel-Ergebnisse auf NGO-Seite aus. Während etwa die nichtstaatlichen Vertreter in der deutschen Regierungsdelegation in ihrem gemeinsamen Bericht von »einigen Fortschritten«, vor allem im Bereich der Armutsbekämpfung, sprachen, und auch internationale NGOs wie der Internationale Rat für Sozialarbeit und EURO-STEP, ein Netzwerk europäischer Entwicklungsorganisationen, in den Ergebnissen eine Reihe positiver Elemente identifizierten, wurde in der »Alternativen NGO-Deklaration von Kopenhagen« harte Kritik an den Ergebnissen der offiziellen Verhandlungen geübt. In der Erklärung, die bei dem parallel zum offiziellen Gipfel veranstalteten NGO-Forum von mehr als 600 Organisationen unterzeichnet wurde, heißt es: »Das Übergewicht, das die Dokumente auf die (niemandem verantwortlichen) »Kräfte offener und freier Märkte« als Basis nationalen und internationalen Wirtschaftens legen, verschärft die derzeitige globale soziale Krise statt sie zu lindern. Diese falsche Prämisse bedroht die Verwirklichung der proklamierten Ziele des Sozialgipfels.« (Text: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Bonn, Sonderdienst 4/95).

Der Folgeprozeß

Einig waren sich die Gipfelteilnehmer weitgehend darin, daß Kopenhagen nicht mehr als einen ersten Schritt in einem langwierigen Prozeß markiert, und daß die soziale Frage auf der internationalen Tagesordnung bleiben wird. »Die wahre Bedeutung des Gipfels wird daran gemessen werden, was danach geschieht«, ist die vielfach geteilte Einschätzung des dänischen Ministerpräsidenten Poul Rasmussen, der zugleich der Tagung präsiidierte.

Der Folgeprozeß wird vor allem von folgenden Themen bestimmt werden:

> *Armutsbekämpfung.* Die Regierungen verpflichten sich in Kapitel II des Aktionsprogramms, möglichst bis 1996 nationale Pläne zur Armutsbekämpfung aufzustellen. Darüber hinaus betonen sie die Notwendigkeit, die Erfüllung der Pläne regelmäßig anhand disaggregierter, vergleichbarer Indikatoren zu überprüfen. Diese Ausführungen beziehen sich ausdrücklich auch auf die Armut in den Industrieländern. Damit ist auch die Bundesregierung aufgefordert, einen nationalen Plan zur Bekämpfung der Armut in Deutschland aufzustellen und über seine Verwirklichung regelmäßig zu berichten. Das Thema wird 1996, dem Internationalen Jahr für die Beseitigung der Armut, vermutlich besondere Aufmerksamkeit erfahren.

> *»20-zu-20«-Entscheidung.* Die Regierungen einigten sich im Aktionsprogramm (Ziff. 88 c) auf die wechselseitige Verpflichtung zwischen »interessierten« Industrie- und Entwicklungsländern, durchschnittlich 20 vH der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung beziehungsweise 20 vH der Staatsausgaben für grundlegende soziale Dienste zu verwenden. Dies müßte in nahezu allen »interessierten« Ländern zu entwick-

lungs- beziehungsweise haushaltspolitischen Prioritätenverschiebungen führen.

> *Tobin-Steuer.* Von einer globalen Steuer auf spekulative Währungstransaktionen, wie sie vom UNDP im Vorfeld des Weltsozialgipfels in die Diskussion gebracht wurde, ist in den Abschlußdokumenten von Kopenhagen nicht mehr die Rede. Lediglich die Aufforderung an den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen, »neue und innovative Ideen zur Beschaffung von Mitteln zu prüfen«, zielt in diese Richtung (Ziff. 93). Daß wider Erwarten eine Reihe von Staats- und Regierungschefs sich in ihren Reden in Kopenhagen für eine solche Globalsteuer ausgesprochen haben, unter ihnen François Mitterrand, Gro Harlem Brundtland und der dänische Ministerpräsident Poul Rasmussen, ist Indiz dafür, daß dieses Thema auch im Folgeprozeß weiter auf der Tagesordnung stehen wird.

> *Strukturanpassungsprogramme.* Erstmals wurde in einem internationalen Dokument festgelegt, daß derartige Programme Ziele der sozialen Entwicklung enthalten müssen. Das Aktionsprogramm schreibt in diesem Zusammenhang ausdrücklich vor, daß Ausgaben im Bereich grundlegender sozialer Dienste künftig vor Budgetkürzungen geschützt werden sollten. Die Vereinten Nationen erhalten die Aufgabe, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Strukturanpassungsprogramme insbesondere von IMF und Weltbank zu untersuchen (Ziff. 92 c). Diese Entscheidung kann als Teil der Bestrebungen interpretiert werden, die Bretton-Woods-Institutionen in ihrer Arbeit stärker an die Vereinten Nationen zu koppeln.

> *Koordination mit den Bretton-Woods-Institutionen.* Bemerkenswert ist die Entscheidung der Regierungen, zwischen den Vereinten Nationen und den Einrichtungen von Bretton Woods einen regelmäßigen und substantiellen Dialog zu etablieren. Zu diesem Zweck sind Treffen des ECOSOC gemeinsam mit dem Entwicklungsausschuß von IMF und Weltbank geplant (Ziff. 95 f). Darüber hinaus sollen sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen und die Leiter der beiden Finanzinstitutionen, der ILO und der Entwicklungsfonds und -programme der Vereinten Nationen im Vorfeld der Tagungen des Entwicklungsausschusses treffen, um die Umsetzung der Beschlüsse von Kopenhagen zu erörtern. Dies wird von Konferenzbeobachtern als erster Schritt einer Aufwertung der Vereinten Nationen gegenüber den Bretton-Woods-Einrichtungen gewertet.

Auf nationaler Ebene wird der Folgeprozeß in der ersten Phase vor allem von der Formulierung »nationaler Strategien für die soziale Entwicklung« bestimmt. Sie sollen von den Regierungen unter weitgehender Beteiligung der NGOs bis 1996 zur Umsetzung der Beschlüsse von Kopenhagen ausgearbeitet werden.

Auf internationaler Ebene sind die Entscheidungen über das institutionelle Follow-up eher unklar. Zwar erwähnt das Aktionsprogramm die Generalversammlung, den ECOSOC sowie seine Fachkommission für soziale Entwicklung als wichtigste Gremien im Folgeprozeß, ein zentraler Überwachungs- und Entscheidungsmechanismus wurde jedoch in Kopenhagen nicht festgelegt. Grund dafür sind vor allem die Reformdiskussionen, die sich im Kontext der geplanten

»Agenda für die Entwicklung« vollziehen. Eine eigens von der Generalversammlung eingesetzte Arbeitsgruppe soll aus den vom Generalsekretär im vergangenen Jahr vorgelegten Entwürfen für eine solche Agenda unter anderem Schlußfolgerungen für institutionelle Reformen ableiten und bis zur 50. Tagung der Generalversammlung im Herbst 1995 einen gemeinsamen Rahmen für die Umsetzung der Ergebnisse der bisherigen Weltkonferenzen vorlegen. Auch der ECOSOC soll sich in diesem Jahr mit dem Thema befassen.

Verschiedene Delegierte deuteten in Kopenhagen an, daß die Ergebnisse dieser Erörterungen nicht durch allzu klare Festlegungen im Aktionsprogramm vorweggenommen werden sollten. Die kommenden Beratungen der Arbeitsgruppe zur Agenda für die Entwicklung, die Zusammenkunft des ECOSOC im Sommer und die 50. Ordentliche Tagung der Generalversammlung im Herbst werden daher auch für den Folgeprozeß des Weltsozialgipfels von entscheidender Bedeutung sein.

Jens Martens □

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 46. Tagung des CERD – Rückführung von Sinti und Roma aus Deutschland nach Rumänien – Ureinwohner in Lateinamerika – Berichte aus dem ehemaligen Jugoslawien (17)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1994 S. 181ff. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28ff.)

Die Prüfung von Staatenberichten beanspruchte auch auf der 46. Tagung des Ausschusses für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung (CERD) vom 27. Februar bis zum 17. März 1995 in Genf den größten Teil der Zeit der 18 Sachverständigen. Meist wurden von den Staaten mehrere Berichte gleichzeitig – so von Guatemala der 2., 3., 4., 5. und 6. Bericht – vorgelegt, was die schleppende Erfüllung der Pflicht der mittlerweile 143 Vertragsstaaten zur Rechtschaffenslegung einmal mehr illustriert. Weiterhin wurden wiederum die von einer Reihe von Staaten angeforderten »weiteren Auskünfte« erörtert. Die Arbeit an Allgemeinen Empfehlungen zu den Artikeln 3 und 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – zur Unterbindung von Praktiken der Segregation respektive zur Umsetzung des Diskriminierungsverbots durch die Vertragsstaaten – wurde fortgeführt (die zu Art. 5 auf der Grundlage eines Entwurfs des Ausschußmitglieds aus Deutschland, Rüdiger Wolfrum). Eine Individualbeschwerde wurde in nichtöffentlicher Sitzung behandelt. Gleich zu Beginn der Tagung hatte der Ausschuß zudem Anlaß, sich mit der Zunahme rassistischer Gewaltakte und ethnischer Konflikte auseinanderzusetzen; Besorgnis wurde zum Ausdruck gebracht über die Wiederkehr »pseudo-wissenschaftlicher rassistischer Theo-