

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Wegweiser

FRIEDERIKE BAUER

Generalsekretär: Verfolgung der Ziele des Millenniums-Gipfels – Zielvorgaben in Sachen Bekämpfung der Armut und Herrschaft des Rechts – Zieldatum 2015 – 0,7-Prozent-Ziel bekräftigt

Neben seinem regulären Jahresbericht hat der Generalsekretär – nach entsprechender Vorarbeit der Bediensteten des Sekretariats – den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Generalversammlung eine Vielzahl von Berichten zu den unterschiedlichsten Themen vorzulegen. Im Spätsommer 2001 ist ein neuer Bericht unter einem besonderen Motto hinzugekommen: der *Kompaß für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/56/326 v. 6.9.2001). Er greift alle Punkte der denkwürdigen Deklaration aus dem September 2000 auf, verbindet sie mit einer Sachstandsanalyse und listet Empfehlungen an die Staatengemeinschaft, aber auch nichtstaatliche Akteure, über das weitere Vorgehen auf. Im Zeitenwendejahr hatte die Generalversammlung in Anwesenheit von 147 Staats- und Regierungschefs mit Resolution 55/2 (Text: VN 5/2000 S. 190ff.) feierlich ihre Millenniums-Erklärung verabschiedet. Mit ihr wollte Generalsekretär Kofi Annan, der die Deklaration frühzeitig vorbereitet hatte, die Grundlagen für das neue Jahrhundert legen. Alle drängenden Herausforderungen der Menschheit sollten darin ihren Niederschlag finden und mit konkreten Lösungsansätzen versehen sein. Das Dokument, das allenfalls moralische Bindungswirkung entfalten kann, enthält 18 Zielvorgaben, wie zum Beispiel das Versprechen, bis zum Jahr 2015 den Anteil jener Menschen zu halbieren, deren Einkommen weniger als 1 US-Dollar pro Tag beträgt, oder bis dahin die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand zu bringen und die Seuche allmählich zum Rückzug zwingen zu wollen.

I. Damit die Verpflichtungen nicht wie nach der Fünfzigjahrfeier von 1995 im großen Stapel unbeachteter Dokumente versinken, forderte die Generalversammlung den Generalsekretär in ihrer Resolution 55/162 auf, zunächst eine Orientierungshilfe (road map) zwecks Verwirklichung der vereinbarten Ziele auszuarbeiten. Er folgte dieser Aufforderung, um die »Vision weiterzutragen, die Bereiche zu benennen, in denen wir tätig werden müssen, und Vorschläge für die Zukunft zu unterbreiten«.

Was die Staatenlenker im Jahre 2000 festlegten, war größtenteils nicht neu. Vielmehr handelte es sich überwiegend um Verpflichtungen, die bei vorangegangenen Weltkonferenzen längst eingegangen worden waren, wie Annan gleich zu Beginn seiner Ausführungen bemerkt. Auch

die dazu notwendigen Aktionspläne liegen »zum größten Teil bereits vor und sind von den Mitgliedstaaten teils einzeln und teils gemeinsam im Rahmen internationaler Organisationen oder auf Konferenzen offiziell angenommen worden«. Deshalb seien jetzt keine weiteren technischen Untersuchungen oder Machbarkeitsstudien nötig, vielmehr müßten die Staaten nun den politischen Willen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aufbringen. »Die internationale Gemeinschaft hat soeben eine Ära der Verpflichtungserklärungen abgeschlossen. Jetzt muß sie in die Ära der Umsetzung eintreten, in der sie den Willen und die Ressourcen mobilisiert, die zur Erfüllung der gemachten Versprechen erforderlich sind.«

II. Zu den Kernpunkten der Millenniumserklärung gehörten alle sozialen Ziele – alles, was sich mit der Beseitigung von Armut, Unterernährung und Ungleichheit befaßt. Sie hängen meist miteinander zusammen oder voneinander ab. So weiß man längst, daß Kinderarbeit, mangelnde Schulausbildung und Armut einander bedingen. Das Ziel, bis 2015 allen Kindern, auch Mädchen, eine abgeschlossene Primarschulbildung angedeihen zu lassen, ist ohne Armutsminderung kaum zu verwirklichen, denn nicht selten ist die Arbeit der Kinder schon zu einem unersetzlichen Teil des Familieneinkommens geworden. Auf die Verzahnung dieser verschiedenen Faktoren weist Annan in seinem Bericht immer wieder hin: »Die Millenniums-Entwicklungsziele sind zueinander komplementär und müssen im Rahmen sektorübergreifender Programme gleichzeitig angegangen werden.« Zu den drängendsten Entwicklungsproblemen gehören Einkommensarmut, Hunger, der ungenügende Zugang zu sauberem Trinkwasser, die hohe Mütter- und Kindersterblichkeit sowie als neues und besonders eklatantes Problem auch die Verbreitung von HIV/Aids. Auf all diesen Gebieten – wegen seiner Besonderheiten mit Ausnahme von Aids – ist in den vergangenen Jahrzehnten nach Ansicht des UN-Generalsekretärs schon manches erreicht worden. So sei zum Beispiel die Zahl derer, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, trotz eines erheblichen Bevölkerungswachstums im vergangenen Jahrzehnt immerhin von 1,3 auf 1,2 Milliarden Menschen zurückgegangen. Auch die Zahl der Mangelernährten verringerte sich in einem ähnlichen Zeitraum um 40 Millionen, sie beträgt aber immer noch mehr als 800 Millionen. Daß Fortschritte erzielt werden können und bereits wurden, steht für Annan außer Frage. So riesig die Schwierigkeiten auch anmuten mögen, schimmert als tragender Gedanke durch jedes Kapitel, unlösbar seien sie nicht, dazu bedürfe es aber gehöriger zusätzlicher Anstrengungen.

Zunächst seien die Länder selbst gefordert, die vielen Aktionspläne umzusetzen und ihre Staaten entsprechend umzurüsten. Sie sollten vor allem solche wirtschaftlichen und sozialen Initiativen unterstützen, die sich auf die Armutsmin-

derung konzentrierten. Sie sollten stärker in soziale Grunddienste investieren und Kapazitäten aufbauen, um Armut in all ihren Formen überhaupt zu erkennen und zu analysieren. Um Unter- und Mangelernährung zu bekämpfen, empfiehlt der Generalsekretär den Staaten zudem, mit Vorrang die Kleinbauern zu unterstützen. Bei der Aufzählung der »möglichen weiterführenden Strategien«, die jeder Zustandsbeschreibung folgen, wird schnell klar, daß auch die Rezepte nicht neu sind. Die Forderung nach stärkerer Unterstützung für soziale Grunddienste ist spätestens auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen Allgemeint geworden.

Aber die Änderung einheimischer Rahmenbedingungen und die Mobilisierung inländischer Ressourcen – »das Fundament jeder selbsttragenden Entwicklung« – wird allein nicht ausreichen. Ausländisches Kapital könne, so schreibt Annan, eine wertvolle Ergänzung darstellen. Allerdings verteilen sich die Kapitalströme sehr unterschiedlich über den Globus. Obwohl die ausländischen Direktinvestitionen zwischen 1990 und 1999 von 200 auf 884 Mrd Dollar gestiegen seien, profitierten nicht alle Staaten und Regionen gleichermaßen davon. »In Länder, in denen Konflikte herrschen oder die nicht über ein attraktives Investitionsklima verfügen, fließen weniger ausländische Direktinvestitionen.« Außerdem könne solches Geld die Armut nicht mindern, aber eine wichtige Rolle bei der Förderung des Wachstums spielen.

Entscheidend sei nach wie vor die öffentliche Entwicklungshilfe, vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder, denen es an der nötigen Infrastruktur mangle, um Privatkapital anzuziehen. Die internationalen Zuwendungen aus staatlicher Hand sind zwischen 1994 und 1999 netto von 58,5 auf 48,5 Mrd Dollar gesunken. »Dieser Rückgang erfolgte in einer Zeit, in der die öffentliche Entwicklungshilfe eigentlich hätte beträchtlich ansteigen müssen, wenn man bedenkt, daß in einer Reihe großer Konferenzen der Vereinten Nationen eine klare programmatische Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit gelegt wurde.« Annan fordert daher noch einmal nachdrücklich, die schon vor Jahrzehnten vereinbarte Zielvorgabe, 0,7 vH des Bruttosozialprodukts der Industrieländer für diesen Zweck bereitzustellen, endlich zu verwirklichen. Außerdem empfiehlt er den ungehinderten Zugang der Produkte der Entwicklungsländer zu den Märkten der reichen Länder; die Politik der Schuldenerleichterung sei voranzutreiben. Die bisherige Entwicklungshilfe müsse jedenfalls »erheblich aufgestockt« werden, um die für 2015 gesteckten Ziele erreichen zu können.

III. Ein zweites besonders bedeutendes Kapitel unter den neun Teilen des Berichts stellen die Ausführungen zu »Frieden, Sicherheit, Abrüstung« dar. Angesichts der Geschehnisse vom 11. September erhält dieser Abschnitt eine ganz neue Bedeutung. Denn darin fordert Annan schon zu Anfang dazu auf, »konzertierte Maß-

nahmen gegen den internationalen Terrorismus zu ergreifen« und den diesbezüglichen Übereinkünften möglichst bald beizutreten. Zwölf Übereinkommen und Protokolle sowie zahlreiche Erklärungen seien zu diesem Thema bereits verabschiedet worden.

Wie beim Terrorismus fordert Annan die Mitgliedstaaten auf, insgesamt der Herrschaft des Rechts zu folgen. Mehr als 500 wichtige multilaterale Rechtsinstrumente befänden sich in seiner Obhut; 429 davon seien in Kraft. »Sie decken das gesamte Spektrum menschlicher Interaktionen ab, von den Menschenrechten bis hin zur Nutzung des Weltraums.« Das Römische Statut zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs zu ratifizieren, legt Annan den Vertretern der Mitgliedstaaten ebenfalls sehr ans Herz. Der Strafgerichtshof könnte, worauf der Generalsekretär aus offensichtlichen Gründen noch nicht hinzuweisen vermochte, eines Tages auch die Instanz sein, die international gesuchte Terroristen zur Verantwortung zieht.

Ebenfalls von – unabsichtlich hoher – aktueller Bedeutung ist Annans Kapitel über die Abrüstungsbemühungen im Rahmen der Vereinten Nationen. Seit Jahren stecken die Verhandlungen auf nahezu allen Ebenen fest. Erst im Sommer wandten sich die Vereinigten Staaten gegen ein Zusatzprotokoll zum B-Waffen-Übereinkommen von 1972. Damals hatte man mangels Übereinstimmung auf jedes Kontrollregime verzichtet. Diesen Mangel versuchten Diplomaten in den vergangenen fünf Jahren zu beheben; bisher mit wenig Erfolg, weil einige maßgebliche Staaten, so die USA, keine Kontrollen auf ihrem Territorium zulassen wollen. Auch der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen ist immer noch nicht in Kraft getreten. Bisher haben ihn nur drei der fünf ursprünglichen Kernwaffenstaaten ratifiziert; China und die USA fehlen ebenso wie die neuen Atomwaffenbesitzer Indien und Pakistan. Auch hier mahnt Annan zur möglichst schnellen Ratifikation durch die entsprechenden Staaten. Obwohl der Kalte Krieg längst vorüber ist, steigen die weltweiten Militärausgaben weiterhin an. »1998 beliefen sie sich auf 762 Milliarden Dollar, und im Jahr 2000 wurden etwa 800 Milliarden Dollar für Massenvernichtungswaffen, konventionelle Waffen, Forschung und Entwicklung sowie für Personalkosten ausgegeben. Die Beträge liegen in Wahrheit wohl noch höher, da für eine Reihe von Ländern keine Angaben vorliegen, darunter auch einige, die derzeit in Konflikte verwickelt sind.« Daß solche Ausgaben nicht nur Gelder binden, die auf sozialem Gebiet eingesetzt werden könnten, sondern auch immer wieder Konflikte anregen, muß der Generalsekretär gar nicht mehr eigens erwähnen – er betrachtet diesen Schluß vermutlich als Selbstverständlichkeit.

Alles in allem ist Annans »Kompaß« eine übersichtlich strukturierte und flüssig lesbare Darlegung; die Wegbeschreibung folgt den Abschnitten der Millenniums-Erklärung. Im Anhang sind die Zielvorgaben noch einmal übersichtlich dargestellt und mit Indikatoren wie dem »Armutslückenverhältnis (Armutsinzidenz x Armutstiefe)« versehen. Überraschungen enthält der Bericht höchstens im Detail, Zahlen, die

noch nicht allgemein bekannt waren, wie etwa die erwähnten zu den Rüstungsausgaben. Insgesamt bietet er aber wenig Neues. Die meisten Zusammenhänge sind einem längst vertraut. Annan geht es offensichtlich darum, die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen zu erinnern, sie ihnen immer wieder ins Stammbuch zu schreiben. Deshalb wird es in Zukunft jedes Jahr eine kurze Bilanz geben – und alle fünf Jahre einen umfassenden Sachstandsbericht. □

Wirtschaft und Entwicklung

›Istanbul + 5‹

MANFRED KONUKIEWITZ

Menschliche Siedlungen: Sondertagung der Generalversammlung – Beteiligung der Kommunen – Prozedurale Innovation durch ›themenbezogenen Ausschuß‹ – Recht auf angemessene Unterkunft – Überprüfungsaufgabe unerledigt

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1996 S. 219f. fort.)

Ein globales Aktionsprogramm für eine bessere Wohnungsverorgung sowie für eine nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung wurde vor fünf Jahren in Istanbul in Gestalt der ›Habitat-Agenda‹ vereinbart. Im Juni 1996 fand dort die zweite Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen – auch bekannt als ›Habitat II‹ – statt. Die erste Konferenz wurde 20 Jahre zuvor in Vancouver/Kanada abgehalten (vgl. VN 4/1976 S. 123f.); sie war seinerzeit – vor Gründung des Zentrums der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen, des UNCHS (Habitat) als Spezialorgan der UN – vom UNEP vorbereitet worden.

Die Habitat-Agenda von Istanbul machte sich die Generalversammlung mit ihrer Resolution 51/177 am 16. Dezember 1996 zu eigen; somit stellt sie eine politische Berufungsgrundlage dar. Eines der wenigen greifbaren Ergebnisse der Konferenz von Istanbul war die Entscheidung, nach fünf Jahren im UN-Rahmen eine Bilanz des Erreichten zu ziehen. Dies geschah vom 6. bis 8. Juni 2001 in New York auf der *Sondertagung der Generalversammlung zur Gesamtüberprüfung und -bewertung der Umsetzung der Habitat-Agenda*. Diese 25. Sondergeneralversammlung in der Geschichte der Vereinten Nationen verabschiedete die ›Erklärung über Städte und andere menschliche Siedlungen im neuen Jahrtausend‹, mit der die im lokalen, nationalen und globalen Rahmen erreichten Ergebnisse gewürdigt, die Defizite analysiert sowie die Schwerpunkte für die weitere Umsetzung identifiziert werden.

I. Im Plenum dieser Sondergeneralversammlung äußerten sich Vertreter von mehr als 130 Staaten zum jeweiligen Stand der Umsetzung der Habitat-Agenda. Sie griffen zumeist auf ihre Länderberichte zurück und stellten häufig gleichzeitig die künftigen nationalen Schwer-

punkte dar. Die Reden stimmten im eindeutigen Bekenntnis zu den in der Habitat-Agenda enthaltenen gemeinsamen Verpflichtungen und zur weiteren Umsetzung des Aktionsprogramms von 1996 überein. Darüber hinaus standen in den Erklärungen Forderungen nach Ausgleich des Nord-Süd-Gefälles, nach weiterer finanzieller Unterstützung der Entwicklungsländer und nach Berücksichtigung nationaler Besonderheiten sowie der Ruf nach einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Vordergrund.

Besonderes Merkmal dieser Sondertagung der Generalversammlung war die starke Beteiligung der Kommunen, die bei den Vereinten Nationen sonst eher am Rande stehen. Generalsekretär Kofi Annan sprach anschließend von der »größten Versammlung der Gemeinden«, die je bei den UN stattgefunden habe. Vor Beginn der Sondergeneralversammlung konnten die Kommunen, repräsentiert durch eine große Zahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, dem Generalsekretär und den Delegationen ihre Erwartungen an die Weltorganisation vortragen. Aus Deutschland nahmen neben anderen die Oberbürgermeisterinnen Bärbel Dieckmann und Rosemarie Wilcken aus Bonn respektive Wismar sowie Oberbürgermeister Rolf Böhme aus Freiburg an diesem ›Tag der Gemeinden‹ sowie an der Tagung selbst teil.

Kern der Aussage der kommunalen Vertreter und ihres Weltverbandes (World Association of Cities and Local Authorities Coordination, WACLAC) war, daß eine Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben sowie eine bürgernahe kommunale Politik und Verwaltung eine entscheidende Voraussetzung für die Lösung der Entwicklungsprobleme (Armut, Kriminalität, fehlende Infrastruktur, ungesunde Lebens- und Umweltbedingungen) insbesondere in den Städten sind. Diese Botschaft war vor allem in der von der Bundesregierung ausgerichteten ›Weltkonferenz über die Zukunft der Städte‹ (Urban 21) im Juli 2000 in Berlin vorgetragen worden.

Eine Neuerung für die Verfahren der Vereinten Nationen stellte die Arbeit des ›themenbezogenen Ausschusses‹ dar. In diesem Gremium wurden von den Delegierten Schwerpunktthemen der Habitat-Agenda aufgegriffen und anhand von 16 praktischen Beispielen erörtert. Die Präsentationen widmeten sich hauptsächlich den beiden Themen ›angemessene Unterkunft für alle‹ und ›nachhaltige menschliche Siedlungen in einer städtisch geprägten Welt‹. Die Vertreter der Entwicklungsländer nutzten ihre Präsentation hauptsächlich dazu, auf den Bedarf an städtischer Infrastruktur und auf Defizite der internationalen Entwicklungspolitik aufmerksam zu machen. Die Beispiele aus den Industrieländern widmeten sich dagegen hauptsächlich dem Umweltschutz in der Stadt- und Siedlungsentwicklung. Diese unterschiedlichen Schwerpunkte spiegeln die Bandbreite der Sorgen wider, denen sich die für die Stadtentwicklung Verantwortlichen in Nord und Süd gegenübersehen. Zu erkennen war, daß sich die globale Agenda im Vergleich zu 1996 deutlich weg von den Umweltfragen der Stadtentwicklung (die in den Industrieländern im Vordergrund stehen) zu den Entwicklungsaufgaben in der Dritten Welt hin bewegt hat. Dies war bereits erkennbar, als die Generalversammlung der Vereinten Natio-