

# 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 • WTO • IAEA • WTO • CTBTO • OPCW • UNRWA • UNITAR • UNICEF •  
UNHCR • WFP • UNCTAD • UNDP • UNFPA • UNV • UNU • UNEP • INSTRAW • UNHSP • ECE • ESCAP •  
ECLAC • ECA • ESCWA • CERD • CCPR • CEDAW • CESCR • CAT • CAAS • CRC • CMW • UNTSO •  
UNMOGIP • UNFICYP • UNDOF • UNIFIL • MINURSO • UNOMIG • UNMIK •  
UNAMSIL • MONUC • UNMEE • UNMISSET • UNMIL • UNOCI • MINUSTAH • ONUB



Nomos

6'05

# VEREINTE NATIONEN

53. Jahrgang

Dezember 2005

Heft 6

*Sabine von Schorlemer*

Kulturpolitik im Völkerrecht verankert

Das neue UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt ..... 217

Interview mit *Mark Pieth*

Mitglied der Unabhängigen Untersuchungskommission für das Programm

›Öl-für-Lebensmittel‹

›Die UN waren schlicht überfordert‹ ..... 224

*Claudia Decker*

Zehn Jahre Welthandelsorganisation

Ein Grund zum Feiern ..... 226

*Louis Emmerij · Richard Jolly · Thomas G. Weiss*

Der Zeit voraus

60 Jahre UN-Ideengeschichte ..... 232

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

### Berichte · Nachrichten · Meinungen

*Friederike Bauer* Kein gutes Jahr (Bericht des Generalsekretärs) ..... 235

*Birgit Schlütter* Minderheiten in ihren Rechten bedroht (Sozialpakt) ..... 236

*Stefanie Lux* Benachteiligung im Arbeitsleben (Frauenrechtsausschuß) ..... 239

*Stefanie Lux* Kinder stärker gesetzlich abgesichert (Rechte des Kindes) ..... 241

*Elke Winter* Richtlinien für Berichte (Anti-Folter-Ausschuß) ..... 244

### Buchbesprechung

*Ekkehard Griep* Forster: Nation Building durch die internationale Gemeinschaft ..... 246

**Jahresinhaltsverzeichnis 2005** ..... 247

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), Berlin.

Redaktion: Anja Papenfuß (V.i.S.d.P.), Monique Lehmann

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

☎ (030) 25 93 75-10; Telefax: (030) 25 93 75-29, E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden,

☎ (072 21) 21 04-0; Telefax: (072 21) 21 04-27.

Erscheinungsweise: zweimonatlich.

Bestellungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 45,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: Euro 9,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, ☎ (072 21) 21 04-39, Telefax: (072 21) 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de sowie der Buchhandel; 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.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123 Bonn, ☎ (02 28) 9 78 98-10, Telefax (02 28) 9 78 98-20, E-Mail: roos@sales-friendly.de

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.

Dieser Ausgabe liegt eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, bei.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht,  
Bürgermeister der Stadt Quedlinburg

Dr. Fredo Dannenbring

Bärbel Dieckmann,  
Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn

Hans Eichel, MdB

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer, MdB

Dr. Carl-August Fleischhauer †

Dr. Walter Gehlhoff †

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten,  
Leiter des Katholischen Büros Berlin

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert, DaimlerChrysler AG

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Walter Lewalter

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers, Beauftragter der  
Evangelischen Kirche bei der Bundesregierung

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB,  
Bundesministerin für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Präsident  
des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Dr. Christoph Zöpel, Bochum (Vorsitzender)

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg  
(Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep, München  
(Stellvertretender Vorsitzender)

Wilfried Koschorreck †  
(Schatzmeister)

Kai Ahlborn, Erfurt

Wolfgang Ehrhart, Bonn

Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Jena

Armin Laschet,  
Minister für Generationen, Familie, Frauen und Inte-  
gration des Landes Nordrhein-Westfalen, Aachen

Christoph Moosbauer, München

Dr. Wolfgang Münch, Ornex

Winfried Nachtwei, MdB, Münster

Prof. Dr. Thomas Risse, Berlin

Landesverbände:

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Ekkehard Griep  
Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb  
Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Tobias Greilich  
Vorsitzender, Landesverband Hessen

Generalsekretariat:

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

☎ (030) 25 93 75-0; Telefax: (030) 25 93 75-29

E-Mail: info@dgvn.de

Internet: www.dgvn.de

# Kulturpolitik im Völkerrecht verankert

Das neue UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt

SABINE VON SCHORLEMER

*Nach nur zweijähriger Verhandlungsdauer hat die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) am 20. Oktober 2005 auf ihrer 33. Generalkonferenz das Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Ausdrucksformen<sup>1</sup> mit überwältigender Mehrheit<sup>2</sup> verabschiedet. Das Übereinkommen soll Bedingungen schaffen, die innerhalb des geltenden Rechts zur Bewahrung der kulturellen Vielfalt beitragen. Dabei geht es um nicht weniger als die Frage nach den Möglichkeiten zur Bewahrung der kulturellen Vielfalt unter den Rahmenbedingungen von Globalisierung und Freihandel. Wie UNESCO-Generaldirektor Koïchiro Matsuura es formulierte, sind die neuen Normen auch ein Beitrag der UNESCO, die ›Spielregeln‹ der Globalisierung (neu) zu definieren.*

Der Einsatz für die kulturelle Vielfalt ist als ein Teil des globalen Kampfes gegen die Homogenisierung und Kommerzialisierung der Kultur und für die Schaffung eines besseren Gleichgewichts zwischen Handel und Kultur anzusehen. Hintergrund ist ein Zielkonflikt zwischen einer ›marktnahen‹ Betrachtungsweise, die in kulturellen Dienstleistungen normale Waren sieht sowie den weltweiten Abbau von Handelsschranken anstrebt und der entgegengesetzten Sichtweise, welche die Doppelnatur kultureller Güter und Dienstleistungen (einerseits Wirtschaftsgut, andererseits öffentliches Kulturgut beziehungsweise Träger von Identitäten, Werten und Bedeutung) unterstreicht und auf Instrumente der Kulturförderung setzt.

Die UNESCO, deren Verfassung hervorhebt, daß die »weite Verbreitung von Kultur« für die Würde des Menschen unerlässlich ist,<sup>3</sup> strebt an, einen Beitrag zur Beilegung dieses Zielkonflikts zu leisten. Mit dem neuen völkerrechtlichen Abkommen wird versucht, in Zeiten der weltweiten Globalisierung der dramatischen Nivellierung des kulturellen Angebots durch finanzstarke Kulturindustrien, vor allem aus den USA, entgegenzuwirken. Kulturelle Vielfalt ermöglicht Menschen nicht nur, kulturelle Erzeugnisse und Kunstformen anderer Länder und Kulturen kennenzulernen, sondern sie auch zu importieren und zu nutzen. So ist die Kulturwirtschaft inzwischen ein Produktionssektor mit hohen Wachstumsraten. Allein zwischen 1980 und 1998 hat sich das jährliche Handelsvolumen mit Druckerzeugnissen, Literatur, Musik, bildender Kunst, Kino, Fotografie, Radio, Fernsehen und Spielen vervierfacht – von 95 340 Millionen Dollar auf 387 972 Millionen Dollar – Tendenz steigend.<sup>4</sup> Bei den auf dem Grundsatz der fortschreitenden Liberalisierung auch in Zukunft fortgesetzten Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) zum *Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)* sollen deshalb die Besonderheiten des Kulturbereichs angemessen berücksichtigt werden.

Die UNESCO sieht sich aber auch in besonderer Verantwortung für das reiche Kulturerbe zahlreicher Entwicklungsländer. In vielen nicht-europäischen Ländern und jenen Teilen der Welt, die an chronischer Armut leiden, ist das Bedürfnis zur Bewahrung der soziokulturellen Dimension besonders ausgeprägt. Ein reiches Kulturerbe wird hier in unlösbarem Zusammenhang mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes sowie der kulturellen Identität der Gesellschaft gesehen.<sup>5</sup> Oft wird auch die Besorgnis geäußert, daß die soziale und kulturelle Wandlungsfähigkeit von Gesellschaften im Zeitalter rascher wirtschaftlicher Transformationsprozesse überfordert werden könnte, weswegen kulturelle Eigenheiten und Traditionen der Gesellschaften eines besonderen Schutzes bedürften.<sup>6</sup>

*Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer, geb. 1959, lehrt Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden. Sie war Mitglied der Expertenkommission zur Ausarbeitung des Übereinkommens und Mitglied der Deutschen Delegation zur 33. UNESCO-Generalkonferenz.*



Im Kern geht es beim UNESCO-Übereinkommen um das Verhältnis zwischen ›Markt‹ und ›Staat‹ sowie um das Verhältnis zwischen Kulturindustrie und Kulturpolitik. Das neue Übereinkommen spiegelt die Entschlossenheit wider, nationale Kulturpolitiken und -maßnahmen zu legitimieren, damit diese künftig nicht als handelspolitisch unerwünschte Diskriminierung eingestuft werden. Darunter fallen steuerliche Maßnahmen, Quotenregelung bei Film, Fernsehen und Radio, Besitz von Kultureinrichtungen, Zuschüsse für Theater, Filmförderung, Unterhalt von Orchestern und ähnliches. Zugleich soll die internationale Kulturkooperation gefördert werden, um so den Erfordernissen des Schutzes und der Förderung der kulturellen Vielfalt Rechnung zu tragen.

Den UNESCO-Mitgliedstaaten gelang es im Laufe von nur ein paar Monaten, einen substantiellen Text zu erstellen, mit dem nicht nur in völkerrechtlicher Hinsicht Neuland betreten wird, sondern der auch wegweisend für die Sicherung eines vielfältigen Kulturangebots durch lokale, regionale und nationale Akteure im 21. Jahrhundert sein wird. Das ist Rekordzeit, verglichen mit anderen UN-Übereinkommen, die oft erst nach jahrelangen Verhandlungen zustande kommen.

Im folgenden soll gefragt werden, welche Umstände die rasche Verabschiedung des Übereinkommens zum Schutz der kulturellen Vielfalt ermöglichten. Dazu soll der Entstehungshintergrund des Abkommens, die Rolle der verschiedenen Akteure – Experten, Zivilgesellschaft, internationale Organisationen und Europäische Union – und die Inhalte des Übereinkommens skizziert sowie abschließend ein Ausblick gegeben werden.

Dabei wird deutlich werden, daß vor allem folgende fünf Faktoren zur raschen Verabschiedung des Übereinkommens beitrugen: erstens, der auf Konsens angelegte Vorentwurf der unabhängigen Experten; zweitens, die exzellente Federführung der UNESCO und der von ihr rigoros verfolgte enge Zeitplan; drittens, die straffe Verhandlungsführung des Vorsitzenden der Konferenz; viertens, die Flexibilität und konstruktive Mitarbeit der Entwicklungsländer und fünftens die erfolgreiche EU-Koordination.

## Vorgeschichte

Im Anschluß an die Weltdekade für kulturelle Entwicklung (1988–1997) hatte der Aktionsplan der Stockholmer UNESCO-Weltkulturkonferenz von 1998 die an die Staaten gerichtete Empfehlung formuliert: für »die Auffassung zu werben, daß der Unterschied zwischen kulturellen Gütern und Dienstleistungen einerseits und sonstigen kommerziellen Gütern andererseits voll anerkannt wird und daß

jene entsprechend anders zu behandeln sind«. <sup>7</sup> Die Einsicht begann sich durchzusetzen, daß kulturelle Güter und Dienstleistungen »keine beliebigen Waren wie Kaffee, Schuhe oder leere Videokassetten sind«, <sup>8</sup> sondern »Träger von Identität, Wertvorstellungen und Sinngehalt«, wie es das neue Übereinkommen inzwischen in Art. 1 (g) prägnant formuliert. Im Anschluß an die Stockholmer Debatte wurde 1998 auf Initiative der kanadischen Kulturministerin das informelle Netzwerk der Kulturminister und -ministerinnen (International Network on Cultural Policy – INCP) gegründet, das derzeit 66 Teilnehmer hat. Obgleich eher als lockerer Zusammenschluß organisiert, wurde es zur treibenden Kraft für den Abschluß des Übereinkommens.

Nachdem der Europarat am 7. Dezember 2000 eine rechtlich nicht bindende Erklärung zur kulturellen Vielfalt angenommen hatte, in der die Bedeutung einer Kultur- und Medienpolitik als notwendige Ergänzung zur Handelspolitik hervorgehoben sowie die Rolle des öffentlichen Rundfunks für kulturelle Vielfalt betont worden war <sup>9</sup>, gelang es den UNESCO-Mitgliedstaaten ein Jahr später, die *Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt* <sup>10</sup> zu verabschieden. Parallel dazu wurde von den damals 188 Mitgliedstaaten ein Aktionsplan zur Umsetzung der in der Erklärung formulierten Grundsätze verabschiedet, der die Absicht der Mitgliedstaaten bekräftigte, sich künftig mit der Zweckmäßigkeit eines völkerrechtlichen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt zu befassen.

Auf seiner 166. Sitzung im April 2003 beschloß der UNESCO-Exekutivrat schließlich, die 32. Generalkonferenz möge über die Rechtsnatur des neuen Instruments und das weitere Vorgehen befinden. Im Ergebnis kam per Akklamation am 17. Oktober 2003 eine Resolution zustande, die den Generaldirektor aufforderte, einen vorläufigen Bericht und einen ersten Entwurf für ein Übereinkommen zum Schutz der »kulturellen Inhalte und künstlerischen Ausdrucksformen« zu erstellen. <sup>11</sup> Es wurde somit grünes Licht für die Ausarbeitung eines rechtlich bindenden Abkommens gegeben, nachdem Formulierungsvorschläge der USA – deutlichere Bezugnahme auf Menschenrechte – berücksichtigt worden waren und so die Kontroverse mit Frankreich und anderen Mitgliedstaaten (vorübergehend) beigelegt werden konnte.

## Der Vorentwurf

Es war die Entscheidung des UNESCO-Generaldirektors Matsuura im Dezember 2003, 15 *ad personam* bestellte Experten, darunter die Verfasserin, nach Paris einzuberufen und sie mit der Erstellung eines Vorentwurfs für ein Übereinkommen zu betrauen.

Nach gewissen Anlaufschwierigkeiten in der ersten Sitzung (17.–20. Dezember 2003) gewannen die Verhandlungen in der Folgezeit enorm an Schwung. Bereits auf der zweiten Expertensitzung vom 30. März bis 3. April 2004 zeichneten sich die Umrisse des späteren Übereinkommens ab. <sup>12</sup> Im Juni 2004 konnte man dem UNESCO-Generaldirektor einen Textentwurf übergeben, den dieser im wesentlichen unverändert übernahm und einen Monat später, im Juli 2004, der Öffentlichkeit vorstellte: der sogenannte »Matsuura-Entwurf«. <sup>13</sup>

Dieser in sechs Kapitel unterteilte Vorentwurf enthielt einen Text mit Präambel, 34 Artikeln sowie vier Anhängen. Nicht nur was die Gliederung, sondern auch was den Inhalt angeht, wies der Vorentwurf der unabhängigen Experten bereits große Ähnlichkeit mit dem endgültigen Text auf. Allerdings wurden in den anschließenden Regierungsverhandlungen noch verschiedene Bestimmungen modifiziert oder auch gestrichen. <sup>14</sup>

Als wichtigste Eckpfeiler des künftigen Übereinkommens wurden formuliert:

- die Anerkennung der Bestimmungen zum *Menschenrechtsschutz*, einschließlich der persönlichen Freiheit zur Wahl der künstlerisch-

kulturellen Ausdrucksform sowie dem Recht auf freien Zugang zu und Teilhabe an Kultur;

- die Anerkennung der *Doppelnatur* von Kulturgütern und -dienstleistungen, die zum einen »Handelsware« und zum anderen Träger von Identität, Wertvorstellungen und Sinngehalten sind;
- das Recht aller Staaten auf eine *eigenständige Kulturpolitik*, damit die Regierungen aktiv ihre Verantwortung zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt wahrnehmen;
- die Verpflichtung zur *internationalen Kooperation* mit verbindlichen Regelungen für den Austausch von kulturellen Erzeugnissen, mit dem Ziel, einen umfassenderen und ausgewogeneren Kulturaustausch zwischen den Ländern zu fördern und tragfähige Märkte zu entwickeln;
- *Vorzugsbehandlung* für Künstler und andere Kunstschaffende sowie für Kulturgüter und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern;
- die Entwicklung von *innovativen Partnerschaften* zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor;
- ein Mechanismus zur *Beobachtung* der weltweiten Situation der kulturellen Vielfalt;
- die Betonung der Rolle der *Zivilgesellschaft*;
- ein verbindlicher *Streitschlichtungsmechanismus*.

Die Experten hatten auch vorgeschlagen, den Titel des Übereinkommens »Protection of Cultural Contents and Artistic Expressions« um die Komponente der Förderung (promotion) zu erweitern, woran insbesondere den Entwicklungsländern gelegen war. Zugleich wurde eine Konzentration auf jene kulturellen Erzeugnisse vorgenommen, deren Behandlung sich im Konflikt mit dem GATT und GATS-Recht befindet (cultural expressions). So lautet der auch von den Regierungen gebilligte Expertenvorschlag »Protection and Promotion of Cultural Expressions«.

Die Reaktion auf den (von der unabhängigen Expertengruppe erstellten) »Matsuura-Entwurf« auf der ersten, im September 2004 einberufenen Regierungskonferenz in Paris war positiv. Die Staatenvertreter bezeichneten die Vorarbeiten durchweg als eine gute, ja sehr gute Arbeitsgrundlage, was in der Fachwelt nicht zu Unrecht als »Mirakel« bezeichnet wurde. <sup>15</sup> Wie die Erfahrung zeigt, verschwinden nicht wenige von Experten erstellte Texte nach angemessener Würdigung in den Tiefen der Schubladen, oder die Regierungen sind unzufrieden und lassen eigene Entwürfe anfertigen. Hier jedoch konnten die Regierungsverhandlungen auf einem brauchbaren Rechtstext aufbauen.

## Die Mitwirkung Deutschlands

Das Zustandekommen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz der kulturellen Vielfalt wäre in der Kürze der Zeit ohne die enge deutsch-französische Zusammenarbeit kaum denkbar gewesen. Bundeskanzler Gerhard Schröder und Staatspräsident Jacques Chirac hatten sich in ihrer gemeinsamen Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags im Januar 2003 für ein verbindliches Rechtsinstrument der UNESCO zum Schutz der kulturellen Vielfalt ausgesprochen und damit das Kodifikationsprojekt zur »Chefsache« erklärt. Ein Dreivierteljahr später, im Herbst 2003, waren es diese beiden Länder, die einen entsprechenden Antrag an den UNESCO-Exekutivrat miteinbrachten.

Der deutschen Grundposition entspricht es, die Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Kulturpolitik mit allen Instrumenten und Mechanismen auch im Rahmen der wirtschaftlichen Liberalisierung zu erhalten, da nur so die Vielfalt der Kulturlandschaften zu garantieren sei. <sup>16</sup> Auf der 32. Generalkonferenz im Jahr 2003 hatte der deutsche Vertreter, Botschafter Hans-Heinrich Wrede, darauf hingewiesen, daß in Deutschland ein breiter Konsens zwischen Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft bestehe, dem Staat eine besondere Verantwor-

tung für die sensiblen Bereiche von Kultur und Bildung zuzubilligen. Auch der am 23. September 2004, also mit Beginn der UNESCO-Verhandlungen auf Regierungsebene, gefaßte Plenarbeschuß des Deutschen Bundestages<sup>17</sup> brachte zum Ausdruck, daß der Erhalt des kulturpolitischen Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten angesichts des fortschreitenden Liberalisierungsdrucks und der zunehmenden Globalisierung eine vorrangige Aufgabe sein müsse. Ausdrücklich wurde hervorgehoben, daß die UNESCO das geeignete Forum sei, um die zur Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt erforderlichen Maßnahmen zu behandeln.

Unter der Federführung des Auswärtigen Amtes wurden mit Beginn der Regierungsverhandlungen im September 2004 mehrere Ressortbesprechungen mit den beteiligten Ministerien durchgeführt. Diese eröffneten die Möglichkeit, unter Teilnahme von Delegationsmitgliedern, Einzelheiten der deutschen Verhandlungsposition zu besprechen und trugen entscheidend zur konstruktiven Verhandlungslinie der deutschen Delegation in Paris bei.

Dort gelang es ihr, überraschend durchsetzungsstark zu operieren. Die personelle Kontinuität<sup>18</sup> mag sich dabei als Vorteil erwiesen haben. So konnten sogar jene deutschen Positionen in die letzte Fassung des Übereinkommens eingebracht werden, die einer Mehrheit von UNESCO-Mitgliedstaaten nur schwer zu vermitteln waren. Dazu gehören: die Relevanz öffentlicher Kultureinrichtungen – insbesondere öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten –, die Bedeutung der Medienvielfalt, freiwillige Beiträge statt Pflichtbeiträge zu den von einer Mehrheit der Staaten gewünschten Fonds sowie der Erhalt eines Streitschlichtungssystems. Auch die Bezugnahme des Übereinkommens auf das Individuum schützende Menschenrechte im Gegensatz zu der von vielen Staaten (auch einigen EU-Staaten) favorisierten Bezugnahme auf Gruppenrechte gehört zu den erfolgreich durchgesetzten Petita der deutschen Verhandlungsposition.

## Beratungen mit internationalen Organisationen

Der Konsultationsprozeß mit internationalen, vor allem aber nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) zählt inzwischen zu den maßgeblichen Faktoren für den Erfolg völkerrechtlicher Kodifikationsarbeiten. Im Fall des neuen Übereinkommens wurde eine Koordinierung mit anderen Organisationen auch deshalb erforderlich, weil hier ein programmatischer Zielkonflikt zwischen den Bestimmungen des neuen UNESCO-Abkommens und den auf Handelsliberalisierung zielenden Rechtsvorschriften besteht.

Die 32. UNESCO-Generalkonferenz im Herbst 2003 hatte deshalb Generaldirektor Matsuura aufgefordert, im Prozeß der Ausarbeitung die Abstimmung mit der Welthandelsorganisation (WTO), der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) zu suchen. Nachdem der im Juli 2004 vorgelegte ›Matsuura-Vorentwurf‹ von der ersten Regierungskonferenz im September 2004 gebilligt worden war, wurde dieser der WTO mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet.

Die WTO-Stellungnahme erfolgte, später als erwartet, erst am 17. Januar 2005. Im Ergebnis beschränkte man sich auf die Wiedergabe der Positionen einer informellen Diskussion der Delegationsleiter, die bereits am 11. November 2004 im Beisein der UNESCO-Vertreterin Kátérina Stenou stattgefunden hatte.<sup>19</sup> Es wurde der Wunsch, insbesondere der nichteuropäischen Staaten, sichtbar, keinen neuen formellen Überprüfungsmechanismus zu etablieren, da man befürchtete, ansonsten die Arbeitsbelastung der laufenden Welthandelsrunde (Doha-Runde) nicht mehr zu bewältigen. Die an der Beratung teilnehmenden Delegierten machten deutlich, daß die Verantwortung für die Verhandlungen bei der UNESCO liege. Es sei im Prinzip Aufgabe der Mitgliedstaaten, ihre Verhandlungspositionen auf nationaler Ebene

zu koordinieren, um sicherzustellen, daß das geplante Übereinkommen nicht in Konflikt mit WTO-Recht trete. Daneben drückten einige Delegationen auch Bedenken zu einigen Passagen des ›Matsuura-Entwurfs‹ aus, insbesondere zu den Definitionen, zu den später gestrichenen Schutzmaßnahmen in Dringlichkeitsfällen, zu den Mechanismen der internationalen Koordination und Konsultation, zum Verhältnis des Übereinkommens zu anderen Abkommen sowie zum Streitschlichtungsmechanismus. Für den Fortgang der Pariser Regierungsverhandlungen bedeutete dies, daß man sich zwar des problematischen Verhältnisses zwischen WTO-Regelungen und UNESCO-Bestimmungen bewußt war. Zugleich wuchs jedoch die Zuversicht der Beteiligten, daß die Probleme nicht unüberwindbar seien.

## Die Regierungskonferenzen

Die erste Regierungskonferenz fand vom 20. bis 24. September 2004 unter der Teilnahme von rund 550 Experten aus 132 Mitgliedstaaten in Paris statt. Anwesend waren des weiteren Vertreter des Heiligen Stuhles und Palästinas, von neun internationalen Organisationen (unter anderem UNCTAD, WIPO, UN Permanent Forum on Indigenous Peoples, Europarat, Europäische Gemeinschaft) sowie von 20 NGOs. Verhandlungsgegenstand war der ›Matsuura-Entwurf‹. Für die gesamte Konferenzdauer wurde ein aus dem Vorsitzenden des Plenums, des Südafrikaners, Kader Asmal, und Vertretern aus Litauen, der Republik Korea, Tunesien und St. Lucia bestehendes ›Bureau‹ gebildet. Als Rapporteur fungierte der Kanadier, Artur Wilczynski. Außerdem wurde ein Ausschuß für die Ausarbeitung des Textes eingerichtet. Zum Vorsitzenden des 24 Mitglieder umfassenden Gremiums wurde der Finne Jukka Liedes gewählt. Zusammen mit der Annahme einer Verfahrensordnung<sup>20</sup> waren somit die Grundlagen für die beiden Folgekonferenzen gelegt. Diese sollten dem ehrgeizigen Zeitplan der UNESCO zufolge im Jahr 2005 jeweils zweiwöchig stattfinden, um sicherzustellen, daß das Übereinkommen als Ganzes bereits im Herbst 2005 von der UNESCO-Generalkonferenz verabschiedet werden könne.

Die zweite Regierungskonferenz fand vom 31. Januar bis 11. Februar 2005 statt und verlief deutlich kontroverser. Die extreme Verwässerungs- und Verzögerungstaktik<sup>21</sup> der amerikanischen Delegation hatte im Ergebnis den völligen Zusammenbruch der Tätigkeit des Redaktionsausschusses unter der leider nicht so erfolgreichen Verhandlungsführung des Vorsitzenden Liedes zur Folge. Auch war von Druck zu hören, den die das Übereinkommen kategorisch ablehnenden USA auf Generaldirektor Matsuura ausübten. Schlimme Befürchtungen kamen auf: Würde es den USA gelingen, eine Mehrzahl von Staaten auf ihre Seite zu ziehen und den Verhandlungsprozeß dauerhaft zu blockieren? Waren sie gar deswegen nach knapp 19 Jahren der Abwesenheit (1985–2003) in die UNESCO zurückgekehrt? Tatsächlich konnte das vorgesehene Arbeitspensum, die Erstellung eines redigierten Entwurfstextes, nicht erledigt werden. Die Regierungskonferenz beschloß daher außerplanmäßig, dem Vorsitzenden Asmal das Mandat zu erteilen, den Entwurf in der darauffolgenden sitzungsfreien Zeit fertigzustellen. Mit Unterstützung der UNESCO-Führungsebene gelang es in einem großen Kraftakt, am Heimatort des Vorsitzenden im südafrikanischen Kapstadt, einen solchen Text zu erstellen. Dieses, im folgenden als ›Capetown-Draft‹ betitelte Dokument war zweifelsohne die Voraussetzung für den erfolgreichen weiteren Verlauf des Kodifikationsprojekts.

Auf der dritten Regierungskonferenz vom 23. Mai bis 3. Juni 2005 in Paris wurde der Textentwurf in seine endgültige Form gebracht. Alle Parteien waren dabei zu großen Kompromissen bereit gewesen. So konnte sogar hinsichtlich strittiger Fragen wie denen des Fonds, der Präferenzbehandlung für Entwicklungsländer und der Streitschlichtung ein breiter Konsens gefunden werden. Ein Artikel war für den

Ausgang der Konferenz von entscheidender Bedeutung: Art. 20, vormals Art. 19, des Entwurfs war mit der umstrittenste<sup>22</sup> des ganzen Textes, weil er das Verhältnis des neuen Übereinkommens zu anderen Völkerrechtsverträgen festlegt. Buchstäblich in letzter Minute gelang es, auf der Grundlage eines Kompromißvorschlags von Andorra einen konsensfähigen Wortlaut zu finden.

Mit dem Argument, insbesondere Art. 20 Ziff. 1 habe zur Folge, daß alle anderen Verträge dem UNESCO-Übereinkommen untergeordnet würden, hatten die USA im Vorfeld zu erreichen versucht, daß der UNESCO-Generalkonferenz im Oktober 2005 ein kürzerer Alternativtext vorgelegt werden würde. Damit hatte die amerikanische Delegation zwar keinen Erfolg, doch während der letzten 48 Stunden der Verhandlungen auf der dritten Regierungskonferenz hatten die Delegationen von Argentinien, Australien, Chile, Israel, Japan, Neuseeland und der Türkei offenbar unter dem Eindruck der schwelenden Kontroverse mit den USA kurzfristig Weisungen aus ihren Hauptstädten erhalten, ihrerseits ebenfalls Vorbehalte gegen Art. 20 einzulegen. Zum Konferenzende, dem man mit höchster Spannung entgegensah, hatten die USA ihrerseits einen Vorbehalt gegenüber dem gesamten Vertragstext eingelegt und zudem eine bedauerlicherweise aggressiv gehaltene abschließende Stellungnahme abgegeben. Darin kritisierten sie vehement die Vorgehensweise des Vorsitzenden Asmal und konstatierten, daß der am 30. Juni 2005 verabschiedete Textentwurf das Mandat der UNESCO überschreite. Die Beteiligung der Europäischen Kommission an den Verhandlungen wurde als Beleg für diese Argumentation herangezogen. Auf der anderen Seite verließ die amerikanische Delegation ihrer Hoffnung Ausdruck, daß es noch eine Möglichkeit gebe, »ein der UNESCO würdiges Konsensübereinkommen zu erreichen«. Damit war der Nährboden für die in den folgenden Wochen stattfindende – letztlich jedoch erfolglose – Kampagne zur Neueröffnung der Verhandlungen, insbesondere der Streichung von Art. 20, und zur Verwässerung des Übereinkommens geschaffen.

## Die Rolle der Zivilgesellschaft

NGOs hatten zunächst keinen Zutritt zu den vom Dezember 2003 bis Juni 2004 stattfindenden Sitzungen der am »Matsura-Entwurf« arbeitenden Expertinnen und Experten. Seitens der UNESCO war damals das Bestreben erkennbar, die unabhängigen Experten gegenüber der Öffentlichkeit »abzuschirmen« und in Ruhe arbeiten zu lassen. Das sollte sich mit Beginn der Sitzungen der Regierungsexperten ab September 2004 ändern. Die Führungsspitze der UNESCO legte nunmehr großen Wert auf die Einbeziehung von NGOs und Vertretern der Zivilgesellschaft. Auf der Grundlage der Entscheidung des UNESCO-Exekutivrats<sup>23</sup> waren zahlreiche Einladungen als Beobachter der Konferenz ausgesprochen worden.<sup>24</sup>

Trotz eines Mehrheitsbeschlusses der Mitgliedstaaten, die Sprecher der NGOs zu Wort kommen zu lassen, hatten diese Mühe, sich gegen die stellenweise allzu dominante Verhandlungsführung des Vorsitzenden Asmal durchzusetzen. Ihre Beschwerden teilten sie Asmal in einem offenen Brief vom 1. Februar 2005 mit.<sup>25</sup> Den NGO-Vertretern wurde dank der Unterstützung des UNESCO-Sekretariats schließlich eine Redezeit von zehn bis 15 Minuten am Ende der jeweiligen Verhandlungstage zugestanden. Zu beobachten war, daß die NGOs sich in bezug auf die ihnen gestatteten Interventionen sehr zurückhielten und als Ergebnis von täglichen Koordinierungssitzungen mehrere Interventionen in der Person eines Sprechers bündelten. Viele NGO-Vertreter empfanden die Stellungnahmen jedoch als zu kurz, zumal ihnen am Ende eines langen Tages nur selten die volle Aufmerksamkeit der anwesenden Delegationen zuteil wurde.

Hinsichtlich der Problematik der kulturellen Vielfalt bestand in den Grundeinschätzungen der NGO-Vertreter ein recht breiter Konsens. Dies hing auch mit dem hohen Niveau der internationalen, zivilge-

sellschaftlichen Diskussionen zusammen. Negativ zu Buche schlug allerdings, daß nur wenige Vertreter von NGOs aus Ländern des Südens anwesend waren. Keine Einigung gab es innerhalb der NGO-Gemeinde bei der Frage der Stärkung der Urheberrechte. Obgleich der internationale Handel mit Lizenzen einen deutlichen Bezug zu kulturellen Ausdrucksformen aufweist, wurde diese Frage schließlich auch in den zwischenstaatlichen Verhandlungen ausgespart.<sup>26</sup> Im Anschluß an den auf der dritten Regierungskonferenz erstellten Text vom 3. Juni 2005 wurde von NGO-Seite folglich zum Teil Bedauern geäußert, daß dieser die individuellen Rechte von Kulturschaffenden und Künstlern, vor allem geistige Eigentumsrechte und die Anerkennung ihres rechtlichen Status, zu wenig berücksichtige.<sup>27</sup>

Weltweit wurden zur Unterstützung des Kodifikationsprojekts über 30 nationale Koalitionen zur kulturellen Vielfalt gegründet,<sup>28</sup> darunter auf deutscher Seite die von der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) initiierte »Bundesweite Koalition für Kulturelle Vielfalt«, die in mehreren Sitzungen den gesamten Prozeß der Erarbeitung des Übereinkommens begleitete.<sup>29</sup> Auf diese Weise wurde Künstlern, Wissenschaftlern, Politikern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kulturverbänden und anderen Interessengruppen ein Forum für kritische Diskussionen und Kommentare gegeben.<sup>30</sup> Ein kulturpolitischer Argumentationsleitfaden aus Sicht der nationalen Akteure wurde erstellt, der die zentralen Ziele der Koalition hervorhob.<sup>31</sup> Seitens der DUK wurde festgestellt, daß die Kooperation von Zivilgesellschaft, Parlament, Regierungsexperten und verantwortlichen Ressorts in Deutschland als »beispielhaft« angesehen werden könne.<sup>32</sup>

Seit September 2004 wirkt die »Bundesweite Koalition für Kulturelle Vielfalt« außerdem in dem von der französischen und kanadischen Koalition koordinierten internationalen Liaisonkomitee der verschiedenen Koalitionen für Kulturelle Vielfalt mit. Auch ein Zusammenschluß nationaler Netzwerke ist zu beobachten: so haben sich im April 2005 die Koalitionen unter anderem aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, die Slowakei und Spanien zu einer neuen Allianz zusammengeschlossen. Diese Allianz Europäischer Koalitionen für Kulturelle Vielfalt (European Coalitions for Cultural Diversity) haben sich zum Ziel gesetzt, europäische Einrichtungen und Regierungen in Fragen der kulturellen Vielfalt zu beraten.

## Die Rolle der EU

Die Europäische Union spielte schon im Vorfeld der Ausarbeitung des Übereinkommens eine Rolle. Bereits im Jahr 2003 hat die Europäische Kommission in einer Mitteilung die Frage der Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt aufgegriffen und festgestellt, daß die Entwicklung eines solchen wichtig und sinnvoll sei.<sup>33</sup> Die von der Kommission vorgeschlagene Einrichtung einer Beobachtungsstelle auf europäischer Ebene wurde jedoch nicht verwirklicht.

Seit dem Abschluß der Vorarbeiten durch die unabhängigen Experten im Juni 2004 hatte die Europäische Union und ihre 25 Mitgliedstaaten den Ausarbeitungsprozeß kritisch-konstruktiv verfolgt. Der »Matsura-Entwurf« wurde von der EU als gute Arbeitsgrundlage bezeichnet, und es wurde deutlich gemacht, daß man diesem seitens der EU höchste Bedeutung beimesse.<sup>34</sup>

Was die Frage der aktiven Mitwirkung der EU vor Ort angeht, so war auf der ersten Regierungskonferenz im September 2004 die Kommission lediglich als Beobachter einer »Regionalorganisation« zugelassen. Zu einer wie auch immer gearteten Mitwirkung von Präsidentschaft und Kommission an den Regierungsverhandlungen kam es nicht. Dies wurde von der deutschen Politik zunächst auch nicht als wünschenswert angesehen. Der Deutsche Bundestag hatte in seinem Beschluß zur »Schaffung eines internationalen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt« vom September 2004<sup>35</sup> noch aus-

drücklich darauf hingewiesen, daß man zwar eine Abstimmung der europäischen Interessen bei den Verhandlungen in der UNESCO als förderlich erachte, die Erteilung eines Mandats an die Kommission durch den Rat der EU in Anbetracht der subsidiären Kompetenzen der EU im Kulturbereich jedoch »nicht gerechtfertigt« sei. Ausdrücklich wurde die Bundesregierung aufgefordert, »das nationale Verhandlungsmandat voll beizubehalten«.<sup>36</sup>

Selbst für Experten verhältnismäßig überraschend war deshalb der am 15. November 2004 auf einer Sitzung der EU-Vertreter in Paris gefaßte Beschluß, die nationalen Stellungnahmen der 25 Mitgliedstaaten, deren Eingang an jenem Tag erwartet wurde, zu einer gemeinsamen Stellungnahme der EU zu bündeln. Zur gleichen Zeit beschloß der EU-Ministerrat für Bildung und Kultur auf seiner Sitzung am 15. und 16. November 2004, der Europäischen Kommission im Namen der Europäischen Gemeinschaft ein Mandat für Verhandlungen im Rahmen des Übereinkommens zu erteilen. Wie das für Bildung und Kultur zuständige Kommissionsmitglied, Viviane Reding, erklärte, werde dieses Mandat der Union erlauben, »bei den Verhandlungen in der UNESCO ihr ganzes Gewicht einzusetzen«.<sup>37</sup> Damit war die Grundlage dafür geschaffen, daß die Europäische Kommission nunmehr im Namen der Europäischen Gemeinschaft an den Verhandlungen in der UNESCO teilnehmen konnte. Um das Vorgehen der EU bei den Regierungsverhandlungen in Paris zu koordinieren, wurde am 28. Januar 2005 ein Verhaltenskodex zwischen dem Ministerrat, den Mitgliedstaaten und der Kommission vereinbart,<sup>38</sup> der ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen EU-Präsidentschaft und Kommission vorsah.

Aufgrund dieser Vereinbarung setzte mit der zweiten Regierungskonferenz im Januar 2005 ein intensiver EU-Konsultationsprozeß ein, in dessen Verlauf sich die Zusammenarbeit der EU-Partner zunehmend verbesserte. Dies war nach gewissen Anlaufschwierigkeiten, die vor allem die angemessene Vertretung der nationalen Interessen aller Delegationsmitglieder betraf, bereits bei der dritten Regierungskonferenz (Mai/Juni 2005) der Fall. Der luxemburgischen Präsidentschaft gelang es, Seite an Seite mit Vertretern der Kommission, die Interessen der 25 Staaten angemessen zu Gehör zu bringen. Im Ergebnis vermochte die EU nicht nur mit einer Stimme zu sprechen und gemeinsam abzustimmen, sondern dieser Stimme auch mehr Gewicht zu verleihen, als dies im Wege der einzelstaatlichen Repräsentation möglich gewesen wäre. Einen Fehlschlag mußte die Europäische Kommission allerdings hinnehmen, als sie unabgestimmt einen Vorstoß zur Einfügung einer sogenannten »disconnection clause« in den Vertragstext unternahm. Diese sollte, ausgehend von dem der Kommission vom Rat erteilten Mandat, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts innerhalb der EU vor den Bestimmungen des Übereinkommens garantieren, wurde aber von den EU-Partnern, darunter auch Deutschland, mehrheitlich abgelehnt.

Für die UNESCO und ihre Mitgliedstaaten war die Vertretung der europäischen Staaten durch Präsidentschaft und Rat ein Novum. Die so erfolgte Rationalisierung der Verhandlungsführung brachte eine nicht unbeträchtliche Zeitersparnis mit sich. Dennoch wurde der freiwillige Verzicht der 25 europäischen Delegationen auf eigene Stellungnahmen im Plenum sowie die aktive Mitwirkung der Kommission im Konferenzplenum von einigen mit einem gewissen »Kopfschütteln« quittiert. Da machte auch der Vorsitzende Asmal keine Ausnahme, pflegte er doch stets die EU-Präsidentschaft als einzelnen Staat (Luxemburg) aufzurufen und bei Abstimmungen gelegentlich (irrtümlich) auch nur als eine Stimme zu zählen.

Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß der loyale Einsatz insbesondere der Kommission Seite an Seite mit der Präsidentschaft und den EU-Partnern, dem Zustandekommen des von den europäischen Staaten gewünschten Verhandlungsergebnisses zuträglich war. Dabei erfolgte der Einsatz der EU, insbesondere der Kommission, für das Zustandekommen des neuen Übereinkommens durchaus nicht uneigennützig.

Im Ergebnis gestatteten die UNESCO-Mitgliedstaaten die Einfügung einer Klausel in den Vertragstext (Art. 27 Abs. 3), die es der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht, das Übereinkommen zu ratifizieren und somit selbst Vertragspartner zu werden. Damit konnte die Kommission ihr von Anfang an verfolgtes Ziel, künftig auch auf kulturellem Sektor eine tragende Rolle zu spielen, verwirklichen.

## Die Annahme des Übereinkommens

Im Anschluß an die dritte Regierungskonferenz im Juni 2005 änderte sich der Fokus. Obwohl die USA keinen Hehl aus ihrem Widerstand gegen das geplante Übereinkommen machten, ging die überwältigende Mehrheit der Regierungen davon aus, daß sich nunmehr die gesamten Anstrengungen auf die geplante Annahme des Vertragstextes auf der vom 3. bis 21. Oktober 2005 stattfindenden 33. UNESCO-Generalkonferenz richten müßten. Jegliche Form der Neuverhandlungen, darüber waren sich auch jene Künstler, Autoren und andere Kulturschaffende sowie Experten einig, die den Entwurf als noch »nicht perfekt« ansahen, würde nur einen schwächeren Text hervorbringen. Ziel der EU war es daher, auf der Generalkonferenz eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zu vermeiden und eine Beratung mit anschließender Verabschiedung der vorhandenen Textfassung mit größtmöglicher Mehrheit, zumindest aber mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit der 191 Mitgliedstaaten, zu erreichen.

Die USA hingegen nutzten die Zeit zwischen der Textannahme im Juni 2005 und dem Beginn der Generalkonferenz, um Druck auf Mitgliedstaaten auszuüben, sich der Stimme zu enthalten und neu zu verhandeln. Auf dem auf ihr Drängen vom WTO-Generaldirektor anberaumten informellen Treffen der WTO zur Behandlung des Übereinkommens am 25. August 2005 in Genf konnte nur mit Mühe eine an die Adresse der UNESCO gerichtete kritische Stellungnahme der WTO verhindert werden. Bereits sechs Wochen zuvor, am 30. Juni 2005, also kurz vor Abschluß der dritten Regierungskonferenz in Paris, hatten einige WTO-Mitgliedstaaten, unter ihnen ebenfalls die USA, ihrem Unmut darüber Ausdruck verliehen, daß auf dem Gebiet der audiovisuellen Dienste nicht länger vorbehaltlos Liberalisierungsverhandlungen geführt würden. Die Versuche einiger Verhandlungspartner, »einen *A-priori*-Ausschluß solch eines wichtigen Sektors zu schaffen«, stünden im Widerspruch zu den WTO-Verhandlungsleitlinien, hieß es in einer gemeinsamen Stellungnahme von China, Hongkong, Japan, Mexiko, Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu sowie den USA an den GATS-Rat.<sup>39</sup> Schließlich machte der amerikanische Vertreter erneut den Widerstand seiner Regierung in der Sitzung des UNESCO-Exekutivrats am 20. September 2005 deutlich, nicht ohne darauf hinzuweisen, daß angesichts der mit dem aktuellen Kodifikationsprojekt gemachten Erfahrungen künftige normsetzende Aktivitäten der UNESCO nicht mehr aus dem ordentlichen Haushalt der Organisation finanziert werden sollten.

Die amerikanischen Bedenken konzentrierten sich in der Schlußphase argumentativ darauf, das Übereinkommen könnte sich als Handelshemmnis erweisen und überdies Menschenrechtsverletzungen ermöglichen. Zudem habe man nicht genug Zeit für zwischenstaatliche Verhandlungen gehabt. Außenministerin Condoleezza Rice hatte noch während der Generalkonferenz persönlich bei dem französischen Staatspräsidenten in Paris und dem britischen Außenminister in London interveniert. Vergeblich: in der entscheidenden Abstimmung in der UNESCO-Kulturkommission am 17. Oktober 2005, auf der der Tagesordnungspunkt verhandelt wurde, stimmten 151 der 191 UNESCO-Mitgliedstaaten für den Entwurf, lediglich die USA und Israel dagegen, bei Enthaltungen von Australien und Kiribati. Die von den USA geforderten Einzelabstimmungen über rund 28 Änderungsanträge am Vertragstext wurden allesamt mit großer Mehrheit abgelehnt. Im Plenum der Generalkonferenz wurde das einhellige Votum

drei Tage später, am 20. Oktober 2005, mit 148 gegen zwei Nein-Stimmen (USA und Israel) und vier Enthaltungen erneut bestätigt. Der Schlußabstimmung in Paris war eine ausführliche Debatte vorausgegangen. Mehrere Regionalgruppen (EU, G-77 plus China, lateinamerikanische und afrikanische Gruppe) sowie eine überwältigende Zahl von Delegationen hatten sich für die Annahme des Vertragsentwurfs ohne jede Änderung ausgesprochen. Die EU-Präsidentschaft Großbritannien hob hervor, das Übereinkommen stehe im Einklang mit internationalem Recht und im übrigen sei man bis buchstäblich zur letzten Sekunde im Dialog mit den USA geblieben. Selbst Japan, das im Vorfeld Bedenken geäußert hatte, erteilte bei der Schlußabstimmung seine Zustimmung zum Übereinkommen, nachdem zuvor eine nichtbindende Resolution eingebracht werden konnte, welche den kulturellen Kontext des Übereinkommens unterstrich und betonte, daß diese im Einklang mit den Grundsätzen der UNESCO-Verfassung umzusetzen sei. Damit war ein Meisterstück der multilateralen Diplomatie gelungen: selbst Regierungen, die offensichtlich große Schwierigkeiten mit dem Vertragstext hatten, stimmten im Ergebnis für seine Annahme.

## Inhalt des Übereinkommens

Mit der Annahme des Übereinkommens wird ›Kultur‹ als eine besondere Materie des Völkerrechts erstmals kodifiziert. Das bereits als ›Magna Charta der internationalen Kulturpolitik‹ oder als ›neues Grundgesetz für Kultur‹ (EU-Präsidentschaft) betitelte neue Übereinkommen ist zweifelsohne ein grundlegendes Instrument der Kulturförderung und bietet in vielerlei Hinsicht innovative Ansätze. Es betont den Eigenwert der Kultur und verankert die Möglichkeit, diese von radikaler Wirtschaftsliberalisierung auszunehmen.

Erstmals wird rechtlich verbindlich anerkannt, daß kulturelle Güter und Dienstleistungen sowohl kulturellen als auch kommerziellen Wert besitzen. Zugleich wird das souveräne Recht der Staaten statuiert, Maßnahmen zur Unterstützung der kulturellen Vielfalt zu ergreifen (Art. 6), einschließlich regulatorischer und finanzieller Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Unterstützung öffentlicher Einrichtungen und Künstler. Angesichts des fortschreitenden Liberalisierungs- und De-regulierungsdrucks durch die Globalisierung ist die in dem Übereinkommen verankerte Bewahrung und die ausdrückliche Legitimierung der kulturpolitischen Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten zweifellos eine »wesentliche kulturelle Säule für das internationale Steuerungs- und Regelsystem«.<sup>40</sup>

Nicht nur im Hinblick auf die Teilnahme der Zivilgesellschaft (Art. 11), sondern auch in bezug auf die Möglichkeiten internationaler Kulturkooperation (Art. 12ff.) enthält das Übereinkommen einige interessante Ansätze. Gefördert werden sollen der Dialog, Partnerschaften aller Art sowie der Gebrauch neuer Technologien. Die Kulturindustrie soll gestärkt, Künstler unterstützt sowie ein besserer Zugang zu globalen Märkten und internationalen Distributionsnetzwerken ermöglicht werden. Innerhalb des vorhandenen institutionellen und rechtlichen Rahmens soll es eine Präferenzbehandlung von Künstlern und anderen Kulturschaffenden sowie kulturellen Gütern und Dienstleistungen aus den Entwicklungsländern geben (Art. 16). Im Falle einer »ernsthaften Bedrohung« der kulturellen Ausdrucksformen sollen die Parteien zusammenarbeiten, um sich gegenseitig zu unterstützen (Art. 17 in Verbindung mit Art. 8).

Positiv zu Buche schlägt auch der Umstand, daß, entgegen den Bestrebungen einiger Delegationen, im Ergebnis ein Streitschlichtungssystem beibehalten werden konnte, das auf Initiative nur einer Konfliktpartei eingeleitet werden kann (Art. 25). Das Ergebnis der Schlichtung soll in gutem Glauben berücksichtigt werden, es sei denn, ein Staat erklärt zum Zeitpunkt des Beitritts oder der Ratifizierung etwas anderes (opting out). Das entspricht nicht der Maximalposition der

unabhängigen Experten, die die Möglichkeit der Anrufung des IGH oder eine Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen hatten, ist aber immer noch besser als die bis zuletzt drohende Streichung des gesamten Artikels.

Der Anwendungsbereich des Übereinkommens ist begrenzt auf jene Maßnahmen, die eine direkte, unmittelbare Wirkung auf kulturelle Ausdrucksformen haben (Art. 3). Kritisch anzumerken ist, daß, während das ›Recht‹ der Staaten zur Entwicklung und Umsetzung eigener Kulturpolitiken klar verankert ist, das Verpflichtungsniveau des Übereinkommens insgesamt niedrig ist. Die überwiegende Zahl der Bestimmungen ist ›weich‹ formuliert. Dies gilt auch für den Aufbau kultureller Kapazitäten und kreativer Industrien; auch hier (Art. 14) heißt es lediglich ›sich bemühen/danach streben‹ (shall endeavour). Auf der anderen Seite ist positiv hervorzuheben, daß rechtliche Kernbereiche, wie etwa die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, nicht zur Disposition gestellt wurden (vgl. Art. 2 Ziff. 1). Menschenrechte und Grundfreiheiten sind eine unantastbare Grenze für die Kulturpolitik der Staaten, was verhindert, daß menschenrechtswidrige Kulturbräuche und -traditionen als ›kulturelle Ausdrucksform‹ unter den Schutz des Übereinkommens fallen.

Zentrale Bedeutung ist dem während der Verhandlungen höchst umstrittenen Art. 20 (früher Art. 19) beizumessen. Dieser bestimmt, daß die Vertragsstaaten das Übereinkommen berücksichtigen sollen, wenn sie andere internationale Verträge interpretieren oder anwenden. Dies stellt völkerrechtlich ein Novum dar, denn ohne den Status höherrangigen Rechts innezuhaben, beansprucht das Übereinkommen nunmehr immer dann Geltung, wenn andere Vertragsbestimmungen – auch die der WTO – zum Zuge kommen. Damit stellt sich das Übereinkommen dem WTO-Regelwerk gleichberechtigt an die Seite, ohne daß es als ›Schutzschild‹ gegen die kulturelle Vielfalt (potenziell) gefährdende WTO-Vorschriften fungieren würde. Geltendes WTO-Recht ist ohne Frage zu beachten.<sup>41</sup> Insofern geht es bei der gefundenen Kompromißlösung von Art. 20 um wechselseitige Ergänzung und Unterstützung (*mutual supportiveness*), wie es UNESCO-Rechtsberater Abdulqawi. A. Yusuf in seiner viel beachteten Stellungnahme zum strittigen Art. 19 des Entwurfs (heute Art. 20) bereits ausgedrückt hatte.<sup>42</sup> Angesichts der grundsätzlichen Zuständigkeit der WTO auch für Dienstleistungen aus den Bereichen Bildung, Kultur, Soziales und Medien ist Art. 20 allerdings bestrebt, ein Gleichgewicht zu schaffen: Zum einen bekräftigt er, wie bereits erwähnt, die gültigen Regeln des Völkerrechts, nach denen bestehende Verträge einzuhalten sind (*pacta sunt servanda*), zum anderen wird das Übereinkommen auf die gleiche Stufe mit anderen Verträgen gestellt, und nicht – wie etwa von den USA wiederholt gefordert – diesen untergeordnet.

Im Ergebnis enthält Art. 20 keine generelle Ausnahmeklausel für Kultur im WTO-Vertrag, schafft aber eine Berufungsgrundlage für nationale Kulturpolitik, deren Anrufung durchaus dazu führen kann, daß für einzelne kulturrelevante Bereiche künftig keine neuen Liberalisierungszusagen gemacht werden. Damit ist nicht weniger gelungen als die Schaffung eines Referenzrahmens für ein international verbindliches Kulturrecht und die Anerkennung der Legitimität von die kulturelle Vielfalt schützender Kulturpolitik. Dies wird auch eine Rolle im Rahmen der WTO-Liberalisierung spielen. Von EU-Seite wird angenommen, daß das Übereinkommen positive Auswirkungen auf die Ausnahmen zur GATS-Meistbegünstigungsklausel haben wird. Diese Ausnahmen sind im Prinzip auf zehn Jahre, also bis 2005/2006 begrenzt. Das Übereinkommen, so die Ansicht der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission,<sup>43</sup> könnte dazu beitragen, diese Ausnahmen mit unbegrenzter Dauer gelten zu lassen.

Erste Wirkungen zeitigt das neue Übereinkommen auch bereits auf die laufenden WTO-Verhandlungen. In der Doha-Runde der GATS-Verhandlungen waren bis Anfang November 2005 von 89 WTO-Mitgliedstaaten 65 Liberalisierungsangebote im Bereich der Dienstleistungen vorgelegt worden. 15 revidierte Angebote wurden seit



Ende Mai 2005 eingereicht. Lediglich sechs Staaten gaben Liberalisierungsangebote im audiovisuellen Sektor ab. Seit dem 3. Juni 2005 – dem Tag der Annahme des Konventionstextes durch die dritte Regierungskonferenz – hat sich keine neue Bewegung mehr abgezeichnet. So haben beispielsweise Chile und Argentinien trotz ihrer bei den Regierungsverhandlungen in Paris geübten Kritik am Vertragsentwurf keine neuen Verhandlungsangebote bei der WTO eingebracht.

## Perspektiven

Der neue Völkerrechtsvertrag wird nach Eingang der 30. Ratifikationsurkunde bei der UNESCO in Kraft treten. Dieser Zeitpunkt kann in naher Zukunft eintreten, vorausgesetzt, die Staats- und Regierungschefs der 191 UNESCO-Mitglieder vernehmen in den nächsten Monaten klare und deutliche Signale nicht nur von den Kultusministerien ihrer Länder, sondern auch von ihren Kulturorganisationen und anderen Teilen der Zivilgesellschaft, daß das Übereinkommen Unterstützung verdient.

Zu hoffen ist mit Blick auf die Zukunft, daß der Gedanke des Schutzes und der Förderung der kulturellen Ausdrucksformen zunehmend auch in Foren außerhalb der UNESCO Anerkennung findet. Künftige WTO-Verhandlungen, die Revision der EU-Dienstleistungsrichtlinie sowie die in zunehmendem Maße geschlossenen bi- und multilateralen Freihandelsabkommen werden zeigen, ob es den Regierungen Ernst ist mit dem Schutz und der Förderung der kulturellen Vielfalt.

Wichtig wird es auch sein, die Entwicklung der kulturellen Vielfalt eingehend zu beobachten, um so Kulturpolitik und -strategien anpassen zu können und zugleich zu verhindern, daß protektionistischen Tendenzen Vorschub geleistet wird. Letztlich wird der Erfolg des Übereinkommens davon abhängen, ob die Kulturschaffenden, die Rezipienten von Kultur und jene, die kulturelle Güter und Dienstleistungen nutzen, den Vorteil des Übereinkommens erkennen. Dies von der internationalen auf die regionale, nationale und lokale Ebene zu vermitteln, wird fortan unverzichtbar sein.

- 13 Preliminary Draft of a Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO Doc. CLT/CPD/2004/CONF-201/2, Paris, Juli 2004.
- 14 Gestrichen wurden zum Beispiel der vorgesehene internationale Mechanismus zum Schutz besonders gefährdeter kultureller Ausdrucksformen, die beratende Expertengruppe sowie die vorgesehene Inanspruchnahme von Internationalem Gerichtshof und Schiedsgerichten im Rahmen der Streitschlichtung.
- 15 Vgl. Bernecker, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 5–11, hier S. 10.
- 16 Näher Wilfried Grolig, Die kulturelle Vielfalt in der Europäischen Union, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 16–19, hier S. 18.
- 17 BT-Drucksache 15/3054 v. 5.5.2004; BT-Drucksache 15/3584 v. 13.7.2004; Plenarprotokoll 15/126 der 126. Sitzung des Deutschen Bundestages v. 23.9.2004, Tagesordnungspunkt 11, Abschnitt 11553, S. 121ff., [http://www.unesco.de/c\\_arbeitsgebiete/kv\\_buta\\_230904.pdf](http://www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kv_buta_230904.pdf).
- 18 Leitung der Delegation: Botschafter Hans-Heinrich Wrede; Kulturexperte: Generalsekretär der Deutschen UNESCO-Kommission, Roland Bernecker; Rechtsberaterin: Sabine von Schorlemer.
- 19 Summary of Views Expressed During the Informal Discussion (Heads of Delegations) on the Preliminary Draft UNESCO-Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, 11.11.2004.
- 20 Rules of Procedure, UNESCO Doc. CLT/CPD/2005/CONF.203/3, Dezember 2004.
- 21 Um ihre Vorbehalte deutlich zu machen, forderte die amerikanische Delegation mehrfach das Einfügen von Dutzenden von Klammern, Asterisken und Fußnoten im Text, was zu einer immer weiteren Verwässerung des Textes führte.
- 22 Zur Einordnung von Art. 19 vgl. auch Presentation of Abdulqawi A. Yusuf, Director of the Office of International Standards and Legal Affairs, UNESCO, on Possible Ways of Dealing with the Question of the Relationship between Successive Conventions Relating to the Same Subject Matter and Article 19 (Relationship to other instruments) of the Preliminary Draft Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO, First Session of the Intergovernmental Meeting of Experts on the Draft Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO, 23.9.2004; siehe auch Sabine von Schorlemer, Die Harmonisierung von GATS und dem UNESCO-Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt als völkerrechtliche Herausforderung, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 49–55, hier S. 52f.
- 23 169 EX/Decision 3.7.2 v. 25.5.2004.
- 24 Unter anderem an die European Broadcasting Union, das International Liaison Committee of Coalitions for Cultural Diversity, den International Music Council, das International Theatre Institute, die International Federation of Library Associations and Institutions, die International Federation of Musicians, das International Network on Cultural Policy (INCP) sowie an das International Network for Cultural Diversity (INCD).
- 25 NGO-UNESCO Liaison Committee, Lettre ouverte des ONGs au Président de la réunion intergouvernementale, 1.2.2005.
- 26 Näher zu dieser Problematik Heidrun Centner, Urheberrechte und der Schutz der kulturellen Vielfalt (Arbeitstitel Dissertation), im Erscheinen.
- 27 Vgl. Creators' Rights Alliance pour les droits des créateurs du Canada (CRA/ADC) Juni 2005, <http://www.mcc.gouv.qc.ca/international/diversite-culturelle/eng/index.html>
- 28 Vgl. Coalitions for Cultural Diversity Bulletin; Coalition Currents, 3. Jg., Nr. 5, Juli 2005.
- 29 Das erste Fachgespräch zum UNESCO-Übereinkommen fand am 14. Juni 2004 im Museum für Kommunikation in Berlin statt; das zweite wurde am 22. Oktober 2004 im WDR-Funkhaus in Köln abgehalten und das dritte fand am 17. Januar 2005 auf Einladung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, der Kulturstatsministerin Christina Weiss, im Bundeskanzleramt statt.
- 30 Näher zu Zusammensetzung und Funktionsweise der Koalition Christine M. Merkel, Bundesweite Koalition Kulturelle Vielfalt. Eine Zwischenbilanz 2003–2005, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 44–48, hier S. 45.
- 31 Vgl. Argumente zum Arbeitsprozess an einem UNESCO-Abkommen zum Schutz kultureller Vielfalt, Bundesweite Koalition zur kulturellen Vielfalt, September 2004, S. 1.
- 32 Resolution der 65. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK), Bonn, 7. Juli 2005, Verabschiedung des »UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen«, initiiert von der DUK, Präambel, Abs. 8; vgl. auch Metzke-Mangold, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4).
- 33 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt, KOM (2003) 520 endgültig v. 27.8.2003.
- 34 Communication of the European Community and its Member States to UNESCO on the Preliminary Draft UNESCO Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, Paris, 15.11.2004, S. 1.
- 35 Vgl. Plenarprotokoll 15/126 des Deutschen Bundestages v. 23.9.2004, Tagesordnungspunkt 11, Abschnitt 11553, S. 121ff., [http://www.unesco.de/c\\_arbeitsgebiete/kv\\_buta\\_230904.pdf](http://www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kv_buta_230904.pdf).
- 36 Ziffer 3 der BT-Drucksache 15/3054 v. 5.5.2004, ersetzt durch BT-Drucksache 15/3584 v. 13.7.2004.
- 37 Pressemitteilung IP/04/1377 v. 17.11.2004, Europäische Union, Brüssel.
- 38 Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission für die UNESCO-Verhandlungen über den Entwurf einer Konvention zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen, 5768/05 v. 31.1.2005, Rat der Europäischen Union, Brüssel, <http://www.minocw.nl/brief2k/2005/doc/12575c.pdf>
- 39 Communication from Hong Kong, Japan, Mexico, The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu and the United States, WTO Doc. TN/S/W/49 v. 30.6.2005. Dazu Alan Brouder, The UNESCO Convention on Cultural Diversity: Treacherous Treaty or Compassionate Compact, Policy Papers on Transnational Economic Law, Nr. 18; Transnational Economic Law Research Centre, Universität Halle-Wittenberg, November 2005.
- 40 Vgl. Resolution der 65. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission, Bonn, 7. Juli 2005, Verabschiedung des »UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen«, initiiert von der DUK, Präambel, Abs. 4.
- 41 von Schorlemer, Kunst und Freihandel, a.a.O. (Anm. 5), S. 625.
- 42 Yusuf, a.a.O., (Anm. 22).
- 43 Julien Guerrier auf dem Informationsmeeting auf Einladung der EU-Kommission, 4.7.2005, Brüssel, über: <http://www.suisseculture.ch>

1 Vorläufige Fassung: Preliminary Report by the Director-General accompanied by the Preliminary Draft of a Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO Doc. 33C/23 v. 4.8.2005, Paris 2005, Annex V.

2 148 Ja-Stimmen, zwei Nein-Stimmen (Israel und die USA) und vier Enthaltungen (Australien, Honduras, Liberia und Nicaragua).

3 Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur, v. 16.11.1945, Präambel, Abs. 4.

4 UNESCO, Report on International Flows of Selected Cultural Goods 1980–98, Paris 2000; vgl. auch Verena Metzke-Mangold, Die Rolle der Deutschen UNESCO-Kommission im Spannungsfeld zwischenstaatlicher Verhandlungen und zivilgesellschaftlicher Interessen, UNESCO heute, 52. Jg., 1/2005, S. 29–34, hier S. 31.

5 Näher Sabine von Schorlemer, Kunst und Freihandel. Der UNESCO-Streit um kulturelle Vielfalt, Blätter für deutsche und internationale Politik, 50. Jg., 5/2005, S. 619–626, hier S. 624ff.

6 Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Aktuelle Begriff – Kulturelle Vielfalt, 1/2004, 5. Januar 2004, über: [http://www.bundestag.de/bic/analysen/2004/2004\\_01\\_05.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2004/2004_01_05.pdf)

7 »The Power of Culture – Kulturpolitik für Entwicklung«, Aktionsplan der UNESCO-Weltkulturkonferenz, Stockholm, 30.3.–2.4.1998, Zielvorgabe 3, Abs. 12, über: <http://www.unesco.de>

8 Roland Bernecker, Zur Genese eines Völkerrechtsvertrags, UNESCO heute, a.a.O. (Anm. 4), S. 5–11, hier S. 8.

9 Council of Europe, Declaration of the Committee of Ministers on Cultural Diversity, adopted by the Committee of Ministers on 7 December 2000 at the 733<sup>rd</sup> meeting of the Minister's Deputies.

10 UNESCO, Universal Declaration on Cultural Diversity, v. 2.11.2001.

11 UNESCO-Resolution 31, 32. Tagung der UNESCO-Generalkonferenz v. 17.10.2003, Ziff. 1. (a) (i).

12 Vgl. UNESCO Doc. CLT/CPD/2004/602/6 v. 14.5.2004, Report of the Second Meeting of Experts (Category VI) on the Preliminary Draft of the Convention on the Protection of the Diversity of Cultural Contents and Artistic Expressions, UNESCO, Paris, 30.3.–3.4.2004.

# »Die UN waren schlicht überfordert«

Interview mit Mark Pieth, Mitglied der Unabhängigen Untersuchungskommission für das Programm »Öl-für-Lebensmittel« über die Ergebnisse der Untersuchung und die Konsequenzen für die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten.

*Frage: Die Kommission, der Sie angehörten, hat am 7. September 2005 ihren Bericht über das Management des »Öl-für-Lebensmittel-Programms« vorgelegt. Welches sind die wichtigsten Ergebnisse Ihrer Nachforschungen?*

**Mark Pieth:** Im Bereich des Managements muß man vorweg sagen, daß der Sicherheitsrat etwa die Hälfte der Verantwortung trägt. Der Sicherheitsrat hatte das Programm auf die Beine gestellt und dabei einen fundamentalen Fehler begangen. Er hat nämlich Saddam Hussein, respektive seinem Regime, die Möglichkeit gegeben, seine Vertragspartner, also die Unternehmen, die Lebensmittel geliefert oder Öl gekauft haben, selbst auszuwählen und auch die Preise größtenteils selber zu bestimmen. Damit hatte er im Grunde die Manipulationsmöglichkeit in der Hand. Des weiteren hat der Sicherheitsrat diesen Sanktionsausschuß, den sogenannten »661-Ausschuß« eingesetzt, der mit Einstimmigkeit handeln mußte, genauso wie der Sicherheitsrat selbst. Die meiste Zeit war der Ausschuß überhaupt nicht handlungsfähig.

*Warum nicht?*

Er war nicht in der Lage, auf Sanktionsverstöße, die bekannt wurden, zu reagieren, weil immer wieder Uneinigkeit herrschte, wie zu reagieren sei. Das ist sozusagen der erste Befund. Wir haben dann das Sekretariat genauer angeschaut. Beim Sekretariat war schnell deutlich, daß Informationen dem Sicherheitsrat, aber auch dem Generalsekretariat vorenthalten wurden. Es gab schon sehr früh konkrete Hinweise, daß Mißbräuche vorkamen, und diese Informationen sind nicht weitergeleitet worden. Das ist ein klarer Fehler, der dem Untergeneralsekretär, Benon Sevan, Chef von OIP (Office of the Iraq Programme) anzulasten ist.

Es bleibt dann die Frage natürlich, was ist mit der Verantwortlichkeit des Generalsekretärs oder seiner Mitarbeiter, wie etwa der Stellvertretenden Generalsekretärin. Und da ist natürlich durch das Fehlverhalten der anderen Partner die Verantwortung ein Stück weit beschränkt: der Sicherheitsrat trägt Verantwortung, und Sevan trägt Verantwortung. Kofi Annan selbst wird vorgeworfen, daß er als Manager zum Teil versagt habe.

*Was wird ihm vorgeworfen?*

Man wirft ihm dreierlei vor: Er hätte Informationen, die er gehabt hat, nicht weitergeleitet; er sei den Hinweisen nicht wirklich nachgegangen; und er hat seine Verantwortung delegiert an seine Stellvertreterin, Louise Fréchette, ohne daß dieser bewußt war, daß sie die Verantwortung trägt. Im Grunde war dies ein Managementversagen.

*Das sind die Hauptideen?*

Das sind die Hauptideen dieses zweitletzten Berichts. Wir haben ja insgesamt drei Zwischenberichte geschrieben und zwei Schlußberichte oder besser zwei Teile des Schlußberichts. Und am 7. September sind die 1000 Seiten Schlußbericht herausgekommen, die die UN zum Gegenstand hatten.

*Wie bewertet die Kommission das Verhalten der UN-Mitarbeiter? Sind sie besonders anfällig gewesen für Bestechlichkeit, und zieht sich das durch alle Ebenen?*

Das ist schwer zu sagen. Wir haben Personen gefunden, bei denen wir große Bedenken hatten. Zunächst einmal nicht Bestechlichkeit im eigentlichen Sinne, sondern eher ein Schwachwerden angesichts politischen Druckes hat es auf praktisch allen Ebenen gegeben, von ganz oben bis in die mittleren Ränge. Wir hatten schwere Vorwürfe erhoben

Das **Programm »Öl-für-Lebensmittel«** wurde 1995 mit Resolution 986 des UN-Sicherheitsrats geschaffen. Ziel war, die Folgen der von den Vereinten Nationen verhängten umfassenden Sanktionen gegen das Regime von Saddam Hussein für die irakische Bevölkerung zu mildern. Das Programm ermöglichte Irak, Öl im Austausch für Medikamente und Lebensmittel zu verkaufen. Es lief sieben Jahre von Dezember 1996 bis November 2003. In diesem Zeitraum wurden Öl und Waren im Wert von mehr als 100 Milliarden Dollar ex-beziehungsweise importiert. Illegale Aufschläge verschafften Saddam Hussein dabei Mehreinnahmen von 1,8 Milliarden Dollar, die nicht für den Einkauf von Lebensmitteln genutzt werden konnten. Vorwürfe gegen UN-Mitarbeiter, die das Programm betreuten, veranlaßten den UN-Generalsekretär im April 2004 eine Kommission einzusetzen, um die Anschuldigungen zu untersuchen. Kofi Annan berief in diese **Unabhängige Untersuchungskommission** (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme) Paul A. Volcker, Richard J. Goldstone und Mark Pieth. Die Kommission legte drei Zwischenberichte und im September beziehungsweise Oktober 2005 einen zweigeteilten Abschlußbericht vor. Berichte siehe: <http://www.iic-offp.org/> und weitere Informationen: Büro des Öl-für-Lebensmittel-Programms der UN: <http://www.un.org/Depts/oip/>; Zwischenbericht des Generalsekretärs zur Managementreform v. 31.10.2005, über: [http://www.un.org/reform/reform\\_update.html](http://www.un.org/reform/reform_update.html)

gegen Joseph Stephanides, dem damaligen Sekretär des Sicherheitsrats, der Vorgänger von Benon Sevan war, weil der Sicherheitsrat erst die Zuständigkeit hatte. Ihm hat man vorgeworfen, er hätte in einem Vergabeverfahren dieses Programm manipuliert. Er ist dann im Anschluß an unseren Bericht fristlos entlassen worden. Jetzt ist er wieder eingestellt worden. Das sind nicht Dinge, mit denen wir uns befassen, wir sind keine Sanktionsbehörde.

Dann gab es ganz klare Bestechungsfälle, vor allem ist hier Alexander Jakowlew, der für das Beschaffungswesen zuständige Mitarbeiter, zu nennen. Er hat nach unseren Angaben etwa 1,5 Millionen Dollar bezogen in verschiedenen Bestechungskontexten, nicht alles »Öl-für-Lebensmittel«. Es gibt weitere Personen, die mit Alexander Jakowlew zusammengearbeitet haben. Und dann war für uns besonders heikel Benon Sevan, der Chef des Programms. Er hat sich mit Sicherheit in einen Interessenkonflikt begeben, indem er die Iraker gebeten hat, Öl an einen Freund zu liefern. Wir gehen auch davon aus, daß er 150 000 Dollar selbst bezogen hat. Das wäre eine Bestechung.

*Läßt der Fall dieses Programms Schlüsse zu auf das UN-Sekretariat generell?*

Das ist eine schwierige Frage. Es gibt viele Leute die sagen, dieses Programm sei etwas ganz Spezielles, und das stimmt. Es ist in vieler Hinsicht speziell und hoch politisiert. Es ist nicht vergleichbar mit Tsunami-Hilfe zum Beispiel, weil hier die Begünstigten versuchten, das Ganze zu unterlaufen. Es ist also kein Wunder, das es hier Bestechung und andere Mißbräuche gab. Andererseits haben wir festgestellt, daß viele der Schwachstellen, vor allem die Management- und Aufsichtsschwächen, durchaus typisch sind. Daher ist es für uns eigentlich ein sehr feingliedrig recherchierter Beispielfall.

*Welche Konsequenzen sollten die UN Ihrer Meinung nach ziehen, was die mangelnde Aufsicht angeht?*

Zwei der fünf Vorschläge unseres Berichts gehen darauf ein. Erster Punkt: wir schlagen vor, den Posten eines hochrangigen Managers, eines Chief Operating Officer (COO), einzurichten. Diese Person sollte von der Generalversammlung gewählt werden und die gleiche Legitimation wie die des Generalsekretärs besitzen. Generalsekretäre

sind oft gute Diplomaten, aber nicht unbedingt gute Manager. Daher wird ein Top-Manager benötigt.

Zweiter Punkt: Man braucht eine externe Wirtschaftsprüfung (External Audit Committee), Leute von außen, die nicht politisch motiviert sind. Die einfach das Management anschauen und die Kritik am Management aufnehmen können. Das ist eine heikle Geschichte. Das sollte ein Team von unabhängigen Leuten sein, die praktisch auf gleicher Höhe in der Organisationshierarchie stehen wie der Sicherheitsrat, aber nicht von den P5 kontrolliert werden.

*Und das bestehende Instrumentarium, das Amt für interne Aufsichtsdienste (OIOS), hat das nicht gereicht?*

Nein, das hat total versagt. Und das ist auch sehr stark hierarchisch eingebunden. Ich muß leider sagen, die frühen Vertreter sowohl des OLA (Bereich Rechtsangelegenheiten) waren nicht in der Lage, hier für Aufklärung zu sorgen, und OIOS hat die Sache eher vertuscht als aufgeklärt.

*Kofi Annan hat bereits auf Ihren Bericht reagiert. Er hat am 31. Oktober einen Bericht zur Managementreform vorgelegt, in dem er viele Verbesserungen, die Sie in Ihrem Bericht vorschlugen, umsetzen will, zum Beispiel die Einrichtung eines Ethikbüros, die Stärkung des Amtes für interne Aufsichtsdienste oder die Aufsicht einer externen Beraterfirma. Denken Sie, daß diese Maßnahmen ausreichen? Oder werden hier wieder, in UN-typischer Manier, lediglich neue Organe geschaffen, was nicht unbedingt zur Transparenz beiträgt.*

Man muß sehr genau hinschauen. Um einfach ein Beispiel herauszugreifen: dieses External Audit Board ist, wenn ich es recht sehe, in seiner Lesart ein Beratungsgremium. Das haben wir uns überhaupt nicht so vorgestellt. Wir wollen ein ganz hartes Aufsichtsgremium mit Entscheidungskompetenzen, sonst bringt es nichts. Wir sind uns auch bewußt, daß dieser COO durchaus eine Art Reibung mit dem Generalsekretär schafft. Das ist auch richtig so. Es muß ein Kontrollorgan sein. Also, man müßte die Liste genau anschauen und im Einzelnen...

*Aber immerhin nimmt Annan die Empfehlungen auf. Das sind erste Schritte.*

Sein Programm geht ganz klar in die richtige Richtung. Wir haben unsererseits auch zwei Empfehlungslisten erarbeitet. Darin wird unter anderem die Frage behandelt, wie man bei Projekten, an denen mehrere Organisationen der UN-Familie beteiligt sind, vorgeht; wie man zum Beispiel gemeinsam abrechnet. In dem vorliegenden Fall haben neun beteiligte Organisationen 50 Millionen Dollar zu viel aus dem Programm genommen. Wir haben verlangt, daß die zurückerstattet werden, und 37 Millionen Dollar sind bereits zurückgeflossen.

Eine weitere Empfehlung war, Beamte, die offensichtlich nicht fähig sind, zu entlassen. Die jüngsten Vorschläge von Kofi Annan decken natürlich auch andere Bedürfnisse ab. Sehr wichtig zum Beispiel die sogenannte ›whistle-blower protection‹, die es erschreckender Weise bislang nicht gegeben hat. In der Tat hatten wir die größten Schwierigkeiten, Leute zu finden, die freiwillig mit uns geredet haben, weil sie überhaupt keinen Schutz hatten.

*War nicht auch ein Punkt von Kofi Annans ursprünglichen Reformvorschlägen, daß ihm mehr Kompetenz zugestanden wird, Mitarbeiter zu entlassen?*

Das ist aus unserer Sicht auch nötig. Es hat keinen Sinn, Leute mitzuschleppen, die nicht kompetent sind. Das ist in jeder anderen Organisation eine Selbstverständlichkeit. Und in den UN – nur weil vielleicht politische Rücksichten genommen werden – soll das nicht der Fall sein. Die große Gefahr ist, daß das, was wir da vorlegen, als von einer Nord-Süd-Agenda getragen ausgelegt wird. Das wir sozusagen mit Staaten des Nordens gegen den Süden vorgehen würden.

*Wie kann das passieren?*

Es gibt die Vorstellung, daß oftmals Leute, die vielleicht die Kompetenzen nicht unbedingt haben, die Stelle bekommen, weil sie aus einem bestimmten Land stammen. Oder umgekehrt in der Makroperspektive wird behauptet, daß das Hervorheben dieser Management-



*Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Vorstandsmitglied der DGVN, und Prof. Dr. Mark Pieth, Strafrechtsprofessor an der Universität Basel, beim Vortrag Die UN in der Korruptionsfrage? Der ›Öl-für-Lebensmittel‹-Skandal und seine Folgen, am 17. November 2005 in Berlin.*

*Foto: Monique Lehmann*

reform in der Debatte zum Teil Hand in Hand gegangen ist mit dem Zurückstufen der Millenniums-Entwicklungsziele.

Das sind Dinge, mit denen wir im Grunde nichts zu tun haben. Wir beharren einfach auf der Managementreform und sagen, was wir hier in diesem Beispiel gesehen haben, wäre an sich vermeidbar, wenn es wieder einmal zu einem so großen Programm kommt. Und ich denke das nächste Programm oder die nächsten Programme stehen schon vor der Haustür.

Zusammenfassend kann man sagen, die UN waren mit ihrer 60 Jahre alten Struktur schlicht und einfach überfordert. Weil wir es hier mit Dingen zu tun haben, die sehr nahe an privatwirtschaftlicher Tätigkeit sind – also Vergabe von Aufträgen an Private im ganz großen Stil. Dazu ist ein Policy-Gremium nur beschränkt in der Lage.

*Aber das machen die UN doch schon seit langem.*

In gewissen Bereichen ja, wie beim UN-Entwicklungsprogramm zum Beispiel. Im übrigen sind die Vergaberichtlinien, die wir gesehen haben, antiquiert und wurden seit diesen Erfahrungen überarbeitet.

*Was müßte man denn für Sicherheitsvorkehrungen treffen, um zukünftige Sanktionsregime so zu gestalten, daß sie die Bevölkerung tatsächlich schützen und andererseits nicht der Korruption Tor und Tür öffnen? Haben Sie da Empfehlungen erarbeitet?*

Also wir haben uns vor allem mit dem Stichwort Korruption und Hilfe (corruption and aid) befaßt. Wir haben uns nicht gefragt, wie machen wir Sanktionen effizient und trotzdem so, daß sie nicht der Bevölkerung schaden. Es kann aber durchaus sein, daß so etwas wieder auf uns zukommt. Und da ist ganz grundlegend, daß man dem Staat, den man sanktionieren möchte, nicht die Wahl der Vertragspartner überläßt. Das war hier wirklich der Fehler.

*Wie muß man sich die Arbeit der Kommission vorstellen?*

Wir waren drei Personen in der Kommission, Volcker, Goldstone und ich. Wir haben 80 Leute aus 25 Nationen angestellt und innerhalb von anderthalb Jahren 35 Millionen Dollar gebraucht.

*Wer hat die bezahlt?*

Die ersten paar Millionen kamen aus der UN-Kasse, der Rest aus einer Irak-Kasse. Da man nun gemerkt hat, daß die Sonderorganisationen falsch gerechnet hatten und 37 Millionen zurückgegangen sind, ist unsere Arbeit eigentlich schon abgegolten. Natürlich wird unsere Arbeit wohl auch dazu dienen, Irak zu erlauben, sich große Summen zurückzuholen. Das ist eigentlich die nächste Stufe.

*Wie war die Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär und dem Programmverantwortlichen.*

Mit dem Generalsekretär sehr gut. Er hat sich insgesamt für acht, zum Teil ganztägigen Interviews bereit erklärt und sehr viel Zeit investiert.

Er hat dem Ganzen eine hohe Priorität eingeräumt. Mit dem Programmverantwortlichen hat man am Anfang einmal gesprochen, dann hat er nicht mehr mitgemacht. Er hat seine Mitarbeit aufgekündigt.

*Im zweiten Teil Ihres Schlußberichts, der am 27. Oktober veröffentlicht wurde, ging es um die Manipulation des Programms durch die Unternehmen. Es werden 2200 Firmen, darunter auch deutsche, genannt. Was wirft die Kommission ihnen genau vor? Bestechlichkeit oder das Unterlaufen von Sanktionen?*

Vorgeworfen werden ihnen illegale Zahlungen (illicit payments), entweder im Ölbereich – da verwenden wir das Wort ›surcharges‹ – oder im humanitären Bereich die ›kickbacks‹. Das sind Zahlungen, die außerhalb des Treuhandkontos gelaufen sind, und daher Sanktionsverletzungen darstellen. Je nach Rechtsordnung können die auch unter Betrug fallen oder auch vereinzelt unter Bestechung. Das hängt davon ab, wer der Empfänger ist. In den meisten Fällen war es die irakische Zentralbank. Da fällt es schwer, von Bestechung zu sprechen, weil die Grundidee der Bestechungstatbestände doch ist, daß bei Bestechung eine Privatperson für eigene Interessen Geld nimmt. Allerdings kann es gut sein, daß dies in gewissen Rechtsordnungen als Bestechung angesehen wird, in allen Staaten aber auf jeden Fall als Sanktionsverletzung. Die meisten Staaten haben diesbezügliche Strafbestimmungen gehabt.

*Sie fordern, daß in Deutschland und auch in anderen Staaten die Staatsanwaltschaft ermittelt.*

Das muß ich ein bißchen korrigieren. Ich habe gesagt, als Strafrechtler besteht ein Anfangsverdacht, und wir als Kommission stellen das Material zur Verfügung. Man kann es bei uns abholen. Aber wir betreiben keine Verfahren, und es ist auch nicht meine Aufgabe, jetzt den deutschen Staatsanwaltschaften zu sagen, sie sollten ermitteln. Das haben die Medien daraus gemacht. Das habe ich nie gesagt.

*Aber es wäre natürlich eine logische Schlußfolgerung. Ich könnte das verstehen, ja.*

*Wie sehr sehen sie das Ansehen der UN durch diesen Skandal in Mitleidenschaft gezogen. Wie sehr sind die UN selbst schuld an dem Aufsehen?*

Die UN waren natürlich auch das Opfer einer gezielten Kampagne, zunächst vor allem in den USA. Und das Peinliche ist, daß die Kampagne in der Sache zum großen Teil Recht bekommen hat. Das war ja eigentlich auch wahrscheinlich unsere Motivation, hier einmal ganz genau hinzuschauen und den Vorwürfen kritisch gegenüberzustehen. Es war für ernüchternd, daß wir feststellen mußten, daß vieles, was behauptet wird, richtig war. Das heißt, die UN trägt einen großen Teil der Verantwortung dafür. Vielleicht ist richtig, was Kofi Annan gesagt hat, daß man das Programm eigentlich nie hätte machen dürfen.

*Aber Sie sagten vorhin, daß wieder ähnliche Programme in Zukunft nötig sein werden. Die UN können sich ja solchen Anfragen ...*

... nicht völlig entziehen, nein, das ist richtig. Man kann sich nicht völlig entziehen, vor allem, wenn es um Projekte wie Katastrophenhilfe geht. Es gibt niemand anderes, der so etwas koordinieren könnte. Das heißt, es gibt nur eine Möglichkeit, nämlich die, entsprechende Strukturen, die eine gute Aufsicht sicherstellen, vorweg schon zu schaffen.

*Also mehr Vorsorge, das heißt jetzt schon die Regeln schaffen, die dann im Notfall schnell angewendet werden können.*

Man könnte, ähnlich wie man es inzwischen bei der Friedenssicherung macht, im Grunde auch bei der Katastrophenvorsorge oder bei ähnlichen Projekten vorsorglich eine Grundstruktur schaffen, die ihren Namen verdient. Es gibt bei den UN zwar entsprechende Abteilungen, sie sind aber viel zu klein und zu wenig durchstrukturiert.

*Hat die UN zu wenig Mitarbeiter?*

Das ist nicht unbedingt das Problem, glaube ich. Es ist vielmehr die Frage der Kompetenz, die richtigen Leute zur richtigen Zeit am richtigen Ort und die richtigen Verfahren. □

*Das Gespräch fand am 17. November in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.*

## Zehn Jahre Welthandelsorganisation

Ein Grund zum Feiern

CLAUDIA DECKER

*»Dieses Jahr begehen wir das zehnjährige Jubiläum der WTO. Das ist für uns ein Anlaß, einen Blick zurück auf die vergangenen zehn Jahre zu werfen und uns zu überlegen, wie wir die Dinge, die wir gut gemacht haben, beibehalten und verbessern, und gleichzeitig die Bereiche in Angriff nehmen, wo wir noch besser werden können. Aber es ist auch ein Anlaß, den man feiern sollte, denn heute, zehn Jahre nach ihrer Gründung, ist die WTO so relevant und wichtig wie nie zuvor. [...] In unserer Organisation werden Handelsstreitigkeiten auf eine systematische und friedliche Art und Weise gelöst, Handelsrichtlinien werden gründlich analysiert und erörtert, und die Regierungen aus aller Welt kommen zu uns, um über den kontinuierlichen Abbau von Handelsschranken zu verhandeln und um die Regeln für den internationalen Wirtschaftsverkehr aufzustellen.«<sup>1</sup>*

*Supachai Panitchpakdi*

Das Jahr 2005 ist nicht nur für die Vereinten Nationen ein Jubiläumsjahr, sondern auch für die Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO). Vor zehn Jahren, am 1. Januar 1995, wurde in Genf die WTO gegründet. Doch gibt es Grund zum Feiern? Die Reaktionen auf das zehnjährige Bestehen der Organisation fallen – je nach Betrachter – recht unterschiedlich aus. Auf der einen Seite wurden die erweiterte Zuständigkeit der WTO auf Dienstleistungen und geistiges Eigentum, der verbesserte Streitschlichtungsmechanismus



*Dr. Claudia Decker, geb. 1971, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Programm ›Globalisierung und Weltwirtschaft‹.*

und die stetige Erweiterung der Mitglieder auf heute 148 positiv hervorgehoben.

Auf der anderen Seite wurde die WTO in zunehmenden Maße zur Zielscheibe von Globalisierungskritikern, die ihr vorwerfen, wenig transparent und mit ungenügender demokratischer Legitimation Liberalisierungen zu Lasten der Entwicklungsländer durchzuführen. Daher zogen zahlreiche nichtstaatliche Organisationen (NGOs), wie Attac und WEED, eine negative Bilanz des Jubiläums. Ihrer Meinung nach habe die Feier auf dem Rücken der Armen stattgefunden und die Po-

litik der WTO in den zehn Jahren ihres Bestehens vor allem den Exportinteressen der Industrieländer gedient.<sup>2</sup>

## Entwicklungen

In den zehn Jahren ihres Bestehens hat sich die WTO in vier Bereichen grundsätzlich gewandelt. Erstens, die wachsende Mitgliederzahl; zweitens, die stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer; drittens, die zunehmende Bedeutung des Streitschlichtungsmechanismus und viertens, die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

### *Fast universelle Organisation*

Die Mitgliedschaft des GATT bestand am Ende der Uruguay-Runde aus 128 Staaten. 20 Staaten traten der WTO im Laufe der ersten zehn Jahre bei – damit liegt die Zahl der WTO-Mitglieder heute bei 148. Saudi-Arabien steht kurz vor einer Aufnahme in die WTO, und rund 30 weitere Staaten (darunter Rußland und Iran) verhandeln darüber. Zu den neuen Mitgliedern gehören große Handelsnationen wie China, aber auch kleinere Staaten wie Jordanien oder Kambodscha. Vor allem die Aufnahme Chinas in die WTO als 143. Mitglied am 11. Dezember 2001 hat weitreichende Konsequenzen für den Welthandel. Chinas Wirtschaft ist in den letzten 25 Jahren um durchschnittlich neun Prozent gewachsen. Die Volksrepublik gehört damit heute zu den drei größten Handelsnationen. Mit der Aufnahme in die WTO unterliegt es nun den internationalen Handelsregeln und muß sich an den Liberalisierungsrunden beteiligen. Die WTO ist eine fast universelle Organisation, da ihre Mitglieder rund 90 Prozent des Welthandels erwirtschaften.

### *Integration der Entwicklungsländer*

Während 1947 die Entwicklungsländer knapp die Hälfte der Mitglieder ausmachten, ist ihre Zahl seitdem stetig gewachsen. Heute stammen rund 80 Prozent der WTO-Mitglieder aus dieser Gruppe: Von den gegenwärtig 148 Mitgliedern sind mindestens 120 Entwicklungsländer, wobei es schwierig ist, eindeutige Abgrenzungen festzulegen, da es keine Definitionen der WTO für Entwicklungsländer gibt. Auch der Anteil der Entwicklungsländer am Handel insgesamt ist von rund einem Viertel in den achtziger Jahren auf ein Drittel heute gestiegen. Vor diesem Hintergrund wird oft kritisiert, daß die Entwicklungsländer nicht ausreichend an den Entscheidungsprozessen der WTO beteiligt und deshalb auch häufig in den Verhandlungen übervorteilt werden. Welchen Einfluß haben die Entwicklungsländer heute in der WTO?

Bis zu den Verhandlungen der Uruguay-Runde gehörten die Entwicklungsländer zur ›stillen Mehrheit‹ im GATT; die wichtigen Entscheidungen trafen die großen Handelspartner untereinander. Und obwohl die Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde aktiver wurden, fühlten sie sich durch die neuen Übereinkommen (GATS und TRIPS) benachteiligt. Sie hatten sich auf neue Bereiche eingelassen, ohne deren Auswirkungen beurteilen zu können. Im Gegenzug boten die Europäische Union und die USA nur sehr geringe Zugeständnisse im Agrarsektor an.<sup>3</sup>

Zusätzlich standen in der Uruguay-Runde die so genannten ›Green Room‹-Gespräche in der Kritik. Der ›Green Room‹ – benannt nach einem kleinen Konferenzraum in der Nähe des Büros des Generaldirektors – wurde häufig zu informellen Konsultationen einer begrenzten Zahl von Staaten genutzt, zu denen immer die ›Großen Vier‹ – EU, Japan, Kanada und die USA – gehörten. Der dort gefundene Kompromiß wurde dann häufig als Konsenslösung dem Plenum mitgeteilt. Die eigentlichen Entscheidungen wurden somit innerhalb einer kleinen exklusiven Gruppe gefällt. Diese mangelnde Partizipation

und Transparenz ging in erster Linie zu Lasten der Entwicklungsländer. So schrieben sechs NGOs in einem Brief an die WTO vom Oktober 2001: ›Die Verfahrensabläufe und Verhandlungen in der WTO werden von einigen wenigen mächtigen Ländern dominiert, viele Delegationen sind weiterhin von informellen Beratungen ausgeschlossen, und es wurde nicht viel dafür getan, faire Rahmenbedingungen zu schaffen.‹<sup>4</sup>

Seit Beginn der Doha-Runde im Jahr 2001, hat sich die Rolle der Entwicklungsländer grundlegend geändert. Als sogenannte Entwicklungsrunde verfolgt sie explizit das Ziel, die Entwicklungsländer stärker als bisher ins Welthandelssystem zu integrieren. Die ›Green-Room‹-Gespräche sind mittlerweile abgeschafft und die Entwicklungsländer zu wichtigen Akteure in den Verhandlungen geworden. Ein Beispiel ist die Gruppe der 21+ (G-20)<sup>5</sup>, die sich kurz vor der Ministerkonferenz von Cancún im Jahr 2003 als Reaktion auf den Agrarkompromiß zwischen der EU und den USA gegründet hat. Ohne die Zustimmung der G-20, der unter anderem Brasilien, China und Indien angehören, ist seitdem keine Einigung mehr möglich. So setzte sich im Juli 2004 die sogenannte Gruppe der ›Five Interested Parties‹ (FIPS) zusammen, um Kompromisse für das WTO-Rahmenabkommen von Genf zu finden. Darin waren sowohl die EU, USA und Australien, als auch die großen Handelsnationen Indien und Brasilien (für die G-20) vertreten. Man spricht daher von einer ›neuen Geographie des Welthandels‹<sup>6</sup>. Gleichzeitig nutzen die Entwicklungsländer das WTO-Streitschlichtungsverfahren in zunehmendem Maße, um gegen den Agrarprotektionismus der Industrieländer vorzugehen. So errang zum Beispiel Brasilien Erfolge im Verfahren gegen die europäische Zuckermarktordnung sowie gegen die amerikanischen Baumwollsubventionen. Trotz der bisherigen Erfolge muß die Integration der Entwicklungsländer in die WTO noch weiter vorangetrieben werden. Dabei ist es vor allem notwendig, ihre Verhandlungskapazitäten zu stärken, damit sie ihre Interessen aktiver in die Verhandlungen einbringen können. Gleichzeitig muß ihnen finanzielle und technische Hilfe für die Umsetzung der WTO-Abkommen gegeben werden. Ein Schritt in die richtige Richtung ist der Globale Treuhandfonds für die Entwicklungsagenda von Doha (Doha Development Agenda Global Trust Fund), der im November 2001 mit dem Ziel eingerichtet wurde, Kapazitäten aufzubauen.

Der ehemalige WTO-Generaldirektor, Peter Sutherland, schlug zusätzlich auf einem WTO-Symposium<sup>7</sup> im April 2005 anläßlich des zehnjährigen Bestehens vor, ein so genanntes ›Senior Officials' Consultative Board‹ einzurichten, in dem hochrangige Handels- und Finanzexperten aus den Mitgliedstaaten spezielle Fragen bezüglich Handel und Entwicklung diskutieren sollen. Nach Ansicht Sutherlands fehlen der WTO wirtschaftspolitische Diskussionen, inwieweit WTO-Regeln einem Land bei seiner Entwicklung unterstützen können. Des weiteren schlug er vor, die Zusammenarbeit zwischen WTO, Weltbank und IWF zu intensivieren, um die Ergebnisse der Diskussionen auch in die Tat umzusetzen. Die WTO sollte an einer ›horizontalen Koordinierung‹ auf gleichberechtigter Basis mit den zwei anderen Organisationen teilnehmen.<sup>8</sup> Tatsächlich gibt es im Rahmen der WTO keine wirtschaftliche Auseinandersetzung über diese entwicklungspolitischen Themen, so daß die Einrichtung eines solchen Gremiums der Arbeit der WTO sehr förderlich wäre und auch viele Kritiker besänftigen könnte.

### *Erfolgsmodell Streitschlichtung*

Die WTO verfügt mit dem Streitschlichtungsorgan (Dispute Settlement Body – DSB) als einzige internationale Organisation über einen effizienten, internen Durchsetzungsmechanismus. Der Streitschlichtungsmechanismus des GATT hatte große Schwierigkeiten, die internationalen Handelsregeln durchzusetzen und somit die Handelskonflikte zu lösen. Sämtliche Entscheidungen mußten einstimmig

## Vom GATT zur WTO

Die WTO ist die Nachfolgerin des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade – **GATT**). Das GATT wurde im Oktober 1947 von 23 Staaten unterzeichnet und trat im Januar 1948 in Kraft. Es geht hauptsächlich auf die Bemühungen der amerikanischen Regierung zurück, die das Ziel hatte, eine Internationale Handelsorganisation (International Trade Organization – ITO) ins Leben zu rufen.

Das GATT sollte ursprünglich nur die handelspolitischen Grundsätze für die geplante ITO festlegen. Die sogenannte Havanna-Charta, die Satzung der ITO, wurde jedoch nie vom amerikanischen Kongress ratifiziert, da dieser befürchtete, sie würde die nationale Souveränität der USA zu sehr einschränken. Daraufhin wurden die bereits ausgehandelten Zollzugeständnisse im GATT provisorisch festgeschrieben.

Seit der Gründung des GATT wurden die Zollsätze – und später auch nichttarifäre Handelshemmnisse – in acht Verhandlungsrunden kontinuierlich abgebaut sowie die Regeln und Verpflichtungen erweitert.

Die letzte und wichtigste GATT-Runde war die Uruguay-Runde von 1986 bis 1994, mit deren Abschluß die Mitgliedstaaten auch der Gründung der WTO zustimmten. Im April 1994 unterzeichneten die GATT-Vertragsparteien in Marrakesch die Abschlußerklärung, und im Januar 1995 wurde die WTO gegründet.

Die WTO ist im Gegensatz zum GATT eine eigenständige internationale Organisation zur Regulierung des Welthandels. Sie beruht als Dachorganisation auf drei vertraglichen Säulen:

- **GATT** 1947 mit den Erweiterungen des GATT 1994;
- **GATS** – Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services) von 1994 und
- **TRIPS** – Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) von 1994.

Die Uruguay-Runde hatte den ursprünglichen GATT-Vertragstext durch zahlreiche Zusatzabkommen über Themen wie Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade – TBT), Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS) oder Ursprungsregeln (Rules of Origin) erweitert (GATT 1994). Dienstleistungen waren hingegen zum ersten Mal Bestandteil der Verhandlungen. Sie haben einen Anteil von rund 25 Prozent am Welthandel und sind bis heute einer Vielzahl von Handelsschranken ausgesetzt. Das GATS unterscheidet sich insofern von anderen WTO-Übereinkommen, als jedes Land selbst bestimmen kann, welche Verpflichtungen es eingehen will (Request-Offer-Verfahren).

Auch das TRIPS-Übereinkommen behandelt einen neuen Geltungsbereich: Es soll zum einen den Patentreibstahl, zum anderen den unbefugten Gebrauch geistigen Eigentums (Urheberrecht) verhindern.

Alle Mitglieder der WTO müssen nach dem Grundsatz des ›Single Undertaking‹ sämtliche Verträge der WTO unterzeichnen. Die Verpflichtungen wurden jedoch nach dem Entwicklungsgrad eines Landes gestaffelt.

## Organisationsstruktur

Das oberste Organ der WTO ist die Ministerkonferenz (Ministerial Conference), die sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und mindestens alle zwei Jahre tagt. Die nächste (sechste) Ministerkonferenz findet vom 13. bis 18. Dezember 2005 in Hongkong statt. In der Zeit zwischen den Konferenzen nimmt der Allgemeine Rat (General Council) die Aufgaben der Ministerkonferenz wahr. Dem Allgemeinen Rat wiederum unterstehen der GATT-Rat (Council for Trade in Goods), der GATS-Rat (Council for Trade in Services) und der TRIPS-Rat (Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Sie sind für die Überwachung der jeweiligen Übereinkommen zuständig.

## Aufgaben

Zu den Hauptaufgaben der WTO gehören:

- die Umsetzung und Weiterentwicklung der WTO-Regeln;
- das Bilden eines Forums für multilaterale Handelsverhandlungen;
- die regelmäßige Überprüfung der Handelspolitiken der einzelnen Mitglieder durch ›Trade Policy Reviews‹ (TPR) und
- die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, vor allem mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF).

## Ziele

Die Ziele der WTO sind, durch die Ausweitung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen weltweit den Lebensstandard zu erhöhen, Vollbeschäftigung und ein hohes Realeinkommen zu sichern sowie die Produktion und den Handel mit Waren und Dienstleistungen auszuweiten. Gleichzeitig sollen die Bedürfnisse vor allem der ärmsten Entwicklungsländer berücksichtigt werden, um ihnen einen angemessenen Anteil am Wachstum des internationalen Handels zu sichern.<sup>i</sup>

## Grundsätze

Alle Abkommen des GATT und der Nachfolgeorganisation WTO unterliegen allgemeinen Regeln. Die vier wichtigsten Grundsätze:

1. Die in Artikel I GATT festgelegte allgemeine **Meistbegünstigung** (Most Favoured Nation – MFN) ist der zentrale Grundsatz der WTO. Er besagt, daß ein WTO-Mitglied alle Handelsvorteile, die es einem Handelspartner zugesteht, auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestehen muß. (Ähnliche Vorkehrungen sind in Art. II GATS für Dienstleistungen und in Art. 4 TRIPS für den Schutz geistigen Eigentums festgelegt.)
2. Die **Inländerbehandlung** (National Treatment) verpflichtet die Mitgliedstaaten, ausländische Waren und Dienstleistungen nach der Einfuhr nicht schlechter zu behandeln als inländische Waren und Dienstleistungen. Es wird somit eine Diskriminierung zwischen Inland und Ausland verboten (Art. III GATT). (Dieser Grundsatz gilt wiederum auch für das GATS- [Art. XVII] sowie das TRIPS-Übereinkommen [Art. 3], wobei nur diejenigen Dienstleistungen betroffen sind, bei denen sich die Mitglieder zu Liberalisierungen verpflichtet haben.)
3. Der **Grundsatz der Reziprozität** durchzieht das gesamte Vertragswerk der WTO und bildet die Grundlage für die multilateralen Verhandlungen. Was einem Mitglied an Handelsbegünstigungen zugestanden wird, soll es in Gegenseitigkeit auch den anderen Mitgliedern zugestehen. So wurde in der Präambel des GATT festgelegt, daß Vereinbarungen auf ›Grundlage der Gegenseitigkeit und der gegenseitigen Vorteile‹<sup>ii</sup> stattfinden sollten. (Die Präambel des GATS sowie Art. 7 TRIPS nehmen auch diesen Grundsatz in Anlehnung an das GATT wieder auf. Der Streit-schlichtungsmechanismus der WTO soll wiederum die Gleichwertigkeit der Konzessionen gewähren.)
4. Die Herstellung von **Transparenz** ist Gegenstand von Art. X GATT; darin wird die Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften vorgeschrieben. Wenn sich Länder im Rahmen der WTO zu Liberalisierungen verpflichten, müssen sie diese verbindlich festlegen. Diese Informationspflicht soll Vorhersehbarkeit und Transparenz im Handel sicherstellen. Die eingegangenen Verpflichtungen können auch wieder geändert werden, allerdings nur nach Verhandlungen mit den anderen Mitgliedstaaten. (Das Prinzip der Transparenz wird in Art. III GATS auf Dienstleistungen und in Art. 47 TRIPS auf den Schutz geistigen Eigentums übertragen.)<sup>iii</sup>

i Vgl. Präambel des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation, engl. Fassung: Agreement Establishing the World Trade Organization, v. 15.4.1994, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf)

ii Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/16/0.632.21.de.pdf>; Englische Fassung: General Agreement on Tariffs and Trade, Juli 1986, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf)

iii Vgl. Richard Senti, WTO: System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000, S. 159f.

getroffen werden, so daß der ›angeklagte‹ Staat praktisch ein Veto-recht besaß. Erschwerend kam hinzu, daß es keinen konkreten Zeitplan zur Durchsetzung von Entscheidungen gab.

In der WTO wurden diese Schwachstellen durch einen neu geschaffenen Rechtsrahmen – den DSB – beseitigt. Dieser sieht weiterhin eine Konsultationsphase vor, allerdings beginnt das Verfahren in den sogenannten Panels (Schiedsgerichten) automatisch, wenn der Konflikt nach 60 Tagen nicht bilateral gelöst werden konnte. Zusätzlich ist es dann möglich, beim Appellate Body (Berufungsinstanz) Berufung gegen den Panelbeschuß einzulegen. Wird das Urteil des Panels beziehungsweise des Appellate Body nicht umgesetzt, kann der betroffene Staat Sanktionen verhängen. Die wichtigste Neuerung ist die automatische Annahme von Panelberichten, die nur noch einstimmig abgelehnt werden können. Gleichzeitig wurde die zeitliche Höchstgrenze des gesamten Schlichtungsverfahrens auf 18 Monate festgelegt. Seit der Gründung der WTO wurden 325 Fälle vor den DSB gebracht, mehr als in den gesamten 46 Jahren des GATT, in denen rund 300 Streitschlichtungsverfahren durchgeführt wurden. Diese überaus häufige Nutzung des Verfahrens macht den DSB zum wichtigsten WTO-Organ.

Die zunehmende Bedeutung des Streitschlichtungsverfahrens in den letzten zehn Jahren wird jedoch auch kritisch gesehen. So warnen Handelsexperten wie Claude Barfield vom American Enterprise Institute zu Recht vor diesem legalistischen System und regen an, den diplomatischen Lösungsmöglichkeiten wieder mehr Spielraum einzuräumen. Das Problem liegt darin, daß die WTO-Panels und der Appellate Body auf bestehende Handelsregeln angewiesen sind, die teilweise unklar und widersprüchlich formuliert wurden, und somit offen für Interpretationen sind. Dadurch besteht die Gefahr, daß zunehmend bindende Regeln durch die Urteile des Schiedsverfahrens entstehen und nicht durch multilaterale Verhandlungen. Die WTO-Mitgliedstaaten stimmen bei wichtigen regulatorischen Themen, wie zum Beispiel dem Verbraucherschutz, nicht überein, die dann im Panelverfahren für die Beteiligten rechtsverbindlich entschieden werden. Bei ›sensiblen Fällen‹ sollten daher die diplomatischen Lösungsmöglichkeiten durch bilaterale Konsultationen gestärkt werden.<sup>9</sup>

Ein weiterer Kritikpunkt ist die mangelnde Transparenz der Entscheidungen. Daher schlug James Bacchus, langjähriges Mitglied des Appellate Body, auf dem WTO-Symposium vor, die Panelverfahren sowie die Anhörungen des Appellate Body für die Presse zu öffnen; die Beratungen der Gremien sollten allerdings nicht für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Durch eine Öffnung könnte mehr Transparenz erreicht und gegen dem Vorwurf entgegenwirken, die wichtigen Entscheidungen der WTO fänden hinter verschlossenen Türen statt. Im September 2005 wurde auf Wunsch der beteiligten Staaten zum ersten Mal die Öffentlichkeit eingeladen, an den mündlichen Verhandlungen über den sogenannten Hormonstreit zwischen der EU und USA/Kanada teilzunehmen. Es ist gut möglich, daß dieser Fall zu einem Präzedenzfall wird, der zu einer generellen Öffnung der Verfahren führt. Allerdings sind nach wie vor viele Entwicklungsländer gegen eine solche Öffnung, da sie eine Beeinflussung durch die Öffentlichkeit befürchten.

### *Einbeziehung der Zivilgesellschaft*

Der WTO wird häufig vorgeworfen, nicht eng genug mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. In der Tat hat die WTO in erster Linie informelle Kontakte mit NGOs, doch die Zusammenarbeit wurde im Laufe der Jahre ausgeweitet. So verabschiedete der Allgemeine Rat 1996 Richtlinien für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Seitdem können NGOs und Verbände als Beobachter an den WTO-Ministerkonferenzen teilnehmen, und es werden regelmäßig Symposien zu speziellen Themen der WTO abgehalten. Dies führte dazu, daß die Anzahl der teilnehmenden NGOs von 108 (1996 in Singapur) auf 795 (2003 in Cancún) anstieg. Zusätzlich beschloß der

Allgemeine Rat im Jahr 2002, daß die Veröffentlichung von WTO-Dokumenten schneller zu bewerkstelligen sei.<sup>10</sup> Der Dialog wurde somit bereits deutlich verstärkt, auch wenn die WTO zu Recht weiterhin eine zwischenstaatliche Organisation bleibt, in der die Regierungen der Mitgliedstaaten die Entscheidungen fällen. Die Konsultationen und der Dialog zwischen WTO-Sekretariat und NGOs sollten jedoch weiter ausgebaut werden. Insbesondere sollte man versuchen, NGOs in Entwicklungsländern zu unterstützen, um ihnen eine stärkere Beteiligung zu ermöglichen.

### **Reformvorschläge**

Forderungen nach institutionellen Reformen der WTO gab es seit ihrer Gründung, wurden aber besonders nach dem Scheitern der Ministerkonferenzen von Seattle im Jahr 1999 und Cancún 2003 immer lauter. Die wichtigsten Kritikpunkte betreffen die demokratische Legitimation der WTO, ihre Entscheidungsprozesse sowie die Durchführung der Ministerkonferenzen.

### *Mitwirkung der Parlamente*

Von seiten vieler NGOs und Entwicklungsländer wird der WTO ein Demokratiedefizit vorgeworfen. In der Tat betreffen WTO-Regeln zunehmend sensible Bereiche, die tief in die Souveränität der Staaten eingreifen. Dazu gehören Aufgaben wie Verbraucherschutz oder Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren. Wäre es daher nicht sinnvoll, die nationalen Parlamente stärker in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen?

In der WTO sind die Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen vertreten; die ausgehandelten Verträge müssen dann von der Legislative im eigenen Land ratifiziert werden. Die Parlamentarier sind jedoch nicht unmittelbar an den Verhandlungen beteiligt und müssen die Verträge häufig in kürzester Zeit verabschieden. Eine Ausnahme bildet der amerikanische Kongreß: Wenn dieser dem Präsidenten die so genannte ›Trade Promotion Authority‹ (TPA) gewährt, muß sich der Präsident während der gesamten Verhandlungen eng mit dem Kongreß abstimmen. Im Gegenzug kann dieser den ausgehandelten Vertrag nur noch im Ganzen annehmen oder ablehnen. Die TPA bedeutet somit eine echte Mitbestimmung im Verhandlungsprozeß. Im Gegensatz dazu beschäftigen sich der Deutsche Bundestag und andere europäische Parlamente in der Regel erst mit den Verhandlungen, wenn die Ratifikation kurz bevorsteht.<sup>11</sup> Der Bundestag wird zwar laufend über die Verhandlungen informiert, es gibt jedoch kaum eine ernsthafte Debatte und häufig auch nur wenig Interesse bei den Abgeordneten.

Um dieses Defizit an demokratischer Legitimation zu beseitigen, wird häufig vorgeschlagen, bei der WTO eine beratende Kammer für die nationalen Parlamente einzurichten, eine Art Konsultationsgremium. Mit dieser Frage setzen sich auch Abgeordnete der Interparlamentarischen Union (IPU) und des Europäischen Parlaments auseinander. Sie gründeten 2001 eine Parlamentarische Konferenz zur WTO (Parliamentary Conference on the WTO), die sich einmal im Jahr mit dem Ziel trifft, die multilateralen Verhandlungen durch eine parlamentarische Dimension zu ergänzen. In ihrer Erklärung vom November 2004 beantragten sie, in die Abschlusserklärung von Hongkong folgenden Satz zu integrieren: »Die Transparenz der WTO sollte durch eine enge Einbindung von Parlamenten in ihre Tätigkeiten verbessert werden.«<sup>12</sup>

Auch wenn ein parlamentarisches Konsultationsgremium die Transparenz erhöhen würde, würde dies die bereits komplizierte Beschlußfassung in der WTO weiter erschweren. Eine bessere Lösung läge wahrscheinlich darin, die Parlamente auf nationaler Ebene noch stärker in den Entscheidungsprozeß mit einzubeziehen und zu informieren. Gleichzeitig sollte die Zusammenarbeit mit der IPU verstärkt werden.

## Mehrheit statt Konsens?

Problematisch ist auch das Konsensprinzip, das den Entscheidungen der WTO zugrunde liegt, und eine Einigung bei 148 Mitgliedern äußerst schwierig macht. Jedes Land hat eine Stimme, so daß es theoretisch von seinem Vetorecht Gebrauch machen und Entscheidungen gegen den Willen der Mehrheit blockieren kann. Auf der Ministerkonferenz von Cancún wurde deutlich, wie schwer es mittlerweile ist, eine Einigung im Konsensverfahren zu erzielen. Dies war auch der Grund, warum der damalige EU-Außenhandelskommissar und heutige Generaldirektor der WTO, Pascal Lamy, nach dem Scheitern der Konferenz die WTO als ›mittelalterlich‹ bezeichnet hatte.

Diese Probleme stehen im deutlichen Gegensatz zur Effizienz der Entscheidungen des Streitschlichtungsmechanismus. Die Beschlüsse des Panels benötigen lediglich eine einfache Mehrheit, und der Bericht wird automatisch vom DSB angenommen. Sollte daher die Mehrheitsentscheidung in den multilateralen Verhandlungen praktiziert werden, um die politische Entscheidungskraft zu stärken? Die Expertengruppe unter Peter Sutherland<sup>13</sup> kam zu dem Schluß, daß man das Konsensprinzip beibehalten solle, da es sicherstelle, daß auch die kleineren Staaten in den Kompromissen berücksichtigt würden. Da die WTO mittlerweile sehr sensible Bereiche behandelt, wäre zudem kein Land bereit, sich einem Mehrheitsbeschluß unterzuordnen. Die Expertengruppe schlug jedoch vor, daß der Mitgliedstaat, der gegen eine breite Mehrheit eine Entscheidung blockiert, schriftlich darlegen muß, warum diese Haltung von grundlegendem nationalem Interesse getragen ist. Zusätzlich wurde überlegt, ob Verpflichtungen in der WTO für Mitgliedstaaten variieren könnten (›variable Geometrie‹). Dies gäbe zwar einerseits einer Gruppe von Ländern die Möglichkeit, in plurilateralen Abkommen schneller neue Regeln aufzustellen, andererseits würde dieser Ansatz die WTO zunehmend zersplittern. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, den GATS-Listenansatz, in dem die Verpflichtungen der WTO-Mitgliedstaaten im einzelnen aufgelistet werden, auf weitere Bereiche zu übertragen.<sup>14</sup> Insgesamt wäre es sinnvoll, die Vorteile plurilateraler Verhandlungen über weitere Liberalisierungen außerhalb der Doha-Runde zu untersuchen; diese müßten dann jederzeit für neue Mitglieder offenstehen.

## Problem Ministerkonferenzen

Andere Reformvorschläge gehen dahin, die Vorbereitung und Durchführung der WTO-Ministerkonferenzen zu verbessern. Das Scheitern von zwei der bisherigen Ministerkonferenzen seit der Gründung der WTO (Seattle und Cancún) machen den Reformbedarf dieser Konferenzen deutlich.

Hauptproblem ist, daß die Agenda der Konferenzen in aller Regel überfrachtet ist. Gleichzeitig bestehen immer noch alte Verhaltensmuster: Kaum ein Land ist bereit, von Beginn der Konferenz an ernsthaft zu verhandeln, um nicht zu schnell seine Trümpfe aus der Hand zu geben. Diese Verhandlungsmethode war erfolgreich, als sich nur die USA und die EU im Grundsatz einigen mußten und alle anderen Länder mitzogen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es jedoch zahlreiche unterschiedliche Gruppen, die alle ein Mitspracherecht fordern und ohne die ein Kompromiß nicht mehr möglich ist. Daher wäre es sinnvoll, bereits vor der Konferenz sogenannte ›Fazilitatoren‹ für die einzelnen Verhandlungsbereiche zu benennen, um eine bessere Vorbereitung zu ermöglichen. Des weiteren sollten auch die Entwicklungsländer ihre Handelsinteressen genau definieren, um konstruktive Verhandlungen zu ermöglichen. Die Expertengruppe schlug außerdem vor, die Ministerkonferenz nicht nur alle zwei Jahre, sondern jedes Jahr abzuhalten, wie Weltbank und IWF. Zusätzlich sollte alle fünf Jahre ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs stattfinden, um den Verhandlungen mehr politisches Gewicht zu verleihen.<sup>15</sup>

## Herausforderungen

Obwohl sich die WTO in vielen Bereichen erfolgreich reformiert hat, steht sie vor zwei großen Herausforderungen: zum einen der Trend zur Regionalisierung und zum anderen der erfolgreiche Abschluß der Doha-Runde. Beide Entwicklungen könnten die Glaubwürdigkeit der WTO als Institution ernsthaft gefährden.

### Zunehmende Regionalisierung

Der Sutherland-Bericht geht davon aus, daß die größte Gefahr für die WTO in der zunehmenden Zahl sogenannter präferentieller Handelsabkommen liegt. Präferentielle Abkommen (Preferential Trade Agreements – PTAs) sind wirtschaftlich und politisch umstritten, da sie bestimmten Mitgliedstaaten Vergünstigungen einräumen, die Drittländer nicht erhalten. Somit wird der Grundsatz der Meistbegünstigung ausgehöhlt, der einen der Grundpfeiler und einen der größten Vorteile der WTO darstellt. Mittlerweile ist die Meistbegünstigung nicht mehr die Regel, sondern die Ausnahme. Beispielsweise gelten nur für fünf Handelspartner der EU Zölle auf MFN-Basis; alle anderen haben besondere Konditionen.

Prinzipiell erlaubt die WTO Präferentielle Abkommen als Ausnahme zur allgemeinen Meistbegünstigung, wobei bestimmte Grundsätze eingehalten werden müssen, die in Artikel XXIV (GATT) und Artikel V (GATS) aufgeführt sind. Darin werden unter anderem folgende Regeln aufgestellt: Die Zölle und anderen Handelsregeln dürfen nach Abschluß des PTA in ihrer Gesamtheit nicht höher oder restriktiver sein als vorher. Zusätzlich sollen die Zölle für annähernd den gesamten Handel (substantially all trade) abgebaut werden. Geplante Abkommen müssen der WTO gemeldet werden.

Von 1947 bis 1994 waren 124 PTAs beim GATT gemeldet worden. Im Januar 2005, zehn Jahre nach Gründung der WTO, waren 162 PTAs in Kraft und bis Ende 2007 werden es voraussichtlich bis zu 300 sein. Im Juli 2003 gab es nur drei WTO-Mitglieder – Macau/China, Taiwan und die Mongolei –, die nicht Partei eines regionalen Abkommens waren. Mittlerweile existiert eine Vielzahl von PTAs, die sich häufig gegenseitig überlappen und zum Teil nichtkompatible Regeln, wie zum Beispiel die Ursprungsregeln, enthalten. Dies führt zu Verzerrungen im internationalen Handel.

Die Übereinstimmung von PTAs mit WTO-Regeln wird im WTO-Ausschuß für regionale Handelsabkommen (Committee on Regional Trade Agreements – CRTA) überprüft. Allerdings wurde bisher die Beurteilung in keinem Fall abgeschlossen. Dies ist wenig verwunderlich, da die Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses im Konsens, das heißt, einschließlich der betroffenen Parteien, beschlossen werden müssen. Die meisten PTAs sind jedoch sehr unspezifisch und stimmen nicht mit WTO-Vereinbarungen überein.<sup>16</sup>

Um diese Erosion des internationalen Handelssystems aufzuhalten, muß im Rahmen der Doha-Runde die Anwendung des Artikels XXIV GATT konkretisiert und die Zölle auf Basis der Meistbegünstigung abgebaut werden. Das hätte nämlich zur Folge, daß sich regionale Abkommen nicht mehr lohnen. Die WTO sollte das Hauptverhandlungsforum bleiben, da auch nur in diesem Rahmen sichergestellt werden kann, daß schwächere Länder ihre Interessen auf gleicher Ebene gegen große Handelsnationen durchsetzen können.

### Die Doha-Runde

Eine weitere Gefahr für die WTO besteht darin, daß die im November 2001 in Katar ins Leben gerufene Entwicklungsagenda von Doha scheitert. Ursprünglich wollten sich die WTO-Mitgliedstaaten auf der Ministerkonferenz in Honkong auf die Modalitäten (Prozentzahlen zur Kürzung von Agrarsubventionen und Importzöllen) einigen. Das Treffen der FIPS Anfang November 2005 in London brachte je-



doch kein Ergebnis, wie auch das anschließende Treffen in Genf im Kreis von 20 WTO-Mitgliedstaaten. Durch das Scheitern der Gespräche ist ein erfolgreicher Abschluß der Doha-Runde im Jahr 2006 unwahrscheinlich geworden. Geplant war, die Doha-Runde bis Ende 2006 abzuschließen, da Mitte 2007 die TPA der USA ausläuft. Eine Einigung in Hongkong im Dezember 2005 wäre somit wichtig gewesen, um das Abkommen in den amerikanischen Kongreß einzubringen, bevor die TPA ausläuft.

Der strittigste Punkt ist nach wie vor die Landwirtschaft. Sie macht zwar nur rund neun Prozent des Welthandels aus, ist jedoch für viele Entwicklungsländer von entscheidender wirtschaftlicher Bedeutung. Ohne weitreichende Zugeständnisse der Industrieländer – allen voran der EU – wird es keinen erfolgreichen Abschluß der Runde geben. Um die Runde wiederzubeleben, hatten die USA Anfang Oktober 2005 ein Angebot vorgelegt, in dem sie sich bereit erklärten, die Zölle im Agrarbereich um bis zu 90 Prozent und die internen Beihilfen um 60 Prozent zu senken. Im Gegenzug bot die EU – trotz des Widerstands von Frankreich – an, ihre Zölle um durchschnittlich 46 Prozent zu kürzen. Gleichzeitig behielt sie sich jedoch vor, bis zu acht Prozent der Produkte als »sensibel« zu deklarieren und von den Zollsenkungen auszunehmen. Zusätzlich sollten die Agrarsubventionen um 70 Prozent reduziert werden. Die Zollsenkungen gingen jedoch sowohl den USA als auch der G-20 nicht weit genug. Es ist äußerst zweifelhaft, ob Europa ein besseres Verhandlungsangebot vorlegen wird, da EU-Handelskommissar, Peter Mandelson, bereits jetzt unter starkem Druck von Frankreich steht.

Die Industrieländer sind vor allem an Zollsenkungen bei Industriegütern interessiert. Zahlreiche Entwicklungsländer, allen voran die G-20, sind jedoch nicht bereit, ohne Zugeständnisse im Agrarbereich über diesen Bereich zu verhandeln (Parallelismus). Auch die Dienstleistungsverhandlungen hinken dem Zeitplan hinterher. Die Frist, bis Mai 2005 neue und verbesserte Angebote vorzulegen, verstrich weitgehend ungenutzt. Während Entwicklungsländer vor allem die Möglichkeit der Entsendung von Arbeitskräften ins Ausland fordern (Modus 4), sind die Industrieländer an Zugeständnissen bei Investitionen (Modus 3) interessiert. Im Juni 2005 lagen lediglich 61 Angebote auf dem Tisch (die EU zählt als ein Angebot), 63 Länder hatten noch nicht einmal eines unterbreitet. Es müssen somit noch einige Anstrengungen unternommen werden, damit die Dienstleistungsverhandlungen nicht scheitern.

Somit stehen die Chancen für einen Durchbruch in Hongkong sehr schlecht. Die EU hofft, möglicherweise ein Entwicklungspaket zu verabschieden, das einen freien Marktzugang für alle LDCs (least developed countries) vorsieht. Gleichzeitig gibt es das Ziel, eine sogenannte zweite Annäherung (second approximation) bei den Modalitäten zu finden. Die Erwartungen an Hongkong wurden somit bereits im Vorfeld gedämpft.

Wenn die Doha-Runde scheitert, wird die WTO insgesamt als Institution enorm geschwächt und es wird fast unmöglich sein, neue Verhandlungsrunden ins Leben zu rufen. In der Folge werden die Mitgliedstaaten verstärkt bilaterale und regionale Abkommen schließen, die wiederum den Grundsatz der Meistbegünstigung unterlaufen. Es ist daher wichtig, daß sich die großen Handelspartner – vor allem die USA und EU –, aber auch Schwellenländer wie China, Brasilien und Indien auf höchster Ebene für einen Erfolg der Doha-Runde einsetzen. Reine Absichtserklärungen reichen nicht mehr aus. Um der EU mehr Handlungsfähigkeit zu verschaffen, wäre es zum Beispiel sinnvoll, wenn Brasilien, Indien und weitere größere Schwellenländer Angebote in anderen Sektoren machen würden (Industriegüter, Dienstleistungen), um die Verhandlungen ausgewogener zu gestalten. Dies könnte es wiederum der EU ermöglichen, den Widerstand in den eigenen Reihen zu brechen und die Agrarzölle stärker als bisher zu senken. Die Chance einer Einigung in Hongkong sollte nicht ungenutzt verstreichen, auch wenn die Zeichen schlecht stehen.

## Grund zum Feiern

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß der zehnte Jahrestag der WTO ein Grund zum Feiern ist. Wie der Titel des Symposiums in Genf bereits betonte: Globale Probleme erfordern multilaterale Lösungen. Die WTO ist daher nicht Teil des Problems, sondern Teil der Lösung. Ohne die verbindlichen Regeln und den Streitschlichtungsmechanismus der WTO gäbe es Unsicherheiten, Konflikte und möglicherweise Chaos im internationalen Handel.

Trotzdem steht die WTO häufig im Zentrum der Vorwürfe der Globalisierungskritiker. Dabei hat sie sich mit Erfolg darum bemüht, die Entwicklungsländer stärker in den Prozeß einzubinden und die Transparenz nach außen zu erhöhen. Es gibt zahlreiche Vorschläge für institutionelle Reformen; das wichtigste Ziel ist zur Zeit jedoch der erfolgreiche Abschluß der Doha-Runde. Daher betonte Lamy nach seiner Wahl zum WTO-Generaldirektor, daß dies seine »erste, zweite und dritte Priorität«<sup>17</sup> sei.

GATT und WTO galten bislang allgemein als Erfolgsgeschichte. Doch nun ist zum ersten Mal ein Zeitpunkt gekommen, an dem sich auch die Zukunft der WTO entscheidet. Wenn es die Doha-Runde nicht schafft, ihrem Namen als Entwicklungsrunde gerecht zu werden, wird die WTO als Institution enorm geschwächt und deutlich an politischer Bedeutung verlieren (auch für die EU und die USA). Die Folge davon könnte sein, daß sich diese Länder stärker dem Bilateralismus zuwenden werden.

- 1 Vgl. The WTO after 10 Years: The Lessons Learned and the Challenges Ahead, Rede des ehemaligen WTO-Generaldirektors Supachai Panitchpakdi, 11.3.2005, [http://www.wto.org/english/news\\_e/spsp\\_e/spsp35\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/spsp_e/spsp35_e.htm); Übersetzung durch Verfasserin.
- 2 Vgl. Christina Deckwirth, Wer feiert den Jahrestag der Welthandelsorganisation? Eine kritische Bilanz eines Jahrzehnts WTO-Politik, [http://www.attac.de/wto/10awto\\_cd.pdf](http://www.attac.de/wto/10awto_cd.pdf)
- 3 Vgl. Stormy Mildner, Welthandel und Entwicklungsländer. Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?, Internationale Politik, 57. Jg., 6/2002, S. 29–36, hier S. 29f.
- 4 Vgl. WWF/CIEL/IATP/act/onaid/Friends of the Earth/Oxfam, Open Letter on Institutional Reforms, Oktober 2001, [http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp0110\\_reform\\_in\\_WTO.pdf](http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp0110_reform_in_WTO.pdf)
- 5 Die Mitglieder der G-21+, die später in die G-20 umbenannt wurde, sind Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Guatemala, Indien, Indonesien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Venezuela und Simbabwe. Diese Gruppe hat keine Verbindung zur gleichnamigen G-20, bestehend aus Industrie- und Entwicklungsländern, die sich 1999 als informelles Forum auf Anregung der G-7-Finanzminister gründete.
- 6 Der Ausdruck »new geography of international trade« wurde von Brasiliens Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva und UN-Generalsekretär Kofi Annan auf der UNCTAD XI., 13.–18. Juni 2004 in São Paulo, geprägt; Vgl. Rede von Kofi Annan bei der Eröffnung der Konferenz am 14. Juni, [http://www.un.org/webcast/unctadxi/speeches/14\\_sg\\_eng.pdf](http://www.un.org/webcast/unctadxi/speeches/14_sg_eng.pdf)
- 7 »WTO After 10 Years: Global Problems and Multilateral Solutions«, WTO Public Symposium, 20.–22. April 2005, Genf.
- 8 Vgl. Rede von Peter Sutherland beim WTO Public Symposium, High Level Session on WTO's Institutional Challenges, 20.4.2005; [http://www.wto.org/english/news\\_e/events\\_e/symp05\\_e/speech\\_sutherland\\_e.doc](http://www.wto.org/english/news_e/events_e/symp05_e/speech_sutherland_e.doc)
- 9 Vgl. Claude E. Barfield, WTO Dispute Settlement System in Need of Change, Inter-economics, 37. Jg., 3/2002, S. 131–134; Guido Glania, Various Approaches for Institutional Reforms Within the WTO, Aussenwirtschaft, 59. Jg., 1/2004, S. 7–28, hier S. 9ff.
- 10 Procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents, WTO (Allgemeiner Rat) WT/L/452, Entscheidung v. 14.5.2002, <http://docsonline.wto.org/help/faq/frames1/derestriction.htm>.
- 11 Vgl. Glania, a.a.O. (Anm. 9), S. 18f.
- 12 Vgl. Brussels Session of the Parliamentary Conference on the WTO, 24.–26. November 2004, Declaration, verabschiedet am 26. November 2004, <http://www.ipu.org/splz-e/Trade04/declaration.htm>
- 13 WTO-Generaldirektor Supachai Panitchpakdi hatte im Juni 2003 eine Expertengruppe beauftragt, Empfehlungen für eine Reform der WTO auszuarbeiten. Die Gruppe, unter der Leitung von Peter Sutherland, legte ihren Bericht am 17. Januar 2005 vor, vgl. Peter Sutherland et al., The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Genf 2005.
- 14 Vgl. Sutherland et al., a.a.O. (Anm. 13), S. 61f; Glania, a.a.O. (Anm. 9), S. 9f.
- 15 Vgl. Sutherland et al., a.a.O. (Anm. 13), S. 69f.
- 16 So betonte Razeen Sally: »Leider sind starke, WTO-plus-PTAs die Ausnahme und nicht die Regel. Die meisten PTAs – insbesondere jene zwischen Entwicklungsländern – sind schwach und bleiben hinter WTO-Bestimmungen zurück.« Vgl. Razeen Sally, Trade, Development, International Institutions: 2005 and Beyond, Conference Paper, WTO Public Symposium, a.a.O. (Anm. 7).
- 17 Vgl. Erklärung von Lamy, 26.5.2005, [http://www.wto.org/english/news\\_e/news05\\_e/stat\\_lamy\\_26may05\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news05_e/stat_lamy_26may05_e.htm)

# Der Zeit voraus

## 60 Jahre UN-Ideengeschichte\*

»Wer die Vergangenheit nicht kennt, ist dazu verdammt, sie zu wiederholen.«

George Santayana, amerikanischer Philosoph (1863–1952)

Weniger als zehn Prozent der heutigen Menschheit lebte bereits zu dem Zeitpunkt, als die Vereinten Nationen 1945 gegründet wurden. Noch weniger waren alt genug, um ihre Pionierarbeit im Detail verfolgen zu können. Heute, 60 Jahre später, ist ein guter Zeitpunkt, um sich an die außergewöhnliche Vision und die Kreativität der Gründer und Mitgestalter der Weltorganisation zu erinnern. Denn eine kritische Bewertung dessen, was die Vereinten Nationen in ihrer langen Geschichte bewirkt haben, ist eine wesentliche Voraussetzung, um die vor allem in den vergangenen sechs Monaten vorgestellten Reformberichte und Empfehlungen<sup>1</sup> sowie die Ergebnisse des Weltgipfels vom September 2005 besser einordnen und darauf aufbauend Entscheidungen treffen zu können. Nicht zuletzt auf dem Weltgipfel wurden viele Fragen angesprochen, die für die Weltorganisation auf ihrem Weg in das siebte Jahrzehnt wichtig sind. Doch wenig Aufmerksamkeit wurde den intellektuellen Stärken der UN geschenkt.<sup>2</sup> In der Tat wies ein Kommentator auf einen schwerwiegenden Mangel bei den Vorbereitungen zum Gipfel hin: »Der historische Kontext fehlt entweder oder ist falsch.«<sup>3</sup>

Welche Rolle haben die Vereinten Nationen bei der Entstehung, Entwicklung und Verbreitung von wegweisenden Ideen gespielt? Diese Frage stellten sich Ende der neunziger Jahre eine Gruppe amerikanischer Politikwissenschaftler, darunter die Autoren dieses Beitrags. Weil wir darauf keine zufriedenstellende Antwort fanden, gründeten wir 1999 das *Projekt zur Ideengeschichte der Vereinten Nationen (United Nations Intellectual History Project – UNIHP)*. Sechs Bände sind erschienen,<sup>4</sup> drei weitere werden gedruckt und fünf weitere sollen in den nächsten zwei Jahren erscheinen.

Wir hatten den Titel unseres 2001 erschienenen ersten Bandes »Ahead of the Curve?« absichtlich mit einem Fragezeichen versehen, um unsere Unsicherheit angesichts unserer damaligen Schlußfolgerungen zum Ausdruck zu bringen. Heute können wir – bestätigt durch die nachfolgenden Untersuchungen – sagen, daß wir mit den damaligen Schlußfolgerungen richtig lagen: die Vereinten Nationen waren oft mit ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsarbeit den Regierungen, Akademikern und anderen internationalen Institutionen um Längen voraus. Die Bestandsaufnahme belegt eindeutig die bahnbrechende Natur vieler Beiträge, die die UN geleistet haben.

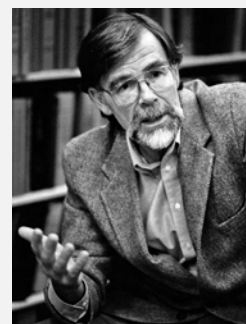
Um die gesamte Bandbreite der Errungenschaften der Vereinten Nationen besser einschätzen zu können, müssen diese im Zusammenhang gesehen werden.

Nach den Greueln und dem Elend des Zweiten Weltkriegs standen bei den Gründern der UN der Wunsch und die Vision im Mittelpunkt, ein nochmaliges Versagen, wie das der ersten Generation der Weltorganisation – des Völkerbunds –, eine weitere Weltwirtschaftskrise wie 1929 sowie vor allem zukünftige Weltkriege zu vermeiden.

Auf dieser Vision aufbauend wurden die Strukturen der UN bereits während des Zweiten Weltkriegs entwickelt und im Laufe der ersten beiden Jahrzehnte nach dem Krieg ausgebaut. Was jedoch die Vereinten Nationen so einzigartig machte, waren ihre ehrgeizigen Ziele – Menschenrechte, Souveränität, Freiheit und Demokratie sowie eine Verbesserung des Lebensstandards in allen Teilen der Welt. Nicht weniger erstaunlich ist, daß, obwohl diese anspruchsvollen Ziele seinerzeit als schierer Humbug abgetan wurden, ein Großteil dieser frühen Vision mittlerweile Wirklichkeit geworden ist. In keiner Epoche

LOUIS EMMERIJ · RICHARD JOLLY · THOMAS G. WEISS

*Louis Emmerij, geb. 1935, Richard Jolly, geb. 1935, und Thomas G. Weiss, geb. 1946 (Foto), sind Ko-Direktoren des United Nations Intellectual History Project (UNIHP) am Ralph Bunche Institute for International Studies, The City University of New York.*



der menschlichen Entwicklung hatten die Menschen eine höhere Lebenserwartung als heute, in keiner Epoche haben sie mehr von den Fortschritten in der Medizin, bei der Bildung und bei der Erhöhung des Lebensstandards profitiert wie seit der Gründung der Vereinten Nationen.

Zweifellos gab es Momente, in denen diese Hoffnungen an der rauen Wirklichkeit der internationalen Politik und der ihnen zuwiderlaufenden wirtschaftlichen Interessen zu scheitern drohten. Doch auch dann gingen die Visionen und ursprünglichen Ziele nie ganz verloren: sie wurden immer wieder den wechselnden Erfordernissen und Umständen angepaßt.

Die Errungenschaften der Vereinten Nationen der vergangenen 60 Jahre verdienen es, bekannter zu sein. Politischen Entscheidungsträgern, die sich mit den Vereinten Nationen beschäftigen, ist zweierlei oft nicht bewußt: erstens, was die UN bereits erreicht haben und zweitens, warum sie manchmal bei den Versuchen, intellektuellen Herausforderungen zu begegnen, scheiterten. Ohne dieses Verständnis werden auch in Zukunft viele Staaten die Leistungen der Vereinten Nationen, ihre Errungenschaften und ihr Potential falsch beurteilen und unterschätzen.

### Erste Ergebnisse

Das *Projekt zur Ideengeschichte der Vereinten Nationen* ist erst zur Hälfte abgeschlossen, und einige mögen unsere Ergebnisse anders interpretieren, doch fühlen wir uns aus Anlaß des 60-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen verpflichtet, die wichtigsten Schlußfolgerungen bereits jetzt vorzustellen:

- Die größten Errungenschaften der Vereinten Nationen liegen im Wirtschafts- und Sozialbereich. Dort haben sie Ideen entwickelt, Untersuchungen durchgeführt und praktische Politikkonzepte entworfen, die maßgeblich das Handeln von Staaten auf nationaler und internationaler Ebene beeinflussten. Dies kann daran gemessen werden, inwieweit die Ideen der Vereinten Nationen wegweisend für andere waren. Der wahrscheinlich deutlichste Beweis hierfür sind die Weltkonferenzen, auf denen Ziele und Standards festgelegt wurden, an denen viele Länder ihre Politik ausrichten und die ihre Entscheidungen beeinflusst haben.
- Die ursprüngliche Vision der Vereinten Nationen beruhte auf vier Kernzielen. Die ersten drei Kernziele – Frieden, Entwicklung und Menschenrechte – haben sich über die Jahrzehnte einander angenähert. Obwohl ursprünglich eigenständig, bilden diese drei Ziele heute gemeinsam den Handlungsrahmen sowohl für Industrie-

als auch für Entwicklungsländer. Der jährlich erscheinende *Bericht über die menschliche Entwicklung* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) stellt einen methodologischen Rahmen dar, mit dem diese drei UN-Ziele analytisch und operationell integriert werden können.

- Das vierte Kernziel der Vereinten Nationen – die souveräne Unabhängigkeit aller Länder – wurde im Laufe der ersten zwei Jahrzehnte seit Bestehen der UN weitgehend erreicht. Doch wird dieses Ziel derzeit hinterfragt. Viele Regierungen bezweifeln, ob eine Einschränkung der staatlichen Souveränität in Situationen gerechtfertigt ist, in denen die Menschenrechte (wie etwa durch Völkermord oder Bürgerkriege) oder die menschliche Sicherheit (durch Terrorismus) ernsthaft bedroht sind. Aus dieser Debatte entstanden bereits neue Ideen und Normen, insbesondere das Prinzip ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹.<sup>5</sup> Diese und weitere Grundsätze sollten im Laufe der Zeit in einen umfassenderen und konsistenteren Rahmen für Entwicklung integriert werden.
- Die Vereinten Nationen waren oft ihrer Zeit voraus, haben sich dabei über althergebrachte Weisheiten hinweggesetzt und diese manchmal mit alternativen Denkweisen und Politikkonzepten konfrontiert. Darin spiegelt sich, zumindest teilweise, ihre multi-sektorale Struktur sowie die gleichberechtigte Vertretung der Mitgliedstaaten wider. Die Vereinten Nationen waren öfter als andere internationale Institutionen bereit, Positionen einzunehmen, die sich von den Großmächten unterschieden, und neue Themen auf die Tagesordnung zu bringen. Dieser Vorteil sollte stärker genutzt werden. Dem Druck, ›politisch korrekt‹ oder ›realistisch‹ zu sein – ausgeübt vom Norden oder Süden, von Diplomaten oder dem UN-Personal – hingegen, sollte man sich widersetzen. Natürlich werden auch Fehler gemacht. Doch was gestern noch als aus einer anderen Welt kommend erschien, wird oft rasch zur Herausforderung von heute und zum Wissen von morgen.
- In den frühen achtziger Jahren fand auf internationaler Ebene eine Verlagerung der Aufmerksamkeit und der finanziellen Unterstützung weg von den UN und hin zur Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) statt. Dabei blieb den Vereinten Nationen nur die Rolle der konstruktiven Uneinigkeit, statt die der impulsgebenden Initiative. Dieser Trend ist bereits zu weit fortgeschritten. Denn in Wirklichkeit haben Weltbank, und teilweise auch IWF, Positionen übernommen, die zuvor von den Vereinten Nationen erdacht und vorangebracht wurden – und welchen sich anfangs beide Institutionen widersetzen. Man kann dafür viele Beispiele aus der Geschichte finden – etwa die Weiterentwicklung des Sonderfonds der Vereinten Nationen für wirtschaftliche Entwicklung (SUNFED) zur Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) der Weltbank 1950, die Ziele der Dekade der Entwicklungspolitik 1960, die Ziele der Dekade zur Deckung der Grundbedürfnisse 1970 und zur Armutsminderung heute.

Wenn man sich die Geschichte der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich anschaut, kristallisieren sich drei Faktoren heraus. Erstens, wie stark die Vereinten Nationen das wirtschaftliche und soziale Denken in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beeinflusst haben. Zweitens, wie viele dieser Ideen großen, positiven Einfluß ausübten. Und drittens, wie viele dieser frühen Ideen als Antwort auf die Initiativen der dominierenden Wirtschaftsmächte entstanden sind, insbesondere denen der Vereinigten Staaten (auch wenn Washington im Nachhinein den Anschein erwecken möchte, viele seiner damaligen Leistungen vergessen zu haben). Gert Rosenthal, der ehemalige Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) erzählte uns, daß die Vereinten Nationen und ihre Ideen die Politik über Jahre hinweg beeinflusst haben: »Und ganz plötzlich, etwa zwei, drei, fünf Jahre nachdem ein Dokument verabschiedet wurde, wiederholt jeder einige der Kernpunkte wie in einem Gospel.«

## United Nations Intellectual History Project (UNIHP)

Für ihre Forschungen hatten die Herausgeber Zugang zu einer Vielzahl an UN-Dokumenten sowie die Möglichkeit, Tiefeninterviews mit wichtigen Personen zu führen. Unter ihnen waren mehr als 20 Personen, die in den Anfangsjahren der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle spielten: unter anderem alle vier noch lebenden Generalsekretäre und etwa 50 weitere Personen, die eine wichtige Rolle in der Geschichte der UN gespielt haben. Der ehemalige Untergeneralsekretär Sir Brian Urquhart teilte uns mit: »Einer der Fehler der UN, dem Sie jetzt ziemlich spät abhelfen, ist, daß sie nie eine historische Abteilung hatten. Von dem Zeitpunkt an, als ich Trygve Lies persönlicher Assistent war, habe ich viele Jahre damit verbracht, die Verantwortlichen dazu zu bringen, eine historische Abteilung einzurichten. Die Mitarbeiter in allen Bereichen der UN sollten zeitgleich ihre Arbeit dokumentieren können, statt dies 50 Jahre später in einer Art *esprit d'escalier* zu tun.«<sup>i</sup> ]

<sup>i</sup> Vgl. Thomas G. Weiss/Tatiana Carayannis/Louis Emmerij/Richard Jolly, *UN Voices, The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington und Indianapolis 2005.

## Herausforderungen

Wenn diese Argumentation richtig ist – und die bisherigen Ergebnisse unserer Analysen deuten darauf hin – welche intellektuelle Herausforderungen werden zukünftig zu meistern sein? Wir haben konsequent darauf geachtet, daß das UNIHP ein Projekt der ›zukunftsweisenden‹ Geschichte ist. In bezug auf die Zukunft haben wir aus den Projektergebnissen drei verschiedene Arten an Herausforderungen herausgefiltert: die intellektuelle, die partizipatorische und die personalbezogene.

### Die intellektuelle Herausforderung

Es gibt zahlreiche Bereiche, in denen neue Denkweisen und Forschungsansätze dringend gebraucht werden, und in welchen die Vereinten Nationen angeregt werden sollten, intensivere kreative Arbeit zu leisten. Folgende Projekte sollten vorrangig angegangen werden:

- Die zunehmend größer werdende Kluft zwischen der islamischen Welt und dem Westen – vor allem im Hinblick auf Politik, Kultur und Religion.
- Maßnahmen zur menschlichen Sicherheit (Human Security), für die integrierte Ansätze im Hinblick auf eine umfassende kollektive Sicherheit entwickelt werden sollten, und zwar über den traditionellen Weg eines Einsatzes entweder des Militärs oder nationaler Sicherheitstruppen hinaus.
- Neue Maßnahmen, um die Entwicklung in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) und den Übergangsländern zu fördern.
- Einfühlungsvermögen und praktisches Handeln, um die kulturellen Aspekte in der Beziehung zwischen Geber- und Empfängerländern berücksichtigen zu können, was wiederum zu einer regionalen Differenzierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstrategien führen sollte.
- Maßnahmen, um den langfristigen Herausforderungen im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit, die bislang nicht oder nicht ausreichend angegangen wurden, begegnen zu können, einschließlich des Klimawandels und der sich daraus ergebenden Maßnahmen,

um den Auswirkungen, von denen insbesondere die armen Länder betroffen sind, zu beugen.

- Das Problem des globalen wirtschaftlichen Ungleichgewichts sollte – flankiert von internationalen Maßnahmen, um das Ungleichgewicht und dessen Konsequenzen auszugleichen und zu minimieren – zurück auf die Tagesordnung gebracht werden, wo es schon einmal an vorderster Stelle stand.
- Mechanismen, um einen echten globalen Wettbewerb und freie Märkte, mit besonderer Aufmerksamkeit auf die Arbeitsweisen transnationaler Unternehmen, garantieren zu können.

### *Partizipatorische Herausforderung*

Unsere Untersuchungen der UN-Geschichte haben ans Licht gebracht, wie sehr die asymmetrischen Machtstrukturen die globalen Wirtschaftsbeziehungen und die institutionellen Strukturen geformt haben. Zwei der größten Errungenschaften der Weltorganisation waren zum einen zu untersuchen, welche Bedeutung die wirtschaftliche und soziale Entwicklung für ärmere Länder hat und zum anderen, korrektive Maßnahmen zu entwickeln. Schnellere Fortschritte bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) für die LDCs sind notwendig, aber insgesamt unzureichend. Afrika ist der Kontinent mit den meisten LDCs. Die 2004 vom britischen Premierminister, Tony Blair, gegründete ›Commission for Africa‹ mahnt, »Die unterschiedlichen Lebensstandards der Menschen in den reichen Ländern und der Menschen in Afrika ist der größte Skandal unserer Zeit.«<sup>6</sup> Einer der ermutigendsten Schritte in dieser Hinsicht war der G-8-Gipfel der Staats- und Regierungschefs im schottischen Gleneagles im Juli 2005.

Substantielle intellektuelle Energie ist in die Untersuchungen der Probleme und Zukunftsaussichten Afrikas geflossen. Dennoch sind zielgerichtete Maßnahmen zur Stärkung des weltweiten Wirtschaftsdialogs und für eine wirksamere Mitsprache dieser Länder noch immer notwendig. Diese Maßnahmen umfassen:

- Die formelle Anerkennung der Probleme, die durch die asymmetrische Verteilung der Wirtschaftsmacht und den ihr zugrundeliegenden Faktoren hervorgerufen werden;
- Die Entwicklung von Maßnahmen, um diese Asymmetrien aufzuheben, wie zum Beispiel durch die Einberufung von Expertengruppen zur Unterstützung ärmerer Länder oder die Durchführung unabhängiger Überprüfungen der vereinbarten Abkommen (insbesondere im Bereich Wirtschaft, Schuldenerlaß, Technologietransfer) sowie die Einrichtung von Beschwerdemechanismen, wie etwa die Ernennung eines Postens einer Ombudsperson in den wichtigsten internationalen Wirtschaftsinstitutionen. Äußerst hilfreich wäre auch, wenn das öffentliche Interesse an diesen Themen gesteigert und die Inhalte der Übereinkommen, über die verhandelt wird, einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich wären.
- Die Aufforderung an die jeweiligen UN-Institutionen, gemeinsam mit der Welthandelsorganisation (WTO) und den internationalen Finanzinstitutionen an diesen Themen zu arbeiten und in regelmäßigen Abständen über die Fortschritte Bericht zu erstatten, die in bezug auf die Verminderung der Ungleichverteilung der Verhandlungsmacht und der Teilnahme an der Wirtschaft zu verzeichnen sind.

### *Personalbezogene Herausforderung*

Die zukünftigen Herausforderungen in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung erfordern von den Vereinten Nationen – anlässlich ihres 60. Jahrestags –, ihre Vorteile zu nutzen und zur geistigen Führung zurückzukehren. Das schließt die Stärkung der institutionellen Kapazitäten ein, um die ursprünglichen Ideen hervorzuheben und zu verbreiten – kurz, um das kreative Denken zu sichern.

Wichtige UN-Reformvorschläge liegen bereits auf dem Tisch. Doch die bloße Erwähnung des Wortes ›Reform‹ führt zu glasigen Augen. Ein Weg, den Prozeß wieder in Schwung zu bringen, ist, ihn mit der lange vernachlässigten und äußerst wichtigen intellektuellen Dimension anzureichern. Gezielte Maßnahmen sind notwendig, um diesen Aspekt in naher Zukunft zu stärken. Konkrete Beispiele, die sich aus dem UNIHP ergeben, beinhalten fünf Stufen. All die folgenden Beispiele sind ›Gleis-II-Reformen‹, das heißt Maßnahmen, die keiner Charta-Änderung, also auch keiner offiziellen Zustimmung der Mitgliedstaaten, oder zusätzlicher Ressourcen bedürfen. Sie erfordern lediglich Weitblick, Mut und Führungskraft:

- Alle Mitarbeiter im UN-System sollten erkennen, daß der Hauptteil ihrer Arbeit in der Entwicklung neuer Ideen und Denkweisen sowie in der Analyse und der Überwachung ihres Bereiches internationalen Handelns liegen sollte.
- Um das zu erreichen, müssen die Vereinten Nationen ein Umfeld pflegen, das kreatives Denken auf höchstem intellektuellem Niveau fördert und auszeichnet. Insbesondere für die Einstellung und die Förderung von Personal bedeutet dies, Fachleute aller Bereiche sowie verschiedener Nationalitäten und kultureller Herkunft unter einem Dach zu vereinen. Die Fähigkeiten des Personals sind ausschlaggebend, und es können keine Kompromisse gemacht werden, will man den höchsten Grad an Kompetenz sicherstellen.
- Eine der höchsten Prioritäten ist, mehr finanzielle Mittel für Forschung, Analyse und die Entwicklung von Strategien zu mobilisieren. Eine solche Bereitstellung von Ressourcen ist besonders wichtig, weil sie zum einen eine dauerhafte Verfügbarkeit und Flexibilität garantiert, und – weit wichtiger – die geistige Autonomie sicherstellt.
- Genau so wichtig ist, für eine bessere Verbreitung neuer Ideen zu sorgen. Die UN-Öffentlichkeitsarbeit, deren Hauptarbeit darin besteht, Kernberichte zu verfassen, ist durchaus beeindruckend. Gleichzeitig schlummern aber zu viele Berichte in Bücherregalen, auf Tischen oder in Archiven. Diskussionen sollten nicht nur innerhalb der Regierungskreise stattfinden, sondern auch zwischen Regierungen und den verschiedenen Akteuren aus Wirtschaft, Medien und Zivilgesellschaft.
- Eine entscheidende Herausforderung ist, die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und den internationalen Finanzinstitutionen zu verbessern, um einen besseren Austausch von Ideen und Erfahrungen und eine geringere Ungleichverteilung der internationalen Ressourcen zwischen den Institutionen zu erreichen.

### **Ausblick**

Die früheren UN-Reformbemühungen konzentrierten sich fast ausschließlich auf die Bereiche Politik, Sicherheit und Humanitäres. Dieser Fokus wurde nach und nach auf die wirtschaftliche und soziale Dimension ausgeweitet. Wenn uns die zurückliegenden Reformbemühungen eines gelehrt haben, dann die Tatsache, daß die ungewöhnlich hohen Erwartungen an den Weltgipfel 2005 vom 14. bis 16. September in New York nur enttäuscht werden konnten.<sup>7</sup> Die dort versammelten 153 Präsidenten, Ministerpräsidenten und Monarchen haben sich auf das ›Ergebnis des Weltgipfels 2005‹<sup>8</sup> geeinigt, ein Dokument, dem durch zahlreiche Änderungen jegliche genaueren Ausführungen fehlen. Ein ehrlicher Beobachter müßte zugeben, daß das Ergebnis weit weniger darstellt, als was die Bitte des Generalsekretärs im Vorfeld des Gipfels zum Ausdruck brachte: »die UN müssen sich der gründlichsten Überprüfung in ihrer sechzigjährigen Geschichte unterziehen.«<sup>9</sup>

Die Weltorganisation folgt einem Muster: Sie ändert sich in kleinen Schritten, auch wenn ihre Mitgliedstaaten – klein und groß, mächtig

und schwach – auf ihre Prärogativen der Souveränität beharren, aber immer Gründe finden, um sogar die kleinsten Reformen in einem positiven Licht erscheinen zu lassen. Gleichzeitig verlieren sie keine Zeit und fangen sofort wieder an, den Zustand der UN zu beklagen und zu behaupten, daß fundamentale Veränderungen der Lage auf dem Planeten radikalere Reformen verlangen.

Mit weniger als einem Jahr, das noch bleibt, bevor der achte Generalsekretär im Herbst 2006 gewählt wird, stellt das bescheidene Gipfelergebnis dennoch Wegmarken für den nächsten UN-Chef und die Mitgliedstaaten, die ihn oder sie wählen, dar – immerhin ein erster Schritt. Kofi Annan hat schon im Jahr 1997 geschrieben, daß Reform kein einmaliges Ereignis sei, sondern ein Prozeß.<sup>10</sup> Dies scheint in letzter Zeit weitgehend in Vergessenheit geraten zu sein.

Unsere Hoffnung ist – wie auch immer der Folgeprozeß des Weltgipfels aussehen wird –, daß die Weltorganisation ihre geistigen Bemühungen mit erneutem Enthusiasmus fortsetzt. Vier Jahre nach der Veröffentlichung des ersten UNIHP-Buches können wir unsere 2001 gemachte Schlußfolgerung ›Auf die Ideen kommt es an, auf die Menschen kommt es an‹ sogar noch überzeugter vertreten. Denn in der Tat veranschaulicht unsere Evaluierung der ersten sechs Jahrzehnte der Geschichte der Vereinten Nationen, daß es viele überzeugende Ideen und viele fähige Menschen gab. Von beidem kann und sollte es mehr geben. Unserer Ansicht nach sind sie das Herzstück, das Wertvollste, was die Weltorganisation geben kann und was ihr einen Wettbewerbsvorteil verschafft.

\* Dieser Beitrag beruht auf dem Einführungs- und Schlußkapitel des jüngsten Buches der Autoren: *The Power of Ideas: Lessons from the First 60 Years*, UNIHP, New York 2005.

1 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Vereinte Nationen, New York 2004; Englisch: *A More Secure World. Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change; In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan zur Umsetzung Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/727, v. 7.3.2005, Millenniums-Projekt, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), New York 2005; Englisch: *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Report to the UN Secretary-General. Hauptautor dieses Berichts ist Jeffrey D. Sachs; In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005; Englisch: *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General.

2 Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005.

3 Michael J. Glennon, *Idealism at the U.N.*, Policy Review, Nr. 129, Februar/März 2005, S. 4.

4 Vgl. <http://www.unhistory.org/>

5 Vgl. den Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität, Ottawa 2001; Englisch: *Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty; siehe auch: Thomas G. Weiss/Don Hubert, *The Responsibility to Protect: Research Bibliography, and Background*, ICISS, Ottawa 2001.

6 Commission for Africa, *Our Common Interest*, London 2005, S. 22.

7 Einen guten geschichtlichen Überblick findet man bei: Edward C. Luck, *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, Occasional Paper Nr. 1, Academic Council on the United Nations, New Haven 2003; zu den jüngeren Entwicklungen: Paul Heinbecker/Patricia Goff (Eds.), *Irrelevant or Indispensable? The United Nations in the 21st Century*, Waterloo (Ontario) 2005; Ernest Zedillo (Ed.), *Reforming the United Nations for Peace and Security*, New Haven 2005.

8 Siehe Anm. 2.

9 Kofi A. Annan, *In Larger Freedom: Decision Time at the UN*, Foreign Affairs, 84. Jg., Mai/Juni 2005, H. 3., S. 66.

10 Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997. Abs. 25.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Berichte · Nachrichten · Meinungen

### Allgemeines

#### *Kein gutes Jahr*

FRIEDERIKE BAUER

**Generalsekretär: Bericht für die 60. Generalversammlung – Ansehensverlust durch Mißmanagement beim ›Öl-für-Lebensmittel-Programm‹ – mehr Friedenseinsätze als je zuvor – umfassende Reform angestoßen – weniger Flüchtlinge.**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer, UN mehr gebraucht denn je, VN 5/2004, S. 188f., fort.)

Das vergangene Jahr war kein gutes für die Vereinten Nationen. Die Vorwürfe und Enthüllungen rund um das Programm ›Öl-für-Lebensmittel‹ haben der Weltorganisation und ihrem obersten Repräsentanten einen empfindlichen Ansehensverlust beigebracht. Kofi Annans lange Zeit ausgezeichnete Ruf ist angekratzt, seine Glaubwürdigkeit geschmälert. Andererseits trifft nicht jede Kritik auch die Fakten, muß sehr genau unterschieden werden zwischen politisch motivierten Vorwürfen und tatsächlicher Verantwortung. Nicht alles, was Kofi Annan vor allem von republikanischer Seite des amerikanischen Kongresses zur Last gelegt wurde, ist gerechtfertigt. Daß Saddam Hussein illegal Gelder in Milliardenhöhe ›erwirtschaften‹ konnte, dazu haben viele

Akteure beigetragen: Der Sicherheitsrat, einzelne Mitarbeiter im UN-Sekretariat, Unternehmen und der Generalsekretär – aber sicherlich nicht er allein. Etwa 90 Prozent davon floß in Saddams Kassen durch Öl-Schmuggel in die Türkei und nach Jordanien, einen Vorgang, den die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats jahrelang geflissentlich übersahen. Schon von daher scheinen einseitige Schuldzuweisungen unangebracht und in der Sache überzogen. Ebenso unbestritten ist allerdings, daß die UN dadurch in eine neuerliche Krise geraten sind, die das vergangene Jahr – von Rücktrittsforderungen bis Mißtrauensbekundungen der Belegschaft – geprägt hat.

Um so mehr verwundert es, daß der Generalsekretär – wie bereits im Vorjahr – auch in seinem jüngsten, 70 Seiten umfassenden, Tätigkeitsbericht auf das Irak-Programm und alle damit verbundenen Unannehmlichkeiten nur kurz und sehr weit hinten eingeht. Wäre eine direkte, offene und schonungslose Herangehensweise nicht besser und klüger gewesen? So liefert Annan all jenen Munition, die meinen, die UN hätten mehr zu verborgen als zu zeigen. Erst in Kapitel V, Absatz 243, dazu beschönigend und fast versteckt, wendet er sich den Folgen der Irak-Hilfe zu. Auch in der Einleitung vermeidet er jeden Hinweis auf Schwierigkeiten oder Image-Probleme, auf Rauschmissie, Verhaftungen, Untersuchungsberichte – und was sonst noch alles stattgefunden in den vergangenen zwölf Monaten. Statt dessen erweckt Annan den Anschein, als hätten die UN ein ganz normales Jahr hinter sich gebracht, mit ›norma-

len‹ Höhen und Tiefen. Dabei weiß selbst der Beobachter aus der Ferne, wie prekär die Lage gerade für den Generalsekretär selbst war, schon wegen einer unklaren Verflechtung seines Sohnes Kojo bei einer Firma namens Cotecna, die Ende der neunziger Jahre einen Millionen-Auftrag von den UN erhalten hatte. Nicht zuletzt durch diese private Verbindung, deren Details erst im vergangenen Winter ans Licht gekommen waren, wurden die verschiedenen Zwischenberichte der Volcker-Kommission mit größtem Interesse weltweit verfolgt – auch dazu kein Wort von Annan.

Die Kommission unter Leitung des ehemaligen amerikanischen Notenbank-Präsidenten, Paul Volcker, war im Frühjahr 2004 ins Leben gerufen, um das 64 Milliarden Dollar schwere Irak-Programm unter die Lupe zu nehmen, das nach dem Einmarsch der Vereinigten Staaten im Herbst 2003 beendet worden war. Es hatte ursprünglich das Ziel, die Folgen der Sanktionen für das irakische Volk durch Einführen von Gütern des täglichen Bedarfs im Tausch von Ölexporten abzumildern. Wie sich inzwischen aber herausgestellt hat, nutzte Saddam diesen Kanal zur Akkumulierung illegaler Gelder in Milliardenhöhe. In ihren Zwischenberichten (der Abschlußbericht lag erst nach der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts vor) kommt die Kommission zu dem Schluß, bei den UN habe es gravierende Mißstände gegeben, sei Interessenkonflikten – unter anderem mit Sohn Kojo – nicht unterschieden genug nachgegangen worden, syste-

matische Korruption bis hinauf zur Spitze – dafür fanden Paul Volcker und seine Ermittler aber keine Hinweise. Für Annan bedeutet das zwar eine Entlastung seiner Person, aber es ist ein Freispruch zweiter Klasse, weil ihm unterhalb der Schwelle direkter Korruption Fehler vor allem in der Personalführung und im Management angekreidet worden sind. Zugleich weiß er nur zu genau, daß er die verschiedenen Reform- und Verbesserungsvorschläge, die Volcker gleich mitgeliefert hat, beherzigen muß, will er in den letzten anderthalb Jahren seiner Amtszeit wenigstens einen Teil amerikanischen Vertrauens zurückgewinnen. Das wiederum braucht er dringend für seine weitere politische Handlungsfähigkeit.

Allein dieser Teil, nämlich Veränderungen im Management als Folge der Irak-Untersuchungen, taucht in Annans Bericht tatsächlich auf. Konkret geht es um »die Verbesserung der Führungsleistung des hochrangigen Leitungspersonals, die Verstärkung der Aufsicht und Rechenschaftspflicht, die Gewährleistung ethischen Verhaltens und die Erhöhung der Transparenz« (Absatz 243). Dafür stellt Annan einige Neuerungen in Aussicht, die weiterreichende Vorschriften zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse leitender Mitarbeiter genauso umfassen wie eine Neustrukturierung der Hochrangigen Managementgruppe (Senior Management Group). Weitere Veränderungen dürften, schon aus Opportunitätsgründen, folgen.

Rückschläge waren, neben den Problemen mit dem »Öl-für-Lebensmittel-Programm«, auch der Stillstand bei den Abrüstungsverhandlungen und die mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. In anderen Bereichen, wie der Friedenssicherung und dem Flüchtlingsschutz, haben die Vereinten Nationen im vergangenen Jahr – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – recht erfolgreich gearbeitet. So hat die Zahl der Friedenstruppen rund um den Globus einen historischen Höchststand erreicht: »Zwar wurden große Einsätze in Sierra Leone und Timor-Leste abgebaut, andererseits jedoch richtete der Sicherheitsrat in Sudan einen neuen Friedenssicherungseinsatz mit einer Personalstärke von 10 000 ein. Etwa 80 000 Militärkräfte, Zivilpolizisten und zivile Mitarbeiter standen im Dienst von 16 Friedenssicherungseinsätzen und der besonderen politischen Missionen in Afghanistan und Timor-Leste.« (40). Dazu kommen, bei allen politischen Schwierigkeiten, erfolgreich durchgeführte Wahlen in Afghanistan und in Irak, sowie eine schnelle und direkte Soforthilfe für die Opfer des Tsunamis und anderer Katastrophen.

Im Jahr 2004 war das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten im Kampf gegen 18 akute Krisen beteiligt. Allerdings hat die Weltgemeinschaft sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Notlagen reagiert. Während für die Tsunami-Opfer in beispiellosen Größenordnungen Gelder flossen, mußten sich vor allem afrikanische Länder mit sehr viel weniger begnügen: »Läßt man die großzügige Reaktion auf den Hilfsappell für die vom Tsunami betroffenen Gebiete außer Betracht, beträgt der gedeckte Bedarf bei den verbleibenden Appellen nur 24 Prozent. Bei acht der 14 Hilfeappelle für Afrika waren bis Mai 2005 weniger als 20 Prozent der erforderlichen Hilfe eingegangen.« (167) Da die Re-

aktionsfähigkeit der Vereinten Nationen maßgeblich von der Finanzierung abhängt, ist die selektive Wahrnehmung der internationalen Gemeinschaft diesbezüglich bedauerlich. Dennoch kann vor allem die Tsunami-Hilfe, zumal mit einem Prominenten wie dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten, Bill Clinton, als Sonderbeauftragtem an ihrer Spitze, insgesamt als Erfolg für die UN gewertet werden. Die Organisation hat prompt reagiert, Kofi Annan selbst brach dafür sogar seinen Weihnachtsurlaub ab. Leider wird die Welt zunehmend mit solchen folgenreichen Naturkatastrophen konfrontiert, wie sich nach dem Unglück im Indischen Ozean dann auch bei Hurrikan »Katrina« im Süden der USA zeigte. »Die im Zusammenhang mit Naturgefahren auftretenden Katastrophen werden immer häufiger und verheerender« (170), lautet die schlichte wie beunruhigende Aussage Kofi Annans.

Entspannung trat dagegen bei der Lage der Flüchtlinge dieser Welt ein. Noch in den neunziger Jahren schien die Zahl der Entwurzelten unaufhaltsam zu steigen. Dieser Trend hat sich mittlerweile umgekehrt und im vergangenen Jahr weiter fortgesetzt. »Nach Schätzungen des UNHCR ging die Zahl der Flüchtlinge 2004 weltweit auf 9,2 Millionen zurück und erreichte damit ihren tiefsten Stand seit 1980.« (151) Die Lösung einiger Regionalkonflikte begünstigte die Heimkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen – zum Teil unter Mithilfe der Vereinten Nationen. Das traf in erster Linie für Afghanistan zu, wo die verbesserte wirtschaftliche Lage und die Abhaltung von Wahlen einen positiven Effekt hatten: Mehr als 940 000 Personen kehrten im vergangenen Jahr allein dorthin zurück. Auch in Afrika waren ähnliche Trends zu verzeichnen. Dies betraf Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leone und Südsudan.

Weniger positiv fielen die Fortschritte bei der Bekämpfung von HIV/Aids aus. Trotz stärkerer (internationaler) Anstrengungen und größeren Zugangs zu antiretroviralen Therapien als früher ist der Kampf gegen das Virus noch lange nicht gewonnen: »[...] seit der Diagnose des ersten Aids-Falls im Jahr 1981 [sind] mehr als 20 Millionen Menschen an der Krankheit gestorben. Ende 2004 gab es etwa 39,4 Millionen Menschen mit HIV.« (140) Neben dem Mangel an Impfstoffen liegen die tieferen Ursachen für die Verbreitung des HI-Virus immer noch im gesellschaftlichen Umfeld. Die Entmündigung von Frauen, die Unachtsamkeit bei Sexualkontakten und der Mehrfachgebrauch von Spritzen zählen zu den Faktoren, die eine weitere Ausbreitung begünstigen. »Die gemeinsamen Anstrengungen zur Bewältigung der vielfältigen, sich aus HIV/Aids ergebenden Herausforderungen umfassen eine breite Palette von Aktivitäten, die von Bewußtseinsbildung und Kampagnenarbeit über Ressourcenmobilisierung und Kapazitätsaufbau bis hin zur Bereitstellung von Gesundheitsdiensten reichen.« (143).

Wäre nicht die Irak-Hilfe in Mißkredit und mit ihr der Generalsekretär in Bedrängnis geraten, hätten die Vereinten Nationen eigentlich ein vergleichsweise erfolgreiches Jahr hinter sich gebracht: mit Friedenstruppen in aller Welt, einer schnellen Reaktion auf die größten humanitären Krisen, erfolgreichen Wahlen in mehreren Ländern, einem Friedensschluß in Sudan, einem In-

ternationalen Strafgerichtshof, der seinen ersten Fall vom Sicherheitsrat übertragen bekommen hat, und einem Reformprozeß, der zwar längst nicht abgeschlossen, aber in Angriff genommen worden ist. All das könnte die Vereinten Nationen trotz stockender Abrüstungs- und Klimaverhandlungen, trotz nach wie vor weit verbreiteter Armut, trotz Aids und Naturkatastrophen im 60. Jahr nach ihrer Gründung verhalten zuversichtlich stimmen. Aber die Volcker-Kommission hat einen dunklen Schleier über alles gelegt (das gilt selbst, wenn man die ungerechten Vorwürfe abzieht). Um so mehr wird es in der nahen Zukunft auf die Lehren aus dem Irak-Programm ankommen. Der jüngste Tätigkeitsbericht ist jedenfalls noch kein gutes Zeichen für eine gelungene Vergangenheitbewältigung in eigener Sache.

*Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, Sechzigste Tagung, Beilage 1, UN-Dok. A/60/1 v. 5.8.2005.* □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### *Minderheiten in ihren Rechten bedroht*

BIRGIT SCHLÜTTER

**Sozialpakt: 32. und 33. Tagung des Sachverständigenausschusses – Beratungen über Fakultativprotokoll und Reformvorschläge – Diskriminierung der Roma in Griechenland, Italien, Litauen und Spanien – illegale Enteignungen und Räumungen in Griechenland im Vorfeld der Olympischen Spiele – Staatenlose Araber in Kuwait**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Recht auf Arbeit, VN 5/2004 S. 191ff., fort).

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) trat im Jahr 2004 turnusgemäß zweimal zu jeweils dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen (32. Tagung: 26.4.–13.5.; 33. Tagung: 8.–26.11.). Auf den beiden Tagungen behandelte das 18-köpfige Expertengremium insgesamt zehn Staatenberichte. Darüber hinaus setzte es seine Beratungen über die Reformvorschläge des UN-Generalsekretärs zur Harmonisierung der Arbeit der Vertragsorgane sowie zum Entwurf für eine Allgemeine Bemerkung zu Art. 6 des *Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (kurz: Sozialpakt) fort. Neu diskutiert wurden Allgemeine Bemerkungen zu den Art. 3 und 15. Bis zum Ende der 33. Tagungsperiode waren 31 Erstberichte und acht Zweitberichte überfällig. 151 Staaten haben den Pakt ratifiziert, drei Staaten mehr als im Vorjahr. Neuzugänge des Jahres 2004 waren Swasiland, Liberia und Mauretanien.

Zu Beginn der 32. Tagung informierte sich der CESCR über den Stand der Vorbereitungen für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls, welches ein Individualbeschwerdeverfahren für die Geltendmachung der im Sozialpakt garantierten Rechte einführen würde. Der Ausschuß

traf sich dazu mit Catarina de Albuquerque, der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission, die mit der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls beauftragt ist. Dabei wurden noch offene Fragen diskutiert, darunter die Vereinbarkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens mit Art. 2 Absatz 1 des Sozialpakts, der die Vertragsstaaten dazu auffordert, »unter Ausschöpfung aller ... [ihrer] Möglichkeiten ... mit allen geeigneten Mitteln« die im Pakt garantierten Rechte zu gewährleisten, sowie die Gefahr einer Flut von Beschwerden. In der Debatte sprachen sich die Mitglieder des CESCR für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls aus. Der Entwurf der Menschenrechtskommission von 1997 stelle dazu eine gute Diskussionsgrundlage dar, so der Ausschuß. Die Ausschußmitglieder plädierten für einen ganzheitlichen Ansatz, der allen Rechten des Paktes gerecht würde. Schließlich solle ein entsprechendes Berichtungsverfahren für alle substantiellen Rechte des Paktes eingerichtet werden, das sowohl Einzelpersonen als auch Gruppen eine Beschwerdebefugnis zuspräche.

Der CESCR schlug vor, für die Verabschiedung des Protokolls den üblichen Weg über die Menschenrechtskommission, den Wirtschafts- und Sozialrat und schließlich die Generalversammlung zu wählen. Dagegen spräche jedoch, so de Albuquerque, daß dieses Verfahren eine generelle Debatte über den Pakt selbst hervorrufen könnte, die es zu vermeiden gelte.

Der Ausschuß traf sich auch mit Vertretern der UNESCO und diskutierte die internationalen Schutzmechanismen zu dem im Pakt enthaltenen Recht auf Bildung (Art. 13). Die Vertreter des Ausschusses und der UNESCO waren sich einig, daß sich die Arbeit der UNESCO und des CESCR ergänzt, und dies sich künftig auch in der Berichterstattung über das Recht auf Bildung ausdrücken sollte. So solle die UNESCO grundsätzlich die Überwachung von Empfehlungen des CESCR übernehmen. Weiterhin planten CESCR und UNESCO die gemeinsame Entwicklung von Indikatoren, die eine progressive Umsetzung des Rechts auf Bildung messen können.

Darüber hinaus arbeiteten die Experten weiter an einem Entwurf zu einer Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gleichstellung zwischen Mann und Frau nach Art. 3 sowie zum Recht auf Arbeit nach Art. 6 des Sozialpakts. Allerdings blieb es bei Beratungen über die Entwürfe. Die Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung zu Art. 3 wurde auf die 34. Tagung im Mai 2005 vertagt. Auch die Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkung zu Art. 6 konnte nicht abgeschlossen werden. Anlaß einer Allgemeinen Bemerkung des CESCR zum Recht nach Art. 3 von Frauen und Männern auf den gleichberechtigten Genuß der Rechte aus dem Pakt ist, daß Frauen in vielen Gesellschaften noch immer einen niedrigeren Status als Männer haben. Dies hat meist offene und versteckte Diskriminierungen zur Folge. Die Beseitigung dieser Ungleichheiten behandelt Art. 3, der sowohl indirekte als auch direkte Diskriminierungen nach dem Geschlecht verbietet. Die Verpflichtungen aus Art. 3 sind sogenannte Querschnittsverpflichtungen, das heißt solche, die den Genuß aller im Pakt enthaltenen Rechte betreffen.

Das Recht auf Arbeit nach Art. 6 des Paktes stellt ein fundamentales Menschenrecht dar. Der

CESCR hat den Artikel zumeist im Hinblick auf die Umsetzung von Maßnahmen und Politiken untersucht, die all jenen Arbeit garantieren, die in der Lage sind zu arbeiten. Das Recht aus Art. 6 umfaßt sowohl das Recht, eine Arbeit anzunehmen, als auch das Recht, nicht ungerechtfertigterweise eine Arbeit wieder zu verlieren.

Die Ausschußmitglieder nahmen die Diskussion über die Vorschläge des UN-Generalsekretärs wieder auf, die vor allem die Harmonisierung der Berichtsverfahren der sieben Menschenrechtsübereinkommen zum Ziel haben. Die für die Reform zuständige Vertreterin des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) erläuterte den Stand der Bemühungen: Der Ausschuß beriet den Richtlinienentwurf der Arbeitsgruppe der Vertreter der sechs Vertragsorgane für ein harmonisiertes Berichtsverfahren (UN-Dok. HRI/MC/2004/3) und wies den Berichtersteller des Ausschusses an, die Vorschläge des CESCR in dieser Sache an die Arbeitsgruppe weiterzuleiten und über den Fortschritt der Verhandlungen zu berichten.

Auf seiner 33. Tagung erwog der Ausschuß die Ausarbeitung einer Allgemeinen Bemerkung zum Recht einer Person auf den Schutz der geistigen und materiellen Interessen an ihrem wissenschaftlichen, literarischen oder künstlerischen Werk, sofern sie dessen Urheber ist. Diese Allgemeine Bemerkung soll als Erklärung für die genaue Umsetzung von Art. 15 (1) (c) des Paktes dienen. Erste Beratungen zu diesem Recht hatten bereits im November 2001 mit Vertretern der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), nichtstaatlicher Organisationen und mit Wissenschaftlern stattgefunden. Ergebnis dieses Treffens war die Veröffentlichung von »Vorüberlegungen« des Ausschusses zum Recht auf den Schutz des geistigen Eigentums am eigenen Werk im Dezember 2001 (UN-Dok. E/C.12/2001/15 v. 14.12. 2001). In diesem, den Allgemeinen Bemerkungen vorausgehenden Dokument, hatte der CESCR die verschiedenen Problemfelder aufgezeigt, die sich im Zusammenhang mit dem Schutz des geistigen Eigentums im Menschenrechtsbereich ergeben. Es müßten die einander oft gegenüberstehenden Interessen von Unternehmen und Zivilgesellschaft miteinander vereinigt werden und Lösungen entwickelt werden, die den gegenwärtigen Problemen in diesem Bereich (wie der Patentierung von biologischen Erzeugnissen sowie von traditionellem Wissen und kulturellem Erbe) angemessen entgegenzutreten könnten. Weiterhin müßte der Schutz des geistigen Eigentums nach Art. 15 Abs. 1 des Paktes in Beziehung zu den anderen dort geschützten Rechten gesetzt werden. Insbesondere die Bedürfnisse von Entwicklungsländern seien hier zu berücksichtigen.

Die Debatte über die Reform der Vertragsorgane wurde fortgesetzt, indem die Empfehlungen des dritten Treffens der Vertreter der sechs Vertragsorgane (Inter-Committee Meeting) diskutiert wurden. Der Ausschuß übermittelte dazu seine Bemerkungen an den Berichtersteller der Treffens und beauftragte ihn mit der weiteren Berichterstattung über die Ergebnisse. Beraten wurde dabei auch der Richtlinienentwurf des OHCHR zu einem erweiterten »Hauptdokument« (Expanded Core Document), welches von den Vertragsparteien zu-

sammen mit einem vertragsspezifischen Bericht zu den einzelnen Menschenrechtsübereinkommen vorgelegt werden solle. Das Hauptdokument würde dabei jene Informationen enthalten, die für alle Menschenrechtsverträge relevant seien; die vertragsspezifischen Berichte wären dann an den jeweils zuständigen Ausschuß adressiert.

## 32. Tagung

Auf der 32. Tagung behandelte der Ausschuß die Berichte Ecuadors, Griechenlands, Kuwaits, Litauens und Spaniens. Dabei hatten Griechenland, Kuwait und Litauen jeweils ihre Erstberichte vorgelegt.

In bezug auf *Litauen* bewertete der Ausschuß die Ernennung einer Parlamentarischen Ombudsperson, einer Ombudsperson für Gleichberechtigung und einer ebensolchen für die Rechte des Kindes positiv. Begrüßt wurde außerdem die Verabschiedung mehrerer Gesetze, die internationale Menschenrechtsstandards in die nationale Gesetzgebung integrieren, wie zum Beispiel ein Gesetz, das benachteiligten Personen freien Rechtsbeistand in Straf-, Zivil- und Verwaltungsangelegenheiten zusichert sowie die Verabschiedung eines Aktionsplans zur Integration der Roma. Dennoch zeigte sich der Ausschuß besorgt über die Diskriminierung der Roma im Hinblick auf Unterkunft, Gesundheitsvorsorge, Beschäftigung und Ausbildung. Insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit bei den Roma und bei jungen Erwachsenen unter 25 Jahren stelle ein großes Problem dar. Der CESCR empfahl Litauen, eine unabhängige Menschenrechtsinstitution in Übereinstimmung mit den Pariser Grundsätzen einzurichten, deren Mandat sich auch auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erstrecken soll.

Der Ausschuß zeigte sich erfreut über *Griechenlands* Gesetzesvorhaben, Diskriminierung am Arbeitsplatz, insbesondere aufgrund des Geschlechts, zu unterbinden und begrüßte den Aktionsplan zur Integration der Roma für die Jahre 2001 bis 2008. Er bemängelte jedoch, daß es in Griechenland bisher nur eine anerkannte Minderheit – nämlich die Roma – gebe, obwohl auch andere ethnische Gruppen diesen Status anstreben. Außerdem monierte der Ausschuß – ähnlich wie im Falle Litauens –, daß Diskriminierungen gegen die Roma fortbeständen, ebenfalls in den Bereichen Unterkunft, Gesundheit und Bildung. Besonders besorgt zeigte sich der CESCR angesichts illegaler Zerstörungen von Häusern und gewaltsamer Vertreibungen von Roma aus ihren Wohnungen, die im Vorfeld der Olympischen Sommerspiele im August 2004 stattgefunden hätten. In seinen Schlußfolgerungen hielt der Ausschuß Griechenland an, Fälle von polizeilicher Gewalt gegen Roma sowie die Fälle willkürlicher Razzien in Roma-Siedlungen umgehend strafrechtlich zu verfolgen. Ferner solle das Land Fälle von häuslicher Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe strafbar machen und sein Strafrecht entsprechend ändern.

In *Kuwait* sei positiv, daß das Land ein weitreichendes System unentgeltlicher Gesundheitsfürsorge anbiete. Auch befürwortete der Ausschuß die Bemühungen der Regierung im Bereich der Bildung, die zu einer breiten Beteiligung von Mädchen auf allen Bildungsstufen geführt hätten. Besorgt zeigte er sich jedoch über die fort-

während Diskriminierung der sogenannten ›Bedunen‹, der im Lande lebenden, staatenlosen Araber, denen seit Jahrzehnten die Möglichkeit verweigert werde, die Staatsangehörigkeit Kuwaits anzunehmen. Auch beanstandete der CESCR die faktische und gesetzliche Diskriminierung von Frauen, insbesondere in bezug auf ihre Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Inakzeptabel sei der Anstieg von Menschenhandel, hauptsächlich von Frauen und Kindern, die als Haushaltshilfen eingesetzt würden. Der Ausschuß legte der Regierung nahe, umfassende Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Bevölkerungsgruppen – vor allem auch die Bedunen – in den Genuß ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte kämen. Außerdem solle das Land die Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitnehmern und Haushaltshilfen erleichtern, Praktiken von Hausarbeit bekämpfen, die an Zwangsarbeit heranrücken, und die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen prüfen.

*Spanien* hatte dem CESCR seinen vierten Bericht vorgelegt. Die Experten begrüßten die zahlreichen Maßnahmen, die das Land zur Stärkung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ergriffen habe. Erwähnenswert seien der Plan für die Herstellung der Chancengleichheit zwischen Mann und Frau 2003–2006, die Einrichtung eines neuen Büros im Ministerium für Arbeit und Sozialfragen für die Belange von Wanderarbeitnehmern und einen Plan zur Verbesserung der Situation der Roma-Bevölkerung. Obwohl staatlich nicht registrierte Immigranten seit einiger Zeit in den Genuß grundlegender Freiheiten und Rechte gekommen seien, war der Ausschuß besorgt, daß dies für einen großen Teil dieser Gruppe im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht gelte. Die Sachverständigen gaben zu Bedenken, daß die Roma weiterhin an den Rand der Gesellschaft gedrängt würden und daß es insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Gesundheit und Bildung noch erhebliche Defizite gebe. Der Ausschuß hielt die Regierung Spaniens unter anderem dazu an, Programme und Initiativen zu entwickeln, um die Situation der Roma im Land zu verbessern, und diese insbesondere auch an der Planung und Umsetzung solcher Programme zu beteiligen. Weiterhin solle die Regierung ihre Anstrengungen erhöhen, um das von den UN bereits 1970 festgelegte Ziel für die Höhe staatlicher Entwicklungshilfe (0,7 Prozent des Bruttosozialeinkommens) zu erreichen.

Die neue, 1998 verabschiedete Verfassung *Ecuadors* umfaßt eine Vielzahl an Menschenrechten, darunter auch einige, die im Sozialpakt verbürgt seien. Der CESCR zeigte sich darüber erfreut wie auch über die Ratifizierung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention. Als ein gewichtiger Faktor, der es dem Land erschwere, den Pakt vollständig umzusetzen, wurde die Zunahme an Naturkatastrophen anerkannt, mit denen Ecuador zu kämpfen hatte. Im Hinblick auf die indigene Bevölkerung des lateinamerikanischen Staates sei es besorgniserregend, daß sie trotz bestehender, sie begünstigender, Regelungen weiterhin benachteiligt würde. Ein weiteres Problem sei die anhaltende Diskriminierung von Frauen und die Beschäftigung von Kindern, insbesondere in der Landwirtschaft und als Haus-

haltshilfen. Äußerst besorgt zeigte sich der Ausschuß über die anhaltenden Fälle von Mißbrauch an Minderjährigen, Kinderprostitution, Ausbeutung von Kindern und die Fälle von Kinderhandel, vor allem von indigenen Kindern. Weitere vom Ausschuß angesprochene Probleme waren die große Armut, das hohe Analphabetentum sowie das langsame Aussterben indigener Sprachen. Der Ausschuß hielt die Regierung dazu an, die indigenen Bevölkerungen in Entscheidungsprozesse einzubinden, gleiche Chancen für die afroecuadorianischen Gemeinden sicherzustellen und wirksame Maßnahmen zur Armutsminderung zu ergreifen.

### 33. Tagung

Auf der zweiten Tagung im Jahr 2004 behandelte der CESCR die Staatenberichte von Aserbaidschan, Chile, Dänemark, Italien und Malta.

*Malta* hatte dem Ausschuß seinen Erstbericht vorgelegt. Die Experten begrüßten die zahlreichen Aktionspläne, die den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf dem Inselstaat sicherstellen sollen: den nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, den nationalen Aktionsplan für soziale Integration, das Gesetz zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau sowie die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson. Malta ist einer der zahlreichen Vertragsstaaten, die den Sozialpakt noch nicht ins nationale Recht übernommen haben; die Rechte aus dem Pakt können daher nicht in nationalen Gerichtsverfahren durchgesetzt werden. Insbesondere der Begriff der häuslichen Gewalt sei nicht als eigener Straftatbestand definiert, was den Opfern erschwere, ihre Rechte einzufordern. Der Ausschuß legte dem Staat unter anderem nahe, den Pakt in nationales Recht zu übernehmen, verstärkt gesetzliche und administrative Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau zu ergreifen und die Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt voranzutreiben. Außerdem solle Malta die gesetzliche Unterscheidung zwischen ›illegitimen‹ und ›legitimen‹ Kindern fallenlassen.

*Dänemark* wurde dafür gelobt, das es 0,85 Prozent seines Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe bereitstelle. Positiv seien darüber hinaus die Maßnahmen, mit denen das Land versuche, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu bekämpfen sowie die Gleichstellung von Mann und Frau zu erreichen. Der CESCR zeigte sich jedoch besorgt über Probleme beim Umgang mit Immigranten und Flüchtlingen; die Zunahme dieser Gruppen habe zu verstärkt feindseligem Verhalten der Bevölkerung gegenüber Ausländern generell geführt. Ebenso wurden die Fälle von Kinderpornographie sowie die sexuelle Ausbeutung von Kindern als nicht vereinbar mit dem Pakt angesehen. Der Ausschuß empfahl Dänemark unter anderem, das interkulturelle Verständnis zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu fördern, um Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzubeugen. Der CESCR betonte weiterhin, daß das Land seine Gesetzgebung überarbeiten müsse, um das Recht auf Familienzusammenführung unterschiedslos zu gewährleisten. Schließlich seien verbesserte Maßnahmen erforderlich, um den Handel mit Frauen oder Kindern zu unterbinden.

Auch in *Italien* ist der Menschenhandel ein bedeutendes Problem. Der CESCR hob die Maßnahmen lobend hervor, die die Regierung ergriffen habe, um diesem Problem Herr zu werden. Auch sei positiv zu vermerken, daß 700 000 Wanderarbeitnehmer offiziell anerkannt wurden und daß es eine hohe Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Überwachung der Einhaltung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte gebe. Der Ausschuß lobte hier insbesondere die Übermittlung einer Fülle von Informationen durch nichtstaatliche Organisationen. Unverständnis äußerte der Ausschuß gegenüber der Haltung Italiens zur Einklagbarkeit einiger wirtschaftlicher und sozialer Rechte, darunter dem Recht auf angemessenen Wohnraum. Die Experten akzeptierten die Einstellung Italiens nicht, die Justitiabilität dieser Rechte zu verneinen, mit der Begründung, ihre Umsetzung impliziere finanzielle Belastungen des Staates. Ein weiterer Mangel seien die erheblichen Verspätungen bei der Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen durch die Behörden. Auch bedauerte der CESCR die ärmlichen Verhältnisse, in denen Roma in Teilen des Landes lebten. Der Ausschuß empfahl Italien, die rechtliche Lage von Asylbewerbern zu verbessern, damit sie in den Genuß ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte kämen. Auch solle Italien die entsprechenden Maßnahmen ergreifen, um der besonderen Situation von Immigranten und Roma Rechnung zu tragen.

Der Ausschuß begrüßte die Maßnahmen, die *Aserbaidschan* zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftsverbrechen ergriffen habe. Erfreulich sei auch die Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention sowie des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation. Der Ausschuß nahm zur Kenntnis, daß der Konflikt mit Armenien die Möglichkeiten des Landes eingeschränkt habe, den Pakt umzusetzen. Anlaß zur Sorge gebe die fehlende Unabhängigkeit von Richtern und das Ausmaß der Korruption. Erschütternd seien Berichte über die Adoption von Kindern aus Waisenhäusern mit dem Zweck, Handel mit ihren Organen zu betreiben. Der Ausschuß empfahl Aserbaidschan, Gesetze zu erlassen, die den Menschenhandel verbieten und die geeigneten Ressourcen bereitstellen, um den nationalen Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels umzusetzen. Des weiteren verlangte der CESCR, daß illegale Adoptionen entsprechend strafrechtlich verfolgt werden. Schließlich solle das Land Maßnahmen ergreifen, um die Unabhängigkeit und Integrität von Richtern zu gewährleisten, und die Zwangsarbeit als Korrektivmaßnahme im Strafvollzug beziehungsweise als Strafe abzuschaffen.

Der CESCR begrüßte *Chiles* Initiative ›Kein Morgen ohne Gestern‹, die dazu beitragen soll, die Menschenrechtsverletzungen, die zur Zeit der Militärdiktatur unter General Augusto Pinochet von 1973 bis 1990 begangen wurden, aufzudecken. Die Sachverständigen lobten die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der indigenen Bevölkerung und die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung. Der Ausschuß äußerte sich jedoch besorgt über die fehlende Anerkennung indigener Völker in der Verfassung. Im Kontext der Spannungen zwischen der Regierung und den Mapuche-Indianern über deren angestammte Territorien sei die Anwendung von



sogenannten Spezialgesetzen, wie etwa des Gesetzes zur staatlichen Sicherheit und des Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus, besonders besorgniserregend. Der CESCR empfahl Chile, die im Land lebenden indigenen Völker in seiner Verfassung anzuerkennen. Auch sollte die Regierung dafür Sorge tragen, daß der Pakt direkte Anwendbarkeit im nationalen Recht finde. Darüber hinaus sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die zahlreichen Barrieren, die die Beteiligung von Frauen am Arbeitsleben erschweren, abzubauen; insbesondere sexuelle Belästigung solle den Status eines strafbaren Vergehens erhalten. □

## Benachteiligung im Arbeitsleben

STEFANIE LUX

### Frauenrechtsausschuß: 30. und 31. Tagung – Erste Individualbeschwerde behandelt – kein Wahlrecht für Kuwaiterinnen – Säureanschläge in Bangladesch – negative Folgen der Agenda 2010 auf Deutschlands Frauen befürchtet.

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Monika Lüke, Stereotypen immer noch vorherrschend, VN 5/2004, S. 189f., fort. Text des Übereinkommens: VN 3/1980, S. 108ff.)

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) tagte 2004 in einem Jubiläumsjahr: Vor 25 Jahren, am 18. Dezember 1979, hatte die UN-Generalversammlung mit 130 Ja-Stimmen, keiner Gegenstimme und zehn Enthaltungen das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* verabschiedet. In den 25 Jahren seines Bestehens stieg die Anzahl der Vertragsstaaten von 20, seit dem Inkrafttreten im Jahr 1981, auf 177 im Juli 2004. Damit ist dieser Vertrag nach der Kinderrechtskonvention das Menschenrechtsübereinkommen mit den meisten Vertragsparteien. Seit der 29. Tagung des Ausschusses im Juli 2003 sind drei Staaten (San Marino, Kiribati und Swasiland) dem Übereinkommen beigetreten.

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, das im Dezember 2000 in Kraft trat, hatten bis Juli 2004 62 Staaten ratifiziert (Text: VN 4/2000, S. 145f.). Es ermöglicht Einzelpersonen und Personengruppen, die eine Verletzung ihrer Vertragsrechte für gegeben halten, unter bestimmten Voraussetzungen eine Individualbeschwerde vor dem Frauenrechtsausschuß einzulegen. Laut Art. 8 des Protokolls hat der CEDAW zudem die Möglichkeit, Untersuchungen einzuleiten, sofern er zuverlässige Angaben über systematische und schwere Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte erhalten hat.

Im Rahmen des Fakultativprotokolls konnte der Ausschuß auf seiner 31. Tagung zwei Erfolge verzeichnen:

Zum einen wurde die Überprüfung der ersten Individualbeschwerde, des Falles ›B.J. gegen Deutschland‹, abgeschlossen. Die Beschwerdeführerin hatte sich durch die Regelungen des deutschen Scheidungsrechts, insbesondere in bezug auf den Ausgleich der Rentenansprüche und des angehäuften Vermögens als diskriminiert be-

trachtet. Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Scheidungsurteil von 1999 wurde im August 2000 zurückgewiesen. Der Ausschuß lehnte eine Prüfung der Beschwerde ebenfalls ab, da die ihr zugrunde liegenden Tatsachen sich vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls in Deutschland (April 2002) ereignet hätten. Zudem seien nicht alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft worden, da vor dem Bundesverfassungsgericht nur gegen das Scheidungsurteil, nicht aber gegen einen diskriminierenden Rentenausgleich geklagt worden sei.

Zum anderen wurde die erste Untersuchung nach Art. 8 des Fakultativprotokolls abgeschlossen. Zwei mexikanische nichtstaatliche Organisationen hatten den Ausschuß um Überprüfung der Lage in Ciudad Juárez ersucht. In der mexikanischen Grenzstadt wurden zwischen 1993 und 2003 mehr als 320 Frauen unter noch nicht ausreichend geklärten Umständen ermordet. Die städtischen Behörden unternahmen nicht genug, um die Morde aufzuklären, in einzelnen Fällen wurde sogar Beweismaterial vernichtet. Der Ausschuß hatte zwei Sachverständige entsandt, um die Situation vor Ort zu untersuchen. Nach Vorlage deren Berichts kam der CEDAW zu dem Schluß, daß Mexiko seine Pflichten aus dem Übereinkommen verletzt habe, da die Frauen in Ciudad Juárez nicht ausreichend vor Gewalt geschützt worden seien und eine effektive Verfolgung der Täter nicht sichergestellt worden sei. Der Ausschuß forderte Mexiko nachdrücklich auf, die Kooperation von Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden in den Ermittlungen zu verstärken und Fälle von sexuellen Straftaten, sofern sie nach zehnt Jahren nicht aufgeklärt wurden, generell der Zuständigkeit der Bundesbehörden zu unterstellen.

Turnusgemäß überprüfen die Sachverständigen auf ihrer 30. Tagung (12.–30.1.2004) und 31. Tagung (6.–23.7.2004) in New York, anhand von Staatenberichten, die Situation der Frauen in insgesamt 16 Staaten auf Übereinstimmung mit dem Übereinkommen. Von den begutachteten Staaten hatten Angola, Bhutan, Kuwait, Lettland und Malta ihren ersten Bericht vorgelegt. Argentinien brachte einen Nachfolgebericht zu seinem fünften Staatenbericht ein, den der Ausschuß im Jahr 2002 verlangt hatte, da er die Auskünfte zur Auswirkung der Wirtschaftskrise auf Frauen als nicht ausreichend angesehen hatte.

Fortschritte waren laut Ausschuß bei der Anpassung der Gesetzeslage in allen Ländern zu verzeichnen. In einigen Staaten, wie Äquatorialguinea, Äthiopien, Angola und Argentinien erkannte der CEDAW die sozioökonomischen Umstände als eine Ursache für Verletzungen der Rechte aus dem Übereinkommen an. Einige Defizite stellten die Ausschußmitglieder bei fast allen Staaten fest: Zum einen die Benachteiligung von Frauen im Arbeitsleben, zum anderen die weiter vorherrschenden stereotypen Rollenbilder.

Aus aktuellem Anlaß – der Entscheidung des irakischen Regierungsrats, die bürgerlichen Gesetze über Heirat, Scheidung, Sorgerecht und Erbschaft zurückzuziehen – diskutierte der Ausschuß auf seiner 30. Tagung die Situation der Frauen in Irak. Die Sachverständigen erinnerten daran, daß Irak Vertragsstaat des Übereinkommens sei und forderten die verantwortlichen Autoritäten mit Nachdruck auf, die Verwirklichung der Vertragsrechte sicherzustellen.

Ebenfalls auf der 30. Tagung verabschiedete der Frauenrechtsausschuß seine Allgemeine Empfehlung Nr. 25. In dieser erläutert der Ausschuß detailliert die Pflichten, die den Vertragsstaaten aus Art. 4 Absatz 1 des Übereinkommens entstehen. Dort heißt es, zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der *De-facto*-Gleichberechtigung von Mann und Frau seien nicht als Diskriminierung anzusehen. Die Allgemeine Empfehlung betont, daß Staaten zwischen zeitweiligen Sondermaßnahmen, die das Erreichen eines bestimmten Zieles der *De-facto*-Gleichberechtigung von Frauen beschleunigen sollen und sozialer Politik, die auf Verbesserung der allgemeinen Situation von Frauen und Mädchen zielt, unterscheiden sollten. Nicht alle Maßnahmen zum Wohl der Frauen sind zeitweilige Sondermaßnahmen. Der Ausschuß erinnert daran, daß die allgemeine Verpflichtung aus Art. 2, »alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen«, zeitweilige Sondermaßnahmen mit einschließt. Das heißt, in Bereichen wo diese zum Erreichen der *De-facto*-Gleichberechtigung notwendig sind, sind die Staaten verpflichtet, sie zu ergreifen. Dabei kann es sich um Quotensysteme, Umverteilung von Ressourcen, Förderprogramme oder ähnliches handeln.

Aufgrund des erheblichen Rückstands in der Berichtsprüfung – im Mai 2004 lagen 45 Staatenberichte vor – beschlossen die 23 Ausschußmitglieder, die Generalversammlung für die 33., 34. und 35. Tagung (Sommer 2005 bis einschließlich Sommer 2006), um je eine Woche mehr Sitzungszeit – dann vier Wochen – zu bitten. Weiterhin beantragte der CEDAW, ab Januar 2007 (37. Tagung), wie der Kinderrechts- und der Menschenrechtsausschuß, prinzipiell drei dreiwöchige Tagungen pro Jahr abhalten zu können.

## 30. Tagung

Auf der Frühjahrstagung wurden die Berichte folgender acht Staaten behandelt: Äthiopien, Belarus, Bhutan, Deutschland, Kirgisistan, Kuwait, Nepal und Nigeria.

Die Verabschiedung eines Erlasses des Emirs von Kuwait über das passive und aktive Wahlrecht von Frauen war 1999 im Parlament an einer Stimme gescheitert. Der Frauenrechtsausschuß äußerte große Besorgnis darüber, daß Kuwait weltweit das einzige Land bleibe, in dem Frauen nicht über das Wahlrecht verfügen. Bedenklich sei zudem, daß Männer und Frauen unterschiedliche Rechte und Pflichten in Ehe und Familie hätten. Lobend hoben die Sachverständigen hervor, daß das Übereinkommen im kuwaitischen Amtsblatt veröffentlicht worden sei und damit den Status nationalen Rechts innehatte. Erfreulich seien darüber hinaus die gesunkene Analphabetenrate bei Frauen und das generell hohe Bildungsniveau, das Frauen in Kuwait erreichten. Der CEDAW legte Kuwait nahe, das Mindestalter zur Eheschließung auf 18 anzuheben.

Der Ausschuß zeigte sich erfreut darüber, daß das Königreich Bhutan zum Zeitpunkt der Berichterstellung am Entwurf seiner ersten Verfassung gearbeitet habe. Äußerst positiv wurde die Senkung der Müttersterblichkeit von 7,7 auf 2,5 Todesfälle pro 1000 Geburten zwischen 1984 und 2000 bewertet. Nicht zufriedenstellend seien jedoch die hohe Analphabetenrate bei Frauen in ländlichen Gebieten und der niedrige Frauen-

anteil in weiterführenden Schulen und in Universitäten. Als besorgniserregend beurteilten die Sachverständigen, daß Ehen nach Gewohnheitsrecht noch immer im Alter von 15 Jahren geschlossen werden und Polygamie weiter existiert. Auch die vorherrschende traditionelle Rollenverteilung, nach der Frauen allein für die Hausarbeit verantwortlich sind, bemängelte der Ausschuß. Er forderte Bhutan auf, die Traditionen auf ihre Übereinstimmung mit dem Übereinkommen hin zu überprüfen.

Im Bereich der Gesetzgebung hat *Kirgisistan* große Fortschritte zu verzeichnen. Die Sachverständigen lobten das Gesetz über die staatlichen Garantien der Gleichberechtigung, das direkte und indirekte Diskriminierung verbietet, doch zeitweilige Sondermaßnahmen zugunsten der benachteiligten Frauen ausdrücklich erlaubt, und das Gesetz über Schutz vor häuslicher Gewalt. Sorgen bereitete dem Ausschuß die gesundheitliche Situation der Frauen in dem zentralasiatischen Land: Mütter- und Kindersterblichkeit seien hoch, viele Frauen litten während der Schwangerschaft unter Blutarmut, und die Zahl der von Geschlechtskrankheiten betroffenen Frauen nähme zu, gleichzeitig sei eine Verschlechterung des Gesundheitssystems festzustellen. Zu den Mängeln zählten außerdem die wachsende Armut von Frauen und das Fortbestehen kultureller Praktiken wie Polygamie und Brautentführungen.

Auch *Nepal* hat zahlreiche Gesetze zur Verbesserung der rechtlichen Situation von Frauen verabschiedet: Ein neues Gesetz ermöglicht Frauen Landbesitz; ein weiteres sieht den kostenlosen Rechtsbeistand in Fällen von Gewaltanwendung gegen Frauen, Frauenhandel und sexueller Ausbeutung vor. Gesetze über den öffentlichen Dienst und die kommunale Selbstverwaltung beinhalten Fördermaßnahmen, um den Anteil von Frauen in Behörden zu erhöhen. Von den Sachverständigen wurde mit Besorgnis zur Kenntnis genommen, daß Frauen – im Gegensatz zum Weltdurchschnitt – eine geringere Lebenserwartung hätten als Männer und daß Witwen wirtschaftlichen Verlusten und Gewalt ausgesetzt seien. Nicht mit dem Übereinkommen im Einklang stünde auch der geringe Anteil von Mädchen in Grund- und Sekundarschulen. Nicht hinnehmbar seien auch Fälle von Gewalt gegen Frauen in den Flüchtlingslagern, in denen ethnische Nepalesen, die ihre bhutanesischen Staatsangehörigkeit verloren haben, untergebracht sind. Der Ausschuß zeigte sich besorgt über die seit 1996 andauernden inneren Unruhen und die Auflösung des Repräsentantenhauses im Jahr 2002, da dies die Fähigkeiten der Regierung, das Übereinkommen umzusetzen, einschränke. Er forderte nachdrücklich dazu auf, Frauen in die Beilegung von Konflikten und in friedensschaffende Maßnahmen einzubinden.

Positiv bewertete der CEDAW die zeitweiligen Sondermaßnahmen *Äthiopiens* in den Bereichen Staatsdienst und Bildung: eine dieser Maßnahmen sei, daß 30 Prozent der Studienplätze an Hochschulen an Frauen vergeben werden müssen. Darüber hinaus gebe es Stipendienprogramme speziell für Mädchen. Die Mitglieder des Ausschusses zeigten sich zudem erfreut über die Revisionen beim Familien- und Strafrecht. Trotz des politischen Willens der Regierung seien, nach Ansicht des CEDAW, die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu gering. So

würden immer noch bei 80 Prozent der Frauen die Praktiken der Genitalverstümmelung durchgeführt; auch sei die Lebenserwartung von Frauen mit durchschnittlich 44,9 Jahren sehr gering und die Prävalenzrate von HIV/Aids unter Frauen mit fünf Prozent sehr hoch. Dringend empfohlen wurde, um zur Beseitigung diskriminierender Praktiken beizutragen, für ein besseres Verständnis der Gleichheit von Mann und Frau in der Bevölkerung zu sorgen sowie Anreize für Eltern zu schaffen, ihre Töchter zur Schule zu schicken.

Der Ausschuß lobte die Verankerung des Diskriminierungsverbots in der Verfassung *Nigerias*. Zudem wurden Gesetze erlassen, die Genitalverstümmelung, Heirat im Kindesalter und die Stigmatisierung von Witwen verbieten. Das Rechtssystem Nigerias, das aus schriftlich niedergelegtem Recht, religiösem Recht (Scharia) und Gewohnheitsrecht besteht, sei jedoch an vielen Stellen widersprüchlich und stimme zum großen Teil nicht mit den Bestimmungen des Übereinkommens überein, so die Sachverständigen. Besonders besorgt zeigten sie sich angesichts des Ausmaßes des Menschenhandels: Nigeria habe sich diesbezüglich zum Ursprungs- und Transitland entwickelt. Der Ausschuß legte Nigerias Regierung nahe, unter anderem Aufklärungskampagnen über die Genitalverstümmelung durchzuführen.

Erfreut zeigten sich die Ausschußmitglieder über den Anstieg des Anteils weiblicher Abgeordneter im Repräsentantenhaus von *Belarus* von 4,5 auf 12,7 Prozent, über ihren hohen Anteil (44,4 Prozent) in den Stadt- und Gemeinderäten sowie im Rat der Nationalversammlung (28,1 Prozent). Die Sachverständigen begrüßten zudem Reformen im Zivil-, Arbeits-, Straf- und Familienrecht. Probleme wurden im Bereich der reproduktiven Gesundheit festgestellt: so sei in Belarus Abtreibung weiterhin eine gängige Methode der Familienplanung. Außerdem seien die Zahl der Schwangerschaften bei Teenagern hoch und Geschlechtskrankheiten auf dem Vormarsch. Besorgniserregend sei auch die Benachteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Der Großteil von ihnen arbeitet im Niedriglohnbereich; es bestehen erhebliche Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen, und 60 Prozent der Arbeitslosen sind Frauen.

Beindruckt zeigten sich die Sachverständigen von der Vielzahl an Institutionen zur Gleichstellung von Mann und Frau auf allen Regierungsebenen in *Deutschland*. Positiv sei auch die Verbesserung der rechtlichen Situation von Frauen durch mehrere Gesetze: durch das Gewaltschutzgesetz, das sogenannte Job-AQTIV-Gesetz, welches spezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Frauen vorsieht, sowie das Bundesgleichstellungsgesetz, demzufolge Frauen in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, bevorzugt berücksichtigt werden müssen. Besonders begrüßten die Ausschußmitglieder, daß mit dem vorliegenden fünften Staatenbericht, erstmals ein Bericht für den CEDAW im Bundestag diskutiert wurde.

Kritisch äußerten sich die Sachverständigen zum vorherrschenden konservativen Rollenverständnis, das durch die Medien oft gefördert werde und dem Mangel an Daten zu Gewalt gegen Frauen. Besorgt war man auch angesichts der Arbeitsmarktsituation von Frauen, besonders im Hin-

blick auf den hohen Anteil von Frauen bei den Langzeitarbeitslosen sowie der steigenden Zahl von Frauen in Teilzeitbeschäftigung und im Niedriglohnbereich. Die Experten befürchteten, daß die Politik der Agenda 2010 besonders auf Frauen negative Auswirkungen haben werde. Der Ausschuß forderte die Bundesregierung auf, das Prinzip ›gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit‹ durchzusetzen (gegenwärtig verdienen Frauen 76 Prozent des Einkommens der Männer) und zusammen mit den Medien auf ein moderneres Rollenverständnis hinzuwirken. Außerdem wurde empfohlen, bestehende Diskriminierungen von Migrantinnen und Angehörigen von Minderheiten abzuschaffen.

### 31. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CEDAW die Berichte von Äquatorialguinea, Angola, Argentinien, Bangladesch, der Dominikanischen Republik, Lettland, Malta und Spanien.

Daß in *Lettland* seit 1999 eine Frau als Staatspräsidentin das höchste politische Amt bekleidet, nahmen die Sachverständigen erfreut zur Kenntnis. Positiv sei auch die Verabschiedung eines Beschäftigungsgesetzes im Jahr 2002, das in diesem Bereich indirekte und direkte Diskriminierung verbietet und gleiche Bezahlung herbeiführen soll. Es fehle jedoch, so kritisierte der Ausschuß, eine umfassende Gesetzgebung zur Gleichstellung von Männern und Frauen. Der CEDAW bewertete darüber hinaus die Zunahme des Frauen- und Mädchenhandels, die hohe Zahl minderjähriger Prostituierten und die steigende Infektionsrate von HIV/Aids als besorgniserregend. Er legte Lettland unter anderem nahe, arbeitslose Frauen durch Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern.

In *Malta* seien umfassende Fördermaßnahmen für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zum Beispiel die Bereitstellung kostenloser Kindergartenplätze für Kinder zwischen drei und fünf Jahren, eine positive Entwicklung. Ferner lobte der Ausschuß die Aufklärung über Gewalt gegen Frauen und die Unterstützung der Opfer durch spezielle Einrichtungen. Trotz der Fördermaßnahmen sei jedoch der Anteil der berufstätigen Frauen zu gering: lediglich 45 883 Maltenserinnen gehen einer Erwerbstätigkeit nach, während mehr als das Doppelte, 113 210, ›inaktiv‹ seien. Außerdem bestünden beträchtliche Lohnunterschiede zwischen männlichen und weiblichen Arbeitnehmern, und die meisten berufstätigen Frauen würden Teilzeit arbeiten. Frauen seien zudem in der staatlichen Verwaltung, in der Politik und im Justizwesen unterrepräsentiert.

30 Jahre Bürgerkrieg haben in *Angola* zur Zerstörung der sozioökonomischen Grundlagen, zu extremer Armut und mehr als vier Millionen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen geführt. Der Ausschuß sprach dem afrikanischen Staat jedoch seine Anerkennung dafür aus, trotz der schweren Situation, erste Schritte zur Gleichstellung der Frau unternommen zu haben. Dazu zählten die Einrichtung eines Ministeriums für Familie und Frauenförderung und die Verabschiedung von Gesetzen, die zur Gleichstellung beitragen sollen (Allgemeines Beschäftigungsgesetz, Familienrecht und ein Gesetz zu HIV/Aids). Armut sowie fehlende soziale und wirt-

schaftliche Rahmenbedingungen führten jedoch zu einem stark eingeschränkten Zugang für Frauen zu Gesundheitsdiensten, Bildung und Verdienstmöglichkeiten. Besonders besorgt zeigte sich der Ausschuß über die niedrige Lebenserwartung von Frauen von 44,2 Jahren und die hohe Müttersterblichkeit.

Die Sachverständigen begrüßten die Verabschiedung einer nationalen Strategie für die Förderung der Frauen in *Äquatorialguinea*, die durch einen Erlaß des Präsidenten ermöglicht wurde. Unzureichend sei jedoch, daß sich der Vertragsstaat fast ausschließlich auf die rechtliche Gleichstellung konzentrierte und die tatsächliche Gleichstellung außer acht lasse. So seien besonders die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten durch Armut stark eingeschränkt. Dies betrifft vor allem den Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, Krediten und Gemeindediensten. Zudem kritisierte der Ausschuß das duale Rechtssystem aus schriftlich niedergelegtem bürgerlichen Recht und Gewohnheitsrecht, das im Bereich Ehe und Familie zu gravierenden Benachteiligungen von Frauen führe. Bedenklich sei auch, daß Praktiken, wie Zwangsheirat und Heirat im Kindesalter, sowie die Auffassung, körperliche Züchtigung von Frauen sei rechtens, weiter bestünden. Ein Erlaß des Präsidenten, der die Verhaftung von Frauen untersagt, die nach einer Scheidung ihre Mitgift nicht zurückzahlen, werde nicht ausreichend durchgesetzt.

Positiv bewertete der CEDAW, daß in *Bangladesch* die Posten des Premierministers und der Oppositionsführer seit 14 Jahren mit Frauen besetzt seien. Ebenso erfreulich sei, daß die Zahl der Sitze im Parlament für Frauen durch eine Verfassungsänderung auf 45 von 100 erhöht wurde, daß versucht werde, Frauen durch Mikrokreditsysteme ins Wirtschaftsleben zu integrieren, sowie gleiche Einschulungsraten von Jungen und Mädchen in Grund- und Sekundarschulen zu erreichen. Als äußerst besorgniserregend bewerteten die Sachverständigen dagegen Fälle von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Vergewaltigung, Gewaltanwendung und »Bestrafungsmaßnahmen« in Form von Säureanschlägen gegen Frauen. Der Ausschuß empfahl nachdrücklich wirksame Schritte gegen den Frauenhandel, einschließlich Präventionsmaßnahmen wie Bildungs- und Beschäftigungsinitiativen für Mädchen sowie eine entsprechende Ausbildung der Grenzpolizei.

Der von der *Dominikanischen Republik* gemeinsam mit 29 Frauenorganisationen entwickelte nationale Plan zur Gleichstellung von Männern und Frauen wurde von den Ausschußmitgliedern begrüßt. Hervorzuheben sei auch die Gründung einer nationalen Kommission zur Prävention häuslicher Gewalt. Anlaß zur Sorge bereiteten den Sachverständigen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise des Landes, die in erster Linie Frauen betreffen. Für besonders bedenklich hielten sie das neue Strafrecht, das keine Definition von Gewalt gegen Frauen mehr enthält, Strafen für häusliche Gewalt vermindert, Abtreibungen nach Vergewaltigung zum Straftatbestand erklärt und im Falle von Vergewaltigung ein vermindertes Strafmaß vorsieht, wenn der Täter das Opfer heiratet.

Vorbildlich seien die paritätische Verteilung von Ministerposten zwischen Männern und Frauen in der neuen Regierung *Spaniens* sowie die be-

sondere Beachtung menschenrechtlicher Grundsätze in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen angesichts der verbreiteten Gewalt gegen Frauen, besonders der alarmierend hohen Anzahl von Frauen, die von ihren Partnern ermordet werden. Bedenken äußerte der CEDAW auch im Hinblick auf die Situation von Roma-Frauen und -Mädchen, insbesondere deren stark eingeschränkter Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsversorgung, und angesichts der hohen Arbeitslosenquote bei Frauen, die doppelt so hoch ist wie die der Männer. Der Ausschuß forderte Spanien auf, die Situation von Migrantinnen näher zu untersuchen und das Verständnis der Kindererziehung als Aufgabe sowohl von Frauen als auch Männern zu verbreiten.

Positiv bewerteten die Ausschußmitglieder die sozialen Programme *Argentiniens*, die die negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise von 2001 vermindern sollten. Ferner hob man die Ernennung zweier Richterinnen für den Obersten Gerichtshof und die recht hohe Anzahl von weiblichen Abgeordneten in Parlament (33 Prozent) und Senat (41,6 Prozent) hervor. Für bedenklich hielt der Ausschuß, daß Frauen nicht ausreichend an Entwicklung und Umsetzung der Programme zur Milderung der Konsequenzen der Wirtschaftskrise beteiligt sind. Außerdem sei die hohe Müttersterblichkeit ein Grund zur Sorge. □

### *Kinder stärker gesetzlich abgesichert*

STEFANIE LUX

#### **Rechte des Kindes: 35.–37. Tagung des CRC – Zwei-Kammern-System ab 2005 – Geiseldrama von Beslan – Kopftuchverbot in Deutschland kritisiert – 20 000 Kinder vom Bürgerkrieg in Liberia betroffen – schlechte Lebensbedingungen für Kinder in Nordkorea.**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Monika Lütke, Kinder zunehmend von HIV/Aids betroffen, VN 6/2004, S. 217ff., fort.)

Das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* (kurz: Kinderrechtskonvention) ist mit 192 Vertragsstaaten das am meisten ratifizierte internationale Menschenrechtsabkommen. Bis auf die Vereinigten Staaten von Amerika und Somalia sind ihm alle Staaten der Welt beigetreten. Dies hat den Vorteil, daß der Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC) den Dialog über die Verwirklichung der Menschenrechte auch mit einigen Staaten führen kann, die sonst keinem anderen Ausschuß berichten. Kritische Seite der hohen Zahl der Vertragsstaaten ist die enorme Arbeitslast des Ausschusses. Trotz der Erhöhung seiner Mitgliederzahl im Februar 2003 von 10 auf 18 Experten, besteht ein Bearbeitungsrückstand von ungefähr zwei Jahren. Die Sachverständigen haben aus diesem Grund vorgeschlagen, in einem Zwei-Kammern-System zu arbeiten. Die Berichte sollen in Gruppen von je neun Experten behandelt werden, um so die Zahl der geprüften Berichte von im Schnitt 27 auf 48 pro Jahr zu erhöhen. Die UN-Generalversammlung hat dem Vorschlag auf ihrer 59. Tagung im De-

zember 2004 mit Resolution 59/261 zugestimmt. Ab Oktober 2005 wird der Ausschuß im Zwei-Kammern-System arbeiten; nach zwei Jahren soll das neue Verfahren evaluiert werden.

Auf ihren drei Tagungen im Jahr 2004 (35. Tagung: 12.–30.1., 36. Tagung: 17.5.–4.6. und 37. Tagung: 13.9.–1.10.) prüften die Experten insgesamt 27 Staatenberichte, darunter die Erstberichte von Dominica, Guyana, Liberia, Papua-Neuguinea und São Tomé und Príncipe. Positiv bemerkten sie bei einem Großteil der Staaten die stärkere Berücksichtigung der Kinderrechte in der Gesetzgebung, höhere Einschulungsraten und die Schaffung von nationalen Gremien zum Schutz der Kinderrechte. Besorgnis erregte jedoch bei vielen Staaten die mangelhafte Gesundheitsversorgung und die Diskriminierung von Mädchen, Angehörigen von Minderheiten, sowie armen und behinderten Kindern.

Die Ausschußmitglieder äußerten sich auf ihrer 37. Tagung zu den Geschehnissen in Beslan. Sie zeigten sich bestürzt angesichts der 330 Toten, von denen mehr als die Hälfte Kinder waren. Der Ausschuß forderte Rußland auf, Maßnahmen für die betroffenen Kinder zu ergreifen, um deren physische und psychische Gesundheit sowie soziale Reintegration zu erreichen.

Der Tag der Allgemeinen Diskussion mit UN-Sonderorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), der ebenfalls auf der 37. Tagung stattfand, widmete sich den Rechten des Kindes in der frühen Kindheit. Die Ausschußmitglieder betonten die Bedeutung der ersten Kindesjahre für die Entwicklung der Persönlichkeit sowie der geistigen und körperlichen Fähigkeiten. Sie empfahlen den Staaten, mehr Gelder für Programme zur Förderung der frühen Kindesentwicklung zur Verfügung zu stellen und zu gewährleisten, daß alle Kinder in den ersten Jahren ausreichend Zugang zu Nahrung und Gesundheitsdiensten haben.

Die Konvention wird durch zwei Fakultativprotokolle ergänzt. Dem *Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten* waren bis 1. Oktober 2004 82 Staaten beigetreten, damit 19 Staaten mehr als zur selben Zeit im Vorjahr. Das *Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie* zählte 83 Vertragsparteien, 18 mehr als im Vorjahr. Beide Protokolle waren im Mai 2000 von der Generalversammlung in Resolution 54/263 verabschiedet worden.

Die Ausschußmitglieder arbeiteten während der drei Tagungen im Jahr 2004 an Entwürfen zu vier Allgemeinen Bemerkungen. Diese befassen sich mit Jugendstrafrecht, asylsuchenden Kindern, den Rechten von indigenen Kindern und von behinderten Kindern.

### *35. Tagung*

Auf der Frühjahrstagung behandelte der CRC die Berichte Armeniens, Deutschlands, Guyanas, Indiens, Indonesiens, Japans, der Niederlande, Papua-Neuguineas und Sloweniens.

Der Ausschuß erkannte die Fortschritte *Japans* im Bereich der Gesetzgebung an: Besonders die Verabschiedung der Gesetze über die Bestrafung von Kinderprostitution und -pornographie aus dem Jahr 1999 und über die Prävention der sexuellen Ausbeutung von Kindern von 2000

wurde gelobt. Besorgniserregend seien jedoch die Anwendung körperlicher Züchtigung in Schulen und Familien trotz Verbots sowie die hohe Zahl jugendlicher Selbstmörder. Die Sachverständigen empfahlen, dringend Maßnahmen zu ergreifen, um den enormen Konkurrenzdruck auf Schüler abzumildern. Zudem sollte Japan das Gesetz, nach dem jugendliche Straftäter zu lebenslangen Haftstrafen verurteilt werden können, abschaffen.

Gelobt wurde von den Ausschußmitgliedern das neue Polizeirecht *Sloweniens*, das ermöglicht, Gewalttäter bis zu zehn Tage von der Familie fernzuhalten, und das Kriminalbeamte und Polizisten verpflichtet, jugendliche Straftäter mit besonderer Umsicht zu behandeln. Positiv zu bewerten seien Änderungen der Zivilprozeßordnung, die die umfassendere Berücksichtigung der Aussagen von Kindern gewährleisten. Besorgt zeigten sich die Experten über die Gewalt an Schulen, ausgeübt von Lehrern als auch von Jugendgruppen, sowie die hohe Zahl von Schulabbrechern. Sie legten Slowenien nahe, gegen negative Stereotypen gegenüber Roma-Kindern vorzugehen und sich des Problems der zu geringen Teilnahme von behinderten Mädchen am Schulunterricht anzunehmen.

Ein Zusatz zur Verfassung *Indiens*, der kostenlose Schulbildung für Kinder zwischen sechs und 14 Jahren garantiert, und ein neues Gesetz, das die Abtreibung eines Kindes aufgrund des Geschlechts verbietet, wurden von den Sachverständigen sehr begrüßt. Kritisch äußerten sie sich über die soziale Benachteiligung von Mädchen und über das Festhalten am Kastensystem, das zur Diskriminierung von Kindern, die bestimmten Kasten angehören, führt. Besorgniserregend seien ebenso die Fälle von Folter und Mißbrauch in Jugendhaftanstalten, die hohe Zahl der Kinder, die schwere Arbeit verrichten, sowie die Situation der vom Kaschmir-Konflikt betroffenen Kinder. Gegen das Übereinkommen verstoße auch, daß Mädchen zum Teil als Kinder verheiratet werden und 60 Millionen Kinder keine Grundschule besuchen. Die Ausschußmitglieder empfahlen dringend, das Alter der Strafmündigkeit auf internationalen Standard anzuheben (zur Zeit liegt es bei sieben Jahren).

Weitverbreitete Armut, politische Instabilität und Rassenkonflikte erschweren die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in *Guyana*. Dennoch sei es dem Land gelungen, die Einschulungsrate in Grundschulen zu erhöhen, lobten die Sachverständigen. Besorgniserregend seien die Vielzahl von Eltern, die auswandern und ihre Kinder bei Verwandten oder in Heimen zurücklassen, sowie der hohe Anteil von Jungen, die die Schule abbrechen, um Geld für die Familie zu verdienen. Im Gesundheitsbereich hielt der Ausschuß die vielen Todesfälle von Kleinkindern, die Mangelernährung und die schnelle Ausbreitung von HIV/AIDS für bedenklich. Betroffen waren die Sachverständigen angesichts des guyanischen Strafrechts, das Mädchen über 16, die Geschlechtsverkehr mit älteren Verwandten haben, zu Straftäterinnen erklärt und Haftstrafen bis zu sieben Jahren vorsieht.

Erfreut zeigte sich der CRC bei Prüfung des zweiten Berichts *Deutschlands* über das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999, das eine bessere Integration ausländischer Kin-

der vorsieht, und die Reform des Kindschaftsrechts aus dem Jahr 1997, durch die die Diskriminierung unehelicher Kinder im Hinblick auf Sorge- und Besuchsrecht beseitigt wurde. Zudem lobten die Sachverständigen, daß Gewalt in der Erziehung laut einem Gesetz vom 2. November 2000 in Deutschland geächtet ist. Als kritisch sah der Ausschuß die sehr hohe Selbstmordrate von Kindern und Jugendlichen und den verbreiteten Konsum von Tabak, Alkohol und Drogen unter Minderjährigen an. Besorgt war man auch über die Situation von Flüchtlingskindern: Diese könnten im Alter von 16 bis 18 Jahren nicht die im Jugendhilfegesetz verankerten Rechte in Anspruch nehmen. Außerdem werde die Gefahr, als Kindersoldat rekrutiert zu werden, nicht als kinderspezifischer Verfolgungsgrund im Asylverfahren anerkannt. Auch seien die Verfahren für die Zusammenführung von Flüchtlingsfamilien zu langwierig, so der CRC. Bedenken äußerte man des weiteren zu den Bemühungen einiger Länder, das Tragen von Kopftüchern für Lehrerinnen gesetzlich zu verbieten, dies trage nicht zum Verständnis der Religionsfreiheit bei Kindern bei.

Die *Niederlande* und das zu ihr gehörende Überseegebiet *Aruba* reichten zwei Berichte beim Ausschuß ein, die von diesem zusammen behandelt wurden. Positiv bewerteten die Sachverständigen die Gründung einer Jugendkommission in den Niederlanden sowie eines Jugendrats und eines Jugendparlaments in Aruba. Bedauern äußerte der CRC angesichts der Verknappung der finanziellen Mittel für Bildung, den Schutz von Kindern, insbesondere den Schutz vor Kindesmißbrauch. Für äußerst bedenklich hielt er auch die Gesetzgebung der Niederlande zur Sterbehilfe, die bei mehrfacher expliziter Äußerung des Wunsches durch das Kind und Einverständniserklärung der Eltern, Sterbehilfe auch bei Kindern ab 12 Jahren zuläßt. In Aruba wird eine große Zahl der Geburten nicht registriert, zudem wurde bemängelt, daß es dort keine Grundschulpflicht gibt.

Die Sachverständigen begrüßten die Verabschiedung nationaler Strategien zum Schutz der Kinderrechte und zum Kampf gegen HIV/AIDS in *Armenien*. Erfreulich sei auch die Einführung kostenloser medizinischer Behandlung für Kinder bis 15 Jahren. Der Ausschuß äußerte jedoch Bedenken bezüglich des hohen Anteils von *De-facto*-Waisen, der entstehe, da immer mehr Eltern nicht über ausreichende Mittel verfügen, ihre Kinder zu versorgen. Besorgnis erregte auch die schlechte Situation von behinderten Kindern, besonders was ihre Bildungschancen betrifft.

Die Umsetzung des Übereinkommens in *Indonesien* wird durch bewaffnete Auseinandersetzungen, Terrorismus und die geographische Lage (das Land besteht aus mehr als 17 000 Inseln) erschwert. Für besonders gravierend hielt der Ausschuß die Defizite im Bildungsbereich: Die Grundschulbildung ist kostenpflichtig, Abbruchraten sind hoch, Lehrer schlecht ausgebildet und Schulen oft ein Ort der Gewalt. Kritisiert wurde ebenfalls der Einsatz von Kindersoldaten in Aceh und Malakku bis 1999, die hohe Zahl arbeitender Kinder unter 15 Jahren und die beklagenswerten Zustände in Kinderheimen. Die Sachverständigen lobten die Verabschiedung des Gesetzes zum Schutz des Kin-

des, sowie die Einrichtung einer Kinderschutzbehörde.

*Papua-Neuguinea* hat es zur Freude des Ausschusses geschafft, die Kindersterblichkeit zu senken und den Impfschutz zu verbessern. Begrüßt wurden auch die Verabschiedung eines Gesetzes zur Jugendgerichtsbarkeit und die Einrichtung des ersten Jugendgerichts. Auch Papua-Neuguinea hat Defizite im Bildungsbereich zu verzeichnen: Die Einschulungsrate ist niedrig, und besonders die Grundschule besuchen weniger Mädchen als Jungen. Der Schulbesuch ist kostenpflichtig und nicht obligatorisch. Bedenken zeigte der Ausschuß angesichts der Reduzierung der Budgets für Gesundheit und Bildung; damit verstoße der Staat gegen die Verpflichtung nach Art. 4, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel die Verwirklichung der Kinderrechte umzusetzen.

### 36. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CRC die Berichte von Dominica, El Salvador, Frankreich, der Demokratischen Volksrepublik Korea, Liberia, Myanmar, Panama, Ruanda sowie São Tomé und Príncipe.

Die soziale Infrastruktur für Kinder in *El Salvador* wurde durch zwei Erdbeben im Jahr 2001 erheblich beschädigt: Eine Million Menschen verloren ihr Obdach und viele Schulen wurden zerstört. Dennoch gab es Positives anzumerken: Die Absicherung des Grundschulunterrichts wurde stark verbessert und »freiwillige« Gebühren abgeschafft. Lobenswert sei außerdem die Senkung der Säuglingssterblichkeit von 35 auf 25 pro Tausend Geburten. Auch die Beseitigung der gesetzlichen Diskriminierung von »illegitimen« und »in-zestuösen« Kindern wurde begrüßt. Besorgt war man jedoch ob der vielen Fälle von Folter und Mißhandlung in Jugendstrafanstalten sowie des Mißbrauchs innerhalb von Familien. Sehr kritisch äußerte sich der Ausschuß zu den Programmen der sogenannten harten Hand und dem »Anti-Gang-Gesetz«, aufgrund derer Jugendliche ab zwölf Jahren als erwachsene Straftäter behandelt werden sollen.

*Panama* hat verschiedene Gremien zum Schutz der Kinderrechte eingerichtet. Als positiv wurden auch Erfolge bei der Minderung der Kindersterblichkeit bewertet. Gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der durch HIV/AIDS betroffenen Kinder. Zu beanstanden seien außerdem die hohe Zahl von Kindern, die als Haushaltshilfen oder auf Zuckerplantagen arbeiten sowie der Mangel an Mitteln für Bildungs- und Gesundheitsprogramme für Angehörige indigener Völker. Bedenken äußerte man hinsichtlich der großen Unterschiede zwischen ländlichen Gebieten und Städten beim Zugang zu Bildung, Gesundheit und Trinkwasser.

Auch zehn Jahre nach dem Völkermord in *Ruanda* hat dieser noch äußerst negative Auswirkungen auf die Kinder des Landes. Ein Drittel von ihnen sind Waisen, die Zahl der von Kindern geführten Haushalte ist demzufolge hoch. Trotz der Anstrengungen, Familien wieder zusammenzuführen, ist dies in einem Großteil der Fälle noch nicht gelungen. Der Ausschuß begrüßte die Vereinbarungen zwischen dem UN-Flüchtlingskommissariat und Ruanda über die Rückführung von Flüchtlingen, war jedoch besorgt über den

schlechten Zugang zurückgekehrter Familien zu Gesundheitsdiensten und Bildung. Betroffen war man auch angesichts der steigenden Zahl von Aidsweisen, der hohen Sterblichkeitsrate von Kleinkindern und der Rekrutierung von Kindern unter 15 Jahren durch bewaffnete Gruppen. Die Sachverständigen lobten, daß bei der Geburtenregistrierung die ethnische Zugehörigkeit nicht länger aufgeführt wird.

Der Ausschuß begrüßte die kinderfreundlichen Änderungen mehrerer Gesetze in *São Tomé und Príncipe*. Anerkennenswert seien auch das Programm zur Förderung alleinerziehender Mütter und die Schaffung eines nationalen Ausschusses für Kinderrechte. Die Sachverständigen zeigten sich besorgt über den einfachen Zugang von Kindern zu pornographischen Filmen und der Charakterisierung von Kinderprostituierten als Straftäterinnen statt als Opfer durch die Gesetze. Der Ausschuß empfahl São Tomé und Príncipe, dringende Maßnahmen zu ergreifen, um den kostenlosen Zugang zu Grundschulbildung und die Versorgung mit Trinkwasser sicherzustellen.

Die massiven Verletzungen von Kinderrechten durch den Bürgerkrieg in *Liberia* veranlaßten die Sachverständigen, ihren Bemerkungen zur Umsetzung des Übereinkommens, allgemeine Kommentare zu den Auswirkungen des Konflikts voranzustellen. Rund 20 000 Kinder waren in den Krieg involviert, sie müßten dringend rehabilitiert und sozial integriert werden. Durch den Konflikt wurden fast alle Schulen zerstört, nur noch die Hälfte der Kinder besuchte 2004 die Grundschule. Von 1000 Kindern starben 157 bevor sie ein Jahr alt werden und 235 bis zum Alter von fünf Jahren. Der Ausschuß forderte Liberia auf, dringende Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichung der Rechte der Kinder wiederherzustellen. Erste positive Schritte seien die Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans für Kinder und eines Programms, das zum Ziel hat, Kinder wieder an die Schule zurückzubringen.

*Myanmar* habe die Absicherung des Impfschutzes von Kindern enorm verbessert, lobte der Ausschuß. Bemerkenswert sei zudem das entschiedene Vorgehen gegen den Menschenhandel. Äußerst besorgt war man über die »dramatische« Senkung der Mittel für Gesundheit und Bildung, die zunehmende Zahl von Aidsweisen und die Rekrutierung von Kindern unter 15 in die Armee. Unzufriedenstellend seien auch die kurze Schulpflicht (vier Jahre) und die Situation der 850 000 staatenlosen Muslime im Norden des Landes, deren Kinder nicht in den Genuß der Rechte aus dem Übereinkommen kämen. Die Sachverständigen legten Myanmar nahe, Maßnahmen zu ergreifen, um die Padaung- und Karen-Stämme davon abzubringen, trotz gesundheitlicher Risiken, bei ihren Kindern die Praxis der Halsverlängerung (durch Metallringe) durchzuführen.

Erfreut zeigten sich die Ausschußmitglieder über die Erhöhung der gesetzlichen Unterhaltszahlungen für Kinder um 50 Prozent und der Mutterschaftsgelder um 100 Prozent im Karibikstaat *Dominica*. Begrüßenswert seien zudem das Programm zur Prävention von Kindesmißbrauch und die Bereitstellung kostenloser Lehrbücher. Für äußerst bedenklich hielten die Ausschußmitglieder hingegen die Bestimmungen im Strafrecht, nach denen Jugendliche zu lebenslanger Haft und Prügelstrafe verurteilt werden können, sowie den

hohen Anteil behinderter Kinder, die nicht am Schulunterricht teilnehmen.

Die politische Situation in der Demokratischen Volksrepublik *Korea* spiegelt sich auch im Leben der Kinder des Landes wider: Zwar profitieren sie von unentgeltlicher Schulbildung und Gesundheitsversorgung, wie bei Erwachsenen seien aber ihre Rechte auf Meinungs-, Rede- und Gewissensfreiheit stark eingeschränkt, kritisierten die Sachverständigen. Für gewöhnlich unterstützt der CRC ein stärkeres Engagement des Staates bei der Kindesbetreuung. Im Falle Nordkoreas hielt er den Grad der staatlichen Einmischung in die Kindesbetreuung jedoch für bei weitem zu hoch – viele Eltern lassen ihre Kinder von Montag bis Samstag in Kinderhorten; das Aufziehen von Zwillingen oder Drillingen wird sogar gänzlich dem Staat übertragen. Sorge bereitete den Experten, daß Kinder nicht über den Aufenthaltsort ihrer Eltern informiert werden, wenn diese zum Tode oder zu »Reform durch Arbeit« verurteilt wurden. Darüber hinaus kritisierte der Ausschuß die sehr schlechten Lebensbedingungen von behinderten Kindern und die hohe Zahl unterernährter Kinder (42 Prozent der unter Fünfjährigen), den Mangel an grundlegenden Medikamenten, medizinischem Gerät sowie Zugang zu sauberem Wasser.

Die Ausschußmitglieder bedauerten, daß *Frankreich* trotz Aufforderung keine Informationen zur Umsetzung der Kinderrechte in seinen Überseegebieten in seinen zweiten Bericht aufgenommen hat. Positiv bewerteten sie ein neues Gesetz zur Prävention sexueller Straftaten und zum Schutz Minderjähriger sowie die Vereinheitlichung der Sozialfürsorge. Besorgt waren die Sachverständigen über die hohe Selbstmordrate bei Jugendlichen, die Zunahme von Armut und die lange Dauer der Verfahren bei der Zusammenführung von Flüchtlingskindern und ihren Familien. Unvereinbar mit dem Übereinkommen sei auch das unterschiedliche Mindestalter für die Eheschließung von Jungen (18 Jahre) und Mädchen (15 Jahre).

### 37. Tagung

Auf der Herbsttagung beschäftigte sich der CRC mit den Berichten von Äquatorialguinea, Angola, Antigua und Barbuda, Botswana, Brasilien, Kirgisistan und Kroatien.

Begrüßt wurde die Entscheidung des Präsidenten *Brasilien*s, den Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern zur Priorität seiner Regierung zu machen. Anzuerkennen sei auch die Gründung eines nationalen Rates für Kinderrechte. Die Sachverständigen stellten beträchtliche Unterschiede bei der Umsetzung des Übereinkommens aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, sozialer Schicht und Geschlecht fest. Betroffen war man über die hohe Zahl ermordeter Kinder und die vielen Kinder, die Opfer von Gewalt, Mißbrauch und Vernachlässigung wurden. Kritisiert wurde auch der niedrige Lebensstandard der Kinder indigener Völker.

In *Botswana* sei die extrem hohe Prävalenzrate von HIV/Aids besonders bei Frauen im gebärfähigen Alter besorgniserregend. Bedenken äußerten die Experten auch über die Situation von Mädchen, die durch das Vorherrschen stereotyper Rollenbilder schlechtere Bildungschancen haben und in starkem Maße Gewalt, Mißbrauch

und einer Infektion mit dem HI-Virus ausgesetzt seien. Ein anderer Mißstand sei, daß es in Botswana noch keine Grundschulpflicht gebe. Positiv bewertete der CRC die Einrichtung von Ausschüssen auf Kreisebene, die für die Kinderfürsorge zuständig sind.

Die Ausschußmitglieder lobten die Verabschiedung des Gesetzes über eine Ombudsperson für Kinder in *Kroatien* sowie die Änderungen im Familienrecht, Strafrecht und in der Strafprozedur zugunsten von Kindern. Besorgt zeigten sie sich angesichts der *De-facto*-Diskriminierung von Angehörigen ethnischer und nationaler Minderheiten, insbesondere von Roma-Kindern. Kritisch angemerkt wurden auch die relativ hohe Zahl von Kindern, die bei Verkehrsunfällen verletzt werden und die Berichte über Gewalt in Jugendgefängnissen.

In *Kirgisistan* wurde im November 2002 die erste Ombudsperson für Menschenrechte gewählt. Der Ausschuß stellte Mängel im neuen Kinderschutzrecht des Landes fest, besonders in den Bereichen Adoption und reproduktive Gesundheit. Besorgt waren die Sachverständigen auch angesichts der Berichte über Kinder, die im Grenzgebiet zu Usbekistan durch Landminen verletzt werden und der zunehmenden Praxis, Eltern inoffizielle Schulgebühren zahlen zu lassen. Es wurde Kirgisistan dringend empfohlen, Unterstützung für Familien mit an HIV/Aids erkrankten oder behinderten Kindern, nicht nur bis zum Alter von 16 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit zu leisten.

Die Regierung von *Äquatorialguinea* hatte sich 1997 verpflichtet, 40 Prozent der Öleinnahmen für Aufgaben im sozialen Bereich zu verwenden. Der CRC begrüßte den Beschluß, wies jedoch daraufhin, daß dieses Ziel noch nicht erreicht wurde. Lobenswert sei auch die Verabschiedung eines neuen Bildungsgesetzes im Jahr 1995, das die Grundschulpflicht für jedes Kind einführt und Schulgebühren verbietet. Sorge bereitete den Sachverständigen, daß nur weniger als die Hälfte der Kinder mit beiden Elternteilen zusammenlebt. Bedauerlich sei, daß trotz eines beachtlichen Wachstums des Bruttonationalprodukts, Armut noch weit verbreitet sei und der Staat nicht ausreichend Maßnahmen ergreife, um sie zu mindern.

Erfreut zeigt sich der Ausschuß über die Unterzeichnung des Friedensabkommens von Luena im Jahr 2002, das nach 27 Jahren den Bürgerkrieg in *Angola* beendet hat. Die Auswirkungen des Krieges auf die Lage der Kinder seien jedoch weiterhin dramatisch, mahnten die Sachverständigen. Vier Millionen Binnenvertriebene seien noch nicht zurückgekehrt, viele Kinder lebten von ihren Eltern getrennt. Schulen und Gesundheitseinrichtungen wurden zerstört. Begrüßenswert seien die Bemühungen des Staates, die Reintegration der Flüchtlinge zu fördern. Inakzeptabel sei jedoch die hohe Kindersterblichkeit (jedes vierte Kind stirbt, bevor es fünf Jahre alt wird) sowie das Wiederaufleben des Phänomens, daß Kinder der Hexerei beschuldigt werden, was deren grausame Behandlung oder sogar ihre Tötung zur Folge hat.

Die Regierung von *Antigua und Barbuda* hat den Aufforderungen des Ausschusses entsprochen und das Volljährigkeitsalter von 16 auf 18 Jahre angehoben. Erfreut zeigten sich die Sachverständigen auch über gesetzlichen Schutz von Kin-

dem vor inzestuösen Beziehungen. Der Ausschuß war sich der ökonomischen Schwierigkeiten des Landes bewußt, wies aber darauf hin, daß der Etat für Kinder nicht ausreiche. Der CRC forderte außerdem die umgehende Abschaffung des Gesetzes zur körperlichen Züchtigung. □

## Richtlinien für Berichte

ELKE WINTER

### Anti-Folter-Ausschuß: 32. und 33. Tagung – Doppelstandards bei Kriegsverbrechern in Kroatien – Todesfälle in deutschem Polizeigewahrsam – weiterhin Amnestie für Verbrechen während Pinochet-Diktatur – weniger Straflosigkeit in Argentinien – erstmals offizielle Beratungen des CAT mit NGOs

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elke Winter, Verfahren für neues Fakultativprotokoll, VN 6/2004, S. 214ff., fort.)

Ein besonderes Anliegen des Ausschusses gegen Folter (CAT) war es im Jahr 2004, Richtlinien zu erarbeiten, um den Vertragsstaaten die Erstellung ihres ersten Staatenberichts zu erleichtern. Die Vertragsstaaten sind gemäß Art. 19 des *Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe* dazu verpflichtet, in periodischen Abständen Berichte einzureichen. Ein dauerhafter Mißstand in dieser Hinsicht ist die hohe Zahl an Vertragsstaaten, die ihrer Berichtspflicht nicht nachkommen. So waren im August 2004 die Erstberichte von 40 Staaten überfällig. Die Richtlinien sollen eine frühere Version von 1991 ersetzen und einen möglichen zukünftigen Allgemeinen Bericht (Common Core Document), der alle Menschenrechtsverträge umfaßt, ergänzen. Sie sollen auf den Erfahrungen der Experten seit der Einrichtung des Ausschusses im Jahr 1987 aufbauen. Der Entwurf enthält Vorgaben zu erwünschten Ausführungen der Vertragsstaaten in ihren Berichten zu verfassungs-, straf- und verwaltungsrechtlichen Vorschriften in bezug auf das Folterverbot und zur Stellung des Übereinkommens im innerstaatlichen Recht. Erwartet wird auch eine Übersicht der praktischen Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Ferner wurde auf der 32. Tagung beschlossen, den Treffen mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zukünftig einen höheren Rang einzuräumen, indem diese Zusammenkünfte innerhalb der offiziellen Tagungszeiten abgehalten werden sollen. Auf der 33. Tagung hielten die Experten zum ersten Mal jeweils am Nachmittag vor der Besprechung eines Staatenberichts ein 45-minütiges nichtöffentliches Treffen mit Vertretern von NGOs ab.

Die zehn unabhängigen Experten des CAT trafen sich im Jahr 2004 turnusgemäß zweimal in Genf: vom 3. bis 21. Mai und vom 15. bis 26. November, um über die Berichte der Vertragsstaaten mit Regierungsvertretern der jeweiligen Staaten zu diskutieren. Bei Abschluß der 33. Tagung hatten 138 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. 56 Staaten hatten die Erklärung nach Art. 22 abgegeben. Damit erkennen sie die Kompe-

tenz des CAT an, Individualbeschwerden anzunehmen und Empfehlungen auszusprechen. 55 Staaten akzeptieren gemäß Art. 21 dieselbe Kompetenz in bezug auf Staatenbeschwerden.

Im Jahr 2004 wurden die Maßnahmen von insgesamt zehn Vertragsstaaten zur Prävention und Bestrafung von Folter untersucht, wie sie sich in ihren Berichten widerspiegeln. Geplant war, auf der 33. Tagung zusätzlich zu den Berichten Argentiniens, Großbritanniens und Griechenlands den vierten Bericht Kanadas und die Situation in Togo ohne vorliegenden Bericht zu besprechen. Kurz vor der 33. Tagung traf jedoch der ebenfalls ausstehende fünfte Bericht Kanadas ein sowie – mit fast 15-jähriger Verspätung – der Erstbericht Togos. Beide Berichte konnten aufgrund des späten Eintreffens nicht mehr auf der 33. Tagung berücksichtigt werden. Aus gegebenem Anlaß erörterten die Experten, wie mit einer solchen Situation in Zukunft umzugehen sei. Hinsichtlich des Berichts Togos habe nach Ansicht des Vorsitzenden das neue Verfahren, welches erlaubt, die Situation in einem Staat auch ohne Vorlage eines Berichts zu diskutieren, Früchte getragen. Das Ziel des neuen Verfahrens, die Staaten, die ihren Berichtspflichten nicht nachkommen, zur Einreichung von Berichten zu bewegen, habe sich im Fall Togos als erfolgreich erwiesen. Beide Berichte sollen auf der 34. Tagung behandelt werden.

Bis Ende 2004 hatten 33 Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet, das ein System regelmäßiger Besuche sowie die Schaffung eines Unterausschusses vorsieht. Das Protokoll war bis zu diesem Zeitpunkt von sechs Staaten ratifiziert worden. Nach Albanien und Malta im Jahre 2003 ratifizierten 2004 auch Argentinien, Dänemark, Großbritannien und Liberia das Dokument. 20 Staaten müssen das Protokoll ratifizieren, damit es in Kraft treten kann.

## 32. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CAT die Berichte Bulgariens, Chiles, Deutschlands, Monacos, Kroatiens, Neuseelands und der Tschechischen Republik.

Beim Bericht der *Tschechischen Republik* stellten die Experten anerkennend fest, daß der Staat sich weiterhin bemühe, seine Gesetzgebung umzustellen, um den Schutz der Menschenrechte generell zu gewährleisten, insbesondere aber der durch das Übereinkommen geschützten Rechte. Der Ausschuß monierte unter anderem die anhaltenden Gewalttätigkeiten gegen die Gemeinschaft der Roma und war beunruhigt über die Ergebnisse der Untersuchung von Fällen exzessiver Gewaltanwendung durch die Polizei bei der Demonstration in Prag im Sommer 2000 während des Treffens von Weltbank und Internationalem Währungsfonds. Nur in einem Fall sei die Gewaltanwendung als Straftat qualifiziert worden. Besorgniserregend seien auch Berichte über unfreiwillige Sterilisationen von weiblichen Angehörigen der Roma und die Unfähigkeit der Regierung, mangels unzureichender Identifizierung der Betroffenen, diese Vorfälle zu untersuchen. Der CAT empfahl dem Staat, Maßnahmen zu ergreifen, um ein effektives, verlässliches und unabhängiges Beschwerdesystem einzurichten und um unparteiische Untersuchungen aller Beschwerden über Mißhandlungen und Folter

durch die Polizei und anderer staatlicher Bediensteten umgehend zu ermöglichen.

Vorbildlich sei, daß es in *Monaco* keinerlei Beschwerden über Verstöße gegen das Übereinkommen gegeben habe und daß der Staat jährlich freiwillige Beiträge in den UN-Fonds für Folteropfer einzahle. Negativ bewertet wurde aber das Fehlen einer Folterdefinition im Strafrecht in Anlehnung an Art. 1 des Übereinkommens. Ferner hätten in Gewahrsam befindliche Personen nicht unmittelbar nach der Festnahme einen Anspruch auf Rechtsbeistand, sondern erst nach dem ersten Erscheinen vor einem Richter. Das Recht, Familienangehörige von der Verhaftung zu informieren, bedürfe der vorherigen Einwilligung des Richters. Die Sachverständigen empfahlen Monaco, die Behandlung verhafteter Ausländer, die aufgrund von Urteilen monegassischer Gerichte Haftstrafen in französischen Haftanstalten verbüßten, zu überwachen. Rechtsmitteln gegen Ausweisungsentscheidungen müsse automatisch eine aufschiebende Wirkung zukommen, wenn diese Rechtsbehelfe sich zur Begründung auf das Risiko der Folter in dem Zielland stützten. Monaco solle die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter in Betracht ziehen.

Erfreut waren die Experten über die Bemühungen Kroatiens bei der Reform der Gesetzgebung, die Menschenrechte besser zu schützen, einschließlich des Rechtes, nicht der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu werden. In diesem Zusammenhang sei das neue Asylgesetz, das die Ausweisung von Individuen verbiete, denen in ihrem Heimatstaat Folter drohe, positiv hervorzuheben. Besorgniserregend sei jedoch das Versagen des Staates im Hinblick auf Folterungen und Mißhandlungen, die in den Jahren von 1991 bis 1995, während des bewaffneten Konflikts im ehemaligen Jugoslawien, stattgefunden hätten. Es seien keine umgehenden, unparteiischen und umfassenden Untersuchungen angestellt worden, um die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen und den Opfern eine angemessene Entschädigung zukommen zu lassen. Berichten zufolge würden bei Kriegsverbrecherprozessen Doppelstandards zum Nachteil von serbischen und zugunsten von kroatischen Angeklagten angewandt. Der Staat solle Gesetze zum Schutz von Zeugen und anderen Prozeßbeteiligten erlassen, Maßnahmen ergreifen, um die Lebensbedingungen in Auffanglagern für Asylsuchende zu verbessern sowie Asylsuchende und illegale Einwanderer nicht mehr inhaftieren.

Nach Vorlage des dritten periodischen Berichts Deutschlands begrüßte der Ausschuß, daß der Staat den institutionellen Schutz der Menschenrechte gestärkt habe, insbesondere durch die Schaffung eines Menschenrechtsausschusses des Bundestages und die Übermittlung eines Menschenrechtsberichts der Bundesregierung an den Bundestag im Zwei-Jahres-Rhythmus. Positiv seien ferner die Bestätigung des absoluten Folterverbots und die Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuchs zur Umsetzung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Besorgniserregend sei aber die Dauer von Strafverfahren wegen Mißhandlungen von Personen während des Polizeigewahrsams, die in besonders schwerwiegenden Fällen zum Tod geführt hätten. Auch hätten Berichten zufolge Vollzugsbehörden zum

Zweck der Abschreckung Strafanzeigen gegen Personen erstattet, die zuvor selbst Anzeige wegen Mißhandlung gegen Vollzugsbeamte erstattet hätten. In vielen vom Übereinkommen betroffenen Bereichen sei der Staat nicht in der Lage, aussagekräftige Statistiken vorzulegen. Der Staat solle sicherstellen, daß Strafanzeigen gegen Vollzugsbeamte umgehend nachgegangen werde. Straflosigkeit, insbesondere in Fällen, in denen es Gegenanzeigen gegeben habe, müsse vermieden werden. Der Staat solle sicherstellen, daß auch die Bundesländer Maßnahmen zur Beachtung des Übereinkommens, die sich auf Bundesebene als wirksam erwiesen hätten, verabschieden und anwenden. Alle strafrechtlichen Normen in bezug auf Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sollten in zusammenhängender Form geregelt werden.

Bei der Behandlung des Berichts *Chiles* begrüßten die Sachverständigen die Einführung eines strafrechtlichen Delikts der Folter in das nationale Strafsystem und die Abschaffung der Möglichkeit einer Festnahme ohne hinreichenden Grund. Besorgniserregend seien unter anderem die nicht nachlassenden Beschwerden über Mißhandlungen durch Carabineros, Polizisten und Gefängniswärter, die in einigen Fällen der Folter gleichkämen, und das Ausbleiben gründlicher und unabhängiger Untersuchungen solcher Beschwerden. Ferner gebe es Berichte darüber, daß Beamte, die beschuldigt werden, während der Militärdiktatur unter Augusto Pinochet, Folterungen begangen zu haben, in hohe öffentliche Ämter berufen worden seien. Einige verfassungsrechtliche Bestimmungen, die den vollen Genuß der Menschenrechte gefährdeten, seien noch immer in Kraft, insbesondere das Amnestiegesetz, das die Verfolgung von zwischen dem 11. September 1973 und dem 10. März 1987 begangenen Menschenrechtsverletzungen verbiete. Somit entkämen die für Verbrechen während der Diktatur Verantwortlichen einer Strafe, und Folteropfer erhielten keine Entschädigung. Chile solle den umfassenden Schutz der Menschenrechte, insbesondere das Folterverbot, verfassungsrechtlich sicherstellen und das Amnestiegesetz abschaffen. Außerdem müsse die Praxis enden, Frauen, die Abtreibungen in Krankenhäusern vornehmen, obwohl Abtreibung verboten ist, Geständnisse zum Zweck der Strafverfolgung abzurufen. Der Staat solle Informationen über den Stand der Verfolgung von in der Vergangenheit begangener Verbrechen vorlegen, einschließlich der bekannten Fälle, »Caravan of Death«, »Operation Condor« und »Colonia Dignidad«.

Der Ausschuß würdigte die Maßnahmen *Neuseelands* zur Verbesserung der Effektivität und Unabhängigkeit der für Beschwerden über polizeiliche Maßnahmen zuständigen Behörde. Die Beziehungen zwischen der Polizei und den Māori wurden verbessert, und ein nationales Aktionsprogramm für Menschenrechte wurde erarbeitet. Eine negative Entwicklung sei allerdings, daß immer weniger Asylsuchende unmittelbar nach ihrer Ankunft frei gelassen werden und daß einige zusammen mit den Häftlingen in Untersuchungsgefängnissen gehalten würden. Das Einwanderungsgesetz ermögliche es, sogenannte Risikozertifikate auszustellen, welche die Behörden ermächtigen, eine Person, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen könn-

te, auszuweisen. Dies könne leicht zu einem Verstoß gegen Art. 3 des Übereinkommens führen. Die Experten empfahlen dem Staat, zu allen Zeiten sicherzustellen, daß der Kampf gegen den Terrorismus nicht zu einer Verletzung des Übereinkommens und zu ungerechtfertigter Härte gegenüber Asylsuchenden führe. Die Bedingungen der Einzelhaft müßten verbessert und ihre Dauer verringert werden.

Erfreulich am Bericht *Bulgariens* seien die anhaltenden Bemühungen des Staates, seine Gesetzgebung den Bestimmungen des Übereinkommens anzupassen. Positiv sei, daß NGOs regelmäßig Zugang zu Haftanstalten gewährt werde. Negativ bewerteten die Sachverständigen allerdings das Fehlen einer Folterdefinition im bulgarischen Recht, zahlreiche Beschwerden über Mißhandlungen und Folter von Gefangenen, insbesondere bei Vernehmungen. Diese beträfen überproportional häufig Angehörige der Roma. Außerdem hätten Häftlinge keinen sofortigen und angemessenen Zugang zu rechtlichem Beistand, zu Familienangehörigen oder zu medizinischer Versorgung. Finanzielle Prozeßhilfe sei sehr begrenzt und in der Praxis ineffektiv. In Heimen für Menschen mit geistiger Behinderung und in vielen Haftanstalten herrschten Zustände, die nicht mit dem Übereinkommen im Einklang stünden, und die vom Staat bisher eingeleiteten Schritte seien nicht ausreichend, um den Mißständen abzuwehren. Bulgarien solle diesbezüglich rasche Maßnahmen ergreifen sowie ein effektives, zuverlässiges und unabhängiges Beschwerdesystem schaffen, um alle Beschwerden über Folter und Mißhandlungen sofort und unparteiisch zu untersuchen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

### 33. Tagung

Auf der Wintertagung behandelte der Anti-Folter-Ausschuß die Berichte Argentinien, Griechenlands und Großbritanniens.

Die Experten begrüßten beim Bericht *Argentinien* die Bemühungen des Staates, gegen die Straflosigkeit bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die unter der Militärdiktatur begangen wurden, vorzugehen. Positiv sei auch die Arbeit der nationalen Kommission für das Recht auf eine Identität, die mit der Aufgabe betraut sei, Kinder, die unter der Militärdiktatur verschwanden, ausfindig zu machen. Der Ausschuß zeigte sich aber besorgt angesichts zahlreicher Beschwerden über Folter und Mißhandlungen, die in weit verbreiteter und gewohnheitsmäßiger Weise von den Sicherheitskräften begangen würden und empfahl dem Staat, rigoros gegen die Straflosigkeit von Personen vorzugehen, die sich der Folter schuldig gemacht haben. Beunruhigend seien Berichte über Inhaftierungen von Kindern, die das Alter der strafrechtlichen Verantwortlichkeit noch nicht erreicht hätten. Zumeist handele es sich dabei um Straßenkinder, die in Polizeistationen zusammen mit Erwachsenen festgehalten würden. Es gäbe Beschwerden über Folter und Mißhandlungen solcher Kinder, die in manchen Fällen zum Tode geführt hätten. Die Sachverständigen monierten ferner die Beschwerden über Mißhandlungen bestimmter anderer besonders gefährdeter Gruppen, wie indigener Gemeinschaften, sexueller Minderheiten und Frauen. In Gefängnissen würden ungenügende Be-

dingungen herrschen, es mangle insbesondere an Hygiene, angemessener Nahrung und medizinischer Versorgung. Derartige Zustände könnten unmenschlicher und erniedrigender Behandlung gleichkommen.

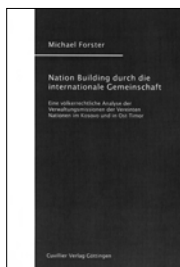
Der Ausschuß bewertete beim Bericht *Großbritanniens* die erneute Versicherung der uneingeschränkten Verurteilung der Anwendung der Folter als positiv. Erfreulich sei ferner die Versicherung des Staates, daß die Streitkräfte, Militärberater und anderen bei Auslandsoperationen eingesetzten Staatsbediensteten zu allen Zeiten dem englischen Strafrecht unterworfen seien, einschließlich des Verbots zu foltern und zu mißhandeln. Beunruhigend sei jedoch, daß der Vertragsstaat die Anwendbarkeit des Übereinkommens auf die Auslandseinsätze seiner Streitkräfte nur eingeschränkt akzeptiere. So habe Großbritannien erklärt, daß »jene Teile des Übereinkommens, die nur in bezug auf die der Hoheitsgewalt des Vertragsstaats unterstehenden Gebiete anwendbar sind, im Zusammenhang mit Tätigkeiten Großbritanniens in Afghanistan und Irak keine Anwendung finden können«. Im Hinblick auf Nordirland war der Ausschuß besorgt über die mangelnde Information über die Notwendigkeit, weiterhin Ausnahmebestimmungen in Kraft zu lassen. Außerdem seien die Bedingungen in den Haftanstalten unzureichend, es gebe Berichte über eine große Anzahl von Todesfällen, über Gewalt unter Häftlingen und über inakzeptable Bedingungen für weibliche Häftlinge in der Hydebank-Wood-Haftanstalt. Der Staat solle umgehend Alternativen zur Möglichkeit des unbegrenzten Gewahrsams unter der Anti-Terror-Gesetzgebung suchen und sicherstellen, daß das Verhalten seiner Bediensteten, einschließlich jener, die Vernehmungen in überseeischen Einrichtungen durchführen, uneingeschränkt im Einklang mit dem Übereinkommen steht.

Zu den positiven Entwicklungen in *Griechenland* zählten nach Ansicht des CAT die anhaltenden Bemühungen des Staates, seine Gesetzgebung zu überarbeiten und notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die Achtung der Menschenrechte in Griechenland zu stärken und das Übereinkommen umzusetzen. Die Experten begrüßten das neue Strafvollzugsgesetz, das neue Rechtshilfegesetz und das Gesetz zur Bekämpfung von Menschenhandel. Besorgt waren die Sachverständigen unter anderem über das Fehlen eines effektiven unabhängigen Systems zur Untersuchung von Berichten, denen zufolge Beschwerden über Folter und Mißhandlungen nicht umgehend und unparteiisch untersucht werden. Nicht hinnehmbar seien auch die anhaltenden Beschwerden über exzessive Gewaltanwendung durch Polizei und Grenzbeamte. Es gebe Berichte über Tötungen und sexuellen Mißbrauch. Viele Opfer seien Albaner und Mitglieder anderer sozial benachteiligter Gruppen. Der Vertragsstaat solle die Bemühungen zur Verminderung der Fälle von Mißhandlungen durch die Polizei und durch andere Staatsbedienstete verstärken. Insbesondere die Modalitäten der Maßnahmen zum Schutz von Straßenkindern müßten überprüft und dahingehend angepaßt werden, daß sie die Rechte dieser Kinder in vollem Umfang sicherstellen. Griechenland solle des weiteren Schritte unternehmen, um Gewalt gegen Frauen zu unterbinden und die Überbelegung in den Haftanstalten abzuschaffen. □

# Buchbesprechung

**Michael Forster: Nation Building durch die internationale Gemeinschaft. Eine völkerrechtliche Analyse der Verwaltungsmissionen der Vereinten Nationen im Kosovo und in Osttimor.**

Göttingen: Cuvillier Verlag 2005  
312 S., 36,00 Euro



Kennzeichnend für die bisher 60 Friedensmissionen der Vereinten Nationen seit 1948 ist vor allem ihre Verschiedenartigkeit: unterschiedliche Konfliktzusammenhänge und Einflußfaktoren, unterschiedliche Mandate des UN-Sicherheitsrats, unterschiedliche Methoden der

Umsetzung und operativen Ausgestaltung, unterschiedliche Wege der Beendigung, Erfolge und Mißerfolge. Vor diesem Hintergrund kann der Versuch, zwei der jüngeren, komplexen UN-Missionen vergleichend zu analysieren, als ehrgeizige Herausforderung gelten. Michael Forster stellt sich dieser Herausforderung und unterzieht die Operationen in Kosovo und Osttimor entlang einer gelungenen Mischung zentraler politischer und völkerrechtlicher Fragestellungen einer eingehenden Betrachtung. Beide Missionen – dies der gemeinsame Nenner für die Untersuchung – sind dem sogenannten ›Nation Building‹ in einer durch krisenhafte, zerstörerische Entwicklungen gekennzeichneten Region verpflichtet. Um neue staatliche Strukturen zu entwerfen und aufzubauen, wird dabei den Vereinten Nationen zunächst eine Vielzahl legislativer und exekutiver quasi-Regierungsfunktionen übertragen, in der Hoffnung, daß sich – eher früher als später – eine durch die Bevölkerung selbst getragene stabile Ordnung entwickelt, eine lebendige Zivilgesellschaft entsteht, die Menschen selbst Verantwortung für ihr Land übernehmen.

Beide Missionen – die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) und die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (UNTAET) – wurden 1999 innerhalb nur weniger Monate durch die Resolutionen 1244 beziehungsweise 1272 des UN-Sicherheitsrats eingerichtet, mit bisher höchst unterschiedlichen Ergebnissen: Während Osttimor im Mai 2002 die neugewonnene Unabhängigkeit erreicht und wenige Monate später, nun als Timor-Leste, als 191. Mitgliedstaat in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde, herrscht in Kosovo – das völkerrechtliche Bestandteil zunächst der Bundesrepublik Jugoslawien, jetzt Serbien-Montenegro ist – noch immer Ungewißheit über die künftige Entwicklung, vor allem über den künftigen Status der Provinz. Waren also die Vereinten Nationen in Osttimor erfolgreich, haben aber in Kosovo versagt? Die Dinge liegen komplizierter, und so fallen die Antworten Forsters, auf gründlicher Recherche beruhend, denn auch differenziert aus.

Nach einem Abriß bisheriger UN-Friedensmissionen wird der Leser zunächst durch die höchst unterschiedliche historische Entwicklung und

Konfliktkonstellation beider Krisenregionen geführt, bevor der Autor Unterschiede in der Organisationsstruktur beider Missionen, aber auch Gemeinsamkeiten in Mandat und Konzeption aufzeigt. Ausführlich widmet sich Forster dann den Kriterien der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit als durch das Völkerrecht vorgegebenen Maßstäben für die Durchführung einer Mission.

Völkerrechtliche Ausgangsfragen bilden das Gerüst dieser stringent aufgebauten und argumentationsstarken Studie. So leitet Forster mit Blick auf die völkerrechtliche Zulässigkeit von Nation Building die Übertragung von Exekutivbefugnissen an UN-Missionen schlüssig als mit der UN-Charta vereinbar her. Deutlich wird zudem, daß Mandate nach Kapitel VII für komplexes Nation Building nicht unbedingt auf den Konsens betroffener Staaten angewiesen sind. Überzeugend widerlegt Forster schließlich potentielle Einwände gegen umfassende Übergangsverwaltungen (Interventionsverbot; Selbstbestimmungsrecht der Völker). Auch unter Berücksichtigung des Sonderfalls der bislang einzigartigen Integration mehrerer internationaler Organisationen in eine Friedensmission (UNMIK) wird auf nachvollziehbare Weise deutlich, daß für die Einrichtung von Übergangsverwaltungen ausreichende völkerrechtliche Grundlagen bestehen. Dabei weist Forster wiederholt und zutreffend darauf hin, daß neben der völkerrechtlichen auch die tatsächliche Legitimität der Operation, das heißt ihre Akzeptanz durch die Bevölkerung, ein entscheidender Faktor der Vertrauensbildung und damit für Erfolg oder Mißerfolg von Nation-Building-Operationen ist.

Aufschlußreich sind ebenfalls die Betrachtungen zur Frage der Staatensouveränität, in denen der Autor völkerrechtlich etablierte Kategorien wie ›Protectorat‹ oder ›internationalisiertes Territorium‹ für die UN-Missionen in Kosovo und Osttimor als untauglich verwirft, bevor er beide Operationen als neue, durch den Sicherheitsrat geschaffene Form von Treuhandgebieten identifiziert und definiert: Die jeweiligen UN-Friedensmissionen übernehmen die Gebietshoheit bei gleichzeitiger Verpflichtung, ihre umfassenden Kompetenzen zur Förderung des Wohles der Bevölkerung einzusetzen. Mit Bezug auf die Debatte um sogenannte gescheiterte Staaten (failed states) ist der erinnernde Hinweis durchaus angebracht, daß beide Treuhandmissionen keinesfalls ein Indiz erodierender staatlicher Souveränität sind, sondern vielmehr zur Wiederherstellung derselben beitragen wollen, und zwar mit dem Anspruch auf Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang wurde in Osttimor mit dem Erreichen der Unabhängigkeit – daß heißt dem Ende von UNTAET – eine kleinere Nachfolge-mission zur ›sanften‹ Abfederung und weiteren Unterstützung des Aufbau- und Übergangsprozesses im Land belassen.

Daß die zwar völkerrechtlich dominierte Untersuchung aufgrund der durchgängig praxisorientierten Argumentation Forsters nicht im theoretischen verbleibt, macht sie nicht nur leicht lesbar, sondern verschafft ihr auch zusätzlichen Wert. Wir erfahren manches interessante Detail: Herausforderungen, Leistungen und Defizite solcher komplexer UN-Operationen werden greifbar.

Überzeugt von der Wahrscheinlichkeit auch künftiger Nation-Building-Missionen, entwickelt For-

ster schließlich einen ergiebigen, teils innovativen Katalog von Empfehlungen für die politische Konzeptionalisierung und effizientere Ausgestaltung weiterer Operationen dieses Typus hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung. So schlägt er für die in der Tat kritische, durch ein hohes Maß an Ungewißheit und Fragilität gekennzeichnete Anfangsphase Verbesserungen bei der Rekrutierung qualifizierten Personals ebenso vor wie die Vorbereitung eines standardisierten Strafrechtskodexes, um nach Mandaterteilung rasch auf den wichtigen Bereich öffentlicher Sicherheit und Ordnung Einfluß nehmen zu können. Ob eine Relativierung der starken Stellung des Missionsleiters zugunsten eines Kollegialorgans eine realistische Option ist, erscheint gegenwärtig eher fraglich. Die jedoch als zentral für die Akzeptanz jeder Mission ausgemachte möglichst frühzeitige Einbindung der einheimischen Bevölkerung ist ein wichtiger Faktor. Und auch mit der Forderung, eine Treuhandmission, deren Mandat den Rechtsstaatsaufbau beinhaltet, dürfe sich im eigenen Handeln nicht über das Recht stellen, zielt Forster auf die Glaubwürdigkeit der UN vor Ort wie auf der internationalen Bühne. Bei seinem Ruf nach einem verbesserten, integrativen Gesamtkonzept auch auf Ebene des UN-Sekretariats übersieht der Autor zwar einige in den vergangenen Jahren bereits realisierte Verbesserungen, gleichwohl schmälert dies nicht die Richtigkeit des Appells. Seiner Forderung schließlich, die zum Zweck des Nation Building auch außerhalb der UN vorhandenen Potentiale noch besser als bisher zu nutzen, eröffnet interessante Perspektiven und brächte gewiß auch Entlastungen für das UN-System mit sich.

Vor dem Hintergrund der Debatte um eine umfassende Reform der Vereinten Nationen, die auch den vielfach unterstützten Vorschlag des Generalsekretärs nach einer Kommission für Friedenskonsolidierung beinhaltet, kommt diese Untersuchung zur rechten Zeit. Trotz mancher begründet vorgetragener Kritik an der Umsetzung der Mandate für die UN-Missionen in Kosovo und Osttimor ist dem Autor in der Bewertung zuzustimmen, daß internationale Treuhandverwaltungen mittlerweile als etabliertes und wirksames Instrument der internationalen Gemeinschaft gelten können. Vieles deutet darauf hin, daß auf dieses vergleichsweise neue Instrument internationaler Krisennachsorge künftig eher mehr als weniger zurückgegriffen werden wird.

Insgesamt verdeutlicht diese Studie, die an der Universität Passau als Dissertation angenommen wurde, daß multidimensionale Operationen zum Zweck des Nation Building weit mehr sind als etwa der Entwurf ›neuer‹ Staaten am Reißbrett. Forster analysiert in durchgängig sachlicher, dabei teils provokativer Form den mühsamen Weg aus konfliktbelasteter Vergangenheit und zerrütteten Strukturen in eine stabile, dauerhaft friedliche Zukunft. Der Befund, das geltende Völkerrecht stehe komplexen Nation-Building-Operationen der UN nicht entgegen, schafft Klarheit. Abgerundet wird die Arbeit freilich erst durch die Einordnung solcher Unterstützungsmissionen in den fortschreitenden Prozeß der Bildung globaler Interdependenzen. Forster hat Recht: Wegsehen hilft nicht. Letztlich liegt das Tätigwerden der internationalen Gemeinschaft im eigenen Interesse der sich beteiligenden Staaten und Organisationen. EKKEHARD GRIEP □



# Jahresinhaltsverzeichnis 2005

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleisten die Sonderhefte »Register 1962–1973« (Bonn 1976) und »Register 1974–1978« (Bonn 1979). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Den Beiträgen folgen jeweils die Berichte der Rubrik »Aus dem Bereich der Vereinten Nationen«. Danach sind die zum jeweiligen Themenkreis gehörenden Dokumente der Vereinten Nationen aufgeführt. Die separate Aufstellung über die Zusammensetzung der UN-Gremien und das Autorenregister ergänzen die Übersicht über den Jahrgang.

Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, seien hier die Seitenzahlen der Hefte angegeben:

VN 1/2005: Seiten 1–40  
VN 2/2005: Seiten 41–80

VN 3/2005: Seiten 81–120  
VN 4/2005: Seiten 121–168

VN 5/2005: Seiten 169–216  
VN 6/2005: Seiten 217–248

## Allgemeines und Grundsatzfragen

Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen (von Einsiedel) .....	5	Die Vereinten Nationen und das Gewaltverbot. Die Reformvorschläge des High-level Panels sind wenig hilfreich (Hilpold) .....	81	
Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft (Volger) .....	12	Das Ende der Zurückhaltung? Chinas UN-Politik wird aktiver und machtwortiger (Gareis) .....	127	
Rede des deutschen Außenministers vor der 28. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zum Gedenken an den 60. Jahrestag der Befreiung der Nazi-Konzentrationslager am 24. Januar 2005 in New York (Fischer) ...	59	Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen (Schaller) .....	132	
»Die UN müssen demokratischer werden« (Interview mit Boutros Boutros-Ghali) .....	88	Wandel durch Anpassung. Sechzig Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen (Eisele) .....	179	
Die Vereinten Nationen und die Parlamente. Zur Mitwirkung des Bundestags an der deutschen UN-Politik (Zöpel) .....	97	Die USA und die Vereinten Nationen. Ein seltsames Paar wird sechzig (Luck) .....	201	
Die neuen Vereinten Nationen (Albright/Cook/Dini/Axworthy/Palacio/Pit-suwan) .....	121	»Die UN waren schlicht überfordert« (Interview mit Mark Pieth) .....	224	
Der Millennium+5-Gipfel. Historische Chance für die Erneuerung der Vereinten Nationen (Fues) .....	122	<i>Weltraum: Weltraumnutzung im UN-System (Schrogl) 21; Abrüstungskonferenz: Wieder keine Fortschritte bei der Abrüstungskonferenz (Brauch) 61; Anti-Personen-Minen: Nairobi-Gipfel für eine minenfreie Welt (Brauch) 62; Nichtverbreitungsvertrag: Ein Scherbenhaufen (Müller) 148</i>		
Die Vereinten Nationen und die Parlamente (II). Zu einer parlamentarischen Dimension der UN (Zöpel) .....	145	Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Tabelle) .....	182	
UN-Reform – die unendliche Geschichte (Paschke) .....	170	S/RES/1554	Abchasien .....	26
Lehren aus einer gescheiterten Reform. Das Problem der »politischen Globalisierung« (Bertrand) .....	174	S/RES/1582	Abchasien .....	159
»Sichtbare und unsichtbare Erfolge«. Die Vereinten Nationen sind auch mit 60 unverzichtbar (Interview mit Shashi Tharoor) .....	187	S/RES/1589	Afghanistan .....	160
Im Zeichen des Friedens. Zur Entstehungsgeschichte des UN-Emblems (Schurdel) .....	207	S/RES/1577	Burundi .....	67
58. Generalversammlung: Straffung der Agenda (Papenfuß) 19; Jahresbericht des Generalsekretärs: Kein gutes Jahr (Bauer) 235		S/RES/1572	Côte d'Ivoire .....	67
S/2004/770 Verfahren des Sicherheitsrats .....	119	S/RES/1584	Côte d'Ivoire .....	161
Das UN-System auf einen Blick (Abkürzungen) .....	36	S/RES/1594	Côte d'Ivoire .....	162
Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten sowie nach Erteilen, Gebietsgröße, Bevölkerungszahl und Wirtschaftsleistung (Tabellen) .....	37	S/RES/1551	Ehemaliges Jugoslawien .....	69
Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen (Tabelle) .....	120	S/RES/1575	Ehemaliges Jugoslawien .....	70
<b>Politik und Sicherheit</b>		S/RES/1580	Guinea-Bissau .....	72
Deutschland im Sicherheitsrat. Bilanz aus zwei Jahren als gewähltes Mitglied (Peuger) .....	1	S/RES/1576	Haiti .....	73
Standpunkt: Überflüssig wie ein Kropf. Zur Frage eines deutschen Ständigen Sitzes im Sicherheitsrat (Zumach) .....	7	S/RES/1560	Horn von Afrika .....	27
Multilaterale Abrüstung in der Krise. Die Vorschläge des High-level Panels und des UN-Abrüstungsbeirats zur Verbesserung der Nichtverbreitungsregime (Müller) .....	41	S/RES/1586	Horn von Afrika .....	162
Standpunkt: Die »Hölle auf Erden« beenden. Die Lage in Sudan gebietet Einmischung (Baum) .....	46	S/RES/1557	Irak .....	74
»Wir brauchen mehr Unterstützung« (Interview mit Jan Pronk) .....	47	S/RES/1553	Libanon .....	28
Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän. Zur Frage der Aufnahme der Republik China in die Vereinten Nationen (Neukirchen) .....	50	S/RES/1559	Libanon .....	74
		S/RES/1561	Liberia .....	74
		S/RES/1579	Liberia .....	75
		S/RES/1544	Nahost .....	28
		S/RES/1550	Nahost .....	30
		A/RES/ES-10/15	Nahost .....	30
		S/RES/1578	Nahost .....	31
		S/RES/1583	Nahost .....	112
		S/RES/1595	Nahost .....	113
		S/RES/1552	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet .....	31
		S/RES/1555	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet .....	31
		S/RES/1565	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet .....	32
		S/RES/1592	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet .....	164
		S/RES/1596	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet .....	165
		S/RES/1543	Sierra Leone .....	34
		S/RES/1562	Sierra Leone .....	35
		S/RES/1587	Somalia .....	167
		S/RES/1569	Sudan .....	76
		S/RES/1574	Sudan .....	76
		S/RES/1585	Sudan .....	114
		S/RES/1588	Sudan .....	114
		S/RES/1590	Sudan .....	114
		S/RES/1591	Sudan .....	116
		S/RES/1593	Sudan .....	118
		S/RES/1566	Terrorismus .....	78
		S/RES/1573	Timor-Leste .....	79
		S/RES/1568	Zypern .....	168
			<b>Entkolonisierung</b>	
			Verhärtete Fronten. Weiterhin Stillstand bei der Westsahara-Frage (Pabst) ..	92
		S/RES/1570*	Westsahara .....	79
		S/RES/1598	Westsahara .....	119

## Wirtschaft und Entwicklung

UN-Normen zur Unternehmensverantwortung. Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung (Strohscheidt) .....	138
60 Jahre Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen. ›Lessons Learned‹ zur Bewältigung der heutigen Herausforderungen (Dervis) .....	196
Zehn Jahre Welthandelsorganisation. Ein Grund zum Feiern (Decker) .....	226
Der Zeit voraus. 60 Jahre UN-Ideengeschichte (Emmerij/Jolly/Weiss) .....	232
<i>Katastrophenvorsorge</i> : Tsunamis verhindern (Schwaetzer) 63; <i>Entwicklungsländer in Insellage</i> : Wenig Land in Sicht (Christmann) 100	

## Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

Kulturpolitik im Völkerrecht verankert. Das neue UNESCO-Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt (von Schorlemer) .....	217
<i>Menschenrechtskommission</i> : Selbstzerstörung auf Raten (Sterr) 101; <i>Menschenrechtsausschuß</i> : Mehr Individualbeschwerden (Winter) 151; <i>Sozialpakt</i> : Minderheiten in ihren Rechten bedroht (Schlütter) 236; <i>Frauenrechtsausschuß</i> : Benachteiligung im Arbeitsleben (Lux) 239; <i>Rechte des Kindes</i> : Kinder stärker gesetzlich abgesichert (Lux) 241; <i>Anti-Folter-Ausschuß</i> : Richtlinien für Berichte (Winter) 244	

## Verwaltung und Haushalt

Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2000–2003 (Hüfner) .....	56
--	----

## Rechtsfragen

Zu Wachstum und Krisen des Völkerrechts in sechzig Jahren Vereinte Nationen (Nolte) .....	190
<i>Völkerrechtskommission</i> : Konzentrierte Arbeit (Rudolf) 64; <i>IGH</i> : Israel und die Mauer (Oellers-Frahm) 104; <i>IGH</i> : Jugoslawien und die NATO (Oellers-Frahm) 154	
S/RES/1571 Internationaler Gerichtshof .....	74
S/RES/1567 Internationale Strafgerichte .....	73
S/RES/1581 Internationale Strafgerichte .....	163
S/RES/1597 Internationale Strafgerichte .....	164

## Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahr 2005

Abüstungskonferenz .....	80	Internationaler Gerichtshof.....	80	Treuhandrat .....	80
Gemeinsame Inspektionsgruppe.....	80	Sicherheitsrat.....	80	Wirtschafts- und Sozialrat .....	80

## Register der Autorinnen und Autoren

<b>Albright</b> , Madeleine 121	<b>Einsiedel</b> , Sebastian Graf von 5	<b>Luck</b> , Edward C. 201	<b>Pitsuwan</b> , Surin 121	<b>Tharoor</b> , Shashi 187
<b>Axworthy</b> , Lloyd 121	<b>Eisele</b> , Manfred 179	<b>Lux</b> , Stefanie 239, 241	<b>Pleuger</b> , Gunter 1	<b>Volger</b> , Helmut 12
<b>Bauer</b> , Friederike 235	<b>Emmerij</b> , Louis 232	<b>Müller</b> , Harald 41, 148	<b>Pronk</b> , Jan 47	<b>Weinz</b> , Irene 111
<b>Baum</b> , Gerhart R. 46	<b>Fischer</b> , Joschka 59	<b>Naumann</b> , Jens 214	<b>Rudolf</b> , Beate 64	<b>Weiss</b> , Thomas G. 232
<b>Bertrand</b> , Maurice 174	<b>Fröhlich</b> , Manuel 24, 110, 215	<b>Neukirchen</b> , Mathias 50	<b>Schaller</b> , Christian 132	<b>Wiesbrock</b> , Katja 65
<b>Boutros-Ghali</b> , Boutros 88	<b>Fues</b> , Thomas 122	<b>Nolte</b> , Georg 190	<b>Schlütter</b> , Birgit 236	<b>Winter</b> , Elke 151, 244
<b>Brauch</b> , Hans Günter 61, 62	<b>Gareis</b> , Sven Bernhard 127	<b>Oellers-Frahm</b> , Karin 104, 154	<b>Schorlemer</b> , Sabine von 217	<b>York von Wartenburg</b> , Alexander Graf 157
<b>Christmann</b> , Peter 100	<b>Griep</b> , Ekkehard 246	<b>Pabst</b> , Martin 92	<b>Schrogl</b> , Kai-Uwe 21	<b>Zöpel</b> , Christoph 97, 145
<b>Cook</b> , Robin 121	<b>Hilpold</b> , Peter 81	<b>Palacio</b> , Ana 121	<b>Schurdel</b> , Harry D. 207	<b>Zumach</b> , Andreas 7
<b>Decker</b> , Claudia 226	<b>Hüfner</b> , Klaus 56	<b>Papenfuß</b> , Anja 19, 66, 169	<b>Schwaetzer</b> , Irmgard 63	
<b>Dervis</b> , Kemal 196	<b>Hütter</b> , Joachim 158	<b>Paschke</b> , Karl Theodor 170	<b>Sterr</b> , Silvi 101	
<b>Dini</b> , Lamberto 121	<b>Jolly</b> , Richard 232	<b>Pieth</b> , Mark 224	<b>Strohscheidt</b> , Elisabeth 138	

## Verschiedenes

### Buchbesprechungen

Bauer: Kofi Annan (York von Wartenburg) .....	157
Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfai): Wie komme ich an Aufträge der Vereinten Nationen (Papenfuß) .....	66
Dallaire: Handschlag mit dem Teufel (Hütter) .....	158
Fenton: Understanding the UN Security Council (Wiesbrock) .....	65
Forster: Nation Building durch die internationale Gemeinschaft (Griep) .....	246
Hill (ed.): The Papers of United Nations Secretary-General Boutros Boutros-Ghali (Fröhlich) .....	110
Lankevich (Hrsg.): Partners for Peace, Bde. 1–6 (Fröhlich) .....	24
Paepcke: Die friedens- und sicherheitspolitische Rolle des UN-Generalsekretärs im Wandel (Fröhlich) .....	110
Schlesinger: Act of Creation (Naumann) .....	214
Thakur/Cooper/English: International Commissions and the Power of Ideas (Fröhlich) .....	215
Turunc: The Winning Delegate (Weinz) .....	111
Weiss/Carayannis/Emmerij/Jolly: UN Voices (Fröhlich) .....	215

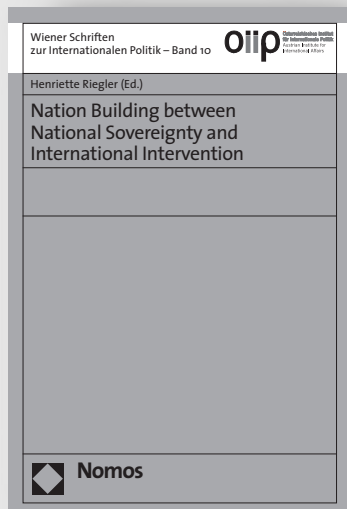
### Redaktion

Editorial: Die uneinigen Vereinten Nationen (Papenfuß) .....	169
--	-----

### Personalien

Kinder, Nahost, Sekretariat, Sonderorganisationen, Deutschland .....	23
Entwicklung, Finanzen, Flüchtlinge, Friedenssicherung, Gerichte, Handel, Katastrophenvorsorge .....	108
Flüchtlinge, Friedenssicherung, Gastland, Generalversammlung, Gerichte, Kultur, Kernenergie, Menschenrechte, Sekretariat, Nachrufe .....	211

# Wiener Schriften zur Internationalen Politik



## Nation Building between National Sovereignty and International Intervention

Von Dr. Henriette Riegler, OIIP – Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien  
2005, Band 10, 114 S., brosch., 28,- €, ISBN 3-8329-1436-6

Mehr und mehr wird heutzutage in innerstaatliche aber auch regionale Konflikte eingegriffen. Und zwar nicht nur von Nachbarstaaten, sondern häufiger als früher auch seitens der internationalen Gemeinschaft.

Das Buch beschäftigt sich mit dem Zusammenhang zwischen nationaler Souveränität und unterschiedlichen Formen der internationaler Intervention sowie ihren Einfluß auf den Prozess des Nation building.



## Internationale Sicherheit

Definitionen von A – Z

Von Prof. Dr. Heinz Gärtner, OIIP – Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien und Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien  
2005, Band 9, 184 S., brosch., 29,- €, ISBN 3-8329-1422-6

Das vorliegende Lexikon enthält fast 600 Begriffe und über 1000 Definitionen aus den Bereichen der Theorie der Internationalen Beziehungen und der Internationalen Sicherheit und geht weit über die üblichen Stichwortsammlungen von Fachwörterbüchern hinaus. Es schließt somit für Lehrende, Studierende, Forscher und Praktiker eine Lücke im deutschsprachigen Raum.



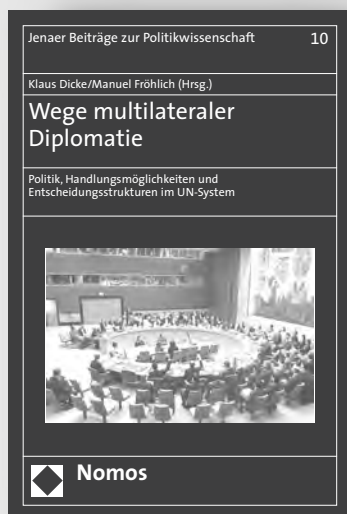
## Europe – USA: Diverging Partners

Herausgegeben von Gustav E. Gustenau, Brigardier Mag., Büro für Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien, Prof. Dr. Otmar Höll, OIIP – Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien und Prof. Dr. Thomas Nowotny, Washington  
2005, Band 8, 360 S., brosch., 54,- €, ISBN 3-8329-1397-1

Europäer sind nicht »von der Venus« und Amerikaner sind nicht »vom Mars«. Beide Seiten unterscheiden sich allerdings in Ihren Ansichten was internationale Politik bedeuten soll, ebenso wie in Ihren Visionen der globalen Ordnung. Die Beiträge zu diesem Buch stammen von 12 Autoren, jeder von Ihnen ein ausgewiesener Kenner seines Themengebietes.



# Die Rolle internationaler Organisationen



## Wege multilateraler Diplomatie

Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System

Herausgegeben von Prof. Dr. Klaus Dicke, Universität Jena und Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Universität Jena

2005, 160 S., brosch., 22,- €, ISBN 3-8329-1569-9

(Jenaer Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 10)

Wie wird Politik in multilateralen Gremien „gemacht“? Welche Rolle spielen Mitgliedstaaten, regionale Gruppierungen oder Sekretariate in internationalen Organisationen?

Vor dem Hintergrund der Reformbestrebungen in der UNO diskutieren die Autoren die Entwicklungen im UN-Sicherheitsrat, der Generalversammlung, dem Sekretariat und in den internationalen Wirtschaftsorganisationen.



## Parlamentarismus in der internationalen Politik

Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union

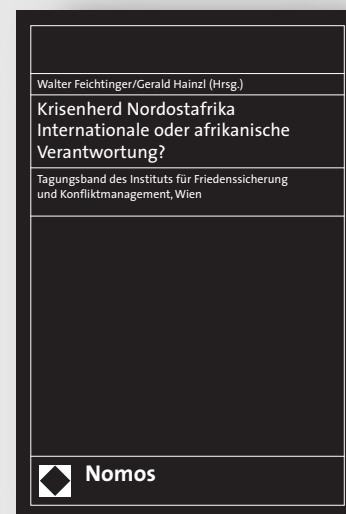
Von Dr. Beat Habegger

2005, 270 S., brosch., 49,- €, ISBN 3-8329-1657-1

(Nomos Universitätschriften – Politik, Bd. 132)

In der internationalen Politik hat der Parlamentarismus seit einigen Jahren einen zunehmenden Aufschwung erfahren. Dies zeigt sich in der Rolle der Europaratsversammlung im osteuropäischen Transformationsprozess, der Neugründung der OSZE-Versammlung oder der Einbindung von Parlamenten in die UNO.

Das Buch erschliesst die historischen Wurzeln des Interparlamentarismus, ordnet die institutionelle Vielfalt und erläutert den Beitrag zur Demokratisierung von internationalen Organisationen und Staaten.



## Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung?

Tagungsband des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Wien

Herausgegeben von Dr. Walter Feichtinger und Dr. Gerald Hainzl, beide Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) der Landesverteidigungsakademie Wien  
2005, 173 S., brosch., 35,- €, ISBN 3-8329-1374-2

Der Sammelband beschäftigt sich mit den Konflikten in Nordostafrika und analysiert, welche Initiativen die regionalen Akteure – Afrikanische Union (AU) und Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) – setzen.

Internationale Ansätze zum Konfliktmanagement durch die Vereinten Nationen und die Europäische Union (EU) bilden ebenso einen wesentlichen Teil der Beiträge.

