Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Sozialpakt:
40. und 41. Tagung 2008

- **Zwei Allgemeine Bemerkungen diskutiert**
- **Stellungnahme zur Nahrungsmittelkrise**

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Valentin Aichele, Sozialpakt: 38. und 39. Tagung 2007, VN, 3/2008, S. 127f., fort.)

Der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** hat im Jahr 2008 turnusgemäß zwei Tagungen (40. Tagung: 28.4.–16.5.; 41. Tagung: 3.11.–21.11.) in Genf abgehalten. Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium prüft anhand von Staatenberichten die Einhaltung und Verwirklichung der im **Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) enthaltenen Menschenrechte durch die Vertragsstaaten. Dieses Berichtsverfahren schließt er mit entsprechenden Empfehlungen (Abschließende Bemerkungen) an die Regierungen ab. Neu hinzugekommene Vertragsstaaten sind: Kuba, die Komoren, die Bahamas und Papua-Neuguinea. Insgesamt hatte der Pakt damit Ende 2008 160 Vertragsstaaten.

Allgemeines

Vorbereitung von Allgemeinen Bemerkungen

In Vorbereitung einer Allgemeinen Bemerkung (General Comment) zum Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15 des Sozialpakts) fand am 9. Mai 2008 eine Anhörung statt. Im Wesentlichen ging es um die Definition von ›kulturellem Leben‹ im Kontext der Menschenrechte. Diskutiert wurden auch die Zugangsproblematik und Teilnahmeformen, welche Verbindungen es zwischen kulturellem Leben und der Universalität der Menschenrechte gibt sowie die individuelle und kollektive Dimension des Rechts. Der Entwurf der Allgemeinen Bemerkung soll auf der 42. Tagung weiter verhandelt werden.

Auch über den Entwurf für eine Allgemeine Bemerkung zum Diskriminierungsverbot (Art. 2 (2)) wurde beraten. Ein Schwerpunkt lag dabei auf Diskriminierungen aufgrund eines ›sonstigen Status‹ (other status). Der CESCR kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Allgemeine Bemerkung konkrete Beispiele enthalten soll, um den Text anschaulicher zu machen und die Staaten bei der Berichterstellung noch besser anzuleiten. Der Textentwurf soll dem Ausschuss im Jahr 2009 zur Verabschiedung vorgelegt werden.

Novellierung der Richtlinien

Der CESCR hat seine Richtlinien zur Erstellung der Staatenberichte umfassend novelliert (UN Doc. E/C.12/2008/2 v. 24.3.2009). Diese bieten für die inhaltliche Ausrichtung der Berichte eine wesentliche Orientierung und spiegeln die neuere Praxis des Ausschusses der letzten Jahre wider. Überdies wurden sie an die für alle Übereinkommen geltenden gemeinsamen Richtlinien für Kernberichte (Common Core Documents) angepasst.

Globale Nahrungsmittelkrise

Im Jahr 2008 hatte sich die weltweite Nahrungsmittelkrise zugespitzt. Aus diesem Anlass legte das Expertengremium eine Stellungnahme vor. Es unterstreicht darin, dass die Freiheit von Hunger als Menschenrecht mit der Würde des Menschen und dem Recht auf Leben untrennbar verbunden ist. Die Ausschussmitglieder zeigten sich über den schnellen und extremen Anstieg der Lebensmittelpreise auf den Weltmärkten beunruhigt. Die strukturellen Ursachen von Hunger und Unterernährung müssten auf allen Ebenen angegangen werden. Vor allem sollte der lokale Nahrungsmittelanbau weiter gestärkt und den Spekulationen auf Nahrungsmittel dringend Einhalt geboten werden. Der Ausschuss empfahl, sofort Maßnahmen zu ergreifen. Er richtete sich vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Verpflichtungen an alle Staaten, wenigstens für ein Mindestmaß an Nahrung für alle Menschen zu sorgen. Der CESCR brachte sich in diesem Sinne mit einem Redebeitrag in die 7. Sondertagung des Menschenrechtsrats am 22. Mai 2008 zur globalen Nahrungsmittelkrise ein.

Fakultativprotokoll

Die Arbeitsgruppe für ein Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, hat die Entwurfsarbeiten Anfang April 2008 erfolgreich abgeschlossen. Ein Mitglied aus dem Ausschuss hatte als unabhängiger Experte den gesamten Arbeitsprozess der Arbeitsgruppe fachlich begleitet. Die Generalversammlung verabschiedete den Entwurf im Dezember 2008 (siehe auch Valentin Aichele, Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit. Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, VN, 2/2009, S. 72–78).

Staatenberichte

Allgemeines

Der Ausschuss prüfte im Berichtszeitraum neun Staatenberichte (Angola, Benin, Bolivien, Frankreich, Indien, Kenia, Nicaragua, Philippinen und Schweden) sowie einen Bericht von UNMIK. Letztere ist die im Jahr 1999 als Übergangsverwaltung eingesetzte Mission der Vereinten Nationen in Kosovo. Zur Berichtserstattung durch UNMIK kam es, nachdem die Regierung Serbien und Montenegros mit dem Verweis auf die Zuständigkeit der UNMIK auf die Schwierigkeit aufmerksam gemacht hatte, über Kosovo zu berichten. Erstberichte wurden von Kenia und Angola vorgelegt.

Im Zuge seiner Prüfungstätigkeit betonte der Ausschuss wiederholt die Bedeutung der unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen, etwa der nationalen Kommissionen und Ombudsstellen für Menschenrechte. Kenia und Nicaragua haben innerhalb der Berichtszeiträume entsprechende nationale Strukturen geschaffen. In Bezug auf drei Länder (Benin, Angola und Indien) monierte der CESCR die fehlende Unabhängigkeit und die ungenügende Ausstattung dieser Einrichtungen; bei Angola und Benin kritisierte er die unzureichende Umsetzung der Pariser

Grundsätze (betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte) von 1993.

Bei der Prüfung des Berichts Indiens stellte das Gremium anerkennend fest, dass der Oberste Gerichtshof durch seine Rechtsprechung einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung internationaler Rechtsprechung im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geleistet hat. Im Falle Boliviens drückte der Ausschuss seine Anerkennung darüber aus, dass das Land plant, die Rechte des Sozialpakts in seine neue Verfassung aufzunehmen. Positiv bewerteten die Ausschussmitglieder auch Schwedens zweiten nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, der konkrete Programme zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte enthält.

Gleichstellung

Wie in den Vorjahren war das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern auch im Jahr 2008 bei der Prüfung der Staatenberichte von zentraler Bedeutung. Positiv bewertete der CESCR das Bemühen vieler Staaten, gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung vorzugehen und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern voranzutreiben. Gleichzeitig stellte der Ausschuss eine Reihe von Problemen in einigen Staaten fest. Seine Kritik galt vor allem der ungleichen Entlohnung von Frauen und Männern, dem hohen Ausmaß an Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung oder zum Zweck der Arbeit.

Der CESCR empfahl den Staaten, Gesetze, die Frauen und Mädchen diskriminieren, abzuschaffen und die Rechte von Frauen auf allen Ebenen zu stärken (Angola, Indien, Philippinen und Schweden). Im Fall Nicaraguas empfahl der Ausschuss, Notunterkünfte für Frauen einzurichten und Polizeikräfte zu schulen. In den Abschließenden Bemerkungen zu den Philippinen wies der CESCR auf den notwendigen Schutz von Wanderarbeitnehmerinnen hin, die im Ausland vielfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind.

Gefährdete Gruppen

Neben der Diskriminierung von Frauen hat der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen auf verschiedene gefährdete Gruppen aufmerksam gemacht. Wie auch in den vergangenen Jahren mahnte der CESCR, stärker gegen Praktiken vorzugehen, die Angehörige der Sinti und Roma diskriminieren (Frankreich, Schweden und Kosovo). Dies betreffe vor allem das Recht auf angemessene Unterkunft und das Recht auf Bildung. Beim Bericht Frankreichs nahm der Ausschuss mit Freude zur Kenntnis, dass das Recht auf angemessene Unterkunft in der nationalen Gesetzgebung gestärkt wurde. In einigen Ländern (Bolivien, Indien und Nicaragua) zeigte der CESCR sich im Hinblick auf die Rechte von Indigenen sehr besorgt.

In Bezug auf Menschen mit Behinderungen empfahl der Ausschuss Benin, Frankreich, Nicaragua und Schweden, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2006 zu ratifizieren.

Doch waren in verschiedenen Staaten auch positive Entwicklungen die Rechte von gefährdeten Gruppen betreffend zu verzeichnen (etwa in Benin, den Philippinen, in Schweden und Kosovo). Zum Beispiel verwies der Ausschuss auf den hohen Standard des Gesundheitswesens in Schweden, zu dem auch Menschen ohne gültige Ausweispapiere Zugang haben. Bezüglich Benins hob er positiv hervor, dass eine kostenlose Grundschulbildung an öffentlichen Schulen landesweit eingeführt wurde. Im Fall der Philippinen würdigte der CESCR, dass es mit dem ›Anti-Squatting Repeal Act‹ zu einer Entkriminalisierung von Hausbesetzungen gekommen sei. Mit Blick auf Kosovo stellte der Ausschuss fest, dass bei der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen aus der Region deutliche Fortschritte gemacht worden seien.

Recht auf soziale Sicherheit

Besonderes Augenmerk legte der CESCR auf das Recht auf soziale Sicherheit. Mehrmals erwähnte er in seinen Abschließenden Bemerkungen das Thema in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot. So wies der Ausschuss darauf hin, dass es in vielen Ländern besonders für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem informellen Sektor kaum Zugang zu sozialen Sicherungssystemen gibt (Benin, Bolivien, Nicaragua und Kosovo). In diesem Zusammenhang thematisierte er auch andere benachteiligte Gruppen, wie Menschen mit Behinderungen und ältere Personen. Diese profitierten nur selten von sozialen Sicherungssystemen. Der CESCR unterstrich, dass ein solches System auch jenen zugute kommen sollte, die trotz eigener Anstrengung nicht in der Lage sind, Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen. Begrüßenswert sei, dass in Schweden der Zugang zu Unterstützungsleistungen nicht von der Nationalität abhängt. Zur Situation in Kenia hob er positiv hervor, dass Arbeitsstandards und Gewerkschaftsfreiheit gestärkt worden seien. Gleichzeitig müsse die Regierung aber die Reichweite des nationalen Sozialversicherungsfonds ausdehnen. Bei einigen Staaten (Angola, Benin, Bolivien, Indien, Kenia, Nicaragua und den Philippinen) sprach der Ausschuss die Empfehlung aus, der ILO-Konvention Nr. 102 (Bereich ›Soziale Sicherheit‹) beizutreten.

Recht auf Nahrung

In einem besonderen Maße bestimmte die globale Nahrungsmittelkrise im Frühjahr 2008 und das Recht auf Nahrung den Dialog zwischen Staatenvertretern und Ausschussmitgliedern. So wies der CESCR beispielsweise Bolivien darauf hin, dass der großflächige Anbau von Pflanzen, die zu Biotreibstoffen verarbeitet werden, zu Preissteigerungen führen könne. Hier lägen besondere Gefahren für die ländliche, kleinbäuerlich orientierte Bevölkerung. Entsprechend seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung aus dem Jahr 1999 forderte der Ausschuss Angola, aber auch andere Länder (Bolivien, Indien, Kenia, Nicaragua, Philippinen und die UNMIK) auf, nationale Armutsbekämpfungspläne und -strategien zu entwickeln. In diese Strategien sollten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie das Diskriminierungsverbot einbezogen werden.

Zu den positiven Entwicklungen zählte der Ausschuss etwa den nationalen Entwicklungsplan zur Beseitigung von Armut, sozialer Ungleichheit und Ausschluss in Bolivien. Im Fall Nicaraguas wurde dessen Programm zur Verringerung des Anteils der Hungernden positiv hervorgehoben. Angola sprach er wegen seiner Fortschritte hinsichtlich der Millenniums-Entwicklungsziele, insbesondere des Zieles Nr. 2 betreffend universelle Grundschulbildung, Anerkennung aus.

NGO-Mitwirkung

Auch im Jahr 2008 trugen nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit ihren Berichten dazu bei, dass den Sachverständigen wichtige Informationen zur Beurteilung

der Menschenrechtslage in den Staaten zur Verfügung gestellt wurden. Viele dieser ›Parallelberichte‹ bezogen sich in dem Jahr – aus gegebenem Anlass – auf das Recht auf Nahrung. Auch die Themen Diskriminierungsschutz und das Recht auf angemessene Unterkunft wurden von den zivilgesellschaftlichen Akteuren in ihren Berichten mit großem Sachverstand behandelt. Als positive Entwicklung lässt sich feststellen, dass zu den Staatenberichten Boliviens, Frankreichs, Indiens, Kenias und Nicaraguas koordinierte NGO-Parallelberichte verfasst wurden, an denen teilweise über 100 Organisationen beteiligt waren.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 72. und 73. Tagung 2008

- CERD Vorreiter im Reformprozess der Vertragsorgane
- Enge Zusammenarbeit mit ILO und OHCHR

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 70. und 71. Tagung 2007, VN, 4/2008, S. 174ff., fort.)

Der **Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)** trat im Jahr 2008 zu einer Frühjahrs- und einer Sommertagung in Genf zusammen (18.2.–7.3. und 28.7.–15.8.2008). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** durch die Vertragsstaaten. Die Zahl der Vertragsstaaten ist mit 173 im Vergleich zum Vorjahr konstant geblieben. Mit der Ratifikation des Übereinkommens gehen die Staaten die Verpflichtung ein, regelmäßig über die nationale Umsetzung des Übereinkommens zu berichten. Nach Art. 14 des Übereinkommens ist der Ausschuss befugt, Mitteilungen von Individuen über Verletzungen des Übereinkommens entgegenzunehmen, wenn sich die Vertragsstaaten dem Verfahren unterwerfen. Kasachstan hat während des Berichtszeitraums seine Erklärung zu Art. 14 abgeben, daher stieg die Anzahl der Staaten, die das Individualbeschwerdeverfahren zulassen, bis zum Ende der Sommertagung auf 53 an. In dieser Tagungsperiode hat sich der Ausschuss mit zwei Individualbeschwerden befasst.

Die Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens wurde ursprünglich nur anhand von Staatenberichten und Individualbeschwerden überprüft. Der Ausschuss hat sein Verfahren den neuen Anforderungen angepasst und zur effizienten Überwachung das Frühwarnverfahren (early warning and urgent action), das Verfahren bei säumigen Staaten (review procedure) sowie das Verfahren zur Überprüfung der eigenen Empfehlungen (follow-up procedure) eingeführt. Trotz dieser engeren Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten waren im Jahr 2008 20 Staaten mit ihren Berichten mehr als zehn Jahre und 30 mehr als fünf Jahre in Verzug. Die Zahl der säumigen Vertragsstaaten ist steigend.

72. Tagung

Der Ausschuss befasste sich auf der Frühjahrstagung mit den Staatenberichten Belgiens, der Dominikanischen Republik, der Republik Fidschi, Italiens, Moldaus, Nicaraguas und der USA. Zusätzlich zur Berichtsprüfung fanden Unterredungen mit Vertretern der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zwecks Kooperation und Erfahrungsaustausch statt sowie Gespräche mit Vertretern des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR). Zum einen wurden die Ausschussmitglieder über die Besonderheiten der Erklärung über die Rechte der indigenen Völker informiert, und es wurden ihnen die für ihre Arbeit wichtigen Punkte detailliert vorgestellt. Zum anderen fand ein ausführliches Arbeitstreffen mit Ibrahim Salama statt, dem Leiter der für den Menschenrechtsrat und die Verträge zuständigen Abteilung. Dieser hob die Vorreiterrolle des Ausschusses im Reformprozess der Vertragsorgane hervor und verwies in diesem Zusammenhang auf die schnelle Anpassung der Richtlinien für die Berichterstattung an das neue Verfahren im koordinierten Überwachungsprozess. Bei dem Dialog wurde auch hervorgehoben, dass dieser Schritt nicht nur zu einer Vereinheitlichung der Berichterstattung im Rahmen der Vertragsorgane beitragen wird, sondern auch die Vertragsstaaten erheblich entlasten wird.

Frühwarnverfahren

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe zu den Frühwarnverfahren informierte die Ausschussmitglieder über die Aktivitäten der Arbeitsgruppe. Daraufhin wurde der Entschluss gefasst, Schreiben an Äthiopien, Belize, Brasilien, Chile, die Volksrepublik China, Peru und die Philippinen zu schicken. Brasilien wurde nach Eingang eines weiteren erschütternden Berichts einer nichtstaatlichen Organisation (NGO) zu indigenen Völkern erneut aufgefordert, aktuelle ergänzende Informationen zu übermitteln. Chile sollte sich zu den industriellen Arbeiten auf dem Land der Mapuche und den davon ausgehenden negativen gesundheitlichen Auswirkungen auf die Mapuche-Indianer äußern. China wurde erneut aufgefordert, auf die Diskriminierungen, die aus der ›Hong Kong Race Relation Bill‹ entstehen, einzugehen. Die Regierungen Chiles und Chinas übermittelten dem Ausschuss daraufhin ihre überfälligen Staatenberichte, in welchen sie zu den angefragten Situationen Stellung nahmen.

Säumige Staaten

In seinem Verfahren zur Behandlung säumiger Staaten (review procedure) befasste sich der CERD mit den Vertragsstaaten Gambia, Monaco, Panama und Vereinigte Arabische Emirate. Auf dieser Tagung wurde nur Gambia ein Fragenkatalog übermittelt. Das Land war seiner Berichtspflicht seit dem Jahr 1982 nicht mehr nachgekommen und ist mit dem 2. bis 14. Bericht in Verzug. Die Antworten des Fragenkatalogs sollen als Grundlage für die Erstellung eines Berichts durch den Vertragsstaat dienen. Alle anderen Verfahren wurden vertagt, da die Regierungen angekündigt hatten, die verspäteten Berichte in den kommenden Monaten nachzureichen.

73. Tagung

Auf seiner Sommertagung erörterte der Ausschuss die Staatenberichte aus Deutschland, Ecuador, Namibia, Österreich, Russland, Schweden, der Schweiz und Togo. Auch auf dieser Tagung wurden die Mitglieder des Gremiums durch das OHCHR über Aktivitäten und Ereignisse seit der letzten Sitzung unterrichtet. Es wurden die Empfehlungen und Beiträge des Ausschusses zur Vorbereitung der Durban-Überprüfungskonferenz besprochen so-

wie der 60. Jahrestag der Völkermordkonvention und eine mit der Konvention verbundene Beobachtung ausführlich erörtert. Der OHCHR-Vertreter informierte die Mitglieder über die bereits unternommenen Schritte zur Stärkung des Amtes zur Verhinderung und Bestrafung von Völkermord. Der Menschenrechtsrat wurde gebeten zu prüfen, in welcher Form ein Überwachungsmechanismus zur Einhaltung der Völkermordkonvention möglich wäre oder ob die Möglichkeit bestünde, ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ins Leben zu rufen, welches die Einhaltung der Völkermordkonvention mit einem Frühwarnsystem verbinden könnte. Die Möglichkeit eines solchen Fakultativprotokolls wurde ausführlich diskutiert. Weitere Diskussionspunkte waren die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten und die Bedenken der Ausschussmitglieder, dass durch das Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review) dringend benötigte Ressourcen gebunden würden, die vorher den Vertragsorganen zur Verfügung gestanden haben.

Während dieser Tagung fanden auch erste Beratungen über einen Entwurf für eine neue Allgemeine Bemerkung zum Thema positive Diskriminierung (›special measures‹ oder ›positive measures‹) statt. Zu diesem Zweck wurden Vertreter von ILO und UNESCO gehört. Eine intensive Debatte fand auch in einem Arbeitsgespräch mit dem deutschen Mitglied im Frauenrechtssausschuss CEDAW, Hanna Beate Schöpp-Schilling, statt. Sie berichtete dem Ausschuss von ihren Erfahrungen im CEDAW zu positiver Diskriminierung.

Frühwarnverfahren

Der Vorsitzende hat die Aktivitäten seiner Arbeitsgruppe und einige Fälle von ungelösten und neu hinzugekommenen Situationen vorgestellt und mit den übrigen Mitgliedern des Ausschusses beraten. Die vorgelegten Fälle gehen teilweise auf Informationen von NGOs zurück. Ausführlich besprochen wurden Situationen in Belize, Brasilien, Indien, Italien, Kanada, Panama, Peru, den Philippinen und Tschechien. Die Arbeitsgruppe hat hierfür Empfehlungen abgegeben. Im Einzelnen wurde von Kanada eine Erklärung in Bezug auf die Verletzung der Landrechte des Lubikon-Lake-Volkes durch eine Gasleitung erbeten. Von Tschechien forderte der CERD eine Stellungnahme zur Unterbringung von Roma und die Umsetzung seiner letzten Abschließenden Bemerkungen an. Indien wurde aufgefordert, auf die Situation der indigenen Bevölkerung im Nordosten des Landes einzugehen. Diese Anfrage ist im Zusammenhang mit den ›Armed Forces Special Power Act‹ von 1958 und einem Staudammprojekt auf dem heiligen Land des Naga-Volkes zu beantworten. Aufgrund von Berichten über die Zerstörung von Roma-Siedlungen und einer generell feindlichen Stimmung gegenüber Fremden und Menschen mit Migrationshintergrund wurde die Regierung Italiens aufgefordert, zu den Vorkommnissen Stellung zu nehmen. Panama solle sich zu Zwangsumsiedlungen aufgrund eines Staudammprojekts der Charo-la-Pavo-Gemeinschaft äußern.

Follow-up-Verfahren

In dieser Sitzung wurden Follow-up-Verfahren zu den Abschließenden Bemerkungen für vier Vertragsstaaten besprochen. Diese waren Guatemala, Guyana, Liechtenstein und Turkmenistan. Von diesen Staaten sind Antworten beim CERD eingegangen. Liechtenstein teilte mit, dass eine Verringerung der 30-jährigen Residenzpflicht zum Erwerb der Staatsangehörigkeit Teil der vorangeschrittenen Diskussionen zur Gesetzesnovellierung seien. Guyana nahm Stellung zu den Landrechten der indigenen Bevölkerung und ergänzte, dass ihnen alle Rechte vollumfänglich zustünden. Einschränkungen gebe es lediglich bei der Ausbeutung von Bodenschätzen. Diese Ausnahmen seien aber durch Gesetze geregelt. Bezugnehmend auf die hohe Kindersterblichkeit und die geringe Lebenserwartung der indigenen Bevölkerung wurde darauf hingewiesen, dass Aufklärung zur gesundheitlichen Versorgung und über ihre Rechte verstärkt betrieben werden sollte. Zur Reduzierung der Umweltbelastungen wurde eine eigene Behörde eingerichtet. Guatemala berichtete von neuen Gesetzesentwürfen zum Schutz der indigenen Bevölkerung und von Personen afrikanischer Herkunft. Zur Ergänzung wurden Schulungsprogramme der Polizeiverwaltung eingeführt. Der Ausschuss betonte, er würde die Einführung von strafrechtlichen Normen zur Ahndung diskriminierender Übergriffe und Informationskampagnen zur Aufklärung der indigenen Bevölkerung sowie der ihnen zustehenden Rechte, insbesondere der Bodennutzungsrechte, befürworten. Die Regierung von Turkmenistan teilte dem CERD mit, alle Maßnahmen zur Abschaffung von Diskriminierung eingeführt und die Unterbindung von rassistisch motivierter Gewalt vorangetrieben zu haben. Alle vier Staaten wurden aufgefordert, die angesprochenen Punkte in den nächsten Staatenberichten aufzugreifen und über weitere Umsetzungsmaßnahmen zu berichten.

Individualbeschwerdeverfahren

Im Jahr 2008 behandelte der CERD zwei Individualbeschwerden. Er befasste sich auf der 72. Tagung mit der Sache ›Zentralrat deutscher Sinti und Roma und andere gegen Deutschland‹ und ›D.F. gegen Australien‹.

In der Beschwerde gegen Deutschland machten die Beschwerdeführer Verletzungen der Art. 4 a), c) und 6 des Übereinkommens geltend. Die Verletzungen seien durch rassistisch motivierte Hassreden eines Polizeibeamten in einem von ihm verfassten Artikel entstanden. Der Ausschuss untersuchte die schriftlichen Aussagen des Polizisten und befand sie für zu allgemein, um eine Diskriminierung und damit die Verletzung einzelner Gruppen daraus ableiten zu können. Der CERD kam zu dem Schluss, dass die Beschwerde im Falle von Artikel 4 c) zurückzuweisen sei und nach der Untersuchung des Vorgebrachten eine Verletzung von Artikel 4 a) und 6 des Übereinkommens nicht vorliege. Dennoch merkte der Ausschuss an, dass man darauf Acht geben müsse, welche Auswirkungen solche Äußerungen, insbesondere von einem Polizeibeamten, haben, da dieser kraft seines Amtes die Rechte des Einzelnen schützen sollte.

Im Fall ›D.F. gegen Australien‹ kam der CERD zu dem Schluss, dass der Vertragsstaat das Übereinkommen nicht verletzt habe. Die Beschwerde wurde von einem in Australien lebenden Neuseeländer eingebracht, der sich aufgrund seiner Nationalität durch die Sozialgesetze Australiens in seinen von dem Übereinkommen geschützten Rechten verletzt fühlte. Der CERD stellte nach Prüfung des Sachverhalts fest, dass das Gesetz keinerlei Unterscheidung aufgrund der Staatsanghörigkeit vornehme und deswegen auch keine Verletzung vorliege.

Staatenberichte

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

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

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

Der Ausschuss setzte sich ferner mit dem 16. bis 18. Bericht **Deutschlands** (73. Tagung) auseinander. Die Ausschussmitglieder begrüßten die Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 2006 und der dazugehörigen Beschwerde- und Förderstelle. Es wurde positiv hervorgehoben, dass sich Deutschland dazu entschlossen hat, Individualbeschwerden an den Ausschuss zuzulassen. Die Entwicklung der Islamkonferenz und die davon ausgehenden positiven Signale wurden vom Ausschuss begrüßt.

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

Wirtschaft und Entwicklung

UN-Konferenz zur globalen Finanzkrise 2009

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

Jens Martens

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

Vom 24. bis 26. Juni 2009 fand in New York die **Konferenz der Vereinten Nationen über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung** (UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development) statt. Sie sollte die politische Aufmerksamkeit auf die dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise in den Entwicklungsländern richten und internationale Maßnahmen zur Überwindung der Krise beschließen. Überschattet wurde die Konferenz von heftigen politischen Kontroversen im Vorbereitungsprozess, die durch das eigenwillige Auftreten des Präsidenten der UN-Generalversammlung, des Nicaraguaners Miguel d'Escoto Brockmann, noch verschärft wurden. Umso überraschender war für alle Beteiligten, dass bereits zwei Tage vor Beginn der eigentlichen Konferenz Konsens über das Abschlussdokument erzielt wurde. Darin weisen die Regierungen den Vereinten Nationen eine größere Koordinierungsrolle in Finanz- und Wirtschaftsfragen zu. Ob sich dies auch in konkreten Maßnahmen und Befugnissen niederschlagen wird, hängt jedoch maßgeblich von den nächsten Entscheidungen der Regierungen im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und der Generalversammlung ab.

Steiniger Weg zur Konferenz

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

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

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

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

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

Unerwarteter Konsens

Die Ausgangslage für die Konferenz war denkbar ungünstig:

- Der für UN-Verhältnisse äußerst kurze und zum Teil chaotisch verlaufene Vorbereitungsprozess erschwerte die Einigung unter den Mitgliedstaaten.
- Die G-20 hatte bei ihrem Londoner Gipfel am 2. April 2009 bereits ein Maßnahmenpaket angekündigt, darunter die Bereitstellung von insgesamt 1,1 Billionen US-Dollar zur Wiederbelebung der Weltwirtschaft, hauptsächlich im Rahmen der Kreditvergabe von IWF und Weltbank. Auch wenn von dieser Summe nur ein Bruchteil von etwa 50 Milliarden US-Dollar (verteilt über drei Jahre) für die ärmeren Länder vorgesehen war, so war nicht zu erwarten, dass die G-20 bei der UN-Konferenz über ihre eigenen Beschlüsse hinausgehen würde.
- Die G-77 hatte unter dem diesjährigen Vorsitz Sudans und der Wortführerschaft von Ländern wie Nicaragua, Venezuela und Kuba bei den Verhandlungen fundamentale Gegenpositionen zur G-20 eingenommen, die einen Kompromiss fast unmöglich erscheinen ließen.

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

Das Ergebnisdokument

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

Als Konsequenz aus dieser Ursachenanalyse verpflichten sich die Regierungen zu »sofortigem und entschlossenem Handeln«. Dabei wollen sie zum einen die multilaterale Zusammenarbeit verstärken, zum anderen den politischen Handlungsspielraum für die Regierungen auf nationaler Ebene erweitern. Als Antwort auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten billigen sie den betroffenen Ländern das Recht auf legitime handelsbeschränkende Maßnahmen (trade defence measures) und vorübergehende Kapitalverkehrsbeschränkungen zu (Abs. 15).

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

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

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

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

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

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

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

Neue Institutionen im Folgeprozess

Angesichts der knappen Zeit für die Vorbereitung der Konferenz waren weit reichende Entscheidungen über institutionelle Reformen im globalen Wirtschafts- und Finanzsystem nicht zu erwarten. Der Präsident der Generalversammlung, und mit ihm die G-77, sahen in der Konferenz daher lediglich den Auftakt für einen längeren Diskussions- und Verhandlungsprozess, der sich nach dem Modell der G-20 in verschiedenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppen vollziehen und 2010 in ein weiteres Gipfeltreffen der UN münden sollte. Die westlichen Industrieländer lehnten diese Idee grundsätzlich ab. Viele von ihnen schienen in der Konferenz ohnehin eher eine lästige Pflichtübung zu sehen, die nicht noch in neuen UN-Gremien fortgesetzt werden sollte.

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

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

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

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

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

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

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