

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Die UN und die Nahrungsmittelkrise

AUS DEM INHALT

Die Nahrungsmittelkrise:
Chance oder Krise der Welternährungsorganisation?
Andrea Liese

Nahrungsmittelsicherheit schaffen.
Der Aktionsplan der Hochrangigen Arbeitsgruppe der UN
Hansjörg Strohmeyer

Zurück zur Natur.
Der ›Weltagrarrat‹ (IAASTD) verlangt
radikalen Kurswechsel in der Agrarpolitik
Hans Rudolf Herren

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Generalversammlung
62. Tagung 2007/2008
Anja Papenfuß

Menschenrechtsrat
Tagungen 2008
Theodor Rathgeber



Nomos

209

57. Jahrgang | Seite 49–96
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Die Nahrungsmittelkrise als Chance

Die seit Herbst letztes Jahres herrschende Finanz- und Wirtschaftskrise hat die nicht minder schwere Nahrungsmittelkrise in den Hintergrund gedrängt. Sie hatte ihren Höhepunkt im ersten Halbjahr 2008, als die Preise für Grundnahrungsmittel um 180 Prozent stiegen und die Zahl der Hungernden von 854 auf 963 Millionen anwuchs. Zwar sind die Preise seither um die Hälfte gefallen, doch werden sie mittelfristig wieder steigen und damit die Nahrungsmittel zu teuer sein für die Armen dieser Welt. Von Entwarnung kann also keineswegs die Rede sein.

Die schlechte Nachricht ist, dass die Nahrungsmittelkrise nur Teil eines größeren Krisenkomplexes ist, der von Klima, über Wasser und Energie bis zu den Finanzen reicht. Jede dieser Krisen einzeln anzugehen, wird zu keiner nachhaltigen Lösung führen. Die gute Nachricht ist, dass verschiedene maßgebliche Akteure des UN-Systems dieses Problem erkannt haben und fordern, dass die Weltgemeinschaft konzertiert, kohärent und mit Weitblick handeln muss.

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) sollte, so **Andrea Liese**, wenn sie wieder die Führungsrolle bei der Ernährungssicherung übernehmen will, ihre komparativen Vorteile, vor allem ihre breite Legitimationsbasis, in die Waagschale werfen. Solange die FAO diese Führungsrolle nicht übernehmen kann, werden andere Organisationen, wie die Weltbank, oder Zweckbündnisse, wie die ›Globale Partnerschaft‹ der G-8, es tun. Wer auch immer die Führung übernimmt, feststeht, dass neben der bereits angelaufenen Nothilfe die langfristigen Maßnahmen für eine nachhaltige Nahrungsmittelsicherheit in den Mittelpunkt gerückt werden müssen. Sie sollten sich vor allem auf die finanzielle Förderung und soziale Absicherung der Kleinbauern konzentrieren, so **Hansjörg Strohmeyer**, Leiter des Unterstützungsteams der UN-Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise.

Der so genannte Weltagrarrat (IAASTD) unterstützt diese Linie, fordert aber, wie es sein stellvertretender Vorsitzender **Hans Rudolf Herren** nennt, einen »radikalen Kurswechsel« in der Agrarpolitik: weg von der Massenproduktion mit hohem Einsatz an Düngemitteln, Pestiziden und genmanipulierten Pflanzen hin zu lokaler, umweltschonender und nachhaltiger Produktion. Das im Rahmen der UN entwickelte ›Recht auf Nahrung‹ kann den Regierungen im Zuge der Krise Orientierung bieten, so **Michael Windfuhr**. Auch wenn es noch nicht eingeklagt werden kann, steht in Kürze ein quasi-gerichtliches Beschwerdeverfahren zur Verfügung. Dies wird es Personen ermöglichen, Verletzungen ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, darunter das Recht auf Nahrung, durch ein UN-Gremium überprüfen zu lassen. Wie dies funktioniert, erläutert **Valentin Aichele**.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Inhalt

Andrea Liese

Die Nahrungsmittelkrise:

Chance oder Krise der Welternährungsorganisation? 51

Hansjörg Strohmeyer

Nahrungsmittelsicherheit schaffen

Der Aktionsplan der Hochrangigen Arbeitsgruppe der UN 59

Hans Rudolf Herren

Zurück zur Natur

Der ›Weltagrarrat‹ (IAASTD) verlangt radikalen Kurswechsel in der Agrarpolitik 62

Michael Windfuhr

Das Recht auf Nahrung und die Nahrungsmittelkrise

Ein Menschenrechtsansatz kann den Hungernden helfen 66

Valentin Aichele

Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit:

Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt 72

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Allgemeines

Anja Papenfuß

Generalversammlung | 62. Tagung 2007/2008 79

Sozialfragen und Menschenrechte

Theodor Rathgeber

Menschenrechtsrat | Tagungen 2008 82

Friederike Bredt

Ausschuss gegen Folter | 38. und 39. Tagung 2007 85

PERSONALIEN

87

BUCHBESPRECHUNGEN

89

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

93

English Abstracts

95

Impressum

96

Die Nahrungsmittelkrise: Chance oder Krise der Welternährungsorganisation?*

Andrea Liese

Konkurrenzdruck, Ineffizienz und mangelnde Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten haben die Welternährungsorganisation (FAO) in eine schwere Krise gebracht. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Nahrungsmittelkrise geht der Beitrag der Frage nach, ob es der FAO durch ihr Krisenmanagement gelungen ist, ihre Position unter den vielen ernährungspolitischen Institutionen zu stärken. Nach einer Darstellung der zentralen Aufgaben, Probleme und Strategien der Organisation gelangt der Beitrag zu der Einschätzung, dass die FAO weiterhin nicht genügend Vertrauen genießt. Ihre komparativen Vorteile in den Vordergrund zu stellen, vor allem ihre breite legitimatorische Basis, könnte der FAO jedoch einen Weg aus der Krise weisen.

Seit dem drastischen Preisanstieg für Agrarerzeugnisse in den ersten Wochen des Jahres 2008 und den folgenden Unruhen in fast 40 Staaten sind die Ursachen der Nahrungsmittelkrise in aller Munde. Die Preise für Dünger, Saatgut und Tierfutter waren um 98, um 72 beziehungsweise um 60 Prozent gestiegen.¹ Der Weltmarktpreis für Mais erhöhte sich im Jahr 2008 um 36 Prozent gegenüber dem Jahresmittelwert von 2007.² Mehr als ein Dutzend Staaten, darunter Ägypten, China, Indien, Kirgisistan und Thailand, verhängten Exportbeschränkungen. Nach Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization – FAO) stieg die Anzahl der Hungernden in Folge erhöhter Preise um 75 Millionen auf weltweit 923 Millionen Menschen. Für 2008 ging die FAO von einem zusätzlichen Anstieg um weitere 40 Millionen aus. Betroffen sind vor allem der Asien-Pazifik-Raum und Afrika südlich der Sahara.³ Die Erreichung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels, die Halbierung des Anteils der Hungernden zwischen 1990 und 2015, auf 420 Millionen Menschen ist somit in unerreichbare Ferne gerückt. Die FAO schätzt, dass jährlich 30,5 Milliarden US-Dollar zur Erreichung des Zieles bereitgestellt werden müssten.⁴

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Tätigkeit der FAO und fragt, warum sie die Verschlechterung der Welternährungslage nicht verhindern konnte. Da der politische Problemdruck der FAO zwar negative Schlagzeilen eingebracht hat, aber auch Potenzial zur Veränderung birgt, fragt der Beitrag zudem nach den Auswirkungen der Nahrungsmittelkrise auf die ohnehin krisengeschüttelte Organisation. Kann sie die sich bietende Chance nut-

zen und zusätzliche politische und finanzielle Unterstützung für ihre Aufgaben mobilisieren?

Aufgaben der FAO

Die FAO war im Jahr 1945 mit dem Ziel gegründet worden, zu besserer Ernährung und höherem Lebensstandard beizutragen, die Herstellung und Verteilung von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Produkten effizienter gestalten zu helfen, die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung zu verbessern und somit Weltwirtschaftswachstum zu ermöglichen.⁵ Seit einer Verfassungsergänzung im Jahre 1965 ist die FAO zudem beauftragt, die Menschheit von Hunger zu befreien. Art. 1 der Verfassung legt drei wesentliche Aufgaben fest:

1. Das Sammeln, Auswerten und Verbreiten von Informationen über die Landwirtschaft.⁶
2. Die Förderung verschiedener nationaler und internationaler Bemühungen zur Entwicklung der Landwirtschaft, zum Schutz natürlicher Ressourcen und der verbesserten Verarbeitung und Verteilung von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen.
3. Die Einrichtung und Durchführung von Entwicklungsprogrammen und Programmen der technischen Hilfe.

* Ich danke Heike Mewes und Philip Schleifer für ihre Unterstützung bei der Recherche zu diesem Beitrag.

1 Jacques Diouf, Rede zur Eröffnung der Hocharangigen Konferenz über Nahrungsmittelsicherheit (High-level Conference on World Security. The Challenges of Climate Change and Bioenergy), Rom, 3.6.2008.

2 Diese und weitere Zahlen zum Anstieg von Grundnahrungsmitteln finden sich in: World Bank, Commodity Market Review, Washington, D.C. 2009.

3 FAO, The State of Food Insecurity in the World 2008. High Food Prices and Food Security – Threats and Opportunities, Rom 2008, S. 4, 10.

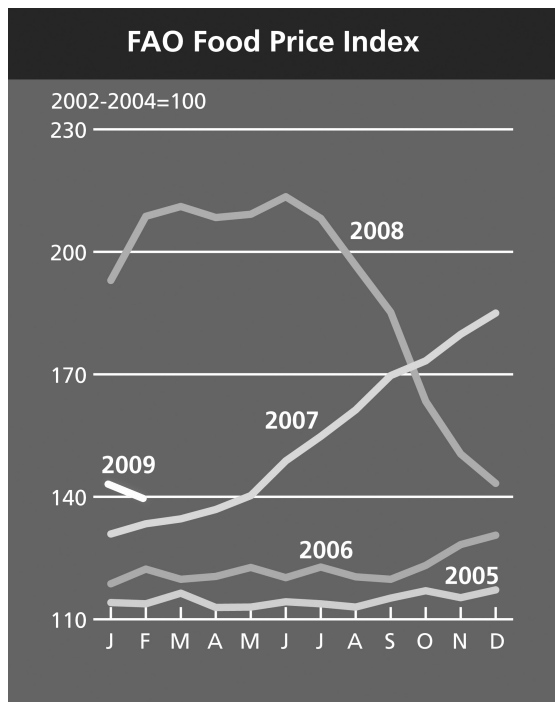
4 FAO, The World Only Needs 30 Billion Dollars a Year to Eradicate the Scourge of Hunger, Rom 2008. <http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2008/1000853/index.html>

5 Vgl. die Präambel in: FAO, Basic Texts of the Food and Agriculture Organization, Vol. 1, Rom 2008.

6 Der Begriff Landwirtschaft schließt stets die Fischerei- und Forstwirtschaft mit ein.



Prof. Dr. Andrea Liese, geb. 1969, ist Juniorprofessorin für Internationale Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin.



Quelle: FAO, März 2009

Bis Anfang der siebziger Jahre war die FAO die international führende Landwirtschaftsorganisation. Sie hatte keine institutionelle Konkurrenz und verzeichnete einen steten Mittelzuwachs. In ihren ersten Jahren wirkte sie vor allem als agrarpolitische Beratungsorganisation. Sie legte einen Schwerpunkt auf die Ausbildung von Bauern und stellte diesen Technologie zur Verfügung. Zugleich sammelte sie die bis heute unter dem Kürzel FAOSTAT erfassten Daten zu (mittlerweile über 1000) land-, forst- und waldwirtschaftlichen Rohstoffen und Produkten. Zudem unterstützte sie die internationale Standardsetzung.

In den sechziger Jahren leistete die Organisation Pionierarbeit beim integrierten Pflanzenschutz durch Schädlingsbekämpfung und rief die internationale Gemeinschaft zu mehr Engagement bei der Beseitigung des Hungers auf. Im Jahr 1961 schufen die FAO und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Kodex-Alimentarius-Kommission, um Qualitätsstandards für Nahrungsmittel festzulegen. Mit finanzieller Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen berät sie im Rahmen des ›Investment Center‹ (TCI) seit 1964 Regierungen bei der Formulierung von Programmen zur Förderung landwirtschaftlicher Investitionen. Hohe Zuwendungen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), die zwei Drittel der außerbudgetären Zuwendungen der FAO ausmachten, ermöglichten zudem eine starke Präsenz der Organisation im Feld.

Durch die Welternährungskrise (1972–1974) geriet die FAO erstmals in die Kritik. Zwar warnte der damalige Generaldirektor Addeke Boerma im Februar 1973 vor der bevorstehenden Krise, doch wurde

der Organisation vorgeworfen, die Krise nicht vorhergesehen und nicht adäquat auf sie reagiert zu haben. Die 1974 einberufene Welternährungskonferenz fand unter Schirmherrschaft der UN, nicht der FAO, statt. Sie beauftragte zwei neu zu gründende Institutionen mit Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft (den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung – IFAD) beziehungsweise der Ernährungssicherung (den Welternährungsrat). Deren Entstehen und damit auch die zunehmende Konkurrenz in der Agrar- und Ernährungspolitik sind bereits einer frühen Unzufriedenheit der Mitgliedstaaten mit der FAO geschuldet.

Im Anschluss an die Welternährungskonferenz errichtete die FAO ein weltweites Informations- und Frühwarnsystem für Ernährung und Landwirtschaft ein (Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture – GIEWS), das Daten zur Ernährungssicherheit sammelt und Gebiete identifiziert, in denen Nahrungsmittelknappheit zu befürchten ist. Trotz Kritik wuchs die Organisation beständig an. Nach dem Amtsantritt Edouard Saoumas, der 1976 das Programm für technische Zusammenarbeit einrichtete, entwickelte sie sich zunehmend zu einer Entwicklungsorganisation, die Projekte der technischen Hilfe plant und durchführt. Sie legte verschiedene Programme zur Ernährungssicherheit auf und verstärkte ihr Engagement vor Ort.

In den neunziger Jahren knüpfte sie an ihre frühe Tätigkeit als Themensetzer an, die sich bereits in der ›Freedom from Hunger Campaign‹ (1960–1970) gezeigt hatte: Sie verstärkte ihre Bemühungen zur Verwirklichung des Konzepts der Ernährungssicherheit und des Rechts auf Nahrung.⁷ Als Ergebnis des Welternährungsgipfels im Jahr 1996 verpflichteten sich die Regierungen auf das heutige erste Millenniums-Entwicklungsziel, die Halbierung der weltweit Hungernden bis 2015. Zudem wurde ein ›Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System‹ (FIVIMS) eingerichtet, für das die FAO das technische Sekretariat stellt und in dem sie in enger Zusammenarbeit mit den anderen beiden in Rom ansässigen Organisationen, IFAD und Welternährungsprogramm (WFP), Informationen als Grundlage für Frühwarnung und Politikberatung bereitstellt.

In jüngerer Zeit hat die FAO globale Instrumente (weiter-)entwickelt: die FAO-Konferenz verabschiedete im Jahr 1995 den Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei, im Jahr 2001 den Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, ein Jahr später eine revidierte Fassung des Internationalen Verhaltenskodex für das Inverkehrbringen und die Anwendung von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln nebst technischen Richtlinien und im Jahr 2004 die Freiwilligen Richtlinien für das Recht auf Nahrung.

Durch die Welternährungskrise (1972–1974) geriet die FAO erstmals in die Kritik.

Nur noch eine unter vielen

Die in Rom ansässige FAO mit 191 Mitgliedstaaten ist zwar die derzeit älteste internationale Organisation zur Förderung der weltweiten Ernährungssicherheit und eine der großen UN-Sonderorganisationen; spätestens seit den siebziger Jahren ist sie jedoch nur noch eine unter vielen: Über 30 multilaterale Institutionen sind im Bereich der Ernährungssicherung tätig.⁸ Die FAO verlor ihre herausgehobene Stellung und ihr politisches Gewicht. Allein in Rom sind zwei weitere UN-Institutionen ansässig.

1. Das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP)

Das WFP wurde 1963 als zunächst dreijähriges Programm der Nahrungsmittelhilfe ins Leben gerufen. Es sollte Ernteüberschüsse aus den Industrieländern zur Abwehr und Linderung von Hungerkatastrophen verteilen. Was als Unterabteilung der FAO begann, wurde im Jahr 1965 in eine ständige und mittlerweile in die größte UN-Hilfsorganisation überführt. Während des Kalten Krieges betätigte sich das WFP vor allem in Entwicklungsprojekten; seit den neunziger Jahren ist es dagegen vorrangig in der Nothilfe aktiv. Neben den Hilfsprogrammen in Katastrophengebieten, bei denen das WFP Nahrungsmittel verteilt und Hilfsmaßnahmen koordiniert, führt es Schulspeisungen durch und gewährt finanzielle Hilfen für Regierungen in Entwicklungsländern, die Projekte zugunsten von Frauen in ländlichen Gebieten durchführen. Anders als die UN-Sonderorganisationen wird das WFP ausschließlich aus freiwilligen finanziellen Zuwendungen, vor allem aus den USA und den EU-Staaten, finanziert und erhält zudem Sachleistungen, zumeist in Form von Transport- und Nahrungsmitteln. Der Mittelbedarf stieg durch Preisanstiege und Katastrophen in den letzten Jahren stark an. Das WFP war in dieser Situation beim Einwerben von Geldern sehr erfolgreich. Von 2007 auf 2008 verdoppelte sich sein Haushalt fast, nämlich von 2,71 auf fünf Milliarden US-Dollar.⁹ Damit übersteigt es den Haushalt der FAO um das Sechsfache.

2. Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development – IFAD)

Der IFAD wurde im Jahr 1977 als Antwort auf die weltweite Ernährungskrise (1972–1974) und im Nachgang der Welternährungskonferenz von 1974 gegründet. Ziel war, Gelder für landwirtschaftliche Projekte zu mobilisieren, die der Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern dienen. Bis heute vergibt der Fonds sowohl niedrigverzinsten als auch rückzahlungsfreie Kredite für Projekte, die vor allem der armen Landbevölkerung und Kleinbauern zugute kommen. Die Organisation erstellt und veröffentlicht zudem Analysen zu ländlicher Armut, engagiert sich

im Aufbau von Partnerschaften, kofinanziert den Globalen Mechanismus zum Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung und betätigt sich als Ausführungsorganisation der Globalen Umweltfazilität.

Der Konkurrenzdruck, dem die FAO ausgesetzt ist, hat seither weiter zugenommen.

- Mitte der sechziger Jahre avancierte die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) zum Zentrum der Verhandlungen über den internationalen Handel mit Rohstoffen und eine neue Weltwirtschaftsordnung. Seit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995, ist das Thema Handel von Agrarprodukten von der WTO besetzt.
- Programme zur Agrarentwicklung und ländlichen Entwicklung wurden zunächst vom IFAD, aber auch von Organisationen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der Weltbank finanziert. In den sechziger bis achtziger Jahren stiegen die Kredite für die Landwirtschaft von 150 Millionen US-Dollar pro Jahr auf vier Milliarden US-Dollar pro Jahr.¹⁰
- Die landwirtschaftliche Forschung ist seit Anfang der siebziger Jahre Schwerpunkt der von der FAO anfänglich nur zögerlich mitgeförderten Beratungsgruppe für Internationale Agrarforschung (Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR).
- Schätzungen der Weltbank zufolge konkurrieren derzeit 280 internationale Organisationen und Initiativen um Gelder.¹¹
- Die Weltbank bestimmt zunehmend die Agenda bei der Bekämpfung von Hunger und Unterernährung. Im Jahr 1993 berief sie die ›Word Conference on Global Hunger‹ ein.¹² Die Bank unterstützt die ›Global Alliance on Improved Nutrition‹, eine Öffentlich-Private Partnerschaft, an der die FAO nicht mitwirkt. Sie hat ferner im Mai 2008, nach der Nahrungsmittelkrise, ein ›Global Food Response Program‹ geschaffen.¹³ Dieses Programm finanziert Maßnahmen zur kurzfristigen Nothilfe und sofortigen Stärkung der landwirt-

Über 30 multilaterale Institutionen sind im Bereich der Ernährungssicherung tätig. Die FAO verlor ihre herausgehobene Stellung und ihr politisches Gewicht.

⁷ Vgl. dazu den Beitrag von Michael Windfuhr, Das Recht auf Nahrung und die Nahrungsmittelkrise, in diesem Heft, S. 66–71.

⁸ Shaw, World Food Security. A History since 1945, Houndmills 2007, S. 206f.

⁹ <http://www.wfp.org/node/7358> und <http://www.wfp.org/node/7359>

¹⁰ John Abbott, Politics and Poverty. A Critique of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, London/New York 1992, S. 28.

¹¹ World Bank, The Changing Aid Architecture, Washington, D.C. 2007.

¹² Shaw, World Food Security, a.a.O. (Anm. 8), S. 318.

¹³ World Bank, World Bank launches 1.2 Billion US-Dollar Fast-Track Facility for Food Crisis, Pressemitteilung Nr. 2008/334/VPU v. 29.5.2008.

schaftlichen Produktion. Es sieht zudem längerfristige Maßnahmen vor, wie die Untersuchung der Auswirkungen des Einsatzes von Biotreibstoffen, Politikberatung, die Aufstockung von Krediten für die Landwirtschaft und Einflussnahme auf die internationale Handelspolitik.

Die FAO steht derzeit unter erheblichem Reformdruck und genießt weder die nötige Unterstützung der Staatengemeinschaft noch die Autorität im UN-System.

Unter den vielen Institutionen mit ernährungspolitischem Bezug nimmt die FAO weiterhin eine herausgehobene Rolle bei der Standardsetzung, der Bereitstellung von Daten und der Beratung ein. In der interinstitutionellen Zusammenarbeit, die stark von Konkurrenz und Revierkämpfen geprägt ist, nimmt sie bislang jedoch keine Führungsrolle bei der Koordinierung von Maßnahmen der Ernährungssicherung ein. Die institutionelle Trennung wird durch die unterschiedlichen Konzepte von UN-Organisationen und internationalen Finanzinstitutionen noch verstärkt: Die FAO kritisierte insbesondere die Weltbank wegen der negativen Auswirkungen ihrer Struktur Anpassungsprogramme auf die Ernährungssicherheit. Die FAO steht derzeit zudem unter erheblichem Reformdruck und genießt weder die nötige Unterstützung der Staatengemeinschaft noch die Autorität im UN-System, derer es zur Übernahme einer Führungsrolle bedarf.

Unter Reformdruck

Die Herausforderungen, vor denen die FAO heute steht, haben sich seit den siebziger Jahren kaum verändert. Weiterhin ist sie nur noch eine von vielen Akteuren im Bereich der internationalen Agrar- und Ernährungspolitik. Zudem verfügt die Organisation nur noch über äußerst knappe Mittel. Das finanzielle Gängelband und die im Jahr 2007 erfolgte unabhängige externe Evaluierung¹⁴ sind Zeichen des gesunkenen Vertrauens einer Koalition finanzstarker Mitgliedstaaten in die Arbeit des Generaldirektors und der Entscheidungsgremien der Organisation. Die FAO ist nun gezwungen, ihre komparativen Vorteile gegenüber anderen Organisationen hervorzuheben und ihre Effektivität und Effizienz zu erhöhen. Wie kam es zu diesem Reformdruck?

Finanzkrise

Die unzähligen Reformbemühungen von Generaldirektor Jacques Diouf konnten den Trend fallender Beitragszahlungen nicht aufhalten.

Mit Verweis auf die vermeintliche Politisierung der Organisation kürzten mehrere westliche Mitgliedstaaten, insbesondere die USA, in den achtziger Jahren ihre Pflichtbeiträge. Gleichzeitig sanken die Mittelzuweisungen durch das UNDP, das im Jahr 1976 beschloss, nationale Projekte durchzuführen und die Möglichkeit schuf, Subunternehmer einzusetzen. Die FAO verlor daher ihren Sonderstatus und folglich den Hauptgeber ihrer außerbudgetären Zuwendungen: der UNDP-Anteil sank von 74 Prozent (1970) auf fünf Prozent (2000).¹⁵ Die unzähligen Reformbemühungen des seit 1994 amtierenden Generaldirektors

Jacques Diouf konnten den Trend fallender Beitragszahlungen nicht aufhalten. Der ordentliche Haushalt der FAO sank von 1994 auf 2005 effektiv um 22 Prozent.¹⁶ Die Mitgliedstaaten stellen aber außerbudgetäre Mittel bereit, bei denen sie die Verwendung selbst beeinflussen können. Im Zweijahreshaushalt 2008/2009 verfügt die Organisation über einen Gesamthaushalt in Höhe von 1,746 Milliarden US-Dollar.¹⁷

Mangelnde Prioritätensetzung

Trotz knapper Ressourcen hat die FAO daran festgehalten, analog zu den in der Verfassung genannten Aufgaben, Expertise bereitzustellen, Standards zu setzen, Regierungsstellen zu beraten und Projekte vor Ort durchzuführen. Einmal begonnene Aufgaben und angestoßene Programme wurden selten aufgegeben, was ihr heute als fehlende Prioritätensetzung angelastet wird. Die unabhängige externe Evaluierung führt dieses Beharren auf einem ausdifferenzierten Tätigkeitsspektrum auf eine »Koalition von betroffenen Sekretariatsmitgliedern und Verwaltungsratsvertretern« zurück, die ihre Pfründe sichern will.¹⁸

Gemischte Erfolgsbilanz

Im Zusammenspiel von sinkenden Einnahmen und fehlender Prioritätensetzung büßte die FAO an Effektivität und Reputation ein. Während sie bis heute in einigen Bereichen wertvolle Arbeit leistet, ist sie in anderen wenig erfolgreich. Hinsichtlich der Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen, der Beratung von Regierungen und der Standardsetzung gilt sie in der Wissenschaft und bei nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) als unverzichtbar, ihre fachliche Kompetenz ist unbestritten.¹⁹ Mitgliedstaaten schätzen die Neutralität der Organisation als Forum, ihren Beitrag zur sektorspezifischen Beratung (etwa in der Fischerei- und Forstwirtschaft) und Normentwicklung (etwa zum Pflanzenschutz, zur Schädlingsbekämpfung), die Qualität und Neutralität ihrer Daten, Analysen und Berichte sowie ihre Schulungsprogramme und Aktivitäten zum Aufbau nationaler Kapazitäten. Entwicklungsländer messen der Entwicklung rechtlich verbindlicher Standards im Rahmen der FAO weniger Bedeutung bei als die Industrieländer. Die unabhängige externe Evaluierung bescheinigt ihr in einigen Gebieten gar »intellektuelle Führung«²⁰, etwa bei der nachhaltigen Fischerei, beim nachhaltigen Management pflanzengenetischer Ressourcen und ihrem Fokus auf Kleinbauern als Entscheidungsträger.

In anderen Bereichen steht die FAO nicht erst seit der Nahrungsmittelkrise in der Kritik. Ihre Politik habe »nicht immer der effektiven Förderung weltweiter Ernährungssicherheit« gedient,²¹ vor allem die Arbeit im Feld gilt als Schwachstelle. Die Industrieländer, insbesondere die USA, kritisierten das Programm

der technischen Zusammenarbeit. Kritiker warfen dem Generaldirektor vor, mit diesem Programm eine »Schmiergeldkasse« geschaffen zu haben, die es ihm ermögliche, sich zu politischen Zwecken, etwa seiner Wiederwahl, bei Entwicklungsländern »anzubiedern«²². Auch die im Zuge der Krise der Organisation in Auftrag gegebene unabhängige externe Evaluierung kritisiert, dass die FAO zu viele kleine Projekte durchführt, die wenig Wirkung zeigen.²³ Dem Programm für technische Zusammenarbeit fehle ein Schwerpunkt, weshalb es nicht effektiv sein könne. Darüber hinaus bemängeln die Gutachter das generell konservative Verhalten der FAO, die falsche Ausführungsart bei der Umsetzung kluger Entscheidungen, ineffiziente, hochgradig zentralisierte und bürokratische Verfahrensweisen, das Fehlen klarer Prioritäten und eine mangelnde Anpassung an sich verändernde Bedürfnisse. Die FAO sei gegenüber dem Fortschritt im entwicklungspolitischen Denken einen Schritt zurückgeblieben, lege ihren Schwerpunkt zu sehr auf wirkungslose Kleinprojekte zum Transfer von Produktionstechnologie und zeige zu wenig komparative Vorteile.²⁴ Schließlich werden ihr Innovationspotenzial und ihre Partnerschaftsstrategie kritisiert: Der eigene Forschungsbeitrag der FAO wird als (zu) gering eingestuft. Aufgrund ihrer Skepsis gegenüber dem Privatsektor komme es nicht zu einer Zusammenarbeit mit der Agrarindustrie.²⁵

Medienwirksam forderte der senegalesische Präsident Abdoulaye Wade im Mai 2008 die »Verschrottung« der FAO, da sie Geld verschwende, kaum Resultate zeige und die Schuld an der Nahrungsmittelkrise trage.²⁶

Die Nahrungsmittelkrise als Krise der FAO ...

Die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise wird der FAO, von einigen Polemiken abgesehen, nicht direkt angelastet. Die Wissenschaft ist sich weitgehend einig in der Ursachenanalyse,²⁷ die ein deutliches Politikversagen offenbare: Es fehlen Investitionen in die landwirtschaftliche Produktion, so dass viele Entwicklungsländer Nahrungsmittel importieren müssen.

Auch wenn der FAO die Nahrungsmittelkrise nicht angelastet werden kann, so muss gefragt werden, warum es der Organisation nicht gelang, durch ihre Warnungen und langjährigen Bemühungen zur Ernährungssicherung einen Kurswechsel herbeizuführen. Schließlich bemängelt die FAO schon seit Jahren die zu geringen Investitionen in die Landwirtschaft und die ungenügenden Fortschritte bei der Umsetzung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels.²⁸ Die Organisation bemüht sich mit Hilfe von Daten, Analysen und Appellen darum, das Thema Ernährungssicherheit auf der politischen Agenda zu halten. Sie erhebt und verbreitet Daten und Analysen zu Preisentwicklungen, misst den Einfluss von Preissteigerungen auf die Anzahl der Unterernähr-

ten und verbreitet Schätzungen zur Zahl chronisch unterernährter Menschen. Sie hat zudem weitere Programme zur Ernährungssicherung durchgeführt: **1.** das »Special Programme for Food Security« (SPFS) und **2.** das Anti-Hunger-Programm:

1. Das SPFS war im Jahr 1994, nach der Amtsübernahme Dioufs, zur Ankurbelung der Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern gegründet worden und ist mittlerweile das Flaggschiff der FAO zur Halbierung der weltweit Hungernden.²⁹ Das bereits von 106 Staaten in Anspruch genommene Programm wendet sich vor allem an Länder mit geringem Einkommen und fehlenden Nahrungsmitteln. Es berät diese bei der Entwicklung und Umsetzung von nationalen und regionalen Programmen der Ernährungssicherheit und fördert Investitionen in die ländliche Infrastruktur.

2. Auf dem »Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach« stellte die FAO das Anti-Hunger-Programm vor, das einen zweigleisigen Ansatz zur Armutsbe-

Die FAO bemüht sich mit Hilfe von Daten, Analysen und Appellen darum, das Thema Ernährungssicherheit auf der politischen Agenda zu halten.

14 Vgl. FAO, FAO: The Challenge of Renewal. Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom, September 2007, FAO Doc. C 2007/7A.1-Rev.1, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/ko827e02.pdf>

15 Ebd., S. 61.

16 Ebd., S. 64.

17 FAO, 2008–09. The Director General's Programme of Work and Budget, FAO Doc. C2007/3, August 2007, http://www.fao.org/pwb/2008/index_en.htm

18 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 149, Übersetzung d. V.

19 Vgl. Thomas Siebold, FAO, in: Jörn Altmann/Margareta Kulesa (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsorganisationen, Stuttgart 1998, S. 76–80; Wolfgang Hein, Die FAO: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, in: AgrarBündnis (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht, Bonn 1996, S. 78–86, hier S. 86.

20 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 37.

21 Hein, Die FAO, a.a.O. (Anm. 19), S. 86.

22 D. John Shaw, Global Food and Agricultural Institutions, New York 2009, S. 109.

23 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 37, 97 und 149.

24 Ebd., S. 37.

25 Ebd., S. 108, 117, 131, 149 und 160.

26 Siehe »UN food body ›should be scrapped‹«, BBC News, 5.5.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7383628.stm>

27 Vgl. unter anderem die folgenden Studien: Daniel De La Torre Ugarte/Sophia Murphy, The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide, EcoFair Trade Dialogue Discussion Paper Nr. 11, Oktober 2008; Derek Heady/Shenggen Fan, Anatomy of a Crisis. The Causes and Consequences of Surging Food Prices, IFPRI Discussion Paper Nr. 00831, Dezember 2008.

28 FAO, Rome Declaration on World Food Security, World Food Summit, 13.–17. November 1996, Rom 1996; Jacques Diouf, Foreword, in: FAO, The World Food Summit: Five Years Later. Mobilizing the Political Will and Resources to Banish Hunger, Rom 2008.

29 Shaw, Global Food and Agricultural Institutions, a.a.O. (Anm. 22), S. 104.

Die mangelhafte Koordinierung ihrer Aktivitäten mit anderen Organisationen gilt vielen als ein Grund für die Ineffektivität der FAO.

kämpfung verfolgt: Es sieht einerseits kurzfristige Soforthilfe bei Nahrungsmittelkrisen vor, setzt andererseits auf langfristige Maßnahmen wie Wissenstransfer oder die Schaffung eines günstigen politischen Umfelds auf nationaler und internationaler Ebene.³⁰

Der geringe Erfolg der FAO lässt sich im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückführen: **1.** die mangelnde Koordinierung mit anderen internationalen Organisationen, **2.** die Führungskrise im Verwaltungsstab, **3.** die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten.

1. Mangelnde Koordinierung

Die mangelhafte Koordinierung ihrer Aktivitäten mit anderen Organisationen gilt vielen als ein Grund für die Ineffektivität der FAO.³¹ Zur Doppelung der Aufgaben und zu Unübersichtlichkeit tragen über 30 UN-Gremien bei, die in ernährungsrelevante Aktivitäten eingebunden sind. Dabei mangelte es nie an Koordinierungsaktivitäten, war doch das Problem bereits früh erkannt worden. Im Jahr 1974 forderte beispielsweise³² die Welternährungskonferenz die Einrichtung eines Mechanismus zur erfolgreichen Koordinierung der Politik aller UN-Organisationen in diesem Bereich. Der von der UN-Generalversammlung im Jahr 1975 einberufene Welternährungsrat wurde jedoch 17 Jahre später aufgelöst, weil er diesem Auftrag nicht gerecht geworden war.

2. Führungskrise im Verwaltungsstab

Seit den siebziger Jahren ist die FAO wegen des Führungsstils ihrer Generaldirektoren kontinuierlich stark kritisiert worden.³³ Westliche Regierungen, insbesondere Großbritannien und die USA, bemängelten zunächst den Führungsstil und die Autonomie von Generaldirektor Saouma (1976–1994); die USA hielt Mitgliedsbeiträge zurück. Saouma hatte nicht nur das Programm der technischen Zusammenarbeit aufgebaut, sondern im Zuge seiner Dezentralisierungsinitiative 78 Länderbüros eingerichtet.³⁴ Unter Diouf, der seit 1994 Generaldirektor ist, besteht die Vertrauenskrise fort. Auch die unabhängige externe Evaluierung führt das schlechte öffentliche Image der FAO vor allem auf »eine stark zentralisierte, belastende und übermäßig komplexe Amtsführung« zurück, die eine schon an sich »risikoscheue Kultur« noch weiter verfestigt.³⁵

3. Uneinigkeit der Mitgliedstaaten

Wie in den anderen UN-Sonderorganisationen auch, werden in der FAO Entscheidungen mit der Mehrheit der Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz gefällt, dass jedes Land eine Stimme hat. Die Entwicklungsländer haben somit, wenn sie geschlossen auftreten, vergleichsweise viel Macht, während die Industrieländer sich bei Entscheidungen häufig nicht durchsetzen können, obwohl sie den Großteil des Haushalts tragen. Saouma nutzte diese Konstellation, um gegen den Willen der Industrieländer ein steigendes

Budget durchzusetzen, während Diouf vor allem seine Wiederwahl mit den Stimmen der Entwicklungsländer sicherte. Den Entscheidungsgremien der FAO (Konferenz, Rat, sechs technische Ausschüsse sowie je ein Programm-, Rechts- und Finanzausschuss) ist es jedoch nicht gelungen, die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten einander anzunähern und der FAO ein einheitliches Profil zu geben. Insofern ist die Organisation in einem fortgesetzten Nord-Süd-Konflikt gefangen und seit Jahrzehnten Opfer der gravierenden Interessenskonflikte zwischen den G-77 und den OECD-Staaten.

... oder als Chance der FAO?

Trotz gezielter Aktivitäten und der Warnung Dioufs vor einer Zunahme der Nahrungsmittelunsicherheit im Juli 2007³⁶ ist die FAO durch die Krise weder politisch noch finanziell gestärkt worden. Sie zeigt allerdings auch erst seit kurzem die Bereitschaft, von alten Konzepten abzuweichen und ihre Rolle als Wissensorganisation und Forum zu betonen.

Reaktionen der FAO auf die Nahrungsmittelkrise

Zunächst reagierte die FAO mit den gewohnten Rezepten: Zur Bekämpfung der Nahrungsmittelkrise rief sie im Dezember 2007 die »Initiative on Soaring Food Prices« (ISFP)³⁷ ins Leben. Mit der Kombination kurz- und langfristiger Strategien, die die landwirtschaftliche Produktion steigern sollen, steht es in der Tradition der früheren Programme, SPFS und Anti-Hunger-Programm. Für die kurzfristigen Maßnahmen im Rahmen der Initiative bis Ende 2009 hat die FAO 1,7 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Hiermit sollen Saatgut, Dünger, Futter und Arbeitsgerät bereitgestellt, Regierungsstellen beraten und die Koordinierung globaler, regionaler und nationaler Programme übernommen werden. Das im Frühjahr 2008 angelaufene Programm wird in 95 Ländern durchgeführt. Allerdings ist es der FAO bislang lediglich gelungen, 73 Millionen US-Dollar einzuwerben. Gemeinsam mit den 36 Millionen US-Dollar aus seinem Programm für technische Zusammenarbeit stehen somit erst etwas über sechs Prozent der Mittel bereit.³⁸

Diouf rief dazu auf, einem Welternährungsgipfel noch im Jahr 2009 abzuhalten, um die Kohärenz der Maßnahmen zu verbessern sowie einen Nothilfefonds einzurichten. Ferner wollte er sich um Zusagen für die jährlich benötigten 30 Milliarden US-Dollar zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität bemühen.³⁹

An den aktuellen Bemühungen zeigt sich, dass die FAO weiterhin in einer Autoritäts- und Vertrauenskrise steckt. Die Geber trauen ihr nicht zu, ein wirksames Programm der Hungerbekämpfung durchzuführen. Hatten doch die unabhängige externe Eva-

Trotz gezielter Aktivitäten und der Warnung Dioufs vor einer Zunahme der Nahrungsmittelunsicherheit im Juli 2007 ist die FAO durch die Krise weder politisch noch finanziell gestärkt worden.

luierung der FAO und eine frühere Evaluierung des SPFS bestätigt, dass die Projekte der FAO vor Ort ein schlechtes Image haben und deshalb eine Stärkung der FAO als Wissensorganisation empfohlen.⁴⁰ Michael Windfuhr ist daher wenig verwundert über die geringe finanzielle Unterstützung der Initiative gegen steigende Nahrungsmittelpreise: »Für die Stärkung der FAO war es sicherlich nicht hilfreich, dass diese seit Dezember für ein Sonderprogramm geworben hat, mit dessen Hilfe sie Saatgut und Düngemittel an Kleinbauern verteilen wolle. Angesichts der schlechten Evaluierungsergebnisse für die praktische Arbeit vor Ort hat die Organisation in der Krise genau das Falsche angeboten: Programme vor Ort statt Koordinierung der UN.«⁴¹ Es steht also zu befürchten, dass die vom Evaluierungsteam beobachtete Entfremdung der Mitgliedstaaten, ihr nachlassendes Interesse und ihre fehlende Identifikation mit der Organisation⁴² auch nach der Nahrungsmittelkrise fortbestehen.

Die Stellung der FAO im hochrangigen Prozess

Ebenso umstritten ist die Fähigkeit der FAO, im globalen System Führung zu zeigen und die Aktivitäten der Regierungen, internationalen Organisationen und NGOs nach der Nahrungsmittelkrise zu koordinieren: Schon vor der Krise war die FAO im UN-System aktiv in mehrere ernährungspolitische Arbeitsgruppen einbezogen und hatte den Vorsitz von zwei Arbeitsgruppen im »United Nations System Standing Committee on Nutrition« (SCN) inne. Jedoch fehlte ihr, so der Befund der Evaluierung, die »intellektuelle Führung«.⁴³ An der von UNICEF und WFP entwickelten Initiative zur Beendigung von Hunger und Unterernährung bei Kindern (ECHUI) wurde sie erst gar nicht beteiligt.⁴⁴ Die Nahrungsmittelkrise hat zu einer internationalen Debatte über eine Umstrukturierung der globalen Ernährungssicherungsarchitektur geführt:

In der von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im April 2008 eingerichteten Hochrangigen Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (High-level Task Force on the Global Food Security Crisis – HLTF) hat Jacques Diouf zwar den stellvertretenden Vorsitz inne, dennoch sehen Beobachter die Weltbank als die maßgebliche Institution im Prozess an.⁴⁵ So folgt der von der HLTF ausgearbeitete umfassende Rahmenaktionsplan (Comprehensive Framework for Action – CFA) zwar dem grundsätzlichen Ansatz der FAO, kurzfristige mit langfristigen Maßnahmen zu kombinieren, doch gesteht er einzig der Weltbank eine Beteiligung am ganzen Aktivitätsspektrum zu. Der »Weckruf« der Krise, so das Dokument, biete die Gelegenheit, die Nahrungsmittelproduktion von Kleinbauern stärker zu erhöhen.⁴⁶ Der Rahmenaktionsplan schlägt vor, den sofortigen Zugang zu Saatgut und Düngemitteln zu garantieren, in agrartechnologische Forschung und Infrastruktur zu investie-

ren und die Maßnahmen mit nachhaltigem Umweltschutz in Einklang zu bringen. Schließlich bezieht das Dokument Stellung in Streitfragen des Welthandels und verweist auf die Notwendigkeit, landwirtschaftliche Subventionen im Allgemeinen und Subventionen von Biotreibstoffen im Besonderen zu überdenken.⁴⁷ Die Weltbank hat die Aufgabe, sich an der sofortigen Nahrungshilfe zu beteiligen (unter anderem gemeinsam mit dem WFP), auf eine Anpassung der Handelspolitik hinzuwirken (gegen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen von Nahrungsmitteln) und makroökonomische Folgen der Krise zu bewältigen (unter anderem mit dem IWF).

An der langfristigen Aufgabe der Weltbank, die internationalen Märkte für Nahrungsmittel zu verbessern, indem auf den Abbau von Agrarsubventionen und einen Abschluss der Doha-Runde der WTO hingewirkt werden soll, ist eine Beteiligung der FAO nicht vorgesehen. Insgesamt wird der FAO jedoch eine führende Rolle beim Auftrag zuteil, Kleinbauern bei der Erhöhung der Produktion von Nahrungsmitteln durch Beratung und technische Hilfe zu unterstützen, in der Debatte über Biotreibstoffe eine ge-

Es steht zu befürchten, dass die vom Evaluierungsteam beobachtete Entfremdung der Mitgliedstaaten auch nach der Nahrungsmittelkrise fortbestehen wird.

30 FAO, Anti-Hunger Programme. A Twin-Track Approach to Hunger Reduction. Priorities for National and International Action, Rom 2003.

31 Hein, Die FAO, a.a.O. (Anm. 19), S. 86; Siehe D. John Shaw, Multilateral Development Co-operation for Improved Food Security and Nutrition, in: Uwe Kracht/Manfred Schulz (Hrsg.), Food Security and Nutrition. The Global Challenge, Münster, S. 555–580, hier S. 563f.

32 Eine ausführlichere Aufstellung findet sich in: Shaw, Multilateral Development Co-operation, a.a.O. (Anm. 31), S. 563f.

33 Hein, Die FAO, a.a.O. (Anm. 19), S. 10–13.

34 Shaw, Global Food and Agricultural Institutions, a.a.O. (Anm. 22), S. 97.

35 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 46.

36 FAO, Crop Prospects and Food Situation, Nr. 4, Rom 2007.

37 FAO, Initiative for Soaring Food Prices. Programme Document. Aiming to Reduce the Food Insecurity Caused by Soaring Food Prices, Rom 2008.

38 Siehe FAO-Homepage: <http://www.fao.org/isfp/about/en/>

39 FAO, Statement of the Director-General, FAO Doc. C2008/INF/5, Rom, 18.–22. November 2008, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3729e.pdf>

40 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 13, 61 und 97.

41 Michael Windfuhr, Viele Initiativen, wenig Koordination. Die Welt ernährungskrise legt die Schwächen der internationalen Steuerung im Ernährungsbereich offen, welt-sichten, 8/2008, S. 36–38, hier S. 37.

42 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 39.

43 Ebd., S. 133.

44 Ebd.

45 Rudolf Buntzel, Nach der Krise, E + Z, 49. Jg., 11/2008, S. 408–412, hier S. 410.

46 High-level Task Force on the Global Food Security Crisis, Comprehensive Framework for Action, Juli 2008, S. 3, <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>

47 Ebd., S. 4.

eignete Politik zu entwickeln und globale Informations- und Überwachungssysteme zu stärken. Ihre Kompetenz als Beratungsorganisation und neutrales Forum zur Standardsetzung wurde somit anerkannt.

Haltung zur GFPA

Trotz aller Kritik bleibt die FAO als neutrales und von Entwicklungsländern geschätztes zwischenstaatliches Forum ohne Alternative.

Aktuell bemüht sich die FAO um eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung eines von Frankreich und Großbritannien auf der Hocharangigen Konferenz für Ernährungssicherheit im Juni 2008 in Rom vorgebrachten und von der G-8 übernommenen Vorschlags für eine ›Globale Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft‹ (Global Partnership for Food and Agriculture – GFPA). Nach den Vorstellungen der G-8 soll die GFPA Regierungen, internationale Organisationen, den Privatsektor und die Zivilgesellschaft zusammenbringen, um umfassende und kohärente Strategien zur kurz-, mittel- und langfristigen Bewältigung der Welternährungskrise zu entwickeln.⁴⁸ Im Rahmen der GFPA ist zudem die Schaffung eines hochrangigen Expertennetzwerks vorgesehen, das wissenschaftliche Analysen zur Welternährungssituation, zu den zukünftigen Risiken und zum Handlungsbedarf erstellt. Während die Idee einer zentralen Koordinierungsinstanz weitestgehend begrüßt wird, ist die zentrale Streitfrage, ob die GFPA als eigenständige Institution geschaffen oder in bestehende Institutionen integriert werden solle. Diese Streitfrage verhinderte, dass die Partnerschaft bereits, wie geplant, auf dem Hocharangigen Treffen ›Zur Nahrungssicherheit für alle‹ im Januar 2009 in Madrid beschlossen werden konnte.⁴⁹ In der Diskussion um die institutionelle Ausgestaltung der GFPA bemüht sich Diouf mit Unterstützung der FAO-Konferenz um eine Anbindung der GFPA und eines hochrangigen Expertenausschusses an die eigene Organisation und um eine Stärkung des FAO-Ausschusses für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security – CFS) bei der Verbesserung von Kohärenz und Koordinierung in der globalen ›food governance‹.⁵⁰

Ironischerweise wird eines ihrer Hauptprobleme, die gleichberechtigte Stimme aller Mitgliedsstaaten, zu ihrem möglichen Rettungsanker.

Perspektiven

Trotz aller Kritik bleibt die FAO als neutrales und von Entwicklungsländern geschätztes zwischenstaatliches Forum, das unter anderem die Rechte der ländlichen Bevölkerung einfordert und wichtige Standards setzt, ohne Alternative. So kommt auch die Evaluierung zu dem Schluss: ›Wenn es die FAO nicht gäbe, müsste sie erfunden werden‹.⁵¹ Das Problem der Organisation ist jedoch nach wie vor, dass sich die finanzstarken Mitgliedstaaten in ihrer Funktion als Geber und als Gestalter der multilateralen Ordnung eher an Weltbank und WFP wenden. Obwohl die FAO seit langem Investitionen in die Landwirtschaft anmahnt, zweigleisige Programme durchführt und

Kleinbauern fördert, sind andere Organisationen nun in diesem Bereich aktiv und werben erfolgreich finanzielle Mittel ein.

Die ihr vom Evaluierungsteam und den OECD-Staaten zugedachte Funktion als Wissensorganisation füllt die FAO in der gegenwärtigen Krise bislang noch unzureichend aus. Ihre Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise in Form der Initiative gegen steigende Nahrungsmittelpreise war zunächst von einer Neuaufgabe althergebrachter Konzepte geprägt. Die jüngste Diskussion um eine Umstrukturierung der institutionellen Landschaft hat die FAO nun aber dazu angeregt, im Sinne der Evaluierungsergebnisse ihre Rolle als Wissensorganisation zu stärken und etwa die Anbindung des im Rahmen der Globalen Partnerschaft geplanten Expertennetzwerks an ihren Ausschuss für Welternährungssicherheit zu forcieren.

Bei ihren Bemühungen könnte die angeschlagene *grand dame* nun Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Organisationen erhalten, die eine zentrale Rolle der UN-Organisationen in der ›global food governance‹ fordern.⁵² Denn die FAO ermöglicht, anders als die mit ihr konkurrierenden UN-Hilfsorganisationen und die internationalen Finanzinstitutionen, die gleichberechtigte Partizipation aller Mitgliedsstaaten und eine Beteiligung der Zivilgesellschaft. Die ihr zugeschriebene Neutralität und Legitimität stellt einen wichtigen komparativen Vorteil der Organisation dar, den die FAO nun unbedingt betonen sollte, um Rückendeckung bei ihren Initiativen als Wissensorganisation und neutralem Forum zu erhalten. Ironischerweise wird somit eines ihrer Hauptprobleme, die gleichberechtigte Stimme aller Mitgliedstaaten, zu ihrem möglichen Rettungsanker.

⁴⁸ G8 Leaders Statement on Global Food Security, 8.7.2008. http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/doco80709_04_en.html

⁴⁹ FIAN, Pressemitteilung zur Welternährungskonferenz in Madrid: Im Schnecken tempo gegen den Hunger, 27.1.2009.

⁵⁰ FAO, Statement of the Director-General, FAO Doc. C2008/INF/5, Rom 2008, S. 6.

⁵¹ FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 37.

⁵² International Planning Committee for Food Security (IPC), Accelerating into Disaster – When Banks Manage the Food Crises (Gemeinsame Erklärung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Madrid-Gipfel), http://www.foodsovereignty.org/public/new_attached/60_State%20ment%20Madrid%20meeting-EN.pdf; Brot für die Welt, Welternährungskrise erfordert Stärkung der Vereinten Nationen – keine institutionellen Sandkastenspiele, Pressemitteilung, 27.1.2009.

Nahrungsmittelsicherheit schaffen

Der Aktionsplan der Hochrangigen Arbeitsgruppe der UN

Hansjörg Strohmeier

Die im April 2008 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingerichtete Hochrangige Arbeitsgruppe war als Antwort des UN-Systems auf die weltweite Nahrungsmittelkrise gedacht. Ziel war, alle relevanten Akteure des Systems zusammenzubringen, um kohärente und wirksame Maßnahmen zu finden und sie den Mitgliedstaaten zu unterbreiten. Der Beitrag stellt den von der Gruppe ausgearbeiteten Aktionsplan vor und nennt die wichtigsten kurz- und langfristigen Maßnahmen, die sofort und gleichzeitig ergriffen werden müssen, um die Krise zu bewältigen und künftige zu vermeiden.

Ungehinderter Zugang zu Nahrungsmitteln ist ein Grundbedürfnis und ein Menschenrecht. Dennoch ist für hunderte Millionen Menschen ein inakzeptables Ausmaß an Nahrungsmittelunsicherheit bitterer Alltag und beileibe keine neue Krise. Schon vor der Aufwärtsspirale bei den Nahrungsmittelpreisen der letzten Jahre litten 854 Millionen Menschen an Hunger und Unterernährung. Doch die schockierenden Preisanstiege im Jahr 2008 machten deutlich, dass die Weltgemeinschaft schnell und umfassend reagieren musste, um zu verhindern, dass weitere Millionen zu Hungernden werden. Sogar in den Industrieländern wurde man sich nun bewusst, dass für volle Regale und billige Nahrungsmittel ein höherer wirtschaftlicher, politischer und sozialer Preis zu bezahlen sein würde, begleitet von einem erhöhten Inflations- und Rezessionsrisiko, mehr Gewalt und Unruhen sowie möglicherweise neuen Migrationsschüben.

Gleichzeitig bot sich der internationalen Gemeinschaft aber auch die Chance, zu beweisen, dass sie in der Lage war, neue Partnerschaften einzugehen und neue Wege auszuprobieren, um gemeinsam die auslösenden Faktoren der globalen Nahrungsmittelkrise zu beseitigen und der weltweiten Nahrungsmittelunsicherheit zu begegnen. Man war entschlossen, neue und mutige Wege für ein Problem zu finden, dessen Lösung der Schlüssel zu einer besseren, gerechteren und prosperierenden Welt ist.

Die Hochrangige Arbeitsgruppe (HLTF)

Am 29. April 2008 trat der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des UN-Systems (Chief Executives Board) im schweizerischen Bern zusammen, um Beschlüsse zu fassen, wie das internationale System am besten auf die Krise reagieren sollte und wie darüber hinaus eine Verschärfung der Krise zu vermeiden wäre. Der Rat wog verschiedene Optio-

nen ab. Er kam zu dem Schluss, dass unter der Führung des UN-Generalsekretärs die Leiter der operativen UN-Organisationen, der internationalen Finanzinstitutionen, der Welthandelsorganisation (WTO) und der OECD sich zusammenschließen sollten: So wurde die Hochrangige Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (High-level Task Force on the Global Food Security Crisis – HLTF) ins Leben gerufen.¹ Die HLTF war einzigartig in zweifacher Hinsicht. Erstens wurde sie vergleichsweise schnell geschaffen. Zweitens brachte sie die maßgeblichen Akteure aus den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Finanzen zusammen, die dazu entschlossen waren, einen koordinierten, konsolidierten und kohärenten Ansatz zu verfolgen (Mitglieder der Arbeitsgruppe siehe Kasten, S. 60). Einigkeit bestand darin, dass die Arbeitsgruppe in kürzester Zeit und unter größtmöglicher Absprache einen Aktionsplan zur Bewältigung der akuten Krise und zur Vermeidung von Nahrungsmittelunsicherheiten in der Zukunft erarbeiten würde: den so genannten Umfassenden Rahmenaktionsplan (Comprehensive Framework for Action – CFA).

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass es, trotz der vielfältigen Maßnahmen, die zur Senkung der Nahrungsmittelpreise bereits ergriffen worden waren, notwendig war, zu einem gemeinsamen Verständnis über die globale Ernährungslage und die Ursachen der gegenwärtigen Nahrungsmittelpreiskrise zu kommen. Man musste sich auf Maßnahmen einigen, die am ehesten geeignet sind, die akuten Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu befriedigen und gleichzeitig ihre langfristige Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Der Aktionsplan sollte dazu dienen, die oft unabhängig voneinander verfolgten Agenden der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit zusammenzubringen, um die komparativen Vorteile und das Expertenwissen jeder einzelnen Organisation synergetisch zu nutzen. Das Ergebnis war ein Aktionsplan, der die Mitglieder der Arbeitsgruppe gemeinsam handeln lässt, um für dringende Anpassungsmaßnahmen zu werben und die Unterstützung sowie Mittel zu mobilisieren, die für solche Veränderungen notwendig sind.

Der Rahmenaktionsplan (CFA)

Anfang Juli 2008 wurde der Umfassende Rahmenaktionsplan vorgelegt² und am 18. Juli in der UN-Generalversammlung diskutiert.³ Der CFA stellt eine erste, auf einem breiten Konsens beruhende Analyse der



Hansjörg Strohmeier, geb. 1962, ist Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA) und Leiter des Unterstützungsteams für Nahrungsmittelpolitik der Hochrangigen Arbeitsgruppe des Generalsekretärs für die weltweite Nahrungsmittelkrise, New York.

Die Mitglieder der Hochrangigen Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (HLFT) (Juli 2008)UN-Generalsekretär **Ban Ki-moon**, VorsitzenderJacques **Diouf**, Stellvertretender Vorsitzender, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (**FAO**)Lennart **Bage**, Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (**IFAD**)Dominique **Strauss-Kahn**, Internationaler Währungsfonds (**IWF**)Cheick Sidi **Diarra**, Büro des Hohen Beauftragten für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer und kleinen Inselentwicklungsländer (**OHRLS**)Supachai **Panitchpakdi**, Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (**UNCTAD**)Kemal **Dervis**, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (**UNDP**)Achim **Steiner**, Umweltprogramm der Vereinten Nationen (**UNEP**)António **Guterres**, Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (**UNHCR**)Ann M. **Veneman**, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (**UNICEF**)Josette **Sheeran**, Welternährungsprogramm (**WFP**)Margaret **Chan**, Weltgesundheitsorganisation (**WHO**)Robert **Zoellick**, WeltbankPascal **Lamy**, Welthandelsorganisation (**WTO**)**Sha** Zukang, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (**DESA**)B. Lynn **Pascoe**, Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (**DPA**)Kiyotaka **Akasaka**, Hauptabteilung Presse und Information (**DPI**)Jean-Marie **Guéhenno**, Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (**DPKO**)John **Holmes**, Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (**OCHA**)David **Nabarro**, Koordinator der ArbeitsgruppeQuelle: <http://www.un.org/issues/food/taskforce/composition.shtml>

globalen Nahrungsmittelkrise dar sowie der Risiken und Chancen, die die Krise birgt. Wichtiger noch: Er legt umfassend dar, welche Schritte die Weltgemeinschaft gehen sollte, um mit diesen Chancen und Risiken umzugehen.

Der Kern des Dokuments besteht aus 56 Eilmaßnahmen, die in zwei Gruppen unterteilt sind. Die erste Gruppe enthält Maßnahmen zur Befriedigung unmittelbarer Bedürfnisse. Damit gemeint sind neue oder bestehende Initiativen, die sofort umgesetzt beziehungsweise schnell ausgeweitet werden müssen, damit sie Menschen und Ländern in Not unmittelbar helfen. Die zweite Gruppe umfasst Maßnahmen zum Aufbau langfristiger Widerstandsfähigkeit und zur Nahrungsmittelsicherheit. Diese Maßnahmen müssen auch sofort eingeleitet oder sofort ausgeweitet werden, um nachhaltige Ergebnisse über einen längeren Zeitraum zu bringen.

Wichtig ist, dass sowohl die kurz- als auch die langfristigen Maßnahmen *sofort* und *gleichzeitig* beginnen müssen. Neu ist auch, dass diese Maßnahmen alle Arten von Eingriffen in die nationale oder internationale Politik vorsehen: von der Entwicklung nationaler Politiken bis zu Projekten der humanitären Hilfe; von landwirtschaftlichen Programmen bis zu Anpassungen in der Handelspolitik; von Forschungsinitiativen bis zu Verpflichtungen auf die Achtung der Menschenrechte. Der CFA unternimmt sogar den Versuch, gemeinsame Positionen zu so kontroversen Themen wie Biotreibstoffe, WTO-Verhandlungen und

genmanipulierte Organismen zu finden. Kurz: es wurde versucht, das Thema Nahrungsmittelsicherheit möglichst ganzheitlich zu betrachten.

Der Rahmenaktionsplan lenkt die Aufmerksamkeit auf zwei Hauptaspekte, über die zuvor nicht viel gesprochen wurde. Der eine ist, die soziale Sicherung auszuweiten und zu sehen, inwiefern soziale Sicherungssysteme den Betroffenen helfen können, Zeiten der Nahrungsmittelunsicherheit zu überstehen sowie den Bedarf an künftiger humanitärer Hilfe einzuschränken. Ein zweiter Hauptaspekt ist der besondere Fokus auf Kleinbauern, einschließlich Nomaden und Fischern, die zu den ärmsten Menschen der Welt gehören, aber bislang nicht in den Genuss von Unterstützungsmaßnahmen im Bereich landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung kamen. Von den 56 Maßnahmen sind jene zur Unterstützung dieser Gruppen ganz weit oben angesiedelt. Durch die Maßnahmen soll es ihnen ermöglicht werden, mehr zu produzieren und Zugang zu Märkten für ihre gestiegene Produktion zu bekommen.

Insgesamt gesehen sind die vorgeschlagenen Maßnahmen weder erschöpfend noch einzigartig. Sie sollen auch nicht universell angewandt werden. Vielmehr sollen sie der nationalen Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik als Leitlinien dienen und als Referenzpunkt für die gemeinsame, koordinierte Arbeit der verschiedenen beteiligten Akteure, die bereits stattfindet beziehungsweise auf nationaler, regionaler und globaler Ebene auf den Weg gebracht werden muss. Der Rahmenaktionsplan nimmt nicht für sich in Anspruch, eine Patentlösung für alle Probleme der Nahrungsmittelkrise anzubieten, geschweige denn für die eng damit verknüpften Herausforderungen durch das Bevölkerungswachstum, den Klimawandel, die Ressourcenknappheit oder Energiefragen – um nur einige zu nennen. Was er jedoch leistet, ist, ein Paket koordinierter Maßnahmen anzubieten, das langfristig wirklich die Situation verbessern kann.

Was bereits unternommen wurde

Wie die meisten Krisen, trugen die hohen Nahrungsmittelpreise dazu bei, politische Unterstützung auf höchster Ebene zu generieren. Auf Einladung Frankreichs und Großbritanniens kamen im Juni 2008 Vertreter von 180 Staaten zur Hochrangigen Konferenz für Ernährungssicherheit in Rom zusammen. Sie forderten eine kurzfristige Nahrungsmittelhilfe, nachhaltige Investitionen in die landwirtschaftliche Produktion und Forschung sowie eine größere Kooperation unter den internationalen Akteuren. Auf ihrem Treffen auf Hokkaido einen Monat später, schlug die G-8 eine ›Globale Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft‹ vor. Ziel dieser Partnerschaft sollte sein, hochrangige politische und – so hoffte man – finanzielle Unterstützung für nationale Vorhaben und Institutionen zu finden, um sicherzu-

stellen, dass die Mittel in sinnvolle Projekte fließen. Im Herbst war die Nahrungsmittelkrise als ernüchternde Halbzeitbilanz der Millenniums-Entwicklungsziele ein Hauptthema in der UN-Generalversammlung. Dennoch wurden, wie es für Krisenreaktionen typisch ist, die tiefer liegenden und schwierigeren Fragen, wie Handelsbarrieren, Biotreibstoffe und langfristige finanzielle Verpflichtungen, ausgespart.

Im Feld konnten internationale Hilfsorganisationen ihre Maßnahmen ausweiten, um den wachsenden Bedarf zu decken. Das Welternährungsprogramm konnte mehr als 1,2 Milliarden US-Dollar für Nothilfemaßnahmen in 62 Ländern einwerben, die von den hohen Nahrungsmittelpreisen am härtesten betroffen waren. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen unterstützte Kleinbauern in 28 Ländern bei der Herbstaussaat. Im Mai rief die Weltbank den ›New Deal for Global Food Security‹ aus, der einen Zehn-Punkte-Aktionsplan und ebenfalls 1,2 Milliarden US-Dollar für die Unterstützung krisengeschüttelter Länder umfasste. Der Internationale Währungsfonds stopfte Zahlungsbilanzlöcher von Ländern mit geringem Einkommen, die von den gestiegenen Nahrungsmittelpreisen betroffen waren.

Trotz der oben genannten Bemühungen flossen die Entwicklungshilfefzahlungen für Nahrungsmittelsicherheit und landwirtschaftliche Entwicklung nur äußerst spärlich. Die Mittel, um mit subventioniertem Saatgut, Dünger und Krediten für Landwirte die landwirtschaftliche Produktion anzukurbeln, kamen zu spät für die diesjährigen Aussaaten. Die WTO-Verhandlungen wurden ausgesetzt. Um ihre eigenen Nahrungsmittelvorräte zu schützen, verhängten einige Regierungen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, die die Nahrungsmittelpreise nur weiter in die Höhe trieben.

Wie geht es mit dem CFA weiter?

Auch wenn die globalen Nahrungsmittelpreise deutlich von ihren Rekordhöhen im ersten Halbjahr 2008 absanken, heißt dies nicht, dass die politischen Entscheidungsträger ihre Verpflichtungen weniger ernst- oder gar zurücknehmen könnten. Selbst auf den niedrigeren Niveaus von heute bleiben die Preise zu hoch für die Armen dieser Welt. Die Zahl der Hungernen wird vermutlich weiter ansteigen, auf die bereits jetzt unfassbare Zahl von nahezu einer Milliarde.

Ebenso besorgniserregend ist, dass mittel- und langfristige Prognosen davon ausgehen, dass auch die Preise wieder steigen werden. Hinzu kommt, dass die Finanzkrise, der Klimawandel, Konflikte, der Kampf um Land, Wasserknappheit, eine wachsende Weltbevölkerung und schwankende Energiepreise große Herausforderungen darstellen, die die Nahrungsmittelsicherheit für Generationen gefährdet. Dies bedeutet, dass man sich auf Maßnahmen konzentrieren muss, die die Widerstandsfähigkeit der

Armen stärken, so dass sie weniger anfällig sind für Verschuldung, erzwungene Migration, Unterernährung oder Sterblichkeit.

Der Rahmenaktionsplan beruht auf der Annahme, dass die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise eine drängende strukturelle Herausforderung darstellt, die in einer konzertierten, umfassenden und koordinierten Weise angegangen werden muss. Im Bereich humanitäre Hilfe bedeutet dies, dass der Ansatz über die unmittelbare Krisenreaktion hinausgehen und in einem umfassenderen Verständnis der Ursachen und Konsequenzen von Armut und Anfälligkeit verankert werden muss. Es bedeutet ferner, dass Maßnahmen der Regierung in den Mittelpunkt gestellt werden müssen und dass die Palette der Partnerschaften auf Entwicklungshilfeorganisationen, Finanzinstitutionen und den Privatsektor ausgeweitet werden muss. Es heißt nicht zuletzt, dass sichergestellt werden muss, dass die Krisenreaktion der internationalen Gemeinschaft langfristige Entwicklung und Wirtschaftsziele ebenso fördert wie die Lösung der anderen, oben genannten Herausforderungen.

Auf der regionalen und nationalen Ebene ist rasches Handeln gefordert, um Regierungen, Regionalorganisationen, Geber, Bauern- und Produzentenverbände, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor zusammenzubringen. Sie sollen sich auf Maßnahmen einigen, die auf die speziellen Bedürfnisse jeder Region und jedes einzelnen Landes zugeschnitten sind, ohne dabei die bestehenden Strukturen und bereits ergriffenen Maßnahmen aus dem Blick zu verlieren. Auf der globalen Ebene erfordert dies nachhaltiges politisches Engagement, einschließlich aller Partner der HLTF, diesen Themen weiterhin hohe Priorität einzuräumen und in einer geschlossenen und koordinierten Weise zusammenzuarbeiten.

Wenn es angesichts der vielfältigen Krisen einen Silberstreifen am Horizont gibt, dann wäre es der, dass wir erkannt haben, wie drängend die Krisen sind und wie eng sie miteinander zusammenhängen. Hoffnungsvoll stimmt auch, dass wir versucht haben, schneller, koordinierter und mit intelligenteren und wirksameren Instrumenten zu handeln. Wenn die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise eine Chance bietet, dann die: die internationale Gemeinschaft kann zeigen, dass sie willens und in der Lage ist, zusammenzuarbeiten, um die kurz- und langfristigen Aspekte dieser schweren strukturellen Krisen anzugehen und damit Armut und Anfälligkeit im Ansatz zu bekämpfen.

1 Siehe Homepage der HLTF: <http://www.un.org/issues/food/taskforce/index.shtml>

2 Siehe: <http://www.un.org/issues/food/taskforce/cfa.shtml>

3 Zur Vorstellung und Diskussion des CFA siehe UN-Pressemitteilung GA/10729 v. 18.7.2008, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10729.doc.htm>

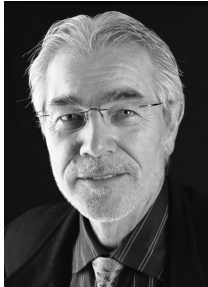
Auch wenn die globalen Nahrungsmittelpreise deutlich von ihren Rekordhöhen im ersten Halbjahr 2008 absanken, bleiben die Preise zu hoch für die Armen dieser Welt.

Der Rahmenaktionsplan beruht auf der Annahme, dass die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise eine drängende strukturelle Herausforderung darstellt, die in einer konzertierten, umfassenden und koordinierten Weise angegangen werden muss.

Zurück zur Natur

Der ›Weltagrarrat‹ (IAASTD) verlangt radikalen Kurswechsel in der Agrarpolitik*

Hans Rudolf Herren



Dr.

Hans Rudolf Herren, geb. 1947, Schweizer Insektenforscher, Landwirtschafts- und Entwicklungsexperte, ist Präsident des Millennium Institute, Arlington, USA. Er ist zudem stellvertretender Vorsitzender des so genannten Weltagrarrats (International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development – IAASTD).

Die Nahrungsmittelkrise des Jahres 2008 hat gezeigt, dass die Grundnahrungsmittel knapp werden. Diese Entwicklung vorwegnehmend wurde auf Initiative der Weltbank und der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation im Jahr 2004 der aus 400 Wissenschaftlern bestehende ›Weltagrarrat‹ (IAASTD) eingerichtet. Der Artikel skizziert die Entstehungsgeschichte und Struktur dieses einzigartigen Forschungsgremiums und fasst die wesentlichen Schlussfolgerungen seines Berichts zusammen. Fazit ist, dass die Agrarpolitik radikal neu ausgerichtet werden muss, sollen zukünftige Nahrungsmittelkrisen verhindert werden.

In den letzten zehn Jahren hat eine Reihe von Krisen die Welt erschüttert: Dabei ging es um Wasser, Klima, Umwelt, Artenvielfalt, Nahrungsmittel, Finanzen und Kredite. Was den meisten Menschen und vor allem die meisten Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft nicht erkennen, ist, dass alle diese Krisen eng miteinander zusammenhängen. Statt auf einer breiten Informationsgrundlage nachhaltige Beschlüsse zu fassen, wird oftmals nur kurzfristiges Krisenmanagement betrieben, in der Hoffnung, es werde schon irgendwie besser werden.

Doch vieles wird nicht von allein besser. Was die Nahrungsmittel weltweit betrifft, ist erwiesen, dass die zum Überleben wichtigen Grundnahrungsmittel langsam knapp werden. Dies hat vor allem drei Gründe: **1.** Immer mehr Ackerflächen dienen dem Anbau von Futterpflanzen zur Fleischproduktion oder von Pflanzen für Biotreibstoffe und werden durch Übernutzung oder Überdüngung zerstört. **2.** Der Klimawandel und daraus folgende Dürren und Fluten lassen Getreideernten einbrechen. **3.** Die Nahrungsmittelkrise wird von Spekulanten ausgenutzt.

Die Opfer sind einmal mehr die Ärmsten dieser Welt. Eigentlich gäbe es genug Nahrung. Aber die Ärmsten können sich die Grundnahrungsmittel nicht mehr leisten. Nachdem die Preise lange Zeit relativ stabil geblieben sind, steigen sie seit drei Jahren stark an: Mais, Weizen und Reis wurden um 180 Prozent teurer. In den Monaten Januar und Februar 2008 explodierten die Preise geradezu. In den Industrieländern merken die Menschen nicht viel davon, geben sie doch weniger als ein Zehntel ihres Einkommens für Nahrungsmittel aus. In Bangladesch sind es bei einer Durchschnittsfamilie jedoch 80 Prozent. Für die rund zwei Milliarden Menschen, die am Rande des Existenzminimums leben, ist diese Entwicklung lebensbedrohlich. Inzwischen betrifft der Hunger rund

eine Milliarde Menschen. Kleinbauern, deren Existenz durch den weltweiten Agrarhandel und eine verfehlte Landwirtschaftspolitik zerstört wurde, fliehen in die Städte. Heute, wo die Nahrungsmittelimporte schlagartig teuer geworden sind, fehlen zur lokalen Produktion Landwirte und Investitionsmittel. Auch die höheren Preise für Saatgut und Dünger können sich immer weniger Kleinbauern leisten. Teure Energie und steigende Transportkosten, aber auch international agierende Spekulanten haben einen großen Anteil an der gegenwärtigen Nahrungsmittelkrise.

Vor diesem Hintergrund kommt dem im April 2008 erschienenen ersten Weltagrarratbericht unter der Ägide des so genannten **Weltagrarrats (International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development – IAASTD)** eine große Bedeutung zu. Über 400 Wissenschaftler und Experten aus 110 Ländern haben in den vergangenen drei Jahren daran gearbeitet. Der Bericht ist Ende Januar 2009 in Buchform erschienen und besteht aus sieben Teilberichten (siehe Kasten, S. 63). Auf der Regierungskonferenz des IAASTD in Johannesburg im April 2008 haben 58 Staaten den Bericht angenommen. Heute sind es bereits 60 Staaten. Weitere Staaten, darunter Deutschland, haben ihre Absicht bekundet, den Bericht anzunehmen.

Der IAASTD

Ins Rollen gebracht wurde das gesamte Projekt durch die Weltbank und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO). Sie leiteten im August 2002 einen globalen Konsultationsprozess ein. Ziel dieses Prozesses war herauszufinden, ob eine internationale Bestandsaufnahme und Bewertung des weltweit zur Verfügung stehenden traditionellen wie akademischen Wissens und der Technologie im Bereich der Landwirtschaft (Agricultural Knowledge, Science and Technology – AKST) erforderlich war. Diese Idee kam bei Beratungen der Weltbank mit dem Privatsektor und nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) auf. Im Laufe des Jahres 2003 fanden elf weitere Beratungen statt, an denen mehr als 800 Vertreter aller relevanter Interessensgruppen, wie Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft, teilnahmen. Sie wurden koordiniert von einem aus Vertretern dieser Gruppen besetzten Lenkungsausschuss. Als Ergebnis dieser Beratungen empfahl der Lenkungsausschuss, eine Bewertung der Rolle von AKST bei der Reduzierung von Hunger und

Armut, der Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum und der Förderung ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltiger Entwicklung vorzunehmen.

Das Konzept einer internationalen Bewertung der Agrarwissenschaft und -technologie für die Entwicklung (International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development – IAASTD) wurde als ein zwischenstaatlicher Prozess verstanden, der viele Themen, viele Regionen und viele Zeitspannen abdecken sollte. Koordiniert werden sollte er von einem Vorstand, der aus den Vertretern der relevanten Interessengruppen besteht. Zu den sieben beteiligten Organisationen gehören, neben den Initiatoren Weltbank und FAO, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, die UNESCO, die Globale Umweltfazilität und die Weltgesundheitsorganisation.

Die Struktur

1. Die Regierungskonferenz

Die Regierungskonferenz (Plenary) ist das Entscheidungsgremium und besteht aus den Vertretern von Mitgliedstaaten der sieben, am Prozess beteiligten Organisationen. Auf der ersten Regierungskonferenz in Nairobi (30. August bis 3. September 2004) beschlossen die Regierungen, den IAASTD einzusetzen. Auf der zweiten Regierungskonferenz in Johannesburg (7. bis 14. April 2008) wurden der Synthesericht und die ›Global Summary for Decision Makers‹ Zeile für Zeile von den 58 Staaten genehmigt. Die fünf Regionalberichte wurden von den Vertretern der jeweiligen Staaten angenommen.

2. Der Vorstand

Die Organisationsstruktur des IAASTD ähnelt der des so genannten Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC). Die Zusammensetzung des Koordinationsgremiums, des IAASTD-Vorstands (Bureau), wurde auf der Regierungskonferenz in Nairobi festgelegt. Demnach besteht er aus 30 Regierungsvertretern (geografisch ausgewogen), 30 Vertretern der Zivilgesellschaft (Unternehmen, Industrieverbände, NGOs und Verbraucherinitiativen) sowie Vertretern von sieben internationalen Organisationen. Damit soll sichergestellt werden, dass Prozess und Ergebnisse von allen Beteiligten mitgetragen werden.

3. Die Experten

Aus der Vielzahl an internationalen Experten, die von den verschiedenen Interessengruppen vorgeschlagen worden waren, wurden vom Vorstand rund 400 ausgewählt. Diese Experten arbeiteten in ihrer persönlichen Eigenschaft und nicht im Auftrag einer bestimmten Interessengruppe. Weitere Personen, Organisationen und Regierungen waren am Gutachterverfahren beteiligt.

Der Bericht des IAASTD

›Agriculture at a Crossroads‹

- Global Summary for Decision Makers
- Volume I: Central and West Asia and North Africa
- Volume II: East and South Asia and the Pacific
- Volume III: Latin America and the Caribbean
- Volume IV: North America and Europe
- Volume V: Sub-Saharan Africa
- Synthesis Report

Island Press: Washington, D.C. 2009; Quelle: <http://www.islandpress.com/content/affiliates.php?pid=187>

Das Mandat

Auf der Regierungskonferenz in Nairobi wurden die Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele des IAASTD einstimmig angenommen. Sie stehen im Einklang mit einigen der UN-Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs):

1. Die Verringerung von Hunger und Armut;
2. Die Verbesserung der Lebensgrundlagen in ländlichen Gebieten und der Gesundheit der Menschen;
3. Die Förderung einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich gerechten und nachhaltigen Entwicklung.

Diese Ziele zu erreichen, setzt voraus, dass die Multifunktionalität der Landwirtschaft anerkannt wird: Die große Herausforderung besteht darin, diese Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele bei gleichzeitiger Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion zu erreichen. Sollen diese Ziele erreicht werden, muss ferner berücksichtigt werden, dass sich die Welt schnell und dramatisch wandelt. Kennzeichen dieses Wandels sind: Urbanisierung, wachsende Ungleichheit, Migration, Globalisierung, sich ändernde Konsumgewohnheiten, Klimawandel, Umweltzerstörung, der Trend zu Biotreibstoffen und eine wachsende Weltbevölkerung. Diese Faktoren beeinträchtigen die lokale und globale Nahrungsmittelsicherheit und setzen die Produktionsleistung und die Ökosysteme unter Druck. In einem Welthandelssystem, in dem es andere konkurrierenden Nutzungen von Land und natürlichen Ressourcen gibt, entstehen so neue, nie da gewesene Herausforderungen für die Bereitstellung von Nahrungsmitteln. Mit den Mitteln der Agrarwissenschaft und -technologie allein sind diese Probleme nicht zu lösen, da sie durch komplexe politische und soziale Dynamiken hervorgerufen wurden. Doch sie können einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele leisten. Nie zuvor war es wichtiger für die Welt, in diesem Bereich Wissenschaft und Technologie zu nutzen und zu fördern.

* Dieser Beitrag beruht in Teilen auf dem Bericht des IAASTD.

** Näheres dazu auf der Homepage des IAASTD: <http://www.assessment.org/>

Der IAASTD ist als zwischenstaatlicher Prozess zu verstehen, an dem sich unter anderem die Weltbank, FAO und WHO beteiligen.

Die große Herausforderung besteht darin, die Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele bei gleichzeitiger Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion zu erreichen.

Der IAASTD ist politisch relevant, aber er schreibt keine Politik vor. Er wird es den Entscheidungsträgern ermöglichen, bei Themen, die sonst isoliert betrachtet werden, auf einer breiteren Erkenntnisgrundlage ihre Politikentscheidungen zu treffen.

Mit dem Schwerpunkt auf die Verringerung des Hungers und der Armut sowie der Existenzsicherung konzentriert sich der IAASTD-Bericht insbesondere darauf, die Agrarwissenschaft und -technologie so auszurichten, dass die Situation der armen ländlichen Bevölkerung, vor allem der Kleinbauern und Landarbeiter verbessert wird. Er spricht Fragen an, die für die Planung politischer und administrativer Maßnahmen bedeutsam sind. Er gibt Entscheidungsträgern Informationen an die Hand und stellt konträre Ansichten über strittige Fragen einander gegenüber. Dazu gehören die ökologischen Folgen erhöhter Produktivität, ökologische und gesundheitliche Auswirkungen genmanipulierter Pflanzen, die Folgen des Ausbaus der Bioenergie auf die Umwelt und auf die langfristige Verfügbarkeit sowie den Preis von Nahrungsmitteln oder die Auswirkungen des Klimawandels auf die landwirtschaftliche Produktion.

Der Vorstand war sich jedoch einig, dass die Bewertung über die engen Grenzen der Wissenschaft und der Technologie hinausgehen müsse und auch anderes relevantes Wissen einbeziehen sollte (etwa das Wissen von Agrarproduzenten und Verbrauchern). Außerdem sollte die Rolle von Institutionen, Organisationen, Governance-Strukturen, Märkten und Handel bewertet werden.

Der IAASTD spricht sich nicht für eine bestimmte Politik aus. Er untersucht und bewertet lediglich die für die Agrarwissenschaft und -technologie wichtigsten Fragen und weist auf eine Reihe von Optionen für entsprechende Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele hin. Der IAASTD ist politisch relevant, aber er schreibt keine Politik vor. Er führt wissenschaftliche Informationen aus einer Reihe von Themen zusammen, die sich auf einander beziehen, aber oft unabhängig voneinander behandelt werden, wie Landwirtschaft, Armut, Hunger, Gesundheit, natürliche Ressourcen, Umwelt, Entwicklung und Innovation. Der IAASTD wird es den Entscheidungsträgern ermöglichen, bei Themen, die sonst isoliert betrachtet werden, auf einer breiteren Erkenntnisgrundlage ihre Politikentscheidungen zu treffen. Erkenntnisse aus der Untersuchung der Vergangenheit (in der Regel die letzten 50 Jahre) und eine Analyse möglicher künftiger Entwicklungen bis zum Jahr 2050 bilden die Grundlage für die Bewertung der Optionen für neue Maßnahmen in Wissenschaft, Technologie, Ausbildung, Institutionen, Politik und Investitionen.

Der IAASTD arbeitet in einem offenen, transparenten, repräsentativen und legitimierten Prozess. Er arbeitet auf der Grundlage von wissenschaftlichen Erkenntnissen, zeigt Optionen auf, gibt aber keine Empfehlungen. Er bewertet verschiedene lokale, regionale und globale Perspektiven; präsentiert verschiedene Ansichten, dabei berücksichtigend, dass es aufgrund unterschiedlicher Weltanschauungen mehr

als eine Interpretation der gleichen Ergebnisse geben kann. Er identifiziert die wichtigsten wissenschaftlichen Unsicherheiten und Bereiche, auf die sich die Forschung in Zukunft konzentrieren kann, um die Entwicklungs- der Nachhaltigkeitsziele zu fördern.

Der IAASTD-Bericht hat fünf Ziele:

1. Er bewertet die Erzeugung, den Zugang, die Verbreitung und Nutzung der öffentlich und privat betriebenen Agrarwissenschaft und -technologie in Bezug auf die Ziele, unter Einbeziehung lokalen, traditionellen und offiziellen Wissens.
2. Er analysiert bestehende und neue Technologien, Verfahren, Politiken und Institutionen sowie ihre Auswirkungen auf die Ziele.
3. Er liefert Informationen für Entscheidungsträger in verschiedenen zivilgesellschaftlichen, privaten und staatlichen Organisationen über Möglichkeiten zur Verbesserung der Politiken, Praktiken, institutionellen und organisatorischen Vorkehrungen, um mit der Agrarwissenschaft und -technologie die Ziele zu erreichen.
4. Er bringt eine Reihe von Interessengruppen (Regierungen, internationale Organisationen, Forschungseinrichtungen, Verbraucher, NGOs und Privatwirtschaft), die sich im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung engagieren, zusammen, damit sie ihre Erfahrungen, Ansichten, Visionen und ihr Verständnis in Bezug auf die Zukunft auszutauschen können.
5. Er identifiziert Optionen für die Zukunft öffentlicher und privater Investitionen in die Agrarwissenschaft und -technologie.

Der Arbeitsprozess

Der Entwurf des IAASTD-Berichts wurde in zwei Durchläufen von Regierungen, Organisationen und Einzelpersonen begutachtet. Diese Entwürfe wurden auf einer für jeden zugänglichen Internetseite eingestellt und konnten kommentiert werden. Die Autoren überarbeiteten die Entwürfe auf der Grundlage dieser Kommentare. Eines der schwierigsten Themen, mit denen sich die Autoren befassen mussten, war die Kritik, dass der Bericht zu negativ sei. In einer wissenschaftlichen Studie, die auf empirischen Beweisen beruht, ist mit solch einem Vorwurf immer schwer umzugehen, weil man Kriterien braucht, die festlegen, ob etwas positiv oder negativ ist. Ein weiteres Problem war, wie man mit Kommentaren umgeht, die sich widersprechen. Dass es in Anbetracht der großen Bandbreite der Interessen höchst unterschiedliche Ansichten gab, war nicht verwunderlich. Eine der wichtigsten Erkenntnisse des IAASTD ist daher, dass es vielfältige und widersprüchliche Interpretationen der Vergangenheit und aktueller Ereignisse gibt, die anerkannt und respektiert werden müssen.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse des IAASTD ist, dass es vielfältige und widersprüchliche Interpretationen gibt, die anerkannt und respektiert werden müssen.

Der Bericht

Die Kernaussage des IAASTD-Berichts ist: Um die Weltbevölkerung über viele künftige Generationen hinweg, ausreichend zu ernähren und gesund zu halten, um den Teufelskreis von Hunger und Armut zu durchbrechen, um den ländlichen Raum zu erhalten und mehr Gleichheit zu erreichen, muss in der Landwirtschaft ein neuer Kurs eingeschlagen werden. Die heutigen Anbau-Praktiken, -Methoden und -Ziele müssen in allen Aspekten hinterfragt werden und durch schon erarbeitete sowie neue Nachhaltigkeitsansätze ersetzt und umgehend angewandt werden. Mit anderen Worten: es muss ein Kurswechsel in der Landwirtschaft vorgenommen werden, unterstützt von neuer, und vor allem dem Kleinbauern angepasster und von ihm mitbestimmter Forschung.

Wie der Bericht erläutert, werden bald die Probleme vor allem in den Entwicklungsländern zutage treten, doch nicht nur dort. Die Landwirtschaft braucht dringend Unterstützung durch Forschung, Ausbildung sowie den Zugang zu Informationen. Doch die Budgets hierfür sind in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker geschrumpft. Die Nahrungsmittel sind sehr ungleich zwischen Nord und Süd verteilt – mit gravierenden Folgen für beide Seiten: Fettleibigkeit und Diabetes in den Industrieländern – Hunger und Unterernährung in den Entwicklungsländern. Und die Situation wird sich in Zukunft noch verschärfen:

1. durch massive Veränderungen des Klimas;
 2. eine abnehmende Fruchtbarkeit der Böden, sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern (jedoch aus unterschiedlichen Gründen);
 3. eine wachsende Weltbevölkerung und
 4. steigende Energiepreise (Verteuerung der Inputs).
- Die eng zusammenhängenden Probleme können nur gelöst werden, wenn die Weltgemeinschaft nicht die Auswirkungen, sondern die Ursachen angeht. Der Weltagarrat warnt davor, bei der Bandbreite an Problemen auf eine Patentlösung zu setzen und empfiehlt, mit verschiedenen Lösungsansätzen zu arbeiten.

Eine weitere Erkenntnis des Berichts ist: Die Bauern können unsere Welt ernähren. Doch dazu müssen die Voraussetzungen (wieder) geschaffen werden. Sie müssen ermutigt und unterstützt werden, lokal und ökologisch zu produzieren. Dazu braucht es in manchen Ländern eine gerechtere Aufteilung des Grundbesitzes und global gerechtere Handelsbedingungen. Hier ist die Politik gefordert. Der IAASTD-Bericht weist auch auf die wichtige Rolle der Frauen sowie der Klein- und Familienbetriebe in der Landwirtschaft hin. Den Frauen fehlt es an angemessenen Arbeitsbedingungen, Zugang zu Produktionsmitteln sowie Ausbildung. Zudem mangelt es an einer angemessenen Mechanisierung der Landwirtschaft in armen Ländern. Würden diese Defizite beseitigt, würde dies eine Steigerung und Sicherung der Produkti-

vität auf lokaler Ebene erlauben und zugleich die Artenvielfalt erhalten. Keine Lösung ist hingegen der großflächige Einsatz von Pestiziden oder genmanipulierten Pflanzen. Im Gegenteil: fundierte Untersuchungen zeigen, dass dieser Weg genau das Gegenteil dessen bewirkt, was man erreichen möchte. Je kleiner die Artenvielfalt, desto größer das Risiko von Krankheiten, die sich ungehemmt ausbreiten können.

Deshalb fordert der IAASTD-Bericht einen sorgsameren Umgang mit den Böden und eine Rückkehr zu einer sozialen und ökologischen Landwirtschaft, in der die Bauern ihre Böden Jahr für Jahr fruchtbarer machen. Wichtig ist zudem, dass sie ihr eigenes Saatgut verwenden können. Nur so wird die Artenvielfalt gewahrt. Wenn es nicht gelingt, die kostbaren Ackerböden zu erhalten und vor Erosion zu schützen, dann nützen auch neue genmanipulierte Pflanzen und die modernste Biotechnologie nichts. Obgleich all dies wissenschaftlich belegt ist, haben längst nicht alle die Dringlichkeit des Problems verstanden und manche Politiker und Wissenschaftler versuchen immer noch, die Probleme kleinzureden.

Im Bericht wird ferner darauf hingewiesen, dass der freie Handel so gestaltet werden muss, dass er den Kleinbauern in den Entwicklungsländern nicht die Lebensgrundlage entzieht. Dies heißt konkret, dass die Entwicklungsländer ihre eigene Tarif- und Zollpolitik gestalten dürfen, um ihre Bauern vor unfairen Nahrungsmittelimporten (Dumping) zu schützen.

Aussichten

Was könnten die nächsten Schritte des IAASTD sein? In manchen Gremien wird die Frage nach einem dem Weltklimarat ähnlichen Weltrat für Landwirtschaft und Ernährung gestellt. Doch den gibt es eigentlich bereits: den IAASTD. Nun geht es darum, die Ernungenschaften und Erfahrungen der letzten vier Jahren in eine ständige Organisation oder Sekretariat zu überführen und damit zu festigen. Es gibt bereits verschiedene Überlegungen, und eine Studie wurde in Auftrag gegeben, um einen Vorschlag auszuarbeiten, der dem IAASTD-Vorstand zur Begutachtung vorgelegt werden soll. Die Hauptfrage wird sein, in welcher Form der IAASTD mit den bestehenden UN-Übereinkommen und ihren Sekretariaten verbunden werden kann und unter dem Dach welcher UN-Organisation der IAASTD seine Arbeit fortsetzen kann. In Frage kämen das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD), das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) oder das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD). Durch die Veröffentlichung der Berichte im Januar 2009 ist das Interesse gestiegen, dass das angefangene Werk weiter verbessert und vervollständigt wird. Daher bestehen gute Aussichten für eine dauerhafte Lösung für den IAASTD.

In der Landwirtschaft muss ein neuer Kurs eingeschlagen werden, um die Weltbevölkerung über viele künftige Generationen hinweg zu ernähren.

Der IAASTD-Bericht fordert einen sorgsameren Umgang mit den Böden und eine Rückkehr zu einer sozialen und ökologischen Landwirtschaft.

Das Recht auf Nahrung und die Nahrungsmittelkrise

Ein Menschenrechtsansatz kann den Hungernden helfen

Michael Windfuhr



Michael Windfuhr, geb. 1961, ist Leiter des Referats Menschenrechte des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. / Brot für die Welt in Stuttgart.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Nahrungsmittelkrise ist die Frage, welche Rolle den Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf Nahrung, bei der Bewältigung der Krise zukommt, von besonderer Bedeutung. Der vorliegende Beitrag macht deutlich, dass das Recht auf Nahrung Regierungen dazu verpflichtet, ihre Politikmaßnahmen stärker auf besonders betroffene Bevölkerungsgruppen auszurichten. Antworten auf die Krise dürfen deshalb nicht nur bei der Produktionsseite ansetzen, sondern müssen sicherstellen, dass die Ärmsten ausreichend Einkommen haben, um sich mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Der Beitrag beschreibt zudem, wie die Staatenpflichten des Rechts auf Nahrung im UN-System über die Jahre präzisiert wurden.

Die Zahl der Hungernden und Unterernährten hat sich im Laufe des Jahres 2008 um 109 Millionen Menschen deutlich erhöht, von 854 Millionen auf 963 Millionen.¹ Der Anstieg der Getreidepreise im Zuge des steigenden Ölpreises 2007/2008 hat dazu beigetragen, dass dem Thema Welternährung erneut internationale Aufmerksamkeit zuteil wurde.² Seit dem Welternährungsgipfel von Rom im Jahr 1996 hielt sich die Zahl der Hungernden in den Statistiken der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agricultural Organization – FAO) annähernd konstant bei 850 Millionen. Der Anstieg der Getreidepreise hat dann im Laufe des Jahres 2008 in den von Nahrungsmittelengpässen betroffenen Ländern zu blutigen Aufständen geführt, aber auch zu Nothilfe-Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft. Den Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung bis 2015 zu halbieren, wie es im ersten Ziel der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) vorgesehen ist, war bereits vor der Krise 2008 das Ziel, das am wenigsten umgesetzt wurde. Doch erst die akute Zuspitzung der Ernährungssituation hat dem Thema wieder die Aufmerksamkeit beschert, die es angesichts des Ausmaßes des Problems schon vorher verdient hätte.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage, welche Rolle den Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf angemessene Nahrung,³ bei der Bewältigung der Krise zukommt, von besonderer Bedeutung. Ist es hilfreich, über die Nahrungsmittelkrise und -problematik in Menschenrechtskategorien zu sprechen? Wenn ja, worin besteht der zusätzliche Nutzen? Auf der gemeinsamen Konferenz der Vereinten Nationen und der spanischen Regierung zur Welternährungs-

krise am 27. Januar 2009 in Madrid hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon gefordert, die bisherigen Bemühungen zur Bewältigung der Krise um einen eigenständigen Pfeiler zum Recht auf Nahrung zu ergänzen. Er bezog sich damit auf die zwei Pfeiler des Umfassenden Rahmenaktionsplans der Hochrangigen Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (High-level Task Force on the World Food Crisis – HLTF). Die Arbeitsgruppe hatte der Generalsekretär im Frühjahr 2008 eingesetzt, um eine konsistente und koordinierte Antwort des UN-Systems auf die Krise zu geben.⁴ Der erste Pfeiler umfasst Maßnahmen zur schnellen Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise und der zweite Pfeiler die eher längerfristigen Fördermaßnahmen für ländliche Entwicklung und landwirtschaftliche Produktion. In Madrid betonte Ban Ki-moon nun zusätzlich die Bedeutung verantwortlicher Regierungsführung und des Rechts auf Nahrung.⁵

Das Recht auf angemessene Nahrung und das Recht, frei von Hunger zu sein, sind anerkannte Menschenrechte. Sie sind Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard nach Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und nach Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt). Der Sozialpakt trat 1976 in Kraft und ist inzwischen von über 160 Staaten ratifiziert worden.

Eine zusätzliche Bekräftigung hat das Recht auf angemessene Nahrung durch den Welternährungsgipfel von Rom im Jahr 1996 im Zusammenhang mit der Arbeit der zuständigen UN-Sonderorganisation FAO bekommen. Die Abschlusserklärung des Gipfels von Rom beginnt mit einer Bekräftigung der Staaten, das Recht auf Nahrung umzusetzen.⁶ Im Aktionsplan von Rom wurde die FAO aufgefordert, in Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), eine präzise Beschreibung des Inhalts und der Staatenpflichten des Rechts auf Nahrung zu erarbeiten. In der Folge hat der CESCR im Jahr 1999 einen Rechtskommentar zum Recht auf Nahrung veröffentlicht, der seitdem Grundlage für die Interpretation des Rechtes ist.⁷

Ebenfalls im Jahr 1996 begannen zivilgesellschaftliche Organisationen, für die Verabschiedung eines zusätzlichen rechtlichen Instruments zu werben, um die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in der Staatenpraxis zu fördern. Die Idee wurde von der Nach-

folgekonzferenz zum Welternährungsgipfel 2002 aufgegriffen. Die Mitgliedstaaten der FAO setzten eine Arbeitsgruppe ein, die während eines zweijährigen Verhandlungsprozesses ›Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechtes auf angemessene Nahrung‹ ausgearbeitet hat. Diese wurden anschließend einstimmig von allen FAO-Mitgliedstaaten angenommen.⁸ Mit den Richtlinien liegt somit das erste zwischenstaatlich verabschiedete Dokument vor, das eine Anleitung der Umsetzung eines Rechtes des Sozialpakts enthält.

Wer hungert warum? Eine Hungertypologie

Wie wichtig die Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung sind, erklärt sich aus der spezifischen Problemlage der von Hunger und Unterernährung besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Arbeitsgruppe des Millennium-Projekts der Vereinten Nationen zum Thema Hunger (Hunger Task Force) hatte im Jahr 2004 eine Typologie des Hungers in der heutigen Welt vorgelegt.⁹ Demnach lebten von den 852 Millionen Hungernden im Jahr 2004 etwa 800 Millionen in Entwicklungsländern. Die genaue Analyse des Ausmaßes des Hungers in verschiedenen Teilen der Welt und bei verschiedenen Gruppen brachte Erstaunliches zutage: Hunger ist immer noch vorwiegend ein ländliches Phänomen. Knapp 80 Prozent aller Hungernden leben auf dem Land. Auch wenn die Zahl der in den Städten lebenden Armen in vielen Teilen der Welt aufgrund des rapiden Verstärkerungsprozesses schnell und nachhaltig steigen wird und besonders im Rahmen der aktuellen Welternährungskrise zugenommen hat, wird noch bis Mitte dieses Jahrhunderts die Mehrzahl der Hungernden auf dem Land leben. Die Hälfte aller Hungernden und Unterernährten leben in kleinbäuerlichen Familien. Obwohl diese Familien als Bauern Nahrungsmittel anbauen, können sie sich von dem, was sie ernten und verkaufen nicht ausreichend ernähren. Sie benötigen ein Einkommen aus der landwirtschaftlichen Produktion, um ausreichend Nahrungsmittel einkaufen und andere Dienstleistungen bezahlen zu können, wie Gesundheitsvorsorge und Bildung für die Familie. Theoretisch profitieren Bauernfamilien auch von steigenden Nahrungsmittelpreisen. Dennoch sind die meisten von ihnen gleichzeitig auch Verbraucher und müssen Nahrungsmittel hinzukaufen, da sie nur sehr wenige Produkte selbst herstellen. So sind die Nahrungsmittelkosten für die meisten Kleinbauern während der jüngsten Krise gestiegen, da sie Nettoeinkommensverluste hatten.

Um die prekäre Situation von kleinbäuerlichen Familien zu erklären, führt der Bericht der Arbeitsgruppe zum Thema Hunger von 2004 einen zusätzlichen Begriff ein. Gut zwei Drittel dieser Familien können als besonders marginalisiert bezeichnet wer-

den. Marginalisierung kann verschiedene Elemente beinhalten. Das verfügbare Land ist oft zu klein, wie beispielsweise in Südasien, wo viele Familien nur ›Ländereien‹ von weniger als einem halben Hektar besitzen. Die Höfe liegen oft in ökologisch ungünstigen Gebieten, an steilen Hängen, in Regionen, die leicht austrocknen, oder – wie etwa in Bangladesch – überschwemmt werden. Marginalisierung kann auch bedeuten, dass die Landtitel nicht abgesichert sind, die Bauernfamilien – gerade wenn ihnen Frauen vorstehen – keinen Zugang zu Krediten und damit auch nicht zu Saatgut haben. Fehlende Transportmittel und Infrastruktur machen die Familien oft von wenigen Zwischenhändlern abhängig. Eine landwirtschaftliche Beratung ist ohnehin nicht vorhanden. Für viele dieser benachteiligten Familien ist eine Kombination aus solchen Faktoren die Ursache dafür, dass sie sich als Bauern nicht von ihrem Land ernäh-

Obwohl die Familien als Bauern Nahrungsmittel anbauen, können sie sich von dem, was sie ernten und verkaufen nicht ausreichend ernähren.

¹ Vgl. FAO, Agriculture Key Player to Stop Degradation of Vital Ecosystems, Pressemitteilung, 25.4.2007, <http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2007/1000542/index.html> bzw. FAO, Number of Hungry People Rises to 963 Million, Pressemitteilung, 9.12.2008, <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/>

² Obwohl die statistischen Angaben zur Zahl der Hungernden vage sind, dienen sie dennoch als Trendangaben. Die neuesten Zahlen können dem jährlichen Bericht der FAO ›The State of Food Insecurity in the World‹ entnommen werden. Aktuelle Angaben von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und dem Welternährungsprogramm deuten darauf hin, dass die Zahl der Hungernden im Laufe des Jahres 2009 die Zahl von einer Milliarde Menschen erreichen könnte, vgl. Oxfam (Hrsg.), A Billion Hungry People, Oxford Briefing Paper 127, Januar 2009.

³ In diesem Beitrag steht der Begriff ›Recht auf Nahrung‹ auf für andere im Sprachgebrauch befindlichen Begriffe, wie ›Recht auf angemessene Nahrung‹, ›Recht auf ausreichende Nahrung‹, ›Recht auf ausreichende Ernährung‹. Im UN-Kontext wird ›Recht auf angemessene Nahrung‹ benutzt.

⁴ Der Umfassende Rahmenaktionsplan (Comprehensive Framework for Action – CFA) ist im Juli 2008 vorgelegt und im Juli und September 2008 in der UN-Generalversammlung diskutiert worden, <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>

⁵ Rede von Ban Ki-moon auf dem Hochrangigen Treffen für Nahrungsmittelsicherheit für alle, 27.1.2009, Madrid, http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=413

⁶ Rome Declaration on World Food Security, Rom 1996, Abs. 1, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e000.HTM>

⁷ Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), UN-Dok. E/C.12/1999/5 v. 12.5.1999, <http://www.un.org/Depts/german/wiso/ec12-1999-5.pdf> oder Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die ›General Comments‹ zu den UN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 250–262.

⁸ Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, über: <http://www.fao.org/righttofood>

⁹ UN Millennium Project Task Force on Hunger, Halving Hunger: It Can Be Done, London 2005.



Ein Mitarbeiter des Welternährungsprogramms (WFP) verteilt im Februar 2009 Lebensmittelrationen an Bewohner im Flüchtlingslager für Binnenvertriebene in Kibati, Demokratische Republik Kongo.

UN-Foto: Marie Frechon

ren können. Diese Familien sind zudem hochgradig anfällig für äußere Einflüsse: Wetterunregelmäßigkeiten oder erhöhter Importdruck – beispielsweise durch subventionierten Überschussweizen der Europäischen Union im westlichen Afrika – können schnell dazu beitragen, dass die Produktion oder ihr späterer Verkauf gefährdet sind.

Weitere 22 Prozent der Hungernden und Unterernährten gehören zu Familien, die kein eigenes Land besitzen und meist als Landarbeiter von saisonalen Einkommen leben. Acht Prozent dieser hungernden Bevölkerung sind Nomaden, die von der Fischerei oder der Nutzung der Wälder leben. Gerade der hohe Anteil an landlosen Familien, insbesondere in Indien und Lateinamerika, verdeutlicht, dass zur Verbesserung der Situation einerseits Maßnahmen wichtig sind, die diesen Menschen Zugang zu Ressourcen geben, wie die Verteilung von ungenutzten Ländereien im Rahmen von Agrarreformen. Andererseits kommt der Frage eine große Bedeutung zu, wie weitere Arbeitsplätze in ländlichen Regionen geschaffen werden beziehungsweise die Einkommen in dem Bereich stabilisiert werden können. Gerade im landwirtschaftsnahen Bereich der Verarbeitung und des Handels von lokal erzeugten Nahrungsmitteln könnten zahlreiche Arbeitsplätze entstehen.

Falsche Landwirtschaftspolitik

Jede wirkungsvolle Strategie zur Senkung der Zahl der Hungernden und Unterernährten muss deshalb mit Maßnahmen beginnen, die die Zugangsprobleme dieser Gruppen und die Diskriminierungs- und Marginalisierungstatbestände verringern helfen. Die Stärke eines Menschenrechtsansatzes liegt gerade darin, den Fokus auf die Rechtsposition besonders Benachteiligter zu richten und staatliche Rechenschaftspflicht

gegenüber diesen Gruppen einzufordern. Die Marginalisierung der betroffenen Gruppen ist vor allem eine politische Marginalisierung. Hier Mechanismen der Überprüfung staatlichen Handelns einzuführen, um die staatliche Rechenschaftspflicht zu erhöhen, stellt eine ausgesprochen sinnvolle Strategieempfehlung dar. An dieser Stelle setzen die Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung an, als Referenzdokument für verantwortliche Regierungsführung in diesem Bereich.

Es sind in erster Linie diese oben genannten Gruppen, die in der bisherigen Landwirtschaftspolitik systematisch vernachlässigt wurden. Der Hintergrundbericht der UN-Millenniums-Arbeitsgruppe zum Thema Hunger weist auf diesen Zusammenhang hin.¹⁰ Zu lange habe sich die internationale und nationale Agrarforschung nur um landwirtschaftlich begünstigte Gebiete gekümmert, dort wo Bewässerung auf guten Böden möglich ist.¹¹ Agrarpolitische Förderprogramme und Agrarberatung waren meist auf jene begünstigten Gebiete oder auf wenige zentrale Exportprodukte, wie Bananen, Kaffee oder Kakao, ausgerichtet. Parallel dazu gingen während der letzten drei Jahrzehnte die Investitionen in ländliche Entwicklung und Agrarentwicklung in Entwicklungsländern zurück. Die Agrarhaushalte vieler Entwicklungsländer sanken zwischen 1995 und 2005 um die Hälfte. Der Anteil der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) für die Förderung der Landwirtschaft sank von 18 Prozent im Jahr 1978 auf einen historischen Tiefstand von drei Prozent im Jahr 2007.¹² Es ist erstaunlich, dass die seit dem Welternährungsgipfel 1996 sogar leicht steigende Zahl von Hungernden lange nicht als Krise wahrgenommen wurde. Erst als die Krise durch den starken Preisanstieg für Nahrungsmittel in den Städten spürbar wurde, wurde sie zu einem neuen globalen Thema.

Die aktuelle Nahrungsmittelkrise ist nicht auf einzelne dramatische Ereignisse zurückzuführen, sondern auf eine Reihe kulminierender langfristiger Trends. Dazu zählen: die gestiegene Nachfrage durch steigenden Wohlstand in den asiatischen Schwellenländern, die Nutzung von Agrarrohstoffen als Biotreibstoffe. Aber auch Veränderungen auf der Angebotsseite haben zu der gegenwärtigen Situation beigetragen. Dazu zählen: die Vernichtung fruchtbarer Böden und Küstenebenen durch schnell wachsende Großstädte oder klimabedingte Veränderungen, wie der mehrjährige Ausfall Australiens als Agrarexporteur. Ein maßgeblicher Grund ist zudem, dass die stetig zurückgehenden öffentlichen und privaten Investitionen in den ländlichen Raum zu einer Unterfinanzierung im Agrarbereich in vielen ländlichen Regionen geführt haben, mit der Folge kaum noch wachsender Erträge. Gleichzeitig steigen nun, bedingt durch die hohen Ölpreise, die Kosten für Agrarinputs, wie Düngemittel. Gute Ernteprognozen in einigen Schlüsseländern für Getreide haben inzwi-

Es ist erstaunlich, dass die seit dem Welternährungsgipfel 1996 sogar leicht steigende Zahl von Hungernden lange nicht als Krise wahrgenommen wurde.

schen zwar wieder zu einer leichten Beruhigung der Agrarmärkte geführt, dennoch bleibt die Prognose eher düster: Die Preise werden mittel- bis langfristig auf hohem Niveau bleiben.

Positiv ist, dass in verschiedenen Ländern inzwischen eine Trendwende zugunsten ländlicher Entwicklung zu beobachten ist. Im Jahr 2003 hatten die afrikanischen Regierungen bei einem Treffen der Afrikanischen Union in Maputo beschlossen, die Haushaltsausgaben für ländliche Entwicklung auf zehn Prozent der verfügbaren Haushaltsmittel zu steigern. Noch sind viele Länder weit von diesem Ziel entfernt, aber einige, wie Benin oder Mali, haben inzwischen die Zehn-Prozent-Hürde überschritten. Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit kommt es zu Veränderungen. Die Geber haben eine ›Globale Geber-Plattform für Ländliche Entwicklung‹ gegründet, die mithelfen soll, für verstärkte Investitionen in ländliche Regionen zu werben und Vorschläge zu erarbeiten, wie das Geld am besten ausgegeben werden soll. Die Weltbank hat ihren Weltentwicklungsbericht 2008 dem Thema Agrarentwicklung gewidmet. Auf der Hochrangigen Konferenz zur Ernährungssicherheit im Juni 2008 in Rom machte Heidemarie Wieczorek-Zeul, die deutsche Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Zusage, durch Umschichtungen im Haushalt ihres Ministeriums 500 Millionen Euro für ländliche Entwicklung zusätzlich bereitzustellen. Es wäre dennoch verfrüht, bereits von einer wirklichen Trendwende hin zu einer verstärkten Berücksichtigung ländlicher Entwicklung in der nationalen wie internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen. Die gemachten Versprechungen müssen zu nächst erfüllt werden. Doch deuten die politischen Stellungnahmen vieler Akteure der letzten Monate darauf hin, dass ländliche Entwicklung und Hungerbekämpfung wieder ein stärkeres Gewicht in der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik erhalten.

Das Recht auf Nahrung im Völkerrecht

Durch die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 des CESCR und die Freiwilligen Leitlinien ist es gelungen, die rechtliche Norm und die Staatenpflichten zum Recht auf Nahrung (siehe Kasten, S. 70) präzise zu definieren.¹³ Seit dem Jahr 2000 gibt es zudem einen Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über das Recht auf Nahrung, der in zahlreichen Missionen und in seinen regelmäßigen Berichten an den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung zur Klärung vieler Details beim Verständnis des Rechts auf Nahrung beigetragen hat.¹⁴

Das Recht auf Nahrung verpflichtet Staaten, keine Maßnahmen zu ergreifen, die zu Hunger führen und ihre eigene Politik, ihre eigenen Haushaltsmittel auf die besonders Betroffenen zu konzentrieren. Die-

se müssen gleichzeitig Partizipations- und Beschwerderechte erhalten. Das Recht auf Nahrung hilft, Regierungen bei der Ausübung ihrer nationalen wie internationalen Politik zur Rechenschaft zu ziehen. Von Vorteil ist es zusätzlich, dass es in Zukunft ein individuelles Beschwerdeverfahren zum Sozialpakt geben wird. Der Text des entsprechenden Fakultativprotokolls wurde am 10. Dezember 2008 in der Generalversammlung verabschiedet. Ab Herbst dieses Jahres können Vertragsstaaten das Protokoll ratifizieren.¹⁵

Die Freiwilligen Leitlinien dienen zudem für verschiedene Politikbereiche als präzise Beschreibungen von Rahmenbedingungen und Anforderungen an staatliche Politik. Damit liegt eine Definition vor, was von Regierungen auf rechtsstaatlicher Ebene (Stichwort: gute Regierungsführung) hinsichtlich des Rechts auf Nahrung zu erwarten ist.

Eine Stärke der Freiwilligen Leitlinien liegt darin, eine nationale Strategie in fünf Schritten zur Umsetzung des Rechts anzubieten.

1. Schritt: Regierungen werden aufgefordert, die besonders betroffenen Gruppen zu identifizieren.
2. Schritt: Sie sollen sicherstellen, dass relevante gesetzliche Regelungen zum Schutz und zur Förderung dieser besonders betroffenen Gruppen überprüft und, wo nötig, ergänzt werden.
3. Schritt: Die Regierungen sollen für jede dieser Gruppen eigenständige Politik- und Fördermaßnahmen ergreifen.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Diese Erkenntnis wird vom im Jahr 2008 erschienenen Bericht des ›Weltagrarrats‹ (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development – IAASTD) unterstützt. Beim IAASTD handelt es sich um ein Forschungsvorhaben von über 400 beteiligten Wissenschaftlern, das von der FAO, der Weltbank und verschiedenen Regierungen in Auftrag gegeben wurde. Näheres dazu: Hans Rudolf Herren, Zurück zur Natur, in diesem Heft, S. 62–65 und auf der Homepage des IAASTD: <http://www.agassessment.org>

¹² Angaben aus dem Umfassenden Rahmenaktionsplan, a.a.O. (Anm. 4), S.1, Fußnote 4.

¹³ Einen guten Überblick über den Stand der Forschung gibt das zweibändige Werk von Wenche Barth Eide/Uwe Kracht (Eds.), *Food and Human Rights in Development*, Oxford 2007.

¹⁴ Das Mandat wurde bis 2008 acht Jahre lang durch den Schweizer Jean Ziegler wahrgenommen und seitdem durch den Belgier Olivier de Schutter. Die Berichte der beiden Berichterstatter sind im Internet zu finden unter: <http://www.righttofood.org> sowie beim OHCHR, <http://www.ohchr.org>

¹⁵ Zehn Staaten müssen das Fakultativprotokoll ratifizieren, damit es in Kraft treten kann. Dann können Personen aus den Vertragsstaaten Individualbeschwerden beim CESCR einreichen, falls sie auch nach Durchlaufen des nationalen Rechtswegs nicht zu ihrem Recht gekommen sind. Ausführlicher dazu: Valentin Aichele, Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, in diesem Heft, S. 72–78.

Positiv ist, dass in verschiedenen Ländern inzwischen eine Trendwende zugunsten ländlicher Entwicklung zu beobachten ist.

Eine Stärke der Freiwilligen Leitlinien liegt darin, eine nationale Strategie in fünf Schritten zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung anzubieten.

Das Recht auf angemessene Nahrung

■ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)

Art. 11 Abs. 1

»Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.«

Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/IntSozialpakt.pdf>

■ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (1999)

Abs. 6

»Das Recht auf angemessene Nahrung ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat. Das Recht auf angemessene Nahrung darf daher nicht eng oder restriktiv im Sinne einer Mindestration an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen ausgelegt werden (...)«.

UN-Dok. E/C.12/1999/5 v. 12.5.1999; Quelle: <http://www.un.org/Depts/german/wiso/ect12-1999-5.pdf>

4. Schritt: Die Regierungen werden aufgefordert, eine aussagekräftige Überprüfung der Ergebnisse ihrer Politikmaßnahmen durchzuführen.
5. Schritt: Ausführlich beschreiben die Leitlinien dann in welcher Weise Überwachungs- und Beschwerdemöglichkeiten für diese Gruppen geschaffen oder verbessert werden können.

Durch die Anwendung einer solchen mehrstufigen Umsetzungsstrategie sollte es möglich sein, Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Leitlinien stellen den Bezug zu den grundlegenden Menschenrechten her, die bei der Umsetzung aller staatlichen Maßnahmen beachtet werden sollten und die nicht spezifisch für das Recht auf Nahrung sind. Dazu gehören die Grundsätze der Transparenz und Partizipation für Informations-, Entscheidungs- und Überwachungsverfahren ebenso wie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung.

Ein Menschenrechtsansatz baut auf individuellen Rechtsansprüchen auf. Diese setzen staatlicher Politik Grenzen. Menschenrechte können nicht einfach verletzt werden, um andere Ziele zu erreichen. Ein Staudammprojekt mag energie- oder wasserpolitisch ausgesprochen wichtig für ein Land sein. Dennoch erlaubt die Bedeutung des Projekts nicht, Zwangsumsiedlungen ohne ausreichende Entschädigungen durchzuführen. Ein Menschenrechtsansatz stärkt deshalb die Rechtsposition besonders marginalisierter Gruppen. In den Leitlinien werden unterschiedliche Politikfelder angesprochen. Dies trägt der Erkenntnis Rechnung, dass zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung mehr nötig ist als agrarpolitische Maßnahmen. Für die Einrichtung juristischer Beschwerde-

mechanismen, zur rechtlichen Absicherung von Land- und Pachtrechten ist beispielsweise das Justizministerium zuständig. Fragen der Nahrungsmittelsicherheit betreffen Verbraucherschutzanliegen. Wirtschaftspolitische Fragen sind ebenso angesprochen, wie die sozialpolitische Ausgestaltung von Transferleistungen und Netzen sozialer Absicherung. Eine weitere Stärke der Freiwilligen Leitlinien ist, dass für die verschiedenen Politikbereiche die wichtigsten Maßnahmen der Umsetzung beschrieben werden und dass keine Empfehlungen auf der Grundlage monokausaler Antworten gegeben werden. Dadurch sind die Leitlinien für verschiedene Ministerien von Bedeutung. Regierungen müssen allerdings sicherstellen, dass eines der Ministerien die Hauptverantwortung für die Umsetzung trägt.

Ein solch langer Text wie die Richtlinien (30 Seiten), in dem staatliche Maßnahmen in vielen verschiedenen Politikbereiche eingefordert werden, kann die Befürchtung wecken, dass die Umsetzung des Rechts auf Nahrung zusätzlicher finanzieller Ressourcen bedarf. Hier gilt es festzuhalten, dass der Sozialpakt die Staaten in Art. 2 tatsächlich zu mutigen, entschiedenen Schritten zur schrittweisen Umsetzung der Rechte des Paktes auffordert, aber nichts Unmögliches verlangt. Der Staat soll «unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten» Maßnahmen ergreifen. Allerdings – und dies wird in den Freiwilligen Leitlinien genau beschrieben, sollen die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden. Im Rahmen der nationalen Umsetzungsstrategie sollen die besonders betroffenen Gruppen bevorzugt erreicht und die Umsetzung auf sie ausgerichtet werden. Die Leitlinien machen zudem deutlich, dass viele wichtige Umsetzungsschritte des Rechts auf Nahrung keinen besonderen Einsatz von Mitteln verlangen, sondern sich auf Aktivitäten beziehen, die kostengünstig oder umsonst sind, wie eine bessere Ausgestaltung der Gesetzgebung oder das Unterlassen von Maßnahmen, die zu Menschenrechtsverletzungen führen.

Extraterritoriale Anwendung

Die Marginalisierung von Menschen wird in vielen Ländern durch politische Entscheidungen auf nationaler Ebene verursacht. Es gibt allerdings eine Reihe internationaler Rahmenbedingungen, die die Umsetzung des Rechts auf Nahrung direkt beeinflussen. Handelspolitischen Regeln gehören zu diesen Rahmenbedingungen. Viele arme Entwicklungsländer haben ihren Außenhandel weitestgehend liberalisiert, teilweise im Rahmen ihres Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO), vor allem aber im Zuge der Strukturanpassungsprogramme der neunziger Jahre. Dadurch erhalten sie kostengünstige Importe, die im Effekt zu sinkenden Preisen auf den lokalen Märkten führen und dadurch die Einnahmen von Kleinbauern auf ihren Heimatmärkten erheblich schmälern.

lern. Die wenigen staatlichen Institutionen, die es im ländlichen Raum früher noch gab, um Kleinbauern zu fördern, wie Veterinärdienste oder staatliche Wirtschaftsverbände, die die Ernte bei den Bauern abholten, wurden in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme abgewickelt oder privatisiert. Die Folge war, dass der Staat in ländlichen Regionen oft kaum noch in Erscheinung tritt. Eine private Saatgutversorgung über patentiertes Saatgut kann zusätzliche Abhängigkeiten schaffen und die Kosten für Agrarinputs langfristig steigen lassen. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern deshalb die aktive Unterstützung benachteiligter Produzenten, unter anderem mit Subventionen und einer entsprechenden handelspolitischen Absicherung. Unterstützung haben diese Forderungen zuletzt vom ›Weltagrarrat‹ erhalten. Die in diesem Forschungsprojekt versammelten Wissenschaftler sehen ein enormes Wachstumspotenzial für landwirtschaftliche Erträge, wenn insbesondere Kleinbauern gefördert werden. Diese Grundannahmen haben nicht unerheblich die Empfehlungen der Hochrangigen Arbeitsgruppe in ihrem Umfassenden Rahmenaktionsplan beeinflusst, stehen aber zum Teil im Widerspruch zu den dort formulierten handelspolitischen Empfehlungen.

Besonders problematisch bleibt vor dem Hintergrund offener Märkte im Süden der Einsatz von exportfördernden Subventionen in der Europäischen Union oder in den USA. Diese Subventionen zerstören direkt Absatzmärkte für Kleinbauern in Entwicklungsländern. NGOs haben immer wieder auf negative Auswirkungen grenzüberschreitender Politikmaßnahmen auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in anderen Ländern hingewiesen.¹⁶ Seit einigen Jahren fordern zivilgesellschaftliche Organisationen deshalb eine extraterritoriale Interpretation des Rechts auf Nahrung. Der UN-Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung hat in seinen Berichten 2006 und 2007 eine ähnliche Schlussfolgerung gezogen, die von einer wachsenden Zahl von Völkerrechtlern unterstützt wird.¹⁷

Resümee und Ausblick

Trotz der Verabschiedung der Freiwilligen Leitlinien stehen das ›mainstreaming‹ und die Anwendung des Rechts auf Nahrung noch am Anfang sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Der Reformprozess der FAO ist ein gutes Beispiel hierfür. Trotz der Verabschiedung der Leitlinien und der Arbeit einer eigenständigen Abteilung für das Recht auf Nahrung in der FAO gehört das Recht im aktuellen Reformprozess bislang nicht zu einer der Hauptprioritäten (strategic priorities) der FAO. Vielmehr wird es als eines von über 60 zu erreichenden Unterzielen eingestuft. Der Umfassende Rahmenaktionsplan kam ebenfalls zunächst ohne Verweis auf das Recht auf Nahrung aus. Erst Ban Ki-moon hat sich für eine

Veränderung stark gemacht, in dem er einen dritten Pfeiler für den Rahmenaktionsplan gefordert hat. Auch auf nationaler Ebene sind die Widerstände gegen eine Orientierung nationaler Agrarpolitik an den besonders benachteiligten Menschen groß. Alle bisherigen Empfänger staatlicher Subventionen fürchten ihre privilegierten Zugänge zu verlieren.

Agrarpolitisch wird dieser Streit oft zudem sehr ideologisch ausgetragen, als profunder Streit über die besten Konzepte zur Förderung ländlicher Entwicklung. Die Weltbank und auch die privaten Akteure wollen die Förderung vor allem auf wettbewerbsfähige bäuerliche Einheiten konzentrieren. Die Weltbank empfiehlt im neuen Weltentwicklungsbericht neben der Förderung konkurrenzfähiger Produzenten auch den Teil der Subsistenz-Landwirtschaft, der eine bessere Ressourcenausstattung hat, mit sozialen Transferprogrammen zu festigen. Die anderen Produzenten sollen aber die ländlichen Regionen verlassen. NGOs fordern demgegenüber gerade ein Ende der jahrzehntelangen Vernachlässigung ländlicher Regionen und von Klein- und Kleinstproduzenten. Es ist nicht wünschenswert, dass ein ständiger, zu ideologisch geführter Streit um die Konzepte eine angemessene Antwort auf die Welternährungssituation behindert. Die Förderung leistungsfähiger Einheiten sollte natürlich erfolgen und möglich sein.

Dennoch ist es wichtig, dass es zu einer klaren Ausrichtung der Hungerbekämpfung und der Förderung ländlicher Entwicklung auf besonders benachteiligte Gruppen kommt. Dies ist die vorrangige Aufgabe der Vereinten Nationen und dazu sollten ihre Institutionen ein ausreichendes Mandat und ausreichende Mittel bekommen. Das Recht auf Nahrung bietet hier einen guten Orientierungsrahmen an. Die Hungerproblematik wird kaum wirkungsvoll bearbeitet werden können und die Zahl der Hungernen wird kaum zurückgehen, wenn sie vor allem als produktionstechnische Herausforderung begriffen wird. Fehlende Rechtssicherheit bei steigenden Nutzungskonflikten durch die Nachfrage nach Biomasse, durch Veränderungen der Agrarproduktion im Zusammenhang mit dem Klimawandel¹⁸, machen es in Zukunft sogar noch wichtiger, mit dem Recht auf Nahrung zu arbeiten. Es sind in erster Linie politisch verursachte Benachteiligungen im Zugang zu produktiven Ressourcen und in der Absicherung von Einkommensmöglichkeiten, die Menschen zu Hungernen machen.

Besonders problematisch bleibt vor dem Hintergrund offener Märkte im Süden der Einsatz von exportfördernden Subventionen in der Europäischen Union oder in den USA.

Es ist wichtig, dass es zu einer klaren Ausrichtung der Hungerbekämpfung und der Förderung ländlicher Entwicklung auf besonders benachteiligte Gruppen kommt.

¹⁶ Vgl. Brot für die Welt/EED/FIAN (Hrsg.), Deutschlands extraterritoriale Staatenpflichten, Bonn, Stuttgart, November 2006.

¹⁷ Vgl. u.a. Fons Coomans/Menno T. Kamminga (Eds.), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerpen 2004.

¹⁸ Vgl. Christoph Bals/ Sven Harmeling/Michael Windfuhr, Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food, Study for Brot für die Welt, Diakonie Katastrophenhilfe, Germanwatch, Stuttgart 2008.

Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt

Valentin Aichele



Dr. Valentin Aichele, LL.M., geb. 1970, ist Wissenschaftlicher Referent für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat im Dezember 2008 das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verabschiedet. Mit dem Protokoll werden die Einzelheiten für ein Individualbeschwerdeverfahren sowie für ein Untersuchungsverfahren geregelt. Dieser Schritt bedeutet einen weiteren Meilenstein für den internationalen Menschenrechtsschutz. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden als individuelle einklagbare Rechtspositionen anerkannt und somit den bürgerlichen und politischen Rechten auch in Bezug auf die Durchsetzungsmöglichkeit gleichgestellt.

Am 10. Dezember 2008 wurde der 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gefeiert. In allen Teilen der Welt gedachte man der Verabschiedung der Erklärung durch die UN-Generalversammlung im Jahr 1948 als den Anfang des modernen internationalen Menschenrechtsschutzes. Doch an diesem Tag wurden nicht nur Reden gehalten, sondern die Generalversammlung nutzte die historische Gelegenheit, um den Menschenrechtsschutz um ein weiteres, lang erwartetes wichtiges Instrument zu ergänzen: das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.¹

Nach dem Protokoll kann sich nun eine Einzelperson, die ihre individuellen Rechte aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) verletzt sieht, an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR oder kurz: Ausschuss) wenden. Der Ausschuss erhält die Befugnis, solche Individualbeschwerden (offiziell: Mitteilungen) entgegenzunehmen und nach festgelegten Kriterien zu prüfen. Zu den Rechten des Sozialpakts zählen etwa das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung.

Ein solches Individualbeschwerdeverfahren gibt es bereits für andere UN-Menschenrechtsverträge – für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) von Beginn an. Warum hat es beim Sozialpakt soviel länger gedauert, bis diese Beschwerdemöglichkeit eingeführt wurde?

Hintergrund

Ein Grund dafür ist, dass in den Staaten der westlichen Welt seit den fünfziger Jahren lange Zeit die Vorstellung herrschte, die wirtschaftlichen, sozialen

und kulturellen Rechte seien Rechte ›zweiter Klasse‹. Sie verstanden die im Sozialpakt verankerten Rechte eher als Staatszielbestimmungen. Lediglich die so genannten bürgerlichen und politischen Rechte seien die ›wahren‹ Menschenrechte im Sinne individueller Rechtspositionen.

Hintergrund für diese abweichende Bewertung der Menschenrechte waren die im Zeitalter des Kalten Krieges zugespitzten Positionen zwischen Ost und West. Die Menschenrechte waren einer von Ideologien getragenen Machtpolitik beider Blöcke unterworfen. Während die westlichen Staaten die bürgerlichen und politischen Rechte für sich beanspruchten, hatten die Ostblock-Staaten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für sich politisch vereinnahmt.

Als die beiden Pakte im Jahr 1966 von der Generalversammlung verabschiedet wurden, war mit dem Zivilpakt bereits ein entsprechendes Fakultativprotokoll zur Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens verbunden.² Anders als Ausschuss für den Zivilpakt, verfügt der CESCR deshalb bislang über keine Einzelfallkompetenz.³ Seine Möglichkeiten, die Durchführung des Sozialpakts in den Vertragsstaaten zu überwachen, beschränken sich auf die Überprüfung von Staatenberichten.⁴ Für Einzelpersonen gibt es kein internationales Verfahren, um staatliche Stellen zur Rechenschaft zu ziehen, wenn nationale Schutzmechanismen in Bezug auf die Paktrechte versagen.

Der Beschluss der Generalversammlung, mithilfe eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt ein Individualbeschwerdeverfahren zu schaffen, ist deshalb in zweierlei Hinsicht für den internationalen Menschenrechtsschutz von zentraler Bedeutung: Zum einen stärkt das Protokoll die Rechtsstellung des Einzelnen. Die bereits völkerrechtlich gesicherten Rechtspositionen, welche die Vertragsstaaten zum Pakt den Menschen durch die Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vermittelt haben, werden weiter ausgebaut. Zum anderen entkräftet das Protokoll die immer wieder vorgebrachten Zweifel an der Einklagbarkeit der im Pakt niedergelegten Rechte. Gerade die auch in Teilen der deutschen Rechtswissenschaft vertretene Meinung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gehörten einer anderen Rechtskategorie an und seien entsprechend ausschließlich einer rein politischen Umsetzung zugänglich, ist damit endgültig überholt.⁵ Allein aus diesen Gründen kann die symbolische und rechtliche Bedeutung des Protokolls kaum überbewertet werden.

Entstehungsgeschichte

Das Protokoll in seiner im Dezember 2008 verabschiedeten Fassung ist das Ergebnis eines Ausarbeitungsprozesses, der beinahe zwei Jahrzehnte dauerte.⁶ Bereits zu Beginn der neunziger Jahre hatte der Ausschuss begonnen, über die Möglichkeit eines Beschwerdeverfahrens zu diskutieren. Ihm stand ein Verfahren vor Augen, das mit den damals schon existierenden quasi-gerichtlichen Verfahren nach den anderen Übereinkommen vergleichbar war. Gedacht als Diskussionsbeitrag für die Wiener Weltmenschrechtskonferenz im Jahr 1993, erarbeitete der CESCR ein Papier, das er mit einer Stellungnahme verband. Sein Anliegen war, das Beschwerdeverfahren als Thema in das internationale Forum einzubringen.

Für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte war die Konferenz in Wien von großer Bedeutung. So wurde dort nicht nur der Grundsatz der Unteilbarkeit aller Menschenrechte erneut bekräftigt und damit die bereits oben beschriebene Blockadesituation des Kalten Krieges für die Menschenrechte aufgebrochen. Vielmehr verankerte die Staatengemeinschaft den damit verbundenen Anspruch auf Gleichrangigkeit aller Menschenrechte – der bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen – als Ausgangspunkt für die weitere Menschenrechtsentwicklung.⁷

In Bezug auf ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt ermutigten die Staaten im Abschlussdokument der Konferenz die Menschenrechtskommission dazu, in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss die Frage nach einem Fakultativprotokoll weiter zu verfolgen.⁸ Die Menschenrechtskommission folgte dieser Empfehlung und forderte den Ausschuss auf, über seine weiteren Überlegungen zu berichten. Dieser hatte bereits mit der Arbeit begonnen und konnte somit der Menschenrechtskommission im Jahr 1996 den ersten Entwurf eines Fakultativprotokolls vorlegen.⁹

Um sich ein Bild von den Ansichten über dieses Projekt zu verschaffen, lud die Kommission über drei Jahre in Folge Staaten, UN-Sonderorganisationen und andere Akteure dazu ein, ihre Kommentare und Einschätzungen abzugeben. Diese unterschiedlichen Rückmeldungen sind in den Berichten der Menschenrechtskommission – so auch die Position der damaligen Bundesregierung – zu finden.¹⁰ Im Jahr 2000 hatten lediglich 14 Staaten eine Stellungnahme abgegeben, elf davon sprachen sich für ein Fakultativprotokoll aus. Offenbar war die Zeit für den Beginn eines konkreten internationalen Verhandlungsprozesses noch nicht gekommen. Die Menschenrechtskommission entschied daher, zunächst eine thematische Vertiefung über die strittigen Fragen zu erreichen und schuf das Mandat für einen Unabhängigen Experten. Auf dessen Empfehlung hin kam die Kommission dann im Jahr 2002 überein, eine offene Arbeitsgruppe einzurichten.¹¹

Die Arbeitsgruppe hatte zunächst kein Verhandlungsmandat. Sie sollte lediglich unterschiedliche institutionelle Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Fakultativprotokolls untersuchen. An diesen Auftrag war sie auch nach der Verlängerung um zwei weitere Jahre gebunden. An dem Arbeitsprozess nahmen mehr als 130 Personen teil, darunter zahlreiche Staatenvertreter sowie Repräsentanten von UN-Sonderorganisationen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen.¹² Sie zeichnete sich durch teilweise stark divergierende Positionen aus.

Nach diesen Vorarbeiten beauftragte der die Menschenrechtskommission ablösende Menschenrechtsrat im Jahr 2006 die Arbeitsgruppe, nunmehr einen konkreten Text auszuarbeiten.¹³ Die Entwurfsarbeiten konnten am 4. April 2008 abgeschlossen werden. Der Text wurde dem Menschenrechtsrat zusammen mit einer Stellungnahme der Staaten übermittelt.¹⁴ Innerhalb der knappen Zeitspanne von nur zwei Jahren war es der Arbeitsgruppe gelungen, einen Großteil der grundsätzlichen Zweifel der betei-

Die in Teilen der deutschen Rechtswissenschaft vertretene Meinung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte seien ausschließlich einer rein politischen Umsetzung zugänglich, ist mit dem Protokoll endgültig überholt.

1 UN-Dok. A/RES/63/117, Anhang, v. 10.12.2008.

2 Zum geschichtlichen Hintergrund siehe Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 693–697.

3 Siehe UN Doc. E/RES/1985/17 v. 28.5.1985.

4 Siehe Art. 16ff. des Paktes.

5 Vgl. Christian Tomuschat, An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights? in: Klaus Dicke et al. (Hrsg.), Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin 2005, S. 815–834.

6 Einige Schlaglichter der Debatte: Philip Alston, No Right to Complain about Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant, in: Asbjørn Eide/Jan Helgesen (Eds.): The Future of Human Rights Protection in a Changing World, Oslo 1991, S. 79–100; Christian Tomuschat, Making Individual Communications an Effective Tool for the Protection of Human Rights, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht. Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin 1995, S. 615–634; Markus Engels, Verbessertes Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren: zur Frage der Einführung eines Fakultativprotokolls für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, München 2000.

7 UN Doc. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993, Teil I, Abs. 5.

8 UN Doc. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993, Teil II, Abs. 75.

9 UN Doc. E/CN.4/1997/105 v. 18.12.1996.

10 Für die deutsche Position siehe: UN Doc. E/CN.4/1998/84 v. 16.1.1998.

11 Siehe UN Doc. E/CN.4/2003/53 v. 13.1.2003, Abs. 76.

12 Vgl. UN Doc. E/CN.4/2006/47 v. 14.3.2006, Annex I (List of Participants).

13 UN Doc. A/HRC/1/3 v. 29.6.2006, Abs. 2.

14 Siehe den abschließenden Bericht der Arbeitsgruppe UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 211.

Mit der Ratifizierung des Protokolls erkennt ein Vertragsstaat nur das Individualbeschwerdeverfahren an.

lichten Staaten auszuräumen. Wenngleich natürlich keine Einigkeit über alle Fragen im Detail gefunden werden konnte, hatte die Arbeitsgruppe es dennoch erreicht, bei vielen wesentlichen Punkten einen Kompromiss herbeizuführen.

Der Menschenrechtsrat nahm am 18. Juni 2008 den Entwurf an und empfahl der Generalversammlung, ihn zu verabschieden.¹⁵ Am 10. Dezember 2008 nahm diese mit Resolution 63/117 das Fakultativprotokoll an und gab es damit zur Unterzeichnung und Ratifizierung frei.

Inhalt

Das Protokoll enthält eine Präambel und 22 Artikel. Es sieht vor, die Zuständigkeiten des Ausschusses um die Funktion zu erweitern so genannte Mitteilungen (communications) von Einzelpersonen entgegenzunehmen und zu prüfen.¹⁶ Damit treten neben das bereits bestehende Berichtsprüfungsverfahren nach dem Sozialpakt drei neue Verfahren hinzu:

1. Die Individualbeschwerde nach Art. 2 bis 9 (communication procedure);
2. Die Staatenbeschwerde nach Art. 10 (inter-state communication procedure) und
3. Das Untersuchungsverfahren bei Verdacht auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen nach Art. 11 und 12 (inquiry procedure).

Mit der Ratifizierung des Protokolls erkennt ein Vertragsstaat jedoch nur das Individualbeschwerdeverfahren an. Für das Untersuchungsverfahren oder die Staatenbeschwerde sind über die Ratifizierung des Protokolls hinaus gesonderte Erklärungen des Vertragsstaats erforderlich, mit der die Zuständigkeit des Ausschusses für das jeweilige Verfahren anerkannt wird.

1. Die Individualbeschwerde

Die Individualbeschwerde kann von oder im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden. Diese müssen darlegen, Opfer einer Verletzung eines der im Pakt niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu sein (Art. 2). Diese Berechtigung besteht aber nur, wenn die Person oder Personengruppe der Hoheitsgewalt des Vertragsstaats untersteht. Die Beschwerde kann sich auf eines oder auf mehrere der im Pakt niedergelegten Rechte beziehen. Zu nennen sind hier die individuellen Rechte (vgl. Art. 6 bis 15 des Paktes).¹⁷

Zulässigkeit

Das Protokoll sieht wichtige Bestimmungen für das Verfahren vor, insbesondere was die Zulässigkeit einer Beschwerde angeht (Art. 3). Dazu gehört, wie für internationale Beschwerdeverfahren üblich, dass alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft wer-

den müssen (Art. 3 Abs. 1). Eine Beschwerde ist innerhalb eines Jahres nach Ausschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe einzureichen (Art. 3 Abs. 2 a). Sie ist unzulässig, wenn dieselbe Sache bereits vom Ausschuss untersucht wird oder bereits geprüft worden ist oder die Sache in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird (Art. 3 Abs. 2 c). Nach Eingang einer Beschwerde und vor der Entscheidung in der Sache kann der Ausschuss den Anstoß zu vorläufigen Maßnahmen geben (Art. 5). Infolge dieser Befugnis kann er an den betreffenden Staat das Gesuch zur sofortigen Prüfung richten, jene vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die unter außergewöhnlichen Umständen gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen nicht wieder gutzumachenden Schaden für das oder die Opfer abzuwenden (Art. 5 Abs. 1).

Verfahrensverlauf

Das Verfahren nach dem Protokoll läuft folgendermaßen ab: Wenn der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig erachtet, übermittelt er die Sache dem betreffenden Staat vertraulich zur Stellungnahme (Art. 6). Kommt es zu keiner gütlichen Einigung zwischen beiden Seiten (Art. 7) wird die Beschwerde der Sache nach geprüft. Der CESCR hat dabei den Fall unter Berücksichtigung aller ihm vorliegenden Dokumente zu prüfen (Art. 8 Abs. 1). Eine Besonderheit des Protokolls stellt die Bestimmung dar, wonach der Ausschuss bei der Behandlung von Beschwerden die Angemessenheit der ergriffenen Maßnahmen (Art. 8 Abs. 4) untersucht. Damit berücksichtigt der Ausschuss, dass dem Vertragsstaat möglicherweise eine Vielzahl geeigneter politischer und auch rechtlicher Maßnahmen für die Umsetzung der im Pakt niedergelegten Rechte zur Verfügung steht. Auch diese Bestimmung war bis zuletzt höchst umstritten. Im Anschluss an die Sachprüfung übermittelt der Ausschuss den betreffenden Parteien seine ›Auffassungen‹ (views), die er mit Empfehlungen verknüpfen kann (Art. 9 Abs. 1). Diese Auffassungen sind rechtlich nicht bindend.¹⁸ Der Staat hat aber die Auffassungen und etwaigen Empfehlungen »gebührend in Erwägung zu ziehen« (Art. 9 Abs. 2) und muss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort verfassen. In dieser Antwort muss er Auskunft über alle als Reaktion auf die Auffassungen und Empfehlungen getroffenen Maßnahmen geben (Art. 9 Abs. 2).

2. Die Staatenbeschwerde

Beim zwischenstaatlichen Mitteilungsverfahren behauptet ein Vertragsstaat, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht hinreichend nach (Art. 10). Diese Behauptung ist in Form einer schriftlichen Mitteilung dem anderen Staat gegenüber vorzubringen. Wird die Sache nicht innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der ein-

Das Protokoll sieht wichtige Bestimmungen für das Verfahren vor, insbesondere was die Zulässigkeit einer Beschwerde angeht.

leitenden Beschwerde beim Empfangsstaat zur Zufriedenheit der beiden beteiligten Staaten geregelt, so hat jeder der beiden Staaten das Recht, die Sache dem Ausschuss zu unterbreiten (Art. 10 Abs. 2 b).¹⁹

3. Das Untersuchungsverfahren

Beim Untersuchungsverfahren nach Art. 11 können dem CESCR Informationen übermittelt werden, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Pakt niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen. Der Ausschuss kann ein Untersuchungsverfahren einleiten (Art. 11 Abs. 2). Wird beschlossen, die Sache weiterzuverfolgen, fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, bei der Prüfung der Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen (Art. 11 Abs. 2). Unter Berücksichtigung dieser Auskünfte und anderer Informationen kann der Ausschuss eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung des Sachverhalts anzustrengen, die mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen kann (Art. 11 Abs. 3). Am Ende einer solchen Untersuchung, die auf allen Stufen des Verfahrens vertraulich und, wenn möglich, unter Mitwirkung des betreffenden Vertragsstaats durchzuführen ist (Art. 11 Abs. 4), steht wie bei der Individualbeschwerde eine abschließende bewertende Darstellung des Ausschusses, die er mit konkreten Empfehlungen an den betreffenden Staat verbinden kann. Der CESCR kann nach Abschluss des Verfahrens und nach Konsultation des betreffenden Vertragsstaats die Ergebnisse des Verfahrens in seinem Jahresbericht veröffentlichen (Art. 11 Abs. 7).

Sonstige Bestimmungen

Eine zu Beginn der Verhandlungen viel diskutierte Bestimmung bezieht sich auf die Frage der internationalen Zusammenarbeit. Demnach kann der CESCR nach Abschluss eines Verfahrens und mit Zustimmung des betreffenden Staates gegenüber den UN-Sonderorganisationen oder -Spezialorganen oder anderen zuständigen Institutionen auf einen Bedarf an technischer Beratung oder Unterstützung hinweisen (Art. 14 Abs. 1). Überdies soll ein aus freiwilligen Mitteln zu speisender Treuhandfonds eingerichtet werden, aus dem mit Zustimmung des jeweiligen Staates fachliche oder technische Unterstützung finanziert werden könnte (Art. 14 Abs. 3).

Der CESCR nimmt in seinen Jahresbericht eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach dem Protokoll auf (Art. 15). Weiter verpflichtet das Protokoll den Vertragsstaat dazu, den Sozialpakt und das Protokoll in barrierefreien Formaten bekanntzumachen und weit zu verbreiten sowie den Zugang zu Informationen in Bezug auf Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses zu fördern, insbesondere die im Zusammenhang mit dem Vertragsstaat stehenden Angelegenheiten (Art. 16). Darüber hinaus

regelt das Protokoll die Unterzeichnung, Ratifizierung und den Beitritt (Art. 17) sowie das Inkrafttreten (Art. 18). Es sieht ein Vertragsänderungsverfahren vor (Art. 19) und enthält überdies Ausführungen zur Kündigung (Art. 20), zur Unterrichtung durch den Generalsekretär (Art. 21) und zuletzt zu den verbindlichen Sprachfassungen des Protokolls in den offiziellen sechs UN-Amtssprachen (Art. 22).

Streitpunkte

Einzelne Punkte des Protokollentwurfs waren während des gesamten Arbeitsprozesses höchst umstritten.²⁰ Dazu gehörten insbesondere die Frage nach dem Anwendungsbereich des Protokolls, den Prüfungskriterien und den Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit.

Anwendungsbereich (Art. 2)

Bis zuletzt gestritten wurde um den Anwendungsbereich des Protokolls. Anwendungsbereich heißt hier, auf welche Bestimmungen des Sozialpakts sich Personen im Rahmen der Individualbeschwerde unmittelbar berufen können. In den Verhandlungen war damit die Frage aufgeworfen, ob es den Staaten aufgrund des Protokolls erlaubt sein sollte, die Zuständigkeit des Ausschusses auf nur einige Rechte des Paktes oder auf einzelne bestimmbare Verpflichtungen des Paktes zu begrenzen.

Die unterschiedlichsten Varianten, wie der Anwendungsbereich des Protokolls in das Belieben des ratifizierenden Staates gestellt werden könnte, wurden unter dem Stichwort ›À-la-carte-Ansatz‹ disku-

In den Verhandlungen war die Frage aufgeworfen worden, ob es den Staaten erlaubt sein sollte, die Zuständigkeit des Ausschusses auf nur einige Rechte des Paktes zu begrenzen.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/RES/8/2 v. 18.6.2008.

¹⁶ Alle im Folgenden genannten Artikel ohne weitere Angaben beziehen sich auf das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Der endgültige amtliche deutsche Wortlaut des Protokolls liegt noch nicht vor. Die hier auf Deutsch zitierten Passagen des Protokolls entstammen einer Vorkopie des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen, <http://www.un.org/Depts/german/gv-63/band1/ar63117.pdf>

¹⁷ Zu den Paktrechten zählen unter anderem das Recht auf Arbeit, Rechte bei der Arbeit, das Recht auf soziale Sicherung, Schutz der Familie, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, insbesondere Nahrung, Kleidung und Wohnen, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Bildung und das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben.

¹⁸ Vgl. hierzu Bernhard Schäfer, Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, Berlin 2007, S. 19.

¹⁹ Die Staatenbeschwerde wurde nach bisheriger Praxis im Zusammenhang bereits bestehender Verfahren wohl nie in Anspruch genommen.

²⁰ Vgl. auch Claire Mahon, Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Law Review, 8. Jg., 4/2008, S.617–646, hier S. 630ff.

Jeder ›À-la-carte-Ansatz‹ hätte theoretisch wie praktisch eine Abwertung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gegenüber den bürgerlichen und politischen Rechten zur Folge gehabt.

Einige Staaten lehnten einen Treuhandfonds als systemwidrig ab. Den Ländern des Südens war er aber ein Kernanliegen, ohne dessen Verwirklichung die Unterstützung für das Protokoll vielleicht weggebrochen wäre.

tiert. Jeder Staat hätte sich demnach bei der Ratifizierung wie aus einer ›Menükarte‹ auswählen können, welche Verpflichtungen oder gar welche einzelnen Rechte er aus dem Verfahren nach dem Protokoll akzeptiert beziehungsweise ausklammert. Zwar haben sich einige Staaten für diesen Ansatz bis zum letzten Verhandlungstag stark gemacht, sie konnten sich jedoch nicht durchsetzen.²¹

Die Mehrheit der verhandelnden Staaten war indes überzeugt, dass ein umfassender Ansatz zur Anwendung kommen sollte.²² Es sollten zumindest alle individuellen Rechte in den Anwendungsbereich des Protokolls fallen. Einbezogen war damit auch die vom Ausschuss entwickelte Auslegung des Paktes, wonach jedes Paktrecht mit staatlichen Verpflichtungen in Form von Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen einhergeht.²³

Der umfassende Ansatz setzte sich zu Recht durch. Jeder ›À-la-carte-Ansatz‹ hätte theoretisch wie praktisch eine Abwertung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gegenüber den bürgerlichen und politischen Rechten zur Folge gehabt. Die Möglichkeit, bestimmte Rechte auszuschließen, hätte zu einer Hierarchisierung der Rechte geführt. Es wären Rechtsschutzlücken entstanden, die im jeweiligen nationalen Kontext bestimmten sozialen Gruppen zum Nachteil gereicht hätten. Auch das wichtigste Ziel dieses Projekts, auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung eine Gleichrangigkeit aller Menschenrechte herzustellen, konnte nur auf dem Wege eines umfassenden Ansatzes erreicht werden.

Prüfungskriterien (Art. 8 Abs. 4)

Noch aus der Zeit vor den Verhandlungen stammte die Frage, ob das Protokoll die Prüfungskriterien festlegen soll. Damit sind die rechtlichen Kriterien gemeint, anhand derer der Ausschuss den mit einer Beschwerde aufgeworfenen Sachverhalt prüft und abschließend beurteilt. Diese Überlegung war ungewöhnlich, weil sich bei anderen Mitteilungsverfahren, etwa gemäß dem Zivilpakt, die für die Prüfung heranzuziehenden normativen Kriterien aus dem Hauptabkommen selbst ergeben und die dazu gehörigen Protokolle über die Mitteilungsverfahren keine inhaltliche Beschränkung vornehmen. Verhandelt wurde insofern darüber, ob dem Ausschuss mittels Protokoll aufgegeben werden sollte, sich bei der Prüfung von bestimmten, im Protokoll zusätzlich festgeschriebenen Kriterien leiten zu lassen.

Einige Stimmen – wie auch die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) – lehnten dies als überflüssig oder gar schädlich ab. Da aber einige Staaten ihr Unbehagen so nachdrücklich äußerten, enthielt bereits der erste Entwurf der Vorsitzenden einen Vorschlag, der sich eng am Wortlaut des Paktes orientierte.²⁴ In der letzten Verhandlungsphase versuchten allerdings einige ›Skeptiker-Staaten‹, den anderen Staaten weitere Zugeständnisse abzurufen. Sie

brachten ihre Befürchtung zum Ausdruck, der Ausschuss könnte die in den letzten Jahren geübte Zurückhaltung gegenüber den Vertragsstaaten aufgeben.

Im Ergebnis stellt die bestehende Formulierung nun darauf ab, dass der Ausschuss die Angemessenheit (reasonableness) der vom Vertragsstaat nach Art. 2 des Paktes ergriffenen Maßnahmen zu prüfen hat. Dabei muss der CESCR berücksichtigen, dass der Vertragsstaat eine Vielzahl rechtlicher wie politischer Maßnahmen für die Umsetzung der im Pakt niedergelegten Rechte ergreifen kann.

Internationale Hilfe und Treuhandfonds (Art. 14)

Zahlreiche Länder vertraten die Ansicht, das Protokoll solle auch zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit dienen. Hierzu enthält auch der Pakt einschlägige Bestimmungen. Diese geben den Staaten vor, auch durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, die volle Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.²⁵ In dieses Themenfeld fiel die heftig debattierte Frage über die Einrichtung eines Treuhandfonds. Diesbezüglich lagen die Vorstellungen der Staaten zunächst weit auseinander.²⁶ Einige lehnten einen Fonds als systemwidrig ab. Den Ländern des Südens war er aber ein Kernanliegen, ohne dessen Verwirklichung die Unterstützung für das Protokoll vielleicht weggebrochen wäre.

Gestritten wurde dann noch über die Zweckbindung.²⁷ Der Vorschlag, die etwaigen Mittel ausschließlich für den Rechtsbeistand möglicher Opfer von Menschenrechtsverletzungen einzusetzen, konnte sich nicht durchsetzen. Andererseits konnte ausgeschlossen werden, dass einem Staat, der Menschenrechte verletzt hat und vom CESCR durch eine Beschwerde entsprechende Hinweise erhalten hat, als ›Belohnung‹ finanzielle Mittel erhält. Letzteres auszuschließen, war insbesondere für Deutschland ein wichtiges Anliegen.²⁸ Die endgültige Formulierung setzt nunmehr voraus, dass Mittel aus dem Fonds, der im Übrigen aus freiwilligen Mitteln zu speisen wäre, ausschließlich für den Aufbau nationaler Kapazitäten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verwendet werden sollen.

Die Positionen

Die Staaten

Das Spektrum der Positionen der an den internationalen Verhandlungen beteiligten Akteure, insbesondere bei den Detailfragen, war am Anfang sehr groß. Am Ende der Verhandlungen waren zwar nicht alle Akteure vom Ergebnis vollends überzeugt, doch das Meinungsbild hatte sich seit Beginn des Arbeitsprozesses zugunsten des Gesamtprojekts entscheidend zum Positiven gewandelt. Die überwiegende Mehrheit der Staaten hatte mit der Idee, ein Individualbeschwerdeverfahren nach dem Vorbild bestehender

quasi-gerichtlicher Verfahren für den Sozialpakt zu entwickeln, keine grundsätzlichen Schwierigkeiten mehr.²⁹

Auch die Position der deutschen Bundesregierung änderte sich im Laufe der Verhandlungen. Zwar betonte sie schon im Jahr 1998, dass Individualbeschwerdeverfahren grundsätzlich dazu geeignet seien, die Rechtsstellung und das Rechtsbewusstsein der Betroffenen zu stärken und die Bereitschaft der Vertragsstaaten zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen zu fördern. In Bezug auf den genauen Regelungs- und Verpflichtungsgehalt dieser Rechte sowie der Beschwerdebefugnis bestünden jedoch weiterhin Defizite oder Unklarheiten, die beseitigt werden sollten, so die Bundesregierung 1998.³⁰

Angemerkt sei, dass damals auch noch Allgemeine Bemerkungen, das sind Dokumente, mit denen der Ausschuss Art und Umfang der Staatenverpflichtungen in Bezug auf einzelne Rechte darlegt, gefehlt haben. Zu einigen wesentlichen Bestimmungen des Paktes, wie etwa zum Recht auf Gesundheit, Recht auf Arbeit oder Recht auf soziale Sicherung liegen diese aber mittlerweile vor.

Auf dieser Grundlage handelte die Bundesregierung während des gesamten Arbeitsprozesses. Selbst als im Jahr 2007 die Verhandlungen aufgenommen wurden und bereits einige Staaten das Lager der ›Skeptiker-Staaten‹, wie beispielsweise Frankreich, demonstrativ verließen, unterstützte die deutsche Delegation noch den ›À-la-carte-Ansatz‹.³¹ Damit löste sie in Genf, wo Deutschland aufgrund seines Engagements für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einen guten Ruf genießt, doch beträchtliche Irritationen aus. Mit Beginn der letzten Verhandlungsphase (Anfang 2008) gab die Bundesregierung ihre Vorbehalte schließlich auf, erklärte ausdrücklich ihre Abkehr vom ›À-la-carte-Ansatz‹ und stellte sich mit Nachdruck hinter die Forderung nach einem umfassenden Ansatz. Fortan spielte sie im Verhandlungsverlauf insgesamt durch ihr offenes und konstruktives Wirken eine positive Rolle.

Nichtstaatliche Akteure

Vertreter der Zivilgesellschaft, insbesondere die eigens für das Projekt gegründete ›NGO-Koalition für ein Fakultativprotokoll‹, machten sich für die Sache stark.³² Durch ihre qualifizierten Beiträge nahmen sie zweifellos Einfluss auf Ausgestaltung des Protokolls. Das deutsche ›Forum Menschenrechte‹, ein Dachverband von rund 50 Menschenrechtsorganisationen, hatte sich bereits seit seiner Gründung im Jahr 1994 für ein Fakultativprotokoll zum Pakt ausgesprochen. Über die Jahre hatte es mehrere Veranstaltungen organisiert, um in Deutschland das Thema in das öffentliche Bewusstsein zu bringen. Der internationalen NGO-Koalition trat das Forum im Jahr 2006 bei. Auch zahlreiche nationale Menschenrechtsinstitutionen sprachen sich für das Projekt aus. Die-

ser neue Typ Organisation genießt bei internationalen Verhandlungen, wie im Rahmen der Vereinten Nationen insgesamt, nunmehr einen eigenständigen Status.³³ Von der damit verbundenen Möglichkeit, aktiv mitzuwirken, machte unter anderem auch das Deutsche Institut für Menschenrechte Gebrauch.

Bewertung

Wie ist nun die Verabschiedung des Protokolls zu bewerten? Was ändert sich dadurch? Mindestens fünf Verbesserungen wird dieses neue Menschenrechtsinstrument mit sich bringen.

1. Positive Signalwirkung

Allem voran ist die positive Signalwirkung hervorzuheben, die ein solches Verfahren für Opfer einer Menschenrechtsverletzung hat. Ihnen eine Rechtsschutzperspektive zu bieten, ist besonders wichtig, wenn es im Heimatstaat keine Wege der Klärung gibt oder Rechenschaftsmechanismen nicht funktionieren. Für den Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und

Mit Beginn der letzten Verhandlungsphase gab die Bundesregierung ihre Vorbehalte auf und erklärte ausdrücklich ihre Abkehr vom ›À-la-carte-Ansatz‹.

21 So etwa Australien, China, Dänemark, Griechenland, Großbritannien, Japan, die Niederlande, Neuseeland, Polen, die Republik Korea, Russland, die Schweiz, die Türkei und die Vereinigten Staaten, UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.8.2007, Abs. 37.

22 So auf der 4. Sitzung: Ägypten (im Namen der Afrikanischen Gruppe), Äthiopien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Burkina Faso, Chile, Ecuador, Finnland, Frankreich, die Gruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten, Guatemala, Italien, Liechtenstein, Mexiko, Nigeria, Norwegen, Peru, Portugal, Schweden, Senegal, Slowenien, Spanien, Südafrika, Uruguay und Venezuela, siehe UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.8.2007, Abs. 33; auf der 5. Sitzung außerdem Bangladesch, Deutschland und Marokko, UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 145.

23 Siehe Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen 2003, S. 115–247.

24 UN Doc. A/HRC/6/WG.4/2 v. 23.4.2007, Annex 1, Art. 8.

25 Vgl. Art. 2 Abs. 1; vgl. dazu Magdalena Sepúlveda Carmona, *The Obligations of 'International Assistance and Cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *The International Journal of Human Rights*, 13. Jg., 1/2009, S. 86–109.

26 Siehe UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.6.2007, Abs. 127–130; UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 114ff.

27 Siehe UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 181ff.

28 UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 240.

29 Vgl. die abschließenden Stellungnahmen am letzten Verhandlungstag, teilweise abgegeben unter Vorbehalt, UN Doc. A/HRC/8/7 v. 23.5.2008, Abs. 211ff.

30 UN Doc. E/CN.4/1998/84 v. 16.1.1998.

31 UN Doc. A/HRC/6/8 v. 30.8.2007, Abs. 37.

32 Siehe die Homepage der NGO-Koalition: <http://www.opices-coalition.org/>

33 Siehe Valentin Aichele, *Nationale Menschenrechtsinstitutionen*, Frankfurt am Main 2002.

Das Protokoll stärkt den Grundsatz der Unteilbarkeit und damit den internationalen Menschenrechtsschutz als Ganzes.

kulturellen Rechte gilt dies im besonderen Maße, da sie in Zeiten der Globalisierung mehr als die bürgerlichen und politischen Rechte nicht nur Gefahr laufen, in den Hintergrund gedrängt zu werden, sondern auch immer wieder konkret gefährdet sind.

2. Stärkung der Rechtsposition

Zudem gelingt es der Staatengemeinschaft mit dem Protokoll, die Rechtsposition der Menschen im Bereich ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte weiter zu stärken. Es stärkt aber nicht nur die Rechtsposition theoretisch, sondern setzt die Menschen – rechtlich gesehen – in den Stand, für die eigenen Rechte aktiv zu werden oder für die Rechte anderer einzutreten.

Zwar scheint es angemessen, für die konsequente Durchsetzung dieser Rechte nicht alle Hoffnungen auf ein solches Verfahren zu setzen, das gegebenenfalls erst nach der Ausschöpfung nationaler Rechtsbehelfe in Betracht kommt. Die Verwirklichung der Menschenrechte ist überdies nicht allein eine Frage der einzelfallbezogenen Durchsetzung. Mit diesem Verfahren wird aber eine weitere Möglichkeit zur inhaltlichen Klärung und damit auch die Bestimmung ihres Potenzials und ihrer Grenzen eröffnet.

3. Konsequente normative Fortentwicklung

Das Protokoll stellt überdies eine konsequente Fortsetzung einer normativen Entwicklung dar. Die Anerkennung der Rechte des Sozialpakts als individuell einklagbare Rechte ist auf der nationalen, regionalen und internationalen Ebene in den letzten zwei Jahrzehnten entscheidend vorangekommen. Zum Beispiel sind diese Rechte ebenfalls vom Beschwerdeverfahren nach dem im Jahr 2008 in Kraft getretenen Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erfasst. Mit dem Protokoll wird diese Tatsache gewürdigt.

4. Bekräftigung der Gleichrangigkeit

Das Protokoll bekräftigt das mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bereits ausgerufene Postulat der Gleichrangigkeit aller Menschenrechte. Es entzieht den lange gehegten Zweifeln an der Einklagbarkeit der im Pakt niedergelegten Rechte den Boden. Damit sind die institutionellen Voraussetzungen für den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dem der bürgerlichen und politischen Rechte angeglichen worden.

5. Stärkung der Unteilbarkeit

Darüber hinaus stärkt das Protokoll den Grundsatz der Unteilbarkeit und damit den internationalen Menschenrechtsschutz als Ganzes. Die Rechte der beiden Pakte sind eben nicht nur im abstrakten Sinne gleichrangig und irgendwie theoretisch unteilbar miteinander verwoben. Vielmehr ist der Grundsatz der Unteilbarkeit durch den Beschluss der Generalversamm-

lung, das Protokoll anzunehmen, dahingehend zu verstehen, dass sich dieser Grundsatz auch auf Fragen der institutionellen Absicherung, insbesondere auch auf die Frage der Durchsetzungsfähigkeit der Rechte im Einzelfallverfahren bezieht.

Indem das Protokoll entscheidend zu einer Stärkung aller Menschenrechte und des internationalen Menschenrechtsschutzes insgesamt beiträgt, setzt es einen weiteren Meilenstein für die Unteilbarkeit.

Ausblick

Nach der Hinterlegung von zehn Ratifizierungsbeziehungsweise Beitrittsurkunden tritt das Protokoll als völkerrechtlicher Vertrag in Kraft. Im September 2009 ist ein Termin bei den Vereinten Nationen anberaumt, zu dem die Staaten das Dokument offiziell unterzeichnen können.

Mit dem Protokoll verbindet sich die Chance, das nationale Rechtssystem fortzuentwickeln. Einzelpersonen, Staaten und der Ausschuss haben ein Interesse an effektiven nationalen Schutzmechanismen. Ziel ist es deshalb, im nationalen Bereich ein System vorzuhalten, das die wirksame Durchsetzung der Paktrechte hinreichend gewährleistet. Die Ratifizierung des Protokolls sollte deshalb auch Anlass sein, die jeweilige nationale Rechtsordnung auf den Schutz dieser Rechte hin zu prüfen und gegebenenfalls die Voraussetzungen für ihre Durchsetzbarkeit auszubauen.

Die deutsche Bundesregierung hat im Übrigen verlautbart, dass sie zu den ersten gehören werde, die das Protokoll zeichnen. Im Aktionsplan zum 8. Bericht der Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen hat sie sich dazu verpflichtet: »Die Bundesregierung wird weiterhin konstruktiv auf die Annahme eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinwirken. Sie wird das Fakultativprotokoll baldmöglichst zeichnen und das Ratifizierungsverfahren als prioritäres Anliegen betreiben.«³⁴ Dieses damit angekündigte Vorhaben zu verwirklichen, würde die konsequente Fortsetzung der aktiven und konstruktiven Haltung bedeuten, die Deutschland in der letzten Verhandlungsphase eingenommen hat.

Mit dem Protokoll verbindet sich die Chance, das nationale Rechtssystem fortzuentwickeln.

³⁴ Vgl. auch Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 16/11603 v. 14.1.2009, Frage 2.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung:

62. Tagung 2007/2008

- Abschaffung der Todesstrafe gefordert
- Überprüfung der Mandate eingestellt
- Zwischenstaatliche Verhandlungen über Sicherheitsratsreform vereinbart

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß über die 61. Generalversammlung 2006/2007, VN, 2/2008, S. 79ff., fort.)

Die 62. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am 18. September 2007 vom Präsidenten der Generalversammlung Srgjan Kerim aus Mazedonien am Amtssitz in New York eröffnet und endete am 15. September 2008. In seiner Abschlussrede zog Kerim aus den Erfahrungen der hinter ihm liegenden zwölf Monate den Schluss: »Wenn es eine Lehre gibt, die wir aus der 62. Tagung ziehen können, dann die, dass wir mehr effektiven Multilateralismus brauchen, mehr UN und nicht weniger UN.« Er bezog sich damit auf die gestiegenen Nahrungsmittel- und Energiepreise Anfang 2008, die eine Krise ausgelöst hatten, und auf die wenige Monate später eintretende, immer noch andauernde Finanz- und Wirtschaftskrise. Diese Entwicklung gefährde die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, wie es die während der Tagung diskutierte Halbzeitbilanz bereits gezeigt habe.

Abgesehen von der Rede von Papst Benedikt XVI. am 18. April 2008 vor der Generalversammlung, hatte die 62. Tagung wenige Höhepunkte zu verzeichnen. Zu den wichtigen Beschlüssen zählen die Resolution über ein Moratorium für die Anwendung der Todesstrafe und der Beschluss, im Frühjahr 2009 in direkte zwischenstaatliche Verhandlungen über die Reform des Sicherheitsrats einzusteigen. Der Hauptteil der 62. Tagung mit 79 Sitzungen endete am 22. Dezember 2007.

Der zweite Teil mit weiteren 43 Sitzungen begann Anfang März. Obwohl die Tagesordnung länger als im Vorjahr war, wurden weniger Resolutionen und Beschlüsse verabschiedet. Unter 167 Tagungsordnungspunkten mit zum Teil bis zu 20 Unterpunkten wurden insgesamt 278 Resolutionen und 81 Beschlüsse verabschiedet – 18 Resolutionen und 14 Beschlüsse weniger als im Vorjahr. Taiwan scheiterte zum 15. Mal in Folge damit, die Frage seiner UN-Mitgliedschaft auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Den Delegierten lagen insgesamt 957 Dokumente vor. Sieben Staaten waren im Zahlungsrückstand und hatten damit nach Art. 19 der UN-Charta eigentlich ihr Stimmrecht verloren. Es wurde ihnen dennoch eingeräumt, weil die Gründe für die Rückstände nicht von ihnen zu vertreten waren.

Generaldebatte

Die Generaldebatte bildet immer den Auftakt der Generalversammlung. In diesen knapp zwei Wochen haben die Staats- und Regierungschefs sowie Außenminister aller 192 Mitgliedstaaten die Gelegenheit, in jeweils 15 Minuten, ihre Haltung zu internationalen Fragen kundzutun. Die Debatte war dieses Mal dem Thema »Dem Klimawandel begegnen« gewidmet und zwei Tage kürzer als üblich (sieben statt neun Arbeitstage). Sie begann wie üblich an einem Dienstag (25. September) und endete am 3. Oktober. An den freigebliebenen zwei Tagen, 4. und 5. Oktober, fand ein Dialog auf hoher Ebene über interreligiöse und interkulturelle Verständigung und Zusammenarbeit im Dienste des Friedens statt. Am 9. Oktober nahm die Versammlung den Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Organisation zur Kenntnis (Kommentar: Friederike Bauer, VN, 6/2007, S. 241).

Die Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister waren bereits am 24. September angereist, einen Tag vor Eröffnung der Generaldebatte. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hatte zu einem Treffen auf hoher Ebene zum Thema Klimawandel eingeladen. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel warb sowohl bei dieser Veranstaltung als auch in

ihrer Rede am nächsten Tag während der Generaldebatte eindringlich für mehr Engagement im Klimaschutz und für ein weitreichendes Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012 unter dem Dach der UN. Sie bekräftigte Deutschlands Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat. (Rede: VN, 5/2007, S. 215ff.). In seiner ersten Rede in einer Generaldebatte erläuterte Ban Ki-moon seine Vorstellungen von einer gestärkten Weltorganisation. Die Stärkung sieht er vor allem in einem Sekretariat, das effizienter und verantwortlicher sowie zugleich schneller, flexibler und mobiler arbeitet. Er stellte die These auf, der Multilateralismus sei zurückgekehrt. Die UN seien das Forum, auf dem die Herausforderungen von morgen am besten angegangen werden könnten; sie seien sogar das einzige Forum, das dazu in der Lage sei.

Der amerikanische Präsident George W. Bush nahm als Vertreter des Gastlands das 60-jährige Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Anlass, um unter Bezugnahme auf Art. 1 der Erklärung zum Kampf gegen Terrorismus und Extremismus aufzurufen, insbesondere in Belarus, Iran, Kuba, Myanmar, Nordkorea, Syrien, Simbabwe und Sudan. In Bezug auf Sudan forderte er die Mitgliedstaaten auf, ihr Versprechen zu halten, schnell Friedenstruppen nach Darfur zu schicken. Als mögliche neue ständige Mitglieder im Sicherheitsrat nannte er lediglich Japan als geeignet, andere Länder könnten in Betracht gezogen werden.

Arbeitsweise

In Bezug auf die Reform der Arbeitsweise der Generalversammlung konnten im Berichtszeitraum – wie im Jahr zuvor – keine Fortschritte erzielt werden. Gegen Ende der Tagungsperiode beschloss das Staatenvertretergremium, auf seiner nächsten Tagung »eine allen Mitgliedstaaten offenstehende *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe für die Neubelebung der Generalversammlung einzusetzen, mit dem Auftrag, weitere Möglichkeiten für eine Stärkung der Rolle, der Autorität, der Wirksamkeit und der Effizienz der Versammlung aufzuzeigen.«

Reform

In kleinen Schritten geht es bei der Umsetzung von Reformen in den Bereichen Entwicklung, Frauen und Umwelt voran. In Bezug auf den Bereich Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen, hatte die Generalversammlung ein von der Stellvertretenden Generalsekretärin am 23. Juli 2008 erarbeitetes Papier zur Stärkung der Tätigkeit der Vereinten Nationen auf diesen beiden Gebieten vorliegen. Der Generalsekretär wird gebeten, auf dieser Grundlage für die 63. Tagung ein weiteres, ausführliches Papier vorzulegen. Darin sollen die Modalitäten für die dargelegten Optionen, insbesondere die Option eines ›Verbundorgans‹ (composite entity), aufgeführt werden (A/RES/62/277).

Die vom Weltgipfel 2005 geforderte Überprüfung der Mandate der Organisation ist nach drei Jahren Arbeit abgeschlossen eingestellt worden. Bei dem Versuch, die rund 9000 Mandate daraufhin zu überprüfen, ob sie beibehalten, abgeschafft oder angepasst werden müssen, sei die Schwierigkeit aufgetaucht, die mit einem bestimmten Mandat verbundenen Ressourcen zu ermitteln, weshalb die Überprüfung ihren Zweck nicht erfüllen könne. Das Online-Mandatsverzeichnis wird als nützlich angesehen und soll weitergeführt werden. Im Übrigen werden alle UN-Organen aufgefordert, die Durchführung ihrer Mandate zu verbessern (A/RES/62/278).

Am vorletzten Tag der 62. Tagung einigte sich die Generalversammlung, nach dramatischem Sitzungsverlauf, auf die Aufnahme zwischenstaatlicher Verhandlungen in informellen Plenarsitzungen zum Thema Reform des Sicherheitsrats bis spätestens 29. Februar 2009. Die Arbeitsgruppe zur Reform des Sicherheitsrats soll vor Ende der 63. Tagung einen Bericht mit etwaigen einvernehmlichen Empfehlungen vorlegen (A/DEC/62/557).

Abrüstung

Im Bereich Abrüstung wurden insgesamt 48 Resolutionen und fünf Beschlüsse verabschiedet. Darin wurden überwiegend die seit Jahren erhobenen Forderungen bekräftigt. Darunter befand sich die dringende Aufforderung an alle Staaten, das Umfassende Teststoppabkommen zu ratifizieren, damit es in Kraft treten kann. Ebenso dringend gefordert wurde, wirksame internationale Vereinbarungen zu

schaffen, die Nichtkernwaffenstaaten gegen den Einsatz oder die Androhung des Einsatzes von Kernwaffen absichert. Nicht zuletzt wurden alle Staaten, die diesen Schritt noch nicht getan haben, aufgefordert, dem Nichtverbreitungsvertrag beizutreten, namentlich Indien, Israel und Pakistan. Als einzige neue Resolution wurde ein Text verabschiedet, der praktische Schritte zur Herabsetzung der Einsatzbereitschaft der Kernwaffensysteme fordert (A/RES/62/36). Ziel solle sein, bei allen Kernwaffen den hohen Bereitschaftsgrad aufzuheben, um das Risiko eines unbeabsichtigten oder zufälligen Einsatzes zu verhindern. Weitere Resolutionen befassten sich wie üblich mit Fragen der nuklearen Abrüstung, der Verhütung des Wettrüstens im Weltraum und kernwaffenfreien Zonen.

Haushalt

Buchstäblich in letzter Minute konnte sich die Generalversammlung nach langen schwierigen Debatten am letzten Sitzungstag des Jahres 2007 auf den ordentlichen Zweijahreshaushalt 2008/2009 einigen. Die USA stimmten als einziges Mitgliedsland dagegen. Die Staatenvertreter billigten ein Budget von 4,171 Milliarden US-Dollar (A/RES/62/237 A–C). Es lag damit um rund 340 Millionen US-Dollar höher als das Budget für den vergangenen Zweijahreszeitraum (Ausführlich dazu: Thomas Thomma, VN, 3/2008, S. 130f.). Für den Jahreszeitraum 1. Juli 2008 bis 30. Juni 2009 wurde für 15 Friedenseinsätze ein Budget von insgesamt sieben Milliarden US-Dollar in einzelnen Resolutionen bewilligt (GA/10724 v. 20.6.2008) – und damit erneut ein Rekord aufgestellt. Für die Sanierung des Amtssitzes in New York (Capital Master Plan) genehmigte das Gremium für den Zweijahreszeitraum 2008/2009 den Betrag von 992,8 Millionen US-Dollar.

Übereinkommen, Vereinbarungen und Strategien

Die Generalversammlung empfahl den Mitgliedstaaten 19 Artikel über den diplomatischen Schutz, die von der Völkerrechtskommission ausgearbeitet worden waren, zur Beachtung und bat um Stellungnahmen. Die Frage, ob aus den Artikeln ein Übereinkommen wird, soll bis zur 65. Tagung im 6. Hauptausschuss (Rechtsfragen) entschieden werden (A/RES/62/67,

Anlage). Gleiches gilt für die ebenfalls 19 Artikel zur Verhütung grenzüberschreitender Schäden durch gefährliche Tätigkeiten. Auch sie sollen bis zur 65. Tagung von den Mitgliedstaaten dahingehend überprüft werden, ob sie in ein Übereinkommen überführt werden können (A/RES/62/68, Anlage).

Zum Schutz der Wälder einigte sich die Generalversammlung auf eine ›Nicht rechtsverbindliche Absprache über alle Arten von Wäldern‹. Darin werden die Mitglieder der Leitungsgremien der Mitgliedorganisationen der Waldpartnerschaft eingeladen, die Durchführung der Absprache zu unterstützen. Das Waldforum der Vereinten Nationen soll zu diesem Zweck der Waldpartnerschaft Orientierungshilfen geben. Außerdem sollen freiwillige finanzielle Beiträge an den Treuhandfonds für das Waldforum der Vereinten Nationen entrichtet werden (A/RES/62/98, Anlage).

Aufgrund der zahlreichen gemeldeten Fälle von sexueller Ausbeutung durch UN-Bedienstete in den letzten Jahren hat die Generalversammlung die ›Umfassende Strategie der Vereinten Nationen für Hilfe und Unterstützung für Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauchs durch Bedienstete der Vereinten Nationen und zugehöriges Personal‹ verabschiedet (A/RES/62/214, Anlage). Zur Durchführung der Strategie soll eine Koordinierungsstelle innerhalb der UN eingerichtet werden.

Sozialfragen und Menschenrechte

Ein großer Erfolg ist, dass es der Generalversammlung nach zweitägiger heftiger Debatte gelungen war, eine Resolution über ein Moratorium für die Anwendung der Todesstrafe durchzubringen. In Resolution 62/149 werden alle Staaten, die noch an der Todesstrafe festhalten, aufgefordert, ein Moratorium für Hinrichtungen in Kraft zu setzen, mit dem Ziel, die Todesstrafe abzuschaffen. Die Abstimmung ging mit 104 Stimmen, 54 Gegenstimmen und 29 Enthaltungen zugunsten des Moratoriums aus. Eingebbracht hatte die Resolution die Europäische Union, unter Federführung Italiens, und 60 weitere Staaten. Sie kann auch deshalb als Erfolg für den Schutz der Menschenrechte angesehen werden, weil entsprechende Initiativen in der Vergangenheit bereits zweimal gescheitert waren.

Die Generalversammlung verabschiedete des Weiteren drei Resolutionen zum Thema Gewalt gegen Frauen: eine allgemeine zur Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen (A/RES/62/133), eine zur Gewalt gegen Wanderarbeitnehmerinnen (A/RES/62/132) und eine zu Vergewaltigung und andere Arten sexueller Gewalt insbesondere in Konfliktsituationen (A/RES/62/134). Es wurden vier Resolutionen zur Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern verabschiedet. Wie schon im Vorjahr behielt die Generalversammlung die Resolutionen zu Belarus, Iran, Myanmar und Nordkorea bei. Es kamen keine neuen hinzu.

Verwaltung

In der Anlage zu Resolution 62/236 wurde der Stellenplan für das Sekretariat für den Zeitraum 2008–2009 verabschiedet. Demnach wurden 9929 Stellen bewilligt, darunter 29 Untergeneralsekretärsstellen sowie 25 Posten als Beigeordnete Generalsekretäre. Im gesamten höheren Dienst und auf den oberen Führungsebenen arbeiten damit nun insgesamt 4337 Personen. Die Zahl stieg im Vergleich zu 2006–2007 um 292 Stellen. Der Zuwachs erklärt sich aus der Reform der Hauptabteilung Friedenseinsätze, in deren Rahmen die neuen Stellen bewilligt worden waren (siehe A/RES/61/279).

Internationale Jahre und Tage

Die Generalversammlung verabschiedete im Laufe der 62. Tagung eine Dekade, zwei Internationale Jahre und vier Internationale Tage. Die Dekaden, Jahre und Tage sollen dazu dienen, auf ein bestimmtes Thema aufmerksam zu machen und Maßnahmen rund um dieses Thema zu initiieren. In Resolution 62/205 verkündete die Generalversammlung die Zweite Dekade der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Armut. Sie beginnt im Jahr 2008 und endet 2017. Damit trägt die Generalversammlung dem Umstand Rechnung, dass am Ende der ersten Dekade (1997–2006) zwar Fortschritte bei der Verringerung der Armut erzielt worden waren, diese aber ungleichmäßig waren und die Zahl der Armen in vielen Ländern gestiegen ist. Mit der Dekade soll auch die Erreichung der die Armut betreffenden Millenniums-Entwicklungsziele unterstützt werden.

Aus Anlass des 60. Jahrestags der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beschloss die Generalversammlung, das am 10. Dezember 2008 beginnende Jahr zum Internationalen Jahr des Menschenrechtslernens zu erklären (A/RES/62/171). Zum Ende des Jahres soll auf der 64. Tagung eine Sondersitzung einberufen werden, um die unternommenen Aktivitäten der Mitgliedstaaten, UN-Organisationen und sonstigen Organisationen zu evaluieren. Das Jahr 2009 wurde zum Internationalen Jahr der Astronomie erklärt und der UNESCO die Federführung für das Jahr übertragen (A/RES/62/200).

Zum Internationalen Tag der Demokratie wurde der 15. September erklärt. Anlass ist der 20. Jahrestag der ersten Internationalen Konferenz der neuen oder wiederhergestellten Demokratien im Jahr 2008 (A/RES/62/7). Ab der 63. Tagung soll jedes Jahr der 20. Februar als Welttag der sozialen Gerechtigkeit begangen werden (A/RES/62/10). Der 25. März wird ab dem Jahr 2008 zusätzlich zu dem Gedenktag der UNESCO jedes Jahres als Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer der Sklaverei und des transatlantischen Sklavenhandels begangen werden. Zum Welttag der Aufklärung über Autismus wurde ab 2008 der 2. April erklärt (A/RES/62/139).

Wahlen und Ernennungen

Die wichtigste Wahl der 62. Tagung fand im Juni 2008 statt: der Posten des Präsidenten der Generalversammlung. Er wird traditionell drei Monate vor Amtsantritt für ein Jahr gewählt. Das Vorschlagsrecht für Kandidaten rotiert zwischen den Regionalgruppen; im Jahr 2008 lag es bei der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten. Für den Vorsitz der 63. Generalversammlung wurde am 4. Juni 2008 per Akklamation der 75-jährige Nicaraguaner Miguel d'Escoto Brockmann gewählt. Des Weiteren wurde, wie jedes Jahr, die Hälfte der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für eine zweijährige Amtszeit neu gewählt. Die neuen nichtständigen Mitglieder vom 1. Januar 2008 bis 1. Januar 2010 sind Burkina Faso, Costa Rica, Kroatien, Libyen und Vietnam. Der Deutsche Achim Kassow wurde für eine am 31. Dezember 2010 endende dreijährige Amtszeit zum Mitglied des Anlageausschusses ernannt. Dieser aus

neun Mitgliedern bestehende Ausschuss soll den Generalsekretär bei Investitionen aus Mitteln des Gemeinsamen Pensionsfonds der Vereinten Nationen beraten.

Sechs neuen Organisationen wurde der Beobachterstatus in der Generalversammlung gewährt, darunter die Eurasische Entwicklungsbank, die Konferenz über Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien und der Kooperationsrat der Arabischen Golf-Staaten. Damit stieg die Zahl der Organisationen mit Beobachterstatus bei der Generalversammlung auf 71. Zu den Organisationen, mit denen die Generalversammlung eine Kooperation einget, zählte dieses Mal nur die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (A/RES/62/79).

Verschiedenes

In Resolution 62/244 dankt die Generalversammlung Russland, das sich bereit erklärt hat, Gastgeber für eine für das Jahr 2009 geplante Weltkonferenz auf hoher Ebene (Ministerebene) über Straßenverkehrssicherheit zu sein. Am 13. Dezember 2007 verabschiedete die Generalversammlung auf einer Gedenk-Plenartagung auf hoher Ebene eine Erklärung zur Weiterverfolgung der Ergebnisse der Sonderartagung über Kinder. Darin verpflichteten sich die Staaten, die Welt für junge Menschen sicherer zu machen, indem sie mehr Mittel und sektorübergreifende Maßnahmen bereitstellen, verstärkt international zusammenarbeiten und zielgerichtete Partnerschaften mit den Medien und dem Privatsektor eingehen. Die Generalversammlung verabschiedete eine Ergänzung zum Weltaktionsprogramm für die Jugend bis zum Jahr 2000 und danach (A/RES/62/126, Anlage). Samoa zählt mit Resolution 62/97 nicht mehr zu den am wenigsten entwickelten Ländern. Auf Initiative der Karibischen Gemeinschaft soll in den Räumlichkeiten der Vereinten Nationen ein ständiges Mahnmal als Zeichen der Anerkennung der Tragödie und der anhaltenden Folgen des transatlantischen Sklavenhandels eingerichtet werden. Bezahlt werden soll das Mahnmal aus einem Treuhandfonds (A/RES/62/122).

Resolutionen und Beschlüsse der 62. Tagung der Generalversammlung, Band I: Resolutionen, Band II: Beschlüsse, 18. September bis 22. Dezember 2007, Band III: Beschlüsse und Resolutionen, 13. Dezember 2007 bis 15. September 2008, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 62. Tagung, Beilage 49 (A/62/49).

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Tagungen 2008

- Umstrittene Ländermandate
- Fakultativprotokoll zum Sozialpakt verabschiedet
- UPR im ersten Jahr

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2007, VN, 2/2008, S. 82ff., fort.)

Im Jahr 2008 konnte der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** erstmals verstärkt in die inhaltliche Arbeit einsteigen und musste sich nicht mehr überwiegend mit institutionellen Fragen befassen. Der aus 47 Mitgliedern bestehende MRR traf sich im Jahr 2008 zu drei regulären Tagungen und drei Sondertagungen. Die regulären Tagungen fanden statt: 7. Tagung: 3.–28.3. und 1.4.2008; 8. Tagung: 2.–18.6. 2008; 9. Tagung: 8.–26.9. 2008. Die Sondertagungen fanden statt: 6. Sondertagung zu Israel/Gaza: 23.–24. 1.2008; 7. Sondertagung zum Recht auf Nahrung und die Welternährungskrise: 22.5.2008; 8. Sondertagung zur Menschenrechtssituation im Osten der Demokratischen Republik Kongo: 28.11. und 1. 12.2008. Das mit Gründung des MRR eingeführte Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) wurde im Jahr 2008 zum ersten Mal durchgeführt. In drei zweiwöchigen Tagungen wurden insgesamt 48 Staaten einer Überprüfung ihrer Menschenrechtspolitik durch die Mitgliedstaaten unterzogen. Ebenfalls zum ersten Mal tagte der neue Beratende Ausschuss (vgl. den Bericht von Norman Weiß, Berater der Ausschuss, 1. Tagung 2008, VN, 6/2008, S. 271f.)

Sondermechanismen

Thematische Mandate

Die Überprüfung der aus der Zeit der Menschenrechtskommission (MRK) stammenden Mandate der Sondermechanismen (Special Procedures) konnte im Jahr

2008 abgeschlossen werden. Bei dieser Überprüfung kam es im Bereich der thematischen Mandate in der Regel zur jeweils einvernehmlichen Verlängerung um drei Jahre (Liste der Mandatsträger online unter der Rubrik ›Übersichten‹, <http://www.dgyn.de/zeitschrift.html>). Die üblichen Vorbehalte westlicher Staaten gab es gegen die Mandate zu den Auswirkungen der Auslandsverschuldung oder zur internationalen Solidarität. Das Mandat zur Auslandsverschuldung wurde umbenannt (A/HRC/RES/7/4). Solche Abstimmungen – wie auch die zu den besetzten palästinensischen und arabischen Gebieten – haben in der Regel ein Ergebnis von 31 bis 34 Ja-Stimmen und 13 bis 15 Nein-Stimmen oder Enthaltungen. Heftig umstritten war das Mandat zum Recht auf freie Meinungsäußerung. Pakistan als Sprecher der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) hatte auf einen Zusatz zum bestehenden Mandat gedrungen. Demnach sollten künftig auch Beispiele untersucht werden, die die Diffamierung von Religionen zu verhindern trachten oder verhindert haben. Dies wurde allgemein als Bruch des bisherigen Ansatzes interpretiert, mittels Mandat der Sondermechanismen das Recht auf freie Meinungsäußerung möglichst auszuweiten und gerade nicht einzuschränken. Die Abstimmung über den Zusatz fiel mit 27 Ja-, 17 Nein-Stimmen und drei Enthaltungen zugunsten der Einschränkung aus (A/HRC/7/L.39). Die Schlussabstimmung über das Mandat (A/HRC/RES/7/36) ergab 32 Ja-Stimmen und 15 Enthaltungen.

Ländermandate

Die Ländermandate werden zunehmend in den Bereich der technischen Hilfe verlagert. Im Einvernehmen mit der entsprechenden Regierung erfolgt dies im Rat in aller Regel im Konsens; so bei Burundi, Haiti, Liberia und Somalia. Wobei Ägypten als Sprecher der Gruppe der afrikanischen Staaten und Kuba als Sprecher der Bewegung der Blockfreien alles unternahm, um die Regierungsvertreter aus Burundi zu einer Ablehnung zu bewegen. Dies glückte nicht ganz, da die Regierung Burundis an Finanzmitteln aus dem Bereich technische Hilfe durchaus Interesse besaß. So wurde das Ländermandat verlängert, aber – als Zugeständnis an Ägypten – nur bis die Regierung eine unabhängige nationale Menschenrechtskom-

mission eingerichtet hat (A/HRC/RES/9/19). Das Mandat zu Liberia wurde nicht verlängert, die anstehende Arbeit soll das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) erledigen und darüber berichten (A/HRC/RES/9/16). Hier galt das Zugeständnis der Regierung und ihren Bemühungen um einen demokratischen und rechtsstaatlichen Aufbau des Landes.

In Fällen unkooperativer Staaten, wie der Demokratischen Republik Kongo oder Sudan, werden um der Einigkeit Willen die Mandate eingeschränkt. Bei Kongo erwirkte eine Ländermehrheit vor allem aus afrikanischen und asiatischen Staaten zusammen mit menschenrechtsunfreundlichen Staaten wie Russland in den Verhandlungen eine Beendigung des Ländermandats und ersetzte dieses durch Prüfungsaufträge an vier thematische Mandate (A/HRC/RES/7/20). Als Ergebnis der 8. Sondertagung des MRR zu den Ereignissen im Osten Kongos wurden weitere thematische Mandate zur Überprüfung bestimmt (A/HRC/S-8). Dass allein aufgrund der zusätzlichen Bürde für die Mandatsträgerinnen und -träger und deren vollen Terminkalendern *de facto* nicht alle nach Kongo würden reisen können, darf als erwünschter Nebeneffekt und Kalkül unterstellt werden. In der Tat war es von insgesamt sieben Mandatsträgern bislang nur dem Beauftragten des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener Walter Kälin möglich, Anfang 2009 Kongo zu besuchen.

Im Fall Sudans musste die Resolution zur Verlängerung des Ländermandats bis Dezember 2008 (A/HRC/RES/7/16) mit ungerechtfertigtem Lob für die Regierung ausgestattet werden. Bis heute sind zentrale – und bei politischem Willen umsetzbare – Empfehlungen mehrerer Sonderberichterstatter nicht erfüllt worden; wie etwa die Entwaffnung der Milizen oder ein Ende der Bombardierungen ziviler Einrichtungen. Wenngleich auch bei der schon im September 2008 vorgenommenen, weiteren Verlängerung des Mandats zu Sudan auf wesentliche Elemente der Bewertung verzichtet wurde, gelang die Verlängerung nur um ein halbes Jahr, bis Juni 2009 (A/HRC/RES/9/17), mit Tendenz zur gänzlichen Auflösung.

Eine weitere Gruppe von Ländern, zu denen es Ländermandate gibt, sind solche, die wenige bis keine Verbündete ha-

ben: Myanmar und Nordkorea. Hier kann ein Ländermandat selbst mit einer Rüge an der Regierungsführung entweder im Konsens (Myanmar, A/HRC/RES/7/32) oder in einer Kampfabstimmung durchgesetzt werden (Nordkorea, A/HRC/RES/7/15). Insgesamt nutzen die wortführenden Staaten Ägypten, China, Kuba, Pakistan und Russland jede Möglichkeit, um Ländermandate mit kritischer Bewertung der Regierungsführung ganz abzuschaffen.

Dazu passt, dass der Menschenrechtsrat bislang nicht in der Lage war, zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen, etwa in Äthiopien, Afghanistan, Belarus, Eritrea, Irak, Iran, Kolumbien, den Philippinen, Russland, Sri Lanka, Simbabwe oder Somalia, politische Stellungnahmen abzugeben. Durch kritische Beiträge der USA, Australiens und mehrerer nicht-staatlicher Organisationen (NGOs) kam es während der 7. Tagung zum Thema ›Lage in Tibet‹ immerhin zu einer profunden Verstimmung der chinesischen Delegation. Dass nichts über die Verstimmung Hinausgehendes zustande kam, lag allerdings nicht allein an den Hardlinern Ägypten, China, Kuba, Pakistan und Russland und deren Gefolgschaft, sondern auch daran, dass beispielsweise kein westlicher Staat sich berufen fühlt, allein über die Lage der Menschenrechte in Irak zu sprechen, geschweige denn Maßnahmen des Rates zu fordern. Der Applaus Frankreichs für die ›ermutigende‹ Menschenrechtspolitik der Regierung in Tunesien im Rahmen des UPR-Verfahrens ist mit menschenrechtlichen Standards ebenfalls nicht zu erklären. Der Reflex auf solche zwiespältigen Vorgehensweisen besteht unter anderem darin, dass sich zum Tagesordnungspunkt 4: ›Situationen, die eine dringende Befassung des Menschenrechtsrats erfordern‹ zunehmend fast nur noch westliche Staaten zu Wort melden. Auch Länder aus Lateinamerika und der Karibik beteiligen sich so gut wie nicht mehr an dieser Debatte.

Verhaltenskodex

Alle Mandate der Sondermechanismen unterliegen dem seit dem Jahr 2007 geltenden Verhaltenskodex (Code of Conduct). Insbesondere profilierte Mandatsträgerinnen und -träger bekommen dies immer häufiger zu spüren. Die Berichte der Sonderberichterstatter zu Folter (Manfred Nowak) und zu außergerichtlichen

Hinrichtungen (Philip Alston) wurden gleich von mehreren Ländern unter Verweis auf den Verhaltenskodex in Zweifel gezogen (Ägypten, Algerien, Bangladesch, Indien, Indonesien, Pakistan, die Philippinen, Russland und Sri Lanka). Die Versuche zur Maßregelung unabhängiger, kritischer Geister sind in vollem Gange. Die Kritik an den beiden Sonderberichterstattern zum Anlass nehmend, legten Pakistan und Ägypten eine Resolution vor, Mandatsträger nicht mehr automatisch für eine zweite Amtszeit zu berufen, soweit kein Bruch mit dem Mandat vorliegt und sie dies selber wollen. Eine förmliche Beschlussfassung mittels einer Resolution konnte durch einen Kompromissvorschlag des Präsidenten des Menschenrechtsrats vermieden werden, den dieser im Rahmen seiner Befugnis, Mandatsträger zu berufen, anwenden will. Die Formulierung, dass dem Präsidenten Informationen zugänglich gemacht werden können, die Zweifel an der Einhaltung des Verhaltenskodex nähren, rief jedoch sogleich Jordanien auf den Plan, davon in Bezug auf Nowak Gebrauch machen zu wollen.

Erfolge

Als uneingeschränkter Erfolg kann die Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewertet werden, das ein Individualbeschwerdeverfahren schafft (A/HRC/RES/8/2). Ebenfalls als Erfolg gilt die Einrichtung des neuen Mandats zu Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen (A/HRC/RES/7/22) sowie der Auftrag an das OHCHR, bis März 2009 eine Studie über Menschenrechte und Klimawandel vorzulegen (bereits verfügbar als A/HRC/10/61). Die größten Vorbehalte gegenüber den drei Resolutionen hatten Großbritannien und Kanada.

Einen gewissen Erfolg stellte auch die Erweiterung des Mandats zu Menschenrechten und transnationalen Konzernen dar (A/HRC/RES/8/7). Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs John Ruggie soll nun genauer untersuchen, worin die Verpflichtung des Staates zum Schutz und die Verantwortung der Privatwirtschaft zur Achtung von Menschenrechten liegt und wie der Zugang zu Rechtsmitteln und Entschädigung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene verbessert werden könnte. Die Börsenspekulationen im Jahr 2008 mit Nahrungsmitteln und Biotreibstoffen hatte offensichtlich das Bedürfnis vieler Staaten befördert, Richtlinien erarbeiten zu lassen. Wenn gleich der Sonderbeauftragte nach wie vor wenig Neigung verspürt, normative Regelungen oder gar einen Beschwerdemechanismus vorzuschlagen.

lationen im Jahr 2008 mit Nahrungsmitteln und Biotreibstoffen hatte offensichtlich das Bedürfnis vieler Staaten befördert, Richtlinien erarbeiten zu lassen. Wenn gleich der Sonderbeauftragte nach wie vor wenig Neigung verspürt, normative Regelungen oder gar einen Beschwerdemechanismus vorzuschlagen.

Inhaltliche Schwerpunkte

Im Vorfeld der für den 20. bis 24. April 2009 in Genf angesetzten Nachfolgekonferenz zur Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban spielten die Themen Rassismus, verwandte Arten der Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, die Behandlung von Migranten und Flüchtlingen und der Generalverdacht gegen Muslime unter dem Stichwort ›Diffamierung von Religionen‹ eine herausgehobene Rolle (A/HRC/RES/7/19 zur Diffamierung von Religionen; A/HRC/RES/7/33 zu Maßnahmen gegen Rassismus).

Ein weiterer inhaltlicher Schwerpunkt bildete die Nahrungsmittelkrise in Asien, Afrika und Lateinamerika, hervorgerufen durch hohe Preise bei Grundnahrungsmitteln wie Reis, Mais und Weizen. Im Mai 2008 hielt der MRR dazu eine Sondertagung ab (A/HRC/S-7/1 und Nachfolgeresolution A/HRC/RES/9/6). Bemerkenswert war eine Initiative Ägyptens, den Schutz der Menschenrechte von Zivilisten in bewaffneten Konflikten sicherzustellen. Die im Konsens verabschiedete Resolution (A/HRC/RES/9/9) erwuchs zwar aus dem Gaza-Konflikt, enthält aber das Potenzial, zum zukünftigen Standard zu werden.

Institutionelle Arbeit

Die zunehmende staaten- und immer weniger auf unabhängiges, unbequemes Expertum orientierte Ausrichtung des MRR spiegelte sich auch bei der Besetzung des **Beratenden Ausschusses** (Advisory Committee) wider; dem Nachfolger der ehemaligen Unterkommission der MRK. In drei der fünf Regionalgruppen entsprach die Anzahl der Kandidatinnen und Kandidaten exakt der Anzahl der Plätze (Stichwort ›clean slates‹). Ein Wettbewerb war hier nicht erwünscht. Die Kandidaten aus den Regionalgruppen Osteuropa und den westlichen Staaten erreichten ebenfalls bereits im ersten Wahlgang das Quorum der einfachen Mehrheit. Erfreulich aus deutlicher Sicht war die Wahl von Wolfgang

Heinz (Deutsches Institut für Menschenrechte).

Im Laufe des Jahres 2008 tagte darüber hinaus das **Sozialforum**, das sich vor allem mit Armut, internationalen Faktoren wie Außenverschuldung, die Rolle transnationaler Konzerne, Klimawandel und Auswirkungen auf Migration sowie Ernährungssicherheit beschäftigte. Der **Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker** erörterte neben der zukünftigen Tagesordnung vor allem das Einbringen indigener Interessen in die Durban-Nachfolgekonferenz und die Umsetzung des Rechts auf Bildung in indigenen Gemeinschaften. Das **Forum für Minderheitenfragen** steht unter besonderer Beobachtung von Staaten wie China, die jede Möglichkeit unterbinden wollen, dass Delegierte von unbotmäßigen Minderheiten offiziell im Rahmen einer MRR-Institution auftreten. Insgesamt leiden alle diese Einrichtungen darunter, dass sie ohne expliziten Auftrag des Rates eigentlich nicht arbeiten, nicht selbst initiativ werden dürfen.

Eine Neuerung wird es – soweit die Finanzen dies zulassen – aller Wahrscheinlichkeit nach in der institutionellen Anbindung des Rates an das OHCHR geben. Im Beschluss vom September 2008 (A/HRC/DEC/9/103) schlägt der MRR der UN-Generalversammlung vor, zukünftig ein eigenständiges Sekretariat des Rates zu führen und sich nicht mehr mit dem völlig überlasteten Personal des Amtes des Hohen Kommissars zu behelfen. Die Entscheidung ist allerdings auch Ausdruck des Misstrauens vieler Staaten gegenüber dem OHCHR, ob dessen Personal den staatenorientierten Ansatz dieser Länder zur Genüge verinnerlicht.

UPR im ersten Jahr

Das im ersten Jahr durchgeführte Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) erlaubt mit relativ geringem Aufwand, sich mittels der schriftlichen Berichte und der dokumentierten Stellungnahme des Staates einen umfassenden Überblick über die Menschenrechtslage im betreffenden Land sowie die Regierungspolitik zu verschaffen. Selbstredend gab es viel gegenseitiges Schulterklopfen und vage Versprechungen. Indonesische NGOs sprachen von ›Universal Periodic Rethoric‹ (in Anspielung auf ›Universal Periodic Review‹), und der inter-

aktive Dialog (Anhörung) zu Tunesien war schlicht eine Farce. Es gelangen jedoch auch einige wenige Beispiele guter UPR-Praxis, allen voran die selbstkritische Darstellung Finnlands und die transparente Argumentation seitens der Schweiz oder Großbritanniens. Es sollte nicht vergessen werden, dass es in der MRK undenkbar gewesen wäre, ein Land wie Großbritannien einer dreistündigen Anhörung über die Lage der Menschenrechte zu unterziehen.

Überzeugend waren auch Marokko und Bahrain, da die Delegationen die Absicht äußerten, unabhängige nationale Menschenrechtskommissionen gründen und dafür die internationale Unterstützung in Anspruch nehmen zu wollen. Andere Länder mit ähnlich kritikwürdiger Menschenrechtslage reagierten hier deutlich verhaltener. Die von den Staaten dem UPR-Verfahren zugemessene Bedeutung schlug sich auch darin nieder, dass alle 47 Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrats und weit über 100 andere Staatenvertreter sich in den Anhörungen zu Wort meldeten, Fragen stellten und Empfehlungen abgaben. Zu den aktivsten Teilnehmern am Dialog gehören die Delegationen aus Großbritannien und Kanada.

Bewertung und Ausblick

Die Versuche seitens Pakistans und der OIC, Ägyptens und der Liga der arabischen Staaten sowie Kubas und der Bewegung der Blockfreien, eine restriktive, staatenorientierte Auslegung der MRR-Institutionen und -Regeln durchzusetzen, beschränken sich nicht auf die Gängelung der Sondermechanismen. Im Bemühen, kritische Bewertungen der Regierungsführung einzudämmen, kommen auch das OHCHR und seine Unabhängigkeit regelmäßig unter Beschuss. Darüber hinaus mehren sich die Eingriffe, den Vortrag von NGOs bei missliebigen Stellungnahmen durch einen Antrag zur Geschäftsordnung zu unterbrechen. Ägypten, China und Pakistan griffen wiederholt zu dieser Taktik. Der Vertreter Ägyptens scheute sich nicht, bei einer der Gelegenheiten zu argumentieren, die Stellungnahmen der NGOs seien zwar nicht regelwidrig, da sie sich aber wiederholten, seien sie eine Zeitverschwendung und sollten daher beendet werden. Der Vertreter Bangladeschs regte an, auch für NGOs einen Verhaltenskodex zu entwickeln. In solchen Momenten fällt es

schwer daran zu glauben, der MRR könne jemals seiner Aufgabe vollends gerecht werden.

Sind die Tage also vorbei, als von Washington, Brüssel oder anderen westlichen Hauptstädten Initiativen zu Menschenrechten ausgingen? Bestimmen die Staaten mit fragwürdiger Menschenrechtsbilanz die Tagesordnung, wie etwa Kenneth Roth von Human Rights Watch fragt? Nicht immer: Staaten wie Gabun, Ghana, Sambia und auch Indonesien zeigen sich am Auf- und Ausbau nationaler Menschenrechtsinstitutionen sowie an menschenrechtlicher Kompetenzbildung innerhalb ihrer staatlichen Verwaltung interessiert. Botswana, Liberia, Nigeria und Sierra Leone kritisieren die Lage der Menschenrechte in afrikanischen Ländern. In Asien sind es in jüngerer Zeit Thailand, Südkorea und Japan. Zusammen mit Ländern aus Lateinamerika und der Karibik ergibt dies auch im MRR eine kritische Masse, um Blockaden zu überwinden.

Die Europäische Union müsste allerdings ihre schwerfälligen Entscheidungsfindung überwinden, ihren Einfluss auch in den Hauptstädten wichtiger Staaten wieder geltend machen und einen glaubwürdigen Weg finden, Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt öffentlich zu benennen und auf Abhilfe zu drängen.

Notwendig ist zudem ein anderer Nord-Süd-Dialog. Gute Regierungsführung und eine Folgenabschätzung für Programme und Projekte aus der Sicht der Menschenrechte gelten zum Beispiel auch für die Weltbank und vergleichbare internationale Finanzinstitutionen; eine Öffnung der Fragestellungen für die Gruppe der westlichen Staaten im MRR analog zum Vorgehen beim Thema Klimawandel, bei der Mandatsverlängerung zum Thema Menschenhandel (A/HRC/RES/8/12) oder zu transnationalen Konzernen. Trotz der schwierigen Konstellationen im Menschenrechtsrat könnten solche Maßnahmen von den Ländern der westlichen Staatengruppe ergriffen werden. In der sich teils selbst verordneten Paralyse zu verharren und den Rat sich selbst zu überlassen, wäre die schlechteste aller Optionen.

Report of the Human Rights Council, General Assembly, Official Records, Sixty-third Session, Supplement No. 53 (A/63/53), United Nations, New York 2008; Report of the Human Rights Council on Its Ninth Session, UN Doc. A/HRC/9/28 v. 2.12.2008.

Ausschuss gegen Folter:**38. und 39. Tagung 2007**

- Unterausschuss nimmt Arbeit auf
- Inakzeptable Haftbedingungen in vielen Gefängnissen

Friederike Bredt

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Reck, Ausschuss gegen Folter, 36. und 37. Tagung 2006, VN, 3/2007, S. 119ff., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte im Jahr 2007 145 Vertragsstaaten, drei Staaten mehr als im Vorjahr, darunter Thailand. Dem **Ausschuss gegen Folter (CAT)** stehen mit dem Berichtsverfahren (Art. 19), dem vertraulichen Prüfverfahren (Art. 20), der Staatenbeschwerde (Art. 21) und der Individualbeschwerde (Art. 22) Instrumente zur Überwachung der Einhaltung der Konvention zur Verfügung. Bis Ende 2007 hatten 56 Vertragsstaaten die Kompetenzen des CAT nach Art. 21 und 22 anerkannt, fünf weitere Staaten haben nur die Befugnisse nach Art. 21 anerkannt, vier Staaten die Befugnisse nach Art. 22. Der Ausschuss besteht aus zehn unabhängigen Sachverständigen. Er hielt im Jahr 2007 zwei turnusgemäße Tagungen ab (30.4.–18.5. und 5.–23.11.2007).

Im November 2007 hatten 32 Staaten das im Juni 2006 in Kraft getretene Fakultativprotokoll ratifiziert. Der aufgrund des Fakultativprotokolls eingerichtete **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** hat im Februar 2007 seine Arbeit aufgenommen. Er besteht ebenfalls aus zehn unabhängigen Sachverständigen und ist beauftragt, in den Vertragsstaaten des Protokolls Haftanstalten, geschlossene Abteilungen psychiatrischer Kliniken und ähnliche ›Orte der Freiheitsentziehung‹ zu besuchen und Empfehlungen zur Verhütung von Folter in diesen Einrichtungen abzugeben. Die Empfehlungen sind vertraulich. Im Jahr 2007 hielt der Unterausschuss drei Tagungen ab. Auf der ersten Tagung legte der SPT seine Arbeitsweisen fest und richtete – zunächst für zwei Jahre – ein Büro zu seiner Unterstützung ein. Auf der zweiten Tagung gab er seine Besuchspläne für 2007/2008 bekannt. Demnach standen in vier Staaten, die Malediven, Mau-

ritius, Paraguay und Schweden, Besuche des SPT an. Während seiner dritten Tagung trafen sich die Mitglieder des Unterausschusses mit denen des Anti-Folter-Ausschusses, um die Arbeit der beiden Gremien zu koordinieren. Der SPT beschloss, Benin und Mexiko für Besuche im Jahr 2008 vorzusehen.

Ebenfalls im Berichtszeitraum verabschiedete der CAT die **Allgemeine Bemerkung** Nr. 2 zur Umsetzung des Art. 2 der Konvention durch die Vertragsstaaten. Art. 2 verlangt von den Vertragsstaaten wirksame gesetzgeberische, verwaltungsmäßige, gerichtliche oder sonstige Maßnahmen zu treffen, um Folterungen in allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten zu verhindern. In der Bemerkung unterstreicht der Ausschuss nun, dass keinerlei außergewöhnliche Umstände einem Vertragsstaat als Rechtfertigung für Folter dienen können. Die Staaten müssen überdies alle rechtlichen oder sonstigen Hindernisse, die der Abschaffung der Folter entgegenstehen, beseitigen.

Ferner fand ein Treffen des Anti-Folter-Ausschusses mit den Vertragsstaaten statt, in dem die Arbeitsmethoden diskutiert wurden. Die Vertragsstaaten begrüßten den Vorschlag der Ausschussmitglieder zur Reform der Berichtspflichten: Der bisher übliche Bericht solle durch Antworten der Vertragsstaaten zu einer Themenliste des Ausschusses ersetzt werden.

38. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung hat sich der Ausschuss gegen Folter mit dem Erstbericht Japans und den periodischen Berichten Dänemarks, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Polens und der Ukraine beschäftigt.

Dänemark hatte seinen fünften Bericht vorgelegt. Der CAT hat grundsätzlich die Bemühungen Dänemarks, Haftbedingungen zu verbessern, begrüßt. Besorgniserregend sei aber, dass Häftlinge, die einer Tat gegen die Unabhängigkeit und Sicherheit des Staates oder die Verfassung und die obersten Staatsorgane verdächtig sind, während ihrer Untersuchungshaft unbegrenzt in Einzelhaft gehalten werden können.

Der CAT begrüßte eine Reihe von gesetzlichen Regelungen, die **Luxemburg** in seinem fünften Bericht vorgestellt hatte. So war am 8. September 2003 ein Gesetz zur Verhütung häuslicher Gewalt erlas-

sen worden. Seit 1. Januar 2006 hat die Polizei des Großherzogtums eine neue Ethik-Charta. Der Ausschuss bedauerte jedoch die Absicht Luxemburgs, weiterhin als Disziplinierungsmaßnahme zuzulassen, dass Häftlingen der Ausgang verwehrt wird. Insbesondere müssten solche Maßnahmen gesetzlich klar geregelt sein. Kritisiert hat der Ausschuss ferner, dass Asylbewerber bis zu zwölf Monate ohne richterliche Überprüfung in so genannter Administrativhaft gehalten werden könnten.

Italien hatte seinen vierten Bericht vorgelegt. Der Ausschuss würdigte, dass Italien unter anderem das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das dazu gehörende Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels ratifiziert hat. Der CAT merkte an, dass Italien grundlegende Rechte von Häftlingen nicht immer achtet. Er kritisierte insbesondere die Regelungen des Gesetzes Nr. 155/2005, wonach ein Verdächtiger mit richterlicher Zustimmung bis zu fünf Tage inhaftiert werden darf, ohne dass ihm die Hinzuziehung eines Anwalts gestattet wird. Bei Verdacht der Teilnahme an terroristischen Aktivitäten sei eine sofortige Abschiebung ohne richterliche Überprüfung möglich. Außerdem nahm der Ausschuss mit Besorgnis Berichte von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung und Misshandlung durch italienische Vollzugsbeamte zur Kenntnis. Der CAT empfahl Italien, bei jedem Verdacht von Misshandlung sofortige Ermittlungen durch ein unabhängiges Organ durchführen zu lassen.

Der Ausschuss befasste sich mit dem vierten Bericht der **Niederlande**. Die Niederlande haben die Definition von Folter in die nationale Gesetzgebung aufgenommen. Der CAT nahm zufrieden zur Kenntnis, dass die Niederlande und das unter ihrer Verwaltung stehende Aruba gesetzgeberische Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffen haben. Bezüglich der Niederlande kritisierte der Ausschuss, dass Personen in Polizeigewahrsam keinen ausreichenden Zugang zu Rechtsbeistand haben. Insbesondere bei beschleunigten Asylverfahren nach dem Ausländergesetz von 2000 bleibe dem Asylbewerber zwischen seiner ersten Vernehmung und der Entscheidung über den Asylantrag zu wenig Zeit, um

einen Anwalt zu Rate zu ziehen. Der CAT teilte außerdem mit, dass in Aruba und auf den Antillen die Untersuchungshaft zu lang und die Anzahl der nicht verurteilten Häftlinge zu hoch sei.

Die **Ukraine** hatte ihren fünften Bericht vorgelegt. Der Ausschuss begrüßte die Kodifizierung von Folter als Straftat durch das neue Strafgesetzbuch vom 1. September 2001. Jedoch ist dem CAT von Folter und Misshandlung von Verdächtigten nach ihrer Gefangennahme berichtet worden. Der Schutz der Verdächtigten sei unzureichend – insbesondere würden sie oftmals nicht innerhalb von 72 Stunden einem Richter vorgeführt. Auch würde die so genannte Administrativhaft dazu missbraucht, Verdächtige ohne Verfahrensrechte bis zu 15 Tage für Ermittlungen festzuhalten. Der Ausschuss drängte die Ukraine, ihre Strafverfolgungsbehörde zu reformieren – insbesondere die Funktionen Strafverfolgung und Ermittlung bei Folttervorwürfen voneinander zu trennen. Außerdem gab der CAT der Ukraine auf, ihre Maßnahmen zum Kampf gegen Menschenhandel und häusliche Gewalt zu verstärken.

Zu den positiven Aspekten des Erstberichts **Japans** gehörte nach Ansicht des Ausschusses, dass neue Mechanismen geschaffen wurden, mit denen Gefängnisse überwacht und den Gefangenen Beschwerdemöglichkeiten eingeräumt werden. Begrüßt wurde auch die Durchführung von Schulungen für Gefängnispersonal, die Menschenrechtsstandards enthalten. Der CAT kritisierte den weiteren Gebrauch des ›Daiyo Kangoku‹, eines Systems für die Inhaftierung von Verdächtigten bis zu ihrer Verurteilung. Da zugleich die Verfahrensrechte für die Haft und für das Verhör von Verdächtigten unzureichend seien, bestünde die Gefahr, dass die Unschuldsvermutung, das Recht zu schweigen und das Recht auf Verteidigung *de facto* ausgehebelt würden.

Anhand des vierten periodischen Berichts **Polens** ließ sich zur Zufriedenheit des Ausschusses nachvollziehen, dass Polen seit seinem letzten Bericht eine Vielzahl internationaler Menschenrechtsübereinkommen und -Protokolle unterzeichnet hat, darunter das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention. Mit Besorgnis nahm der CAT Berichte zur Kenntnis, denen zufolge sich geheime Haftanstalten für verdächtige Terroristen auf pol-

nischem Territorium befinden sollen. Der Ausschuss bat Polen, ihn über den Umfang, die Vorgehensweise und die Ergebnisse der parlamentarischen Untersuchung zu diesem Thema zu unterrichten.

39. Tagung

Für die Wintertagung lagen dem CAT die Berichte von Benin, Estland, Lettland, Norwegen, Portugal und Usbekistan vor.

Lettland hatte dem Ausschuss seinen zweiten Bericht vorgelegt. Der CAT nahm positiv zur Kenntnis, dass der Staat zahlreichen internationalen Vertragswerken beigetreten ist. Der Ausschuss bedauerte hingegen, dass das nationale Recht Lettlands Folter nicht als spezifische Straftat definiert. Auch ließe sich das Recht von Gefangenen auf anwaltlichen Beistand in der Praxis nicht immer realisieren – nicht zuletzt, weil in ländlichen Gegenden nicht ausreichend Pflichtverteidiger zur Verfügung stünden. Schließlich ermahnte der CAT Lettland, sicherzustellen, dass Asylbewerber nur in Ausnahmefällen inhaftiert würden und wirksame rechtliche Mittel hätten, um die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung überprüfen lassen zu können.

Der Ausschuss begrüßte, dass **Usbekistan** laut seinem dritten Bericht mit Wirkung zum 1. Januar 2008 die Todesstrafe abgeschafft hat. Jedoch sind beim CAT zahlreiche, wiederholte und schlüssige Berichte über systematische Folter und Misshandlungen, teilweise mit Todesfolge, durch Ermittlungs- und Strafvollzugsbeamte eingegangen. Zudem würden sich insbesondere seit Mai 2005 Berichte über die Einschüchterungen, Behinderungen und Gefangenennahmen von Vertretern von Menschenrechtsorganisationen häufen. Der Ausschuss forderte Usbekistan auf, die Überwachung von Haftanstalten durch unabhängige nationale und internationale Experten zuzulassen.

Positiv am vierten Bericht **Estlands** war, dass das Land zahlreiche völkerrechtliche Verträge ratifiziert hat, darunter das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention sowie das II. Fakultativprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe) zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Unzureichend sei aber bisher die Schulung von Richtern, Staatsanwälten und Gefängnispersonal bezüglich der Umsetzung der Konvention. Der CAT wiederholte seine Aufforderung, die Fol-

terdefinition im bestehenden nationalen Recht mit der Definition in Art. 1 der Anti-Folter-Konvention in Einklang zu bringen.

Norwegen hatte seinen fünften Bericht vorgelegt. Der Ausschuss begrüßte, dass eine Institution zur Ermittlung bei Straftaten durch Polizisten geschaffen wurde, die die Befugnis hat, Strafverfolgungsverfahren einzuleiten. Jedoch hat das Land nach Ansicht des Ausschusses die Konvention nicht ausreichend in nationales Recht umgesetzt. Da Norwegen an den Operationen der NATO in Afghanistan teilnimmt, gab der CAT dem Staat auf, die Behandlung von Gefangenen, die das norwegische Militär afghanischen Behörden übergibt, genau zu überwachen.

Der Ausschuss zeigte sich zufrieden, dass **Portugal** laut Bericht ein Gesetz erlassen hat, wonach Ausländer nicht in ein Land abgeschoben werden können, in dem Folter oder Misshandlung drohen. Besorgniserregend sei aber, dass nach Informationen des Ausschusses in portugiesischen Gefängnissen Gewalt zwischen Häftlingen und viele Todesfälle durch Aids und Selbstmord zu verzeichnen seien. Der CAT empfahl Portugal deshalb, die Haftbedingungen zu verbessern, insbesondere indem die Gefängnisse nicht überbelegt werden und Maßnahmen zur Verhinderung von Selbstmord und Gewalt unter den Häftlingen ergriffen werden.

Der Ausschuss beschäftigte sich schließlich mit dem zweiten Bericht **Benins**. Er begrüßte die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention, die Verabschiedung eines Planes zur Wiederherstellung des Rechts- und Gerichtssystems, Maßnahmen zur Verbesserung von Haftanstalten mit Hilfe des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und den Erlass eines Gesetzes, das die weibliche Genitalverstümmelung verbietet (2003). Jedoch nahm der CAT mit Bedauern Berichte über die Straflosigkeit von Personen, die schwere Folter und Morde begangen haben, zur Kenntnis. Außerdem kritisierte er ein Abkommen zwischen Benin und den USA, wonach Benin Staatsangehörige der USA nicht an den Internationalen Strafgerichtshof ausliefern darf. Der CAT legte Benin nahe, ein unabhängiges Beschwerdeverfahren für Folteropfer einzurichten.

Personalien

Entwicklung

Am 31. März 2009 bestätigte die UN-Generalversammlung die Nominierung von **Helen Clark** für eine vierjährige Amtszeit als neue Administratorin des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Die ehemalige neuseeländische Premierministerin war am 26. März – nach einem intensiven Auswahlprozess durch ein eigens für die Besetzung von hochrangigen Posten eingesetztes Auswahlgremium – von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon für den Posten vorgeschlagen worden. Die 59-jährige Politikwissenschaftlerin und Historikerin folgt im Sommer 2009 Kemal Dervis, der das Amt nach über drei Jahren zum 1. März 2009 aus persönlichen Gründen niederlegte. Das UNDP ist eine der größten UN-Organisationen, mit einem Haushalt von rund vier Milliarden US-Dollar. Es widmet sich der Beseitigung der Armut und der Förderung guter Regierungsführung in Entwicklungsländern. Als UNDP-Administratorin ist Clark zugleich Vorsitzende der UN-Entwicklungsgruppe, bestehend aus den Leitern aller Fonds, Programme und Abteilungen der Vereinten Nationen, die zu Entwicklungsfragen auf Landesebene arbeiten. Clark war von 1981 an für die Labour-Partei Abgeordnete des neuseeländischen Parlaments. In dieser Zeit hatte sie vier Ministerposten inne. Erfahrungen mit den Vereinten Nationen hat sie jedoch kaum; sie nahm als Regierungsvertreterin an der 3. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1985 in Nairobi teil. 1999 gewann sie die Wahl zur Premierministerin, ein Amt, das sie bis



Helen Clark

Foto: UNDP

Ende 2008 bekleidete. In dieser Zeit setzte sie sich für eine nachhaltige Klimapolitik und die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele in ihrer Region ein. Im Januar 2008 bekam sie dafür die Auszeichnung ›Champions of the Earth‹ des UN-Umweltprogramms verliehen.

Finanzen

Um die Arbeit der Arbeitsgruppe zur Überprüfung des internationalen Finanzsystems (vgl. Personalien, VN, 6/2008, S. 278) fortzusetzen, hat der Präsident der 63. UN-Generalversammlung Miguel d'Escoto Brockmann eine **Sachverständigenkommission zur Reform des Internationalen Währungs- und Finanzsystems** eingerichtet. Diese hat, wie die Arbeitsgruppe, das Mandat, die Ursachen der gegenwärtigen Finanzkrise zu untersuchen, ihre Auswirkungen auf alle Nationen einzuschätzen und adäquate Reformvorschläge zur Bewältigung der Krise und Umstrukturierung des Systems vorzuschlagen. Der Kommission gehören 18 Mitglieder an, unter anderem die deutsche Mi-

nisterin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul. Vorsitzender ist der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Joseph Stiglitz. Zwei Tagungen der Kommission haben bereits stattgefunden. Nach der dritten und letzten Tagung Ende März 2009 in New York wird d'Escoto Brockmann der Generalversammlung einen Abschlussbericht mit den Ergebnissen und Vorschlägen der Kommission vorlegen.

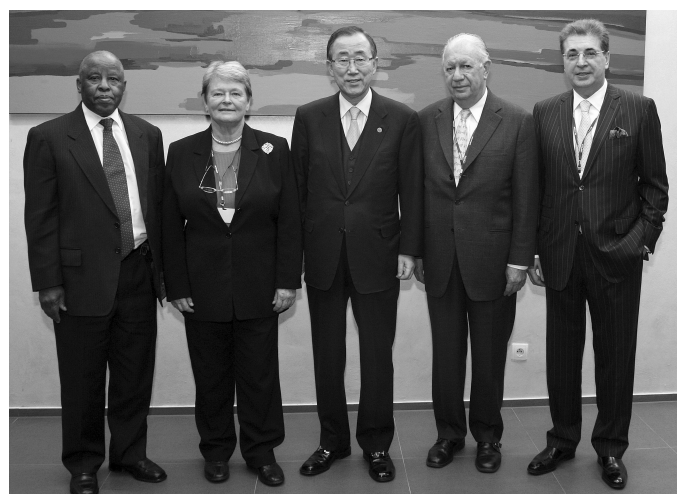
Friedenssicherung

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon ernannte den deutschen Diplomaten **Michael von der Schulenburg** am 14. Januar 2009 zu seinem Exekutivbeauftragten des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (UNIPSIL). Von der Schulenburg leitet damit die erste vollständig integrierte UN-Mission. Diese wurde am 1. Oktober 2008 eingerichtet, um unter anderem politische Unterstützung auf nationaler

und lokaler Ebene zur Beilegung von Spannungen und Konflikten zu gewähren. Der 60-Jährige ist bereits seit Mai 2008 in Sierra Leone. Dort ersetzte er übergangsweise den Portugiesen Victor da Silva Angelo, der am 1. Februar als UN-Sonderbeauftragter die Leitung der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) übernommen hatte (vgl. Personalien, VN, 2/2008, S. 86). Vor Amtsübernahme war von der Schulenburg seit Mai 2005 erster Stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für politische Angelegenheiten für die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 211f.)

Gerichte

Seit 6. Februar 2009 sitzt dem 15-köpfigen Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, dem Internationalen Gerichtshof (IGH) der 76-jährige Japaner **Hisashi Owada** vor. Der Spitzendiplomat und



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (Mitte) mit den Sondergesandten für Klimawandel (v.l.n.r.) Festus Mogae, Gro Harlem Brundtland, Ricardo Lagos Escobar und Srgjan Kerim. UN-Foto: Mark Garten

Professor für Rechtswissenschaften wurde in geheimer Wahl für eine dreijährige Amtszeit ernannt. Er löst die britische Richterin Rosalyn Higgins ab. Owada ist seit dem Jahr 2003 am IGH in Den Haag tätig. Seine diplomatische Laufbahn begann er im Jahr 1955. In den Jahren von 1994 bis 1998 war er Ständiger Vertreter Japans bei den Vereinten Nationen und leitete als Präsident Sitzungen des UN-Sicherheitsrats.

Gesundheit

Am 1. Januar 2009 trat **Michel Sidibé** die Nachfolge von Peter Piot als Exekutivdirektor im Range eines Untergeneralsekretärs des Gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) an. Sidibé wurde bereits am 1. Dezember 2008, dem Welt-Aids-Tag, von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon für dieses Amt ernannt. Sidibé war über 25 Jahre im öffentlichen Dienst tätig und bringt umfangreiche Erfahrungen unter anderem aus den Bereichen Gesundheit, Entwicklung und HIV/Aids mit. Der 56-Jährige aus Mali mit Abschlüssen in Wirtschaftswissenschaft, Internationale Entwicklung und So-



Michel Sidibé UNAIDS: L. Solberg

zialplanung, begann seine Karriere, indem er sich für die Lösung der Gesundheitsprobleme der Tuareg der Timbuktu-Region seines Landes einsetzte. Im Jahr 1987 begann er für die Vereinten Nationen als Mitarbeiter des UN-Kinderhilfswerks in der Demokratischen Republik Kongo zu arbeiten. Seit dem Jahr 2007 bekleidete er das Amt des Stellvertretenden Exekutivdirektors und Beigeordneten Generalsekretärs bei UNAIDS in Genf. Sein Vorgänger **Peter Piot** hatte UNAIDS von Beginn an 13 Jahre als Exekutivdirektor geleitet und verließ den Posten Ende des Jahres 2008. Zu seinen Errungenschaften zählt unter anderem, das Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die gefährliche Viruserkrankung erhöht und international Aufklärung zum Thema HIV/Aids betrieben zu haben.

Umwelt

Der ehemalige Präsident Botswanas **Festus Mogae** sowie der Präsident der 62. UN-Generalversammlung **Srgjan Kerim** wurden im September 2008 als zusätzliche Sondergesandte des Generalsekretärs für Klimawandel ernannt. Gemeinsam mit ihren Kollegen Gro Harlem Brundtland und Ricardo Lagos Escobar werden sie Ban Ki-moon dabei unterstützen, Regierungschefs und Staatenvertreter zu konsultieren, um die Verhandlungen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen voranzutreiben. Der UN-Generalsekretär erwartet, dass die Sondergesandten einen neuen Vertrag als Anschlussvertrag des Kyoto-Protokolls, das im Jahr 2012 auslaufen wird, in die Wege leiten.

Neu eingerichtet wurde das Amt der Beigeordneten Ge-

neralsekretärin zur Verringerung des Katastrophenrisikos, welches Ban Ki-moon am 17. November 2008 mit der Schwedin **Margareta Wahlström** besetzte. Mit über 25 Jahren Erfahrung im Bereich Katastrophenmanagement, die die 59-Jährige nicht nur als ehemalige Beigeordnete Generalsekretärin für humanitäre Angelegenheiten sowie stellvertretende Nothilfe Koordinatorin gesammelt hat, wird sie gleichzeitig als Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für die Umsetzung des Hyogo-Rahmenaktionsplans im Sekretariat für die Internationale Strategie zur Katastrophenvorsorge (ISDR) verantwortlich sein. Wahlström soll für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit diesbezüglich werben. Das neue Amt ist in Genf angesiedelt und wird durch freiwillige Beiträge finanziert.

Im Dezember 2008 ernannte der Präsident der 63. UN-Generalversammlung Miguel d'Escoto Brockmann die Kanadierin **Maude Barlow** zu seiner Hauptberaterin für Fragen zum Thema Wasser. D'Escoto Brockmann hat sich das Thema Wasser zum Hauptanliegen während seiner Amtszeit gemacht, um die Ziele der internationalen Dekade 2005–2015 ›Wasser für Leben‹ zu erreichen und das Recht auf Wasser als Menschenrecht zu etablieren. Mit Barlow holt er sich eine Aktivistin, Spezialistin und Autorin in sein Beraterteam. Die 61-Jährige ist Mitgründerin des Projekts ›Blauer Planet‹, das Trinkwasser vor der Bedrohung der Privatisierung schützen will. Barlow hat sich in ihrer neuen Position außerdem zum Ziel gesetzt, die kanadische Regierung dazu zu bewegen, das Recht auf Wasser anzuerkennen.



Falko Mohrs und Emily Büning

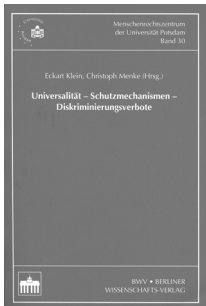
Deutschland

Am 16. Januar 2009 wurden in einem bundesweiten Auswahlverfahren die Jugenddelegierten zur 64. UN-Generalversammlung ausgewählt. Die 23-jährige **Emily Büning** und der 24-jährige **Falko Mohrs** haben die Aufgabe, im Herbst dieses Jahres die deutsche Delegation bei den Verhandlungen zu begleiten und in Jugendfragen zu beraten. Beide haben bereits vielfältige Erfahrungen in der nationalen und internationalen Jugendarbeit sammeln können und beschäftigen sich seit längerem mit den Vereinten Nationen. Die Jurastudentin Büning engagiert sich seit mehreren Jahren auf Regional- und Bundesebene in der Grünen Jugend. Mohrs studiert in einem dualen Studiengang Transport- und Logistikmanagement in Wolfsburg und ist im Verband Christlicher Pfadfinderinnen und Pfadfinder aktiv, wo er unter anderem internationale Jugendbegegnungen in Kosovo organisierte.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.

Menschenrechtsschutz weit vorangeschritten

Heike Krieger



Eckart Klein /
Christoph Menke
(Hrsg.)

**Universalität –
Schutzmechanis-
men – Diskriminie-
rungsverbote:
15 Jahre Wiener
Weltmensch-
rechtskonferenz**

Menschenrechts-
zentrum der Univer-
sität Potsdam,
Band 30
Berlin: Berliner
Wissenschaftsverlag
2008
691 S., 89,00 Euro

Der vorliegende Band, herausgegeben vom Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, nimmt das 15-jährige Jubiläum der Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 zum Anlass, sich mit drei Themen der Konferenz auseinanderzusetzen: Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. Ergänzend werden weitere Einzelthemen, die im Zusammenhang mit der Konferenz stehen, behandelt. Das gelungene Buch bietet mit mehr als 30 Beiträgen eine reichhaltige Quelle an Gedanken.

Ein Leitmotiv beschäftigt sich mit der Kritik an der politischen Instrumentalisierung von Menschenrechten. Ein wiederkehrendes Argument zielt hier auf die vermeintliche Instrumentalisierung der Menschenrechte durch Europa aufgrund ihrer Verankerung in seiner Geschichte und Philosophie. Aspekte dieser Debatte werden in den Beiträgen zur Universalität der Menschenrechte thematisiert. Einleitend bietet **Rolf Zimmermann** eine historische Begründung der universellen Geltung der Menschenrechte. Überzeugend führt er aus, dass die Menschenrechte eine Antwort auf gravierende politische Unrechtserfahrungen darstellen. Ihr Siegeszug seit 1945 beruht unmittelbar auf den Erfahrungen mit der nationalsozialistischen und kommunistischen Herrschaft. In seinem Kommentar macht **Heiner Bielefeldt** aber deutlich, dass die »Antwort auf Akte der Barbarei« allein nicht die Universalität der Menschenrechte erklären kann. Ihre Universalität sei vielmehr auch in ihrer normativen Verallgemeinerungsfähigkeit, ihrem emanzipatorischen auf die freiheitliche Selbstverwirklichung zielenden Ansatz und ihrer Staatsgerichtetheit begründet. Bielefeldt widerspricht auch der These von den Menschenrechten als einem »Akt des Kulturimperialismus«, die vor allem im asiatischen und islamischen Raum geäußert wird. Er hält dieser Kritik die Genese der Menschenrechte aus Erfahrungen strukturellen Unrechts als ein universelles Erlebnis entgegen.

Auch **Gregor Paul** kritisiert die kulturimperialistische These. Die »Rede von den asiatischen Werten«, die die Interpretation der Menschenrechte verändern und mit Menschenpflichten geradezu in ihr Gegenteil kehren soll, widerlegt er durch eine klare Gegenrede. Bemerkenswert ist, dass das Argument asiatischer Werte in den Stellungnahmen der Volksrepublik China bislang keine Rolle gespielt hat, sondern nur von autokratischen Systemen, wie Singapur und Malaysia, eingesetzt worden ist, wohl eher um autokratische Strukturen zu rechtfertigen,

als asiatische Werte gegenüber westlichen Einflüssen zu wahren.

Der emanzipatorische Gedanke des Menschenrechtsschutzes verweist auf die Wurzeln im Gedankengut des 18. Jahrhunderts. Auch hier sind Menschenrechte Antwort auf strukturelle Unrechtserfahrungen, zum Beispiel im Hinblick auf die konfessionellen Bürgerkriege der frühen Neuzeit. Die Überwindung konfessioneller Fraktionsbildungen sieht Bielefeldt daher zu Recht als Ziel der Menschenrechtsidee. In einem gewissen Gegensatz zu dieser Analyse sucht **Gerhardt Robbers** die universelle Geltung der Menschenrechte transzendental zu begründen. **Andreas Haratsch** pflichtet diesem Ansatz bei. Er sieht bei »der Auseinandersetzung des vernünftigen und damit vermeintlich gottlosen Westens mit dem Islam und den islamischen Staaten« in der transzendentalen Begründung einen möglichen neuen Ausgangspunkt für einen menschenrechtlichen Diskurs. Gerade die Genese der Menschenrechte aus den Religionskriegen der frühen Neuzeit mag aber Anlass geben, an der Geeignetheit einer transzendentalen Begründung zur Eröffnung neuer Diskursperspektiven zu zweifeln. Die historische Erfahrung zeigt jedenfalls, dass der Rückgriff auf traditionelle religiöse Ethosformen zu Ausgrenzung und Spaltung beiträgt. Das kann für Religionen mit missionarischem Charakter auch heute noch nicht ausgeschlossen werden, so dass die wechselseitige Akzeptanz transzendentaler Begründungen zwischen den einzelnen Weltreligionen alles andere als sicher sein dürfte.

Die vermeintliche Instrumentalisierung der Menschenrechte durch den Westen ist auch Gegenstand von Debatten im UN-System, die auf die westliche Kritik an der fehlenden Wirksamkeit der UN-Gremien treffen. Die hierauf beruhende Diskussion um die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtskommission hat zu dem bislang augenfälligsten Reformunternehmen geführt, der Errichtung des UN-Menschenrechtsrats. Mit Reformbilanz und -bedarf des Rates und der anderen UN-Schutzmechanismen beschäftigt sich der zweite Teil des Bandes, der unter anderem mit Beiträgen von **Hanna Beate Schöpp-Schilling**, **Eckart Klein**, **Günter Nooke** und **Almut Wittling-Vogel** sehr praxisorientiert gehalten ist.

Wenn es auch für ein klares Fazit zum Menschenrechtsrat noch zu früh ist, zeigen die Beiträge von Nooke und **Marten Breuer** Defizite auf, die schon in der Struktur des Organs angelegt sind. So sitzen weiterhin Staaten im Menschenrechtsrat, deren Engage-

ment für den Menschenrechtsschutz zweifelhaft ist. Weder hat das Wahlquorum noch das Verfahren der Kandidatennominierung geändert werden können. Ob die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) der Politisierung bei der Behandlung einzelner Staaten entgegenwirken kann, bezweifelt Breuer zu Recht. Zum einen besteht die Gefahr der Dopplung zu den Berichtsmechanismen der einzelnen Menschenrechtsverträge. Zum anderen droht eine Überprüfung von durchschnittlich 48 Staaten im Jahr, den Rat zu überfordern.

Schöpp-Schilling und Klein schildern Möglichkeiten, den auf Verträgen beruhenden Menschenrechtsschutz zu verbessern. Grundlegendes Problem dieser Schutzmechanismen ist ihre drohende Ineffizienz, weil die große Anzahl von Verträgen und Ausschüssen, die die Umsetzung der Verträge überwachen, zu Doppelstrukturen führt. Hieraus resultiert die Gefahr, dass Mitgliedstaaten ihren zahlreichen Berichtspflichten nicht oder nur verspätet nachkommen und die Ausschüsse die Berichte nur verzögert bearbeiten. Dies trägt seinerseits dazu bei, dass die Vertragsstaaten die abschließenden Bemerkungen der Ausschüsse nicht ernst nehmen und über die Befolgung keine Rückmeldung geben. Schöpp-Schilling befürwortet eine Vereinfachung des Berichtssystems und kritisiert die zögerliche Harmonisierung von Arbeitsmethoden und Verfahren. Auch Klein steht der diskutierten Zusammenlegung zu einem einzigen, ständig tagenden Gremium skeptisch gegenüber. Denn die unterschiedliche Natur der betroffenen Rechte führe letztlich dazu, dass sinnvoll wiederum nur in Unterausschüssen diskutiert werden könne. Klein favorisiert eine Lösung, die an der Praxis internationaler Gerichte ausgerichtet ist: die Arbeitsteilung zwischen Plenum und Kammern.

Dogmatische Grenzen für die Zusammenlegung von Vertragsausschüssen zeigt **Andreas von Arnault** im dritten Teil des Bandes über die Bekämpfung von Diskriminierung. Er legt überzeugend dar, wieso die Ausgestaltung spezifischer Anti-Diskriminierungsstatbestände erforderlich scheint: Zwar könne zur Verhinderung von Diskriminierungen auch ein allgemeiner Gleichheitssatz ausreichen, aber der Gleichheitssatz verlange immer einen Akt der Konkretisierung. Konkretisierung durch den Rechtssetzer habe den Vorzug, dass von vornherein deutlich sei, an welches Merkmal eine Benachteiligung nicht geknüpft werden dürfe. Hinzu trete die Anerkennung der sozialen Benachteiligung einer bestimmten Gruppe. Nebeneffekt sei aber, dass Begehlichkeiten anderer Gruppen geweckt würden. Dass dies zu einer Ausweitung des Katalogs der verbotenen Diskriminierungskriterien führt, dokumentiert die Entwicklung auf internationaler Ebene, die **Kerstin Odendahl** dazu veranlasst, vom Zeitalter der Diskriminierungsverbote zu sprechen. Wo diese materielle Ausdifferenzierung

besonderen Sachverstand erfordert, rechtfertigt sie als institutionelle Komponente die Errichtung der Vertragsausschüsse.

Mit dem Vorwurf politischer Instrumentalisierung des Menschenrechtsschutzes beschäftigen sich auch die am nationalen Recht ausgerichteten Beiträge von **Stefan Huster**, **Michael Sachs** und **Susanne Baer** zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und zu der Kritik an der Übertragung der Diskriminierungsverbote in den gesellschaftlichen Bereich. Hier entwickelt Huster drei Fallgruppen: Diskriminierungen ohne vernünftigen Grund, zum Beispiel anhand der Rasse; Diskriminierungen, die tatsächliche Nachteile ausgleichen sollen, wie bei den Merkmalen Geschlecht und Behinderung; Diskriminierungen aufgrund der Bewertung von Überzeugungen und Lebensformen, wie sexueller Identität oder Weltanschauung. Im ersten Fall könnten Diskriminierungen im gesellschaftlichen Bereich nicht geduldet werden, weil sie den sozialen Achtungsanspruch des Betroffenen negieren. Ein Schild mit dem Satz: »Farbige werden hier nicht bedient« im öffentlichen Raum, sei nicht hinnehmbar. Kritisch beurteilt Huster demgegenüber Diskriminierungsverbote von Überzeugungen. Er befürchtet, dass solche Verbote im gesellschaftlichen Bereich die freie Auseinandersetzung untergrüben.

Sicherlich sollte man sich solchen Auseinandersetzungen nicht von vornherein verschließen, doch darf auch nicht vergessen werden, was sich aus den Beiträgen von Bielefeldt und Arnault ergibt: Festsetzung menschenrechtlicher Schutzgüter ist immer auch Antwort auf erlittene Unrechtserfahrungen und historisches Geschehen. Deshalb ist angesichts der NS-Zeit auch die politische Weltanschauung als verbotenes Differenzierungskriterium im Grundgesetz festgelegt. Nichts anderes kann für die sexuelle Identität gelten. Zwar mag es sich – wie Huster ausführt – bei Weltanschauung und sexueller Identität um ein freiwillig gewähltes Los handeln. Das Schild, »Schwule und Kommunisten werden hier nicht bedient«, ist aber vor der historischen Erfahrung und angesichts der Bedeutung des sozialen Achtungsanspruchs eines jeden nicht anders zu bewerten als das Schild »Farbige werden hier nicht bedient«.

Neben der Debatte um die politische Instrumentalisierung von Menschenrechten sind viele andere Aspekte im vorliegenden Buch enthalten, wie etwa die Beiträge von **Hauke Brunkhorst** und **Arnd Pollmann** zur Weltöffentlichkeit, **Bernd Ladwig** und **Theresia Degener** zum Diskriminierungsverbot, **Christine Langenfeld** über zugewanderte Minderheiten, **Norman Weiß** zur Verantwortung des Staates und Sabine von Schorlemer zur Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung durch Menschenrechte. Dass der Nachweis dieses Konstitutionalisierungsprozesses gelingt, zeigt, so wie das Buch in seiner Gänze, wie weit der Menschenrechtsschutz in den letzten 15 Jahren vorangeschritten ist.

Entwicklungslinien im Völker(straf)recht

Kai Ambos



Gerd Hankel (Hrsg.)

Die Macht und das Recht. Völkerrecht und Völkerstrafrecht am Beginn des 21. Jahrhunderts

Hamburg:
Hamburger Edition
2008
462 S., 35,00 Euro

Der vorliegende Sammelband greift grundsätzliche Probleme des Völkerrechts und des Völkerstrafrechts zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Hinblick auf schwere Menschenrechtsverletzungen und Machtmissbrauch auf. Er knüpft damit an eine frühere Publikation des Hamburger Instituts für Sozialforschung an (Gerd Hankel/Gerhard Stuby, *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen*. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg 1995). Im ersten Teil des Bandes geht es um Völkerrechtsverbrechen und die Möglichkeiten ihrer Ahndung, also im Wesentlichen um das geltende Völkerstrafrecht und seinen Entwicklungsstand. Im zweiten Teil werden die Wirkungsmöglichkeiten des (internationalen) Rechts in Bezug auf Terror und Krieg, auf die so genannten asymmetrischen Konflikte, behandelt. Der Band greift wichtige aktuelle Fragen auf und dies überwiegend auf hohem Niveau. Er bereichert die völker(straf)rechtliche Diskussion und soll hier daher ausführlicher vorgestellt werden.

Der Herausgeber **Gerd Hankel** führt souverän in das breite Themenspektrum ein, indem er einen Überblick über die völkerstrafrechtliche Gerichtsbarkeit, ihre Schwächen und Stärken gibt. Die Kritik an der amerikanischen Regierung unter George W. Bush kann vielleicht angesichts der Tatsache, dass der UN-Sicherheitsrat die Untersuchung der Situation in Darfur im Jahr 2005 an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) verwiesen hat, etwas relativiert werden, zumal die Regierung seitdem gegenüber dem IStGH eine gewisse Toleranz gezeigt hat. Hankel schließt auch den Band ab, mit einem beeindruckenden Beitrag zum Thema Kombattantenstatus im asymmetrischen Krieg. Es ist eine gelungene Abhandlung zum humanitären Völkerrecht und dem schwierigen Versuch, *de facto* (›unrechtmäßige‹) Kombattanten im asymmetrischen Konflikt zu verrechtlichen. Der Autor will den Begriff von den anerkannten Kategorien ›rechtmäßiger Kombattant‹ und ›Zivilist‹ her bestimmen und jedenfalls Partisanen und Widerstandskämpfern den Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus zuerkennen. Im Ergebnis fordert er auch für diese Personen die Anwendung humanitärer Mindeststandards, die sich aus dem Grundgedanken der Humanität und/oder den Menschenrechten ableiten lassen.

Der ausgezeichnete Beitrag von **Frank Neubacher**, der auf der Kölner Habilitationsschrift des Verfassers aus dem Jahr 2005 beruht, macht den interessanten Versuch, die aus dem innerstaatlichen Strafrecht und

der Kriminologie bekannten Technik der Neutralisation abweichenden Verhaltens auf das Völkerstrafrecht zu übertragen. Besonders interessant ist der Hinweis des Autors, dass es Untersuchungen zufolge einen weltweiten Konsens über die Schwere bestimmter Straftaten gebe.

Es folgen einige Beiträge von Schülern des Berliner Strafrechtsprofessors Gerhard Werle sowie ein Beitrag von ihm selbst. **Volker Nerlich** informiert umfassend über Entwicklung und Perspektiven internationaler und internationalisierter Strafgerichtsbarkeit. **Claudia Cárdenas Aravena** beschreibt – auf der Grundlage ihrer Berliner Dissertation von 2005 – Probleme der Prüfung der Zulässigkeit von Verfahren vor dem IStGH mit Blick auf den (höchst auslegungsbedürftigen) Grundsatz der Komplementarität. Äußerst kontrovers ist etwa die These der Autorin, dass die Formulierung »ein Staat, der über die Sache Gerichtsbarkeit hat« auch das Weltrechtsprinzip einschließt (S. 133f.). Dies lässt sich zwar vom Wortlaut her vertreten – »Gerichtsbarkeit« lässt sich eben auch auf das Weltrechtsprinzip stützen –, aber es würde dazu führen, dass praktisch immer ein Staat dem IStGH die Zuständigkeit streitig machen könnte. Dies entspricht weder den Vorstellungen der Väter und Mütter des IStGH-Statuts noch der deutschen Praxis, die dem Strafgerichtshof den Vorrang vor einer lediglich auf das Weltrechtsprinzip gestützten Zuständigkeit gewährt. Bei der Darstellung des Zusammenhangs zwischen dem Verhalten des Täters und dem internationalen Element der völkerrechtlichen Verbrechen (S. 137f.) arbeitet Cárdenas Aravena nicht genau genug heraus, wie dieser Zusammenhang beschaffen sein muss und welche Rolle dabei dem Vorsatz beziehungsweise dem Bewusstsein des Täters zukommt. Die Diskussion über den Begriff ›rechtlich‹ (S. 148 mit Anmerkung 52) beruht meines Erachtens auf einem Scheinproblem, denn eine *rechtlich* angeordnete Amnestie ist noch keine *rechtmäßige* Amnestie; dies ergibt sich schon aus dem Begriff ›rechtlich‹, wie er im Text verwendet wird. Es geht letztlich nur um gesetztes Recht ohne Bewertung der materiellen Rechtmäßigkeit. **Gerhard Werle** selbst zeigt in seinem Beitrag gekonnt die Entwicklung des Völkerstrafrechts aus deutscher Perspektive auf; man kann seinem Eingangssatz (›Ohne die Deutschen ist das Völkerstrafrecht in seiner heutigen Gestalt nicht denkbar‹) nur voll zustimmen.

Anja Seibert-Fohr beschäftigt sich mit dem hochrelevanten und delikaten Problem der kriegerischen

Gewalt gegen Frauen und der entsprechenden völkerstrafrechtlichen Kodifizierung von Sexualverbrechen. **William A. Schabas** liefert einen überwiegend rechtshistorischen Beitrag zum Verbrechen des Völkermords, der auf seiner grundlegenden Studie zum Thema aus dem Jahr 2000 beruht. Was die Struktur des Tatbestands angeht, so ist seiner restriktiven Auslegung im Grundsatz zuzustimmen. Ein Plan oder eine staatliche Politik sind aber keine unmittelbaren Tatbestandsmerkmale, sondern können sich allenfalls aus der Teleologie des Verbrechens als Angriff auf eine ›Gruppe als solche‹ mit Zerstörungsabsicht ergeben. Zutreffend ist es, wenn Schabas Völkermord von ethnischen Säuberungen unterscheidet.

Der Beitrag von **Mary Ellen O'Connell** ist im Wesentlichen eine politische oder politikwissenschaftliche Diskussion zur humanitären Intervention. Auch die Ausführungen zu rechtlichen und politischen Einwänden gegen humanitäre Interventionen (S. 241ff.) sind größtenteils politischer Art; völkerrechtliche Nachweise sucht man vergebens. Um Missverständnisse zu vermeiden: Natürlich ist eine solche politikwissenschaftliche Diskussion notwendig, sie sollte aber ein gewisses wissenschaftliches Niveau haben und nicht im Gewand rechtlicher Äußerungen daherkommen. Leider fallen auch beim Beitrag von **Monique Chemillier-Gendreau** zum Folterverbot vor allem die fehlenden Nachweise, etwa zum Fall Augusto Pinochet, auf. Im Übrigen handelt es sich um einen deskriptiven Beitrag, der aus der Sicht eines menschenrechtlichen Aktivismus die Absolutheit des Folterverbots betont und in erster Linie die Praxis der Regierung von George W. Bush kritisiert. **Gerhard Stuby** analysiert eingehend und gründlich die Krise des Konsensprinzips im Völkerrecht. Auch sie hat mit der dominanten, wenig kompromissbereiten Außenpolitik der letzten amerikanischen Regierung zu tun. Interessant ist auch Stubys Bestandsaufnahme zur zukünftigen Richtung des Völkerrechts und überzeugend sein eindeutiges Bekenntnis zum Konsensprinzip.

Herfried Münkler liefert in seinem Beitrag eine historisch fundierte Erklärung der Reziprozität in den Beziehungen zwischen Einzelpersonen und Völkerrechtssubjekten (Staaten) als elementare Voraussetzung einer Symmetrie in der Völkerrechtsordnung. Habe in einem auf Reziprozität beruhenden System symmetrischer Interessen und Fähigkeiten jede Seite ein gleiches Interesse an der Regeleinhaltung, so sei dies unter den Bedingungen der Asymmetrie gerade umgekehrt. Weitreichende Selbstbindungen liefern in einem solchen System »auf eine Beschränkung der eigenen Möglichkeiten ohne vergleichbare Einschränkung der Möglichkeiten der Gegenseite« hinaus (S. 315). Insoweit könnten nur juristische Sondernormen den Konfliktparteien bestimmte Beschränkungen auferlegen, und die Reziprozität als Mittel der Eskalationskontrolle müsse durch öffentliche Kon-

trolle ersetzt werden. Nichtstaatliche Gewaltakteure folgten als ›nichtterritoriale Politikakteure‹ grundlegend anderen Rationalitätsstandards, unterlägen anderen Eskalationsdynamiken und hätten andere Risikowahrnehmungen als territoriale Politikakteure. Zugleich sei es im Zeitalter der Asymmetrie unter dem Begriff der ›humanitären militärischen Intervention‹ zu einer, an die Theorie des gerechten Krieges erinnernden ›Reethisierung‹ beziehungsweise Moralisierung des Krieges gekommen.

Claus Kreß befasst sich mit dem wichtigen Problem der Ahndung transnationaler Gewalt privater Akteure. Er sieht ein mögliches Völkerstrafrecht der dritten Generation als Antwort darauf. Die erste völkerstrafrechtliche Entwicklungsstufe seien die Kriegsverbrecherprozesse von Nürnberg und Tokyo gewesen, charakterisiert durch die Bindung der Menschlichkeitsverbrechen an Angriffskrieg und Kriegsverbrechen. Die zweite Entwicklungsstufe macht er folgerichtig an der Loslösung der Menschlichkeitsverbrechen von Angriffskrieg und Kriegsverbrechen und der Anerkennung der Bürgerkriegsverbrechen für den nichtinternationalen Konflikt fest (und zwar an dem insbesondere vom Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien entwickelten Völkerstrafrecht). Damit werde die Anerkennung eines völkerrechtlichen Menschenrechtsstandards sowie eines zunehmend elaborierten Völkerrechtsregimes des internen bewaffneten Konflikts nachvollzogen und in seinem jeweiligen Kern strafrechtlich bewehrt.

Eine dritte Entwicklungsstufe zur Ahndung der transnationalen Gewalt privater Akteure kann der Autor nach genauer Untersuchung der völkerrechtlichen Verbrechen des IStGH-Statuts und des internationalen Terrorismus als eigenständigem Völkerstrafatbestand jedoch noch nicht ausmachen. Kreß weist die politikwissenschaftliche Ausweitung des Völkerstrafrechts zur Anwendung auf entterritorialisierte, transnational-terroristische Kriegsgeschehen des 21. Jahrhunderts überzeugend aus streng juristischer und völkerstrafrechtlicher Sicht zurück. Seiner Überzeugung, dass der Geltungsbereich des Völkerstrafrechts seines besonders weitreichenden Anspruchs wegen einer äußerst sorgfältigen Begrenzung bedarf, kann nur beigezogen werden. Letztlich will der Autor die Verfolgung des Terrorismus im engeren Sinne dem transnationalen Strafrecht überlassen und, sollte sie staatlicherseits nicht möglich sein, gegebenenfalls ein zwischenstaatliches Strafgericht zur transnationalen Terrorismusbekämpfung errichten. Voll zuzustimmen ist ihm jedenfalls darin, dass der IStGH mit der Einführung eines Terrorismusatbestands, sollte ein Konsens insoweit überhaupt möglich sein, zum derzeitigen Zeitpunkt völlig überfordert wäre (allerdings auch mit der von Kreß selbst favorisierten und maßgeblich betriebenen Einführung des Verbrechens der Aggression).

Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/Depts/german> oder über das allgemeine elektronische Do-

kumentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Dezember 2008 bis Februar 2009** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Menschenrechte	A/RES/63/117 (Anlage)	10.12.2008	Die Generalversammlung verabschiedet das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte . Demzufolge erkennt jeder Vertragsstaat des Paktes, der Vertragspartei dieses Protokolls wird, die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung der in diesem Protokoll vorgesehenen Mitteilungen an. Mitteilungen können von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines der im Pakt niedergelegten Rechte durch diesen Vertragsstaat zu sein. Des Weiteren enthält das Protokoll ein Staatenbeschwerdeverfahren sowie ein Untersuchungsverfahren bei Verdacht auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen. Es wird ein Treuhandfonds eingerichtet, aus dem fachliche oder technische Unterstützung für Staaten finanziert werden soll.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen
Nahost	A/RES/ES-10/18	16.1.2009	Auf ihrer zehnten Notstandssondertagung verlangt die Generalversammlung die uneingeschränkte Achtung der Resolution 1860(2009) des Sicherheitsrats, einschließlich seiner dringenden Forderung nach einer sofortigen, dauerhaften und umfassend eingehaltenen Waffenruhe, die zum vollständigen Abzug der israelischen Truppen aus dem Gaza-Streifen führt . Sie fordert alle Mitgliedstaaten auf, dringend die notwendige Unterstützung für die internationalen und regionalen Anstrengungen zur Linderung der kritischen humanitären und wirtschaftlichen Lage im Gaza-Streifen zu gewähren, und betont in dieser Hinsicht die Notwendigkeit, die dauerhafte Öffnung der Grenzübergänge für den freien Personen- und Güterverkehr in den und aus dem Gaza-Streifen im Einklang mit dem Abkommen vom 15. November 2005 über die Bewegungsfreiheit und den Zugang zu gewährleisten.	+143; -3 (Israel, Nauru, Vereinigte Staaten); =9 (Australien, Côte d'Ivoire, Ecuador, Indonesien, Iran, Kanada, Nigeria, Syrien und Venezuela)
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Côte d'Ivoire	S/RES/1865(2009)	27.1.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 1739(2007) festgelegten Mandate der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) und der sie unterstützenden französischen Truppen bis zum 31. Juli 2009 zu verlängern , um insbesondere die Organisation freier, offener, fairer und transparenter Wahlen in Côte d'Ivoire zu unterstützen. Er beschließt ferner, die Zahl des genehmigten Militärpersonals von 8115 auf 7450 zu senken.	Einstimmige Annahme
Georgien	S/RES/1866(2009)	13.2.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) bis zum 15. Juni 2009 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/PRST/2009/2	3.3.2009	Der Sicherheitsrat verurteilt mit allem Nachdruck die Ermordung des Präsidenten Guinea-Bissaus João Bernardo Vieira und des Stabschefs der Streitkräfte Tagme Na Waie am 1. beziehungsweise 2. März 2009. Er fordert die Regierung Guinea-Bissaus auf, die für diese Gewalthandlungen Verantwortlichen vor Gericht zu stellen.	

Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Horn von Afrika	S/RES/1862(2009)	14.1.2009	Der Sicherheitsrat fordert Dschibuti und Eritrea nachdrücklich auf, ihre Grenzstreitigkeit friedlich, mit Vorrang und in einer mit dem Völkerrecht vereinbaren Weise beizulegen. Der Rat verlangt, dass Eritrea seine Streitkräfte und seine gesamte Ausrüstung auf die Stellungen des Status quo ante zurückzieht , seine Grenzstreitigkeit mit Dschibuti in Ras Doumeira und auf der Insel Doumeira anerkennt, einen aktiven Dialog führt sowie seinen internationalen Verpflichtungen als Mitglied der Vereinten Nationen einhält . Er verlangt ferner, dass Eritrea die Bestimmungen sofort, spätestens jedoch fünf Wochen nach Verabschiedung dieser Resolution befolgt.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1860(2008)	8.1.2009	Der Sicherheitsrat erhebt die Forderung nach einer sofortigen, dauerhaften und umfassend eingehaltenen Waffenruhe, die zum vollständigen Abzug der israelischen Truppen aus Gaza führt . Er fordert die ungehinderte Bereitstellung und Verteilung humanitärer Hilfe und Hilfsgüter in ganz Gaza. Ferner fordert er die Mitgliedstaaten auf , verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um in Gaza Vorkehrungen und Garantien für die Aufrechterhaltung einer dauerhaften Waffenruhe zu schaffen und insbesondere den unerlaubten Handel mit Waffen und Munition zu verhindern sowie die dauerhafte Wiederöffnung der Übergänge auf der Grundlage des Abkommens von 2005 über die Bewegungsfreiheit und den Zugang sicherzustellen.	+14; -0; = 1 (USA)
Nepal	S/RES/1864(2009)	23.1.2009	Der Sicherheitsrat beschließt , im Einklang mit dem Ersuchen der Regierung Nepals und den Empfehlungen des Generalsekretärs das in Resolution 1740(2007) festgelegte Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) bis zum 23. Juli 2009 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/1863(2009)	16.1.2009	Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht , vorbehaltlich eines weiteren Beschlusses des Sicherheitsrats bis zum 1. Juni 2009, einen Friedenssicherungseinsatz der Vereinten Nationen in Somalia als Nachfolgetruppe der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) einzurichten . Er beschließt zunächst , die Ermächtigung der Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union, AMISOM mit dem in Resolution 1772(2007) beschriebenen Mandat aufrechtzuerhalten, bis zum Juli 2009 zu verlängern . Der Rat unterstreicht, dass die AMISOM ermächtigt ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit von Schlüsselinfrastrukturen zu gewährleisten und auf Ersuchen im Rahmen ihres Mandats zur Schaffung der erforderlichen Sicherheitsbedingungen für die Bereitstellung humanitärer Hilfe beizutragen.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2008/45	9.12.2008	Der Sicherheitsrat fordert , in großer Sorge über die fortgesetzten Terroranschläge überall auf der Welt, alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf , wieder in demselben Maß Solidarität zu zeigen wie unmittelbar nach dem tragischen Ereignis vom 11. September 2001 und die Anstrengungen zur Bekämpfung des weltweiten Terrorismus zu verstärken .	
Timor-Leste	S/RES/1867(2009)	26.2.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) unter Beibehaltung der derzeit genehmigten Personalstärke bis zum 26. Februar 2010 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik (Tschad)	S/RES/1861(2009)	14.1.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) bis zum 15. März 2010 zu verlängern . Er genehmigt die Entsendung einer Militärkomponente der MINURCAT in Nachfolge der Operation der Europäischen Union (EUFOR) sowohl in Tschad als auch in der Zentralafrikanischen Republik bei Ablauf ihres Mandats und beschließt, dass die Übertragung der Autorität zwischen der EUFOR und der Militärkomponente der MINURCAT am 15. März 2009 stattfinden wird. Der Rat beschließt ferner, dass der MINURCAT bis zu 300 Polizisten, 25 Verbindungsoffiziere, 5200 Soldaten sowie Zivilpersonal in angemessener Zahl angehören werden. Er beschließt, dass die MINURCAT in Verbindung mit dem Landesteam der Vereinten Nationen und gegebenenfalls in Verbindung mit dem Büro der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BONUCA) das Mandat hat, unter anderem Zivilpersonen zu schützen, zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in Tschad beizutragen, gemeinsam mit dem hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) eine Beobachterrolle in der Kontaktgruppe wahrzunehmen sowie die Bereitstellung der humanitären Hilfe zu erleichtern.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/1847(2008)	12.12.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Juni 2009 zu verlängern .	Einstimmige Annahme

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 57 | 2009 | No. 2

The UN and the World Food Crisis

Andrea Liese

pp. 51–58

The World Food Crisis:

Can the FAO Live Up to the Challenge?

Inter-organizational competition, inefficiency and a lack of support from powerful member states have produced the deep crisis of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Taking the world food crisis of 2008 as a starting point, this article presents the central functions, strategies and problems of one of the UN's oldest, albeit not widely known, Specialized Agencies. It also explores two key questions: Did the FAO manage to use this emergency situation as a window of opportunity, i.e. could it strengthen its position among the multitude of organizations working in the field of food governance? And, was it thereby able to mitigate its own governance crisis? The answers are bleak: The FAO has so far failed to take a leading role in global efforts to tackle the food crisis, and, because of a lack of confidence in its effectiveness, has been unable to reform the global institutional architecture. If the FAO wants to succeed, it has to exploit its own comparative advantage, namely its high degree of legitimacy thanks to the one-country-one-vote principle.

Hansjörg Strohmeier

pp. 59–61

Creating Food Security. The High-level Task Force's Comprehensive Framework for Action

When UN Secretary-General Ban Ki-moon set up the High-level Task Force on the Global Food Security Crisis (HLTF) in April 2008, he was looking for a response to the global food crisis. The goal was to bring together all relevant stakeholders within the system to find coherent and effective measures and present them to the member states. This article introduces the task force's Comprehensive Framework for Action (CFA) and outlines its most significant short- and long-term measures, which need to be taken immediately and simultaneously to overcome this crisis and avert future ones. Here, the CFA takes two focal points: safety nets such as insurance schemes and financial and technological support for smallholder farmers.

Hans Rudolf Herren

p. 62–65

Returning to a More Social and Ecological Agriculture The IAASTD Demands a Radical Restructuring of Global Agriculture

The world food crisis of 2008 demonstrated that the world's staple foods are running out. In anticipation of this development, the World Bank and the FAO initiated the International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) in 2004. This article outlines the creation and structure of this unique body, which consists of 400

scientists, and summarizes the central conclusions of its April 2008 report. In order to avoid future food crises, global agricultural policy has to be radically readjusted. Key to this readjustment is a more prudent treatment of farmlands and the return to a more social and ecological agriculture. The large-scale use of pesticides and genetically manipulated organisms are not the solution. Instead farmers need to once again use their own seeds. Yet, all of this will have very limited effect if developing nations cannot shape their own tariffs and custom policies to protect their farmers from unfair food imports.

Michael Windfuhr

pp. 66–71

The Right to Adequate Food and the World Food Crisis. A Rights-based Approach Can Help the Hungry

The article explores the question of what the right to adequate food can add to the global response to the current world food crisis. The right to adequate food has been defined over the past decade by the UN's human rights system and by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). It requires governments to focus their policies for rural development and agriculture on the most vulnerable groups, which are often neglected in national policies. An effective response to food crises must therefore address not only production issues, i.e. how much food is produced per capita, but how the access of poor people to locally, regionally or internationally produced food can be improved and secured. A key aspect of any response to food crises is thus a strategy on how to increase or stabilize the income of poor families.

Valentin Aichele

pp. 72–78

A Milestone for Indivisibility: The New Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

In December 2008, the General Assembly adopted the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Protocol spells out details for an 'individual communication procedure' and an 'investigation procedure' to be conducted by the Committee on Economic Social and Cultural Rights. Its adoption is a milestone in the history of the universal human rights system. The Protocol stands for the further acknowledgment of economic, social and cultural rights as individual justiciable rights. On the basis of the Protocol, economic, social and cultural rights can now be viewed to be on equal footing with civil and political rights not only in theoretical terms but also in terms of procedures and institutions for their protection. The principle of indivisibility, which stands for a holistic understanding of all human rights, has been reinforced.

IMPRESSUM

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.

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon 030 | 25 93 75-10
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden
Telefon 0 72 21 | 21 04-0
Telefax 0 72 21 | 21 04-27

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 60,- Euro*.
Einzelheft: 12,- Euro.* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft
Aloisia Hohmann
Telefon 0 72 21 | 21 04-39
Telefax 0 72 21 | 21 04-43
E-Mail: hohmann@nomos.de
sowie der Buchhandel;
Kündigung jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an:
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos
Siegburger Str. 123, 53229 Bonn
Telefon 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.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Sabine Birken
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Armin Laschet
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei, MdB
Dr. Christian Tams

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Ingrid Matthäus-Maier
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prälat Dr. Stephan Reimers
Prof. Dr. Volker Rittberger
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Bruno Simma
Heide Simonis
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Richard von Weizsäcker
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Prof. Dr. Thomas Bruha
Michael Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Henni Hensen
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern
Vorsitzende:
Ulrike Renner-Helfmann
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehéz
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzende: Sabine Birken
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler
lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de