HERDER-
KORRESPONDENZ
MONATSHEFTE FÜR GESELLSCHAFT UND RELIGION
Heft 5 49. Jahrgang Mai 1995

Eine internationale Sozialordnung?

Der Nachfolgeprozeß des UN-Weltsozialgipfels ist entscheidend

Die Reduktion der absoluten Armut, die Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten und die soziale Integration weltweit waren die Kernanliegen des Weltgipfels für Soziale Entwicklung, zu dem Anfang März die Vereinten Nationen nach Kopenhagen geladen hatten. 118 Staats- und Regierungschefs stimmten Abschlußerklärung und Aktionsprogramm zu. Über Erfolg oder Mißerfolg dieser Mammutveranstaltung entscheidet jedoch erst der Nachfolgeprozeß. In jedem Fall aber haben die in sozialen Belangen engagierten Nicht-Regierungsorganisationen Auftrieb erfahren.

„Zum ersten Mal in der Geschichte", so beginnt die Abschlußerklärung des Weltgipfels für Soziale Entwicklung, „kommen wir als Staats- und Regierungschefs auf Einladung der Vereinten Nationen zusammen, um die Bedeutung sozialer Entwicklung und des Wohlergehens aller Menschen anzuerkennen und diesen Zielen jetzt und bis ins 21. Jahrhundert hinein höchste Priorität zu geben." Die Liste der Selbstverpflichtungen, denen 118 Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen per Akklamation zugestimmt haben, ist in der Tat beeindruckend. Sie verpflichten sich:

- wirtschaftliche, politische, soziale, kulturelle und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, soziale Entwicklung zu erreichen;
- das Ziel der Ausrottung der Armut in der Welt durch nationales Handeln und internationale Zusammenarbeit zu verfolgen;
- das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität der Wirtschafts- und Sozialpolitik anzuerkennen;
- die soziale Integration voranzubringen durch die Förderung stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften, die auf dem Schutz der Menschenrechte, der Nichtdiskriminierung, der Toleranz ... basieren;
- die volle Achtung der Menschenwürde zu fördern, Gleichheit und Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu verwirklichen;
- die Ziele eines universellen und gleichberechtigten Zugangs zu einer qualifizierten Ausbildung, des höchstmöglichen Standards von körperlicher und geistiger Gesundheit sowie des Zugangs aller Menschen zu einer medizinischen Grundversorgung zu fördern;
- die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Ressourcen Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder zu beschleunigen;
- sicherzustellen, daß dort, wo Strukturanpassungsprogramme verabschiedet werden, diese soziale Entwicklungsziele enthalten, vor allem die Ausrottung der Armut, die Förderung produktiver Vollbeschäftigung und die Förderung der sozialen Integration;
- die Mittel für soziale Entwicklung deutlich zu erhöhen und/oder wirksamer zu nutzen;
- die Rahmenbedingungen für internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit im Hinblick auf das Ziel der sozialen Entwicklung zu verbessern.

Selbstverpflichtungen ohne Rechtsverbindlichkeit

Die Reaktionen auf diese Selbstverpflichtungen ohne Rechtsverbindlichkeit und auf die zähen Verhandlungen über einzelne Konkretisierungen im Aktionsprogramm fielen, wie nicht anders zu erwarten, unterschiedlich aus. „Selten ist der Unsinn der grassierenden Gipfelei so offenkundig gewesen wie in Kopenhagen", so die Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.3.1995) in einem Kommentar. Dagegen stand die verhalten optimistische Einschätzung der Frankfurter Rundschau: „Kopenhagen kann, wie einst die Umweltkonferenz von Stockholm 1972, Einstieg in einen sicher langwierigen Prozeß sein, ein Katalysator des globalen (Um)denkens" (13.3.1995). Welche Einschätzung letztlich

recht behält, wird vom Nachfolgeprozeß des Gipfels bestimmt werden. Es besteht zumindest die Hoffnung, daß die in Kopenhagen ausgesprochenen Selbstverpflichtungen als Argumentationshilfe für reformwillige Kräfte dienen können, auch wenn der gelegentlich gezogene Vergleich mit der KSZE und ihrer Bedeutung für den Wandel in Osteuropa sicherlich überzogene Erwartungen weckt. Das in Kopenhagen mit der Schlußerklärung der Staats- und Regierungschefs verabschiedete Aktionsprogramm enthält einige Ansatzpunkte für den Folgeprozeß des Gipfels, darüber hinaus sind im *Vorbereitungsprozeß* Reformideen lanciert worden, deren Umsetzungschancen durch den Gipfel möglicherweise zugenommen haben.

Wie nicht anders zu erwarten, war die Auseinandersetzung um zusätzliche Finanzmittel ein Konfliktfeld zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Vorbereitungsprozeß des Gipfels und auf dem Gipfel selbst. Die Vertreter der Entwicklungsländer machten einen substantiellen Fortschritt bei den Zielen des Gipfels von zusätzlichen Transferleistungen des Nordens abhängig, während Vertreter der Industrieländer auf vielfältige „hausgemachte" Hemmnisse für den Entwicklungsprozeß in den Entwicklungsländern selbst und damit auf die *Eigenverantwortung* der dortigen Regierungen hinwiesen.
Unter den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten, die im Umfeld des Gipfels diskutiert wurden, hatte der sogenannte 20:20-Vertrag die größte Bedeutung. Dieser zielt darauf, Industrie- und Entwicklungsländer in einer gemeinsamen Verpflichtung zu binden. Der von der UN-Entwicklungsorganisation (UNDP), dem Kinderhilfswerk der UN (UNICEF) und der UN-Bevölkerungsorganisation (UNFPA) lancierte Vorschlag sieht vor, daß die Entwicklungsländer ihre öffentlichen Sozialausgaben auf 20 Prozent ihres Budgets erhöhen, während die Industrieländer 20 Prozent ihrer Entwicklungshilfe für vorrangige soziale Belange zur Verfügung stellen. Gegenwärtig werden nach UNDP-Schätzung 13 Prozent der Budgets der Entwicklungsländer und sieben Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe für prioritäre soziale Belange aufgewandt.

20:20-Vertrag fand Ablehnung in Asien, Zustimmung in Afrika

Als prioritär definiert die Initiative die Gewährleistung der Grundschulbildung für alle, einen deutlichen Ausbau der primären Gesundheitsversorgung einschließlich von Mutter-Kind-Programmen und der Ausbildung von paramedizinischem Personal, die Sicherstellung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser und zu Sanitäreinrichtungen, Programme der Ernährungssicherung und Familienplanungsdienste. 30–40 Milliarden US-Dollar jährlich wären, so UNDP, für die Verwirklichung der prioritären sozialen Ziele in den genannten Bereichen aufzuwenden, diese könnten durch den 20:20-Vertrag aufgebracht werden.

Dieser Vorschlag war sowohl im Vorbereitungsprozeß als auch in den Gipfelverhandlungen umstritten, weil er im Gegensatz zu den meisten Elementen des Aktionsprogramms quantifizierbare, einer Überprüfung zugängliche Festlegungen trifft. Während die afrikanischen Länder dem Vorschlag überwiegend positiv gegenüber standen, lehnten ihn die asiatischen Länder als Eingriff in ihre Souveränität ab. Sie empfanden die Verteilung der Verpflichtungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zudem als unausgewogen, da erstere 20 Prozent ihrer Gesamtbudgets binden, während sich bei letzteren die Verpflichtung nur auf einen eher unbedeutenden Teilposten ihrer Budgets bezieht.

Auch konzeptionelle und statistische Probleme, die die Überprüfbarkeit des 20:20-Vertrages erschweren, waren in der Diskussion von Bedeutung. Die Abgrenzung „prioritärer" gegenüber weniger prioritären sozialen Aufgaben ist keineswegs eindeutig; sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer hätten die Möglichkeit, durch Neudefinition der Abgrenzungen und damit ohne reale Veränderung der Prioritäten der Vertragserfüllung näher zu kommen. Auch ergäben sich bei der Umsetzung Probleme der *statistischen Erfassung*, die aus Unterschieden im Staatsaufbau der Entwicklungsländer resultieren. Die Verteilung der genannten sozialen Aufgaben auf die Gebietskörperschaften ist sehr unterschiedlich geregelt, die 20-Prozent-Verpflichtung müßte sich also auf die konsolidierten Budgets aller Gebietskörperschaften beziehen. Diese eher technischen Fragen wären aber bei politischem Willen zu lösen.

Sensibilität für soziale Dienstleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit gefördert

Auch der von UNDP vorgeschlagene Katalog prioritärer Aufgaben wurde in Frage gestellt. So können produktionsbezogene Programme im Rahmen einer selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung für die Erreichung der postulierten Ziele genauso wichtig oder wichtiger sein wie direkte soziale Programme, wenn erstere Einkommen für die Armen schaffen, die es ihnen erlauben, existentielle Dienstleistungen wie Trinkwasser oder Gesundheitsdienste nachzufragen.
Auch eine Erfüllung der 20-Prozent-Verpflichtung bedeutet nicht zwangsläufig einen Fortschritt beim Zugang der Armen zu sozialen Dienstleistungen, denn die Höhe des finanziellen Einsatzes sagt, wie gerade leidvolle Erfahrungen in der Entwicklungshilfe belegen, noch nichts über die *Effizienz* der Mittelverwendung aus. Eine angemessene Berücksichtigung des benachteiligten ländlichen Raumes, eine Begrenzung der Versickerungseffekte im öffentlichen Sektor und eine *klare Zielgruppendefinition* wären die Kernfragen bei der Umsetzung der Initiative.
Zurecht ist der 20:20-Vorschlag gegen den Vorwurf verteidigt worden, er würde nur die „konsumptiven" Ausgaben der Staaten zu Lasten langfristiger Investitionen erhöhen. Effizient eingesetzte Mittel für die Grundbildung, für Trink-

wasser oder ein Basisgesundheitssystem sind Zukunftsinvestitionen, die das produktive Potential der bisher von diesen Dienstleistungen ausgeschlossenen Armen erhöhen. Eine Erhöhung des Mitteleinsatzes für sozial prioritäre Aufgaben darf jedoch nicht als Alternative zu wirtschaftspolitischen Reformen in den Entwicklungsländern gewertet werden, die notwendig sind, um die hausgemachten Hemmnisse zu beseitigen, die der Entfaltung des produktiven Potentials entgegenstehen.

In dem auf dem Gipfel gefundenen Kompromiß wurde eine 20:20-Vereinbarung jenen Ländern anempfohlen, die hieran „interessiert" sind und damit dem Vorschlag jede Verbindlichkeit genommen. Auch die in der Tat schwierige Abgrenzung dessen, was als grundlegende Sozialprogramme anzusehen ist („basic social programmes") und damit anzurechnen wäre, wenn es denn zu einer 20:20-Vereinbarung kommt, ist nicht verbindlich geregelt. Dennoch kann die Diskussion um den Vorschlag die Sensibilität dafür erhöht haben, grundlegende soziale Dienstleistungen stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen.
Die Bundesregierung hatte sich nach einem längeren internen Abklärungsprozeß zur Unterstützung der 20:20-Initiative entschieden. Es bleibt abzuwarten, wieweit sie sich trotz des Fehlens eines verbindlichen Gipfelergebnisses als „interessiert" definiert und zu Vereinbarungen über eine Prioritätenverschiebung in ihrer Hilfe mit „interessierten" Entwicklungsländern kommt.
Wie auf jeder internationalen Konferenz ist das vor mehr als zwei Dekaden postulierte 0,7-Prozent-Ziel erneut bestätigt worden. Ihm gemäß soll die Entwicklungshilfe der Industrieländer auf 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts erhöht werden. Es gehört zum festen Bestand der Konferenzergebnisse („agreed language"), auch wenn mit wenigen Ausnahmen kein Industrieland bisher dieser Verpflichtung entspricht und auch im Vorbereitungsprozeß des Gipfels Versuche gescheitert sind, zeitliche Vorgaben für die Umsetzung zu definieren.

Im Bereich der Militärausgaben fehlt jede Verpflichtung

Das Ziel soll nun „so schnell wie möglich" realisiert werden, so die Konferenzsprache der Nichtverpflichtung. UNDP hat zudem vorgeschlagen, zur Finanzierung sozialer Aufgaben einen Teil der künftigen „Friedensdividende", das heißt der Einsparungen durch Senkung der Militärausgaben, zu nutzen. In der Tat haben gerade einige der Länder, deren Bevölkerungen zu einem hohen Anteil in absoluter Armut leben, überdurchschnittlich hohe Militärausgaben. Gerade in diesem Bereich sind die Kompromißformeln jedoch bar jeder Verpflichtung. Das Aktionsprogramm spricht nun davon, daß, „soweit angebracht", „exzessive" Militärausgaben „in Übereinstimmung mit nationalen Sicherheitserfordernissen" zu reduzieren seien.

Auf der Suche nach Gott

Neu!

Renold Blank
Ein Gott, der alle Fesseln sprengt
Mit s/w Schaubildern
120 S. Kt.
DM/SFr 24,80 /
ÖS 194,-

Gibt es Gott nun wirklich, oder ist die Welt aus sich selbst heraus verstehbar? Von dieser Frage geht Blank aus. Er setzt sich dabei mit den Argumenten zeitgenössischer Naturwissenschaftler auseinander. Der Physiker und Bestsellerautor Stephen Hawking ist einer seiner Gesprächspartner. Das Buch enthält zahlreiche Schaubilder, Graphiken und Arbeitsblätter zur persönlichen Vertiefung, aber auch zur Arbeit in Gruppen. Eine ideale Grundlage für Religionsunterricht und Bildungsarbeit.

Renold Blank
Leben ohne Todesangst
Mit s/w Schaubildern
136 S. Kt. DM 19,80 /
ÖS 155,- / SFr 21,-

Was ist von Berichten klinisch Toter, die uns immer wieder in Zeitungen und Illustrierten begegnen, zu halten? Sind sie in Einklang zu bringen mit der christlichen Hoffnung auf Auferstehung? Blank zeigt, wie der Tod verstanden werden kann als erfüllende Begegnung mit Gott, der nichts anderes als die Liebe ist.

Matthias-Grünewald-Verlag
Postfach 3080, 55020 Mainz

Keinen Platz im verabschiedeten Aktionsprogramm fand der ebenfalls von UNDP in der Vorbereitungsphase propagierte Vorschlag, eine *Steuer auf internationale Devisentransaktionen* einzuführen und den Ertrag einem „globalen Fonds für menschliche Sicherheit" zuzuführen. UNDP greift dabei auf einen Vorschlag des Wirtschaftsnobelpreisträgers *James Tobin* zurück, der 1978 eine 0,5-Prozent-Steuer auf Devisentransaktionen mit der Zielsetzung vorgeschlagen hat, spekulative Kapitalbewegungen zu verlangsamen. Insbesondere die Vertreter des Internationalen Währungsfonds haben sich in Kopenhagen gegen eine verbindliche Festlegung auf die „Tobin-Steuer" ausgesprochen und Zweifel daran geäußert, daß durch sie unerwünschte Spekulationsbewegungen wirksam eingeschränkt werden können.

Es besteht aber jetzt ein Auftrag an den Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC), neue Ideen der Mittelbeschaffung zu prüfen, somit wird die „Tobin-Steuer" weiterhin in der Diskussion bleiben. In den Kontext neuer Finanzinstrumente gehört auch der Vorschlag, bestimmte Umweltsteuern, etwa auf Flugbenzin, einzuführen und den Ertrag zur Finanzierung sozialer Belange zu nutzen. So wichtig umweltpolitisch motivierte Reformen in den Steuersystemen der Industrieländer sind, es wäre blauäugig, den Ertrag entsprechender Steuern ohne weiteres für internationale Aufgaben zu verplanen. Angesichts der hohen Steuerbelastung in den Industrieländern werden umweltpolitisch motivierte neue Steuern entgegen ohnehin bestehende massive Widerstände nur dann politisch realisierbar sein, wenn sie durch Entlastungen bei anderen Steuern kompensiert werden.

Reformen in Entwicklungs- und Industrieländern notwendig

Die Notwendigkeit einer substantiellen *Schuldenreduzierung* wird im Aktionsprogramm betont; die konkreten Festlegungen bestätigen die vom *Pariser Club* anerkannten Konditionen, gemäß derer den ärmsten Ländern nach Einzelfallprüfung 67 Prozent der Schulden erlassen werden sollen. Die Bundesregierung wäre bereit gewesen, dieser Ländergruppe „in Fällen gravierender Verschuldung und überzeugender Reformleistungen" einen Schuldenerlaß bis zu 80 Prozent einzuräumen.

Zudem regt das Aktionsprogramm die *Einrichtung von Gegenwertfonds* für soziale Entwicklung an. Hierbei werden Schulden erlassen bzw. von dritter Seite Forderungen eines Gläubigers zu einem Teil des Nennwerts gekauft unter der Bedingung, daß die Regierung des Schuldnerlandes den Gegenwert in einheimischer Währung für soziale Projekte zur Verfügung stellt. Das Instrument der Gegenwertfonds ist nach der Umweltkonferenz in Rio verstärkt zur Finanzierung umweltpolitischer Projekte genutzt worden.

Wenn auch Fortschritte bei der Entschuldung und neue Finanzierungsinstrumente verständlicherweise im Vordergrund der Forderungen vieler Entwicklungsländer stehen, Erfolge bei den Kernanliegen des Gipfels – Reduktion der absoluten Armut, Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten und soziale Integration – sind nur zu erwarten, wenn *interne Reformen in den Entwicklungsländern* durchgeführt werden.

Politische Stabilität und Rechtsstaatlichkeit als Grundbedingung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind in vielen Ländern nicht gewährleistet. Zahlreiche entwicklungshemmende Eingriffe strangulieren die Produktion gerade derjenigen, die in absoluter Armut leben oder in der Gefahr stehen, in sie abzugleiten. So etwa marktwidrige Eingriffe in die Agrarproduktion oder die Repression gegen die städtische „informelle" Ökonomie. Korruption durchsetzt in vielen Ländern den staatlichen Sektor. So stehen viele soziale Dienstleistungen nur auf dem Papier, selbst wenn die Budgetplanung Mittel für sie bereithält. Den eingangs zitierten Selbstverpflichtungen und dem umfangreichen Aktionsprogramm haben auch die Führer der schwarzafrikanischen Kleptokratien ihre Akklamation erteilt.

Der Verweis auf die Selbstverantwortung der Führungen der Entwicklungsländer, die hausgemachten Ursachen der Armut zu überwinden, soll nun nicht die Industrieländer aus ihrer spezifischen Verantwortung entlassen. Neue Mittel der Entwicklungszusammenarbeit können in jenen Ländern einen wirksamen Beitrag leisten, die die selbstverantworteten Ursachen der Armut bekämpfen. Wieweit die wirtschaftliche Entwicklung gelingen kann und somit die Armen in produktive Beschäftigungen integriert werden können, wird zu einem wichtigen Teil durch die Handelspolitik der Industrieländer bestimmt.

An zahlreichen Stellen betonen die Dokumente von Kopenhagen die Bedeutung der „Zivilgesellschaft". Es ist ein Positivum des Gipfels, daß die *Grenzen rein staatlicher Lösungsversuche* deutlich gesehen werden, ein Konsens in internationalen Deklarationen, der erst nach dem Ende des kalten Krieges möglich wurde. *Nicht-Regierungsorganisationen* waren am Vorbereitungsprozeß und in Kopenhagen selbst beteiligt, in vielen Fällen konnten ihre Vertreter als Mitglieder der offiziellen Delegationen mitwirken. Zwei kritische Anmerkungen scheinen hier jedoch nötig zu sein: Zum einen können Nicht-Regierungsorganisationen die staatliche Verantwortung nicht ersetzen, insbesondere in den Ländern im Staatszerfall nehmen sie mittlerweile Funktionen wahr, für die sie nicht geeignet und nicht legitimiert sind.

Zum zweiten sollte der akklamatorische Konsens von Kopenhagen nicht darüber hinwegtäuschen, daß in vielen Ländern Organisationen der Zivilgesellschaft in ihrer Tätigkeit kraß behindert werden: so etwa die Organisationen, die sich für die in Kopenhagen erneut bestätigten politischen und sozialen Rechte einsetzen, aber auch Nicht-Regierungsorganisationen, die im Bereich der armutsorientierten Entwicklungspolitik und im Sozialbereich arbeiten. Hierzu gehören auch enge Reglementierungen, die Nicht-Regierungsorganisationen zu Ausführungsorganen der Bürokratie machen sollen, oder Versuche, Zugriff auf ihre auswärtigen Fördermittel zu erlangen. Die Stellung dieser Organisationen fak-

tisch zu stärken, bleibt somit ein Anliegen des Folgeprozesses des Sozialgipfels.

Auch wenn die Diskussion über die Integration *sozialer Mindeststandards* in die internationale Handelsordnung in Kopenhagen selbst kein beherrschendes Thema war, wird diese Diskussion aktuell bleiben, wenn es darum geht, eine „internationale Sozialordnung" zu schaffen. Auf seiten der Vertreter der Entwicklungsländer überwiegen dabei die ablehnenden Stimmen. Sie befürchten, soziale Belange würden als Vorwand mißbraucht, eine neue Argumentationslinie für *protektionistische Interventionen* zum Schaden exportorientierter Entwicklungsländer aufzubauen.

Sozialklauseln im internationalen Handel

Das Mißtrauen, hinter der unter dem Stichwort „Sozialdumping" geführten Debatte stünden nicht ausschließlich edle Motive, ist nicht grundlos. Es ist sicherlich kein Zufall, daß diese Debatte genau zu dem Zeitpunkt eingesetzt hat, nachdem klar wurde, daß aufgrund des Abschlusses der GATT-Uruguay-Runde bestimmte nicht-tarifäre Handelshemmnisse zum Schutz bedrängter Industrien, etwa im Bereich des Textilhandels, auf Dauer nicht mehr haltbar sind. Sozialklauseln wären nichts weiter als ein Instrument des Protektionismus, wenn sie opportunistisch unter dem Interesse des Schutzes bedrohter Branchen in den Industrieländern definiert werden. Die Verweigerung des Marktzutrittes für im Industrialisierungsprozeß befindliche exportorientierte Länder untergräbt die Möglichkeiten dieser Länder, sich wirtschaftlich zu entwickeln, die Massenarmut zu überwinden und die sozialen Standards zu verbessern.
Daß sich die sozialen Standards zwischen Gesellschaften unterschiedlichen wirtschaftlichen Potentials unterscheiden, ist zwangsläufige Widerspiegelung dieser Unterschiede. Einer nicht unter protektionistischer Absicht geführten Debatte um Sozialklauseln im Welthandel kann es also nur um die Durchsetzung gewisser, allgemein akzeptierter Mindeststandards gehen, nicht mehr, aber auch nicht weniger. So dürfte etwa der Ausschluß von in Zwangsarbeit hergestellten Gütern vom internationalen Handel konsensfähig sein. Die Diskussion weiterreichender operationaler Mindeststandards und über die erforderlichen Kontrollmechanismen sowie die Beschwerdeverfahren im Falle eines Mißbrauchs von Sozialklauseln steht aber noch am Anfang.
Die hochtrabende Einleitung der Schlußerklärung von Kopenhagen („zum ersten Mal in der Geschichte...") erweckt den Eindruck, als hätten sich die Vereinten Nationen erst jetzt den Fragen der sozialen Entwicklung gestellt. Jedoch gibt es seit 1966 den von der Generalversammlung beschlossenen *Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, der inzwischen von 130 Staaten, darunter der Mehrzahl der Entwicklungsländer, ratifiziert wurde. Dieser internationale Sozialpakt legt die staatliche Verpflichtung fest, nach und nach („progressively") auf die Verwirklichung sozialer Rechte hinzuarbeiten (vgl. dazu den Beitrag von *Hermann Sauter* in der Dokumentation eines von der EKD-Kammer für Kirchlichen Entwicklungsdienst und der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz gemeinsam veranstalteten Studientags im Vorfeld des Sozialgipfels, in: epd-entwicklungspolitik, Materialien I/95).
Als Kontrollmechanismus sieht dieser Pakt nur ein *Berichtssystem* vor: Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, dem UN-Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte regelmäßig über die Situation in ihren Ländern zu berichten, soweit sie für den Pakt relevant ist. Der Ausschuß hat Vorschläge für ein *Fakultativprotokoll* erarbeitet, durch das der Kontrollmechanismus des Sozialpakts weiterentwickelt werden soll. Es müsse ein *Petitionsverfahren* eingerichtet werden, durch das der Ausschuß die Möglichkeit erhält, auch Einzelfälle in seine Prüfungsarbeit einzubeziehen. Dadurch kann ein gewisser internationaler Druck zur Einlösung sozialer Rechte geschaffen und Anreize für die innerstaatliche Rechtsentwicklung gegeben werden. Definierte Zulassungsbedingungen sollen gewährleisten, daß das Petitionsverfahren nicht durch eine Flut von Anträgen ausgehöhlt wird. Diese Vorschläge zur Ergänzung des internationalen Sozialpakts sind in Kopenhagen nicht aufgegriffen worden, aber sie können möglicherweise im Folgeprozeß eine Rolle spielen.

Der Folgeprozeß wird zeigen, ob Kopenhagen mehr war als die unverbindliche Akklamation ehrenwerter Ziele. Dabei kann dieser Folgeprozeß nicht losgelöst verlaufen von bereits bestehenden internationalen Vereinbarungen, die bereits lange vor Kopenhagen Elemente einer internationalen Sozialordnung definiert haben: neben dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind dies insbesondere die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation.

Die Selbstverpflichtungen von Kopenhagen können Nicht-Regierungsorganisationen in der weiteren Arbeit ermutigen. Der Vorbereitungsprozeß zum Sozialgipfel hat in der Bundesrepublik entwicklungspolitisch engagierte Organisationen und sozialpolitisch tätige Verbände zusammengeführt, die vorher wenig miteinander zu tun hatten. Auch wenn die Überwindung der absoluten Armut in den Entwicklungsländern das beherrschende Thema des Gipfels war: Der Nachfolgeprozeß wird nicht nur die Entwicklungsländer betreffen. Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik fordern seit Jahren von der Bundesregierung eine Armutsberichterstattung in Deutschland. Durch eine umfangreiche Armutsuntersuchung hat auch der Deutsche Caritasverband dieser Forderung Nachdruck verliehen (vgl. HK, Juni 1993, 278 ff.). Die Bundesregierung hat eine Armutsberichterstattung bisher abgelehnt, mit dem Argument, es gebe keine operationale Definition der Armut. Die Aufforderung an die Regierungen, regelmäßige Armutsberichte zu erstellen, ist Teil des Kopenhagener Aktionsprogramms, dem auch die Bundesregierung ihre Zustimmung erteilt hat. *Georg Cremer*