

genz bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung nicht mehr realisierbar.

IV. Trotz dieser vielgestaltigen Fortschritte blieb die Tagung von einem Streit überschattet, welcher sich aus der Erweiterung der Mitgliedschaft des Ausschusses entwickelt hatte. In den vorangegangenen Sitzungsperioden war grundsätzlich die Einigung erzielt worden, die Zahl der Mitgliedstaaten des Weltraum Ausschusses von 53 auf 61 zu erhöhen. Jede Region, mit Ausnahme des Verzicht üübenden Osteuropa, sollte zwei weitere Sitze erhalten. Die eigentliche Problematik ergab sich daraus, daß innerhalb der lateinamerikanischen Gruppe Kuba schon seit langer Zeit einen Sitz gefordert hatte. Die Vereinigten Staaten ließen sich daraufhin nur auf eine Erweiterung ein, falls die Aufnahme neuer Mitglieder im Konsens aller Ausschußmitglieder erfolgen würde. Diese ursprüngliche Abmachung wurde jedoch vom österreichischen Vorsitzenden des Ausschusses nicht eingehalten und eine Vorlage vor die Generalversammlung gebracht, die als Resolution 49/33 mit 165 Ja-Stimmen bei einer Gegenstimme – der der USA – und ohne Enthaltungen am 9. Dezember 1994 verabschiedet wurde. Diese Resolution legte das Vorschlagsrecht der Regionalgruppen fest und führte, trotz des Widerstands Washingtons, zur Aufnahme Kubas in den Weltraum Ausschuß. Politische oder fachliche Kontroversen ergaben sich durch dieses neue Mitglied während der Sitzungsperiode 1995 zwar nicht, doch zeigte sich die Delegation der USA durchgehend reserviert. Glücklicherweise wurden die Erträge der Tagung durch derartige Reminiszenzen an die Ära des Kalten Krieges nicht geschmälert.

Kai-Uwe Schrogl □

## Wirtschaft und Entwicklung

### Umwelt: Vertragsstaatenkonferenz zum Klimaschutz – Pionierrolle der Inselstaaten – Berliner Verhandlungsergebnis – Bonn Sitz des Sekretariats (21)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1994 S. 65f. fort. Vgl. auch Martina Palm-Risse, Noch eine Chance für den blauen Planeten. Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenübereinkommens, VN 4/1992 S. 122ff. Text der Konvention: VN 4/1992 S. 140ff.)

Die Begrenzung von Treibhausgasemissionen in Industrie- wie Entwicklungsländern ist das Ziel des *Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen*, das am 21. März 1994 in Kraft getreten ist. Genau ein Jahr später fand die erste Konferenz der mittlerweile 119 Vertragsparteien statt: vom 28. März bis zum 7. April 1995 in der deutschen Hauptstadt.

I. Das Versäumnis der bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 zur Unterzeichnung aufgelegten Rahmenkonvention, keine bindenden Verpflichtungen zur Reduzie-

rung von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen festzulegen, wurde auch in Berlin nicht wettgemacht. Das Bündnis der – durch Klimaänderungen in besonderem Maße gefährdeten – kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS) konnte sich gegen die mächtigen Interessen einiger Industrie- und Erdölförderländer erwartungsgemäß nicht durchsetzen.

Bereits im Vorfeld der Konferenz war deutlich geworden, daß der von den AOSIS-Staaten fristgerecht eingereichte Entwurf eines Protokolls zum Rahmenübereinkommen keine Chance auf Durchsetzung hatte. Der Vorschlag der karibischen und pazifischen Inselstaaten sah vor, bis zum Jahre 2005 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20 vH – auf der Basis von 1990 – zu reduzieren.

Dem zwischen Rio und Berlin insgesamt elfmal tagenden Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß, der bereits das Rahmenübereinkommen ausgehandelt hatte, war es nicht gelungen, die Konflikte um die angemessene Verteilung der Reduktionspflichten zwischen den verschiedenen Staatengruppen beizulegen. In Berlin ging es somit nicht mehr um die Verabschiedung von völkerrechtlich bindenden Reduktionspflichten, sondern um nicht mehr als um ein weiteres Verhandlungsmandat. Fraglich blieb sogar bis zum Schluß, ob es ein solches überhaupt geben würde und wie präzise dieses ›Berliner Mandat‹ sein könnte. Daß der ›Prozeß‹ überhaupt weiter geht, wird schon als Erfolg von Berlin gewertet.

Ergebnis war dann ein Mandat, dessen Wortlaut zahlreiche Optionen – positive wie negative – für die weiteren Verhandlungen anbietet. Es hält eingangs fest, daß die in der Klimarahmenkonvention vage formulierte Stabilisierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau von 1990 nicht ausreicht, um den Treibhauseffekt wirkungsvoll zu bekämpfen. Auch die Überprüfung der ersten 15 Staatenberichte kam zu dem Schluß, daß die getroffenen Maß-

nahmen in den Industrieländern noch nicht einmal ausreichen, das Stabilisierungsziel hinsichtlich der Emissionen an Kohlendioxid zu erreichen.

II. Kernstück des Berliner Mandats ist jedoch die Einsetzung einer Ad-hoc-Gruppe, die bis 1997 – dann wird die dritte Vertragsstaatenkonferenz im japanischen Kyoto stattfinden – ein Protokoll oder eine andere völkerrechtlich bindende Regelung erarbeiten soll. Die Vorgaben für diesen zweijährigen Verhandlungsprozeß sind vage und im Ergebnis offen; der AOSIS-Protokollentwurf mit seinen klaren Reduktions- und Zeitzielen ist nicht explizit die Verhandlungsgrundlage, sondern nur eine von zahlreichen möglichen. Daß die im Juli 1995 begonnenen Verhandlungen in ein Protokoll zur Reduktion von CO<sub>2</sub> münden, kann, muß aber nicht das Endergebnis sein. Als Vorgaben für Zieljahre gibt das Berliner Schlußdokument gleich drei verschiedene Jahreszahlen an: weitere Verpflichtungen für die Industrieländer können für die Jahre 2005, 2010 oder 2020 festgelegt werden. Weitgehend unkommentiert geblieben ist, daß dieses offene Mandat zumindest theoretisch auch wieder einen Anstieg von Treibhausgasemissionen in den Industrieländern nach dem Jahr 2000 zuläßt.

Da trotz der nationalen Reduktions- und Stabilisierungsziele in nahezu allen Industrieländern die Treibhausgasemissionen in den letzten Jahren angestiegen sind (in den wirtschaftsstärksten Industrieländern seit 1987 um durchschnittlich 8 vH), weil nirgendwo ernsthaft mit einer umfassenden und beispielhaften Klimaschutzpolitik begonnen wurde, erscheint der Verzicht darauf, ein Basisjahr konkret zu benennen oder am alten (1990) festzuhalten, besonders gravierend. Reduktionen könnten dementsprechend möglicherweise erst auf einem viel höheren Emissionsniveau beginnen. Die Vereinigten Staaten, die gemeinsam mit Kana-

### Folgen des Treibhauseffekts

In der Erdatmosphäre reichern sich immer mehr Treibhausgase an: Kohlendioxid, Methan, FCKW u.a. Sie blockieren die Wärmeabstrahlung der Erde ins All und führen so zu einer Temperaturerhöhung auf der Erde.


**Eisschmelze an den Polkappen**



**Anstieg des Meeresspiegels um 4-6 cm pro Jahrzehnt.**

Überschwemmungen, Küstenerosion, Versalzung des Grundwassers, Landverlust.

**Grundannahme:**  
Bis zum Jahr 2030 Verdoppelung der Treibhausgase in der Atmosphäre, mittlere Temperaturerhöhung um 2,5°C.



**Klimatische Veränderungen**



**Extreme Wetterlagen, Naturkatastrophen.**

Hitze, Kälte, Wirbelstürme, Sturmfluten, Überschwemmungen, Dürren.

**Vermehrte Verdunstung**



Verdunsten der Gewässer, Austrocknen der Böden.

Bodenerosion, Aussterben von Tier- und Pflanzenarten, Senkung des Grundwasserspiegels, Ausdehnung der Wüstengebiete.

**Zerstörung des Lebensraums:**

- Abnahme der Grundwasservorräte
- Verlust von Ackerboden, Ernteeinbußen, Nahrungsmittelknappheit
- Umsiedlung, Flüchtlingsströme

Quelle: Umweltbundesamt

**Gesundheitsschäden:**

- Herz-Kreislauf-Störungen (Hitze)
- Hautkrebs, Augenerkrankungen, geschwächtes Immunsystem (UV-Strahlung)
- Atemwegserkrankungen (Smog)
- Krankheiten durch verseuchtes Wasser

© Globus 2446

da und Australien – und neben den OPEC-Staaten – zu den größten Bremsern in der internationalen Klimaschutzpolitik zählen, haben sich hier durchgesetzt. Sie hätten am liebsten das Wort »Reduktion« ganz aus dem Berliner Mandat herausgehalten. Sie werden auf eine zeitverzögernde Interpretation dieses Mandats drängen, falls sich nicht innenpolitisch neue Konstellationen in den einzelnen bislang auf Verzögerungstaktik eingestimmten Ländern ergeben.

III. Wenig erfolgreich waren die USA dagegen mit ihrer Forderung nach der Einbeziehung der Dritten Welt in neue Reduktionspflichten. Ohne die gewachsene Einigkeit der Länder der »Gruppe der 77« (G-77) wäre dies nicht möglich gewesen. Lange Zeit schien es so, daß sich zahlreiche dieser Länder insgesamt Fortschritten in der internationalen Klimaschutzpolitik verweigerten, wenn die Industrieländer nicht endlich mit ersten glaubhaften Schritten zur Stabilisierung und Reduzierung der Treibhausgasemissionen vorangingen. Die Forderung der USA und einiger anderer Industrieländer (Australiens, Kanadas und auch Deutschlands) im Vorfeld des Berliner Klimagipfels, Staaten wie Brasilien, China und Indien, die eine rasche Industrialisierung durchlaufen, in die Reduktionspflichten einzubeziehen, verstärkte diese Verweigerungshaltung. Damit schwand jedoch auch die Aussicht auf Unterstützung für ein »starkes« Verhandlungsmandat, wofür sich vor allem die Europäische Union eingesetzt hatte. Zum Verhandlungserfolg der Westeuropäer gehört jedoch, daß das Thema der Reduktionsverpflichtungen für die Länder der Dritten Welt von der Tagesordnung verschwand und die überwiegende Mehrheit der G-77 (ohne die OPEC-Länder) somit in Berlin den Entwurf eines Verhandlungsmandats auf der Basis des AOSIS-Protokolls unterstützte.

Nicht durchsetzen konnten sich die USA auch mit ihrem Verlangen nach einer Anrechnung von Klimaschutzinvestitionen der Industrieländer in Ländern der Dritten Welt oder Osteuropas. Kostengünstigere Investitionen in einem anderen Land sollten nach Ansicht Washingtons dem Konto der eigenen Pflichten zur Begrenzung oder Reduzierung von CO<sub>2</sub> (»gemeinsame Umsetzung«) gutgeschrieben werden. Die Länder der Dritten Welt setzten sich mit ihrer Forderung durch, daß Investitionen während der Pilotphase, die spätestens bis zum Ende dieses Jahrhunderts abgeschlossen sein soll, nicht zugunsten der Investoren angerechnet werden. Kriterien für die gemeinsame Umsetzung sollen entwickelt und in Projekten gesammelte Erfahrungen ausgewertet werden.

Vertagt wurde die Verabschiedung einer Geschäftsordnung für die Vertragsstaatenkonferenz. Ungeklärt bleiben deshalb bis zur nächsten Tagung 1996 in der uruguayischen Hauptstadt Montevideo, mit welchen Mehrheiten (Konsens, qualifizierte oder einfache Mehrheit) beispielsweise über künftige Protokolle oder Haushaltsfragen entschieden wird.

Zusätzlich zu den Vertragsstaatenkonferenzen und zum Sekretariat des UN-Rahmenübereinkommens – in Berlin wurde Bonn zum Sitz bestimmt – sind zwei weitere Nebenorgane (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice; Subsidiary Body for Implementation)

eingerrichtet worden, die wissenschaftliche Expertise für den Prozeß der Entscheidungsfindung anbieten sowie die Beratung der Vertragsstaaten bei der Umsetzung beispielsweise von Klimaschutzmaßnahmen übernehmen sollen.

IV. Im Grunde erschreckend ist der auch in Berlin wieder festzustellende Konsens zwischen Nord und Süd, das Klimaproblem sei vor allem technisch und mit viel Geld (Technologie- und Finanztransfer) lösbar. Diskussionen um den grundlegenden Wandel der Grundlagen des nördlichen Zivilisationsmodells haben dort, wo um Jahres- und Prozentzahlen gefeilscht wird, keinen Platz.

Die Konferenzdiplomaten sind froh: der Prozeß geht weiter, wenn auch nur im Schnecken-tempo. Angesichts der Analysen, daß die wirtschaftsstarke Industrieländer bis zum Jahre 2050 zwischen 60 und 80 vH ihrer Emissionen an CO<sub>2</sub> reduzieren müssen, um den Treibhauseffekt aufzuhalten, bietet sich hier kein allzu optimistischer Ausblick.

Die USA plädieren für mehr »Realismus«: das Machbare soll die internationalen Verhandlungen bestimmen und nicht das Wünschenswerte. Und wer über beides die Definitionsmacht in den jeweiligen Ländern erhält – die »Kohlenstofflobby« oder die Lobbyisten des Konzepts der »Energieeffizienz« –, wird in den nächsten Jahren auch das Tempo und die inhaltliche Ausgestaltung der internationalen Klimaschutzpolitik rund um die Konvention bestimmen.

Barbara Unmüßig □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger: Neunter Kongreß – Kairo statt Tunis – Organisierte Kriminalität – Gewalt in den Großstädten – Computerisierte Netzwerke (22)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1991 S. 20f. fort.)

»Weniger Verbrechen, mehr Gerechtigkeit – Sicherheit für alle« war das Motto des Neunten Kongresses der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger. Die Konferenz, auf der 138 Staaten vertreten waren, fand vom 29. April bis zum 8. Mai 1995 in Kairo statt. Ursprünglich war Tunis als Konferenzort vorgesehen, die tunesische Regierung zog jedoch im November 1994 ihre Einladung kurzfristig wegen administrativer Schwierigkeiten zurück.

Unter den rund 1 300 Regierungsvertretern waren 33 Justiz- und sechs Innenminister, sowie Polizeichefs, Generalstaatsanwälte, hochrangige Richter und Direktoren des Gefängniswesens. Zudem nahmen 15 zwischenstaatliche Organisationen, 48 Nichtregierungsorganisationen und 22 verschiedene Einrichtungen und Programme der UN teil.

I. Die Vereinten Nationen veranstalten diese Kongresse alle fünf Jahre. Der diesjährigen Zusammenkunft gingen die Treffen in Genf (1955), London (1960), Stockholm (1965), Kyoto (1970), Genf (1975), Caracas (1980), Mailand (1985) und Havanna (1990) voraus.

Die dort erörterten Themenbereiche spiegeln weltweite Tendenzverlagerungen in der Auseinandersetzung mit der Kriminalität und deren Prävention wider. Neben der ursprünglich starken Betonung von Fragen des Strafvollzugs, insbesondere der Behandlung von Straftätern, trat immer mehr die Erörterung von Alternativen zum Strafvollzug und insbesondere von Strategien zur Vermeidung von Kriminalität in den Vordergrund. Weitere Themen (insbesondere des Siebenten und Achten Kongresses) waren unter anderem die Jugendkriminalität und deren Prävention, der Schutz der Opfer von Straftaten und Machtmißbrauch und die Strafrechtspflege in einer sich wandelnden Welt.

Die Kongresse haben in der Vergangenheit internationale Regeln erarbeitet, die in der Folge von der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder vom Wirtschafts- und Sozialrat beschlossen wurden. Diese Regeln umfassen beispielsweise die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, Musterübereinkommen über gegenseitige Unterstützung in Strafrechtsangelegenheiten, Mindeststandards für nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen, einen Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und den Gebrauch von Schußwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Regeln für die Jugendgerichtsbarkeit, Richtlinien zur Verhütung der Jugendkriminalität, Regeln zum Schutze von Jugendlichen unter Freiheitsentzug, eine Erklärung über Grundprinzipien der gerechten Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmißbrauch oder Garantien zum Schutz der Rechte von Personen, denen die Todesstrafe droht.

II. Vier Themenschwerpunkte beherrschten die Diskussionen des diesjährigen Neunten Kongresses:

- internationale Zusammenarbeit und Technische Hilfe zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit;
- Handlungsmöglichkeiten gegen die nationale und die grenzüberschreitende Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität sowie die Rolle des Strafrechts beim Schutz der Umwelt;
- Strafjustiz und Polizeiwesen: Management und Verbesserung der Polizei sowie anderer Exekutivorgane, der Staatsanwaltschaften, der Gerichte und Justizvollzugsanstalten sowie die Rolle der Rechtsanwälte;
- Strategien zur Prävention von Kriminalität, insbesondere in bezug auf Kriminalität in Städten, Jugend- und Gewaltkriminalität – unter Einschluß der Frage des Opferschutzes.

Im Anschluß an die im Jahre 1991 beschlossene Erneuerung des Programms der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege und der damit einhergehenden Einrichtung einer funktionalen Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats – der Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege –, hat sich auch die Funktion