

jedoch überhaupt nicht in die Systematik des Kyoto-Protokolls und ist kaum noch objektiv zu kontrollieren. Als freiwilliges Ziel eines Staates, der sonst überhaupt keine Verpflichtungen hat, wäre dagegen dennoch nichts einzuwenden. Argentinien möchte aber an allen »flexiblen Mechanismen«, vor allem am Handel mit Emissionsrechten, teilnehmen. Fiktiv eingesparte Emissionen würden also an Industriestaaten verkauft, die zuhause zu wenig tun. Die Motivation für Argentinien freiwillige Selbstverpflichtung wird so recht transparent, und seine ökologische Wirkung entpuppt sich als kontraproduktiv. Es erscheint mehr als fragwürdig, ob eine Vertragsstaatenkonferenz diese Teilnahme Argentinien am Emissionsrechtehandel akzeptieren wird.

In eine ähnliche Richtung zielte der Vorstoß Kasachstans bei der Bonner Konferenz, in die Anlage I zur Konvention aufgenommen zu werden. Konkrete Verpflichtungen ergeben sich daraus noch nicht; dies ist erst der Fall, wenn ein Land auch in Anlage B des Kyoto-Protokolls mit einer prozentualen Emissionszielgröße aufgelistet wird. Es ist dennoch auffällig, daß Kasachstan sich wohl in keinem anderen internationalen Kontext als Industrieland einstuft; der Eindruck liegt nahe, daß man sich vom russischen und ukrainischen Beispiel inspirieren ließ und als weiterer Anbieter auf dem Markt von »heißer Luft« auftreten möchte. Ironischerweise wiederholte die Türkei, immerhin OECD-Mitglied, auch in Bonn ihren Antrag, aus der Anlage I gestrichen zu werden, da sie ökonomisch nicht leistungsfähig genug für den Klimaschutz sei. Wie schon auf vorangegangenen Konferenzen wurde ihr Antrag auch diesmal mit Nichtbefassung quittiert. Die Debatte ist aber ohnehin weitgehend theoretisch, da die Türkei nicht einmal Vertragsstaat der Konvention ist, sondern lediglich Beobachter.

Die Sechste Konferenz der Vertragsstaaten des UNFCCC wird vom 13. bis 24. November 2000 im Haag abgehalten werden. Vorher finden in Bonn noch zwei weitere Tagungen der technischen Unterorgane sowie eine Reihe informeller Werkstattseminare statt, um in den vielen noch offenen Fragen zu Annäherungen zu kommen. Mitte des Jahres wird mit der Vorlage des Berichts des Zwischenstaatlichen Gremiums über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) zu den »Kohlenstoffsenken« – also zur Anrechnung von Kohlenstoffabsorption durch Pflanzenwachstum auf die Kohlendioxid-Emissionen – gerechnet, so daß diese so lange vertagte Kontroverse dann ebenfalls wieder auf der Tagesordnung stehen wird.

Wird im Herbst auf der Vertragsstaatenkonferenz kein Durchbruch erzielt, stellt sich die Frage in aller Deutlichkeit, ob das Kyoto-Protokoll jemals in Kraft treten wird. Bislang hat noch kein Industriestaat ratifiziert. Lähmend wirkt auch die Anfang November stattfindende US-Präsidentchaftswahl. Vorher werden sich die USA kaum bewegen können – und hinterher möglicherweise auch nicht. Viel wird dann davon abhängen, ob die EU – insbesondere der niederländische Konferenzvorsitz und die französische EU-Präsidentchaft – genügend politische Führungskraft entwickeln werden. □

## Bodenschutz für Trockengebiete

BENNO PILARDEAUX

### Umwelt: 3. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention gegen Desertifikation – Erste Staatenberichte – Unterschiedliches Verständnis des Übereinkommens lähmt Verhandlungen – Nächste Verhandlungsrunde in Bonn

(Vgl. auch Georg Lührs, *Leben und Überleben in Trockengebieten*. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung, VN 2/1995 S. 61ff.)

Weitgehend unbemerkt von der internationalen Öffentlichkeit fand im brasilianischen Recife vom 15. bis 26. November 1999 die Dritte Konferenz der Vertragsstaaten des *Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (UNCCD)* statt (Schlußdokument: UN Doc. ICCD/COP(3)/20/Add.1). Das UNCCD soll dem Bodenschutz in Trockengebieten und der Armutbekämpfung dienen und ist neben den Konventionen zum Schutze des Klimas (UNFCCC) und der biologischen Vielfalt (UNCBD) eines der drei großen Übereinkommen für eine global nachhaltige Entwicklung, die auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 auf den Weg gebracht worden sind. Die UNCCD trat am 26. Dezember 1996 in Kraft; mittlerweile haben 159 Länder die Konvention ratifiziert oder sind ihr beigetreten. Die beiden ersten Konferenzen der Vertragsstaaten fanden in Rom (1997) und Dakar (1998) statt; sie befaßten sich vor allem mit organisatorischen Fragen wie beispielsweise der Festlegung des Sitzes des Sekretariats, der institutionellen Einbettung des Globalen Mechanismus oder der Erstellung einer Liste von Experten für den Ausschuß für Wissenschaft und Technologie (CST).

I. Viele Teilnehmer reisten nach Recife in der Erwartung an, daß die dritte Tagung der Vertragsparteien erstmals eine Bewertung des Umsetzungsprozesses erlaube und daß erkennbar werde, inwieweit die UNCCD in der Lage ist, die Lebenssituation der Menschen in Trockengebieten zu verbessern. Zwar legten die meisten afrikanischen Staaten Länderberichte vor; die Konferenz war jedoch über weite Strecken von zähen Verhandlungen um finanzielle und institutionelle Fragen geprägt. So gesehen wurde in Recife die Chance verpaßt, einen intensiven Austausch über die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der Konvention zu führen. Die Verhandlungen wurden weitgehend vom unterschiedlichen Verständnis der Konvention zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bestimmt. Vertreter der »Gruppe der 77« und Chinas wiesen in ihren Redebeiträgen immer wieder auf das Fehlen von Finanzmitteln zur Umsetzung der UNCCD hin und verlangten die Ausgestaltung des sogenannten Globalen Mechanismus zu einem Finanzierungsinstrument. Hier handelt es sich um einen Begriff, der als Kompromiß Eingang in die UNCCD gefunden hatte. Aus der Sicht der Industrieländer be-

zeichnet er ein Instrument zur Information betroffener Länder über vorhandene Mittel, aus der Sicht der Entwicklungsländer handelt es sich um ein Finanzierungsinstrument, das auch die Einwerbung zusätzlicher Mittel ermöglichen soll. Auch die Übertragung operativer Aufgaben an das Sekretariat ist umstritten, da nach Ansicht vieler Industrieländer die Umsetzung Sache der Staaten ist.

Die Position vieler Entwicklungsländer spiegelt ein Verständnis der UNCCD wider, bei der die Umsetzung auf die Erstellung der nationalen Aktionsprogramme und deren Finanzierung durch die OECD-Länder reduziert wird. Demgegenüber betonte insbesondere die Europäische Union die Bedeutung der Konvention als Ausgangspunkt für die Entwicklung einer umfassenden Nachhaltigkeitspolitik der betroffenen Länder und den Aufbau demokratischer und partizipativer Strukturen. Dieses unterschiedliche Verständnis macht eine effizientere und effektivere Gestaltung der Instrumente der UNCCD so schwierig.

II. Über 40 afrikanische Staaten, vier Fünftel aller Länder des Kontinents, haben in Recife nationale Berichte zur Umsetzung der Ziele der UNCCD vorgelegt; die übrigen Länder werden auf der nächsten Vertragsstaatenkonferenz berichten. Dabei wurde deutlich, daß in nahezu allen betroffenen Staaten nationale Aktionsprogramme zur Bekämpfung von Landdegradation und Armut initiiert wurden. Allerdings sind diese Programme weitgehend noch in der Aufbauphase, so daß die meisten Stellungnahmen lediglich über den Abschluß der länderspezifischen Programmentwürfe berichten. In zehn Ländern Afrikas sind entsprechende nationale Aktionsprogramme bereits angelaufen. Da der Umsetzungsprozeß noch sehr jung ist, werden konkrete Ergebnisse erst in den kommenden Jahren erwartet.

Die Industrieländer betonten, daß es jetzt darauf ankomme, die nationalen Aktionsprogramme zu einem integrierenden Bestandteil der Politik der betroffenen Länder werden zu lassen und die Einbindung der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) in die Umsetzung der UNCCD voranzutreiben. 15 Industrieländer, darunter auch Deutschland, haben Berichte über ihre Aktivitäten zur Desertifikationsbekämpfung erstellt (ICCD/COP(3)/5/Add.1, Add.1A).

In ihrer Reaktion auf die Staatenberichte ruft die Vertragsstaatenkonferenz die betroffenen Länder auf, die Dezentralisierung ihrer Verwaltung weiter voranzutreiben, verstärkt die Umsetzung auf lokaler Ebene zu fördern, die Verbindungen zwischen den nationalen Informationsstellen (focal points) zur Desertifikationsbekämpfung und den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit zu intensivieren sowie die Integration der nationalen Aktionsprogramme in bestehende Entwicklungsprogramme zu sichern. Auch soll darauf geachtet werden, daß sich die Aktivitäten der nationalen, subregionalen und regionalen Aktionsprogramme zur Desertifikationsbekämpfung nicht doppeln.

Intensive Verhandlungen wurden um den Globalen Mechanismus geführt, der auch zwei Jahre nach seiner Einrichtung noch nicht voll arbeitsfähig ist. Bei der Verhandlung des Arbeitsprogramms (operational strategy) wurde seitens

der EU eine Konzentration auf seine Funktion als Informationsvermittler und die Vermeidung von Überschneidungen mit der Arbeit des Sekretariats angemahnt. In einem Beschluß der Konferenz wird entsprechend betont, daß der Globale Mechanismus ein nachfragebestimmtes Instrument zum besseren Einsatz vorhandener Mittel darstellt.

Auch der Streit um die Rolle des Sekretariats entwickelt sich zu einem Dauerbrenner. Dabei geht es um das Ziel der Entwicklungsländer, das Sekretariat über sein eigentliches Mandat hinaus – es betrifft vor allem die Organisation der Vertragsstaatenkonferenzen – mit Umsetzungsaufgaben zu betrauen. Arena dieses Streits waren die Budgetverhandlungen. Für den Zweijahreszeitraum 2000/01 wurde schließlich ein Haushalt für das Sekretariat von 12,5 Mill. US-Dollar vereinbart. Außerdem wurde beschlossen, daß das Sekretariat Schwerpunkte in seinen Programmaktivitäten setzen und daß es die Bewertung der Umsetzung der UNCCD durch die Sammlung und Zusammenführung aller relevanten Berichte unterstützen soll. Zur Sechsten Konferenz der Vertragsstaaten wird das Sekretariat einen Arbeitsbericht vorlegen.

Umstritten ist die Forderung der G-77 und Chinas zur Einrichtung eines nachgeordneten Gremiums für die Umsetzung der UNCCD. Seitens der Geberländer wurde die Frage nach dem Mehrwert gestellt und darauf verwiesen, daß die nationalen Berichte zusammen mit den Empfehlungen des CST sowie des Globalen Mechanismus die Grundlage für die Bewertung der Umsetzung der UNCCD durch die Vertragsstaatenkonferenz bilden. Schließlich einigte man sich darauf, daß alle Staatenberichte von einer auf der nächsten Konferenz einzurichtenden Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingehend behandelt werden.

Wenig ermutigend waren die Ergebnisse im Ausschuß für Wissenschaft und Technologie, der die Konferenz beratend begleiten soll. Die Arbeit des CST war überwiegend von Auseinandersetzungen um organisatorische und finanzielle Fragen geprägt, so daß keine inhaltliche Diskussion möglich war. Hier zeigen sich strukturelle Mängel des CST, der überwiegend von Verhandlern statt von Wissenschaftlern besetzt ist. Die Berichte der vom CST eingerichteten Ad-hoc-Gruppen konnten daher nicht ausreichend wissenschaftlich diskutiert werden. Für die weitere Arbeit des CST wurde unter anderem vereinbart, die im vergangenen Jahr eingerichtete Ad-hoc-Gruppe zur Rolle traditionellen Wissens bei der Umsetzung der UNCCD in Form einer Neuberufung weiterzuführen. Eine weitere Ad-hoc-Gruppe wurde zum Thema »Frühwarnsysteme für Desertifikation und Dürre« eingerichtet.

Die NGOs, die in das offizielle Programm der Vertragsstaatenkonferenz integriert sind, haben mit den Länderdelegierten über Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und öffentlichen Institutionen diskutiert. Dabei wurde deutlich, daß die UNCCD und der Umsetzungsprozeß in den einzelnen Ländern eine Grundlage für die Entwicklung eines neuen Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft bieten. Für viele Entwicklungsländer-NGOs stellt die ihnen im Rahmen der Konvention zugewiesene Rolle – genauso wie für viele

Regierungen – einen Lernprozeß dar, da partizipative und demokratische Strukturen vielfach erst aufgebaut werden müssen. Die Forderung der NGOs nach einer stärkeren Beteiligung an den nationalen Aktionsprogrammen wurde von der EU aufgegriffen, die einen Beschluß initiierte, mit dem den NGOs weitere Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet werden.

III. Die Vierte Konferenz der Vertragsstaaten der UNCCD wird vom 16. bis 27. Oktober 2000 am Sitz des Sekretariats in Bonn stattfinden. Auf der Tagesordnung stehen die Umsetzung der Konvention und entsprechende institutionelle Maßnahmen. Dazu sollen unter anderem die Staatenberichte aller nicht-afrikanischen Länder behandelt werden sowie die Fortschritte bei der Formulierung und Umsetzung von subregionalen und regionalen Aktionsprogrammen. Auch die Staatenberichte der Geberstaaten sowie die Berichte einzelner UN-Institutionen, zwischenstaatlicher Organisationen und NGOs über ihre Beiträge zur Umsetzung der UNCCD stehen auf der Tagesordnung. Darüber hinaus soll es auch eine Debatte um den Globalen Mechanismus geben und um die finanziellen Beiträge multilateraler Organisationen zur Desertifikationsbekämpfung. Ebenso wird es um Geschäftsordnungsfragen gehen, insbesondere um Streitschlichtungsverfahren.

Schließlich steht die Verabschiedung einer regionalen Anlage zum Übereinkommen für Mittel- und Osteuropa an. Eine Besonderheit des UNCCD sind seine regionalen Anlagen, in denen auf die Geographie der betroffenen Regionen zugeschnittene Vorgaben für die Umsetzung des Vertragswerks gegeben werden. Bisher gibt es regionale Anlagen für Afrika, Asien, Lateinamerika und den nördlichen Mittelmeerraum.

Ausdruck des insgesamt eher ernüchternden Ergebnisses der Dritten Konferenz der Vertragsstaaten ist die Verabschiedung der »Initiative von Recife«, mit der der UNCCD-Prozeß revitalisiert und die Umsetzung der Ziele der Konvention vorangetrieben werden soll. Ziel dieser Initiative ist es, auf der kommenden Konferenz der Vertragsstaaten eine Erklärung zu verabschieden, in der an die eingegangenen Verpflichtungen erinnert werden soll. Ob damit eine stärkere Konzentration auf die eigentlichen Ziele der Konvention gelingen wird, bleibt abzuwarten. □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### *Frühe Warnungen in Sachen Kosovo*

CHRISTIANE PHILIPP · ANJA SEIBERT-FOHR

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 52. und 53. Tagung des CERD – Verpflichtung auch zur Prävention – Häufiges Fehlen von ausreichenden Angaben zur demographischen Zusammensetzung – Tagungen in New York und Genf künftig im Wechsel**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christiane Philipp, Rassismus der Versicherungen, VN 4/1998 S. 146ff., fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28ff.)

Nur einen Neuzugang hatte die Mitgliedschaft des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung 1998 zu verzeichnen: am 25. September trat die Konvention für Kasachstan in Kraft. Damit stieg die Zahl der Vertragsstaaten auf 151. Das zur Überwachung der Vertragserfüllung eingesetzte 18-köpfige Sachverständigengremium, der *Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)*, trat 1998 zu zwei jeweils dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen (2.-20.3. und 3.-21.8.1998).

### 52. Tagung

Im Rahmen seiner Prüfung der von den Vertragsparteien eingereichten Staatenberichte vermerkte der CERD mit Besorgnis, daß Fälle von Rassendiskriminierung und ethnischen Spannungen in *Rußland*, einer Föderation mit 176 verschiedenen Nationalitäten respektive ethnischen Gruppen, in den letzten Jahren zugenommen haben. Begrüßt wurden daher Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Spannungen sowie die Anerkennung der Gleichheit und kulturellen Autonomie ethnischer Gruppen. Der Ausschuß hob ein entsprechendes Gesetz hervor, welches diese Autonomie zusichert und die Grundlage für kulturelle Entwicklungsprogramme bietet. Dennoch forderten die Sachverständigen weitergehende Programme zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen, die Einrichtung von Kontrollorganen und den Unterricht in Minderheitensprachen. Eine aktive Umsetzung der Rechte auf Freizügigkeit und auf eine eigene Nationalität wurde angemahnt. Der Ausschuß bemängelte rechtliche Defizite, wie beispielsweise die fehlende Definition von Rassendiskriminierung in Artikel 1 der Verfassung, und empfahl ein Verbot aller rassistischer Gruppierungen. Obwohl die Stärkung der Unabhängigkeit der Organe der Rechtspflege hervorgehoben wurde, kritisierte der Ausschuß den Mangel an Information über die strafrechtliche Verfolgung der Rassendiskriminierung und empfahl die weitergehende Unterrichtung von Richtern in Sachen Menschenrechte. Trotz bisheriger Bemühungen um einen dauerhaften Frieden in Tschetschenien zeigte sich der Ausschuß besorgt über dort erfolgende schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und forderte zu verstärktem Schutz der Menschenrechte in Tschetschenien, Inguschetien und Nordossetien auf.

Begrüßt wurden die Schaffung der Bundeskommission gegen Rassismus in der *Schweiz* sowie der Art. 261 und 262 des Schweizer Strafbuchgesetzes zur Umsetzung von Art. 4 und Art. 5 f der Konvention. Der Ausschuß beklagte jedoch fehlende Gesetze gegen Diskriminierungen auf Grund der Herkunft im Bereich des Arbeitslebens und des Wohnungswesens. Er forderte, daß die beabsichtigte Verfassungsrevision zur klaren Zurückweisung der Rassendiskriminierung genutzt werde. Die derzeitige Immigrationspolitik, die Ausländer auf Grund ihrer nationalen Zugehörigkeit klassifiziert, wurde als dis-