sätzen vermocht, die Positionen der staatlichen Verhandlungsführer zu beeinflußen. Den für eine Lobbyarbeit bestens ausgerüsteten US-amerikanischen Organisationen muß es eine schmerzliche Erfahrung gewesen sein, so gut wie keinen Einfluß auf die Blockade-Politik der US-Regierung zu haben.
Die deutschen Organisationen sind in besonderem Maße gefordert, ihre chronische Unterrepräsentanz in der internationalen Diskussion abzubauen und ihr politisches Gewicht national wie international stärker einzubringen. Die Kommunikations- und Koordinationsdefizite sowie eine nur schwache Ausbildung politischer Interventionsinstrumente der deutschen NGOs waren im Vorfeld der UNCED erneut deutlich geworden; durch die ›Projektstelle UNCED‹ des Deutschen Naturschutzrings (DNR) und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) konnten sie nur ansatzweise kompensiert werden. Die gemeinsame Erklärung einiger in Rio anwesender deutscher NGOs bildet jedoch eine gute Ausgangsposition für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen deutschen Entwicklungs- und Umweltorganisationen und vermag somit womöglich die Sorge um die Umwelt und den Gedanken der Solidarität mit den unterprivilegierten Gliedern der internationalen Gemeinschaft einander näherzubringen.

Noch eine Chance für den blauen Planeten

Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenübereinkommens

MARTINA PALM-RISSE

Die Gefahr einer vom Menschen verursachten weltweiten Klimaveränderung ist innerhalb kurzer Zeit zu einem Thema mit höchster politischer Priorität geworden. Auch in der öffentlichen Diskussion nimmt die Klimaproblematik breiten Raum ein. Die Wissenschaft geht mittlerweile fast einhellig davon aus,[1] daß ohne wirksame Gegenmaßnahmen gegen die stetige Zunahme von Treibhausgasen in der Atmosphäre bereits in den nächsten Jahrzehnten mit gravierenden Veränderungen zu rechnen ist. Zwar sind noch nicht alle wissenschaftlichen Zusammenhänge eines drohenden Klimawandels geklärt, und die Ansichten der Wissenschaftler über die Folgen einer globalen Erwärmung gehen zum Teil weit auseinander. Umstritten ist insbesondere, ob der vielzitierte Treibhauseffekt wirklich so dramatische, ja katastrophenartige Auswirkungen haben wird, wie dies von manchen Klimaforschern behauptet wird.[2] Mögliche Szenarien werden als wahre Schreckensvisionen ausgemalt: Die Wassermassen der Ozeane würden sich ausdehnen, die Gletscher an den Polen schmelzen, und der Meeresspiegel könnte um 0,5 bis 1,5 Meter ansteigen. Häufiger als heute auftretende tropische Wirbelstürme könnten zu Sturmfluten mit verheerenden Auswirkungen führen. Küstengebiete würden überflutet, Länder wie Bangladesch oder die indonesische Hauptinsel Java im Meer versinken, Trockengebiete sich weiter ausdehnen. Die Folgen einer Klimakatastrophe würden Regionen betreffen, in und von denen heute ein Großteil der Menschheit lebt. Eine Verschiebung der Klimazonen, eine erhöhte Verdunstungsrate und beschleunigte Erosion durch häufige Gewitterregen hätten schlimme Folgen für die Landwirtschaft und die Ernährungssituation der Weltbevölkerung.[3]
Die Umweltpolitik, national wie international, darf sich angesichts der Prognosen nicht auf letzte wissenschaftliche Unsicherheiten zurückziehen. Sie muß die Warnungen der Wissenschaft zum Anlaß nehmen, gemäß dem Vorsorgeprinzip Maßnahmen bereits dann zu ergreifen, wenn eine ernstzunehmende Möglichkeit bedrohlicher Entwicklungen besteht.
Anthropogene Klimaveränderungen sind nicht ein nationales, sondern ein beispielhaft internationales Thema. Auf zahlreichen Konferenzen, die sich ausschließlich oder doch zumindest schwerpunktmäßig mit der Klimaproblematik befaßten, wurden immer dringender wirksame Gegenmaßnahmen gefordert.
Auf der unter Federführung der WMO veranstalteten Zweiten Weltklima-Konferenz, die vom 29.Oktober bis zum 7.November 1990 in Genf stattfand, hatten zunächst über 650 Wissenschaftler und sodann Regierungsvertreter aus rund 140 Staaten auf höchster politischer Ebene den dringenden Handlungsbedarf im Hinblick auf weltweite Maßnahmen zum Schutz des Klimas bekräftigt. Es wurde die Notwendigkeit anerkannt, alsbald Verhandlungen über eine globale Klimakonvention mit völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtungen aufzunehmen.[4]

I. Zur Entwicklung der Verhandlungen

Mit ihrer Resolution 45/212 setzte die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21.Dezember 1990 einen Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß für ein Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change, INC) ein. Er wurde mit der Ausarbeitung eines Textes betraut, der anläßlich der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro zur Zeichnung aufgelegt werden sollte. An den Verhandlungen des INC unter Vorsitz des Franzosen Jean Ripert, eines ehemaligen UN-Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, nahmen etwa 150 Staaten sowie als Beobachter zahlreiche internationale und nichtstaatliche Organisationen teil.
Im Mittelpunkt der ersten Verhandlungsrunde im Februar 1991 in Washington standen organisatorische und Verfahrensfragen. Auf der zweiten und der dritten Tagung (19.–28.6.1991 in Genf, 9.–20.9.1991 in Nairobi) wurden zahlreiche Vorschläge für den Inhalt der Konvention vorgelegt. In der vierten Verhandlungsrunde (9.–20.12.1991 in Genf) wurde auf der Grundlage dieser und neuer Vorschläge der Entwurf eines Konventionstextes erarbeitet, der freilich bei nahezu allen Themen Alternativformulierungen vorsah. In der 5.Runde (17.–28.12.1991 in New York) konnte die Zahl der Alternativen verringert, aber in zentralen Fragen noch keine Übereinstimmung erzielt werden. Dies gelang erst auf der abschließenden Tagung in diesem Jahr (30.4.–9.5.1992 in New York), in der schließlich auch in den besonders umstrittenen Bereichen – wie etwa in der Frage der besonderen Verpflichtung der Industrieländer zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen sowie zur finanziellen und technologischen Unterstützung der Entwicklungsländer – eine Einigung erzielt werden konnte. Nach diesem Durchbruch konnten die Verhandlungsdelegationen am 9.Mai 1992 den Konventionstext im Konsens annehmen. Die Klimakonvention wurde im Juni 1992 auf der UNCED in Rio von 154 Staaten und der Europäischen Gemeinschaft (EG) als regionaler Organisation zur wirtschaftlichen Integration[5] gezeichnet, also von praktisch allen Verhandlungspartnern einschließlich der USA, nicht jedoch von einigen der in der OPEC zusammengeschlossenen Erdölförderländer.

II. Verhandlungsschwerpunkte

Hauptproblemfelder waren von Anfang an die Festlegung möglichst stringenter Verpflichtungen für alle Staaten – Industrie- wie Entwicklungsländer –, die Verpflichtung der Industrieländer zur Stabilisierung der Emissionen von Kohlendioxid (CO_2) sowie der Finanz- und Technologietransfer.
Im Hinblick auf die allgemeinen Verpflichtungen in der Konvention hatten die Industrieländer stets ein Minimum für alle Vertragsparteien verlangt, insbesondere die Erstellung nationaler Treibhausgasinventare, die Entwicklung nationaler Strategien und Programme zur Minderung von Treibhausgasen und eine nationale Berichterstattung an die Vertragsstaatenkonferenz über die zur Verwirklichung der Konvention getroffenen Maßnahmen. Die Industrieländer machten deutlich, daß das Eingehen derartiger Verpflichtungen auch durch die Staaten der Dritten Welt eine Voraussetzung für die Übernahme finanzieller Verpflichtungen ihrerseits zugunsten der Entwicklungsländer sei. Zudem traten die Industrieländer stets für wirksame Strukturen zur Umsetzung und Überprüfung der eingegangenen Konventionsverpflichtungen ein (so durch eine regelmäßige Berichterstattung über getroffene und geplante Maßnahmen und die institutionelle Absicherung des Berichtssystems).
Die EG und ihre Mitgliedstaaten forderten nachdrücklich eine besondere Verpflichtung der Industrieländer auf Maßnahmen zur Begrenzung und späteren Reduzierung von Treibhausgasen sowie – als ersten Schritt – eine Stabilisierung der CO_2-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf der Basis von 1990. Konkrete Reduktionsschritte zu CO_2 und die schrittweise Einbeziehung anderer Spurengase wie etwa Methan (CH_4) oder Distickstoffoxid (N_2O), die nicht bereits durch bindende internationale Vereinbarungen wie das Montrealer Protokoll[6] abgedeckt sind, sollten möglichst bald folgen.
Diese Position wurde nicht von allen Industrieländern geteilt: Während Österreich, Schweden, die Schweiz und zuletzt auch Japan ebenfalls das CO_2-Stabilisierungsziel der EG vertraten, sahen sich andere westliche Staaten wie Australien, Finnland, Kanada, Neuseeland und Norwegen nur in der Lage, die Stabilisierung von Treibhausgasen in der Summe, also unter Einbeziehung auch anderer, vom Montrealer Protokoll nicht erfaßter Gase, zu akzeptieren. Die USA wandten sich überhaupt gegen bindende CO_2-Stabilisierungsverpflichtungen der Industrieländer bis zum Jahr 2000.
Auch die Gruppe der Entwicklungsländer fand weithin nicht zu einer einheitlichen Position. Es wurden die großen Interessengegensätze innerhalb dieser Gruppe deutlich, die niedrig gelegene Insel- und Küstenstaaten, ölexportierende Golfstaaten, neuindustrialisierte Länder, Schwellenländer und die am wenigsten entwickelten Länder umfaßt. So trat die Vereinigung der niedrig gelegenen Insel- und Küstenstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS) nachhaltig für strenge und effektive Maßnahmen unter der Konvention ein, da sich diese Staaten durch die Folgen einer globalen Klimaänderung (insbesondere durch den zu erwartenden Anstieg des Meeresspiegels) besonders gefährdet sahen. Die OPEC-Länder standen hingegen einer Klimakonvention in den Verhandlungen eher ablehnend gegenüber. Einhellig brachten die Entwicklungsländer allerdings zum Ausdruck, daß ihre Bereitschaft zur Übernahme eigener Verpflichtungen von technologischer und finanzieller Unterstützung seitens der Industrieländer abhängig sei.

III. Inhalt der Konvention

Im folgenden sollen die wichtigsten Regelungen des 26 Artikel umfassenden Übereinkommens (Text: S.140ff. dieser Ausgabe) vorgestellt werden, das drei Monate nach Hinterlegung der 50.Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft treten wird (Art.23).

Ziel und Grundsätze

Artikel 2 legt als anspruchsvolles Ziel der Konvention eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau fest, das gefährlichen, vom Menschen verursachten Beeinträchtigungen des Klimasystems vorbeugt und den Ökosystemen hinreichend Zeit läßt für natürliche Anpassung an Klimaänderungen.
Der Art.3 enthält einen Katalog von Prinzipien, die die Vertragsstaaten bei ihren Maßnahmen zur Erreichung des Ziels leiten sollen. Genannt wird unter anderem der Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit, das Vorsorgeprinzip, das Recht auf nachhaltige Entwicklung[7] aller Staaten und der Kooperationsgrundsatz.

Verpflichtungen der Vertragsparteien

Bei den in der Konvention festgeschriebenen Verpflichtungen ist sorgfältig auf ihren Adressaten zu achten: Während die meisten Verpflichtungen alle Vertragsparteien, Industrie- wie Entwicklungsländer, binden, sind darüber hinaus Verpflichtungen festgelegt, die nur eine – jeweils in Anhängen definierte – Gruppe von Vertragsparteien betreffen. Damit wird dem Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit Rechnung getragen: Die wirtschaftlich leistungsstarken Industrienationen, die gleichzeitig Hauptemittenten von Treibhausgasen sind (allein die USA verursachen rund ein Viertel, die Staaten der EG 13 vH der globalen Treibhausgasemissionen), werden zu weitergehenden Maßnahmen verpflichtet als Entwicklungsländer.

Begrenzung von Treibhausgasemissionen

Artikel 4, das eigentliche Kernstück der Konvention, legt in seinem Absatz 1 *allgemeine* Verpflichtungen fest, die für *alle* Vertragsparteien, also für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen, gelten: Alle Staaten sind danach verpflichtet, nationale Treibhausgasinventare zu entwickeln, regelmäßig fortzuschreiben, zu veröffentlichen und der Konferenz der Vertragsstaaten vorzulegen. Es sind nationale und, soweit angemessen, regionale Maßnahmenprogramme zum Klimaschutz im Hinblick auf Emissionsminderungen und auf den Schutz und die Erweiterung der Senken und Speicher von Treibhausgasen (insbesondere der Wälder) zu formulieren, durchzusetzen und zu veröffentlichen. Weitere allgemeine Verpflichtungen betreffen etwa die Zusammenarbeit im wissenschaftlichen, technologischen, technischen und sozio-ökonomischen Bereich sowie bei der Entwicklung von Anpassungsmaßnahmen, ferner den Informationsaustausch und die Einbeziehung von Klimaschutzerwägungen in die verschiedenen Politikbereiche.
Absatz 2 desselben Artikels legt spezifische Verpflichtungen für die in einem Anhang I aufgeführten Länder fest. Es sind dies die EG, ihre Mitgliedstaaten, die übrigen Mitglieder der die marktwirtschaftlich verfaßten Industriestaaten vereinenden Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie im Übergang zur Marktwirtschaft begriffene mittel- und osteuropäische Staaten.
Absatz 2a verpflichtet diese Staaten, nationale Klimaschutzpolitiken festzulegen und entsprechende Maßnahmen zu treffen, um durch eine Emissionsbegrenzung sowie den Schutz und die Erweiterung von Treibhausgasspeichern und -senken eine Abschwächung der Klimaveränderung zu erreichen.[8] Dabei wird anerkannt, daß eine Rückführung der Emissionen bis zum Ende der Dekade auf frühere Emissionsniveaus dazu beiträgt, die langfristigen Emissionsentwicklungen im Sinne der Zielsetzung der Konvention zu beeinflussen.
Absatz 2b definiert das Ziel, CO_2- und andere Treibhausgasemissionen auf das Niveau von 1990 zurückzuführen. Nicht erreichbar war jedoch – und hierin liegt eine entscheidende Schwäche der Konvention – die Aufnahme einer verbindlichen

Zeitvorgabe für diese Stabilisierung. Äußerst intensive Bemühungen Deutschlands und der EG, einen Zeitplan – Stabilisierung bis zum Jahr 2000 oder bis zum Ende der Dekade, etwa durch Bezugnahme auf Abs.2a – festzulegen, scheiterten am massiven Widerstand der Vereinigten Staaten, die einen Anstieg ihrer Emissionen nach der Jahrtausendwende erwarten.
Doch damit ist noch nicht das letzte Wort gesprochen. Schon im Titel der Konvention – ›Rahmen‹konvention – kommt zum Ausdruck, daß das Vertragswerk weiterzuentwickeln und zu ergänzen ist. Dies kann sowohl durch Protokolle zum Abkommen, die Art.17 ausdrücklich vorsieht, erfolgen, als auch durch Verschärfungen des Abkommens selbst. Eine entscheidende Voraussetzung hierfür konnte in den Verhandlungen geschaffen werden: Es gelang, einen genau definierten Prozeß zur Fortentwicklung der Konvention zu vereinbaren (Art.4 Abs.2d in Verbindung mit Art.7 Abs.2 und 4). Die Vertragsparteien sollen danach bereits auf ihrer ersten Konferenz, die innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Konvention abzuhalten ist, im Lichte der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse die allgemeinen und spezifischen Verpflichtungen überprüfen und gegebenenfalls Verschärfungen des Konventionstextes beschließen. Weitere Überprüfungen werden sodann im Rahmen der jährlich stattfindenden Konferenz der Vertragsparteien vorgenommen.

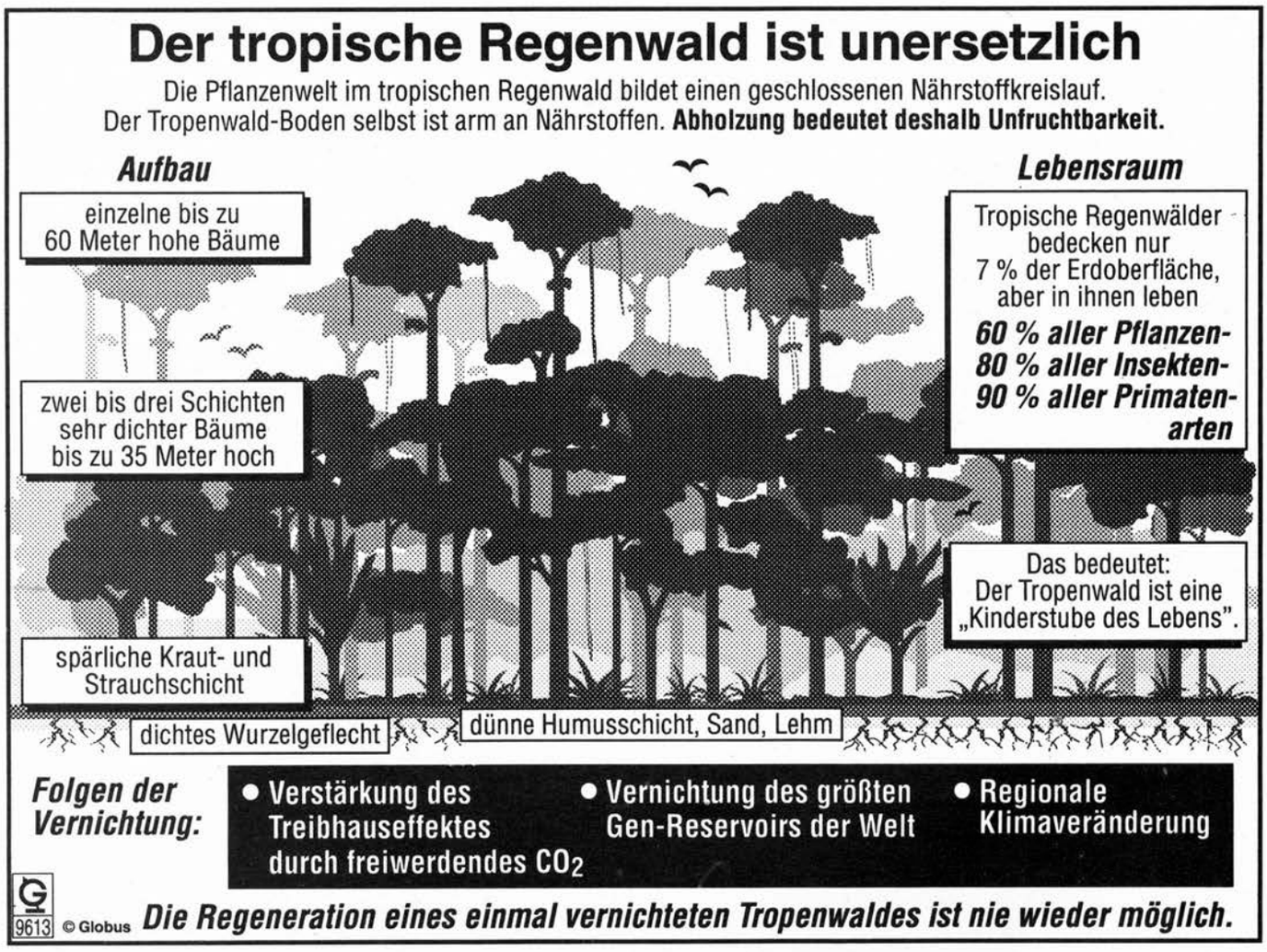
Finanzverpflichtungen

Artikel 4 Abs.3 verpflichtet die in Anhang II aufgezählten Industrieländer (die OECD-Staaten sowie die EG), neue und zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um den Entwicklungsländern die Kosten für die Erfüllung ihrer Berichtspflichten nach Art.12 Abs.1 sowie die zusätzlichen Kosten zur Umsetzung ihrer allgemeinen Verpflichtungen nach Art.4 Abs.1 durch Maßnahmen, die mit der in Art.11 bestimmten Finanzorganisation vereinbart werden, zu erstatten.
Zu berücksichtigen sind dabei die Angemessenheit und Vorhersehbarkeit der Finanzleistungen sowie die Bedeutung eines angemessenen Lastenausgleichs zwischen den Vertragsparteien.

Berichtspflichten

Artikel 12 legt das Berichtsverfahren fest. Industrie- und Entwicklungsländern werden Berichtspflichten unterschiedlichen Umfangs auferlegt. Die Entwicklungsländer sollen auf Wunsch bei der Abfassung ihrer Berichte technisch und finanziell unterstützt werden (Art.12 Abs.7).
Alle Vertragsparteien müssen berichten (Art.12 Abs.1) über
- nationale Treibhausgasinventare (Emissionen und Bindung von CO_2 und anderen Treibhausgasen, die nicht vom Montrealer Protokoll erfaßt sind),
- getroffene oder geplante Schritte zur Umsetzung der Konvention,
- jegliche weitere Tatsache, die die berichtende Partei als relevant zur Erreichung des Konventionszieles erachtet, darunter möglichst Informationen, die zur Berechnung globaler Emissionsentwicklungen beitragen können.

Die *Industrieländer* müssen darüber hinaus berichten (Art.12 Abs.2) über
- ihre nationalen Politiken zur Umsetzung ihrer spezifischen Verpflichtungen gemäß Art.4 Abs.2a und b sowie
- eine Schätzung der Auswirkungen, die diese Maßnahmen auf die Emissionssituation bis zum Ende der Dekade haben, abgeben.



Die Berichte der Industrieländer sollen zudem detailliert Aufschluß über ihre Beiträge im Rahmen des Finanz- und Technologietransfers geben (Art.12 Abs.3). Die *Entwicklungsländer* können auf freiwilliger Basis Projekte vorstellen, die gefördert werden sollen (Art.12 Abs.4).
Unterschiedlich festgelegt ist auch die Fälligkeit der Berichte (Art.12 Abs.5): Für Industrieländer wird der Erstbericht sechs Monate, für Entwicklungsländer drei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention fällig. Die am wenigsten entwickelten Länder können ihren ersten Bericht nach Ermessen vorlegen. Die Fälligkeit der Folgeberichte wird in der Konvention nicht festgelegt; hierüber wird die erste Konferenz der Vertragsstaaten befinden.
Die Staatenberichte werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (Art.12 Abs.10). Dem Anliegen der Staaten nach dem Schutz vertraulicher Informationen wird durch Art.12 Abs.9 Rechnung getragen. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung konnte den Bedenken vor allem der Entwicklungsländer gegen eine Veröffentlichung nationaler Berichte, die eine Vergleichbarkeit der getroffenen Maßnahmen und der Bemühungen impliziert, begegnet werden. Die Bedeutung einer Öffentlichkeit der Berichte kann kaum überschätzt werden, ist sie doch ein wesentliches Element für die Transparenz des Berichtsverfahrens, für die Nachvollziehbarkeit des in Gang gesetzten Prozesses; sie ist die Nagelprobe auf die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zur Umsetzung der Konvention.

Institutionen

In der Konvention wird die Errichtung von Gremien festgeschrieben, die sich mit den Fortschritten bei der Umsetzung der Konventionsverpflichtungen befassen. Dabei gelang es in den Verhandlungen, Aufgaben und Zusammensetzung dieser Gremien so weit zu konkretisieren, daß sie ihre Arbeit unmittelbar aufnehmen können.
Oberstes Organ der Konvention ist die jährlich zusammentretende[9] *Konferenz der Vertragsstaaten* (Art.7), die – vor allem anhand der vorgelegten Staatenberichte – die Umsetzung der Konvention überwacht, die Wirkung der getroffenen Maßnahmen bewertet und die notwendigen Entscheidungen trifft, um die Erreichung des Konventionsziels zu fördern. Hierzu soll die Vertragsstaatenkonferenz insbesondere die Verpflichtungen der Vertragsstaaten und die institutionellen Bestimmungen der Konvention regelmäßig überprüfen, den Informationsaustausch unter den Vertragsparteien fördern und erleichtern sowie die Entwicklung der zur Umsetzung der Konvention notwendigen Methodologien (etwa zur Erstellung der Treibhausgasinventare) fördern. Die Vertragsstaatenkonferenz soll entsprechende Empfehlungen abgeben; ihre Berichte über den Stand der Umsetzung der Konvention werden veröffentlicht (Art.7 Abs.2e und f).
Die Tagungen der Konferenz der Vertragsstaaten werden gemäß Art.8 von einem *Sekretariat* technisch und organisatorisch vorbereitet. In der Interimsphase nach Unterzeichnung und vor Inkrafttreten der Konvention wird das durch Resolution 45/212 der UN-Generalversammlung eingerichtete INC-Sekretariat seine Arbeit fortsetzen und insbesondere die erste Konferenz der Vertragsstaaten vorbereiten (Art.21). Diese erste Konferenz wird sodann über Sitz und Ausgestaltung des endgültigen Sekretariats entscheiden.
Die Konvention sieht zwei Nebenorgane vor, die der Vertragsstaatenkonferenz regelmäßig über ihre Arbeiten berichten:
- Der in Art.9 vorgesehene *Ausschuß für Wissenschaft und Technologie* berät die Vertragsstaatenkonferenz und ihre anderen Nebenorgane in wissenschaftlicher und technologischer Hinsicht. Mitglieder dieses multidisziplinären Gremiums sind Regierungsexperten: Vertreter der Vertragsparteien, die über den erforderlichen Sachverstand verfügen.
- Ein *Implementierungsausschuß* (Art.10) unterstützt die Konferenz der Vertragsstaaten bei der Bewertung und Überprüfung der Umsetzung der Konvention. Dieser Ausschuß setzt sich ebenfalls aus Regierungsexperten zusammen und ist für alle Vertragsparteien offen. Errichtung, Aufgaben und Zusammensetzung des Implementierungsgremiums waren bis zum Schluß umstritten. Vor allem die Industrieländer hielten die Verankerung eines starken und effektiven Implementierungsmechanismus in der Konvention für unabdingbar. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer wandte sich hingegen zunächst überhaupt gegen einen solchen Ausschuß, um nicht durch Überprüfungs- und Kontrollmechanismen in ihrer Souveränität eingeschränkt zu werden. Nicht einig waren sich die Verfechter eines Implementierungsgremiums allerdings über dessen grundsätzliche Konzeption und Zusammensetzung. Hier standen sich im wesentlichen zwei Ansätze gegenüber: Großbritannien, die Vereinigten Staaten und Österreich befürworteten ein zahlenmäßig begrenztes Sachverständigengremium nach dem Vorbild der zum Schutz der Menschenrechte eingesetzten Ausschüsse. Frankreich und Norwegen hingegen schlugen einen Exekutivausschuß mit eigenständiger Entscheidungskompetenz vor, dessen Mitglieder Vertreter der Regierungen sein sollten. Unterschiedliche Vorstellungen gab es wiederum im Hinblick auf eine Begrenzung der Mitgliederzahl und ihre Höhe. Ein Kompromiß konnte schließlich auf der Grundlage eines deutschen Vorschlags gefunden werden, der den Souveränitätsbedenken der Entwicklungsländer insofern Rechnung trug, als er ein zahlenmäßig nicht begrenztes Gremium aus Regierungsvertretern vorsah, gleichzeitig aber dem angelsächsischen Anliegen nach einer starken Überprüfungsfunktion entgegenkam.

Finanzierungsmechanismus

Eine der umstrittensten Regelungen war die des Finanzierungsmechanismus der Konvention (Art.11). Die Industriestaaten setzten sich nachdrücklich dafür ein, der Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) des UNDP, des UNEP und der Weltbank[10] die Funktion des Finanzmechanismus zu übertragen. Struktur und Entscheidungsmechanismus der GEF sollten allerdings unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Vertragsstaaten angepaßt werden, um insbesondere eine gleichberechtigte Beteiligung von Industrie- und Entwicklungsländern sicherzustellen. Nahezu alle Entwicklungsländer verlangten demgegenüber die Einrichtung eines eigenständigen Klimafonds in der Verantwortung der Vertragsparteien. Eine Anbindung dieses Mechanismus auch an eine modifizierte GEF wurde zunächst rundweg abgelehnt.
Schließlich wurde folgender Kompromiß erzielt: Für die Interimszeit wurde der GEF die Funktion des Finanzmechanismus übertragen (Art.21 Abs.3), der der Konferenz der Vertragsstaaten insofern untergeordnet ist, als diese seine Politiken, Programmprioritäten und Auswahlkriterien bestimmt. Die GEF soll so modifiziert werden, daß sie den in Art.11 niedergelegten Kriterien genügt, also insbesondere über eine angemessene Vertretung aller Vertragsparteien verfügt. Nach Inkrafttreten der Konvention wird die Vertragsstaatenkonferenz darüber befinden, ob die GEF weiterhin die Funktion des Finanzmechanismus behält oder ob diese Aufgabe anderen internationalen Institutionen übertragen wird.

IV. Bewertung und Ausblick

Die anläßlich der Rio-Konferenz zur Unterzeichnung aufgelegte Konvention stellt den Schutz des Weltklimas erstmalig auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage. Der Überblick über ihre wichtigsten Bestimmungen verdeutlicht, daß der Vertrag in weiten Bereichen bereits unmittelbar geltende Verpflichtungen enthält und damit über eine bloße Rahmenkonvention hinausgeht. Eine deutliche Schwäche der Konvention liegt allerdings im Fehlen einer verbindlichen Zeitvorgabe für die Stabilisierung der Abgabe von Treibhausgasen, insbesonde-

re CO_2, in die Atmosphäre. Es wird hier entscheidend darauf ankommen, die Konvention möglichst bald in dieser Hinsicht weiterzuentwickeln. Die EG hat bei Unterzeichnung der Konvention erneut ihr Ziel bekräftigt, die CO_2-Emissionen bis 2000 auf den Stand von 1990 zurückzuführen. Das nationale Ziel der Bundesrepublik Deutschland ist bekanntlich noch weiter gesteckt: Bis 2005 sollen die CO_2-Emissionen um 25 bis 30 vH reduziert werden.[11]

Für weitere Verhandlungen zur kontinuierlichen Erweiterung und Verschärfung der Konvention wurde bereits ein bindender Folgeprozeß mit klaren Zeitvorgaben vereinbart: Spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Konvention wird die erste Konferenz der Vertragsstaaten stattfinden, zu der Deutschland bereits eingeladen hat. Die internationalen Verhandlungen zur Vorbereitung dieser Konferenz sind spätestens sechs Monate nach Abschluß der UNCED aufzunehmen. Auf dem Münchner Wirtschaftsgipfel haben die Staats- und Regierungschefs der sieben wichtigsten Industriestaaten im Juli ihre Absicht bekräftigt, die Klimakonvention bis Ende 1993 ratifizieren zu wollen, und sie haben andere Staaten aufgerufen, ein Gleiches zu tun. Besonders die Bundesregierung setzt sich darüber hinaus nachdrücklich dafür ein, daß schon vor dem Inkrafttreten der Konvention mit der Umsetzung insbesondere der Berichtspflichten begonnen wird; zudem sollen zügig Protokolle – insbesondere zu CO_2 – ausgearbeitet werden.

Die Verhandlungen über ein weltweites Klimaschutzregime sind oft mit den internationalen Vereinbarungen zur Verringerung der Belastungen der Atmosphäre durch Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) verglichen worden. Die Bestimmungen der Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht – eine reine Rahmenkonvention – sind mittlerweile durch das Montrealer Protokoll erfolgreich fortentwickelt worden: Es wurde Einigung über die Einstellung der Produktion und Verwendung von FCKW erreicht. Die Staatengemeinschaft – dies zeigt anschaulich die hohe Zahl der Unterzeichnungen der Klimakonvention – hat den Ernst der Gefahr einer irreversiblen Klimaänderung erkannt. Mit der Konvention wurde der Grundstein für ein internationales Regime zum Schutz des Weltklimas gelegt – weitere Schritte müssen und werden folgen.

1 Dies hat z.B. die Enquête-Kommission ›Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre‹ des 11.Deutschen Bundestages eindrücklich belegt; der Bundestag hat ihren Schlußfolgerungen zugestimmt. Vgl. die Berichte der Kommission:
- Zwischenbericht ›Schutz der Erdatmosphäre. Eine internationale Herausforderung‹, erschienen in der Reihe ›Zur Sache‹, Bd.5/88, hrsg. vom Deutschen Bundestag (Referat Öffentlichkeitsarbeit), Bonn 1988;
- zweiter Bericht ›Schutz der tropischen Wälder. Eine internationale Schwerpunktaufgabe‹, Reihe ›Zur Sache‹, Bd.10/90, Bonn 1990;
- dritter Bericht ›Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik‹, Reihe ›Zur Sache‹, Bd.10/90 (Teil I) und Bd.19/90 (Teil II), Bonn 1990.

Die Arbeit der Enquête-Kommission des 11.Deutschen Bundestages wird durch die Enquête-Kommission ›Schutz der Erdatmosphäre‹ des 12.Bundestages fortgeführt, die im März 1992 ihren ersten Bericht ›Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung. Zukunft sichern – jetzt handeln‹ vorgelegt hat (Economia Verlag, Bonn 1992).

Sehr informativ ist auch der von WMO und UNEP herausgegebene Abschlußbericht des Zwischenstaatlichen Gremiums über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), der die naturwissenschaftlichen Grundlagen darstellt (›Climate Change‹), die Folgen der Klimaveränderungen abschätzt (›Scientific Assessment‹) und Gegenmaßnahmen vorschlägt (›Response Strategies‹).

2 Siehe hierzu bereits Hermann Flohn, Mensch und Klima. Das Weltklimaforschungsprogramm der Weltorganisation für Meteorologie (WMO), VN 3/1987 S.89ff., sowie Udo Ernst Simonis, Auf dem Weg zu einer Klimakonvention. Zur Verteilung der Kohlendioxid-Reduzierungspflichten zwischen Nord und Süd, VN 1/1992 S.10ff., und Hartmut Graßl, Der zusätzliche Treibhauseffekt und das Weltklima, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung ›Das Parlament‹), Nr.B16/92 v.10.4.1992, insbes. S.5ff.

3 Vgl. Graßl (Anm.2), S.5, 7, sowie C.D. Schönwiese, ›Treibhauseffekt‹. Ein Überblick zum Problem weltweiter Klimaänderungen durch menschliche Aktivitäten, in: Wissenschaft und Umwelt, Nr.1–2/1991, S.5–14 (S.9f.).

4 UN Doc.A/45/696/Add.1 v.8.11.1990, Anhang II: Schlußerklärung der wissenschaftlich-technischen Sitzungen; Anhang III: Ministererklärung der Konferenz.

5 In den Verhandlungen warf eine Mitgliedschaft von regionalen Organisationen zur wirtschaftlichen Integration (REIOs) in der Konvention anfänglich Probleme auf; zugelassen wird sie in Art.20, betrifft de facto aber vorerst nur die EG. Vgl. VN 3/1992 S.101ff. zur EG-Mitgliedschaft in der FAO.

6 Das Montrealer Protokoll v.16.9.1987 (Text: BGBl. 1988 II, S.1025–1028) in der geänderten Fassung v.29.6.1990 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, betrifft im wesentlichen Fluorchlorkohlenwasserstoffe.

7 Im englischen Original ›sustainable development‹. Der Begriff wird häufig auch mit ›bestandfähige Entwicklung‹ übertragen.

8 Einen guten Überblick über nationale Klimaschutzmaßnahmen der OECD-Staaten gibt Karen Schmidt, How Industrial Countries are Responding to Global Climate Change, in: International Environmental Affairs, Vol.3, No.4/1991, S.293–317.

9 Außerordentliche Tagungen können gemäß Art.7 Abs.5 beantragt werden.

10 Die GEF wurde von den drei genannten Einrichtungen im September 1989 als Finanzmechanismus für weltweite Umweltaufgaben errichtet; sie durchläuft derzeit eine dreijährige Erprobungsphase.

11 So die entsprechenden Beschlüsse des Bundeskabinetts v.13.6. und 7.11.1990.

Dreierkoalition, Vierergespräche und Große Fünf

Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Lösung des Kambodscha-Konflikts

PETER J.OPITZ · DORIS SEEMÜLLER

»Das diktatorische und militaristische Regime der Clique Pol Pot / Ieng Sary ist völlig zusammengebrochen«, wurde Anfang Januar 1979 von der vietnamesischen Hauptstadt Hanoi aus mitgeteilt.[1] Truppen Vietnams hatten damals dem seit 1975 andauernden Schreckensregiment der Roten Khmer ein Ende gesetzt und zugleich das Land unter die Botmäßigkeit Hanois gestellt. Die Intervention stieß in der Staatengemeinschaft auf weitgehende Ablehnung; nur das Veto der Sowjetunion, ihr 110., verhinderte nach einer viertägigen Debatte im Sicherheitsrat die Aufforderung an die »ausländischen Truppen ... zum Rückzug aus dem Land«. Diese Forderung machte sich allerdings die Generalversammlung der Vereinten Nationen zu eigen, die dem von Vietnam an die Macht gebrachten Regime die Anerkennung versagte und den kambodschanischen Sitz in diesem Hauptorgan der UN dem ›Demokratischen Kamputschea‹ beließ.[2] Auf Beschluß der UN-Generalversammlung trat Mitte Juli 1981 in New York die Internationale Konferenz über Kamputschea zusammen, allerdings ohne die provietnamesische Regierung in Phnom Penh und ohne Vietnam; angesichts des Widerstands des damals noch bestehenden Ostblocks vermochte der von der Konferenz eingesetzte Ad-hoc-Ausschuß wenig auszurichten. Außerhalb der Vereinten Nationen ergriff Frankreich sieben Jahre später die Initiative und lud zur Pariser Kambodscha-Konferenz (PCC).[3]

Im Ringen um eine Beilegung des Kambodscha-Konflikts verlief die erste PCC vom August 1989 jedoch noch ergebnislos. Sie scheiterte an der Schlüsselfrage nach der Rolle der Roten Khmer und damit nach Zusammensetzung und Funktion einer Übergangsregierung. Doch nur knapp drei Monate später – kurz nach dem Abzug der vietnamesischen Truppen, zu dem sich Hanoi mittlerweile doch bereitgefunden hatte – begann sich ein Durchbruch zu einer Lösung des Konflikts anzubahnen. Mit dem Plan des australischen Außenministers Gareth Evans vom 24.November 1989 (Canberra-Initiative), der eine Anregung des amerikanischen Kongreßabgeordneten Stephen Solarz – seit 1981 Vorsitzender des Unterausschusses des Repräsentantenhauses für Asiatische und Pazifische Angelegenheiten – aufgriff, wurde erstmals ein Weg durch das steinige Terrain gewiesen. Hatten sich die Vereinten Nationen auf der ersten PCC noch mit einer Nebenrolle begnügen müssen – zu-