Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Weltraum: Arbeitsplan in Sachen Weltraummüll – Deutsch-französisches Arbeitspapier zur internationalen Zusammenarbeit – Kontroversen um UNISPACE III (20)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1994 S. 20 fort.)

Immer deutlicher spiegelt die Arbeit des *Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums* (kurz: Weltraumausschuß) die Tatsache wider, daß die Raumfahrt – früher ein Austragungsfeld des Kalten Krieges – sich in eine »Aufgabe der gesamten Menschheit« wandelt, wie dies bereits der Weltraumvertrag von 1967 postuliert hatte. Diesen neuen Rahmenbedingungen Rechnung tragend, erzielten der Weltraumausschuß, ein ständiges Nebenorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen, und seine beiden Unterausschüsse eine Reihe von Fortschritten im Rahmen ihres von der Generalversammlung in Resolution 49/34 vom 9. Dezember 1994 festgelegten Arbeitsplans für das Jahr 1995.

Als Höhepunkt der Tagung des Unterausschusses Wissenschaft und Technik vom 6. bis 16. Februar kann die Verabschiedung eines auf mehrere Jahre ausgelegten Arbeitsplans für die Untersuchung der Problematik des Weltraummülls gewertet werden. Die Tagung des Unterausschusses Recht vom 27. März bis zum 7. April stand im Zeichen eines gemeinsamen deutsch-französischen Vorstoßes zur Gestaltung des Rahmens der internationalen Zusammenarbeit bei der Raumfahrt

Die Tagung des Hauptausschusses vom 12. bis 23. Juni 1995 schließlich brachte einen neuen Schub für die Realisierung einer dritten UN-Weltraumkonferenz im Laufe der nächsten Jahre; der Weltraumausschuß trat – wie zuvor seine beiden Unterausschüsse – in Wien zusammen.

I. Nachdem der Unterausschuß Wissenschaft und Technik das Thema Weltraummüll 1994 erstmals als eigenständigen Tagesordnungspunkt behandelt hatte, wurde bei der diesjährigen Tagung ein mehrjähriger Arbeitsplan zur Behandlung dieses für die Raumfahrt immer prekärer werdenden Problems verabschiedet. Bis 1998 werden Messung, Modellierung und Vermeidungsmaßnahmen diskutiert werden, um schließlich zu einer gemeinsamen Einschätzung der Sachstandes und möglicher Maßnahmen zu kommen. Jede Tagung wird von Expertenvorträgen und Stellungnahmen der Delegationen begleitet werden.

Das weitere Vorgehen nach der Durchführung des Arbeitsplans kann in unterschiedliche Richtungen verlaufen. Zu erwarten ist, daß eine Empfehlung ausgesprochen wird, den für Rechtsfragen zuständigen Unterausschuß mit der Ausarbeitung von verbindlichen Regeln zur Vermeidung von Weltraummüll zu befassen. Es ist aber auch denkbar, daß der mit Wissenschaft und Technik befaßte Unterausschuß nur einen technischen Maßnahmenkatalog erstellt, der als unverbindliches Referenzdokument anzusehen wäre. In diesem Falle hätten sich die Staaten durchgesetzt, die sich aus Kostengründen gegen die Umsetzung von Vermeidungsmaßnahmen wehren. Ungeachtet dieser noch unsicheren Perspektiven ist mit der Einführung des Arbeitsplans ein wichtiger Schritt bei der globalen Inangriffnahme des Weltraummüll-Problems gemacht worden.

II. Das Hauptthema des Unterausschusses Recht ist seit mehreren Jahren die Frage, wie der Nutzen aus der Raumfahrt (space benefits) im internationalen Rahmen gerecht verteilt werden kann. Eine Gruppe von Entwicklungsländern hatte dazu bereits 1991 ein Arbeitspapier eingebracht. Dieses setzte die Forderungen der in den siebziger und achtziger Jahren zu Popularität gelangten Umverteilungsmodelle (›neue internationale Wirtschaftsordnung‹ und ›neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung‹) auf die Raumfahrt um. Anklänge an Dirigismus, Zwangstransfer von Ressourcen und Vorschriften zur Wahl des Kooperationspartners gaben diesem Dokument bereits bei seiner Vorlage den Charakter des Überholten. Mit 1993 und 1995 vorgenommenen Revisionen dieser Vorlage wurden die ursprünglichen Forderungen jeweils abgeschwächt und ein konzilianterer Ton angeschlagen, der nicht nur auf den Wechsel in der Verhandlungsführung zurückzuführen ist (seit 1993 hat Brasilien diese Funktion inne, das die Position einer Raumfahrtmacht anstrebt und damit selbst ›tributpflichtig‹ geworden wäre), sondern auch auf die offensive Darstellung der sehr beträchtlichen internationalen Zusammenarbeit der Industrienationen mit den Entwicklungsländern auf diesem Gebiet.

Den Stimmungsumschwung der Entwicklungsländer auffangend, legten Deutschland und Frankreich während der diesjährigen Tagung des Unterausschusses Recht ein Gegenkonzept zur internationalen Zusammenarbeit vor. Kernpunkte sind die freie Wahl der Kooperationspartner und -gebiete sowie die Anwendung eines ›Subsidiaritätsprinzips‹. Dieses beinhaltet die Bevorzugung regional begrenzter, fachlich konkret definierter und möglichst kommerziell orientierter internationaler Zusammenarbeit, also die Abkehr vom Globalismus und einer rein staatlich orientierten Kooperation. Zwar soll es weiterhin auch für die Satellitennutzung die klassische Entwicklungszusammenarbeit geben, doch wird sich eine für beide Seiten lohnende Kooperation in Zukunft vor allem auf dem kommerziell orientierten nichtstaatlich organisierten Nutzungsmarkt ergeben. Dazu zählen die Mitgliedschaften von Entwicklungsländern in internationalen Kommunikationssatelliten-Organisationen wie INTELSAT und gleichfalls kommerzielle Zusammenarbeit wie das bei der deutschen Raumfahrtindustrie von Argentinien in Auftrag gegebene Projekt eines nationalen Kommunikationssatelliten.

Die Reaktionen auf das deutsch-französische Arbeitspapier waren durchgehend wohlwollend. Neben den Industriestaaten bekundeten auch mehrere Entwicklungsländer ihre Zustimmung zu diesem neuen Ansatz. Ein Versuch des Vorsitzenden, die beiden vorliegenden Arbeitspapiere zu verschmelzen, scheiterte zwar während dieser Tagung; ein künftiges Konsenspapier dürfte sich allerdings als Kerngedanken die deutsch-französische Position zu eigen machen.

III. Das Bestreben der Entwicklungsländer, den Konferenzen von 1968 und 1982 eine dritte Weltraumkonferenz der Vereinten Nationen (UNISPACE III) folgen zu lassen, geriet während der diesjährigen Sitzungsperiode in deutliche Argumentationsschwierigkeiten. Zwar hat sich das politische Umfeld auch für die internationale Kooperation im Bereich der Raumfahrt stark verändert; besonders hervorzuheben ist die neue Offenheit Rußlands für den Gedanken der Zusammenarbeit. Ebenso gibt es viele neue Anwendungsgebiete der Satellitentechnologie, unter anderem in den Bereichen Ressourcenmanagement und Umweltschutz, die eine weltweite Darstellung dieses Potentials als angemessen erscheinen lassen. Die Entwicklungsländer konnten jedoch noch nicht ausreichend deutlich machen, weshalb UNISPACE als Regierungskonferenz stattfinden sollte und welche politischen (und nicht nur technologischen) Probleme gelöst werden müßten.

Unter diesen Vorzeichen sind die Industriestaaten wenig geneigt, das kostspielige Unterfangen einer dritten UNISPACE-Konferenz zu unterstützen, welcher zudem bislang eher der Charakter eines politischen Selbstzwecks anzuhaften scheint. Indien, das (wie 1968 und 1982) den Vorsitz der Konferenz übernehmen möchte, und Österreich, das ebenfalls traditionsgemäß die Ausrichtung anstrebt, haben jedoch schon ein solches Maß an Prestige für ihren Plan eingesetzt, daß schon die Massivität der Forderung – wie dies auch in anderen Bereichen der UN-Konferenzdiplomatie zu beobachten ist – letztlich auch einer fachlich begründbaren Ablehnung keine Durchsetzungsmöglichkeit läßt.

Die Industrienationen können demnach zwangsläufig nur noch darauf achten, daß die Agenda einer UNISPACE III so wenig wie möglich politisch befrachtet wird und vielmehr das Augenmerk auf die Förderung des Einsatzes von Raumfahrttechnologien unter anderem in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft, Fischerei, Katastrophenvorbeugung und Telekommunikation gelenkt wird. Die ursprünglich angestrebte Abhaltung der UNISPACE III im Jahre 1997 oder 1998 ist somit durch die nunmehr prononciert thematisierte Interessendiver-

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 Weltraumausschusses von 53 auf 61 zu erhöhen. Jede Region, mit Ausnahme des Verzicht übenden 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 Weltraumausschuß. 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 Reduzierung von CO_2 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_2-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_2-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 Maßnahmen 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_2 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-