



dem Annan in letzter Zeit gern verglichen wird, seinerzeit unter Beweis gestellt hatte – noch lange nicht daran hindern, diese Aufzählungsarbeit durch eine prägnante politische Einführung zu ergänzen. Warum läßt sich nicht ein Blick auf die Hauptereignisse des Jahres durch die kritische Brille des Generalsekretärs wagen? Als Friedensnobelpreisträger besitzt Annan auch moralisches Gewicht. Das könnte er bei dieser Gelegenheit geballt in die Waagschale werfen – ein interessiertes Publikum wäre ihm sicher. □

Wirtschaft und Entwicklung

Waldluft für Rußland

JÜRGEN MAIER

Umwelt: Kyoto-Protokoll ratifizierungsfähig – Tagungen in den Niederlanden, Deutschland und Marokko – Ausstieg der USA – Obstruktion als Verhandlungstaktik – Ergebnis umweltpolitisch unzureichend, völkerrechtlich ermutigend

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier, Reale und fiktive Rechnungen, VN 1/2000 S. 17ff., fort.)

War die Fünfte Konferenz der Vertragsstaaten des *Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen* (UNFCCC) im Herbst 1999 in Bonn eine eher technische Tagung gewesen, so erhoffte man sich von dem darauffolgenden sechsten Treffen der Vertragsparteien vom 13. bis 25. November 2000 im Haag den politischen Durchbruch, mit dem das Kyoto-Protokoll ratifizierungsfähig werden könnte. In diesem Protokoll zum UNFCCC waren 1997 die Verpflichtungen der Staatengemeinschaft zur Reduktion von Schadstoffemissionen festgeschrieben worden.

I. Allerdings ging die Sechste Konferenz der Vertragsstaaten im November 2000 ergebnislos zu Ende. Gemäß dem 1998 auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz nach Kyoto beschlossenen »Aktionsplan von Buenos Aires« (UN Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1) hätten im Haag alle bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls noch offenen Fragen geklärt werden sollen. Damit sollte die Grundlage für eine Inkraftsetzung des Protokolls durch die Vertragsstaaten geschaffen werden. Doch wäre dafür ein größeres Ausmaß an Kompromißbereitschaft erforderlich gewesen. Hatte sich 1997 in Kyoto das Mittel des ununterbrochenen Weitertagens bis in den nächsten Morgen hinein noch als probates Mittel erwiesen, einen Kompromiß durch physische Ermüdung der Konferenzteilnehmer geradezu herbeizuzwingen, wirkte es diesmal in die entgegengesetzte Richtung. Die Nerven lagen schließlich derart blank, daß der Konferenzpräsident, der niederländische Umweltminister Jan Pronk, am 25. November die Konferenz unterbrach. Es wurde beschlossen, sie ein halbes Jahr später fortzusetzen (FCCC/CP/2000/5/Add.1). Nunmehr hing das Schicksal des Kyoto-Protokolls am seidenen Faden. Die Fortsetzung der 6. Vertragsstaatenkonferenz – als »6b« – fand dann

vom 16. bis 27. Juli 2001 am Sitz des Sekretariats des UNFCCC in Bonn statt, also kurz vor der ohnehin bereits für den 29. Oktober bis 9. November im marokkanischen Marrakesch angesetzten 7. Vertragsstaatenkonferenz, die dem Protokoll den allerletzten Schluß verpassen sollte.

II. Seit der Zusammenkunft im Haag hatten sich die Rahmenbedingungen insoweit geändert, als an der Spitze der US-Regierung nunmehr Präsident George W. Bush stand. Dieser hatte im März 2001 in einem Brief an einige Senatoren erklärt, er werde das Kyoto-Protokoll dem Senat nicht zur Ratifizierung vorlegen, und damit sei es »politisch tot«. Dieser Ausstieg der Vereinigten Staaten sollte das Bonner Treffen nachhaltig beeinflussen, allerdings in einer anderen Weise, als sich Bush dies vorgestellt hatte.

Die Schlüsselrolle lag nunmehr bei der Europäischen Union (EU), die unter der professionell agierenden belgischen Präsidentschaft eine Strategie wählte, die in internationalen Verhandlungen eher selten vorkommt. Für ein Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls ohne die USA waren die Delegationen Rußlands und Japans ausschlaggebend, da nur so die notwendige Zahl von Industriestaaten erreicht werden konnte. Japan und Rußland vermochten sich nun nicht länger hinter dem Bremser USA zu verstecken; sie wurden durch die Westeuropäer auf den Weg zu einem abschließenden Verhandlungsergebnis gebracht, indem die EU ihnen über weite Strecken entgegenkam und Kompromisse akzeptierte, die sehr nahe an den Positionen Japans und Rußlands lagen. Obwohl langjährige Beobachter der UN-Klimaverhandlungen diesen beiden Staaten geradezu obstruierende Verhandlungstaktiken bescheinigten, wurden ihnen auf diese Weise alle in Frage kommenden Begründungen verbaut, wie die USA ebenfalls auszusteigen.

Als Konferenzpräsident Pronk schließlich nach mehreren Nachtsitzungen am Morgen des 23. Juli das Kompromißpaket der Minister bekanntgab, erklärte er, dieses Ergebnis sei auch ein Sieg des Multilateralismus – und bekam im Stehen dargebrachte Ovationen, während die amerikanische Delegationsleiterin Paula Dobriansky ganz undiplomatisch ausgebuht wurde. Die nur formal teilnehmenden USA enthielten sich der Stimme, ansonsten wurde das Ergebnis einmütig angenommen. Das Bonner Verhandlungsergebnis hatte neben Präsident Bush aber noch einen weiteren Verlierer, nämlich die umweltpolitische Integrität des Kyoto-Protokolls.

III. Die Bonner Einigung bedeutet eine weitere Fortsetzung des Trends seit der 3. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC 1997 in Kyoto, nämlich der Versuche, die Schlupflöcher bei den Verpflichtungen der Industrieländer zur Reduktion der Treibhausgase auszuweiten. Strittig waren vor allem vier Fragen: Kohlendioxid-Senken, System der Erfüllungskontrolle, Ausgestaltung der flexiblen Mechanismen und die finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer.

Sehr stark aufgewertet wurde im Bonner Beschluß die Rolle der sogenannten Kohlenstoff-Senken; hier geht es um die Aufnahme von Kohlendioxid aus der Atmosphäre durch die Vege-

technik und einem Gesamtplan für die Sanierung des Gebäudes des Amtssitzes in New York. »Die Organisation ist nun dafür ausgestattet, effizienter und wirksamer tätig zu sein und ihre finanziellen und menschlichen Ressourcen bestmöglich zu nutzen.«

Die Einführung von Auslaufbestimmungen (sunset clauses) für alle Direktiven der beschlußfassenden Organe hatte dagegen weiterhin der Genehmigung durch die Mitgliedstaaten. Gerade diesem Vorschlag hatte Annan seinerzeit bei der Vorstellung seiner Reformen große Bedeutung beigemessen, weil er damit hoffte, die Arbeit der UN zu straffen und von alten, sich jedes Jahr wiederholenden Mandaten zu befreien. Die Mitgliedstaaten konnten sich bisher aber nicht entschließen, ihm darin zu folgen, weil es immer Staaten gibt, die an bestimmten Themen massives Interesse haben, auch wenn seit Jahren keine Fortschritte erzielt wurden oder womöglich die Angelegenheit sich längst erledigt hat.

V. Natürlich läßt Annan auch die wichtigen Gebiete der Friedensoperationen und der Entwicklungszusammenarbeit nicht aus. Außer daß er erfreut ist über die wieder größere Nachfrage nach Missionen der Blauhelme, was er mit gesteigener Wertschätzung dieser spezifischen Dienstleistung gleichsetzt, findet sich hier vor allem eine Aufzählung aller laufenden UN-Operationen. Viel Neues ist darin nicht enthalten. Auch die Klage, daß heutzutage vor allem Zivilisten Opfer kriegerischer Konflikte werden, hat Annan schon oft erhoben. Ähnliches gilt für die Abschnitte zur Entwicklungszusammenarbeit, die zwar auf das schreckliche Armutsschicksal Hunderte von Millionen Menschen hinweisen, im wesentlichen aber das wiederholen, was in früheren Berichten schon zu lesen war.

Wie eingangs bereits beschrieben, wäre es wünschenswert, wenn der traditionelle Jahresbericht des Generalsekretärs umgestaltet würde. Daß eine Berichtspflicht an die Staaten über die Tätigkeiten der Vereinten Nationen im einzelnen besteht, muß – wie Dag Hammarskjöld, mit

tation, etwa durch Aufforstung. Der Nettoausgleich für Entwaldung wurde auf eine politisch bestimmte Größe von 8,2 Mill Tonnen Kohlenstoff pro Land und Jahr begrenzt. Auch für die Anrechnung von in Wäldern gebundenem Kohlenstoff, von Kohlenstoffbindung durch sonstige Landnutzungsaktivitäten sowie von Senkenprojekten im Rahmen des Mechanismus zur sauberen Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) wurden rein politisch bestimmte Obergrenzen beschlossen, im Falle der Wälder sogar pro Land. Unter Ausnutzung all dieser Möglichkeiten ergeben sich für eine ganze Reihe von Staaten erhebliche Möglichkeiten, ihre Reduktionsverpflichtungen über Senken abzudecken. Allerdings ist in vielen Fällen die Berechnung der tatsächlichen Kohlenstoffbindung durch Senken seriös kaum möglich, so daß die Grenze zur kreativen Buchführung teilweise schon überschritten wird.

Kaum noch nachvollziehbar erschien das Verhalten der russischen Delegation, die noch in der Nachtsitzung auf Ministerebene am 23. Juli in Bonn eine Zahl von 17,63 Mill Tonnen Kohlenstoff als Obergrenze für die Anrechnung von Waldmanagement akzeptiert hatte, aber schon zwei Tage später noch in Bonn diese Zahl wieder in Frage stellte. In Marrakesch war dies der einzige Teil der Bonner Einigung, der noch einmal neu aufgerollt wurde; Rußland bekam nun mit 33 Megatonnen fast doppelt soviel ›Waldluft‹ zugebilligt. Dies muß vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, daß Rußland ohnehin Emissionsrechte im Überfluß besitzt und lediglich auf den Verkauf möglichst vieler Emissionsrechte an Japan und andere Industriestaaten spekuliert.

IV. Heftig gestritten wurde in Bonn und auch noch in Marrakesch über die Frage der Erfüllungskontrolle (compliance), also darüber, was geschieht, wenn ein Land seine Reduktionsverpflichtungen nicht einhält. Insbesondere Japan wehrte sich lange gegen »allzu bindende« Konsequenzen. Beschlossen wurde nun unter anderem, daß die zuviel ausgestoßene Menge an Treibhausgasen in der zweiten Verpflichtungsperiode in 1,3-facher Menge zusätzlich reduziert werden muß und das Land nicht mehr an den flexiblen Mechanismen teilnehmen kann. Allerdings können diese Beschlüsse in letzter Konsequenz erst rechtsverbindlich werden, wenn sie auf der 1. Vertragsstaatenkonferenz des Kyoto-Protokolls bestätigt werden, welche erst nach Inkrafttreten des Protokolls stattfinden kann. Zudem steht die Reduktionsmenge der zweiten Verpflichtungsperiode noch lange nicht fest und kann nur mit Zustimmung des betreffenden Landes quantifiziert werden.

Zusätzliche Finanzleistungen für die Entwicklungsländer waren der politische Preis, der für die Zustimmung der selbst nicht von Reduktionsverpflichtungen betroffenen ›Gruppe der 77‹ zu bezahlen war. Die drei neugeschaffenen Fonds für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern (Special Climate Change Fund, Least Developed Countries Fund, Adaptation Fund) werden von der Globalen Umweltfazilität verwaltet. Der Bonner Beschluß stellte insgesamt 410 Mill US-Dollar hierfür in Aussicht.

Bei den flexiblen Mechanismen wurde eine Rei-

he noch offener Fragen abschließend geklärt. So wurde beschlossen, daß nicht benötigte Emissionsrechte für die zweite Verpflichtungsperiode »angespart« (banking) werden können; Emissionsrechte aus projektbezogenen Aktivitäten in anderen Industrieländern (Vorhaben der gemeinsamen Umsetzung) beziehungsweise Entwicklungsländern (CDM) hingegen nur bis zu einer politisch festgelegten Größe von 2,5 vH des ursprünglichen Emissionsbudgets jedes Vertragsstaats. Emissionsgutschriften aus Senken sollen hingegen am Ende einer Verpflichtungsperiode verfallen. Ausdrücklich ausgeschlossen wurden Atomkraftwerke als Klimaschutzmaßnahmen im Ausland; damit werden nun keine Emissionsgutschriften erzielt werden können. Ebenfalls geklärt wurden die Zulassungsvoraussetzungen zur Teilnahme an den flexiblen Mechanismen: neben der Selbstverständlichkeit, daß ein Land das Protokoll ratifiziert haben muß, gehört nun ein funktionierendes und transparentes nationales Emissionsinventar dazu. Dies könnte sich insbesondere für Rußland noch zu einem schwerwiegenden Problem auswachsen.

V. Die Einigung von Marrakesch hat sich im Schlußdokument auf rund 250 Seiten niedergeschlagen. Alles in allem wurde so aus der in Kyoto beschlossenen Reduktion von durchschnittlich 5,2 vH mit den Einigungen von Bonn und Marrakesch bestenfalls noch eine Stabilisierung der Treibhausgasemissionen der Industrieländer.

Umweltpolitisch ist dies eindeutig unzureichend und auch ein Verstoß gegen die Verpflichtung aller Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das gefährliche anthropogene Einflüsse auf das Klimasystem verhindert. Aber es ist zumindest ein Einstieg in eine völkerrechtlich verbindliche Begrenzung der Treibhausgasemissionen. Der Grundgedanke, daß angesichts der bedrohlichen, von Menschen gemachten Klimaänderungen gemeinsames und multilaterales Handeln erforderlich ist, um diese Emissionen zu kontrollieren, ist nun im Völkerrecht verankert, auch wenn seine Umsetzung noch riesige Hürden überwinden muß. Um diese Emissionen wirklich dauerhaft zu reduzieren, sind tiefgreifende Änderungen in den herkömmlichen Entwicklungsstrategien und industriellen Wirtschaftsweisen erforderlich, gegen die die Auseinandersetzungen etwa um die deutsche Ökosteuer noch recht harmlos anmuten. Dies alles läßt sich nur im internationalen Zusammenwirken bewältigen. □

Sozialfragen und Menschenrechte

Konflikte und Kampfabbestimmungen

SILVI STERR

Menschenrechtskommission: 57. Tagung – Verschärfung des Klimas – EU vermittelt im Konflikt um Palästina – Sonderberichterstatter für Ureinwohner – Resolutionen zu Tschetschenien und Iran – Zugang zu Medikamenten für Aidskranke – Frauenhandel und Friedenstruppen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Recht auf Nahrung, Recht auf Wohnung, VN 6/2000 S. 207ff., fort.)

Als um einiges spannungsgeladener als die Sitzungsperiode des Jahres 2000 erwies sich die 57. Tagung der *Menschenrechtskommission* der Vereinten Nationen (19.3.-27.4.2001 in Genf). Konfliktlinien der Vergangenheit traten unter den 53 Mitgliedstaaten der Kommission in bedrückender Weise erneut zutage. Ob ›Nord‹ gegen ›Süd‹, der ›Westen‹ gegen ›Asien‹ oder die ›islamische Welt‹ gegen den ›Okzident‹ – nur wenige Klischees wurden ausgelassen. Dies hatte schon im Oktober 2000 mit der Sondertagung der Kommission zur Lage in den Palästinensischen Gebieten (vgl. VN 6/2000 S. 211) seinen Anfang genommen. Damals war die Einrichtung einer Untersuchungskommission beschlossen worden, die Menschenrechtsverletzungen vor Ort untersuchen sollte. Die arabischen Staaten reagierten zutiefst verletzt darauf, daß der Westen gegen diese Resolution gestimmt hatte. Damit war die Kommissionstagung bereits zu Beginn von einer tiefen Kluft gekennzeichnet, die durch die Differenzen um die damals noch bevorstehende Weltkonferenz gegen den Rassismus ausgeweitet wurde. Zusätzlich löste die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, mit ihrer überraschenden Ankündigung, nicht für eine weitere Amtsperiode zur Verfügung zu stehen, Bestürzung aus. UN-Generalsekretär Kofi Annan gelang es noch während der Tagung, sie zum Weitermachen zu bewegen. In der Folge war es zu einem guten Teil ihren Bemühungen sowie dem geschickten Agieren des Vorsitzenden Leandro Despouy aus Argentinien zu verdanken, daß manche Klippe dann doch umschiffen werden konnte.

Zu beobachten war im Frühjahr 2001 eine verstärkte Blockbildung. Die in der Menschenrechtskommission vertretenen Mitglieder der Europäischen Union (EU) – dies waren Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal und Spanien – einigten sich in wichtigen Fragen auf eine gemeinsame Position, so bei der Haltung zu China oder Tschetschenien. Allerdings wirkte das offensichtlich auch modellbildend. Neben bereits bekannten Gruppen wie der (einer Ausweitung der Individualrechte skeptisch gegenüberstehenden) sogenannten Gleichgesinnten – unter ihnen China, Kuba und Malaysia –, der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten oder der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) konsolidierte sich die afrikanische Gruppe neu als Block, was auch negative Konsequenzen hatte.

Äußerst beunruhigend waren die Attacken gegen von der Menschenrechtskommission selbst eingerichtete Verfahren wie das der Sonderberichterstatter. Hinzu kamen Angriffe auf die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) seitens Algeriens, Chinas und Rußlands. Die Strategie des Vorsitzenden Despouy, alle lange im Präsidium und gelegentlich auch im Plenum diskutieren zu lassen, erwies sich hier als schadenverhütend, da manch destruktive Initiative so auf der Strecke blieb.

Auch die EU bemühte sich, die NGOs zu schützen. Das geschlossene Handeln der EU hat sich bei Themen wie Todesstrafe, Folter oder Men-