

Die übrigen Beschreibungen der zahlreichen Aktivitäten der Vereinten Nationen stehen hinter den beiden großen Themen Armutsbekämpfung und politische Zukunft der UN noch deutlicher zurück als in früheren Jahren. Nicht grundlos wählt Annan, dem 2001, im hundertsten Jahr des Bestehens des Nobelpreises, gemeinsam mit den UN der Friedensnobelpreis verliehen worden war, in beiden Berichten jeweils ein ins Grundsätzliche gehendes Ende. Im Tätigkeitsbericht heißt es beschwörend: »Trotz ihrer Unvollkommenheit verkörpern die Vereinten Nationen noch immer die Hoffnung der Völker der Welt auf eine friedliche und gerechte Welt.« Annan, über den zwischenzeitlich auch Rücktrittsgerüchte kursierten, kämpft weiter für die Ziele der Organisation – erst recht nach dem Anschlag in Bagdad. □

## Wirtschaft und Entwicklung

### *Fidel Castro als Moderator*

BENNO PILARDEAUX

#### **Umwelt: 6. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention gegen Desertifikation – GEF als ein Finanzierungsmechanismus der UNCCD bestätigt – EU-Initiative vorgestellt – Hohe Transaktionskosten**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux, Aufbau abgeschlossen, VN 2/2002 S.70ff., fort.)

In den Beginn der Umsetzungsphase des *Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (UNCCD)* fiel die Sechste Konferenz ihrer Vertragsstaaten. Sie fand vom 25. August bis zum 5. September 2003 in Havanna statt (Schlußdokument: UN Doc. ICCD/COP (6)/11/Add.1 v. 7.11.2003). Wenn die kubanische Regierung keine Einladung ausgesprochen hätte, wären die Verhandlungen am Sitz des Sekretariats in Bonn durchgeführt worden.

Der institutionelle Aufbau der Mechanismen der Konvention gilt als weitgehend abgeschlossen. Über 40 Länder haben inzwischen Nationale Aktionsprogramme (NAPs) zur Desertifikationsbekämpfung konzipiert; jetzt steht deren Verwirklichung vor Ort an.

Entgegen der allgemeinen Erwartung rückte der Dialog über Umsetzungsfragen auf Grund konfliktreicher Verhandlungen jedoch in den Hintergrund. Schon die Wahl des Tagungsorts ließ die Konferenz für viele Industrieländer von Anfang an zu einem diplomatischen Drahtseilakt werden. So kam aus diesem Kreis nur der italienische Umweltminister (wegen der EU-Ratspräsidentschaft seines Landes), ansonsten blieben die Delegationen aus den OECD-Ländern auf die Arbeitsebene beschränkt. Zahlreich waren dagegen die Entwicklungsländer vertreten: Neben 24 Ministern kamen 12 Staats- und Regierungschefs, beispielsweise aus Namibia, Sim-

babwe und Venezuela. Höhepunkt des hochrangigen Segments der Tagung war die von Fidel Castro moderierte Diskussionsrunde der Staats- und Regierungschefs. Diese geriet zu einem Tribunal, bei dem die abwesenden Industrieländer auf der Anklagebank saßen.

I. Das herausragende Ergebnis der Zusammenkunft stand bereits vor ihrem Beginn fest. Die Öffnung der Globalen Umweltfazilität (GEF) für Bodendegradation war 2002 vom Verwaltungsrat der GEF beschlossen worden, in Havanna wurde diese Entscheidung erwartungsgemäß bestätigt. Die GEF wurde damit einer der Finanzierungsmechanismen des UNCCD. Noch nicht präzise geregelt ist das Verhältnis der UNCCD zur GEF, hierzu sollen erst auf der nächsten Vertragsstaatenkonferenz – die, wenn kein Vertragsstaat eine Einladung ausspricht, im Oktober 2005 in Bonn stattfinden wird – Beschlüsse gefaßt werden.

Bereits vereinbart ist eine klarere Trennung der Aufgaben zwischen dem Sekretariat und dem Globalen Mechanismus (GM) des UNCCD. Demnach hat das Sekretariat die Aufgabe, die Konferenzen vorzubereiten und die betroffenen Länder bei der Mitwirkung an Konventionsprozessen, beispielsweise bei der Erstellung von nationalen Berichten, zu unterstützen. Dem GM (derzeit zehn Mitarbeiter) obliegt es, die Länder bei der Mobilisierung von Finanzmitteln zu beraten sowie Partnerschaften zu fördern.

II. Neben den Budgetverhandlungen – für den Zweijahreszeitraum 2004/05 wurde ein Etat von insgesamt 17 Mill US-Dollar für Sekretariat und GM vereinbart – war die Gestaltung der regionalen Zusammenarbeit eines der umstrittensten Themen. Die ohne Mandat der Vertragsstaaten vom Sekretariat eingerichteten Regionalbüros (Regional Coordination Units, RCUs) in Abidjan, Mexiko-Stadt und Bangkok und die offenkundige Absicht, dies als Ausgangspunkt für die Errichtung eines ganzen Netzwerks von RCUs zu nutzen, wurden von den meisten Industriestaaten als ein Versuch zur Schaffung vollendeter Tatsachen gewertet. Die Industrieländer und die europäischen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) plädierten dagegen dafür, bestehende Regionalorganisationen wie etwa die regionalen Entwicklungsbanken für eine verbesserte Kooperation zu nutzen. Die RCUs wären beziehungsweise sind aus ihrer Sicht eine kostenträchtige und ineffiziente Parallelstruktur. Bis zur nächsten Konferenz sollen die verschiedenen Optionen geprüft werden.

III. Der ursprünglich von den meisten Industrieländern abgelehnte, aber letztlich dennoch neu eingerichtete Ausschuß zur regionalen Umsetzung des Übereinkommens (Committee for the Regional Implementation of the Convention, CRIC) hatte nach seiner ersten Tagung im Jahre 2002 eine überraschend breite Anerkennung gefunden. Elf Tage lang wurde damals über NAPs sowie über konkrete Probleme vor Ort diskutiert und damit eine wichtige Grundlage für die Umsetzungsphase geschaffen. In Havanna wurde diese positive Erfahrung wieder relativiert, da die drei Tage dauernde zweite CRIC-Tagung weniger von Inhalten geleitet, aber um so mehr von politischen Verhandlungen bestimmt war.

So standen in der Debatte weitgehend institutionelle Fragen im Mittelpunkt, so das Verhältnis des UNCCD zur GEF und die Arbeitsteilung zwischen GM und Sekretariat. Die Parallelität der Tagungen der Vertragsstaaten und des CRIC trug zudem zu einer stärker politisierten Atmosphäre bei. Die nächste CRIC-Tagung könnte wieder mehr von Umsetzungsfragen bestimmt sein, da sie im Herbst 2004 abgekoppelt von der Vertragsstaatenkonferenz stattfinden wird. Schwerpunkt wird Afrika sein.

IV. Der Ausschuß für Wissenschaft und Technologie (Committee on Science and Technology, CST) tagte während des Treffens der Vertragsstaaten drei Tage lang. Das auf der Fünften Vertragsstaatenkonferenz beschlossene Arbeitsprogramm des CST zur Bodendegradation (Land degradation, vulnerability and rehabilitation: an integrated approach) wurde um weitere zwei Jahre verlängert, um eine Konsistenz mit der Arbeit der 2001 für vier Jahre berufenen Expertengruppe (25 Mitglieder) herzustellen, die 2005 einen Bericht zum Thema vorlegen wird.

Parallel zur Entwicklung nationaler Indikatoren-systeme sind in den letzten Jahren globale Überwachungsprozesse begonnen worden, von denen neben der Millenniums-Bewertung des Ökosystems (Millennium Ecosystem Assessment, MA) vor allem das Projekt zur Bewertung der Bodendegradation in Trockengebieten (Land Degradation Assessment in Drylands, LADA) von Bedeutung für das UNCCD ist. Das LADA ist ein globales Projekt von GEF, FAO, UNEP sowie des GM und soll Methoden entwickeln und testen. Insbesondere sollen der Status und die Trends der Bodendegradation, die Brennpunkte (hot spots) und die Zonen, in denen eine Verbesserung zu erkennen ist (bright spots), erfaßt werden. Ziel ist die Erstellung einer globalen Karte im subregionalen Maßstab. Beide Initiativen wurden im CST vorgestellt. Die Verknüpfung zwischen UNCCD, LADA und MA wird unter anderem Gegenstand der nächsten Vertragsstaatenkonferenz sein.

V. Da sich das bisherige Verhandlungsgeschehen zu einem großen Teil um finanzielle und institutionelle Fragen drehte, die Inhalte und die Umsetzung der Ziele des UNCCD aber zu wenig behandelt wurden, sollte die EU-Initiative »Armutsbekämpfung durch nachhaltige Landnutzung« (Fighting Poverty through Sustainable Landuse) ein Zeichen für einen konstruktiveren Dialog setzen. Die Initiative zielt darauf ab, diesen Umsetzungsprozeß auf nationaler Ebene stärker voranzutreiben und ihn insbesondere besser mit nationalen Strategien der Armutsbekämpfung und des Umweltschutzes zu vernetzen. Zudem sollen laufende Fördermaßnahmen stärker mit NAPs verknüpft werden.

VI. Die NGOs sind fester Bestandteil des offiziellen Programms der UNCCD-Vertragsstaatenkonferenzen, auf denen sie jeweils zwei halbtägige Plenarsitzungen gestalten. Ihre Präsentationen waren allerdings nur mäßig von den meist in Verhandlungen gebundenen Delegierten besucht. Die NGOs mit ihren 150 Teilnehmern waren vor allem mit sich selbst und der Integrität ihres Netzwerks (Réseau International des ONG sur la Désertification, RIOD; www.riodccd.org)

beschäftigt. Besonders die europäischen NGO-Vertreter bemängelten die aus ihrer Sicht direkte Einflußnahme des Sekretariats auf einige afrikanische NGOs. In einer eigenen Erklärung kritisierten sie unter anderem die Art und Weise der Vergabe von Reisemitteln für NGOs durch das Sekretariat und forderten mehr Transparenz. Insgesamt wurde die Arbeit der NGOs von vielen Delegationen ausdrücklich gewürdigt.

VII. Sieben Jahre nach dem Inkrafttreten des UNCCD, das mit 190 Vertragsstaaten international fast so populär wie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (191 Vertragsparteien) ist, beginnen sich Mehrwert und Schwächen deutlicher herauszukristallisieren. Unbestritten hat das UNCCD wesentlich dazu beigetragen, daß sich die seit Jahrzehnten erfolgende Bekämpfung der Desertifikation zu einem globalen Politikfeld über Afrika hinaus entwickelt hat. Sie wurde zum Thema in China, Lateinamerika und Mittelasien. Gleichzeitig wurden durch das UNCCD Demokratisierungsprozesse in Entwicklungsländern vorangetrieben, da sich die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beteiligung der Zivilgesellschaft verpflichten. Mit der Entwicklung der NAPs wurde zudem ein gemeinsamer Rahmen für die Desertifikationsbekämpfung geschaffen. Mit dem UNCCD hat sich auch das Verständnis der Problemursachen und ihrer Bewältigung verändert: Der Zusammenhang zwischen Desertifikation und Armut ist erst durch den UNCED-Prozeß und das UNCCD hergestellt worden; zuvor war die Bekämpfung der Wüstenbildung eher eine technische Frage. Schließlich nimmt das UNCCD in der Architektur der ›Global Governance‹ auch eine wichtige übergreifende Rolle als Wahrer der Interessen des Südens ein, da es unter den drei in Verbindung mit der Konferenz von Rio über Umwelt und Entwicklung stehenden Konventionen das ›Entwicklungsübereinkommen‹ ist und damit eine wichtige Ausgleichsfunktion erfüllt. Ob durch das UNCCD insgesamt mehr Finanzmittel mobilisiert werden konnten, ist unklar; in Einzelfällen hat es eindeutig Mittelsteigerungen gegeben.

Unbestritten gibt es im UNCCD-Prozeß aber auch eine Reihe gravierender Probleme. Ein Hauptproblem liegt nach wie vor in der unterschiedlichen Auffassung über seine Regelungstiefe und die Rolle des Sekretariats. Viele Entwicklungsländer verstehen das Übereinkommen als Finanzierungs- respektive Implementierungsinstrument mit einem weitreichenden globalen Netzwerk an organisatorischen Strukturen; sein Sekretariat sehen sie als eine Art Durchführungsagentur. Die Industrieländer vertreten dagegen überwiegend die Auffassung, daß das UNCCD lediglich einen Rahmen für die nationale Umsetzung vorgibt und beziehen sich auf das Subsidiaritätsprinzip. Der Umsetzungsprozeß sollte aus ihrer Sicht weitgehend durch die Länder selbst erfolgen, vor allem durch eine Integration der Desertifikations- und Armutsbekämpfung in die nationalen Politiken. Diese Forderung nach ›Mainstreaming‹ löst der Norden indes selbst nicht ein, wenn man die mangelnde Kohärenz zwischen Handels-, Agrar- und Entwicklungspolitik bedenkt.

Auf Grund dieser unterschiedlichen Auffassungen sind die Transaktionskosten des UNCCD

sehr hoch: In vielen Fällen, einschließlich in den beiden Ausschüssen CST und CRIC, fließt ein großer Teil der Energie in das Verhandlungsgeschehen und weniger in einen Dialog über die konkrete Umsetzung vor Ort. Daraus folgt die Gefahr, daß der ohnehin niedrige Stellenwert der Konvention bei den Industrieländern noch weiter sinkt. Die Entscheidung der Vereinigten Staaten, ihre Beitragszahlungen an das UNCCD nur noch als freiwillige Leistungen anzusehen, sowie die Tatsache, daß andere Länder ebenfalls erwägen, ihre Beiträge direkt der Desertifikationsbekämpfung zuzuleiten, sind ein Alarmsignal. □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### *Heirat nur zwischen Mann und Frau*

ELKE WINTER

### **Menschenrechtsausschuß: 74.-76. Tagung – Berichtspflicht der Staaten oft nachlässig gehandhabt – Erster Fall einer Behandlung in Abwesenheit – Nachbereitung abgeschlossener Individualbeschwerden – Folgen des 11. September für den Menschenrechtsschutz**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Paßenfuß, Notstandsgesetze, VN 6/2002 S. 224ff., fort.)

Die »produktivste Tagung in der Geschichte des Ausschusses« sei die 74. Sitzungsrunde des *Menschenrechtsausschusses* (CCPR) gewesen; so Ausschußvorsitzender Prafullachandra Bhagwati unter Verweis auf die Zahl der während dieser Zusammenkunft abgearbeiteten Individualbeschwerden. Wie üblich traf sich der CCPR auch im Jahre 2002 dreimal, einmal in New York (74. Tagung: 18.3.-5.4.) und zweimal in Genf (75. Tagung: 8.-26.7.; 76. Tagung: 14.10.-1.11.). Der Ausschuß wurde im Rahmen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte geschaffen und prüft periodisch die von den Vertragsstaaten übermittelten Berichte über deren Maßnahmen hinsichtlich der im Pakt verbürgten Rechte. Die Vertreter der Staaten präsentieren ihre Berichte und beantworten die Fragen der 18 unabhängigen Sachverständigen. Am Schluß der 76. Tagung belief sich die Zahl der Vertragsparteien auf 149; Eritrea hatte am 22. Januar 2002 den Pakt ratifiziert. Dem I. Fakultativprotokoll zum Pakt, das die Möglichkeit der individuellen Beschwerde einräumt, gehörten nunmehr 102 Staaten an; seit dem Vorjahr waren Aserbaidschan, Jugoslawien, Mali und Mexiko hinzugekommen. Unverändert, nämlich bei 47, blieb die Zahl der Staaten, die das Staatenbeschwerdeverfahren nach Artikel 41 des Paktes anerkennen. Dem II. Fakultativprotokoll, das auf die Abschaffung der Todesstrafe abzielt, waren zuletzt Jugoslawien und Litauen beigetreten, so daß dieses ebenfalls 47 Parteien zählte.

Ein wichtiges Thema war auch 2002 die hohe Zahl fehlender Staatenberichte. 93 der 149 Staa-

ten waren in Verzug mit ihren Berichtspflichten. Gambia hatte seit 17 Jahren keinen Bericht vorgelegt, Äquatorialguinea war dieser Pflicht in den 13 Jahren seiner Mitgliedschaft noch nie nachgekommen. Insgesamt fehlten 33 Erstberichte; 35 Berichte waren seit mehr als fünf Jahren, 15 seit zehn oder mehr Jahren überfällig. Die Experten monierten, so werde das Ziel durchkreuzt, den Ausschuß in die Lage zu versetzen, die Erfüllung der Pflichten der Staaten zu überwachen.

Es verwundert daher nicht, daß das Problem Gegenstand einer der *Allgemeinen Bemerkungen* des Ausschusses wurde. Diese sollen den Staaten dabei helfen, die Rechte umzusetzen und den Umfang der nationalen Verpflichtungen unter dem Pakt näher zu definieren. Auf der 75. Tagung verabschiedeten die Sachverständigen die Allgemeine Bemerkung Nr. 30 zu Art. 40 des Paktes, der den Berichtspflichten der Staaten gewidmet ist. Sie ersetzt die frühere Allgemeine Bemerkung Nr. 1. Nunmehr kann der CCPR, wenn ein Staat einen Bericht übermittelt hat, aber keine Delegation sendet, entweder einen neuen Termin anberaumen oder den Bericht am ursprünglich angesetzten Termin erörtern. Wenn der Staat keinen Bericht präsentiert hat, informiert der Ausschuß den Staat über den Termin, an dem die von dem Staat getroffenen Maßnahmen zur Durchsetzung der im Pakt garantierten Rechte untersucht werden. Wenn dieser Staat eine Delegation schickt, wird der Ausschuß in öffentlicher Sitzung tagen, wenn nicht, dann unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

Auf der 76. Tagung wurde über den Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung zu Art. 2 (Verpflichtungen der Vertragsstaaten) diskutiert. Jeder Vertragsstaat solle die anerkannten Rechte allen seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen gewährleisten, auch wenn diese sich nicht auf dem Gebiet dieses Staates befinden. Dies gälte auch für Personen im Machtbereich der Streitkräfte einer Vertragspartei, die außerhalb ihres eigenen Staatsgebiets handeln. Dazu würden auch nationale Kontingente in mit einem internationalen Mandat ausgestatteten Einsätzen gehören, etwa Friedenssicherungskräfte. Die Mitwirkung eines Vertragsstaats im Rahmen einer internationalen Organisation könne diesen nicht automatisch von den Verpflichtungen des Paktes befreien. Ferner hätten die Vertragsparteien die Verpflichtung, die in ihrem Gebiet befindlichen Personen nicht in ein Land abzuschleppen oder auszuliefern, in welchem ihnen ein Übel droht, das eine Verletzung von Art. 6 oder 7 (Recht auf Leben, Folterverbot) darstellt.

2002 erörterte der CCPR zum ersten Male die Menschenrechtssituation in einem Staat in Abwesenheit eines Berichts. Grundlage war ein neues, im März 2001 in Kraft getretenes Verfahren. Die Sitzung zum Fall Gambia fand unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt, da »aus technischen Gründen« keine Delegation erschien, und die Experten erließen provisorische abschließende Bemerkungen. Über das neue Verfahren diskutierte der Ausschuß auf seiner 76. Tagung mit den Vertragsparteien. Es soll die Staaten ermuntern, ihre Pflichten zu erfüllen. Einige der Staatenvertreter sahen einen Grund für die Verspätungen der Berichte in der fehlenden technischen Zusammenarbeit des Aus-