

schaft war klar: Klimaschutz ist eine ökologische und ökonomische Notwendigkeit, er schafft mehr Arbeitsplätze als er kostet, und keine Nation kann es sich leisten, außen vor zu bleiben. Der stürmische Beifall und die überfüllte anschließende Pressekonferenz mit Premierminister Martin führten tags darauf genau zu dem Ergebnis, welches die kanadische Regierung beabsichtigt hatte: ›Streit mit den USA‹ war die Schlagzeile der ›National Post‹ aus Toronto zu einem großen Bild von Clinton und Martin, und ähnlich war das Medienecho überall in Kanada.

Denn ab diesem Zeitpunkt gerieten die Dinge in Bewegung. Lange Zeit war es äußerst ungewiss gewesen, ob der politische Wille insbesondere auch bei der Europäischen Union vorhanden war, bei einer Blockade des Konventionsprozesses durch die USA dann die notwendigen Beschlüsse im Rahmen der COP/MOP-1 zu fällen – als Nichtvertragsstaat des Kyoto-Protokolls haben die USA dort nur Beobachterstatus und können nichts blockieren.

In der letzten Nacht wurden dann Beschlüsse für drei verschiedene Pfade für die Zukunft des UN-Klimaprozesses gefasst. Die Verhandlungen darüber waren eng verwoben; es ist dem Verhandlungsgeschick des Konferenzpräsidenten Dion zu verdanken, dass am Ende ein gut zusammenpassendes Set zustande kam, bei dem sowohl im Rahmen der Konvention als auch im Rahmen des Kyoto-Protokolls Verhandlungsstränge initiiert wurden.

Der unverbindlichste ist naturgemäß jener, der im Rahmen der Klimarahmenkonvention, also unter Beteiligung der USA, gefasst wurde (FCCC/CP/2005/L.4/Rev.1). Es wurde beschlossen, einen nicht-bindenden Dialog aufzunehmen, der zu keinen neuen Verpflichtungen führen, aber Erfahrungen über Maßnahmen austauschen soll, die den Klimaschutz vorantreiben sollen, und darüber an die COP-12 und COP-13 zu berichten. Damit ist das Verhandlungsforum Klimarahmenkonvention zumindest nicht deaktiviert und eine künftige amerikanische Regierung kann auch wieder konstruktiv mitarbeiten, ohne das Kyoto-Protokoll ratifizieren zu müssen.

Im Rahmen des Protokolls wird es künftig Verhandlungen in zwei Strängen geben, einen nach Art. 3.9 (künftige Verpflichtungen) und einen nach Art. 9 (Über-

prüfung des Protokolls). Nach Art. 3.9 beschloss die COP/MOP-1, unverzüglich einen Prozess zu beginnen, zukünftige Verpflichtungen für die Annex-1-Staaten (Industrieländer) für den Zeitraum nach 2012 zu verhandeln, und dazu eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe einzurichten, die ihre Arbeit rechtzeitig beendet haben soll, um ihre Ergebnisse 2012 in Kraft setzen zu können (FCCC/KP/CMP/2005/L.8/Rev.1).

Parallel dazu wurde zwar kein Beschluss zu Art. 9 gefasst, aber vereinbart, dass im Sitzungsbericht eine Einladung an die Vertragsstaaten des Protokolls enthalten sein soll, bis September 2006 Vorschläge zu machen, wie am besten zu Art. 9 vorgegangen werden soll. Die Brisanz dieses Artikels besteht darin, dass dies der Verhandlungsweg ist, auch Verpflichtungen – welcher Art auch immer – für Staaten aufzunehmen, die nicht zu den Annex-1-Staaten gehören. Zwar lehnen es die Entwicklungsländer bislang kategorisch ab, Verpflichtungen zu übernehmen, aber auch ihnen wird immer deutlicher, dass in den Industrieländern der Druck zunimmt, ab einem bestimmten Punkt nur noch weitere Verpflichtungen zu übernehmen, wenn auch Schwellenländer nicht mehr außen vor bleiben. Dass solche Verpflichtungen nicht den gleichen Charakter haben müssen wie die der Industrieländer, ist dabei ebenfalls klar (Stichwort Dekarbonisierung). Über das weitere Vorgehen wird dann COP/MOP-2 im November 2006 beschließen müssen.

Mit den Beschlüssen von Montréal wurde angesichts der machtpolitischen Realitäten sicherlich aus umweltpolitischer Sicht das Optimum dessen herausgeholt, was überhaupt denkbar war. Im Vergleich zu den rasch deutlicher werdenden Folgen des Klimawandels ist der Verhandlungsprozess aber von geradezu phlegmatischer Langsamkeit. 2006 werden nun die konkreten Verhandlungen über die Kyoto-Folgeregelungen beginnen, und es bleibt abzuwarten, ob aus der Zustimmung zu Verhandlungen auch ernsthafte Verhandlungen werden. Einstweilen gilt jedenfalls, dass Totgesagte länger leben – auf das Kyoto-Protokoll und den UN-Klimaprozess trifft dies allemal zu.

Weitere Informationen über die Konferenz und die verabschiedeten Dokumente: http://www.unccd.int/meetings/cop_11/items/3394.php

Konvention gegen Wüstenbildung: 7. Vertragsstaatenkonferenz 2005

- Kernaufgaben vernachlässigt
- Geringes Interesse bei den Industrieländern
- Stärkung der Umsetzung in Afrika

Benno Pilardeaux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux, Fidel Castro als Moderator, VN 5/2003, S. 173f., fort.)

I. Interesse nachlassend: Keine Minister aus Industrieländern

Die 7. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (UNCCD) fand vom 17. bis 28. Oktober 2005 in Nairobi statt. Nach dem In-Kraft-Treten des Übereinkommens, am 26. Dezember 1996, hatte es zunächst jährliche Vertragsstaatenkonferenzen gegeben. Seit dem Jahr 2001 werden diese jedoch nur noch alle zwei Jahre abgehalten. Seit der letzten VSK ist mit der Demokratischen Volksrepublik Korea ein weiterer Staat der Konvention beigetreten. Mit 191 Vertragsstaaten ist sie (zusammen mit der Kinderrechtskonvention) somit der völkerrechtliche Vertrag, der von den meisten Staaten ratifiziert wurde. 182 Vertragsstaaten waren in Nairobi vertreten, davon 33 durch Minister, ausnahmslos aus Entwicklungsländern. Staats- oder Regierungschefs waren im Gegensatz zur 6. VSK nicht erschienen.

II. Ausschuss zur regionalen Umsetzung: Aktionsprogramme in 81 Ländern

Positiv zu vermelden ist, dass mittlerweile 81 Länder so genannte Nationale Aktionsprogramme (NAPs) zur Desertifikationsbekämpfung entwickelt haben. Deren Verwirklichung vor Ort steht nun an beziehungsweise hat bereits begonnen. Um diesen Prozess zu unterstützen, wurden detaillierte Empfehlungen zur Stärkung des Umsetzungsprozesses in Afrika verabschiedet, unter anderem zur Verankerung des Bodenschutzes in der nationalen Armutsbekämpfungspolitik. Bis zur nächsten VSK sollen Vorschläge für die Überprüfung der Umsetzungsfortschritte in den strategischen Bereichen nachhaltiger Nutzung von Weideland, Aufforstung,

Bodenerhalt und Monitoring erarbeitet werden. Darüber hinaus soll eine Arbeitsgruppe Vorschläge für eine verbesserte nationale Berichterstattung vorlegen. Auf der nächsten Sitzung des Ausschusses zur regionalen Umsetzung des Übereinkommens (Committee for the Regional Implementation of the Convention – CRIC), der 2006 in Argentinien tagt, stehen die von Wüstenbildung betroffenen, nichtafrikanischen Länder im Mittelpunkt der Beratungen.

III. Ausschuss für Wissenschaft und Technologie: am Bedarf vorbei

Enttäuschend verliefen die Sitzungen des Ausschusses für Wissenschaft und Technologie (Committee on Science and Technology – CST). Wiederum blockierten langwierige, seit Jahren sich wiederholende fruchtlose Diskussionen, beispielsweise um eine Expertendatenbank oder eine Datenbank für traditionelles Wissen, die Arbeit des CST. Auch die im Jahr 2001 eingerichtete Expertengruppe des CST (25 Mitglieder) konnte die in sie gesetzten Erwartungen bisher nicht erfüllen. Auf der 8. VSK wird daher ihre Funktions- und Arbeitsweise zur Debatte stehen. Die Expertengruppe soll bis dahin eine Informationsstrategie sowie eine Methode zur integrierten Bewertung des Nexus Armut/Bodendegradation entwickeln und zu Indikatoren arbeiten. Die Defizite dieses Ausschusses rühren vor allem von der fehlenden Verknüpfung des sich aus dem Umsetzungsprozess ergebenden Wissensbedarfs mit dem CST-Arbeitsprogramm her. Diese Arbeitsprogramme werden nur sehr vage und allgemein definiert, statt auf konkrete Fragestellungen und Umsetzung ausgerichtet zu sein. Daher verpuffen diese Analysen weitgehend wirkungslos. Obwohl in der Staatengemeinschaft vielfach Einvernehmen über die Schwächen des CST herrscht, bleiben die Versuche zur Problemlösung bisher wenig Erfolg versprechend. Es ist daher kaum zu erwarten, dass das für die nächste Konferenz vereinbarte Arbeitsthema ›Die Wirkungen von Klimaschwankungen und Aktivitäten des Menschen auf die Degradation von Landflächen‹ in einer Weise abgehandelt werden wird, die für die Umsetzung der Ziele des UNCCD von praktischer Bedeutung ist. Dazu wäre eine grundsätzliche Reform des CST erforderlich.

IV. Streitpunkt Berufungsverfahren

Der norwegische Vorschlag zur Vereinbarung eines transparenten und regelkonformen Berufungsverfahrens für den Posten des Exekutivsekretärs wurde von zahlreichen Industrieländern, darunter Japan, den USA, Kanada und den EU-Staaten, unterstützt, jedoch von der G-77 abgelehnt. Nachdem es nicht gelungen war, dieses Thema auf der Konferenz angemessen zu behandeln, brachte Kanada im Namen der Befürworter dieses Vorschlags seine ›Enttäuschung‹ zum Ausdruck und zog den Antrag auf Aufnahme in die Tagesordnung zurück. Der kanadische Vertreter betonte, dass dieser Antrag fristgerecht eingebracht worden war, aber die Angelegenheit dann vom Sekretariat behindert worden sei. In einer scharfen Replik warf die jamaikanische Vertreterin der G-77 den Befürwortern des norwegischen Vorschlags ›Überreiztheit‹ und ›Widerspenstigkeit‹ vor und wies darauf hin, dass es in den UN bereits Regeln für Berufungsverfahren gebe. Hintergrund des Streites sind Differenzen um die Neubesetzung des Postens des amtierenden Exekutivsekretärs, der sich bereits in seiner dritten Amtszeit befindet.

V. Streitpunkt regionale Kooperation

Seit dem Jahr 2003 beschäftigt sich die VSK mit den ohne Mandat der Vertragsstaaten und vom Sekretariat eingerichteten Regionalbüros (Regional Coordination Units – RCUs) und dem Versuch der Entwicklungsländer, diese als Teil des institutionellen Gefüges der Konvention von allen Staaten anerkennen zu lassen. Die Industrieländer lehnen diese zusätzlichen Strukturen ab und verweisen stattdessen darauf, regionale Zusammenarbeit mit bestehenden Organisationen zu suchen. Eine Einigung kam – wie bereits auf der 6. VSK – nicht zustande, sodass die 8. VSK sich erneut damit befassen wird.

VI. Bericht der JIU: Chance für Beendigung eines Dauerstreits?

Angesichts der seit Jahren schwelenden Auseinandersetzungen um solche prozeduralen und strukturellen Fragen haben der 2003 gefasste Beschluss, die Aktivitäten des in Bonn angesiedelten Sekretariats durch die Gemeinsame Inspektionsgruppe der UN (JIU) prüfen zu lassen, und der daraus entstandene Diskussions-

prozess eine große Bedeutung für die Zukunft des UNCCD. Der Prüfbericht (UN Doc. ICCD/COP(7)/4 v. 12.8.2004) verdeutlicht noch einmal die unterschiedlichen Auffassungen zwischen Nord und Süd über die Rolle des Sekretariats. Während die meisten Entwicklungsländer die Aktivitäten des Sekretariats als mandatskonform bewerten, sind die Industrieländer überwiegend der Ansicht, dass dieses Mandat durch die Übernahme von Umsetzungsaufgaben überschritten wurde und das Sekretariat mandatswidrig zunehmend operative Aufgaben übernimmt. Die Umsetzung der Ziele des UNCCD sei vor allem Aufgabe der betroffenen Länder. Die unscharfe Formulierung dieses Mandats, so die Prüfer, lässt einen sehr weiten Interpretationsspielraum über die Frage zu, was die Unterstützer- beziehungsweise Förderrolle (facilitation role) des Sekretariats konkret bedeutet. Hinzu kommt, so der Bericht weiter, dass die Entscheidungen der vergangenen Vertragsstaatenkonferenzen diese Unsicherheit noch vergrößert haben. Aufgegriffen wird auch die vorwiegend von Industrieländern seit Jahren geäußerte Kritik an der mangelnden Transparenz und Eigenmächtigkeit des Sekretariats, etwa in Bezug auf die Einrichtung von Regionalbüros, bei Budgetfragen oder der Besetzung des Postens des Exekutivsekretärs. Die Prüfer geben zahlreiche Empfehlungen ab, darunter auch die Ausarbeitung einer langfristigen Strategie und eines entsprechend sorgfältig mandatierten Aufgabenkatalogs für das Sekretariat. Die VSK beschloss die Einrichtung einer neuen Arbeitsgruppe, die den Bericht auswerten und bis zur 8. VSK einen Entwurf für einen 10-Jahres-Strategieplan vorlegen soll.

VII. Haushalt: Einschnitte im Personalbestand erwartet

Angesichts der Haushaltsrestriktionen in vielen Geberländern und aufgrund eines spürbaren Vertrauensschwunds in das UNCCD verliefen die Verhandlungen um den Haushalt des Sekretariats erwartungsgemäß schwierig. Nach langer Debatte wurde für den Zwei-Jahres-Zeitraum 2006/2007 eine Steigerung der Mittel um fünf Prozent (bezogen auf das Budget 2004/2005 von 17 Millionen Dollar) vereinbart. Aufgrund von Gehaltserhöhungen, Wechselkursschwankungen (ab 2008/2009 werden die Konten in Euro geführt)

und Zahlungsrückständen wurde der Haushalt der beiden Vorjahre überzogen. Die USA wehrten sich erfolgreich gegen alle Versuche, ihre eigenen Zahlungen an das UNCCD als Pflichtbeiträge einzustufen sowie Sanktionen gegen säumige Zahler einzuführen und hätten damit die Verhandlungen beinahe zum Scheitern gebracht. Trotz des vereinbarten Mittelzuwachses wird ein Stellenabbau im Sekretariat unvermeidlich sein.

VIII. Herausforderungen: Ausrichtung auf Kernaufgaben

Zehn Jahre nach In-Kraft-Treten des UNCCD ist der Verhandlungsprozess an einem Wendepunkt angelangt, bei dem der Bedeutungsverlust der Konvention im Kreis der multilateralen Umweltabkommen nur durch die Ausrichtung auf ihre eigentlichen Aufgaben – das heißt, weg vom Dauerstreit um prozedurale und strukturelle Fragen – abgewendet werden kann. Die Tatsache, dass in allen vier Szenarien der Millenniums-Bewertung des Ökosystems (Millennium Ecosystem Assessment) der Verlust der Böden in Trockengebieten in den kommenden 50 Jahren ungebremst voranschreitet, verdeutlicht den dringenden Handlungsbedarf. Einmal verloren gegangene Böden können nur mit großem finanziellen Aufwand wieder nutzbar gemacht werden. Hier ist vor allem das UNCCD als multilaterales Instrument gefordert. Insbesondere müssten feste Zeitziele für den Bodenschutz gesetzt sowie die Bodendegradation und die Wirkungen des UNCCD mit länderübergreifend angewendeten Indikatoren mess- und vergleichbar gemacht werden. Aus diesen Gründen kommen der Diskussion des Prüfberichts der JIU sowie der Entwicklung einer von Nord und Süd gleichermaßen akzeptierten langfristigen Strategie eine große Bedeutung zu. Das 2006 beginnende Internationale Jahr der Wüsten und der Wüstenbildung (<http://www.iydd.org>) könnte zusätzlich den dringend benötigten Impuls geben. Ob dies gelingt, wird sich auf der für 2007 in Spanien anberaumten 8. UNCCD-Vertragsstaatenkonferenz zeigen.

Weitere Informationen über die Konferenz:

<http://www.unccd.int/>

Abschlussdokument: Report of the Conference of the Parties on Its Seventh Session, Held in Nairobi from 17 to 28 October 2005 – Addendum – Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Seventh Session, UN Doc. ICCD/COP(7)/16/Add.1.

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtskommission:

61. Tagung 2005

- Versuche, Sonderberichterstatte und Länderevaluierung zu entwerfen
- Keine Debatte zu Tschetschenien und China
- Sonderberichterstatte zu Menschenrechten und Terrorismus

Silvi Sterr

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Selbstzerstörung auf Raten, Menschenrechtskommission: 60. Tagung 2004, VN 3/2005, S. 101ff., fort.)

Die 61. Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (MRK) stand ganz im Zeichen der Reformdiskussion, die alle anderen Themen in den Hintergrund drängte. Insgesamt verlief die sechswöchige Tagung (14.3.–22.4.2005) in Genf relativ ruhig, was zum Teil dem Umstand geschuldet war, dass Debatten verkürzt oder abgebrochen wurden mit dem Verweis auf eine möglichst zügige Abarbeitung der Tagesordnung. Die ursprüngliche Idee aber, die aus 53 Mitgliedstaaten bestehende Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) als Frühwarnsystem der Vereinten Nationen zur Verhütung von Konflikten zu nutzen, auf die Stimmen der Opfer zu hören sowie schnell und effektiv auf massive und systematische Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, schien dieser Tagung ferner denn je zu liegen. Es hätte zumindest darüber diskutiert werden müssen, wie die Lage in Tschetschenien zu beurteilen ist. Eine Folge dieser ausgebliebenen Debatte ist, dass die Lage der Menschenrechtsverteidiger vor Ort immer gefährlicher wird. Auch dass erneut die Lage in China nicht behandelt wurde, kann nur als ein Versagen der Kommission gewertet werden. Hier hätte wenigstens eine Vorlage eingebracht werden müssen. Zumindest konnte – was bemerkenswert ist – die Arbeitsgruppe der Kommission zu willkürlichen Inhaftierungen China einen Besuch abstatten.

Länderdebatte

Die Menschenrechtskommission war auf ihrer Tagung des Jahres 2005 wie gewohnt produktiv: Sie verabschiedete allein 85 Resolutionen, 18 Beschlüsse und vier Erklärungen des Vorsitzenden. Doch sagt vielleicht das, was nicht beschlossen wurde, weit mehr aus über den Zustand der MRK als das, was beschlossen wurde: Nicht nur Tschetschenien oder China, sondern auch Iran und Irak wurden nicht behandelt. Die Verfahren zu Liberia und Tschad wurden nicht erneuert. Côte d'Ivoire, Simbabwe oder Togo mussten sich keiner Resolution stellen. Die Länderdebatte war dieses Mal kürzer als sonst und verlief geradezu harmonisch. Man könnte auch sagen: erfolgreich lahm gelegt.

Kuba und Guantánamo

Die einzige der 85 Resolutionen, die per Stimmabgabe abgewiesen wurde, war Kubas Vorlage zu Guantánamo – nach drei Jahren völligen Ausblendens des Themas. Kuba war sich durchaus bewusst, dass eine solche Vorlage geringe Chancen haben würde, angenommen zu werden, ließ sich aber die Gelegenheit, auf diese Weise auf die Doppelbödigkeit der Menschenrechtskommission hinzuweisen, nicht nehmen. Die Annahme des an sich vernünftigen Resolutionstextes, der die Entsendung verschiedener Sonderberichterstatte forderte (unter anderem zu Folter, Unabhängigkeit der Justiz, willkürlichen Inhaftierungen), scheiterte jedoch an einer Reihe von taktischen Fehlern. Die EU erachtete es ebenso wie die Mehrheit der Staaten als politisch unklug, zu diesem Thema Stellung zu beziehen. Die USA ihrerseits wiesen darauf hin, dass sie mit den Sonderberichterstatte in Kontakt stünden.

Rede Fischers

Der deutsche Außenminister Joschka Fischer betonte in seiner Rede am 22. März die Bedeutung des Multilateralismus und bezeichnete Kofi Annans Reformbestrebungen als »mutig und umfassend«. Der Schutz der Menschenrechte sei die zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen. Fischer forderte die institutionelle wie finanzielle Stärkung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) und sagte, Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern müssten auch künf-