

zwar die Konvention, nicht aber das Protokoll ratifiziert haben – etwa den USA. Die Klimaverhandlungen finden inzwischen in immer mehr Gremien statt, so dass mit dem erhofften Ende der amerikanischen Sonderrolle unter der nächsten Regierung vermutlich wieder einiges gebündelt werden kann.

Dramatischer Schlussakt

Das Verhandlungspaket wurde – wie bei Klimakonferenzen üblich – erst mit einem Tag Verspätung, am Nachmittag des 15. Dezember, in einer dramatischen Schluss-Sitzung geschnürt. Nachdem die amerikanische Delegationsleiterin Paula Dobriansky zunächst – unter Buh-Rufen des Plenums – erklärt hatte, die USA könnten nicht zustimmen, drohte die Konferenz zu scheitern: Ohne amerikanische Beteiligung wären die Schwellenländer zu keinen Zusagen bereit gewesen und ohne die Schwellenländer wiederum eine Reihe anderer Industriestaaten nicht. Erst nach dramatischen Appellen unter anderem des indonesischen Präsidenten und des UN-Generalsekretärs gab Dobriansky ihren Widerstand auf. Das Weiße Haus distanzierte sich umgehend von den Bali-Beschlüssen; möglicherweise hatte die amerikanische Gesandte eigenmächtig ihre Kompetenzen überschritten.

Aussichten

Wie dem auch sei: der Bremsklotz für die Klimaverhandlungen ist einstweilen gelöst. Mit dem Verhandlungsmandat bis zur übernächsten Vertragsstaatenkonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen liegt es jetzt an allen Akteuren – staatlichen wie nichtstaatlichen –, es mit Substanz zu füllen. Bis dahin wird in Washington eine neue Regierung im Amt sein, von der anzunehmen ist, dass sie in jeder denkbaren Konstellation weitaus konstruktiver verhandeln wird als die gegenwärtige. Dies wird auch Rückwirkungen auf andere, heute noch zögerliche Akteure wie Japan und Kanada haben.

Die Gefahr, dass das Klimaregime insgesamt am Unwillen einer Reihe zentraler Akteure scheitert, ist jedenfalls in Bali vorerst gebannt worden. Auch bei den Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer gibt es noch viele, die noch nicht wirklich bereit sind zur Kenntnis zu nehmen, dass ein auf importierte fossile Energieträger gestützter Entwicklungspfad in

zwischen völlig unrealistisch geworden ist und ein Verzicht darauf deshalb keine Konzession an die Industrieländer ist, sondern alternativlos. Kurz nach Bali stieg der Ölpreis erstmals auf 100 US-Dollar pro Barrel.

Insbesondere China spürt gegenwärtig besonders deutlich, wie diese Abhängigkeit von importierter Energie zu enormen wirtschaftlichen Problemen führen kann. China, als mittlerweile weltweit größter CO₂-Emittent, spielte deshalb unter den großen Schwellenländern die konstruktivste Rolle, mit der Bereitschaft, im Rahmen eines neuen Klimavertrags Verpflichtungen zu übernehmen. Indien übernahm lange Zeit eher die Rolle des Hardliners, wobei die Energieszenarien für Indien davon ausgehen, dass das Land bis zum Jahr 2030 nahezu seinen gesamten Erdölbedarf und 40 Prozent seines Kohleverbrauchs importieren muss. Ob der Weltmarkt dies überhaupt noch hergeben wird, ist fraglich. Es war deshalb von großer Bedeutung, dass sich Indien in Bali in der abschließenden Plenarsitzung für den Beschluss eingesetzt hat, dass die Schwellenländer zu Maßnahmen bereit sind, wenn auch die Industrieländer mehr tun.

So klar es ist, dass keines dieser Schwellenländer irgendwelche bindenden Verpflichtungen unterschreiben wird, wenn nicht die USA ernstzunehmende Reduktionsverpflichtungen übernehmen, so klar ist auch, dass diese Verpflichtungen anderer Natur sein werden als die für Industrieländer. Klimapolitik ist inzwischen zu großen Teilen Nord-Süd-Politik und zu einem der Hauptschauplätze internationaler Politik – und zur Chefsache der Kanzlerinnen, Präsidenten und Premierminister – avanciert. Dies trägt zwar der Bedeutung des Problems Rechnung, zeigt aber auch, dass das Einigungspaket für das Kyoto-Folgeübereinkommen viele Komponenten hat, die bei weitem nicht nur umweltpolitische sind. Eine Aufgabe, die vielleicht der Quadratur des Kreises gleichkommt. Für die Vereinten Nationen und den Multilateralismus ist sie sicherlich eine der größten Herausforderungen der nächsten Jahre.

Weitere Informationen und Dokumente: Webseite der Klimarahmenkonvention, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 13th Conference of the Parties (COP) to the UNFCCC and the 3rd Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties (CMP) to the Kyoto-Protocol, 3.–15. Dezember 2007, Bali, Indonesia, http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php

Konvention gegen Wüstenbildung: 8. Vertragsstaatenkonferenz 2007

- 10-Jahres-Strategieplan verabschiedet
- Zunächst keine Einigung über Haushalt und außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz einberufen

Benno Pilardeaux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux über die 7. Vertragsstaatenkonferenz 2005, VN, 1-2/2006, S. 46ff., fort.)

Mit einer Steigerung des UNCCD-Haushalts für 2008/2009 um vier Prozent auf knapp 15 Millionen Euro endete in den frühen Morgenstunden des 27. Novembers 2007 in New York die erste außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des am 26. Dezember 1996 in Kraft getretenen **Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD)**. Das Übereinkommen hatte Ende 2007 191 Vertragsstaaten. Die außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz war notwendig geworden, nachdem zuvor die 8. VSK des UNCCD, die vom 3. bis 14. September 2007 in Madrid stattfand, in letzter Minute an der Finanzierungsfrage gescheitert war. Denn obwohl man sich bereits auf eine Steigerung des UNCCD-Haushalts um nominal fünf Prozent auf Euro-Basis geeinigt hatte, zog Japan seine ursprüngliche Zusage wieder zurück und löste damit einen Eklat aus. Aufgrund des Rücktritts von Regierungschef Shinzo Abe drei Tage zuvor war man nicht entscheidungsfähig gewesen, hatte es geheißen. Die Beitragserhöhung für Japan hätte 75 000 Euro betragen.

Finanzfragen sind beim UNCCD traditionell ein kritisches Thema, weil sich hier am deutlichsten die Wertschätzung der Geberländer zeigt. Ganz oben auf der Liste der säumigen Zahler stehen die USA, die ihre nach dem UN-Schlüssel festgelegten Pflichtbeiträge als freiwillige Beiträge ansehen und gerade so viel bezahlen, dass sie nicht von den Verhandlungen ausgeschlossen werden können. Die Außenstände allein der USA belaufen sich gegenwärtig auf rund 1,8 Millionen Euro. Dadurch wird der finanzielle Spielraum des Sekretariats deutlich eingeschränkt.

Dabei war die 8. VSK des Übereinkommens überwiegend von Aufbruchstimmung geprägt. Dies zeigte sich an der Verabschiedung eines ›10-Jahres-Strategieplans und Rahmens zur Förderung der Umsetzung der Konvention (2008–2018)‹ [UN Doc ICCD/COP(8)/10/Add.2], zahlreichen Reformbeschlüssen für die UNCCD-Institutionen sowie an der Ernennung des neuen, allgemein wertgeschätzten Exekutivsekretärs, des 47-jährigen ehemaligen Umweltministers Benins, Luc Gnacadja, zum 1. Oktober 2007. Der Haushaltsbeschluss verpflichtet den neuen Exekutivsekretär auf Ausgabendisziplin, effektive Mittelverwendung im Sinne des 10-Jahres-Strategieplans und transparente Buchführung.

I. Ausschuss zur regionalen Umsetzung: mehr Dialog

Entgegen anfänglicher Zweifel ist der potenzielle Nutzen des Ausschusses zur regionalen Umsetzung des Übereinkommens (Committee for the Regional Implementation of the Convention – CRIC) inzwischen allgemein anerkannt. Daher wurde sein auslaufendes Mandat verlängert. Allerdings mangelt es noch an einer überzeugenden Konferenzgestaltung, die den Raum für Dialog, Austausch und Rückkopplung bietet. Aus diesem Grund werden Staatenberichte erst wieder auf der 9. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2009 diskutiert.

Zunächst stehen auf der 7. Sitzung des CRIC im Jahr 2008 methodische Fragen im Vordergrund, die sich aus der Umsetzung des 10-Jahres-Strategieplans ergeben. Außerdem stehen die Arbeitsprogramme von CRIC, des Ausschusses für Wissenschaft und Technologie (Committee on Science and Technology – CST), des Sekretariats sowie des Globalen Mechanismus' auf der Tagesordnung. Zudem sollen Indikatoren für das Monitoring des 10-Jahres-Strategieplans sowie das Format künftiger CRIC-Sitzungen besprochen werden: diese sollen künftig stärker dialogorientiert gestaltet werden. Die 7. CRIC-Sitzung soll dazu entsprechende Richtlinien verabschieden. Zusätzlich wurde das Sekretariat beauftragt, ein neues Berichtsformat zu erarbeiten, bei dem der 10-Jahres-Strategieplan sowie die Fortschritte bei der nationalen Planung besonders berücksichtigt werden.

II. Ausschuss für Wissenschaft und Technologie: neues Format einer wissenschaftlichen Konferenz

Aufgrund der bislang wenig überzeugenden Arbeitsergebnisse des CST und seiner Arbeitsgruppen sowie erfolgloser Reformversuche in der Vergangenheit konzentrierten sich die Verhandlungen auf grundsätzliche Umstrukturierungen. Wichtigstes Ergebnis ist die künftige Neugestaltung der CST-Sitzungen überwiegend im Format einer internationalen wissenschaftlichen Konferenz, die sich nur mit einem Thema befasst. Organisiert werden diese Sitzungen extern von einem Konsortium oder einer Institution, die zum jeweiligen Konferenzthema über besondere Expertise verfügt. Bei diesem Prozess hat das CST-Büro die Führungsrolle. Ein kleiner Teil der Sitzungszeit des CST soll auch künftig im bisherigen ›Verhandlungsformat‹ gestaltet werden, um Raum für die Diskussion prozeduraler Fragen beziehungsweise zur Erarbeitung von Empfehlungen an die Vertragsstaatenkonferenz zu haben. Mit der Einführung dieses von Deutschland vorgeschlagenen Formats ist es erstmals gelungen, eine Reform zu verabschieden, die das Potenzial zur grundlegenden Verbesserung der Arbeitsergebnisse des CST bietet.

III. Reformbedarf: allgemeine Zustimmung

Der zur 8. Vertragsstaatenkonferenz vorgelegte 10-Jahres-Strategieplan war im Jahr 2005 von der Gemeinsamen Inspektionsgruppe der UN angeregt (UN Doc. ICCD/COP(7)/4) und einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe erarbeitet worden. Der Strategieplan enthält neben einer kurzen Beschreibung der Kernaufgabe des Übereinkommens (globale Rahmensetzung) eine Reihe strategischer und operativer Ziele. Darüber hinaus werden Vorschläge zur Reform der UNCCD-Institutionen gemacht. Hinter diesen Bemühungen steht die Einsicht, dass über ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten des Übereinkommens die in das Vertragswerk gesetzten Erwartungen nicht erfüllt wurden. Dem UNCCD fehlen konkrete, überprüfbare Zielvorgaben mit klaren Zeithorizonten. So ist es bis heute nicht möglich abzuschätzen, inwieweit das Übereinkommen beispielsweise zur Eindämmung der Bodendegradation in Trockengebieten beitragen konnte. Auch

konnten einzelne Organe des UNCCD den in sie gesetzten Erwartungen nicht gerecht werden. Beispielsweise hat es der CST bislang nicht vermocht, seine Funktion als wissenschaftliches Beratungsorgan des UNCCD auszufüllen. Ein weiteres Manko ist, dass die VSKs über die vergangene Dekade zu sehr von prozeduralen Fragen bestimmt waren, anstatt sich auf das eigentliche Thema Desertifikationsbekämpfung zu konzentrieren. In den letzten Jahren wurde daher deutlich, dass insbesondere die Geberstaaten zunehmend Vertrauen in den Sinn und Nutzen der Konvention verloren. Es war also in jeglicher Hinsicht höchste Zeit für Reformen, um die strukturellen und organisatorischen Defizite zu überwinden sowie sich erneut über Kernziele und Rolle des Übereinkommens zu verständigen.

Wesentliche Elemente der Reform sind:

- Die Vereinbarung gemeinsamer strategischer und operationeller Ziele zur Umsetzung des UNCCD bis zum Jahr 2018 sowie eine Verknüpfung des Arbeitsprogramms der UNCCD-Institutionen (Sekretariat, Globaler Mechanismus, CRIC, CST) mit dieser gemeinsamen Vision;
- Mehr Klarheit über Mandat und Aufgaben der Organe des Übereinkommens sowie Verbesserung seiner Arbeitsweise, insbesondere durch Reformen des CRIC und des CST;
- Die Einführung eines ergebnisorientierten Managements (results-based management).

Die nächste Vertragsstaatenkonferenz findet im Herbst 2009 statt. Wenn sich kein anderes Gastgeberland findet, wird Bonn als Sitz des Sekretariats Tagungsort sein.

Weitere Informationen über die Konferenz: <http://www.unccd.int/>. **Abschlussdokument:** Report of the Conference of the Parties on its Eight Session, Held in Madrid from 3 to 14 September 2007 – Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its eighth Session, UN Doc. ICCD/COP(8)/16/Add. 1.

Erratum

In Heft 6/2007, S.251, wurde Rüdiger von Wechmar als einziger Deutscher, der jemals den Posten des Präsidenten der UN-Generalversammlung innehatte, bezeichnet. Dies stimmt nicht, da Peter Florin, Stellvertretender Außenminister der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), ihm 1987/88 auf diesem Posten folgte.