

Umsetzung der Ottawa-Konvention

Kriterien	1999–2004	2005–2009
Verminte Staaten (Landminen und Blindgänger)	84 (1999)	70 (2009)
Herstellerstaaten	51 (1999)	13 (2008)
Staaten, die Minen einsetzen	15 (1999)	2 (2008)
Vertragsstaaten	143 (2004)	156 (2009)
Registrierte Opfer (Landminen und Blindgänger)	ca. 42 500	ca. 31 000
Von Vertragsstaaten zerstörte Anti-Personen-Minen	37,3 Mio. (2004)	44 Mio. (2008)
Geräumte Fläche	3300 km ² (seit 1999)	
Fördermittel für Minenräumprogramme	1,75 Mrd. US-Dollar	1,8 Mrd. US-Dollar
Überlebende Opfer	ca. 500 000 (Stand 2008)	

Quellen: Internationale Kampagne zum Verbot von Anti-Personen-Minen (ICBL), Landmine Monitor 2004; ICBL, Landmine Monitor 2009.

men, Jordanien, Kroatien, Mosambik, Nicaragua, Peru, Senegal, Simbabwe, Thailand, Tschad und Venezuela) jedoch konnten diese Verpflichtung (gemäß Artikel 5) bislang nicht einhalten, erhielten aber bereits eine Verlängerung um zehn Jahre. Drei weitere Staaten – Argentinien, Kambodscha und Tadschikistan – beantragten auf der Konferenz eine Fristverlängerung.

Einen Schwerpunkt der Konferenz bildete die Opferhilfe. Problematisch sei deren Unterfinanzierung: Lediglich durchschnittlich sechs bis sieben Prozent der weltweiten Mittel für Minenräumprogramme werden für die Opferhilfe aufgewandt. Die Zahl der überlebenden Opfer wird weltweit auf 500 000 geschätzt. Im Jahr 2008 forderten Landminen und Blindgänger laut der Internationalen Kampagne zum Verbot von Anti-Personen-Minen (ICBL) 5197 Tote und Verletzte.

Von Seiten nichtstaatlicher Organisationen wurde an der uneinheitlichen Definition von Anti-Personen-Minen Kritik geübt. Dadurch entstünde Raum für Schlupflöcher. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und die ICBL forderten die Vertragsstaaten auf, die Interpretation der zentralen Artikel 1 (Allgemeine Verpflichtungen) und 2 (Begriffsbestimmungen) der Konvention zu überdenken. Die ICBL bemängelte den »Cartagena Action Plan«, da dieser keine einzige spezifische Maßnahme die Artikel 1 und 2 betreffend beinhalten würde. Außerdem sei es unverständlich, dass sich nach zehn Jahren noch immer nicht alle Staaten auf eine einheitliche Definition von Anti-Personen-Minen verständigt hätten.

Die Slowakei forderte, dass sich das Verbot an der Wirkung und nicht an der Bezeichnung der Mine orientieren müsse.

Die Konferenz hob positiv die Entwicklung einiger nationaler Aktionspläne hervor ebenso wie die Nutzung von Synergien (Verbesserung von Physiotherapie- und Rehabilitationsprogrammen) zwischen Konventionen (Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Ottawa-Konvention). Allerdings wurde ein besonderer Bedarf für den Bereich der sozioökonomischen Einbindung der Opfer festgestellt. IKRK-Vizepräsidentin Christine Beerli gab zu Bedenken, dass sich für viele Minenopfer die in das Übereinkommen gesetzten Hoffnungen auch zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten noch nicht erfüllt hätten. Es mangle vielfach an Gesundheits- und Sozialdiensten für eine würdevolle Integration von Landminenopfern.

In der »Erklärung von Cartagena«, die von allen anwesenden Vertragsstaaten unterzeichnet wurde, betonten diese, die Interessen aller Opfer bei der Umsetzung der Konvention wahren zu wollen – wobei Würde und Wohlergehen der Überlebenden, ihrer Familien und der Gesellschaften im Mittelpunkt der Bemühungen stünden.

Webseite der Konferenz: Second Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction, Cartagena (Kolumbien), 30.11.–4.12.2009, <http://www.cartagenasummit.org/> **Abschlussdokumente:** Cartagena Action Plan 2010 – 2014: Ending The Suffering Caused by Anti-Personnel Mines; A Shared Commitment for a Mine-free World: The 2009 Cartagena Declaration, Cartagena (Kolumbien), 4.12.2009.

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

2. und 3. Tagung 2009

- Recht auf Nahrung bekräftigt
- Verfahrensordnung verabschiedet
- Grundsätze zu den Rechten Leprakranker ausgearbeitet

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 1. Tagung 2008, VN, 6/2008, S. 271f., fort.)

Der Beratende Ausschuss des Menschenrechtsrats (Advisory Committee – AC) ist das Nachfolgeorgan der ehemaligen Menschenrechts-Unterkommission der ehemaligen Menschenrechtskommission. Er wurde mit Resolution 5/1 des Menschenrechtsrats vom 18. Juni 2007 eingerichtet. Der Ausschuss besteht aus 18 unabhängigen Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft dem Menschenrechtsrat (MRR) beratend zur Seite stehen. Der AC kommt zu ein oder zwei Tagungen (maximal zehn Arbeitstage) im Jahr in Genf zusammen. Er stellt dem MRR Expertise zur Verfügung, in erster Linie in Form von Studien und forschungsbasierter Beratung.

2. Tagung

Der Beratende Ausschuss kam vom 26. bis 30. Januar 2009 zu seiner zweiten Tagung zusammen. Er verabschiedete sieben Empfehlungen (recommendations) im Konsens.

Empfehlung 2/2 betrifft die Zusammenarbeit mit anderen Unterorganen des MRR; der AC benennt darin verantwortliche Mitglieder für die Beziehungen zum Sozialforum, zum Forum für Minderheitenfragen und zum Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker.

Beruhend auf Resolution 6/10 des MRR diskutierte der Beratende Ausschuss auf Grundlage von Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Menschenrechtsbildung und -training deren Fortschrittsbericht. Er empfahl dem MRR, diesen Fortschrittsbericht anzunehmen, die Arbeitsgruppe dazu zu ermuntern, eine Erklärung zu Menschen-

rechtsbildung und -training zu erarbeiten und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte dazu aufzurufen, ein informelles Expertenseminar zum Thema auszurichten (Empfehlung 2/1). Der AC legte in diesem Zusammenhang auf die kontinuierliche Einbeziehung der relevanten Akteure ebenso Wert wie auf die Berücksichtigung von Erfahrungen der verschiedenen Menschenrechtsmechanismen (Vertragsorgane und Sonderberichterstatter). Der Beratende Ausschuss hob das Konzept des lebenslangen Lernens hervor ebenso wie die Notwendigkeit, ein von Diskriminierungen freies Lernumfeld zu schaffen. Besonderes Augenmerk sei ferner auf eine wissenschaftlich abgesicherte Lehrplanung und auf kontinuierliche Weiterbildung der beteiligten Lehrkräfte zu legen.

Empfehlung 2/7 beschäftigt sich mit dem Recht auf Nahrung. Der AC erinnert daran, dass 923 Millionen Menschen hungern und unter Fehlernährung oder Nahrungsmittelunsicherheit leiden, obwohl die globale Landwirtschaftsproduktion zwölf Milliarden Menschen ernähren könnte. Zu den Folgen der Nahrungsmittelkrise zählte der AC unter anderem eine zunehmende, zum Teil extreme Armut, insbesondere unter Frauen und Kindern. Vor diesem Hintergrund unterstrich der Ausschuss die Verantwortung der Staaten, das Recht auf Nahrung ihrer eigenen Bevölkerung sicherzustellen. Er empfahl dem MRR, die Staaten dazu aufzufordern, allein sowie im Rahmen internationaler Organisationen wirksame Maßnahmen gegen Preisspekulationen zu ergreifen. Biotreibstoffe sollten nicht aus Grundnahrungsmitteln hergestellt werden; entsprechende Förder- und Subventionsprogramme seien einzustellen.

Der AC griff das Thema Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihren Familienangehörigen auf und empfahl dem Menschenrechtsrat, das von Ausschussmitglied Shigeki Sakamoto vorgelegte Arbeitspapier anzunehmen und zur Grundlage weiterer, anwendungsorientierter Arbeiten zu machen (Empfehlung 2/3).

In Empfehlung 2/4 erinnert der Ausschuss einerseits an den vom MRR erteilten Auftrag, durchgängig eine Geschlechterperspektive in die Ausführung seines Mandats zu integrieren, und andererseits an den selbst formulierten Ansatz, die Menschenrechte von Frauen in der ge-

samten Arbeit der Vereinten Nationen zu berücksichtigen. Der AC empfiehlt dem Rat, ihn damit zu beauftragen, einen Entwurf für Richtlinien über Methoden zur Umsetzung des ›gender mainstreaming‹ auszuarbeiten.

Außerdem beschäftigte sich der Beratende Ausschuss mit dem Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. In Empfehlung 2/5 weist er auf die vom MRR angestrebte Expertenanhörung zu diesem Thema hin und regt an, der Rat möge den AC auffordern, eines seiner Mitglieder zu bestimmen, das an diesem Expertengespräch teilnehmen und dem AC darüber berichten soll.

Schließlich wendete sich der Ausschuss dem Thema vermisste Personen zu. Die im Januar eingesetzte Arbeitsgruppe, der auch das deutsche Mitglied Wolfgang S. Heinz angehört, soll auf der nächsten Tagung ihre Ergebnisse vorstellen.

3. Tagung

Zu seiner dritten Tagung kam der Beratende Ausschuss vom 3. bis 7. August 2009 zusammen. Er verabschiedete insgesamt sechs Empfehlungen und seine Verfahrensordnung. Letztere unterstreicht die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Ausschussmitglieder (Regel 1), die durch eine Inkompatibilitätsbestimmung (Regel 2) unterstrichen wird. Die Think-tank-Funktion des AC wird in Regel 17 zugleich unterstrichen und beschränkt: Jedes Mitglied kann dem Ausschuss im Rahmen seines vom MRR vorgezeichneten Tätigkeitsbereichs einen Forschungsvorschlag einreichen. Wenn sich der AC dem Vorschlag anschließt, muss das Vorhaben vom MRR genehmigt werden. Als Form für diese Vorschläge sieht die Verfahrensordnung das Arbeitspapier vor, das unter anderem die Relevanz der Untersuchung, ihren Gegenstand und Zweck sowie einen Zeitplan enthalten soll.

Thematisch setzte der AC die Arbeit der zweiten Tagung fort, griff aber auch zwei neue Fragen auf: zum einen die Förderung des Rechts der Völker auf Frieden und zum anderen die Menschenrechte älterer Menschen.

Mit Blick auf die Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienangehörigen unterstreicht der Ausschuss in Empfehlung 3/1, dass die Betroffenen nicht nur an der Krankheit, sondern darüber hinaus auch unter weitreichender po-

litischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Diskriminierung leiden. Der Ausschuss macht sich die aus dem auf der 2. Tagung vorgelegten Arbeitspapier übernommenen Grundsätze und Richtlinien über die Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienangehörigen zu eigen und empfiehlt sie dem MRR zur Annahme. Der Rat solle sie allen relevanten UN-Gremien, aber auch den Mitgliedstaaten zur angemessenen Beachtung empfehlen.

Die Grundsätze erinnern an die Menschenwürde der von Lepra betroffenen Menschen, die Inhaber sämtlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten seien. Sie müssten vor jeglicher Diskriminierung geschützt werden und insbesondere die folgenden Rechte ›wie jeder andere auch‹ genießen:

- Recht auf Heirat, Familie, Elternschaft;
- Recht auf Staatsangehörigkeit und Identitätsdokumente;
- Recht auf Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten, einschließlich des passiven Wahlrechts; sowie
- Recht auf vollständige Entwicklung ihrer Persönlichkeit.

Die Richtlinien, die diese Grundsätze weiter ausführen, unterstreichen die Bedeutung der Bewusstseinsbildung durch Information und Menschenrechtsbildung. Schließlich wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, Strategien zur effektiven Umsetzung und Weiterverfolgung zu entwickeln.

Empfehlung 3/2 behandelt auf der Grundlage eines Arbeitspapiers das Thema vermisste Personen. Die Arbeitsgruppe wird aufgefordert, ihre Studie über die besten Verfahrensweisen in Bezug auf vermisste Personen in Konfliktsituationen weiterzuführen und ihre Ergebnisse auf der vierten Tagung vorzulegen.

Mit Empfehlung 3/3 greift der AC die Arbeit der Arbeitsgruppe zu Menschenrechtsbildung und -training auf, die ein breites Echo bei internationalen, nationalen und nichtstaatlichen Akteuren gefunden habe. Er unterstützt die Fortsetzung der Arbeit und empfiehlt die gezielte Einbindung weiterer Akteure.

Eine Studie über Diskriminierung in Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung, die der MRR mit seiner Resolution 10/12 in Auftrag gegeben hatte, wird der bereits bestehenden Arbeitsgruppe zum Recht auf Nahrung übertragen (Empfehlung 3/4).

Hinsichtlich der Förderung des Rechts der Völker auf Frieden beauftragt der AC sein Mitglied Miguel Alfonso Martínez, ein Arbeitspapier zur Notwendigkeit einer diesbezüglichen Studie zu erstellen (Empfehlung 3/5).

Die Menschenrechte älterer Menschen sind nach Ansicht des AC in unterschiedlichen wirtschaftlichen, institutionellen und familiären Konstellationen gefährdet. Deshalb wird Chinsung Chung aufgefordert (Empfehlung 3/6), bis zur vierten Tagung ein Arbeitspapier zu erstellen.

Der AC hat sich rasch als sachorientiertes Gremium etabliert. Sein Erfolg wird davon abhängen, dass es ihm gelingt, die Balance zwischen menschenrechtlich Wünschenswerten und politisch Durchsetzbarem zu wahren.

Berichte: Report of the Advisory Committee on Its Second Session, Genf, 26.–30. Januar 2009, UN Doc. A/HRC/AC/2/2 v. 24.2.2009; Report of the Advisory Committee on Its Third Session, Genf, 3.–7. August 2009, UN Doc. A/HRC/AC/3/2 v. 9.10.2009.

Umwelt

Klimarahmenkonvention:

15. Vertragsstaatenkonferenz 2009

Kyoto-Protokoll:

5. Vertragsstaatenkonferenz 2009

- Verhandlungen in der Sackgasse
- Kopenhagen-Vereinbarung ›zur Kenntnis genommen‹
- Zwei-Grad-Ziel anerkannt

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN, 1/2008, S. 27ff., fort.)

Die Klimakonferenz von Kopenhagen vom 7. bis 19. Dezember 2009 stellt eine Zäsur in den Klimaverhandlungen dar. Mit etwa 120 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs hat die 15. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** (kurz: **Klimarahmenkonvention**), gleichzeitig die 5. Konferenz der Vertragsstaaten des **Kyoto-Protokolls**, die Fachnisse der Umweltministerien verlassen und ist im Zentrum der Weltpolitik

angekommen. Allerdings erleichtert dies den Verhandlungsprozess keineswegs: In den Klimaverhandlungen spielen inzwischen wirtschaftspolitische Interessen eine größere Rolle als die Umweltpolitik oder die von den Klimawissenschaftlern eindringlich betonten wissenschaftlichen Anforderungen an die Klimapolitik. Es kann daher nicht verwundern, dass die völlig verfahrenere Verhandlungslage in der Welt handelsorganisation (WTO) sich zunehmend auf die Klimaverhandlungen überträgt. Letztlich geht es um nicht weniger als die globalen Machtverhältnisse in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts. In Kopenhagen sah sich die Welt von einem amerikanisch-chinesischen Duopol geradezu in Geiselschaft genommen: Die beiden größten Treibhausgas-Emittenten, verantwortlich für 40 Prozent der globalen Emissionen, bewegten sich während der Konferenz keinen Millimeter. Solange dies sich nicht ändert, steckt der Verhandlungsprozess fest. Die Europäische Union, Japan und andere üblicherweise wichtige Akteure fanden sich dagegen plötzlich in einer Nebenrolle. Die in der Gruppe der 77 (G-77) zusammengefassten Entwicklungs- und Schwellenländer sind durch innere Interessengegensätze kaum noch handlungsfähig. Die G-77 tritt immer mehr in den Hintergrund und wird durch die eigenständig handelnden großen Schwellenländer und einzelnen Teilgruppen von Entwicklungsländern ersetzt.

Am Nachmittag des 19. Dezembers endete die Konferenz nach einem turbulenten Minister-Segment mit der so genannten **Kopenhagen-Vereinbarung (Copenhagen Accord)**. Sie war über 24 Stunden lang in Anwesenheit von etwa 30 Staats- und Regierungschefs verhandelt worden. Diese Vereinbarung wurde im Plenum von Sudan, einigen linksgerichteten lateinamerikanischen Ländern wie Venezuela und Bolivien sowie von Tuvalu abgelehnt. Die Konferenz konnte die Vereinbarung daher nur ›zur Kenntnis nehmen‹ wodurch ihr Status und der Status der in ihr enthaltenen Maßnahmen unklar sind. Zwar stehen die etwa 30 Staaten, die den Text ausgehandelt haben, für etwa 80 Prozent der globalen Emissionen, sollte diese oder eine ähnliche Vereinbarung aber nicht spätestens bei der nächsten Konferenz im Konsens angenommen werden, müsste wohl Artikel 7.2 c) der Konvention zur Anwendung kommen, wonach die Ver-

einten Nationen gemeinsame Maßnahmen mehrerer Mitgliedstaaten koordinieren können.

Die Vereinbarung

Die Kopenhagen-Vereinbarung ist zwölf Absätze lang und enthält drei wesentliche Komponenten:

1. Emissionsminderung: Alle unterstützenden Staaten bekennen sich zum Ziel, den globalen Temperaturanstieg auf unter zwei Grad zu begrenzen. Dieses Ziel und der Fortschritt bei der Umsetzung der dafür nötigen Minderungsmaßnahmen sollen im Jahr 2015 überprüft werden. Die Industrieländer verpflichten sich zu (noch zu definierenden) Minderungszielen bis zum Jahr 2020. Entwicklungsländer sagen freiwillige selbstfinanzierte Klimaschutzmaßnahmen zu und verpflichten sich, über von Industrieländern unterstützte Maßnahmen international Rechenschaft abzulegen. Selbstfinanzierte Minderungsmaßnahmen sollen auf Grundlage internationaler Kriterien national überprüft werden. Darüber soll alle zwei Jahre im Rahmen von Staatenberichten informiert werden. Die Einzelheiten sind noch sehr umstritten: Insbesondere China und Indien bestehen auf Minimallösungen, weil sie ihre Souveränitätsrechte in Gefahr sehen. Die Ziele und Maßnahmen von Industrie- und Entwicklungsländern wurden noch nicht festgelegt, sollten aber bis zum 31. Januar 2010 in die Anhänge der Vereinbarung eingetragen werden, nach dem Motto: Jeder Staat legt selbst fest, was er tun will.

2. Finanzierung: Die Industrieländer bekennen sich dazu, für die Zeit von 2010 bis 2012 bis zu 30 Milliarden US-Dollar für den Klimaschutz in Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. Die EU erklärte sich bereit, die höchste Summe von 10,6 Milliarden US-Dollar aufzubringen. Für das Jahr 2020 wird das Ziel vereinbart, bei ausreichenden und transparenten Minderungsangeboten der Entwicklungsländer jährlich 100 Milliarden US-Dollar für Klimaschutzmaßnahmen zu mobilisieren. Ein neues ›High-level Panel soll den Fortschritt zur Erreichung dieses Zieles überprüfen. Außerdem soll ein Fonds (Copenhagen Green Climate Fund) gegründet werden, durch den ein wesentlicher Teil der Gelder fließen soll.

3. Institutionen: Zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei Technologiepro-