

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Beharrliches Treten auf der Stelle

HANS GÜNTER BRAUCH

Abrüstungskonferenz: Erstes Treffen in größerer Besetzung – Fortbestehen der Interessengegensätze – Problem NMD

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Überschattetes Konferenzgeschehen, VN 1/2000 S. 17, fort.)

Angehalten hat die Flaute, die seit 1997 bei der *Abrüstungskonferenz (CD)* in Genf herrscht, auch im vergangenen Jahr; die Erweiterung des Gremiums von 61 auf 66 Staaten (Zusammensetzung: S. 88 dieser Ausgabe) brachte keine Neubelebung mit sich. Die Mitglieder traten 2000 wiederum zu drei Sitzungsperioden zusammen: vom 17. Januar bis zum 24. März, vom 22. Mai bis zum 7. Juli und vom 7. August bis zum 22. September 2000. Dabei lösten sich gemäß der alphabetischen Reihenfolge im Englischen Österreich, Bangladesch, Belarus, Belgien, Brasilien und Bulgarien im Vorsitz der CD ab.

I. Zu Beginn wurden mit Ausnahme der Frage der Landminen die restlichen acht Tagesordnungspunkte des Jahres 1999 übernommen. Sowohl der scheidende CD-Präsident Leslie Luch aus Australien als auch sein Nachfolger Harald Kreid aus Österreich beklagten zu Beginn, daß sich die Aussichten, Übereinstimmung über ein Arbeitsprogramm zu erzielen, gegenüber dem Vorjahr nicht verbessert hätten. Die tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten zu Fragen der nuklearen Abrüstung, zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum und zur Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses zwecks Aushandlung eines Verbots der Herstellung von spaltbarem Material verhinderten erneut die Aufnahme substantieller Verhandlungen. Ein Kompromißvorschlag Kreids, diese drei Themen zu verknüpfen, scheiterte. Auch sein zweiter Vorschlag, zwei Koordinatoren für die nukleare Abrüstung und zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum einzusetzen, blieb erfolglos, nicht zuletzt auch deswegen, weil die USA bei beiden Themen die Zeit noch nicht für reif hielten. Während China beide Themen als unverzichtbar betrachtete, unterstützte Rußland zwar Bemühungen um eine Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum und um ein Verbot der Herstellung spaltbaren Materials, stimmte aber mit China in der Frage der nuklearen Abrüstung nicht überein.

Ein deutscher Vorschlag in der letzten Sitzung der ersten Sitzungsperiode, erneut Sonderkoordinatoren zu Anti-Personen-Minen, Transparenz im Rüstungsbereich und zur Überprüfung der Tagesordnung einzusetzen und mit Ad-hoc-Ausschüssen zu einem Verbot spaltbaren Materials und zu negativen Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten fortzufahren, wurde zwar von Delegationen aus Ost- und Westeuropa unterstützt, konnte das Patt aber nicht überwinden.

Die erste Sitzungsrunde ging im März ohne jeglichen Fortschritt zu Ende. Die CD konnte sich weder auf ein Arbeitsprogramm noch auf die Wiedereinsetzung ihres Ad-hoc-Ausschusses zur Aushandlung eines Verbots spaltbaren Materials einigen. Auch zu den Fragen der nuklearen Abrüstung, der Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum und der negativen Sicherheitsgarantien fanden die 65 Teilnehmer der Tagung (Jugoslawien konnte im Jahre 2000 noch nicht wieder mitwirken) keine Übereinstimmung.

II. In der zweiten Sitzungsperiode, in der Belarus und Belgien die Präsidentschaft innehatten, war keine Einigung über ein Arbeitsprogramm zu den drei Prioritäten Weltraumabrüstung, nukleare Abrüstung und ein Verbot der Herstellung von spaltbarem Material möglich, weil China, Rußland und die Vereinigten Staaten ihre Positionen nicht veränderten. Auch durch das Ergebnis der Überprüfungskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (vgl. Harald Müller, Selbstverpflichtung der Atomkräfte, VN 3/2000 S. 105f.) konnte die Verhandlungsblockade in Genf nicht überwunden werden.

III. In der dritten Sitzungsperiode, deren Beratungen von den Vertretern Brasiliens und Bulgariens geleitet wurde, standen sich ebenfalls die konträren Verhandlungspositionen vor allem der USA und Chinas zur Weltraumrüstung und zum Stopp der Herstellung spaltbaren Materials gegenüber. Im August schlug der brasilianische Präsident vor, drei Ad-hoc-Ausschüsse – zu Fragen des spaltbaren Materials, zur nuklearen Abrüstung und zur Weltraumrüstung – einzusetzen, die sich unter anderem mit Vertrauensbildenden Maßnahmen, allgemeinen Grundsätzen, vertraglichen Verpflichtungen und der Ausarbeitung eines Vertragsregimes zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum befassen sollten. Die US-amerikanische Delegation warf China vor, durch das Beharren auf der Weltraumabrüstung die CD zu blockieren; China seinerseits griff erneut die Position Washingtons zum sogenannten nationalen Raketenabwehrsystem (National Missile Defense System, NMD) und zur Militarisierung des Weltraums heftig an.

Auch die dritte Verhandlungsperiode ging er-

gebnislos zu Ende, wobei sich die Vereinigten Staaten und China wechselseitig die Schuld für das Scheitern gaben.

Festhalten läßt sich, daß das amerikanische Beharren auf dem NMD-Projekt zunehmend zum Haupthindernis für Fortschritte in der CD geworden ist. Da die neue Regierung in Washington sich ungeachtet der durch den Vertrag über Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper (ABM-Vertrag) gesetzten Schranken aber erst recht offensiv für den Bau des NMD einsetzt, ist auch 2001 nicht mit einem Durchbruch in Genf zu rechnen. □

Wirtschaft und Entwicklung

Bekämpfung von Bodenerosion und Armut

BENNO PILARDEAUX

Umwelt: 4. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention gegen Desertifikation – Neue regionale Anlage – Öffnung der GEF in der Diskussion – Bewertung der Staatenberichte

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux, Bodenschutz für Trockengebiete, VN 1/2000 S. 19f., fort.)

Von den drei auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 auf den Weg gebrachten Konventionen ist das *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (UNCCD)* am stärksten entwicklungspolitisch orientiert, da es neben dem Bodenschutz in Trockengebieten auch die Armutsbekämpfung zum Ziel hat. Das UNCCD trat 1996 in Kraft und wurde bisher von 174 Ländern ratifiziert (Stand: 1. April 2001), vor kurzem auch von Australien und den Vereinigten Staaten. Obwohl das Konferenzgeschehen einmal mehr von den Interessenkonflikten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geprägt war, wurden auf der Vierten Konferenz der Vertragsstaaten des UNCCD, die vom 11. bis 22. Dezember 2000 in Bonn stattfand, auch Fortschritte für den Bodenschutz in Trockengebieten erzielt (Schlußdokument: UN Doc. ICCD/COP(4)/11/Add.1 v. 25.1.2001).

I. Eines der herausragenden Verhandlungsergebnisse war die Verabschiedung einer neuen sogenannten regionalen Anlage für die »mittel- und osteuropäischen Staaten« (wzu beispiels-

weise Armenien, Kasachstan, Rußland, Tschechien und Ukraine gehören). Neben dem eigentlichen Vertragstext verfügte das UNCCD bisher über vier regionale Anlagen (für Afrika, Asien, Lateinamerika und den nördlichen Mittelmeerraum) mit jeweils spezifischen Vorgaben für die Umsetzung der Ziele des Übereinkommens. Mit der neuen regionalen Anlage entwickelt sich das UNCCD, das sich bislang auf den Bodenschutz in Trockengebieten (aride, semi-aride und trockene subhumide Gebiete) beschränkte, weiter zu einem globalen Instrument über die Trockengebiete hinaus.

Das UNCCD ist bisher nur insofern global ausgerichtet, als ihm alle Staaten beitreten können (mit unterschiedlichen Verpflichtungen für Industrie- und Entwicklungsländer).

II. Im Vordergrund der Diskussion um Finanzierungsfragen stand neben den üblichen Budgetverhandlungen die alte Forderung der

Entwicklungsländer nach der Schaffung eines eigenen Schalters für Desertifikationsbekämpfung bei der Globalen Umweltfazilität (GEF), einem Finanzierungsinstrument, das von der Weltbank, dem UNDP und dem UNEP gemeinsam getragen wird. Die Bodendegradation in Trockengebieten wurde bisher nicht als globales Umweltproblem eingestuft, für das die GEF die Mehrkosten der Bekämpfung bereitstellt. Die meisten Industrieländer stehen einer Öffnung der GEF als ein Finanzierungsmechanismus des UNCCD noch skeptisch gegenüber, indes – und dies ist neu – mehren sich die Zeichen für einen Positionswechsel. So sprachen sich beispielsweise der Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan (in seiner Grußadresse) und der UNEP-Exekutivdirektor Klaus Töpfer für eine direkte Förderung von Maßnahmen zur Desertifikationsbekämpfung durch die GEF aus.

Bisher können derartige Maßnahmen nur dann

von der GEF finanziert werden, wenn der Schutz der biologischen Vielfalt oder des Klimas damit verbunden sind. Ein Wechsel von einer indirekten zu einer direkten Förderungsmöglichkeit hätte daher vor allem symbolischen Charakter, weil sie eine Gleichstellung mit den beiden anderen Rio-Konventionen – der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und der Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) – mit sich brächte.

III. Inhaltlicher Schwerpunkt der Bonner Konferenz war die Fortsetzung der Diskussion über die vorgelegten Staatenberichte. Dazu tagte erstmals die befristet eingerichtete »Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Analyse und Bewertung der auf der 3. und 4. Vertragsstaatenkonferenz vorgelegten Berichte«. Dabei zeigte sich, daß die Umsetzung der Ziele der Konvention länderübergreifend mit sehr ähnlichen Problemen verbunden ist und daß sich viele Entwicklungsländer

Der ehemalige Plenarsaal des Deutschen Bundestages in Bonn bot einen würdigen Rahmen für die Eröffnung der Vierten Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung am 11. Dezember vergangenen Jahres. Bundespräsident Johannes Rau dankte bei dieser Gelegenheit den Staaten für die drei Jahre zuvor getroffene Entscheidung, das Sekretariat der Konvention in der Bundesstadt anzusiedeln, »ganz besonders aber den Staaten Afrikas, die dieses Votum erst möglich gemacht haben«. Er zeigte sich »zuversichtlich, daß Bonn mit seiner hervorragenden Infrastruktur in Zukunft noch mehr internationale Einrichtungen anziehen wird«. Er erwarte, »daß die Bundesregierung ihre Anstrengungen fortsetzen wird, weitere Einrichtungen der Vereinten Nationen für Bonn und damit für Deutschland zu gewinnen«. Zugleich rief er die Fakten in Erinnerung, die den Hintergrund der Tagung bildeten: »Ein Viertel der gesamten Bodenfläche der Erde ist inzwischen von Wüstenbildung betroffen, insgesamt über 3,6 Milliarden Hektar. ... Das weltweit verfügbare Trinkwasser ist seit 1950 um fast zwei Drittel geschrumpft. Jedes Jahr sterben 12 Millionen Menschen an Wassermangel und an verseuchtem Trinkwasser. ... Wüstenbildung schafft Armut und wird durch Armut verstärkt.«



Ted Turner als Deus ex machina

WILFRIED KOSCHORRECK

55. Generalversammlung: Keine Reform des Beitragssystems – Winkelzüge und Rechenkunststücke – Neue Dreijahresskala – EU-Länder profitieren, Deutschland erhält niedrigeren Beitragssatz – Komplizierte Neuregelung der Kostenverteilung für die Friedenssicherungseinsätze

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wilfried Koschorreck, *Noch mehr Rabatt für den Reichen?*, VN 4/2000 S. 142ff., fort. Vgl. auch den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2001 bis 2003 auf S. 61f. dieser Ausgabe.)

In ihrer Abschlusserklärung zum Millenniumsgipfel vom 8. September 2000 (Text: VN 5/2000 S. 190ff.) versprachen die in New York versammelten Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Weltorganisation sich und dem UN-Generalsekretär, »die Organisation rechtzeitig und berechenbar mit den Mitteln« auszustatten, »die sie benötigt, um die ihr übertragenen Mandate zu erfüllen«. In seinem Bericht an die Millenniums-Versammlung der Vereinten Nationen (UN-Dok. A/54/2000 v. 27. 3.2000) hatte Generalsekretär Kofi Annan auf die bescheidene Mittelausstattung des UN-Haushalts hingewiesen und dies mit den neuesten Zahlen zu einem immer wieder gern gewählten Vergleich unterlegt: Die Weltorganisation erhalte zur Erfüllung ihrer Kernaufgaben gegenwärtig 1,25 Mrd US-Dollar im Jahr und damit einen Betrag, der etwa 4 vH des Haushalts der Stadt New York entspreche und um fast 1 Mrd US-Dollar unter dem liege, was die Stadt Tokyo für ihre Feuerwehr ausbe. Unerwähnt blieb allerdings, daß im Wege der kollektiven finanziellen Verantwortung für die Einrichtungen des gesamten Verbandes der Vereinten Nationen annähernd die gleiche Mitgliedschaft für den gleichen Zeitraum entsprechend ihrer Zahlungsfähigkeit auch zu Pflichtbeiträgen für derzeit 15 Friedenssicherungseinsätze mit einem geschätzten Gesamtvolumen von rund 3 Mrd Dollar, zwei internationale Gerichte (für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda) mit Budgets von zusammen 200 Mill Dollar und die Sonderorganisationen – ohne IMF und Weltbankgruppe, aber unter Einschluß der IAEA – mit Budgets von zusammen etwa 1,8 Mrd Dollar im Jahr aufkommen müssen.

Die Verhandlungen

Für die Beitragsanteile zu diesen Haushalten ist die *Beitragstabelle für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen* Grundlage oder Ausgangspunkt. Dieser Schlüssel für das reguläre Budget der Hauptorganisation wird jeweils von der Generalversammlung für drei Jahre festgelegt; ein neuer Schlüssel mußte zum 1. Januar 2001 beschlossen sein. Dies geschah dann unter durchaus dramatischen Umständen

intensiv in der Desertifikationsbekämpfung engagieren. Teilweise wurde eine mangelnde Problemorientierung der Berichte kritisiert, meist fehlte auch ein Hinweis auf die Integration der Ergebnisse des im Rahmen des UNCCD eingerichteten Ausschusses für Wissenschaft und Technologie (Committee on Science and Technology, CST). Ein häufig festgestelltes Problem ist die mangelnde Koordinierung der nationalen Aktionsprogramme zur Umsetzung der Ziele des UNCCD mit parallel laufenden nationalen Programmen beispielsweise zur Umsetzung der »Agenda 21«, zur Armutsbekämpfung oder zum Naturschutz.

Da von Anfang an absehbar war, daß nur ein geringer Teil der eingereichten Berichte (34 von mehr als 150) besprochen werden konnte, drehten sich die Verhandlungen nicht zuletzt um die von den Entwicklungsländern geforderte Finanzierung einer einmaligen Zwischentagung vor der 5. Vertragsstaatenkonferenz; diese zusätzliche Tagung fand vom 19. März bis zum 6. April 2001 in Bonn statt. Langfristiges Ziel der Entwicklungsländer ist die Einrichtung eines ständigen Ausschusses zur Evaluierung der Umsetzung der Ziele der Konvention (Committee for the Review of Implementation of the Convention, CRIC). Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe soll zur nächsten Konferenz der Vertragsstaaten Empfehlungen zum weiteren Evaluierungsverfahren vorlegen, insbesondere auch zur Rolle des CST, an dessen Tätigkeit Kritik geübt worden war.

Viele Industrieländer stehen dieser Entwicklung skeptisch gegenüber, da sie bezweifeln, daß die kostenintensive und arbeitskraftbindende Abhandlung der einzelnen Staatenberichte im Rahmen einer Vertragsstaatenkonferenz die nötigen Lernprozesse und Wirkungen erbringt. Allerdings wurde keine ausformulierte Alternative für einen eher erfolversprechenden Bewertungsprozeß vorgelegt. Überlegt wurde indes die Verlagerung des Evaluierungsprozesses vom Plenum in kleinere Werkstattseminare mit begrenzter Teilnehmerzahl.

IV. Wie bereits in den Vorjahren organisierten die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), denen bei der Umsetzung der Ziele des UNCCD eine zentrale Rolle zukommt, zwei Plenarsitzungen. Im Zentrum der ersten Sitzung standen Synergien zwischen den Rio-Konventionen, insbesondere die Harmonisierung von Umsetzungsmaßnahmen und Politiken auf nationaler Ebene. Die zweite Sitzung befaßte sich mit der Geschlechterperspektive und der Umsetzung der Ziele des UNCCD. Beide Veranstaltungen waren sehr gut besucht, da die Themenwahl dem aktuellen Bedarf entsprach. In den Diskussionen wurde unter anderem deutlich, daß in den Staatenberichten kaum etwas über die Einbindung der NGOs gesagt wird. Künftig soll vor allem die Vor- und Nachbereitung der Vertragsstaatenkonferenz verbessert werden. Beteiligt waren in Bonn rund 100 NGOs.

V. Wichtige Fortschritte wurden im CST erzielt, dessen Zusammenkünfte ganz im Zeichen des allgemein vorhandenen Reformwillens standen. Der CST, in dem wie im Plenum Vertreter aller Staaten sitzen und der maximal drei Ad-hoc-Arbeitsgruppen mit bis zu jeweils 12

Wissenschaftlern einsetzen kann, konnte sich bislang nicht wie erhofft zum wissenschaftlichen Impulsgeber entwickeln. Als Nebenorgan der Vertragsstaatenkonferenz ist dieser Ausschuß Teil einer Struktur, in der politische Interessen aufeinanderprallen und die wenig Raum bietet für eine unabhängige wissenschaftliche Diskussion. Was nach Ansicht vieler Delegierter fehlt, ist die Möglichkeit eines koordinierten und unabhängigen Beitrags der internationalen Wissenschaft zu diesem Verhandlungsprozeß. Daher stieß die Nebenveranstaltung des »Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen« (WBGU) und der Evangelischen Akademie Tutzing zur Einrichtung eines »zwischenstaatlichen Ausschusses über Land und Böden« auf großes Interesse. Beim UNEP wird inzwischen über die Umsetzbarkeit dieses Vorschlags nachgedacht. Vorbild ist die UNFCCC, bei der die wissenschaftlichen Fakten vom unabhängigen Zwischenstaatlichen Ausschuß über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) bereitgestellt werden. Der in der Klimarahmenkonvention als Nebenorgan verankerte wissenschaftliche Beratungsausschuß (Subsidiary Body on Scientific and Technological Advice, SBSTA) leitet daraus Empfehlungen für die Vertragsstaatenkonferenz ab. Eine ähnliche Struktur wäre auch für das UNCCD vorstellbar. Vereinbart wurde, daß bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz Vorschläge zur Reform des CST vorgelegt werden.

Fortschritte wurden auch bei der Weiterentwicklung von Indikatoren erzielt. Bisher fehlt ein Indikatorenkatalog, der eine vergleichende Bewertung der Wirkungen des UNCCD ermöglicht. In den kommenden Staatenberichten sollen daher Indikatoren ausgewiesen werden, die sich für die Entwicklung eines gemeinsamen Indikatorenbündels eignen.

VI. Insgesamt zeigte sich in Bonn, daß das UNCCD an einem entscheidenden Punkt angelangt ist, bei dem es darum geht, die stets wiederkehrenden Interessenkonflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu überwinden. Einvernehmen fehlt vor allem darüber, welche Regelungstiefe das UNCCD haben sollte. Um die Vertragsstaatenkonferenz nicht zu überfrachten und arbeitsfähig zu halten, erscheint es zunehmend notwendig, die Probleme mit globalem Regelungsbedarf von den national beziehungsweise regional lösbaren deutlicher zu trennen. Damit verknüpft ist die Frage, ob die von den Entwicklungsländern geforderten neuen Institutionen hilfreich für die Umsetzung der Ziele des UNCCD sind oder ob nicht stärker nach dem Subsidiaritätsprinzip verfahren werden sollte, etwa durch eine weitgehende Beschränkung ihrer Aufgaben auf eine globale Rahmensetzung und Bewußtseinsbildung.

Wichtig erscheint auch, daß die westlichen Industrieländer ihren politischen Willen zur Unterstützung des UNCCD deutlicher zeigen. Dies wird jedoch nur durch eine ausreichende Motivierung der Geberstaaten erreicht werden können: Die Wirkungen des UNCCD sollten besser meß- und nachvollziehbar werden. In dieser Hinsicht kam man auf der Bonner Konferenz im Dezember 2000 einen kleinen Schritt weiter. □