

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

## Allgemeines

### Persönlicher Schmerz

FRIEDERIKE BAUER

#### Generalsekretär: Bericht für die 58. Generalversammlung – Umsetzung der Millenniums-Ziele – Reformen angemahnt – Gedanken zu Sicherheitsrat und Treuhandrat

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer, Noble Bescheidenheit, VN 6/2002 S. 218f., fort.)

Der Schock sitzt tief – das geht aus dem diesjährigen *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/58/1 v. 28.8.2003) hervor. Noch eindrücklicher wird der (persönliche) Schmerz Kofi Annans über das Attentat von Bagdad am 19. August, bei dem 22 Menschen den Tod fanden und mehr als 100 Verletzungen erlitten, wenn man einen weiteren Report daneben legt, der wenige Tage später erschienen ist: den Bericht des Generalsekretärs über die *Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/58/323 v. 2.9.2003). Genau genommen ist letzterer sogar der aufschlußreichere; vermutlich weil mehr Zeit blieb, das schreckliche Attentat und seine mögliche Folgen in den Text einzuarbeiten. Annan spricht dort jedenfalls von einem »katastrophalen Ereignis für die Organisation«, weil die internationale Gemeinschaft einige ihrer fähigsten Bediensteten verloren habe.

Daß der Generalsekretär den in Bagdad umgekommenen Irak-Sonderbeauftragten Sergio Vieira de Mello als guten Freund betrachtete, wenn nicht gar als politischen Ziehsohn, ist bekannt. Ob er sich persönlich für den verheerenden Anschlag mitverantwortlich fühlt, darüber kann nur spekuliert werden: seine Aussagen seither lassen diesen Schluß jedenfalls zu. Denn Annan hat einen Teil jener Zurückhaltung, die sein Handeln noch während des eigentlichen Irak-Krieges im Frühjahr kennzeichnete, inzwischen abgelegt und durch deutlich kritischere Sprache ersetzt. Beide Berichte geben einen Vorgeschmack auf die Veränderungen, die der Anschlag speziell beim Generalsekretär ausgelöst haben muß; richtig deutlich wurde der Wandel dann bei seiner Rede vor der Generalversammlung am 23. September. Dort mahnte er nicht nur grundlegende Reformen an, sondern sprach drohend auch von einem »Scheideweg«, an dem die Völkergemeinschaft stehe.

Worin außer beim Etikett der genaue Unterschied zwischen beiden Berichten liegt, ist jedoch kaum zu erkennen. Sicher legt der eine mehr Wert auf die Millenniums-Ziele, und der andere befaßt sich detaillierter mit den Aktivitäten der UN bis in ihre Untergliederungen hinein. Aber eigentlich muß man die beiden zusammen betrachten, um sich ein klares Bild darüber zu verschaffen, wie einschneidend das Be-

richtsjahr für die Organisation war. Das alles beherrschende Thema ist und bleibt Irak. Der Krieg ohne ein legitimierendes Mandat des Sicherheitsrats hat die Weltorganisation politisch getroffen. Ob sie dabei dauerhaft verletzt wurden, steht noch nicht fest. Manche – so Bundesaußenminister Joschka Fischer – meinen, die Krise im Sicherheitsrat und die Schwierigkeiten in Irak selbst seien ein Weckruf gewesen, der um so deutlicher mache, wie notwendig die Vereinten Nationen seien.

Bedeutungsverlust oder -gewinn, was stimmt? Annan selbst hält die Antwort auf die Frage offen für noch nicht entschieden. In dem Millenniums-Bericht schreibt er jedenfalls schon in der Einleitung: »Der Krieg in Irak hat eine Vielzahl grundsätzlicher und praktischer Fragen in den Vordergrund gerückt, die eine Herausforderung für die Vereinten Nationen und die gesamte internationale Gemeinschaft bedeuten.« Das Zitat zeigt: Annan sieht die Probleme, gewiß auch die Gefahren für die UN – manche führten schon das Wort »Völkerbundsyndrom« im Munde –, aber er gibt die Organisation noch lange nicht verloren. In beiden Berichten nennt er übrigens kein einziges Mal Roß und Reiter, obwohl er den Angriff auf Irak keinesfalls gutheißen kann. Annan erwähnt weder die Vereinigten Staaten wörtlich, auch nicht ihre Verbündeten Großbritannien und Spanien, noch die andere Seite, angeführt von Frankreich, Deutschland und Rußland. Das verbietet ihm das Amt, das ihn gegenüber den Mitgliedstaaten zur Neutralität verpflichtet. Es ist aber auch ein Gebot der Klugheit. Weswegen sollte er sich auf eine Seite schlagen, wenn er doch weiß, daß die Vereinten Nationen ohne die Vereinigten Staaten, so heikel und unilateralistisch sie sich gelegentlich auch gerieren mögen, kaum ihrem eigentlichen Ziel näherkommen? Statt dessen spricht Annan etwas wolkig von einem »Klima der Zusammenarbeit und des Konsenses«, das durch den Krieg gegen Irak »ernsthaft untergraben« worden sei. »Zwar herrschte im Sicherheitsrat Übereinstimmung über die Notwendigkeit der Entwaffnung Iraks in bezug auf alle Massenvernichtungswaffen, über die Mittel zur Erreichung dieses Ziels konnte jedoch keine Einigung erzielt werden. Der Krieg deckte tiefe Risse in der internationalen Gemeinschaft auf und führte zu Anschuldigungen, daß einige doppeltes Spiel trieben.« Das sind eindeutige Anspielungen, aber keine klaren Worte.

Was er im Tätigkeitsbericht noch unterlassen hatte, folgte dann im Report über die Umsetzung der Millenniumsziele: Er zieht seine Schlüsse aus der Irak-Krise und stellt konkrete Forderungen auf. Ganz am Ende wurde dort, wie es scheint, noch schnell ein Kapitel »Stärkung der multilateralen Institutionen« angefügt. Darin spricht er über »eine radikale Reform« und über die Notwendigkeit, die »bestehende ›Architektur‹ der internationalen Institutionen« daraufhin zu prüfen, »ob sie den Aufgaben, die wir bewältigen müssen« entspricht. Auf knapp zwei Seiten dekliniert er alle Schwachstellen des bishe-

rigen Systems durch, so daß sie eigentlich als programmatische Vorgabe für die Mitgliedstaaten gelten könnten. Auch der Hinweis auf die Defizite des Sicherheitsrats fehlt nicht: dessen »Zusammensetzung...«, seit 1945 im wesentlichen unverändert, scheint nicht mit den geopolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts übereinzustimmen«.

Was er darlegt, ist natürlich so neu nicht, manches davon wird seit Jahren in den UN, akademischen Zirkeln und in der interessierten Öffentlichkeit diskutiert – nur geschehen ist nichts. Auch Annan hat immer wieder auf die Notwendigkeit grundlegender Veränderungen hingewiesen, aber er tat es nie so komprimiert, klar und drängend wie jetzt: »Die Generalversammlung muß gestärkt werden, die Funktion des Wirtschafts- und Sozialrats – und damit die Rolle der Vereinten Nationen an sich in wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten sowie ihre Beziehungen zu den Bretton-Woods-Institutionen – muß überdacht und neu belebt werden, die Rolle des Treuhandrats muß im Lichte der neuen Aufgabenstellungen überprüft werden, die die Vereinten Nationen in den letzten Jahren von ihren Mitgliedstaaten erhielten, und der Sicherheitsrat muß so reformiert werden, daß er in der Lage ist, sich mit dem ständigen Wandel in Konflikten und mit den neuen Herausforderungen für den Frieden und die Sicherheit auseinanderzusetzen, die ich beschrieben habe.« In diesem einen Satz steckt viel an Aufgaben drin. Ob ihm die Mitgliedstaaten folgen? Noch ist der Funke nicht übergesprungen, aber vielleicht entsteht daraus ja doch ein längerfristiges Glühen.

Das zweite große Thema Annans, wenn auch in den beiden Berichten etwas unterschiedlich gewichtet, ist der Kampf gegen die Armut, dem bekanntlich in acht Millenniumszielen politische Form gegeben wurde. Bis zum Jahr 2015 sollen – unter anderem – alle Kinder, Mädchen wie Jungen, eine Grundbildung erhalten und soll die Zahl der absolut Armen auf 600 Millionen halbiert werden. Dazu fordert der Generalsekretär den freien Marktzugang der Produkte aus den Entwicklungsländern (ein Ansinnen, das bei der WTO-Konferenz in Cancun abermals scheiterte), mehr nationale und internationale Mittel, eine bessere Regierungsführung in den Entwicklungsländern und die Achtung der Menschenrechte, um nur einige zentrale Bestandteile zu nennen. Dann seien die Ziele, die Annan als durchaus hochgesteckt bezeichnet, zumindest weltweit noch zu erreichen. Auf nationaler Ebene werden sie, gemessen am jetzigen Tempo, von einzelnen Staaten wohl deutlich verfehlt. »Erstmals in der Geschichte der Menschheit haben wir die Ressourcen, das Wissen und die Fachkenntnis, um die menschliche Armut zu beseitigen...« 2005 wird die Generalversammlung prüfen, welche Fortschritte bei der Erfüllung aller in der Millenniums-Erklärung enthaltenen Verpflichtungen erzielt wurden. Bis dahin, so empfiehlt Annan in fast strengem Ton, möge die Staatengemeinschaft auch Einigung über institutionelle Reformen erzielt haben.

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)