

nikationssysteme nur noch höchst partiell wirksam. Entwicklung hängt im Gegenteil vom Anschluß an diese Systeme ab, und angesichts interregional und -kontinental konzipierter militärischer Systeme ist nationale Mobilisierung und Grenzziehung so obsolet geworden wie der Burgenbau nach der Einführung der Kanone.

Die klassischen Nationalstaaten haben sich in große ökonomische Räume und im Falle Europas in eine politische Union integriert. An der Peripherie des Weltsystems haben die neuen Staaten die in sie gesetzten Hoffnungen enttäuscht. Hier kann nur die Frage formuliert werden, ob neu sich herausbildende übergreifende politische Strukturen auch Gebieten mit ethnischer Selbstorganisation neue Chancen für ein Überleben bieten, ob aus Reservaten autonome Gebiete werden können.

Eine Antwort auf interethnische Konfliktslagen kann die Ablösung einer zentralistischen Staatsverfassung durch eine föderative Struktur sein.¹⁸ Das Schicksal des ehemaligen jugoslawischen Bundesstaates ist wenig geeignet, um die Tragfähigkeit eines solchen Konzeptes vorschnell abzutun. Immerhin hat dort – nach spärlichen vergleichbaren Ansätzen im Königreich der Zwischenkriegszeit – eine föderative Struktur viereinhalb Jahrzehnte lang den gesamtstaatlichen Zusammenhalt eines Territoriums ermöglicht, das jahrhundertlang von schweren kriegerischen Konflikten zerrissen worden war. Das Scheitern von Titos Staatsidee ist nicht nur auf die chronische Wirtschaftskrise und die Delegitimierung des ›Bundes der Kommunisten‹ zurückzuführen, sondern wesentlich auch Resultat der Tabui-

sierung ethnischer Spannungen im politischen Diskurs bei gleichzeitig zunehmendem serbischen Hegemoniestreben. Gerade das Fehlen von klaren Regelungen für den Sezessionsfall hat die Gewalttätigkeit des Trennungsprozesses begünstigt.

Föderative Strukturen beinhalten das Merkmal der Autonomie von territorialen Bestandteilen des Gesamtstaates. Im Falle von ethnisch distinkten Territorien geht es insbesondere um die kulturelle Autonomie. Um ein Auseinanderbrechen eines Staatsverbandes zu verhindern, kann die Vereinbarung völliger innerer Selbstbestimmung über die Kulturautonomie hinaus eine pragmatische Lösung darstellen. Die Beibehaltung einer gemeinsamen Staatsangehörigkeit kann im Interesse der Bewohner eines autonomen Gebietes liegen, schon um den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Teilhabe am Wirtschaftsprozeß des Gesamtstaates zu regeln. Auch wenn die Gesetzgebungskompetenz an die Instanzen des autonomen Gebietes übergeht, bleibt die Möglichkeit, die gewachsene wirtschaftliche Verflechtung, insbesondere die Währungseinheit, beizubehalten.

Auf dem Weg dahin wäre die Herstellung eines internationalen Konsenses über völkerrechtliche Vereinbarungen zum Sezessionsrecht und deren Erprobung eine sinnvolle Aufgabenstellung für die Vereinten Nationen. Dies würde eher in die Zukunft weisen als Überlegungen zu einer neuen internationalen Treuhandschaft über gescheiterte Staaten (failed states) oder eine nicht nur politisch, sondern schon logistisch und finanziell kaum realisierbare Ausweitung militärischer Friedensdurchsetzung.

Leben und Überleben in Trockengebieten

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung

GEORG LÜHRS

Etwa hundert Länder mit rund 900 Millionen Einwohnern liegen ganz oder teilweise in den Trockenzonen der Erde. Sie sind in unterschiedlichem Maße von der Desertifikation betroffen. Desertifikation bedeutet Landdegradierung und Ressourcenzerstörung in Trockenzonen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 23. Dezember 1994 mit ihrer Resolution 49/234 die ein halbes Jahr zuvor, am 17. Juni, in Paris nach Verhandlungen eines zwischenstaatlichen Ausschusses erfolgte Annahme des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung¹ ausdrücklich begrüßt, ebenso die Unterzeichnung des neuen Vertragswerks durch eine große Zahl von Staaten am 14. und 15. Oktober. Die Erarbeitung der neuen Konvention war Bestandteil des Folgeprozesses zur Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992;² in Kapitel 12 der in Rio beschlossenen ›Agenda 21‹ war dem dahin gehenden Wunsch der afrikanischen Staaten entsprochen worden.

I. Existenzfrage für 900 Millionen Menschen

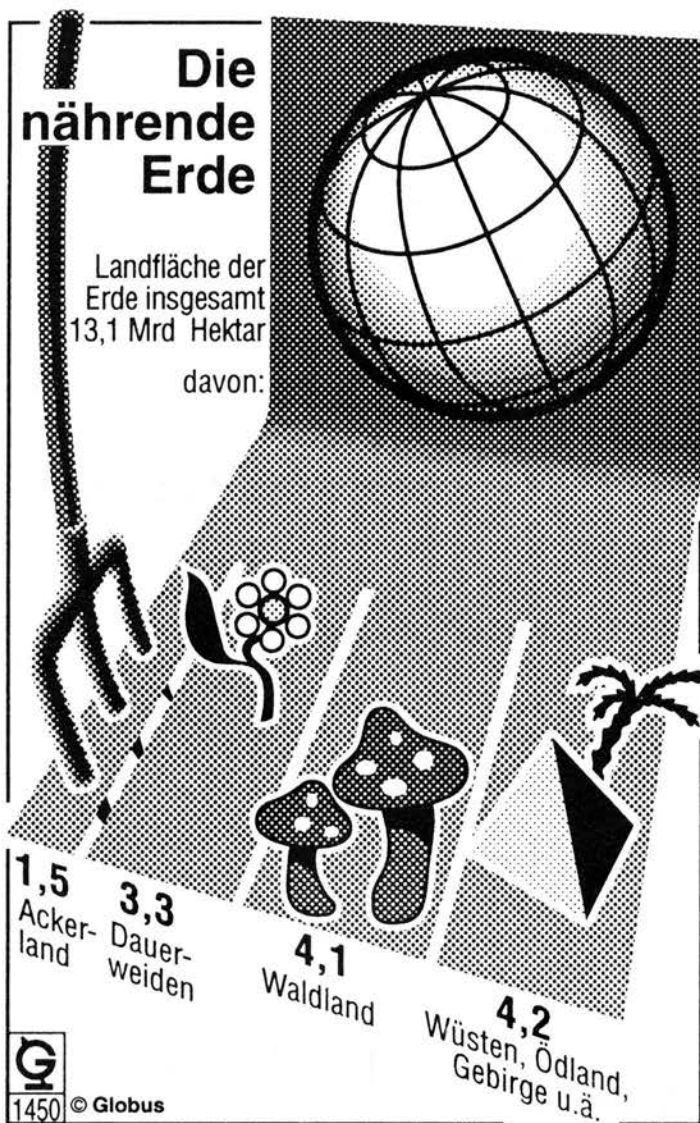
Das ›Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika‹ handelt von den ariden, semi-ariden und trocken-subhumiden Zonen der Erde. In diesen Zonen beträgt das Verhältnis von mittlerem Jahresniederschlag zur potentiellen Evaporation weniger als 0,65.

Die allgemein übliche Übersetzung von ›desertification‹ – wie es im englischen Originaltext heißt – mit ›Wüstenbildung‹ ist nicht ganz glücklich, da sie zu dem Mißverständnis führen könnte, ›Desertifika-

tionsbekämpfung‹ wäre als die Fruchtbarmachung der Wüsten zu verstehen. Mit Wüsten hat dieses Übereinkommen aber nichts zu tun. Wüsten sind ausschließlich klimatisch definierte Regionen der Erde. Desertifikation dagegen ist ein Zerstörungsprozeß, der in unterschiedlichen Klimazonen, auch in trockenen subhumiden Zonen, stattfinden kann. Unter ›Desertifikationsbekämpfung‹ versteht man daher Maßnahmen zur umweltschonenden, nachhaltigen Nutzung und Bewirtschaftung von Landressourcen in Trockengebieten.

Besonders Afrika leidet unter der Landdegradierung und Ressourcenzerstörung, weil zwei Drittel des Kontinents zu den Trockengebieten gehören. Die Walddecke Afrikas südlich der Sahara wurde 1980 auf etwa 680 Mill Hektar geschätzt. Sie wurde mit einer Jahresrate von 3,7 Mill Hektar verringert – mit steigender Tendenz. Das hat zur Folge, daß etwa die Hälfte des Ackerlandes im Afrika südlich der Sahara von Bodendegradation und Erosion betroffen ist. Etwa 80 vH der Weideflächen zeigen Degradationserscheinungen.³ Für die letzten zwei Jahrzehnte schätzt die Weltbank die Zahl der Umweltflüchtlinge aus Trockengebieten auf 10 Millionen.⁴

Die Dramatik der Fehlentwicklung wurde durch die Dürre in Afrika, insbesondere in der Sahelzone, am Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre augenfällig. Sie wurde auf der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1972 in Stockholm erkannt; das dort neu gegründete Umweltprogramm (UNEP) wurde beauftragt, umfassende Untersuchungen über Desertifikationsprozesse und die damit verbundenen ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgen durchzuführen. Die Ergebnisse der Untersuchungen führten auf der dann einberufenen ›Konferenz der Vereinten Nationen über das Vordringen der Wüsten‹ (United Nations Conference on Desertifica-



tion, UNCOD) 1977 in Nairobi dazu, daß ein umfangreicher Aktionsplan zur Bekämpfung der Wüstenbildung (Plan of Action to combat Desertification) mit 28 Empfehlungen beschlossen wurde.⁵ Obwohl viel Geld und technisches Wissen in diesen Plan investiert wurde, stellte der Vorbereitungsausschuß für die UNCED bei seiner Analyse der Desertifikationsprobleme das Scheitern der Anstrengungen fest. Mit dem in der »Agenda 21« enthaltenen Auftrag und dem Beschluß der UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 47/188 vom 22. Dezember 1992, einen zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß für die Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens einzusetzen, wurde ein neuer Anfang gemacht. Die Industrieländer gaben ihre Zurückhaltung, zusätzlich zu den beiden in Rio unterzeichneten internationalen Konventionen – dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen⁶ und dem Übereinkommen über die biologischen Vielfalt⁷ – eine weitere internationale Umweltkonvention auszuhandeln, insbesondere auf Druck der afrikanischen Delegationen, die die drei Konventionen als ein Gesamtpaket betrachteten, auf, um die Unterzeichnung der beiden anderen Übereinkommen nicht zu gefährden. Während insbesondere die afrikanischen Staaten argumentierten, daß die Umweltbeschlüsse von Rio nur mit der besonderen Berücksichtigung ihrer Interessen an der Desertifikationsbekämpfung in völkerrechtlich verbindlicher Form ausgewogen seien, hatten die Industrieländer vor allem Bedenken, ob ein völkerrechtliches Übereinkommen das geeignete Mittel sei, die betroffenen Menschen in den Trockengebieten zu einem ökologisch dauerhaft angepaßten Verhalten anzuhalten.

Die im Juni 1994 abschließend verhandelte Konvention, die mittlerweile von über 100 Ländern unterzeichnet wurde, muß noch zeigen, ob sie einen geeigneten Rahmen für erfolgreiche Problemlösungsansätze bietet. Für die Bundesrepublik Deutschland und für die Europäische Union unterzeichnete der damalige Bundesumweltminister Klaus Töpfer am 14. Oktober 1994 bei der Zeichnungskonferenz in Paris und verwies auf die Chancen der Konvention durch die bessere Koordinierung auf der Basis partizipativ erarbeiteter Programme.

Derzeit laufen in vielen Unterzeichnerstaaten die Ratifikationsvorbereitungen. Die Konvention tritt am 90. Tage, nachdem der 50. Mitgliedstaat seine Ratifikationsurkunde hinterlegt hat, in Kraft. Es wird damit gerechnet, daß dies gegen Ende 1996 der Fall sein wird. Die erste Konferenz der Vertragsstaaten muß innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten der Konvention einberufen werden.

II. Verhandlungsschwerpunkte

Der erste Schwerpunkt der Verhandlungen, die in den Jahren 1993 und 1994 auf insgesamt fünf Tagungen des mit Resolution 47/188 ins Leben gerufenen Zwischenstaatlichen Ausschusses geführt wurden, ergab sich aus den Lehren, die aus dem Scheitern des UN-Aktionsplans von 1977 zu ziehen waren; der zweite betraf den Umfang von neuen Institutionen und die Frage der Finanzierung. Die Erkenntnis, die aus dem Fehlschlag des in Nairobi vereinbarten Aktionsplans gewonnen wurde, war naheliegend: ohne die Einbindung der betroffenen Bevölkerung in die Maßnahmen verantwortlicher Bewirtschaftung sind keine wesentlichen Fortschritte zu erzielen. Dies hatte man 1977 versäumt zu beachten. Diese Erkenntnis lieferten auch die praktischen Erfahrungen bei zahlreichen Vorhaben der verschiedenen bilateralen Geber, besonders auch bei denen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, mit der Desertifikationsbekämpfung: mehr Verantwortung muß von den Regierungen zu den betroffenen Menschen verlagert werden.

Dezentralisierung von Planung und Durchführung der Maßnahmen und Partizipation der Betroffenen an den Entscheidungen waren deshalb die zentralen Stichworte. Während die Vertreter der in der »Gruppe der 77« (G-77) zusammengeschlossenen Entwicklungsländer Klimaveränderungen als Desertifikationsursache – und damit die Industrieländer mit ihrem großen CO₂-Ausstoß als Verursacher – in den Vordergrund stellen wollten, bestanden die Industrieländer auf den sozio-ökonomischen Faktoren als den wesentlichen Ursachen. Für diese standen deshalb die Klärung von Landnutzungsfragen und die Festlegung klarer Landnutzungsrechte für die Betroffenen als Maßnahmen im Vordergrund. Wenn die lokale Bevölkerung für die umweltgerechte Landnutzung verantwortlich sein soll, muß sie klare Landnutzungsrechte wahrnehmen können: sie muß kontrollieren können, wie die Ressourcen genutzt werden. Wenn Bauern sich für die Bodenterrassierung, das Pflanzen von Bäumen, die Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit einsetzen und hierfür investieren sollen, dann müssen sie sicher sein können, daß sie die Früchte ihres Einsatzes genießen und ihren Anspruch im Zweifel auch rechtlich durchsetzen können.

Die örtliche Bevölkerung, insbesondere die Frauen, und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sollen auf die zu erstellenden Nationalen Aktionsprogramme (NAP) einwirken können. Dem Ansatz, das jeweilige NAP von unten nach oben, partizipativ und dezentral zu erarbeiten, wurde seitens der Industrieländer intensiver Verhandlungseinsatz gewidmet. Dieser Zielrichtung standen die Forderungen der Entwicklungsländer nach zusätzlichen umfangreichen Forschungseinrichtungen, wissenschaftlichen Institutionen, Ausbildungseinrichtungen und einem großem Konventionssekretariat mit operativen Aufgaben auf globaler wie regionaler und subregionaler Ebene entgegen. Ob mit den gefundenen Kompromissen Fortschritte erzielt

werden konnten, wird die spätere Anwendungspraxis zeigen müssen.

Der zweite Schwerpunkt wurde von den Finanzierungsfragen bestimmt. Während die Klimarahmenkonvention und die Konvention über die biologische Vielfalt als vorläufigen Finanzierungsmechanismus auf die Globale Umweltfazilität (GEF) verweisen können, waren die Industrieländer nicht bereit, einen neuen multilateralen Fonds zu errichten. Sie argumentierten, daß es sich nicht um ein neu auftauchendes globales Problem handele, sondern um die bessere Planung und Koordinierung bisher schon in großem Umfang laufender Maßnahmen und bereitstehender Mittel (Deutschland finanziert bei der bilateralen Hilfe für laufende Vorhaben, die künftig unter die Konvention fallen würden, über 2 Mrd DM in der bilateralen Zusammenarbeit) und daß die Finanzierung guter Programme bisher kein Engpaß sei. Von der Weltbank wurde diese Haltung geteilt.

III. Inhalt des Übereinkommens

Das Übereinkommen besteht aus 40 Artikeln und vier Anlagen über seine regionale Durchführung in Afrika, in Asien, in Lateinamerika und der Karibik sowie in der Region nördliches Mittelmeer. Das Übereinkommen ist gegliedert in Teil I (Einleitung; Art. 1-3), Teil II (Allgemeine Bestimmungen; Art. 4-8), Teil III (Aktionsprogramme, Wissenschaftliche und Technische Zusammenarbeit sowie unterstützende Maßnahmen; Art. 9-21), Teil IV (Institutionen; Art. 22-25), Teil V (Verfahren; Art. 26-32) sowie Teil VI (Schlußbestimmungen; Art. 33-40).

Teil I: Einleitung

Der Einleitungsteil behandelt Begriffsbestimmungen (Art. 1), Ziele (Art. 2) und Grundsätze (Art. 3) der Konvention. Neben den schon erläuterten Begriffen, die mit der Desertifikation zusammenhängen, wird hier der Begriff der »Milderung von Dürrefolgen« bestimmt. Der Versuch, die Milderung von Dürrefolgen im Konventionstitel zu verankern, wurde abgewehrt, weil er vom Kernthema der Bekämpfung der Wüstenbildung weg- und in die Bereiche der Nothilfe hineingeführt hätte. Mit der Konzentration auf die Vorsorgemaßnahmen, nämlich »die Anfälligkeit der Gesellschaft und der natürlichen Systeme für Dürren im Rahmen der Bekämpfung der Wüstenbildung« zu verringern, ließ sich aber ein für alle Seiten tragbarer Kompromiß finden. Wichtig ist auch, daß die »betroffenen Länder« weit über die Gruppe der Entwicklungsländer hinausreichen, nämlich Australien, die USA, Kanada wie auch die nördlichen Mittelmeerränder (außer Frankreich und Italien) mit umfassen. Es wird damit deutlich, daß es sich bei der Desertifikation um ein weltweit verbreitetes Problem handelt, auch wenn eine finanzielle Unterstützung nur für die betroffenen Entwicklungsländer vorgesehen ist. In Art. 3 a) wird die Beteiligung der Bevölkerung und örtlichen Gemeinschaften sowie in 3 c) die Partnerschaft auch mit NGOs festgehalten. Für die Seite der Geberländer waren diese verbindlichen Festschreibungen wichtige Fortschritte im Nord-Süd-Dialog.

Teil II: Allgemeine Bestimmungen

Der zweite Teil handelt von dem Verhältnis dieses Übereinkommens zu den anderen Übereinkommen (Art. 8) und von den Verpflichtungen der Vertragsparteien. »Alle« Vertragsparteien verpflichten sich zur Koordinierung ihrer Anstrengungen (Art. 4), alle »betroffenen« Vertragsparteien verpflichten sich, bestimmte Maßnahmen der Ursachenbekämpfung durchzuführen (Art. 5), zum Beispiel die Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlagen für ein bei der Bekämpfung der Wüstenbildung günstiges Umfeld und die Bereitstellung angemessener Mittel (auch Haushaltsmittel). Die entwickelten Länder verpflichten sich, die Bemühungen der betroffenen Ver-

Trinkwasser-Mangel

Anteil der ländlichen Bevölkerung ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser in Prozent

Kongo	98 %
Mali	96
Uruguay	95
Swasiland	93
Paraguay	91
Madagaskar	90
Äthiopien	89
El Salvador	85
Argentinien	83
Moçambique	83
Äquatorial-Guinea	82
Marokko	82
Afghanistan	81
Angola	80
Sierra Leone	80
Sudan	80



© Globus 2026

tragsparteien unter den Entwicklungsländern zu unterstützen (Art. 6), insbesondere in Afrika (Art. 7).

Teil III: Aktionsprogramme, Wissenschaftliche und Technische Zusammenarbeit sowie unterstützende Maßnahmen

Abschnitt 1: Aktionsprogramme (Art. 9-15)

Der Abschnitt 1 befaßt sich mit dem Kernstück des Übereinkommens, den Aktionsprogrammen und zwar insbesondere den Nationalen Aktionsprogrammen (NAP), die betroffene Entwicklungsländer durchführen müssen und andere betroffene Länder auf freiwilliger Basis durchführen können. Die NAP bilden den Rahmen für alle Maßnahmen, die die betroffenen Länder zur Umsetzung der Konvention ergreifen (Art. 9). Diese Programme werden unter fortwährender Einbeziehung der Betroffenen auf der Grundlage der Lehren aus vor Ort durchgeführten Maßnahmen sowie auf der Grundlage von Forschungsergebnissen aktualisiert.

Die NAP müssen eine regelmäßige Überprüfung ihrer Durchführung sowie eine Berichterstattung über die dabei erzielten Fortschritte vorschreiben (Art. 10, Abs. 2). Ein neues Element ist die Verpflichtung der betroffenen Entwicklungsländer, bei der Erarbeitung »auf örtlicher, nationaler und regionaler Ebene für eine wirksame Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen und örtlicher Bevölkerungsgruppen, und zwar unter Berücksichtigung von Männern und Frauen,⁸ insbesondere von Ressourcennutzern, einschließlich Landwirten und Weidetierhaltern und deren Berufsorganisationen, an der politischen Planung, am Entscheidungsprozeß sowie an der Durchführung und Überprüfung nationaler Aktionsprogramme« zu sorgen (Art. 10, Abs. 2f). Wer die politisch-soziale Wirklichkeit in vielen der betroffenen Entwicklungsländer kennt, wird hier eine wichtige Grundlage für den Politikdialog im Rahmen der vorgesehenen Partnerschaftsabkommen (Afrika-Anlage, Art. 18) finden können. Der Versuch insbesondere der USA, die Bevölkerungsentwicklung

als eine anerkannte Hauptursache für die Desertifikation in entsprechende Planungen einzuführen, ist auf Grund massiven Widerstands der Entwicklungsländer auf die bloße Erwähnung des Wortes »Bevölkerungsdynamik« (Art. 10, Abs. 4) geschrumpft.

Ergänzend zu den NAP sind subregionale und regionale Aktionsprogramme vorgesehen (Art. 11). »Region« ist im Sinne der Konvention dabei als Kontinent zu verstehen. Subregionale Programme werden insbesondere in Afrika eine Rolle spielen. Schon jetzt unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit subregionale Institutionen: das Sahara-Sahel-Observatorium (OSS), den Ständigen Zwischenstaatlichen Ausschuss zur Bekämpfung der Dürre in den Sahelländern (CILSS), die ostafrikanische Zwischenstaatliche Behörde zu Dürre und Entwicklung (IGADD) und die Entwicklungskonferenz für das Südliche Afrika (SADC). Der Gesichtspunkt der Subsidiarität wird deutlich im letzten Satz des Art. 11, wo die Aufgaben der überregionalen Zusammenarbeit beschrieben werden:

»Eine solche Zusammenarbeit kann vereinbarte gemeinsame Programme für die nachhaltige Bewirtschaftung grenzüberschreitender natürlicher Ressourcen, Wissenschaftliche und Technische Zusammenarbeit sowie die Stärkung einschlägiger Institutionen umfassen.«

Den afrikanischen Staaten und den Ländern, die am wenigsten entwickelt sind, ist Vorrang bei der Unterstützung zu geben (Art. 13, Abs. 2). Herausgehoben wird die Bedeutung der Koordinierung der Hilfe von Gebern untereinander, von Geber- und Nehmerland sowie mit den zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen (Art. 14). Art. 15 verweist auf detaillierte Forderungen in den Anlagen über die regionale Durchführung des Übereinkommens.

Abschnitt 2: Wissenschaftliche und Technische Zusammenarbeit (Art. 16-18)

In diesen drei Artikeln spiegelt sich eine Analogie mit den anderen Umweltkonventionen wider, die allerdings auf ihren Gebieten (im Gegensatz zur Desertifikationsbekämpfung) Neuland zu betreten haben. Aus deutscher Sicht hat dies – gemessen an den sehr langen und intensiven Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Desertifikationsbekämpfung – zu einer Überbetonung der Rolle von Informationsaustausch, Technologietransfer, Forschung und Entwicklung geführt. Die Bedeutung dieser Forderung wird angesichts der Fülle bekannter erfolgreicher Verfahren und Techniken völlig überschätzt, die örtlichen und länderspezifischen Hemmnisse im Boden- und Landnutzungsrecht aber werden unterschätzt. Die Industrieländer haben deshalb darauf bestanden, daß die Nutzung und Vernetzung vorhandener Einrichtungen Vorrang haben muß.

Abschnitt 3: Unterstützende Maßnahmen (Art. 19-21)

Da es sich bei Landnutzungsformen und -systemen in den betroffenen Entwicklungsländern oft um politisch empfindliche Themen handelt und starke, am Status quo orientierte Interessengruppen vorhanden sind, kommt es darauf an, daß über die Folgen der fortschreitenden Desertifikation auf breiter Basis aufgeklärt wird. In Bewußtseinsbildung und Ausbildung der betroffenen Bevölkerung liegt ein Schlüssel zur Lösung der Probleme. Deshalb kommt dem Art. 19 (»Aufbau von Kapazitäten, Bildung und öffentliches Bewußtsein«) bei der künftigen Umsetzung und bei den schon laufenden Dringlichkeitsmaßnahmen große Bedeutung zu.

Das Thema der Verhandlungen, das seinerzeit noch in der letzten Nacht (unter Anhaltung der Uhren) zu einer Verhandlungskrise geführt hatte, war erwartungsgemäß die Frage der Finanzierung. Es ging darum, ob ein neuer Finanzierungsfonds eingerichtet werden solle, wie von der G-77 gefordert, oder ob es bei den von den Gebern zugestandenen »erheblichen finanziellen Mitteln« (Art. 20, Abs. 2a) bleibt und die Forderung nach »neuen und zusätzlichen Mitteln«, wie in Rio zugesagt, auf die Mittel beschränkt werden, die in der GEF nach den dortigen Kriterien bereitgestellt werden.

Artikel 21 beschreibt die Finanzierungsmechanismen. Vorgesehen ist die Einrichtung nationaler Fonds zur Bekämpfung der Wüstenbildung auf freiwilliger Basis (Abs. 1d) sowie entsprechender Fonds auf subregionaler und regionaler Basis. Die Beteiligung daran soll auch NGOs einschließen. Als Kompromiß zwischen der Forderung der G-77 nach einem globalen Finanzierungsfonds, den Verweisen der Geber auf genügend vorhandene Wege und deren Weigerung, weitere neue multinationale Finanzierungsfonds zu schaffen, war schließlich der Begriff des »Globalen Mechanismus« geboren worden, der zur Förderung (nicht Finanzierung) von Maßnahmen eingerichtet werden soll, die dazu führen, daß erhebliche finanzielle Mittel betroffenen Entwicklungsländern zugeleitet werden. Hierzu soll auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz eine Organisation als Rahmenstruktur bestimmt werden. Dieser »Mechanismus« wird vor allem eine beratende und statistische Funktion haben.

Teil IV: Institutionen

Bei der Konferenz der Vertragsparteien (Art. 22) geht es um das bei den Umweltkonventionen übliche Procedere der Organisation der Institution, der Sekretariatsarbeit und der Berichterstattung. Auseinandersetzungen gab es über die Rolle und Aufgabe des Ständigen Sekretariats (Art. 23). Die Versuche der G-77, durch Zuweisung vieler Aufgaben hieraus eine große internationale Behörde zu machen, konnten durch weitgehende Festlegung der Aufgaben abgewendet werden. Allerdings wird es künftig um das Ausmaß der Wahrnehmung »sonstiger« Sekretariatsaufgaben (Abs. 2g), die von der Vertragsstaatenkonferenz zugewiesen werden, noch einiger Verhandlungen bedürfen.

Ebenso umstritten waren institutionelle Aufgaben und Aufträge an den Ausschuss für Wissenschaft und Technologie (Art. 24). Wiederum unter Hinweis auf andere Konventionen bestanden die G-77 auf der Einrichtung eines derartigen Ausschusses, der – anders als bei der Klimarahmenkonvention – während der Vertragsstaatenkonferenz tagt (tagungsgebunden). Wissenschaftliche Beratung soll erforderlichenfalls durch Ad-hoc-Gruppen geschehen, deren Mitglieder aus einer Liste unabhängiger Sachverständiger berufen werden. Die Liste wird von den Regierungen erstellt, wobei gleichzeitig fachübergreifender und breiter geographischer Vertretung Rechnung zu tragen ist. Um den vorhandenen Sachverstand zu nutzen, sollen die bestehenden Einrichtungen vernetzt werden (Art. 25).

Teil V: Verfahren

Berichtspflicht (Art. 26): Das entscheidende Steuerungs- und Kontrollinstrument des Übereinkommens ist die Berichtspflicht über die Maßnahmen, die zur Durchführung des Übereinkommens von allen Vertragsparteien unternommen werden. Der Berichtstermin wird von der Vertragsstaatenkonferenz festgelegt.

Beilegung von Streitigkeiten: Art. 28 sieht zwei Möglichkeiten der Streitbeilegung vor, wenn im Verhandlungswege keine Einigung möglich ist, nämlich entweder ein Schiedsverfahren oder die Vorlage der Streitsache vor dem Internationalen Gerichtshof.

Status der Anlagen: Art. 29 stellt fest, daß die Anlagen Bestandteil des Übereinkommens sind und die Auslegung nach Maßgabe des Übereinkommens erfolgt.

Änderung des Übereinkommens: Art. 30 regelt, daß Änderungen des Übereinkommens auf einer ordentlichen Tagung der Vertragsstaatenkonferenz beschlossen werden können, wenn der Wortlaut der vorgeschlagenen Änderungen mindestens sechs Monate vor der Zusammenkunft vom Sekretariat übermittelt wurde. Änderungen der regionalen Anlagen bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien der betroffenen Region (Art. 31).

Stimmrecht: Art. 32 erwähnt ausdrücklich die regionalen Organisationen zur wirtschaftlichen Integration und ist somit für die EU (als

de facto einzigem entsprechenden Fall) wichtig. Diese kann mit der Anzahl von Stimmen der Mitgliedstaaten, die auch Vertragsstaaten sind, abstimmen, wenn die einzelnen Vertragsstaaten aus dem Kreis der EU-Mitglieder auf ihre Stimmabgabe verzichten.

Teil VI: Schlußbestimmungen

Mit Unterzeichnung und Ratifikation, vorläufigen Regelungen, Inkrafttreten, Vorbehalten, Rücktritt und ähnlichen Regularien befassen sich die Artikel 33 bis 40.

Vorbehalte zu diesem Übereinkommen sind nicht zulässig (Art. 37). Es liegt bis zum 13. Oktober 1995 zur Unterzeichnung am Sitz der Vereinten Nationen in New York auf (Art. 33). Die Ratifikations-, Annahme-, Beitritts- oder Genehmigungsurkunden werden beim Verwahrer – dem Generalsekretär der Vereinten Nationen – hinterlegt (Art. 39). Der Wortlaut ist in allen sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen verbindlich (Art. 40).

IV. Die Anlagen zum Übereinkommen

Der Übereinkommenstext ist sehr lang geraten und schreckt deshalb manchen Leser von der genauen Lektüre ab. Dies liegt nicht zuletzt an dem umfangreichen Anlagenteil, der Bestandteil des Übereinkommens ist. Die Anlagen über die regionale Durchführung sollen durch die besonders detaillierte Darstellung von Umsetzungsaspekten in der Anlage für die regionale Durchführung in Afrika das aus der Sicht der Afrikaner im laufenden Verhandlungsprozeß verloren gegangene besondere Gewicht Afrikas wieder zur Geltung bringen (ohne aber die anderen Regionen zu vernachlässigen). Insbesondere Art. 8 dieser Anlage handelt den Inhalt von nationalen Aktionsprogrammen sehr viel detaillierter ab, als es der eigentliche Konventionstext und die anderen regionalen Anlagen vorsehen. Die Regierungen Asiens und Lateinamerikas wollten sich die von ihnen zu ergreifenden Maßnahmen nicht derart ins einzelne gehend vorschreiben lassen, wie dies die afrikanischen Delegationen für ihre Staaten wünschten. Auch der Abschluß von Partnerschaftsabkommen, die jeweils nach der Einberufung von Konsultationsgruppen von Gebern und Empfängerland zur gemeinsamen Umsetzung von nationalen (oder entsprechenden subregionalen und regionalen) Aktionsprogrammen vorgesehen sind, findet sich nur in der Anlage zu Afrika. Die Anlagen dienen also in erster Linie dazu, die politischen Interessen innerhalb der G-77 auszubalancieren. Ihr Inhalt geht im Kern nicht über den Haupttext hinaus.

Afrika war der Initiator der Konvention und hat sich in seinen eigenen Umsetzungsmaßnahmen bis in die Einzelheiten der Aktionsprogramme am stärksten verpflichtet und in den Umsetzungsverfahren gebunden. Afrika erwartet im Gegenzug die engagierte und berechenbare Unterstützung seitens der Geber.

V. Die Dringlichkeitsmaßnahmen für Afrika

Getrennt von der Konvention, aber im Zusammenhang mit dem Verhandlungsabschluß vom 17. Juni 1994 in Paris, wurde von dem gemäß Resolution 47/188 eingesetzten Zwischenstaatlichen Ausschuß ein Dringlichkeitsbeschluß gefaßt, der bis zum endgültigen Inkrafttreten der Konvention den Schwung an Problemlösungswillen, den die Verhandlungen ausgelöst hatten, nutzen wollte, um mit den Vorbereitungen zur Umsetzung schon bald zu beginnen. Insbesondere soll der Beschluß über »Dringlichkeitsmaßnahmen für Afrika« schon jetzt Koordinierungsgremien für die Vorbereitung von Mobilisierungs- und Aufklärungsmaßnahmen über die Desertifikationsprobleme und zur Vorbereitung von Partnerschaftsabkommen entstehen lassen. Die Gebergemeinschaft wird aufgerufen, diese Vorbereitungen durch Sondermittel zu unterstützen.

Bewährungsprobe

Wieder einmal sind die Deutschen nach dem üblichen Austarieren (vulgo: Kungeln) innerhalb der Regionalgruppe der »westeuropäischen und anderen Staaten« für zwei Jahre als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats akklamiert (und dann auch von der Generalversammlung gewählt) worden. So wie 1977 die Westdeutschen, 1980 die Ostdeutschen und 1987 wiederum die Westdeutschen, und nicht anders als immer auch alle anderen nichtständigen Mitglieder.

Und wieder einmal jubeln in Bonn Designer deutscher Außenpolitik dies zu einem besonderen Vertrauensbeweis der internationalen Staatengemeinschaft für Deutschland hoch. Doch hört man diesmal zusätzlich sowohl von einigen ambitionierten Politikern als auch an fachlich zuständiger Stelle, daß die nächsten zwei Jahre für Deutschland eine Bewährungsprobe brächten. Die besagten Politiker hoffen, mit entsprechender – vor allem militärischer – Bewährung der Erfüllung ihres Anspruches auf einen ständigen deutschen Sitz im Rat näherzukommen. An fachlich zuständiger Stelle hofft man, daß sich Deutschland mit einer deutlicheren Definierung seiner Rolle in den UN bewähre.

Der von Deutschland aller Welt unmißverständlich klar gemachte Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zeugt von einer erstaunlichen Politikvergessenheit. Unbekümmert wurde gegen die spätestens seit Talleyrand etablierte diplomatische Regel verstoßen, sich nie in die Rolle eines Antragstellers (»demandeur«) bringen zu lassen. Auch heuchlerischer Zuspruch von alten und neuen Freunden kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit dem Anspruch die Forderungen an Deutschland, nicht aber die Chancen für den ersehnten Sitz vergrößert werden. Und mindestens 124 UN-Mitgliedstaaten, darunter alle fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, würden bekanntlich ihre Zustimmung geben und diese zuhause ratifizieren lassen müssen. Ein langer Weg für einen deutschen Marsch mit kurzen Beinen und immer größerem Gepäck.

Vergessen wurde offenbar auch die unter Kennern unstrittige Erkenntnis, daß man mit Charta-Änderungen eine Pandora-Büchse öffnet. Wo zu Deutschland zum Rammbock für eine höchst sensible Änderung der Charta machen, die nach allen Erfahrungen der letzten Jahre vermutlich nur zu einer Schwächung des UN-Systems führen kann? Die deutsche UN-Politik würde sich bewährt haben, wenn es ihr in den nächsten zwei Jahren gelänge, den deutschen Anspruch unauffällig aus dem Verkehr zu ziehen.

Allerdings ließe sich die Rolle Deutschlands in der Weltorganisation gerade auch im Bereich der Friedenssicherung deutlicher definieren. In ihm degenerieren die UN bekanntlich immer mehr zum Lieferanten von Ermächtigungen für einzelne Staatengruppen. Das begann mit der Ermächtigung für die Anti-Irak-Allianz zum Krieg gegen Saddam Hussein und setzt sich bis heute mit dem Anspruch der NATO auf Unabhängigkeit von Entscheidungen der Vereinten Nationen fort. Es wäre gute deutsche UN-Politik, dem entgegenzusteuern.

Eine Möglichkeit bot sich, als Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali im Januar bei seinem Besuch in Bonn darum bat, den UN gemäß der (bisher nicht genutzten) Möglichkeit der Charta Bundeswehreinheiten auf Dauer vertraglich zuzusichern. Deutschland hätte damit ein gewichtiger Schrittmacher auf dem Weg zur Stärkung des Systems der Vereinten Nationen sein können. Doch in Bonn hatte man offenbar die Ankündigung vom September 1990 vergessen, daß das geeinte Deutschland in der Weltorganisation eine »Politik der guten Beispiele« betreiben wolle.

Wie hatte der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland vor der Generalversammlung gesagt? »Wir, die mittleren und kleineren Staaten, haben eine besondere Verantwortung in den und für die Vereinten Nationen.« Aber das war 1985. Heute ist in der deutschen Politik zwar ständig von einer größeren internationalen Verantwortung Deutschlands die Rede, aber Anspruch und Wirklichkeit klaffen in der deutschen UN-Politik noch auseinander. Die Bewährung steht einstweilen aus.

Deutschland hat hierfür 5 Mill DM aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bereitgestellt. Dank dieser Mittel konnte zum Beispiel in Mali schon mit der Erarbeitung eines NAP begonnen werden. Auch Namibia hat schon eine umfassende Initiative zur Aufstellung eines NAP ergriffen.

VI. Der zweite Versuch muß gelingen

Wichtige Regelungen über das Sekretariat (Umfang, Sitz, institutionelle Anbindung), die Finanzierung der Konventionseinrichtungen (Budget) und die Errichtung des ›Globalen Mechanismus‹ sind noch nicht abgeschlossen. Das Verhandlungsergebnis muß sich in der Praxis noch bewähren. Bedeutenden Errungenschaften – Anerkennung von Partizipation, Dezentralisierung und Subsidiarität sowie des Ansatzes ›von unten nach oben‹, Anerkennung der Rolle der Betroffenen, insbesondere der Frauen, Anerkennung und Hervorhebung der Bedeutung der NGOs, Erarbeitung und Planung umfassender NAP, Zwang zur Koordinierung aller Beteiligten, kontrolliert durch die Berichterstattungspflicht – steht die Last einer neuen, kostenträchtigen multilateralen Organisation gegenüber.

Wenn die betroffenen Entwicklungsländer die von den Gebern verbindlich zugesagten erheblichen finanziellen Mittel zur Finanzierung ihrer NAP einfordern und die Geber ihrerseits die Beteiligung von Bauern und Hirten, die Reform der Landnutzungsrechte und kohärente Aktionsprogramme erwarten, wird die Bewährungsprobe des Übereinkommens kommen.

Obwohl sich die Geber nur im Kompromißweg ein internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung abtrotzen ließen, ist nach gescheiterten früheren Versuchen, insbesondere nach dem Fehlschlag des 1977 in Nairobi beschlossenen Aktionsplans zur Bekämpfung der Desertifikation, und angesichts des eingangs dargestellten großen Handlungsdrucks ein neuer Versuch auch über den völkerrechtlichen Weg zu vertreten, möglicherweise sogar geboten. Der Übereinkommenstext bietet große Chancen. Dennoch verbietet

sich Hektik bei der Umsetzung. Erste Anzeichen für drastische Fehlentwicklungen durch Zeitdruck zeichnen sich ab. Nicht überall ist der notwendige lange Atem, der über die Aufklärung und Ausbildung der betroffenen Bevölkerung sowie ihre erfolgreiche Selbstorganisation zu effektiver Beteiligung führen kann, vorhanden. Auch die Geber brauchen für ihre neue Rolle in der gemeinsamen Koordination und der Vorbereitung von Partnerschaftsabkommen Zeit. Kurzatmigkeit kann wieder zu dem Dilemma des Aktionsplans von 1977 führen. Es bestand bekanntlich darin, daß die Betroffenen nicht beteiligt und ihre Interessen nicht wahrgenommen wurden, folglich die Umsetzung der in Nairobi beschlossenen Strategie durch die Menschen vor Ort nicht erfolgte. Rechtssicherheit sowie die Anwendung traditioneller Bewirtschaftungsgrundsätze und -methoden – gepaart mit neuer Technologie zum Beispiel bei Energieversorgung und Katastrophenvorsorge – könnten Erfolge bringen. Viel Zeit für immer neue Ansätze bleibt nicht. Die Schere zwischen dem Wachstum der Bevölkerung und dem Schwinden der Bodenressourcen darf sich nicht mehr viel weiter öffnen, soll nicht ein großer Teil der Menschheit in unmittelbare Hungersnot geraten und unser Planet Erde irreparablen ökologischen Schaden erleiden.

- 1 United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa, UN Doc. A/49/84/Add.2 v. 27.7.1994.
- 2 Hierzu Barbara Unmüßig, Zwischen Hoffnung und Enttäuschung. Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED): eine erste Bewertung, VN 4/1992 S. 117ff.(119).
- 3 The World Bank, Findings, African Region, No. 28, Washington 1994, S. 1.
- 4 The World Bank, Desertification: Implementing the Convention. A World Bank View, Washington 1994, S. 1.
- 5 Kurzbericht in VN 5/1977 S. 156; A/CONF.74/36 (Report of the United Nations Conference on Desertification).
- 6 Text: VN 4/1992 S. 140ff. Siehe auch Martina Palm-Risse, Noch eine Chance für den blauen Planeten. Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenübereinkommens, VN 4/1992 S. 122ff.
- 7 Hierzu Marc Auer, Für die Erhaltung der Arten und ihrer Lebensräume. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt, VN 5/1994 S. 168ff.
- 8 Den Geberländern ging es dabei vor allem um die ausdrückliche Berücksichtigung der Frauen.

