

ches das unzureichende Kyoto-Protokoll zwar nicht ersetzen, aber ergänzen sollte. Damit sollte sich die Staatengemeinschaft verpflichten, dass der Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius begrenzt bleibe und die Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre den Wert 350 ppm (parts per million) nicht übersteige. Tuvalu forderte, eine so genannte Kontaktgruppe einzurichten, um die Modalitäten des Vorschlags zu verhandeln – ein in den Klimaverhandlungen übliches Prozedere. Dies lehnten große Entwicklungs- und Schwellenländer wie China, Indien, Nigeria, Saudi-Arabien, und Südafrika ab. Neben dem Kyoto-Protokoll sei kein weiteres Protokoll erforderlich – vor allen Dingen keines, mit denen diese Länder irgendwelche Verpflichtungen übernehmen würden, wäre hier wohl zu ergänzen.

Nach der Konferenz ist vor der Konferenz?

Die Kopenhagener Klimakonferenz hat gezeigt, dass es gegenwärtig kaum möglich ist, die gegensätzlichen Interessen der Staaten unter dem Dach der UN zusammenzubringen, selbst wenn es einen grundsätzlichen Konsens über die Dringlichkeit des Handelns gibt. Formell werden die beiden Verhandlungsstränge bis zur 16. VSK (COP-16) in Mexiko im November 2010 weitergeführt, aber es ist kaum absehbar, dass sich an der Interessenlage und damit den Verhandlungsmandaten in diesem Jahr viel ändern wird. Präsident Obamas Handlungsspielräume sind durch den mächtigen Senat und die innenpolitische Situation der USA ähnlich stark eingeschränkt wie dies seinerzeit für Bill Clinton und Al Gore in Kyoto galt. Ohne die USA bewegt sich aber China nicht, und ohne diese beiden will sich auch kein anderer relevanter Akteur bewegen. Angesichts der von jedem Bericht des ›Intergovernmental Panel on Climate Change‹ immer drastischer unterstrichenen Notwendigkeit raschen Handelns stellt sich in der Klimapolitik die grundsätzliche Frage nach der Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen. Solange das Konsensprinzip gilt, ist der UN-Klimaprozess vermutlich nur dann zu wirkungsvollen Maßnahmen in der Lage, wenn es sehr viel mehr Staaten gibt, die unabhängig von den UN-Verhandlungen etwas tun. Angesichts perspektivisch wieder stark steigender fossiler Energiepreise gibt es dazu immer mehr

Anreize. Aber noch immer wird der Klimaschutz in weiten Teilen der Welt als Belastung, nicht als Chance für die Wirtschaft begriffen. Der Kopenhagener Minimalkonsens veranschaulicht dies nur zu gut. Mehr Vorreiter, weniger Bremser – diese Bedingung für ein erfolgreiches Klimaabkommen kann aber nicht auf der Ebene der Vereinten Nationen erfüllt werden, sondern in der Innenpolitik der relevanten Akteure. Fragt sich nur, wie lange das noch dauert.

Dokumente: Copenhagen Accord (advance unedited version), 18.12.2009, Kopenhagen, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf; Deutsche (vorläufige) Fassung: Kopenhagen-Vereinbarung, http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/copenhagen_accord_bf.pdf

Konvention gegen Desertifikation: 9. Vertragsstaatenkonferenz 2009

- Wichtige Fortschritte trotz alter Konflikte
- Erste Wissenschaftskonferenz ein Erfolg

Benno Pilardeaux · Steffen Bauer

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Benno Pilardeaux über die 8. Vertragsstaatenkonferenz 2007, VN, 1/2008, S. 29f., fort.)

Die 9. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD) fand vom 21. September bis 2. Oktober 2009 in Buenos Aires statt. An der Konferenz nahmen rund 1700 Delegierte teil. Der Konvention gehören 193 Vertragsstaaten an, zuletzt traten im Jahr 2007 Montenegro und Serbien bei. Ziel des 1996 in Kraft getretenen Übereinkommens ist, die Verschlechterung von Böden (land degradation) weltweit aufzuhalten und die Armut, insbesondere in Trockengebieten, zu bekämpfen. Zur Umsetzung der Konvention wurden vier Organe eingerichtet: das Sekretariat (in Bonn), der Ausschuss für die Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens (Committee for the Review of the Implementation of the Con-

vention – CRIC), der Ausschuss für Wissenschaft und Technologie (Committee on Science and Technology – CST) und der Globale Mechanismus (Global Mechanism – GM). Die 9. VSK stand ganz im Zeichen der Fortsetzung der vor zwei Jahren begonnenen Reformbemühungen. Deren wesentliche Elemente sind:

- die Vereinbarung gemeinsamer strategischer und operativer Ziele zur Umsetzung der UNCCD bis 2018 sowie eine Verknüpfung des Arbeitsprogramms der Konventionsorgane (Sekretariat, CRIC, CST, GM) mit diesen Zielen (10-Jahres-Strategieplan);
- mehr Klarheit über Mandat und Aufgaben der einzelnen Konventionsorgane sowie Verbesserung ihrer Arbeitsweise, insbesondere durch Reformen des CRIC und des CST;
- die Einführung eines ergebnisorientierten Managements (results-based management) im Sekretariat.

Einigung auf einheitliche Indikatoren

Substanzielle Fortschritte hat es vor allem bei der Frage gegeben, wie die Verschlechterung der Böden und die Lebensbedingungen der Menschen in den von Desertifikation betroffenen Gebieten verbindlich gemessen, überwacht und definiert werden sollen. Erstmals einigten sich die Vertragsstaaten auf zwei verbindliche Wirkungsindikatoren, die in allen Ländern angewendet werden sollen: **1.** Der Anteil der Bevölkerung in betroffenen Gebieten über der Armutsgrenze und **2.** der Status der Landbedeckung durch natürliche Vegetation und Landwirtschaft. Ab dem Jahr 2012 müssen alle Staatenberichte Angaben zu diesen beiden Wirkungsindikatoren enthalten. Zusätzlich wurde eine Reihe freiwilliger Wirkungsindikatoren angenommen, für deren verbindliche Anwendung jedoch kein Konsens gefunden werden konnte. Die Staaten einigten sich überdies auch auf Leistungsindikatoren zur Bewertung der Arbeit der Konventionsorgane sowie der Vertragsstaaten.

Institutionelle Reformen fortgeführt

Die auf der 8. VSK in Madrid angestoßenen institutionellen Reformen wurden in Buenos Aires fortgeführt. Als Erfolg, insbesondere der Entwicklungsländer, kann in diesem Zusammenhang die Aufwertung des Ausschusses für die Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens

(CRIC) zu einem ständigen Nebenorgan bewertet werden. Vorausgegangen waren jahrelange Verhandlungen um die Einrichtung und den Status dieses Nebenorgans. Weil sich die Anforderungen an die Umsetzung künftig ändern können, soll der Status des CRIC vor der 14. VSK erneut geprüft werden.

Einigung wurde auch über das weitere Arbeitsprogramm des CRIC und die Methode erzielt, mit welcher Umsetzungsfortschritte künftig überprüft werden sollen. Kernbestandteile der weiteren Arbeit des CRIC werden die Analyse beziehungsweise Auswahl der Wirkungsindikatoren (bezogen auf Fortschritte bei der Umsetzung) und Leistungsindikatoren (bezogen auf die Leistungsfähigkeit der Konventionsorgane) sein. Darauf aufbauend soll eine Bewertung der Staatenberichte und der Leistungsfähigkeit der Konventionsorgane erfolgen. Die nächste Sitzung des CRIC wird 2010 stattfinden.

Der **Ausschuss für Wissenschaft und Technologie (CST)** setzte unterdessen in Buenos Aires erfolgreich die wichtigen Reformbeschlüsse der 8. VSK um. Insbesondere wurde die Sitzung erstmals als wissenschaftliche Konferenz abgehalten. Allgemein wurde die Konferenz als deutliche Qualitätsverbesserung des CST und als Ausdruck einer gestärkten Rolle der Wissenschaft im Konventionsprozess bewertet. Lediglich die Gruppe der lateinamerikanischen Staaten stellten das Prinzip der wissenschaftlichen Unabhängigkeit in Frage und versuchten den Stellenwert der wissenschaftlichen Konferenz sowie ihrer Ergebnisse mit zahlreichen prozeduralen Interventionen zu schmälern. Ein Streitpunkt war dabei die Frage, ob die Zusammensetzung des Konsortiums nach dem bei den UN üblichen Regionalproporz oder nach wissenschaftlichen Kriterien vorgenommen werden sollte (wofür unter anderem die Europäische Union eintrat). Ungeachtet dieser Unstimmigkeiten war die CST-Sitzung so gut besetzt wie nie zuvor, und insbesondere Vertreter der Entwicklungsländer machten regen Gebrauch von der Möglichkeit, Fragen an die Wissenschaftler zu stellen und Kritik zu äußern. Um eine angemessene Berücksichtigung der wissenschaftlichen Empfehlungen durch die Vertragsstaaten zu ermöglichen, soll nun geprüft werden, ob die Konferenz künftig nicht besser im Zeitraum zwischen den Vertragsstaaten-

konferenzen, stattfinden sollte. Versuchsweise wird nun die zweite Wissenschaftskonferenz im Jahr 2012 im Rahmen einer CST-Sondersitzung stattfinden.

Streitthemen

Ein beachtlicher Teil der Verhandlungszeit wurde organisatorischen und institutionellen Fragen gewidmet. Ein Thema war der seit längerer Zeit schwelende und stark personalisierte Konflikt zwischen dem Exekutivsekretär des Sekretariats Luc Gnacadja und dem geschäftsführenden Direktor des GM Christian Mersmann. Während das in Bonn angesiedelte Sekretariat die Aufgabe hat, die Vertragsstaatenkonferenzen vorzubereiten und die Arbeit der Konventionsorgane zu unterstützen, soll der GM mit Sitz in Rom die Vertragsstaaten bei der Mobilisierung finanzieller Ressourcen für die Umsetzung der Konvention unterstützen. Eine unabhängige Evaluierung kam zu dem Schluss, dass der GM grundsätzlich gute Arbeit leiste, seine Zusammenarbeit mit dem Sekretariat aber stark verbesserungswürdig sei. Strittig war vor allem die Frage, ob der GM in das Sekretariat eingegliedert werden sollte oder nicht. Letztlich konnte diesbezüglich keine Einigung erzielt werden, die darauf hoffen lässt, dass sich die Zusammenarbeit in absehbarer Zeit verbessert. Vielmehr wird sich auch die nächste VSK mit diesem institutionellen Konflikt befassen müssen, was Beobachter als das denkbar schlechteste Ergebnis bewerteten.

Ein weiterer Diskussionspunkt hat seinen Ursprung in unterschiedlichen Auffassungen über die Regionalisierung der Konventionsumsetzung. Debattiert wurde – zum wiederholten Male – über die Frage nach der Notwendigkeit regionaler Organisationseinheiten des Sekretariats. Anders als bei der UN-Klimarahmenkonvention und dem UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt hat die UNCCD fünf regionale Anhänge mit spezifischen Richtlinien zur Umsetzung der Konventionsziele. Auf dieser Grundlage plädieren viele Entwicklungsländer für die Einführung regionaler Büros des Konventionssekretariats. Tatsächlich bestehen solche Regionalbüros bereits in Lateinamerika, Asien und Afrika. Sie werden jedoch von der VSK nicht anerkannt, sondern lediglich geduldet. Man einigte sich schließlich darauf, dass das Sekretariat jeweils höchstens eine(n) Mitarbei-

ter(in) zur Förderung regionaler Koordinierungsmechanismen abstellen kann. Der Schaffung eigenständiger dezentraler Büros wurde somit eine Absage erteilt.

Nicht zuletzt waren sich die Delegierten auch nicht über die Höhe des Haushalts des Konventionssekretariats einig. Er wurde schließlich moderat um 4,29 Prozent auf 16,3 Millionen Dollar (11,3 Millionen Euro) angehoben. Die Erhöhung fiel damit wesentlich geringer aus als von vielen Entwicklungsländern und vom Sekretariat gefordert. Das Sekretariat hatte eine Steigerung von 16 Prozent vorgeschlagen. Widerstand kam in erster Linie von den USA, Kanada und Japan, während die Europäische Union zu einer etwas stärkeren Anhebung bereit gewesen wäre. Ein Beschluss, säumige Beitragszahler zu sanktionieren, wurde von den USA zu Fall gebracht, die seit Jahren erhebliche Außenstände zu verantworten haben.

Fazit

Die 9. VSK war die erste Vertragsstaatenkonferenz seit dem Amtsantritt des neuen Exekutivsekretärs Gnacadja im Oktober 2007. Sein Bemühen um eine wirksamere und besser überprüfbare Umsetzung der Konvention ist in den vergangenen beiden Jahren deutlich sichtbar geworden. Allerdings werden diesen Anstrengungen durch die finanzielle Zurückhaltung der Geberstaaten enge Grenzen gesetzt. Die Frage, ob die UNCCD in Richtung einer globalen Konvention für die Verschlechterung von Böden weiterentwickelt werden soll, stand in Argentinien nicht auf der Tagesordnung. Allerdings könnte eine entsprechende Erweiterung der Reichweite der Konvention im Kontext der Bedeutung der weltweiten Verschlechterung der Böden für den Klimaschutz künftig zu einem wichtigen Thema werden. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre dies zu wünschen. Ob der politische Wille dazu ausreichen wird, bleibt abzuwarten. Die nächste VSK findet im Oktober 2011 im südkoreanischen Changwon statt.

Dokumente: United Nations Convention to Combat Desertification, Report of the Conference of the Parties on its Ninth Session, Held in Buenos Aires from 20 September to 2 October 2009, Addendum Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Ninth Session, UN Doc. ICCD/COP(9)/18/Add.1 v. 18.11.2009 (provisorische Angabe); Report of the First Scientific Conference, UN Doc. ICCD/COP(9)/CST/INF.2 v. 25.9.2009.