

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Flaute in Genf

HANS GÜNTER BRAUCH

Abrüstungskonferenz: 1997 praktisch vollständige Lähmung – Kein neues Arbeitsprogramm

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 23f. fort.)

Erstmals seit Ende des Ost-West-Konflikts konnte die Genfer *Abrüstungskonferenz (CD)* im Jahre 1997 weder in prozeduralen noch in inhaltlichen Fragen eine Einigung erzielen. Die Konferenz umfaßt inzwischen 61 Mitglieder (Zusammensetzung: VN 2/1998 S. 94; Jugoslawien ist allerdings weiterhin suspendiert). Eine weitere Erweiterung wird zwar von einigen Staaten angestrebt, doch wurde eine Entscheidung hierüber als verfrüht angesehen. Das Gremium trat auch 1997 zu drei Sitzungsperioden zusammen; sie dauerten vom 20. Januar bis zum 27. März, vom 12. Mai bis zum 27. Juni und vom 28. Juli bis zum 10. September. Die Arbeit erfolgte in 28 Plenarsitzungen und 31 informellen Treffen zur Tagesordnung, zum Arbeitsprogramm und zu Verfahrensfragen.

Die Präsidenten der CD bemühten sich vergeblich, Konsens über Arbeitsprogramm und Verhandlungsmechanismus zu erzielen. Immerhin konnten am 26. Juni vier Sonderkoordinatoren ernannt werden: John Campbell (Australien) für Fragen der Anti-Personen-Minen, Harald Kreid (Österreich) für das Thema Erweiterung der Mitgliedschaft, Mounir Zahran (Ägypten) für die Verbesserung des Arbeitsablaufs und Peter Naray (Ungarn) für die Überprüfung der Tagesordnung. Die Mandate liefen mit dem Abschluß der Tagungsrunde des Jahres 1997 aus, ohne daß es zu konkreten Ergebnissen gekommen wäre. Damit mißlang auch der Versuch Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, die CD zum Verhandlungsforum für das Verbot der Landminen zu machen. Die meisten Staaten zogen es vor, den Ausgang des Ottawa-Prozesses abzuwarten.

Aus dem traditionellen Arbeitsprogramm wurden sieben Themenkomplexe abgehandelt.

Beendigung des nuklearen Wettrüstens und nukleare Abrüstung: Ein neuer Ad-hoc-Ausschuß wurde hierzu nicht eingesetzt. Die deutsche Delegation schlug auf der Grundlage des Berichts des erstmals 1995 eingesetzten Sonderkoordinators die erneute Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zum Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Atomwaffen und andere Kernsprengkörper vor, was aber nicht konsensfähig war und vor allem am Widerstand Indiens scheiterte. Auch der von der (die blockfreien und neutralen Mitglieder der Konferenz

umfassenden) ›Gruppe der 21‹ unterbreitete Vorschlag zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens blieb erfolglos, ebenso ein Vorschlag, durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen erste Schritte zu einem universellen und rechtlich bindenden multilateralen Abkommen mit dem Ziel einer vollständigen Eliminierung aller Atomwaffen sowie zu einem Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen und andere Kernsprengkörper einzuleiten.

Verhütung von Atomkriegen: 1997 wurden weder neue Dokumente vorgelegt noch wurde ein Ad-hoc-Ausschuß eingesetzt. Dies traf auch für die Tagesordnungspunkte *Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum, Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten, neue Massenvernichtungswaffen, umfassendes Abrüstungsprogramm und Rüstungstransparenz* zu.

Der Sonderkoordinator für die Tagesordnung unterschied zwischen zwei Denkschulen: zum einen der Gruppe der Blockfreien, die einer nuklearen Abrüstung Vorrang geben wollten, und der Gruppe der vorwiegend westlichen Staaten, die sich für ein Gleichgewicht zwischen Fragen der konventionellen und nuklearen Abrüstung einsetzten und mit einem Verbot der Herstellung spaltbaren Materials und Verhandlungen über Landminen beginnen wollten.

Ungeachtet des Wunsches zur Verbesserung des Verhandlungsprozesses wollte die Mehrheit an der bisherigen Verfahrensweise (Konsensprinzip) festhalten. Ergebnis war, daß 1997 die USA einen Konsens zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zum Weltraum verhiinderten und sich der Westen insgesamt einem Ad-hoc-Ausschuß zur nuklearen Abrüstung widersetzte, während sich Mexiko, Algerien und China gegen einen Ad-hoc-Ausschuß zur Rüstungstransparenz aussprachen. Vor allem Indien sperrte sich gegenüber dem deutschen Vorschlag, einen Ad-hoc-Ausschuß für einen Stopp der Herstellung von spaltbarem Material einzusetzen.

Grund für den wenig erfreulichen Zustand der multilateralen Abrüstungsdiplomatie ist zweifellos die mangelnde Übereinstimmung der Mitglieder hinsichtlich der Rolle der CD und das mühsame Entscheidungsverfahren der Konferenz. Die Zukunft dieses wichtigsten multilateralen Abrüstungsforums schien Ende 1997 äußerst ungewiß. □

Aufwind in Ottawa

HANS GÜNTER BRAUCH

Anti-Personen-Minen: Übereinkommen unterzeichnet – Verifikationsexperten in Königswinter – Engagement der Zivilgesellschaft – Prominente Gegner

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 24f. fort.)

Das herausragende Ereignis des Jahres 1997 auf dem Gebiet der internationalen Abrüstungsdiplomatie war die Unterzeichnung des *Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personen-Minen und über deren Vernichtung* am 3./4. Dezember in der kanadischen Hauptstadt durch 121 Staaten. Seither liegt die neue Konvention bis zu ihrem Inkrafttreten am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf.

Nach dem Mißerfolg der ersten Überprüfungs-konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens über ›besonders grausame Waffen‹, die sich nicht auf ein umfassendes Verbot der sogenannten Schützenminen hatte einigen können, in Genf im Frühjahr 1996 hatten sich ab dem Herbst des gleichen Jahres, als in Ottawa auf Initiative des kanadischen Außenministers ein Treffen der an einem vollständigen Verbot dieser Art von Waffen interessierten Länder stattfand, die Bemühungen ganz auf den seither so genannten Ottawa-Prozeß verlagert.

I. Begonnen hatte es mit dem Treffen einer Kerngruppe der Staaten, die über den Ausgang der Konferenz in Genf enttäuscht waren, vom 3. bis 5. Oktober 1996 in Ottawa. Expertentreffen folgten, so in Wien im Februar 1997. Speziell der Frage eines geeigneten Verifikationsmechanismus wandten sich Sachverständige auf einer Zusammenkunft mit Teilnehmern aus 120 Ländern in Königswinter im April zu. Im Juni lud Belgien zu einem Folgetreffen zu der Veranstaltung von Ottawa ein, um die seither gemachten Fortschritte zu bewerten, einen formellen Verhandlungsprozeß einzuleiten und so schnell wie möglich die erforderlichen Unterstützung der Staaten zu erhalten. Die Vertreter von 97 Staaten unterzeichneten das Schlußkommuniqué und brachten damit ihre Unterstützung für ein weltweites umfassendes Verbot der Anti-Personen-Minen zum Ausdruck. Nur die Unterzeichnerstaaten sollten zur nächsten Verhandlungsrunde in Oslo zugelassen werden.

Diese fand vom 1. bis 18. September statt; 89 Staaten billigten einen Vertragsentwurf für ein weltweites Verbot von Anti-Personen-Minen. Große Produzenten und Anwender von Landminen wie etwa Ägypten, China, Indien, Irak, Iran, Israel, die beiden koreanischen Staaten, Kuba, Pakistan, Rußland und Syrien nahmen an der Konferenz nicht teil. Die Vereinigten Staaten versuchten vergeblich, einige Ausnahmeregelungen – so zugunsten des weiteren Einsatzes von Landminen in Korea und bei der Definition von Landminen – durchzusetzen. Die Mehrheit der vertretenen Staaten lehnte dies ab. Daraufhin stellten die USA ihre Mitwirkung ein; Präsident Clinton gab am 17. September 1997 bekannt, die USA würden den Vertrag nicht unterzeichnen. Am 18. September nahm die Osloer Konferenz den endgültigen Text eines Konventionsentwurfs an. Die entschiedene Position der Mehrheit der in Oslo beteiligten Staaten war nicht zuletzt der innovativen Kampagne

verschiedener Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu verdanken. NGOs waren es gewesen, die seit Anfang der neunziger Jahre bei der Schaffung eines öffentlichen Bewußtseins zur Frage der Anti-Personen-Minen eine zentrale Rolle gespielt hatten; am 10. Oktober 1997 wurde dieser Einsatz durch die Verleihung des Friedensnobelpreises an die Internationale Kampagne zum Verbot der Landminen (ICBL), einer Koalition von über 1000 NGOs, und ihre Vorsitzende Jody Williams geehrt.

Das in Oslo erarbeitete Vertragswerk lag dann Anfang Dezember in Ottawa vor; dort waren Vertreter von über 150 Staaten anwesend. Nicht unter den Unterzeichnern waren neben den Vereinigten Staaten auch die Nichtteilnehmer des Treffens von Oslo.

Das Übereinkommen sieht, seinem Titel entsprechend, das umfassende Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personen-Minen vor. Innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten des Vertragswerks müssen die Vertragsparteien alle Landminenvorräte vernichten, und innerhalb von zehn Jahren müssen sie alle verlegten Landminen von ihrem Territorium entfernen (wobei durch die Konferenz der Vertragsstaaten Fristverlängerungen eingeräumt werden können). Minenräumung und Fürsorge für die Opfer sollen Gegenstand internationaler Zusammenarbeit sein. Das Verifikationsregime soll so ausgestaltet werden, daß es auch glaubhaft ist; die Entsendung von Tatsachenermittlungsmissionen soll durch mit einfacher Mehrheit ergehenden Beschluß der Vertragsstaatenkonferenz erfolgen. Dem Generalsekretär der Vereinten Nationen wird eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Konvention zugewiesen, so im Bereich der Verifikation. Ein halbes Jahr nach ihrer Ratifikation durch die 40. Vertragspartei tritt die Konvention in Kraft.

II. Wenig konstruktiv haben sich somit drei der Staaten gezeigt, die als Ständige Mitglieder jenem Organ angehören, dem die Charta der Vereinten Nationen »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« zuweist.

Was das mächtigste dieser Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats angeht, so war die Regierung Clinton in dieser Frage zerstritten. Während das Außenministerium und die Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (ACDA) den Ottawa-Prozeß fördern wollten, forderte das Verteidigungsministerium, unterstützt vom Nationalen Sicherheitsrat, ein langsames Vorgehen. Am 15. Mai 1997 erklärte der Direktor der ACDA, John Holum, die USA lehnten den Minenvertrag ab. Am 12. Juni 1997 brachten Vertreter der US-Regierung bei Diskussionen in Ottawa ihre Bedenken vor. Am selben Tag billigten 57 Senatoren einen Gesetzentwurf, der den USA nach dem 1. Januar 2000 den Einsatz von Landminen untersagen sollte. Wenige Tage später forderten die Spitzen der Streitkräfte die Regierung auf, keinem völligen Verbot von Landminen zuzustimmen; in einem Schreiben an den Kongreß nannten sie als Hauptgründe, daß durch einen Verzicht auf Anti-Personen-Minen zwei Drittel der Panzerabwehrminen neutralisiert würden und daß das vorgesehene Verbot eine ganze Reihe von ande-

ren Waffensystemen mitbetreffe. Gleichzeitig hielten die Auseinandersetzungen in der Landminenfrage zwischen dem Außen- und Verteidigungsministerium an.

Am 18. August 1997 kündigten die USA ihre Teilnahme an der Konferenz von Oslo und damit am Ottawa-Prozeß an; eine erneute Wendung gab es dann, wie erwähnt, mit der Erklärung Präsident Clintons vom 17. September. Als er verkündete, daß die USA den Minenvertrag nicht unterzeichnen, teilte er zugleich mit, daß die USA bis 1999 ihre Landminen von ihrem Stützpunkt Guantanamo in Kuba entfernen, bis 2003 außerhalb Koreas keine Landminen mehr benutzen und bis zum Jahr 2006 die Landminen in Korea durch andere Waffen ersetzen wollen. Am 30. Oktober 1997 gab das Pentagon seinen Plan auf, Alternativen zu Anti-Personen-Minen zu entwickeln. Ende Oktober 1997 kündigte Außenministerin Madeleine Albright an, die Vereinigten Staaten würden 1998 ihre Ausgaben zur Minenräumung auf 77 Mill Dollar verdoppeln; knapp einen Monat später wiederholte Präsident Clinton die Aussage, den Vertrag von Ottawa nicht unterzeichnen zu wollen.

Die Forderung Norwegens, die Vereinigten Staaten sollten ihre Anti-Personen-Minen aus allen norwegischen Depots abziehen, löste eine diplomatische Verstimmung zwischen beiden Ländern aus, als das Pentagon drohte, die USA würden dann ihr gesamtes militärische Material zurückziehen (was auch zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem norwegischen Außen- und Verteidigungsministerium führte).

China und Rußland lehnen ebenfalls ein umfassendes Verbot der Anti-Personen-Minen ab. Frankreich hatte sich nach anfänglichem Zögern konstruktiv am Ottawa-Prozeß beteiligt. Großbritannien änderte nach dem Wahlsieg von Tony Blair seine Haltung und unterstützt seither den Ottawa-Prozeß; es kündigte an, bis zum Jahr 2005 alle Bestände an Anti-Personen-Minen vernichten zu wollen.

III. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen rief am 9. Dezember 1997 in ihrer Resolution 52/38A ausdrücklich zur Unterzeichnung des neuen Übereinkommens auf. Sie wurde ohne Gegenstimme mit 142 Ja bei 18 Enthaltungen angenommen; weitere 18 Staaten nahmen an der Abstimmung nicht teil. Stimmenthaltung übten unter anderem China, Kuba, Indien, Iran, Israel, Korea (Republik), Rußland, Syrien, die Türkei und die Vereinigten Staaten. Unter den UN-Mitgliedern, die die Nichtteilnahme an der Abstimmung für geraten hielten, waren Angola, Kambodscha, Korea (Demokratische Volksrepublik), Libyen und Vietnam. □

Unvornehme Zurückhaltung

HANS GÜNTER BRAUCH

Waffenregister: Räumung der NVA-Arsenale – Rüstungstransparenz weiterhin gering – Fortentwicklung des Registers umstritten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 27 fort.)

Nach dem bescheidenen Erfolg der ersten vier UN-Melderegister für bestimmte konventionelle Waffen wurde im Herbst 1997 das fünfte *Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen* für den Berichtszeitraum 1996 in New York vorgelegt (UN Doc. A/52/312 v. 28.8.1997 mit Addenda 1-4 sowie Corrigenda 1 und 2).

I. Bei den erfaßten sieben Waffenkategorien handelt es sich um Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber, Kriegsschiffe und Raketen sowie Raketenstartsysteme. Bis Ende 1997 hatten insgesamt 90 Staaten Angaben über ihre Rüstungstransfers im Kalenderjahr 1996 gemacht.

Bei den Exporteuren standen wiederum die Vereinigten Staaten an der Spitze. Die gemeldeten Ausfuhren Deutschlands wiesen im Vergleich zum Vorjahr einen deutlichen Rückgang auf. Es handelte sich wiederum im wesentlichen um die Abgabe gebrauchten Materials der Bundeswehr beziehungsweise der Nationalen Volksarmee (NVA); nach Auskunft der Bundesregierung ist nunmehr der Export »von Überschußmaterial der ehemaligen NVA weitestgehend abgewickelt«.

II. Praktisch gleichzeitig mit dem fünften Register war in Erfüllung eines Auftrags der UN-Generalversammlung der Bericht einer Gruppe von Regierungssachverständigen zur Fortführung des Waffenregisters vom Generalsekretär veröffentlicht worden (A/52/316 v. 29.8.1997). Dort ist festgehalten, daß seit 1992 alljährlich mehr als 90 Staaten über ihre Transfers in den sieben Waffenkategorien berichtet haben. Während 1995 fast alle Staaten der »Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten« (26 der 27 westlichen Industrieländer) und die meisten osteuropäischen Staaten (16 von 21 Staaten) Berichte vorlegten, war im gleichen Jahr die Beteiligung in Asien (27 von 48 Staaten), Afrika (9 von 53 Staaten) sowie in Lateinamerika und der Karibik (14 von 33 Staaten) noch sehr gering. 1994 meldeten 22 Staaten Rüstungsexporte und 42 Staaten Rüstungsimporte. 1995 machten 27 Staaten Angaben zu ihren nationalen Beständen, 19 Staaten berichteten über ihre Beschaffung aus nationaler Rüstungsproduktion und 14 Staaten äußerten sich zu ihrer Rüstungspolitik. Der Bericht bestätigt die Rolle des Waffenregisters als einer vertrauensbildenden Maßnahme mit dem Ziel, die Sicherheitsbeziehungen zwischen Staaten zu verbessern.

Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des Waffenregisters erörterte die Expertengruppe zwar mehrere Möglichkeiten einer Anpassung der Waffenkategorien, konnte sich jedoch auf keinen der Vorschläge einigen. Die Sachverständigen bestätigten auch das Ziel, das Waffenregister durch Angaben über militärische Bestände und eigene Beschaffungen zu erweitern. Es wurden aber keine neuen Kategorien konventioneller Waffen zur Aufnahme in das Waffenregister vorgeschlagen. Auf eine Aufnahme von Massenvernichtungswaffen in die Liste konnte sich die Expertengruppe ebenfalls nicht einigen.

Der Bericht brachte seine Besorgnis über die unterschiedliche regionale Umsetzung des