

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Abrüstungskonferenz: Tagungen 2009

- Endlich Arbeitsprogramm verabschiedet
- Dennoch keine substanziellen Fortschritte
- Weiterhin Uneinigkeit über FMCT

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Abrüstungskonferenz, Tagungen 2007 und 2008, VN, 6/2008, S. 269f., fort.)

Im Mai 2009 konnte die **Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen (Conference on Disarmament – CD)** mit der Einigung auf ein Arbeitsprogramm einen Erfolg verzeichnen, um nur kurz danach wieder in die mittlerweile 13 Jahre andauernde Selbstblockade zu verfallen. So wurden im Jahr 2009 auf den 45 formellen und 20 informellen Plenarsitzungen keine substanziellen Fortschritte erzielt. Während der ersten Sitzungsperiode (19.1.–27.3.) konnten sich die 65 Mitgliedstaaten zwar wie in den vergangenen Jahren auf eine Tagesordnung, nicht jedoch auf das zur Aufnahme von Verhandlungen notwendige Arbeitsprogramm einigen. Erst im Verlauf der zweiten Sitzungsperiode (18.5.–3.7.) gelang es dem algerischen Botschafter Idriss Jazairy, der turnusgemäß den Vorsitz der CD innehatte, ein Arbeitsprogramm vorzulegen, dem alle Mitgliedstaaten zustimmen konnten. Mit der Annahme des Programms am 29. Mai schien die jahrelange Blockade endlich beendet und der Weg frei für die Aufnahme von konkreten Rüstungskontrollverhandlungen.

Konkret sah das Arbeitsprogramm die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Verhandlung eines Vertrags über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen oder andere Kernsprengkörper (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT) vor. Grundlage der Verhandlungen

gen sollte das Shannon-Mandat der CD aus dem Jahr 1995 bilden, das den Abschluss eines nichtdiskriminierenden, multilateralen, international und effizient verifizierbaren Abkommens als Ziel definierte. Möglich geworden war die Einigung durch einen Schwenk der USA. Die Regierung des neu gewählten Präsidenten Barack Obama unterstützt im Gegensatz zur Vorgängerregierung nun wieder einen verifizierbaren FMCT.

Das Arbeitsprogramm sah ferner die Einrichtung drei weiterer Arbeitsgruppen vor, in denen praktische Schritte zur nuklearen Abrüstung, Maßnahmen zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltall sowie negative Sicherheitsgarantien beraten werden sollten. Zudem einigten sich die Staatenvertreter auf die Ernennung von Koordinatoren (Special Coordinators), um Diskussionen zu Themen wie neuartige Massenvernichtungswaffen, ein umfassendes Abrüstungsprogramm und Transparenzmaßnahmen in die Wege zu leiten. Die Geschäftsordnung der Konferenz sieht vor, dass Arbeitsgruppen substanzielle Einigungen erarbeiten, während Koordinatoren dies nicht tun.

Unmittelbar nach der Annahme des Arbeitsprogramms wurden jedoch Differenzen über dessen Ausgestaltung deutlich. Die sechs Konferenz-Vorsitzenden im Jahr 2009 legten verschiedene Vorschläge zur Umsetzung des Arbeitsprogramms vor, die allerdings auf Kritik der Vertreter Chinas, Irans und Pakistans stießen. Vor dem Ende der zweiten Sitzungsperiode konnte keine Einigung über die Ernennung der Koordinatoren und der Vorsitzenden der Arbeitsgruppen sowie einen Zeitplan für die Aufnahme von Verhandlungen und Gesprächen in der CD erzielt werden.

Auch in der dritten und letzten Sitzungsperiode (3.8.–18.9.) dauerte die Blockade an. Pakistan bestand unter anderem weiterhin darauf, dass alle Arbeitsgruppen gleichwertig behandelt und somit Verhandlungen über alle vier im Arbeitsprogramm genannten Themen aufgenommen werden. Der pakistanische Botschafter begründete diese Forderung unter anderem mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Staaten und mit den Sicherheitsinteressen seines Landes. Er implizierte, dass

ein FMCT nicht gleichermaßen im Interesse aller Staaten läge.

Tatsächlich bestehen hinsichtlich der Reichweite und des Zwecks eines Vertrags über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material erhebliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten. Während die Atomwaffenstaaten generell einer Einbeziehung vorhandener Bestände waffenfähigen Spaltmaterials (hochangereichertes Uran und Plutonium) skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen, befürworten viele Nichtatomwaffenstaaten einen breiten Ansatz, der auch die Kontrolle und Abrüstung bestehender Kernwaffenmaterialien zum Ziel hätte. Pakistan besteht im Hinblick auf die vermeintlich größeren indischen Vorräte an Kernwaffenmaterial darauf, dass ein FMCT auch vorhandene Bestände erfasst. Indien lehnt aus dem gleichen Grund eine Einbeziehung vorhandener Kernwaffenmaterialien ab.

Die vom Nichtverbreitungsvertrag (NVV) anerkannten Atomwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA haben bereits ein Moratorium für die Herstellung waffenfähiger Spaltstoffe verkündet. Es wird vermutet, dass China die Produktion ebenfalls eingestellt hat. Demgegenüber bauen die außerhalb des NVV stehenden Atomwaffenstaaten Indien, Nordkorea und Pakistan ihre Bestände weiter aus. Unklar ist die Position Israels, das ebenfalls dem NVV nicht angehört und über Atomwaffen verfügt. Am 31. August schließlich beendete der österreichische Botschafter als amtierender Präsident der Konferenz alle Versuche, im Jahr 2009 eine Einigung zur Umsetzung des Arbeitsprogramms zu erreichen.

Am 17. September überwies die CD den Bericht über ihre Aktivitäten des laufenden Jahres, der nur den fortdauernden Stillstand in der Konferenz zur Kenntnis nehmen konnte, an die Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Ein kleiner Fortschritt war im Berichtszeitraum bei der Reform der Arbeitsweise der CD zu verzeichnen. Am 28. Mai durften erstmalig nichtstaatliche Organisationen in einer informellen Sitzung Stellungnahmen abgeben.

Im Jahr 2010 muss die Abrüstungskonferenz versuchen, auf der Grundlage des

zumindest kurzzeitig vorhandenen Konsenses über Verfahrensfragen eine Aufnahme von Verhandlungen über den FMCT zu erreichen. Eine solche Einigung wäre ein wichtiges Signal für die im Mai 2010 stattfindende NVV-Überprüfungskonferenz. Die NVV-Staaten hatten auf der Überprüfungskonferenz im Jahr 2000 dem Abschluss eines FMCT hohe Priorität beigemessen. Sollte eine Einigung auf die Aufnahme von Verhandlungen im Jahr 2010 nicht gelingen, dürfte die Frage in den Vordergrund rücken, ob es möglich und sinnvoll ist, Verhandlungen über einen FMCT außerhalb der CD aufzunehmen. Dann hätte sich das weltweit einzige multilaterale Abrüstungsforum weiter marginalisiert.

**Bericht:** Report of the Conference on Disarmament, 2009 Session, General Assembly, Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 27, New York 2009, UN Doc. A/64/27.

## Anti-Personen-Minen:

### 2. Überprüfungskonferenz der Ottawa-Konvention 2009

- Myanmar und Russland setzen weiterhin Minen ein
- 2,2 Millionen Anti-Personen-Minen vernichtet
- Erklärung von Cartagena verabschiedet

Thomas Küchenmeister

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Nairobi-Gipfel für eine minenfreie Welt, VN, 2/2005, S. 62f., fort.)

Wie bereits auf der ersten **Überprüfungskonferenz des Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personen-Minen und über deren Vernichtung** (kurz: **Ottawa-Konvention**) im Jahr 2004 in Nairobi wurde auch auf der 2. Überprüfungskonferenz an dem ambitionierten Ziel einer ›Welt, frei von Minen und ohne neue Opfer‹ festgehalten. Mehr als 1000 Vertreter aus über 127 der nunmehr 156 Vertragsstaaten nahmen an der Konferenz vom 30. November bis 4. Dezember 2009 in Cartagena (Kolumbien) teil. Die Konvention wurde am 2. Dezember 1997 im kanadischen Ottawa verabschiedet und trat am 1. März 1999

in Kraft. Sie hat dazu beigetragen, dass sich die humanitäre Situation der Minenopfer verbessert hat: Viele Millionen Menschen wurden vor den Gefahren der explosiven Kriegshinterlassenschaften im Rahmen spezieller Programme gewarnt, und es konnten bislang über 60 Millionen Minen und Blindgänger zerstört beziehungsweise geräumt werden. Dennoch stehen die Vertragsstaaten immer noch vor großen Herausforderungen, da viele Staaten mit großen Minenbeständen noch nicht dem Vertrag beigetreten sind sowie Minenräumprogramme und eine verbesserte Opferhilfe nach wie vor notwendig sind.

Erstmals waren bei der Überprüfungskonferenz, die alle fünf Jahre stattfindet, auch Beobachterdelegationen aus 20 Nichtvertragsstaaten anwesend, darunter die USA, Indien und China. Kurz vor Konferenzbeginn hatte ein Sprecher des amerikanischen Außenministeriums erklärt, seine Regierung könne aufgrund von Sicherheitsverpflichtungen gegenüber Verbündeten die Ottawa-Konvention nicht unterzeichnen. Auf der Konferenz kündigten die USA immerhin eine Überprüfung ihrer Landminenpolitik an und verpflichteten sich, auch weiterhin eine führende Rolle bei der Finanzierung von Minenräumprogrammen einzunehmen. Auch Indien und China gaben keinerlei Anzeichen für einen baldigen Beitritt zur Konvention. Indien erklärte aber, dass die indische Armee derzeit keine Anti-Personen-Minen einsetzen würde. China betonte die Kooperationsbereitschaft mit den Vertragsstaaten und internationalen Organisationen.

Die norwegische Konferenzvorsitzende hob in Bezug auf die universelle Ratifizierung der Konvention zu Beginn der Konferenz positiv hervor, dass die Konvention auch das Verhalten von Nichtvertragsstaaten beeinflusse und sie mittlerweile eine allgemein anerkannte Norm sei. Diese stehe dafür, dass moderne Staaten Anti-Personen-Minen nicht einsetzen.

Jenseits dieses allgemeinen Trends konnte die Konferenz bei der Umsetzung der Konvention in einigen Bereichen Erfolge feststellen: So haben mindestens 38 ehemalige Herstellerstaaten von Anti-Personen-Minen die Produktion mittlerweile eingestellt. Daher ist heute wahrscheinlich von nur noch 13 Herstellerstaaten auszugehen. Im Jahr 2008 gehörten Indien, Myanmar und Pakistan dazu.

Ein weiterer Erfolg ist der stark rückläufige Einsatz von Anti-Personen-Minen. Während beim Inkrafttreten der Konvention im Jahr 1999 etwa 15 Staaten solche Minen verwendeten, waren es im Jahr 2009 nur noch zwei: Myanmar und Russland. Derzeit werden Anti-Personen-Minen hauptsächlich durch nichtstaatliche Akteure, etwa Guerilla-Gruppen, eingesetzt. Doch auch dieser Einsatz ist rückläufig; 59 dieser Gruppen aus 13 Ländern haben sich in den letzten zehn Jahren freiwillig dazu verpflichtet, keine Anti-Personen-Minen mehr zu verwenden.

Trotzdem sind die Lagerbestände immer noch als hoch einzuschätzen: Schätzungen zufolge lagern Nichtvertragsstaaten gegenwärtig rund 160 Millionen Anti-Personen-Minen, wobei China mit vermutlich 110 Millionen und Russland mit 24,5 Millionen über die größten Bestände verfügen, gefolgt von den USA (10,4 Millionen) und Indien mit etwa fünf Millionen.\* Auf scharfe Kritik stieß während der Konferenz der Vertragsbruch Belarus, Griechenlands und der Türkei, die ihre vierjährige Vernichtungsfrist für Minen nicht eingehalten haben. Allein die Türkei lagerte Ende 2008 noch über 1,7 Millionen Minen, wobei weit über 500 000 davon aus Deutschland stammen. Deutschland hat bereits am 23. Juli 1998 die Konvention ratifiziert und fristgerecht alle Bestände an Anti-Personen-Minen zerstört. Anti-Fahrzeug-Minen mit ›personensensitiven‹ Aufhebesperren befinden sich allerdings immer noch in den Beständen der Bundeswehr. Deutschland unterstützt auch die Minen- und Kampfmittelräumung, insbesondere dort, wo Minen und Blindgänger ein drängendes humanitäres Problem darstellen.

Seit 1999 wurde eine Fläche von 3300 Quadratkilometern geräumt, wobei mehr als 2,2 Millionen Anti-Personen-Minen, 250 000 Anti-Fahrzeug-Minen und 17 Millionen Blindgänger zerstört wurden, was auf eine erfolgreiche Umsetzung der Konvention hindeutet. Vier Staaten (Albanien, Griechenland, Ruanda und Sambia) erklärten auf der Konferenz, dass sie fristgerecht ihre verminten Gebiete geräumt haben. 15 Staaten (Bosnien-Herzegowina, Dänemark, Ecuador, Großbritannien, Je-

\* Internationale Kampagne zum Verbot von Anti-Personen-Minen (ICBL), Landmine Monitor 2009.