

Abrüstungskonferenz:**Tagungen 2010**

- Erneut kein Arbeitsprogramm verabschiedet
- Treffen auf hoher Ebene diskutiert über Zukunft der Abrüstungsverhandlungen

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, Abrüstungskonferenz, Tagungen 2009, VN, 1/2010, S. 27f., fort.)

Auch im Jahr 2010 gelang der Genfer **Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)** nicht der Einstieg in konkrete Abrüstungsverhandlungen. Damit bleibt die Konferenz auch im 14. Jahr in Folge paralytisch. Zwar einigten sich die 65 Mitgliedstaaten der CD zu Beginn der ersten Tagungsperiode (18.1.–26.3.) auf eine Tagungsordnung und der belarussische Botschafter Mikhail Khostov legte als Vorsitzender am 9. März auch einen Vorschlag für ein Arbeitsprogramm vor. Aber auch in den beiden folgenden Tagungsperioden (31.5.–16.7. und 9.8.–24.9.2010) kam der für eine Aufnahme von konkreten Verhandlungen notwendige Konsens über das Arbeitsprogramm nicht zustande. Die insgesamt 35 formellen und 34 informellen Plenarsitzungen der Abrüstungskonferenz des Jahres 2010 blieben ohne substanzielles Ergebnis.

Noch im Mai 2009 hatte die Annahme eines Arbeitsprogramms, das unter anderem die Aufnahme von Verhandlungen über einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT) vorsah, kurzfristig Optimismus aufkommen lassen. Dieser schien ein Jahr später vollständig verflogen. Im Laufe der Tagungen wurde erneut deutlich, dass nicht nur Differenzen über die richtige Gewichtung bei der Behandlung verschiedener Themen einer Aufnahme von konkreten Abrüstungsverhandlungen entgegenstehen (neben dem FMCT sind dies: praktische Schritte zur nuklearen Abrüstung, Maßnahmen zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum, negative Sicherheitsgarantien, neuartige Massenvernichtungswaffen, ein umfassendes Abrüstungsprogramm und Transparenzmaßnahmen), sondern bedeutende sicherheitspolitische Interessengegensätze.

Während vor allem blockfreie Staaten der ›Gruppe der 21‹ Probleme bei der nuklearen Abrüstung zur Sprache brachten, drängten westliche Staaten auf die Aufnahme von Verhandlungen über einen FMCT. Insbesondere Pakistan bekräftigte sein Veto gegen die Aufnahme von FMCT-Verhandlungen. Am 18. Februar erklärte der pakistanische Botschafter, dass sein Land keinen Vertrag akzeptieren könne, der »die vorhandenen Asymmetrien oder Ungleichheiten vorhandener Bestände spaltbarer Materialien zwischen Pakistan und seinem Nachbarn festbeschreibt.« Die Aufhebung von Nuklearsanktionen gegen Indien durch die Gruppe der nuklearen Lieferländer 2008 habe dazu geführt, dass Pakistan eine Einschränkung seiner Produktionskapazitäten für Waffenmaterial nicht hinnehmen könne, solange Indiens Vorräte nicht ebenfalls zum Vertragsgegenstand würden, so der Botschafter. Pakistan schlug gleich auf der ersten Sitzung im Jahr 2010 eine Erweiterung der Tagesordnung um die Themen regionale konventionelle Rüstungskontrolle und Kontrolle von Raketenpotenzialen vor. Dies wurde von einigen CD-Mitgliedstaaten als Versuch gewertet, die Diskussionen über das Arbeitsprogramm zusätzlich zu verkomplizieren.

Da es nicht gelang, in konkrete Verhandlungen einzusteigen, beschäftigte sich die Abrüstungskonferenz erneut mit den Ursachen und Folgen der eigenen Untätigkeit sowie mit teils kleinlichen und abstrakten Scharmützeln über die Auslegung der Geschäftsordnung. Bezeichnender Höhepunkt war die wochenlange Diskussion über die Frage, ob die Beratungen in der Konferenz über das bevorstehende Treffen auf hoher Ebene zur Neubelebung der CD in formellen oder informellen Sitzungen stattfinden sollten und welche Art von Empfehlungen die Konferenz für dieses Treffen aussprechen sollte.

Im Mai 2010 hatten die Vertragsstaaten des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) auf der Überprüfungskonferenz des Vertrags den UN-Generalsekretär aufgefordert, zu einem Treffen über die »Neubelebung der Arbeit der Abrüstungskonferenz und Fortschritte beimultilateralen Abrüstungsverhandlungen« einzuladen.

Zur Eröffnung des Treffens auf hoher Ebene am 24. September 2010 appellierte Ban Ki-moon an die CD-Mitgliedstaaten,

mehr Flexibilität zu zeigen. »Es gibt keinen guten Grund für Stillstand,« sagte er unter Hinweis auf die positive Abrüstungsdynamik der letzten zwei Jahre. Diese sei unter anderem durch die Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution 1887 zur nuklearen Abrüstung im September 2009, den Gipfel zur nuklearen Sicherheit im April 2010 sowie die erfolgreiche NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2010 deutlich geworden.

Auf dem fünfstündigen Treffen, das am Rande der UN-Generalversammlung stattfand und für alle UN-Mitgliedstaaten offen war, unterstützten viele der 68 Redner (darunter 37 Außenminister) diesen Appell. Zehn Staaten (Australien, Irland, Japan, Kanada, Mexiko, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Uruguay und die USA) ließen erkennen, dass sie bereit wären, der CD eine Frist zu setzen, und die meisten dieser Staaten bezeichneten 2011 als das Jahr der Entscheidung. Sollte dann erneut die Aufnahme konkreter Verhandlungen nicht gelingen, wäre man bereit, die Aufnahme solcher Verhandlungen auch in einem anderen Gremium zu unterstützen, so die implizite oder explizite Drohung. Gary Samore, der Koordinator der amerikanischen Regierung für Rüstungskontrolle und Massenvernichtungswaffen sagte, der FMCT sei »zu wichtig«, als dass die Blockade in der CD und die »Interessen eines Staates« das Tempo bei der Abrüstung bestimmen dürften. Österreich und Uruguay forderten sogar, dass die UN-Generalversammlung die Aufgaben der CD übernehmen solle, bis diese wieder funktionstüchtig sei.

Acht Delegationen (aus Algerien, Argentinien, Brasilien, China, Indien, Iran, Russland und der Türkei) meinten hingegen, die Abrüstungskonferenz solle der einzige Ort bleiben, an dem multilaterale Abrüstung verhandelt wird. Vor allem Vertreter aus den Reihen der blockfreien Staaten lehnten eine Schwächung der CD durch die Aufnahme paralleler Verhandlungen ab. Viele Teilnehmer nahmen das Treffen zum Anlass, eine grundlegende Überarbeitung der UN-Abrüstungsmaschinerie zu fordern. Dabei wurde auch das Konsensprinzip thematisiert, eine Mehrzahl der Staaten plädierte allerdings für dessen Beibehaltung.

Ban Ki-moon regte als Vorsitzender des Treffens in seinem Abschlussbericht an, die UN-Generalversammlung möge Folge-

beratungen über das Funktionieren der CD in Erwägung ziehen. Er kündigte zudem an, seinen Beirat für Abrüstungsfragen mit einer Überprüfung der multilateralen Abrüstungsmaschinerie unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit der CD zu beauftragen. Der Beirat solle auch prüfen, ob die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten, die über die Funktionsweise der CD beraten solle, sinnvoll wäre. Ob dieser Vorschlag ausreicht, um die politischen Hürden für eine Aufnahme von Abrüstungsverhandlungen zu überwinden, darf bezweifelt werden.

Bericht: Report of the Conference on Disarmament, 2010 Session, General Assembly, Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 27, New York 2010, UN Doc. A/65/27.

Hochrangiges Treffen: High-Level Meeting on Revitalizing the Work of the Conference on Disarmament and Taking Forward Multilateral Disarmament Negotiations, 24 September 2010, New York, Chair's Summary, UN Doc. A/65/496 v. 14.10.2010.

Rechtsfragen

IGH:

Gutachten zur Unabhängigkeit Kosovos

- Unabhängigkeitserklärung verletzt nicht das allgemeine Völkerrecht
- Völkerrecht macht nur vage Vorgaben für Unabhängigkeitsprozesse

Christian J. Tams · Antonios Tzanakopoulos

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Tams über die Tätigkeit des IGH 2009, VN, 4/2010, S. 183f., fort.)

Am 17. Februar 2008 erklärte die Versammlung Kosovos den neuen Staat Kosovo einseitig für unabhängig. Die Staaten der internationalen Gemeinschaft reagierten auf diese Erklärung uneinheitlich: Die USA, die Türkei, Deutschland und andere haben Kosovo zügig als unabhängigen Staat anerkannt. Andere Staaten, wie Russland, China, Griechenland oder Zypern, lehnten dies ab, nicht zuletzt weil ihrer An-

sicht nach die Unabhängigkeitserklärung nicht dem Völkerrecht entsprochen habe. Wiederum andere Staaten hielten sich bedeckt. In der Folgezeit traten Kosovo und Serbien in einen regelrechten diplomatischen ›Wettbewerb‹ ein: der einen Seite ging es dabei um eine möglichst breite Anerkennung als Staat, der anderen um eine möglichst breite Ablehnung der Unabhängigkeitserklärung. Das Gutachten des **Internationalen Gerichtshofs (IGH)** zu dieser Frage vom 22. Juli 2010 muss als Teil dieses diplomatischen Ringens verstanden werden.

Die Gutachtenanfrage

Dabei konnte Serbien zunächst durchaus einen Teilerfolg verbuchen und die erste Runde des Ringens für sich entscheiden. Denn in Resolution 63/3 vom 8. Oktober 2008 beschloss die UN-Generalversammlung, zur Frage der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung ein Rechtsgutachten des IGH einzuholen. Den Resolutionsentwurf hatte Serbien eingebracht, um die Unabhängigkeitserklärung einer völkerrechtlichen Überprüfung zu unterziehen, und sicher auch, um weitere Staaten zumindest für die Dauer des Verfahrens von der Anerkennung Kosovos abzuhalten. Die Gutachtenanfrage schien dazu in der Tat ein geeignetes Mittel: Sie erlaubte es Serbien, sich als Anwalt des Völkerrechts zu gerieren, war aber weniger konfrontativ als eine – offenbar auch erwogene – direkte Klage gegen anerkennende Staaten.

Die rechtliche Grundlage für IGH-Gutachten findet sich in Artikel 96 der UN-Charta. Antragsberechtigt sind Generalversammlung und Sicherheitsrat, dazu Sonderorgane im Rahmen ›ihrer‹ Kompetenzbereiche; Antragsgegenstand kann jede Rechtsfrage sein. Ob der IGH die Frage beantwortet, steht in seinem Ermessen; doch wird er nur im Extremfall eine Antwort ganz verweigern. Das Gutachten des Gerichtshofs soll – so die Theorie – dem antragstellenden Organ bei der Ausübung seiner Kompetenzen behilflich sein. Anders als seine Urteile in zwischenstaatlichen Verfahren sind Gutachten des IGH – das wird schon aus der Bezeichnung deutlich – rechtlich nicht bindend. Dennoch kommt ihnen große Bedeutung zu, da sie die Rechtsauffassung des höchsten internationalen Gerichts wiedergeben und somit Staaten, die anderer Ansicht sind, zumindest unter Rechtfertigungsdruck setzen.

In der Praxis ist es daher auch durchaus nicht untypisch, Gutachtenanfragen zu stellen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einer zwischenstaatlichen Rechtsstreitigkeit stehen – etwa weil der Gerichtshof für das Streitverfahren nicht zuständig ist oder eine zwischenstaatliche Klage zu konfrontativ wäre. Das Kosovo-Gutachten ist das jüngste Beispiel derartiger verkappter ›Streit-Gutachten‹ und steht in der Tradition früherer Verfahren zum Status Namibias oder der Westsahara beziehungsweise der Rechtmäßigkeit der israelischen Sperrmauer.

Im Unterschied zum zwischenstaatlichen Streitverfahren, das als (typischerweise bilaterale) Auseinandersetzung zwischen den Streitparteien ausgerichtet ist, bietet das Gutachtenverfahren allen UN-Mitgliedstaaten sowie sonstigen Betroffenen (diesen allerdings nur nach Einladung) Gelegenheit zur Stellungnahme. Die große Bedeutung des ›Problems Kosovo‹ lässt sich daran ablesen, dass sich 36 Staaten (weit mehr als üblich) am Gutachtenverfahren beteiligten. Zudem lud der Gerichtshof – den Charakter des Gutachtens als verkappten Rechtsstreit anerkennend – auch die Autoren der Unabhängigkeitserklärung ein, eine Stellungnahme abzugeben. Faktisch bildete sich während des Verfahrens zwei Gruppen heraus: auf der einen Seite Serbien samt Unterstützern (Zypern, Russland, Spanien); auf der anderen Seite Kosovo und die maßgeblichen Vertreter der ›Anerkennungs-Fraktion‹ (Großbritannien, die Vereinigten Staaten und Deutschland).

Das Gutachten

Die Fülle der dem IGH vorgetragenen Argumente hatte kein umfassendes Gutachten zur Folge. Ganz im Gegenteil: Trotz der Bedeutung der Fragestellung beschränkte sich der IGH auf das Wesentliche und tat alles, um ein denkbar ›schmales‹ Gutachten abgeben zu können. Dabei muss zunächst festgehalten werden, dass er immerhin eine Antwort gab: Zwar betonten einige der Richter, für die Verwaltung und den Status Kosovos sei in erster Linie der Sicherheitsrat zuständig, nicht die Generalversammlung, weswegen der IGH die Anfrage nicht beantworten solle. Dafür sprach auch, dass das Gutachten Rechtsfragen betraf, die eng mit bindenden Sicherheitsratsresolutionen zusammenhängen. Dennoch hob der IGH die