

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Kein Arbeitsprogramm

HANS GÜNTER BRAUCH

Abrüstungskonferenz: Unveränderte Blockade – USA im Zeichen des Kampfes gegen den Terrorismus – Deutschland für FMCT und PAROS – Chinas Idealvorstellungen – Vorschläge der Sonderkoordinatoren

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Anhaltende Blockade, VN 2/2002 S. 67, fort.)

Von 1997 bis 2001 herrschte Flaute bei der *Abrüstungskonferenz (CD)*; sie hielt auch im folgenden Jahr an. Das Gremium (Zusammensetzung: S. 32 dieser Ausgabe) trat im Jahre 2002 in Genf wieder zu drei Sitzungsperioden zusammen; sie dauerten vom 21. Januar bis zum 29. März, vom 13. Mai bis zum 28. Juni und vom 29. Juli bis zum 13. September. Dabei lösten sich Ägypten, Äthiopien, Finnland, Deutschland und Ungarn in der Präsidentschaft ab. Bereits im vierten aufeinanderfolgenden Jahr konnte sich die CD nicht auf ein Arbeitsprogramm einigen.

I. Schon in der ersten Plenarsitzung betonte der Vertreter der Vereinigten Staaten, der für Rüstungskontrolle und internationale Sicherheit zuständige Vizeaußenminister John Bolton, daß der Kampf gegen den Terrorismus die wichtigste Aufgabe auf dem Gebiet der internationalen Sicherheit sei. Nordkorea und Irak müßten ihre Verletzungen des Nichtverbreitungsvertrags einstellen. Warnend sagte Bolton, wenn die CD weiter festgefahren bleibe, werde sie jegliche Glaubwürdigkeit verlieren. Die Vertreter der Demokratischen Volksrepublik Korea und Iraks wiesen Boltons Vorwürfe gegen ihre Länder erwartungsgemäß zurück.

Die in der Tradition der Nichtpaktgebundenen stehende »Gruppe der 21« rief zu einer Überwindung der anhaltenden Blockierung und zur Annahme eines Arbeitsprogramms auf. Wie im Vorjahr wurden drei Sonderkoordinatoren eingesetzt: zur Überprüfung der Tagesordnung, zur Ausweitung der Mitgliedschaft und zur Verbesserung der Arbeitsmethoden der CD.

Der deutsche Vertreter Volker Heinsberg erklärte, die Bundesregierung unterstütze alle Bemühungen, multilaterale Instrumente für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtweiterverbreitung fortzuentwickeln, damit sie an eine sich verändernde Sicherheitslage angepaßt werden können. Die nukleare Abrüstung müsse vorangetrieben werden, und die Verhandlungen über einen Vertrag zur Beendigung der Herstellung spaltbaren Materials (Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT) seien bald aufzunehmen. Deutschland messe der Errichtung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Verhinderung eines Rüstungswett-

laufs im Weltraum (PAROS), negativen Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten sowie dem Verbot der Landminen und einer höheren Transparenz der Rüstungen große Bedeutung bei.

Doch ging die erste Sitzungsperiode ohne eine Einigung über das Arbeitsprogramm zu Ende. Die Kluft zwischen den Positionen der USA und Chinas zu einem Verbot spaltbaren Materials und zu PAROS konnte nicht überwunden werden. Die Forderungen der Blockfreien zu negativen Sicherheitsgarantien blieben von den Kernwaffenstaaten unbeantwortet.

II. Der Versuch der (in monatlichem Turnus entsprechend der alphabetischen Reihenfolge im Englischen wechselnden) CD-Präsidenten der zweiten Verhandlungsphase, zur Einrichtung von vier Arbeitsgruppen – zur nuklearen Abrüstung, zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum, zu negativen Sicherheitsgarantien und zu spaltbarem Material – zu gelangen, blieb erfolglos. Auch über ein Arbeitsprogramm konnte wiederum keine Einigung erzielt werden.

Der deutsche CD-Präsident Heinsberg schlug vor, zu den vier Themenkomplexen die radiologischen Waffen hinzuzufügen, um rechtzeitig auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Ein gemeinsames Arbeitspapier von Rußland und China zu PAROS stieß bei den Vereinigten Staaten auf Ablehnung.

III. Auch in der dritten Verhandlungsrunde im Spätsommer konnte kein Durchbruch erzielt werden. Hans-Joachim Daerr, Beauftragter der Bundesregierung für Abrüstung und Rüstungskontrolle, erklärte, daß wegen des Zusammenhangs zwischen dem Terrorismus und der Nichtweitergabe von Massenvernichtungswaffen die Rüstungskontrolle an die neuen Rahmenbedingungen angepaßt werden müsse. Deutschland zeigte sich auch an einem multilateralen Instrument zur Begrenzung der Weitergabe von Raketen interessiert.

Chinas Vertreter Hu Xiaodi forderte ein neues Sicherheitskonzept auf der Grundlage wechselseitigen Vertrauens und Nutzens, der Gleichheit und der Koordination durch Dialog, der Streitbeilegung durch Verhandlungen sowie von Sicherheit durch Zusammenarbeit. Der neue globale strategische Rahmen, so das geradezu idealistische Konzept, solle für alle Länder auf der gemeinsamen Sicherheit gründen, die sich auf folgende unverzichtbare Kernelemente stützen müsse:

- weitere Bemühungen um nukleare Abrüstung;
- Vermeidung einer Militarisierung des Welt- raums;
- Nichtweitergabe von Massenvernichtungswaffen und
- Garantie, daß Raketenabwehrsysteme nicht das globale strategische Gleichgewicht und die Stabilität untergraben oder zur Weiter-

gabe von Massenvernichtungswaffen beitragen.

In Sachen PAROS habe China schon im Juni als Kompromiß vorgeschlagen, hierzu zunächst eine Ad-hoc-Gruppe einzusetzen statt sofort ein Verhandlungsmandat zu beschließen.

Die Sonderkoordinatoren legten im August 2002 ihre Berichte über ihre Konsultationen vor. Prasad Kariyawasam aus Sri Lanka stellte Möglichkeiten vor, die Funktionsweise der CD zu verbessern, so durch die Konsensregel, die Anpassung der Tagesordnung und des Arbeitsprogramms, die Ausweitung der Mitgliedschaft der CD, die Fortführung bestehender Gremien, den Einsatz offener und informeller Konsultationen, strukturierte Plenardiskussionen zu jedem Aspekt der Tagesordnung, die Ernennung von (die jeweiligen Verhandlungen unterstützenden) »Freunden des Präsidenten« und die Mitwirkung von nichtstaatlichen Organisationen. Überlegungen wurden auch zur Dauer der Präsidentschaft, zur Rolle des Sekretariats und zur Überprüfung der Verfahrensregeln vorge- tragen. Indes konnte auch in diesen Fragen kein Konsens erzielt werden. Für eine Umsetzung verfahrensmäßiger Reformen war es angesichts der Gesamtsituation noch zu früh.

Nach der Einschätzung des Sonderkoordinators für die CD-Tagesordnung, Eui-Yong Chung aus der Republik Korea, gab es zu keinem einzelnen Tagesordnungspunkt einen Konsens. Er gelangte zu dem Schluß, daß viele Delegationen nicht daran interessiert seien, solange die CD nicht wieder zu substantieller Arbeit zurückfinde. Bezüglich der Erweiterung der CD kam der zuständige Koordinator, Dimiter Tzantchev aus Bulgarien, zu dem Ergebnis, daß eine solche von der überwiegenden Mehrheit zwar befürwortet werde, daß es über die Modalitäten aber keinen Konsens gebe.

Zwischen dem zweiten und dritten Teil der Tagung hatten fünf Länder – Algerien, Belgien, Chile, Kolumbien und Schweden – die Initiative ergriffen und versucht, die Blockade zu überwinden. Ende August brachten sie ihren Vorschlag in die CD ein, in dem sie anregten, bis zum Ende der laufenden Sitzungsperiode ein Arbeitsprogramm anzunehmen, das die Errichtung von Ad-hoc-Ausschüssen zu negativen Sicherheitsgarantien, zur nuklearen Abrüstung, zu einem Vertrag über spaltbares Material, zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum sowie die Einsetzung von Sonderkoordinatoren zu neuen Massenvernichtungswaffen und zu mehr Transparenz bei Rüstungsfragen vorsieht. Der Vorschlag fand zwar viel Unterstützung im Plenum, aber bei der Frage der Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses zu PAROS hielt der Dissens an. China ließ seine frühere Vorbedingung fallen, die beiden Ad-hoc-Ausschüsse zur Begrenzung des spaltbaren Materials und zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im All gleichzubehandeln. Die Vereinigten Staaten begrüßten zwar die Initiative der fünf Länder, wollten aber keine Verpflichtungen eingehen;

den chinesischen Kompromißvorschlag lehnten sie ab. Rußland sagte eine ernsthafte Prüfung des Vorschlags zu, und Indien gab seine Unterstützung der Initiative der Fünf zu Protokoll. Dennoch konnte kein Konsens dahin gehend erzielt werden, mit der substantiellen Arbeit zu beginnen.

In ihrem Jahresbericht an die Generalversammlung der Vereinten Nationen, den die CD am Schluß der Jahrestagung annahm (UN Doc. A/57/27), bittet sie ihren amtierenden Präsidenten und dessen Nachfolger darum, die Sondierungen zum Arbeitsprogramm und zu den Verfahren in der Zeit vor Beginn der neuen Jahrestagung fortzusetzen.

Das sollte freilich nicht zu unangebrachtem Optimismus verleiten. Denn ein wesentlicher Grund für die Blockade der Arbeit der Abrüstungskonferenz war seit 1999 der Unwillen der Vereinigten Staaten, Verhandlungen über eine Begrenzung des Rüstungswettlaufs im Weltraum aufzunehmen oder auch nur der Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses zu diesem Thema zuzustimmen. Dies ist vor dem Hintergrund ihres Projekts eines nationalen Raketenabwehrsystems (National Missile Defense System, NMD) zu sehen. □

Kein Protokoll

HANS GÜNTER BRAUCH

B-Waffen-Übereinkommen: Wiederaufnahme der Fünften Überprüfungs-konferenz – Verifikationsfrage – Schadensbegrenzung – Neuansatz

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Vergebliche Vorarbeit, VN 2/2002 S. 68f., fort.)

Der Einsatz bakteriologischer (biologischer) und chemischer Waffen ist seit dem Genfer Protokoll von 1925 in internationalen Konflikten untersagt. 1972 wurde hierzu die *Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxinwaffen und über ihre Vernichtung* (kurz: B-Waffen-Konvention, BWK) angenommen. Sie trat 1975 in Kraft; im November 2002 hatte sie 146 Vertragsstaaten. Als Grundproblem hat sich die Frage eines rechtlich verbindlichen Verifikationsregimes herausgestellt.

I. Die ersten vier Überprüfungs-konferenzen fanden 1981, 1986, 1991 und 1996 statt. Die fünfte derartige Konferenz trat vom 19. November bis zum 7. Dezember 2001 in Genf zusammen; an ihr nahmen 91 der damals 144 Vertragsparteien der BWK teil. Ungeachtet der Ablehnung eines Verifikationsprotokolls durch die Vereinigten Staaten wurden zahlreiche konkrete Vorschläge unterbreitet, die sich am bisherigen Verhandlungsstand orientierten. Bis zum letzten Verhandlungstag hatten sich die Vertragsparteien auf 95 vH des Textes einer Schlußklärung geeinigt. Strittig blieben unter anderem die Positionen zur 1994 eingesetzten Ad-hoc-Gruppe, deren Auftrag darin besteht, ein völkerrechtlich

verbindliches Verifikationsregime zu entwickeln und auszuhandeln.

Als einziges Land plädierten die USA, ohne ihre Verbündeten vorher zu informieren, kurz vor Konferenzschluß für die formelle Beendigung der Verhandlungen der Ad-hoc-Gruppe und schlugen vor, die Vertragsparteien der BWK sollten sich jährlich in neuem Rahmen treffen, um die Umsetzung der zuvor beschlossenen Maßnahmen zu prüfen und neue Schritte zu erörtern. Mit diesem Ansinnen hatte die US-Delegation bei den Blockfreien und den EU-Staaten Mißfallen ausgelöst und mehrjährige Bemühungen um ein Verifikationsprotokoll in der Ad-hoc-Gruppe zunichte gemacht.

Im Bemühen um Schadensbegrenzung vertagte sich die Konferenz ohne Annahme eines Schlußdokuments auf den Herbst 2002. Vom 11. bis 22. November sollten wiederum in Genf die Verhandlungen über die Abschlusserklärung fortgesetzt und zum Erfolg geführt werden. Tatsächlich endete die wiederaufgenommene Fünfte Überprüfungs-konferenz eine Woche früher, am 15. November 2002.

II. Die wiederaufgenommene Konferenz der BWK setzte ihre Beratungen unter der Präsidentschaft von Tibor Toth (Ungarn) fort. Nach fünftägigen Verhandlungen nahmen die Vertragsparteien einen Abschlußbericht an, der einen neuen Ansatz zur Bekämpfung des Einsatzes von Krankheiten als Waffen verfolgt. Demnach werden sich die Staatenvertreter bis zur für 2006 angesetzten Sechsten Überprüfungs-konferenz jährlich treffen; vorangehen soll dem jeweils eine zweiwöchige Expertentagung. Diese Zusammenkünfte der Vertragsparteien zielen auf eine gemeinsame Verständnisgrundlage und auf ein effektives Vorgehen in einigen für die Stärkung der Konvention wichtigen Fragen ab.

Auf der Tagesordnung der Zusammenkunft im Jahre 2003 stehen Konsultationen über nationale Maßnahmen, um die Verbote der Konvention durchzusetzen, sowie über die Erhöhung der Sicherheit gegenüber pathogenen Mikroorganismen und Toxinen. 2004 wird der Schwerpunkt

darauf liegen, die internationalen Fähigkeiten zu erhöhen, schnell auf den Einsatz biologischer Waffen und auf verdächtige Epidemien mit Gegenmaßnahmen sowie mit nationaler und internationaler Vorsorge zu reagieren. 2005 werden sich die Staaten mit Kodizes für das Verhalten von Wissenschaftlern befassen.

III. Die Rahmenbedingungen des neuen Ansatzes wurden in dem Schlußdokument präzisiert, das am 15. November im Konsens angenommen wurde. Diesem Erfolg waren intensive informelle Verhandlungen des Konferenzpräsidenten vorausgegangen.

Die Blockfreien äußerten ihre Enttäuschung darüber, daß es nicht möglich war, die BWK durch das vorgeschlagene Protokoll zu festigen. Sie bemängelten, daß der Text zahlreiche Unklarheiten enthalte, und betonten, daß nur ein praxisbezogener Ansatz der Vertragsparteien sicherstelle, daß die erforderlichen Maßnahmen auch umgesetzt werden. Nach ihrer Ansicht war die Zeit für die Beschlußfassung sehr knapp; bei der nächsten Überprüfungs-konferenz sollten die Diskussionen über weitere Schritte fortgesetzt werden. Die BWK sei ein Ganzes; deshalb müßten alle Maßnahmen im Zusammenhang durchgeführt werden. Jedenfalls sei es der Überprüfungs-konferenz gelungen, den Multilateralismus zu stärken, um zu verhindern, daß Krankheiten als Instrumente des Terrors und des Krieges eingesetzt werden.

Die westlichen Staaten begrüßten den Abschlußbericht, der im Gegensatz zu früheren Überprüfungs-konferenzen ein qualitativ anderes Ergebnis darstelle. In ihrer Sicht verknüpft das Schlußdokument die unterschiedlichen Ansichten der Vertragsparteien und fördert die wirksame Umsetzung der BWK, indem es einen neuen multilateralen Rahmen schafft, der zur nächsten Überprüfungs-konferenz überleitet.

Es bleibt die Frage, ob die neuen Mechanismen wirklich ein angemessenes Substitut für ein rechtlich verbindliches Verifikationsregime in Gestalt eines Protokolls zur BWK sein können. □

Der internationale Waffenhandel

mit konventionellen Großwaffen 1997-2001
in Milliarden Dollar

