

sehen ist. 11,9 Mill Dollar sind für das IDC, 9,9 Mill für die Errichtung einer globalen Kommunikationsinfrastruktur und 1,4 Mill für die Entwicklung von Verfahren, Richtlinien und Infrastruktur zur Unterstützung der Vor-Ort-Inspektionen nach Inkrafttreten des Vertrages bestimmt.

III. Indien, das den CTBT »weder jetzt noch später« – so die Aussage seiner Vertreterin in der UN-Generalversammlung am 10. September 1996 – unterzeichnen will, führte am 11. Mai 1998 fünf unterirdische Kernwaffentests durch. Am 28. Mai reagierte Pakistan mit drei Atomversuchen und am 30. Mai mit einem vierten. Am 29. Mai kündigte Premierminister Vajpayee an, Indien werde ein Testmoratorium einhalten und sei bereit, Verhandlungen über den CTBT aufzunehmen. Am 11. Juni 1998 erklärte das pakistanische Außenministerium auf Druck der Vereinigten Staaten hin ebenfalls ein Testmoratorium. Vajpayee erklärte am 11. Juli und am 16. September, sein Land werde den CTBT in seiner gegenwärtigen Form nicht unterzeichnen. Am 14. Juli kündigte der pakistanische Außenminister an, sein Land mache den Beitritt zum CTBT nicht länger von der Unterschrift Indiens abhängig, schränkte aber am 22. Juli diese Zusage wieder ein und nannte die Lösung des Kaschmirkonflikts als Voraussetzung für den CTBT-Beitritt Pakistans. Am 23. September erklärte der pakistanische Premierminister Nawaz Sharif vor der Generalversammlung, sein Land werde vor der drei Jahre nach Beginn der Unterzeichnung des CTBT geplanten Konferenz im September 1999 diesen Vertrag ratifizieren. Am 24. September 1998 folgte der indische Premierminister Vajpayee mit derselben Zusage. Es bleibt zu hoffen, daß 1999 Indien und Pakistan dem CTBT tatsächlich beitreten werden (und auch die Demokratische Volksrepublik Korea) – oder aber die Staatenwelt sich über den anhaltenden Widerstand dieser drei Staaten hinwegsetzen wird, um ein baldiges Inkrafttreten des CTBT zu ermöglichen. □

## Waffen keine Mangelware

HANS GÜNTER BRAUCH

### Rüstungstransparenz: Waffenregister gibt begrenzten Aufschluß – Berichte zu Rüstungsausgaben – Problem Kleinwaffen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Unvornehme Zurückhaltung, VN 4/1998 S. 144f., fort.)

Nach wie vor fällt es schwer, ein klares Bild von den weltweiten Rüstungstransfers zu gewinnen. Die Angaben der Ein- und Ausfuhrländer, so sie denn überhaupt öffentlich gemacht werden, stimmen oft nicht überein, und die Definitionen der einzelnen Waffenkategorien weichen nicht selten voneinander ab. Dennoch bietet das seit 1992 bestehende *Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen* eine Möglichkeit, wenigstens zu etwas mehr Transparenz im Bereich der Rüstungen zu gelangen.

I. Nach dem bescheidenen Erfolg der ersten fünf Register legte der UN-Generalsekretär der Generalversammlung seinen sechsten einschlägigen Bericht (UN Doc. A/53/334 v. 2.9.1998 mit Corr. und Add.) vor; er enthält die Meldungen von 93 Regierungen, denen später noch einige weitere folgten.

Für 1997 waren die Staaten erstmals gebeten worden, ihre Definitionen von Rüstungstransfers zu erläutern, um Diskrepanzen zwischen den Berichten von Exporteuren und Importeuren aufzuklären. Die Vereinten Nationen veröffentlichten auch erstmals freiwillige Berichte zu den militärischen Beständen und zur Beschaffung aus eigener Rüstungsproduktion. Nach den Analysen des Stockholmer Internationalen Friedensforschungsinstituts (SIPRI) von 1998 haben von den zehn wichtigsten Rüstungsexporturen alle außer China Berichte vorgelegt; von den zehn größten Rüstungsimporteuren aber hat nur die Hälfte berichtet. Der wichtigste Rüstungsimporteur, Saudi-Arabien, hat noch nie am Waffenregister teilgenommen. Nur 29 Staaten gaben Informationen zu den militärischen Beständen, nur 23 Staaten solche zur Beschaffung aus eigener Produktion. Nur wenige Staaten machten detaillierte Angaben zu den einzelnen Waffensystemen, während sich die meisten auf Gesamtangaben zu den sieben erfaßten Waffenkategorien beschränkten.

Mit Abstand führender Exporteur waren auch 1997 die Vereinigten Staaten. Es folgten Deutschland, Großbritannien, Rußland, Ukraine und Frankreich. Aus den (mit denen des UN-Waffenregisters allerdings nicht vergleichbaren) Daten des SIPRI für 1997 geht freilich eine etwas andere Rangfolge hervor. Auf die USA folgten Rußland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und an sechster Stelle Deutschland. Das in den vorangegangenen Jahren abgegebene Überschußmaterial der einstigen Nationalen Volksarmee ist offensichtlich verteilt.

II. Weitaus länger als das Waffenregister gibt es die Berichte zu den Militärausgaben der Staaten, die ebenfalls ein Stück weit zur internationalen Rüstungstransparenz beitragen (vgl. Hans Frank, Über die Vergleichbarkeit der Militärausgaben, VN 1/1980 S.9ff.).

Zur 53. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung legte der Generalsekretär seinen Bericht *»Objektive Informationen über militärische Angelegenheiten, einschließlich der Transparenz der Militärausgaben«* (A/53/218 v. 4.8.1998) vor. Der Bericht beklagt, daß in den achtziger Jahren nur 20 bis 25 Staaten und in diesem Jahrzehnt nur 30 bis 35 Staaten bereit waren, an dem Berichtssystem mitzuwirken; viele von diesen hatten freilich die Hälfte des Fragebogens unbeantwortet gelassen. Die geringe Mitwirkung stehe im Gegensatz zum Waffenregister.

Auch 1998 waren bis zur Vorlage des Dokuments erst die Berichte von 27 Staaten eingegangen. Darunter waren die von acht der 16 NATO-Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Spanien, Vereinigte Staaten), von dem neutralen EU-Mitglied Finnland sowie von weiteren europäischen Ländern einschließlich der

Schweiz und Rußlands. Aus Lateinamerika wirkten nur Argentinien und Brasilien mit, aus Asien Japan, Thailand und Usbekistan sowie aus Ozeanien Australien und Neuseeland, während sich kein einziger afrikanischer oder arabischer Staat beteiligte.

Wegen dieses geringen Maßes an universeller Mitwirkung blieb die Bedeutung des Berichtsinstruments gering. Auch war es bisher nicht Aufgabe des UN-Sekretariats, die Daten beispielsweise in eine Währung (US-Dollar) umzurechnen und mit anderen öffentlich verfügbaren Daten (etwa der Weltbank, der OSZE, der NATO, der US-amerikanischen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (ACDA) sowie des SIPRI und des Londoner Internationalen Instituts für Strategische Studien (IISS)) zu vergleichen, um die relative Aussagekraft dieses Instruments bewerten zu können.

III. Die beiden Berichtssysteme sind freilich wenig geeignet, Aufschluß über die Verbreitung von Waffen in Bürgerkriegsländern und ihre Weitergabe an nichtstaatliche Akteure zu geben. Dies gilt für den illegalen Waffenhandel und dabei insbesondere für die Kleinwaffen (vgl. Edward J. Laurance / Herbert Wulf, Neue Aufgabe Mikroabrüstung. Die Vereinten Nationen sagen den Kleinwaffen den Kampf an, VN 1/1997 S. 14ff.). Hier gibt es eine Reihe von Initiativen der UN; so ist die Hauptabteilung Abrüstungsfragen des Sekretariats unter anderem bei der Einsammlung, Entsorgung und Vernichtung von Kleinwaffen in ehemaligen Konfliktzonen behilflich. Daß dies kein Problem allein Afrikas oder Mittelamerikas ist, zeigte sich in Albanien, als es darum ging, der Waffen aus den geplünderten Depots der Armee wieder habhaft zu werden.

Oft stehen die illegalen Waffentransfers in Verbindung mit dem Handel mit Drogen oder sonstiger Schmuggelware. Ein weltweiter Konsens zur Unterbindung dieser Transaktionen ist unabdingbar. Generalsekretär Kofi Annan hat die »Abhaltung einer Konferenz der Vereinten Nationen über alle Aspekte des unerlaubten Waffenhandels in naher Zukunft« als einen wichtigen Schritt in diese Richtung bezeichnet. □

## Wirtschaft und Entwicklung

### Heiße Luft und gute Lüfte

BARBARA UNMÜSSIG

### Umwelt: Internationale Klimaverhandlungen stocken – Aktionsplan von Buenos Aires als Katalog offener Fragen – Emissionsrechte und Reduzierungspflichten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Siegfried Breier, Kleine Schritte in Kyoto, VN 1/1998 S. 31ff., fort. Text der Klimarahmenkonvention: VN 4/1992 S. 140ff.)

Der Name der Stadt, der die wenigstens in der Zeit ihrer Gründung dort wehenden »guten Lüfte« beschwor, schien ein gutes Omen für eine



Mit dem Ziel, weltweit die sichere und geordnete Entwicklung der zivilen Luftfahrt zu fördern, wurde 1944 die ICAO gegründet. Generalsekretär dieser UN-Sonderorganisation ist seit August 1997 Renato Cláudio Costa Pereira aus Brasilien. Er folgte dem Schweizer Philippe Rochat, der das Amt in den vorangegangenen sechs Jahren versehen hatte. Costa Pereira, der am 30. November 1936 geboren wurde, trat 1961 in die Luftwaffe seines Landes ein, in der er schließlich den Rang eines Generalmajors erreichte. Im Laufe der Jahre hatte er eine Reihe von Schlüsselstellungen in der brasilianischen Zivilluftfahrt inne; von 1992 bis 1996 war er Präsident der Lateinamerikanischen Zivilluftfahrt-Kommission und schuf die Voraussetzungen für deren Erweiterung in eine panamerikanische – allen Staaten des Kontinents offenstehende – Organisation.

Konferenz zu sein, die auf die weltweite Reinhaltung der Luft abzielte. In der Praxis ging es in der argentinischen Hauptstadt freilich eher um ›heiße Luft‹, also um den Handel mit Rechten zur Emission schädlicher Abgase in die Atmosphäre, und weitere umstrittene Fragen des Klimaschutzes. Buenos Aires war vom 2. bis 14. November 1998 Ort der Vierten Konferenz der Vertragsstaaten des *Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)*; die dritte derartige Konferenz hatte knapp ein Jahr zuvor im japanischen Kyoto stattgefunden und mit der Annahme eines Protokolls zum UNFCCC geendet.

I. Ein wenig voreilig war von manchen die Verabschiedung des ›Kyoto-Protokolls‹ im Dezember 1997 als historischer Schritt und Durchbruch im Klimaschutz gefeiert worden. Zwar waren in dem Protokoll endlich rechtlich verbindliche Reduktionsziele für die Industrieländer beschlossen worden. Doch hatte das Dokument (UN Doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1) zahlreiche Fragen offen gelassen, von deren Klärung aber viele Regierungen die Ratifizierung des Protokolls abhängig machen. Inzwischen haben 77 Länder das Protokoll unterzeichnet. Ratifikationen gibt es bislang keine; erst wenn 55 Ratifizierungsurkunden vorliegen und dabei ein Quorum von 55 vH der Emissionen der Industrieländer an Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), bezogen auf das Basisjahr 1990, erreicht wird, tritt das

Protokoll in Kraft. Zu den offen gebliebenen Punkten zählten insbesondere die Mechanismen der Umsetzung des Kyoto-Protokolls, die Frage der Nettoerduzierung des Aufkommens an weltweiten Emissionen, der Handel mit Emissionsrechten und auch Detailfragen wie die Regeln für die Einbeziehung von Senken, also die Aufrechnung von ausgestoßenen Emissionen etwa gegen die Bindung von CO<sub>2</sub> in Wäldern.

In Buenos Aires wurden weder konkrete Obergrenzen noch präzise Kriterien und Regeln für die sogenannten flexiblen Mechanismen (Handel mit Emissionsrechten, ›gemeinsame Umsetzung‹, ›saubere Entwicklung‹), die zu den wirklichen Prüfsteinen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls zählen, verhandelt. Nach zwei Wochen Verhandlungen sieht das Ergebnis äußerst mager aus: das Schlußdokument (FCCC/CP/1998/16/Add.1) listet fein säuberlich 160 offene Fragen auf, die das Kyoto-Protokoll hinterlassen hat. Allerdings konnten sich die Delegierten – abgesehen von einer Hervorhebung der Dringlichkeit des Mechanismus zur sauberen Entwicklung (Clean Development Mechanism) – nicht einmal auf eine Prioritätenliste für den Arbeitsplan einigen. Und das bei einem zweiwöchigen Verhandlungsmarathon, an dem immerhin mehr als 70 Minister – unter ihnen der deutsche Umweltminister Jürgen Trittin –, 1 500 Regierungsdelegierte, 2 600 Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen aller Schattierungen sowie über 800 Mitarbeiter der Medien teilgenommen haben.

Dieser Arbeitsplan, der euphemistisch als ›Aktionsplan von Buenos Aires‹ bezeichnet wird und als eine Art Arbeitsanweisung für die in bezug auf Protokoll und UNFCCC noch zu leistenden Anstrengungen dienen soll, schlägt immerhin einen Zeitplan vor, nach dem die wichtigsten offenen Fragen zu den flexiblen Mechanismen bis zur sechsten Vertragsstaatenkonferenz im Jahre 2000 bearbeitet sein sollen. Zu einem für die Durchsetzbarkeit des Protokolls wichtigen Thema wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt; sie soll ein umfassendes Verfahren zur Überwachung und Einhaltung aller Protokollverpflichtungen mit rechtsverbindlichen Konsequenzen erarbeiten.

Dier Fünfte Konferenz der Vertragsstaaten wurde bereits für die Zeit vom 25. Oktober bis zum 5. November 1999 angesetzt; Tagungsort wird Bonn sein, der Sitz des UNFCCC-Sekretariats.

II. Das Kyoto-Protokoll war nur deshalb zustande gekommen, weil Treibhausgasemissionen weltweit nur um fünf Prozent – und das erst bis 2012 – reduziert werden müssen. Gleichzeitig wurde ein ganzes Arsenal von Instrumenten ins Protokoll aufgenommen. Die konkrete Ausgestaltung des künftigen Emissionshandelssystems wurde dabei genauso offen gehalten wie konkrete Richtlinien und Kriterien für die sogenannte gemeinsame Umsetzung (Joint Implementation) von projektbezogenen Reduktionen in Industrieländern und Klimaschutzprojekten in Entwicklungsländern.

Diese Instrumente sind für sich durchaus sinnvoll. Ihr im Protokoll erlaubter flexibler Einsatz kann jedoch dazu führen, daß die Industrieländer ihre jeweiligen nationalen Reduktionsverpflichtungen durch Handel mit Zertifikaten

oder durch Projekte im Ausland erzielen wollen statt mit konkretem Klimaschutz vor der eigenen Haustür. Ein besonders wichtiges, aber im Kyoto-Protokolls nicht geregeltes Problem ist beispielsweise der Handel mit Emissionsminderungen, die nicht durch aktiven Klimaschutz erzielt wurden, sondern durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch in Rußland und Osteuropa entstanden sind. Mit dem – oft als Handel mit ›heiße Luft‹ beschriebenen – Zukauf solcher Emissionsmengen aus Rußland oder der Ukraine könnten Industrieländer ihre Reduktionspflichten teilweise oder ganz erfüllen. Die EU forderte im Vorfeld der Konferenz von Buenos Aires die Beschränkung dieser Flexibilität durch Obergrenzen: maximal 50 vH der nationalen Reduktionspflichten sollen durch die sogenannten flexiblen Mechanismen erzielt werden dürfen. Unbeschränkte Flexibilität fordert dagegen eine von den Vereinigten Staaten dominierte Gruppe, der neben anderen auch Australien, Japan, Kanada, Neuseeland und Rußland angehören.

Zu den ungeklärten Fragen des Kyoto-Protokolls gehören schließlich klare Regeln und Kriterien für Klimaschutzprojekte in den Entwicklungsländern unter dem Stichwort ›saubere Entwicklung‹, deren erzielte Emissionsreduzierungen auf die Verpflichtungen der Industrieländer angerechnet werden können. Klar ist, daß mit solchen Projekten ab dem Jahr 2000 begonnen werden soll. Hier geht es nicht nur um quantitative Obergrenzen, sondern vor allem auch um qualitative Standards für konkrete Projekte.

Hinsichtlich der Senken wurde beschlossen, den Bericht des Zwischenstaatlichen Gremiums über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) zu dieser Thematik abzuwarten. Er soll Mitte 2000 vorliegen.

III. Dauerbrenner der Klimaverhandlungen wird die Einbeziehung der Entwicklungsländer in das Kyoto-Protokoll beziehungsweise in Verpflichtungen zur Emissionsbegrenzung bleiben. Während die USA dies immer noch zur Voraussetzung ihrer Ratifizierung machen – immerhin haben sie das Protokoll nunmehr unterzeichnet –, China und Indien dies aber strikt ablehnen, kündigten einige Entwicklungsländer ihrerseits freiwillige Selbstverpflichtungen an, allen voran der Gastgeber Argentinien. Dieses Zugeständnis wollen sie jedoch mit der Einbeziehung in alle flexiblen Mechanismen zur Umsetzung ihrer Emissionsbegrenzungen verknüpft wissen. Damit droht ein florierender Handel mit Emissionszertifikaten aus den Tropen (Tropical Air).

Gebetsmühlenhaft wird nach jeder Klimakonferenz betont, daß es keine Alternative dazu gibt, international Regeln und Standards für eine erfolgreiche Bekämpfung des Treibhauseffekts festzulegen. Hoffnungen auf echte Anreize von der internationalen Verhandlungsebene her dürften auf absehbare Zeit unerfüllt bleiben, solange nicht wenigstens einige Industrieländer endlich zuhause glaubhaft mit einer aktiven Klimaschutzpolitik beginnen. Auch die neue Bundesregierung wird zunächst beweisen müssen, wie sie das in Buenos Aires erneut bekräftigte nationale Ziel einer CO<sub>2</sub>-Minderung, nämlich bis 2005 25 vH des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes zu reduzieren, überhaupt erreichen will. □