

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Abrüstungskonferenz: Tagungen 2007 und 2008

- Wieder keine Fortschritte bei den Abrüstungsverhandlungen
- Neue Konvention zum Verbot von Streumunition außerhalb der Abrüstungskonferenz

Hans Günter Brauch

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Tagungen 2005 und 2006, VN, 5/2006, S. 202f., fort.)

In den Jahren 2007 und 2008 konnten bei den Verhandlungen in der **Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)** in Genf wieder keine substanziellen Fortschritte erzielt werden. Die Debatte erschöpfte sich, wie seit dem Jahr 1998, in der Vorstellung der Positionen der Mitgliedstaaten zu den verschiedenen Abrüstungsaspekten. Ein wesentlicher Erfolg konnte mit dem Vertrag zum Verbot von Streumunition nur außerhalb der Vereinten Nationen erzielt werden.

#### 2007

Die Abrüstungskonferenz trat im Jahr 2007 turnusgemäß zu drei Tagungsperioden von einmal zehn, dann je sieben Wochen zusammen (22.1.–30.3.; 14.5.–29.6. und 30.7.–14.9.2007). Der Vorsitz der Konferenz rotierte, wie üblich, in der Mitgliedschaft nach vier Arbeitswochen. Insgesamt fanden 36 formelle und 48 informelle Plenarsitzungen statt, auf denen die Tagesordnung festgelegt sowie organisatorische und andere Fragen diskutiert wurden. An der Konferenz waren die Vertreter der 65 Mitgliedstaaten beteiligt. 41 weitere Staaten entsandten Beobachter.

I. Die CD einigte sich auf die Tagesordnung mit den altbekannten acht Kernpunkten aus der Schlusserklärung der Ersten Sondergeneralversammlung für Abrüstung von 1978. Für die sieben ersten Tagungsordnungspunkte wurden wie gewohnt Koordinatoren ernannt. Vor allem

weil die Konferenz alle Beschlüsse im Konsens fassen muss, konnte sie sich trotz intensiver Bemühungen der jeweiligen Präsidenschaft und der Koordinatoren erneut nicht auf ein Arbeitsprogramm einigen, weshalb wiederum kein Verhandlungsmechanismus in Gang gesetzt wurde.

In zwei Botschaften am 22. Januar und am 14. Juni 2007 gab der neue UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, wie sein Vorgänger Kofi Annan, seiner Hoffnung Ausdruck, die Konferenz möge »in einem Geist des Kompromisses« den langjährigen Stillstand überwinden. In der Debatte plädierten die USA erneut dafür, den Paketansatz (alle Abrüstungsfragen gleichzeitig gemeinsam anzugehen) aufzugeben und endlich Verhandlungen über einen **Vertragsentwurf für ein Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT)** aufzunehmen. Russland argumentierte, dass das Arbeitsprogramm die Zustimmung aller Teilnehmer erfordere. Auf der zweiten Sitzung stellte der deutsche Vertreter Rüdiger Lüdeking als Vertreter der EU-Präsidenschaft die Position der Europäischen Union vor. Demnach plädierte die EU für eine rasche Einigung auf ein Arbeitsprogramm und unterstütze den **Umfassenden Teststoppvertrag (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT)** als Kernstück der Nichtweitergabe- und Abrüstungspolitik zusammen mit dem FMCT. Die EU teile die Besorgnisse der Internationalen Atomenergie-Organisation und des UN-Sicherheitsrats im Hinblick auf das iranische Nuklearprogramm und die Raketen-tests in Nordkorea. In den folgenden Sitzungen stellten andere Staaten ihre jeweiligen Abrüstungspräferenzen vor.

Beim 2. Tagesordnungspunkt (Verhinderung des Rüstungswettlaufs im Weltraum) äußerten einige Staaten ihre Besorgnis über den erfolgten Antisatellitentest Chinas. Der Vertreter Ägyptens forderte umfassende negative Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten. Zum Abschluss der ersten Tagungsperiode wurde ein Dokument zur Vorbereitung substanzieller Verhandlungen eingebracht, worüber in der zweiten Tagungsperiode eingehend debattiert wurde, aber keine Einigung erzielt werden konnte.

II. In der dritten Tagungsperiode wurde über drei Dokumente zu Verfahrensfragen debattiert: **1.** einen Beschlussentwurf zur Berufung von vier Koordinatoren, um mit der substanziellen Arbeit zu beginnen (CD/2007/L.1); **2.** ein Dokument, das den Konsens zu dessen Umsetzung dokumentiert (CD/2007/CRP.5); und **3.** ein Dokument, in dem festgelegt wird, dass die Abrüstungskonferenz bei der Annahme des ersten Dokuments an die Umsetzungsbedingungen des zweiten Dokuments gebunden ist (CD/2007/CRP.6). Am Ende der Tagungsperiode drückten zahlreiche Delegationen ihre Enttäuschung darüber aus, dass es nach zehn Jahren immer noch nicht gelungen sei, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen.

#### 2008

Die CD hielt im Jahr 2008 wieder drei Tagungen ab (23.1.–28.3.; 12.5.–27.6. und 28.7.–12.9.2008). Es fanden 35 formelle sowie 33 informelle Plenarsitzungen statt. An der Konferenz waren die Vertreter der 65 Mitgliedstaaten beteiligt. 38 weitere Staaten entsandten Beobachter.

I. Der UN-Generalsekretär eröffnete die erste Tagungsperiode erneut mit einem eindringlichen Appell an die Staatenvertreter, endlich wieder mit konkreten Verhandlungen zu beginnen. Wie jedes Jahr einigte sich die Abrüstungskonferenz lediglich auf die Tagesordnung. Die Einigung auf ein Arbeitsprogramm scheiterte zum wiederholten Mal an den unvereinbaren Positionen zwischen den USA, Russland und China. Während die USA auf multilateraler Ebene nur über den FMCT verhandeln wollen, beharren Russland und China auf gleichzeitigen Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung und Weltraumrüstung.

In der ersten Verhandlungsphase stellten die Vertreter der beteiligten Staaten wie gewohnt ihre unterschiedlichen Positionen zur Abrüstungsfrage vor. Zahlreiche Delegierte sprachen sich für die Annahme der drei (oben genannten) Beschlussdokumente aus, während andere Modifizierungen vorschlugen.

Der russische Außenminister Sergei Lawrow legte einen russisch-chinesischen Vertragsentwurf für die Verhinderung ei-

nes Rüstungswettlaufs im Weltraum vor (vgl. das ›non-paper‹ von 2005, siehe letzten Bericht des Autors über die CD, VN, 5/2006, S. 202). Dieser Entwurf wurde von Belarus und Sri Lanka begrüßt und von Kanada und den USA zurückhaltend bewertet. Aus deutscher Sicht sei es erstrebenswert, das Rüstungskontrollregime für den Weltraum durch einen Verhaltenskodex bei Weltraumaktivitäten als einer vertrauensbildenden Maßnahme zu stärken. Der Botschafter der Ukraine brachte als Konferenzpräsident einen neuen Verfahrensvorschlag der sechs Konferenzpräsidenten des Jahres 2008 ein (CD/1840). Demnach soll Chile die Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung leiten, Japan die Verhandlungen über einen Stopp der Herstellung von spaltbarem Material, Kanada die Verhandlungen über die Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum und Senegal die Verhandlungen über negative Sicherheitsgarantien. Während der Vertreter Russlands diesen Vorschlag unterstützte, äußerte sich der Vertreter Chinas zurückhaltend.

II. Zu Beginn der 2. Tagungsperiode gab der ukrainische Konferenzpräsident die Bereitschaft aller seiner sechs Kollegen bekannt, Veränderungsvorschläge für das Arbeitsprogramm zu prüfen. In den folgenden Plenarsitzungen äußerten sich die meisten Vertreter – darunter auch die EU-Staaten – tendenziell befürwortend, andere jedoch zurückhaltend zu diesem Versuch, durch Aufnahme substanzieller Verhandlungen den zehnjährigen Verhandlungsstillstand zu überwinden. Auf der letzten Plenarsitzung der 2. Tagungsperiode sprach sich der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außenpolitik der EU, Javier Solana, für die Wiederaufnahme ernsthafter Verhandlungen aus und unterstützte nachdrücklich den Verfahrensvorschlag, um die Blockade zu überwinden.

III. Zu Beginn der 3. Tagungsperiode gaben die Vertreter Russlands, Indiens und Chinas ihre Bereitschaft zu erkennen, im Rahmen des Kompromissvorschlags (CD/1840) mit konkreten Verhandlungen zu beginnen. Nach Beginn des bewaffneten Konflikts zwischen Georgien und Russland über Südossetien und Abchasien, beschuldigten sich beide Konfliktparteien am 12. August und 2. September 2008 des Bruches des Völkerrechts. Die Debatte über den Tätigkeitsbericht an die Generalversammlung wurde zwar vom bewaffne-

ten Konflikt zwischen Russland und Georgien überschattet, konnte aber am 9. September 2008 angenommen und an die Generalversammlung weitergeleitet werden. Damit wurden die Abrüstungsberatungen ohne nennenswertes Ergebnis noch vor offiziellem Ende der Tagungsperiode abgeschlossen.

### Bewertung

Seit dem Jahr 1997 konnten substanzielle und erfolgreiche Abrüstungsverhandlungen nur außerhalb der Genfer Abrüstungskonferenz mit ihren bekannten Ritualen und ihrer eingefahrenen Rhetorik stattfinden. Die Initiative ergriffen dabei kleinere und mittlere Staaten, die sich im Jahr 1999 in dem Netzwerk für menschliche Sicherheit (Human Security Network) zusammengeschlossen haben. Dieses Netzwerk ist aus den Verhandlungen über ein Verbot von Anti-Personen-Minen hervorgegangen. Norwegen und Kanada waren federführend für die Annahme der Ottawa-Konvention zum Verbot von Anti-Personen-Minen im Jahr 1997. Im September 2008 hatten 156 Staaten die Konvention ratifiziert oder sind ihr beigetreten, darunter jedoch nicht die drei ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats China, Russland und die USA.

Diese drei Staaten gehörten auch nicht zu den 107 Staaten, die sich am 30. Mai 2008 in Dublin auf ein Übereinkommen über Streumunition (Convention on Cluster Munitions – CCM) einigten. Dieses neue Übereinkommen wird am 3. Dezember 2008 in Oslo zur Unterzeichnung aufgelegt. Mit der Initiative zu diesen beiden Konventionen haben kleinere und mittlere Staaten die politische und moralische Führerschaft in der Abrüstungsdebatte übernommen – entgegen der Präferenzen und dem Veto Chinas, Russlands und der USA. Bis auf Finnland und Polen haben alle EU-Staaten die Ottawa-Konvention ratifiziert. Fast alle EU-Staaten – außer Zypern und Polen – haben sich auch verpflichtet, das Übereinkommen über Streumunition zu unterzeichnen.

Das Scheitern der multilateralen Abrüstung wird umso deutlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nicht nur bei den Verhandlungen keinerlei Fortschritte erzielt worden sind, sondern darüber hinaus noch die weltweiten Rüstungsausgaben – laut dem Jahrbuch 2008 des Stockholm International Peace Research Insti-

tute (SIPRI), S. 176, – um 45 Prozent gestiegen sind. In Osteuropa stiegen dabei die Rüstungsausgaben um 162 Prozent, in Nordamerika um 65 Prozent, im Nahen Osten um 62 Prozent, in Südasien um 57 Prozent, in Nordafrika um 53 Prozent und in Ostasien um 51 Prozent. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats steigerten ihre Rüstungsetats insgesamt um 62 Prozent.

Das zurückliegende Jahrzehnt ist auch ein Jahrzehnt der verpassten Abrüstungsdividende und einer kontinuierlichen Aufrüstungsdynamik ohne einen deklarierten Feind. Unmittelbar nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erklärte die amerikanische Regierung am 30. September und in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 den Übergang von einer bedrohungsorientierten (threat-based) zu einer an den eigenen Fähigkeiten orientierten (capability-based) Rüstungspolitik. Diese stille und kontinuierliche Aufrüstungsdynamik wurde in der Abrüstungsrhetorik der Genfer Abrüstungskonferenz kaum debattiert; sie hat auch nicht zu einer neuen internationalen Friedens- und Abrüstungsbewegung geführt, die die Vertreter der Staatenwelt an ihr Versprechen erinnert. Durch die unilaterale Politik der amerikanischen Regierung unter George W. Bush (2001–2008) wurde das globale Rüstungskontrollregime geschwächt. Mit den wachsenden Verstimmungen zwischen Russland und den USA ist die Zukunft des bilateralen strategischen Rüstungskontrollregimes (START I + II) ebenso ungewiss wie die der konventionellen Abrüstungsregime in Europa.

Falls die neue amerikanische Regierung unter Präsident Barack Obama 2009 zu einer innovativen, multilateral ausgerichteten, globalen, regionalen und bilateralen Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie zurückkehrt, sich die Spannungen zwischen Russland und den USA nicht verstärken und sich die EU-Staaten in ihrer neuen Sicherheitsstrategie in der Abrüstungsfrage auf eine Führungsrolle einigen können, könnte die Abrüstungsblockade im Jahr 2009 oder 2010 durchbrochen und substanzielle Verhandlungen aufgenommen werden.

**Berichte:** Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations, UN Doc. CD/1831 v. 13.9.2007; Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations, UN Doc. CD/1853 v. 9.9.2008.