

UN-Waffenübereinkommen: 4. Überprüfungskonferenz 2011

- Kein Protokoll zu Streumunition
- Fortschritte bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen über Antifahrzeugminen

Jana Hertwig

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günther Brauch, UN-Waffenübereinkommen: 3. Überprüfungskonferenz 2006, VN, 2/2007, S. 71ff., fort.)

Kaum ein Vertragsstaatentreffen im Bereich der Abrüstung war in letzter Zeit mit so viel Spannung erwartet worden wie die vom 14. bis 25. November 2011 in Genf durchgeführte 4. Überprüfungskonferenz des **Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen (Convention on Certain Conventional Weapons – CCW)**. Hatte sich die Vertragsstaaten während der 3. Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 nach heftigen Diskussionen wenigstens auf die Einsetzung einer Expertengruppe zu Streumunition verständigen können, die seitdem an einem Entwurf über ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streumunition arbeitete, so lag das Augenmerk der 4. Überprüfungskonferenz vollständig auf den abschließenden Diskussionen und der Annahme eines entsprechenden Verbotsprotokolls. Letztlich scheiterten diese Bemühungen vor allem am Widerstand einer Mehrzahl der Vertragsstaaten des Übereinkommens über ein Verbot von Streumunition (Oslo-Übereinkommen), welches parallel zum Genfer CCW-Prozess seit 2007 verhandelt worden war und inzwischen mit einem hohen Schutzstandard in Kraft getreten ist.

Das Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Oktober 1980 zielt darauf ab, den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, in bewaffneten Konflikten zu verbieten oder zu beschränken. Das UN-Waffenübereinkommen besteht aus dem Rahmenvertrag mit 114 Vertragsstaaten (Stand: 1. März 2012) und den bislang fünf Protokollen (mit einer jeweils unterschiedlichen Zahl von Vertragsstaaten) zu nicht entdeckbaren Splintern, Minen, Brandwaffen, blindmachenden Laserwaffen und explosiven Kampfmittelrückständen. Bei entsprechender Einstim-

migkeit können die Vertragsstaaten weitere Protokolle völkerrechtlich verbindlich vereinbaren – so wie es unter anderem im Hinblick auf ein Verbot von Streumunition seit 2006 beabsichtigt war.

Die Überprüfungskonferenz tagte unter anderem in zwei Foren. So beschäftigte sich der erste Ausschuss mit dem Übereinkommen und seinen Protokollen selbst, insbesondere mit deren Funktionsweise. Der zweite Ausschuss widmete sich den Verhandlungen über Vorschläge zu weiteren Protokollen; Gegenstand war hierbei ein Verbotsprotokoll zu Streumunition. Die Vertragsstaaten einigten sich auf einen Abschlussbericht einschließlich einer Abschlusserklärung.

Streumunition

Der Einsatz von Streumunition (cluster munitions) wird seit mehreren Jahren heftig kritisiert, weil ihre Verwendung gegen grundlegende Normen des humanitären Völkerrechts (unter anderem gegen das Verbot unterschiedsloser Angriffe) verstoßen soll. Das größte Problem im Zusammenhang mit der Verwendung von Streumunition ist, dass ihr Einsatz mit einer besonders hohen Blindgängerrate verbunden ist. Streumunition verbleibt explosionsbereit im feindlichen Gebiet und kann somit jederzeit einen Menschen töten oder erheblich verletzen, sollte er sich nähern oder die Munition berühren.

Die Überprüfungskonferenz 2011 des UN-Waffenübereinkommens endete, ohne dass sich die Vertragsstaaten auf ein Protokoll VI ›Verbot von Streumunition‹ einigen konnten. Dieser Verhandlungsausgang wurde von der Zivilgesellschaft und einer Vielzahl von Staaten begrüßt. Der Entwurf des Protokolls VI wurde bereits im Vorfeld der Überprüfungskonferenz mehrfach und heftig kritisiert, weil erstmals in der Geschichte des humanitären Völkerrechts nach einer bereits in Kraft getretenen Übereinkunft, dem Oslo-Übereinkommen, über ein Abkommen zum selben Gegenstand, aber mit einem deutlich geringeren Schutzstandard verhandelt wurde.

Hauptkritikpunkte des Protokollentwurfs betrafen insbesondere zwei Aspekte: So bestimmte der Entwurf kein umfassendes und zum Teil auch kein sofortiges Verbot von Streumunition. Vielmehr verbot er lediglich einzelne Streumunitionskategorien und gewährte darüber hinaus

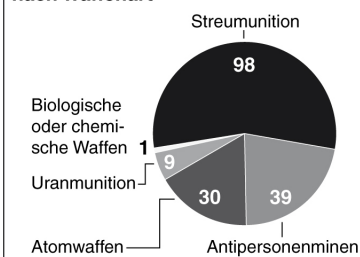
Übergangsfristen von acht Jahren (um vier Jahre verlängerbar) für Streumunition, die nach 1980 hergestellt wurde und mindestens einen Sicherungsmechanismus besitzt. Zum anderen war die Vernichtung verbotener Streumunition an keine bestimmte Frist gebunden. Die Mehrzahl derjenigen Staaten, die bereits Vertragsstaaten des Oslo-Übereinkommens sind, sprach sich deshalb gegen den Protokollentwurf aus. Damit scheiterte der Protokollentwurf an der im Rahmen des CCW-Prozesses erforderlichen Einstimmigkeit. Hingegen warben Staaten wie die USA, die nicht Vertragspartei des Oslo-Übereinkommens sind und zu den größten Besitzer-, Hersteller- und Einsatzstaaten von Streumunition zählen, für die Annahme des Protokollentwurfs. Denn dieser hätte den USA den weiteren Einsatz einzelner Streumunitionskategorien sowie die Verpflichtung zur Vernichtung verbotener Streumunition ohne eine bestimmte Frist gewährt.

Die Ablehnung des Protokollentwurfs hat zur Folge, dass das Oslo-Übereinkommen die einzige geltende völkerrechtliche Grundlage für ein Verbot von Streumunition bleibt. Es verbietet unter anderem Einsatz, Entwicklung, Herstellung, Erwerb, Lagerung und Weitergabe von Streumunition. Lagerbestände sind innerhalb von acht Jahren gesundheits- und umweltgerecht zu vernichten. Kontaminierte Gebiete sind innerhalb von zehn Jahren zu räumen. Unmittelbar betroffenen Personen sowie deren Familien und Gemeinschaften (›weiter Opferbegriff‹) ist Hilfe zu gewähren. Inzwischen haben 111 Staaten das Oslo-Übereinkommen unterzeichnet und 68 Staaten, darunter Deutschland, ratifiziert (Stand: 1. März 2012). Staaten, die über große Mengen an Streumunition verfügen, sind indes nicht Vertragsparteien. Die Überzeugungskraft der Oslo-Staaten, aber auch der Zivilgesellschaft wird deshalb entscheidend sein, um diese Staaten als Vertragsparteien zu gewinnen. Eine entsprechende Verpflichtung hält das Übereinkommen selbst in Artikel 21 Absatz 1 bereit, wonach jeder Vertragsstaat andere Staaten zum Beitritt ermutigen solle. Die ablehnende Haltung der großen Besitzer-, Hersteller- und Einsatzstaaten von Streumunition sowie die Kritikpunkte, die gegen das Übereinkommen vorgebracht werden (›Zielpunktmunition‹, Militäraktionen mit Nichtver-

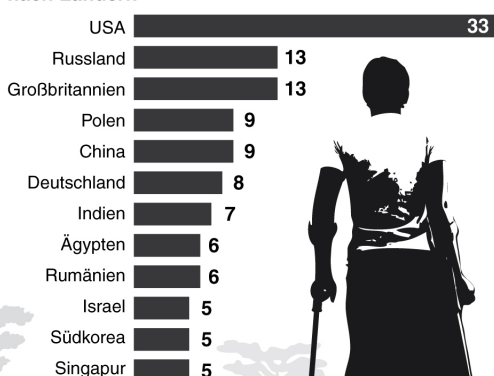
Umstrittene Waffen

Zahl der Unternehmen weltweit, die im Verdacht stehen, kontroverse Waffen* herzustellen:

nach Waffenart



nach Ländern



© Globus



Quelle: oekom research (2011)

*Menschenverachtende Waffen, für die Konventionen bzw. Abkommen zur Ächtung formuliert wurden; für Uranmunition besteht kein internationales Abkommen, aber ein Entwurf

tragsparteien, mangelnde Verifikation, umstrittene Investitionen), wirken hierbei erschwerend (siehe dazu näher Jana Hertwig, Verbot von Streumunition. Das Übereinkommen über Streumunition stärkt das humanitäre Völkerrecht, VN, 1/2011, S. 9–14).

Antifahrzeugminen

Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) wie Handicap International verweisen nach wie vor auf die Gefahren, die von Antifahrzeugminen (Mines Other Than Anti-Personnel-Mines – MOTAPM) ausgehen. Denn ebenso wie Antipersonenminen sollen auch Antifahrzeugminen Zivilisten bedrohen, die Infrastruktur eines Landes lahm legen und damit den Wiederaufbau nach einem bewaffneten Konflikt verhindern. Im Gegensatz zu Antipersonenminen, deren Umgang durch die Ottawa-Konvention verboten ist, ist es bis heute nicht zu einer völkerrechtlichen Ächtung von Antifahrzeugminen gekommen. Insbesondere die Annahme des seit mehreren Jahren angestrebten Verbotsprotokolls im Rahmen des UN-Waffenübereinkommens bleibt ungewiss. Die Verhandlungen während der 4. Überprüfungskonferenz konnten indes einen kleinen Erfolg bewirken.

Schon bei der 3. Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 scheiterte die Verabschiedung eines solchen Protokolls insbesondere am Widerstand von Belarus,

China, Kuba, Pakistan und Russland. Selbst auf ein Verhandlungsmandat konnten sich die Vertragsstaaten nicht einigen. Gleichwohl geriet die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Regulierung von Antifahrzeugminen nicht vollständig aus dem Blickfeld. Insbesondere Deutschland hat sich seitdem für die Fortsetzung der Verhandlungen eingesetzt.

Auf der 4. Überprüfungskonferenz verstärkte die deutsche Delegation ihr Engagement, indem sie mit Unterstützung von Argentinien, Australien, Irland, Polen und der Schweiz die Gründung einer Expertengruppe forderte. Diese sollte im Jahr 2012 zusammen kommen, um die Umsetzung des humanitären Völkerrechts im Hinblick auf Antifahrzeugminen zu prüfen und Empfehlungen zu erarbeiten. Die Sechsergruppe konnte sich letztlich mit diesem Vorschlag durchsetzen und die anderen Vertragsstaaten des UN-Waffenübereinkommens von der Wichtigkeit der Verhandlungen zu Antifahrzeugminen überzeugen. In der Abschlusserklärung der Überprüfungskonferenz wurde ein entsprechendes Mandat für ein Expertentreffen vom 2. bis 4. April 2012 mit Berichtspflicht an das nächste, am 15./16. November 2012 stattfindende, Staatentreffen vereinbart.

Fazit

Die Verhandlungen während der 4. Überprüfungskonferenz des UN-Waffenüber-

einkommens waren von maßgeblich zwei Waffenkategorien bestimmt: Streumunition und Antifahrzeugminen. In beiden Bereichen konnten Erfolge erzielt werden.

Die Ablehnung des Protokollentwurfs zu Streumunition belässt dem Oslo-Übereinkommen seinen Alleinstatus mit dem deutlich höheren Schutzstandard. Damit entfallen die bereits im Vorfeld der Konferenz vielfach geäußerten Kritikpunkte. Offen bleibt indes, ob es in naher Zukunft zu einem Fortgang der Verhandlungen im Rahmen des CCW-Prozesses kommt. Bis dahin bleibt das Oslo-Übereinkommen jedenfalls die einzige geltende völkerrechtliche Grundlage für ein Verbot von Streumunition. Staaten wie die USA, die nicht Vertragspartei des Oslo-Übereinkommens sind und zu den größten Besitzer-, Hersteller- und Einsatzstaaten von Streumunition zählen, können derweil weiterhin von dieser Waffenart profitieren, denn ein Beitritt zum Oslo-Übereinkommen ist auf absehbare Zeit unwahrscheinlich.

Fortschritte erzielten die Vertragsstaaten des UN-Waffenübereinkommens bei den Verhandlungen über die Regulierung von Antifahrzeugminen. So war der von einer Gruppe von Staaten eingebrachte Vorschlag, im Laufe des Jahres 2012 diese Problematik wieder in den Arbeitsprozess des CCW-Verfahrens einzuführen, erfolgreich. Das dreitägige Expertentreffen im April 2012 samt Berichtsvorlage an das nächste Staatentreffen im November 2012 wird entscheidend dafür sein, wie ernst den Staaten die Wiederaufnahme der Verhandlungen eines neuen Protokolls zum UN-Waffenübereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes und Transfers von Antifahrzeugminen sein wird.

Dokumente: Report of the Fourth Review

Conference, UN Doc. CCW/CONF.IV/4 v. 15.12.2011; Final Declaration, UN Doc. CCW/CONF.IV/4/Add.1 v. 15.12.2011; Draft Protocol on Cluster Munitions, UN Doc. CCW/CONF.IV/9 v. 18.11.2011; Mines Other than Anti-Personnel Mines (MOTAPM), UN Doc. CCW/CONF.IV/MC.I/INF.1 v. 16.11.2011; Proposal: Establishing a Group of Governmental Experts (MOTAPM), Draft Final Document, Part II, Final Declaration, UN Doc. CCW/CONF.IV/MC.I/WP.2 v. 17.11.2011.