

Wie weiter mit den Verhandlungen über Antifahrzeugminen?

Detlev Justen

Vom 7. bis 17. November 2006 fand in Genf die 3. Überprüfungskonferenz zum VN-Waffenübereinkommen statt. Ein Ziel der Konferenz war die Verabschiedung eines neuen Protokolls zum VN-Waffenübereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes und Transfers von Antifahrzeugminen. Die Verabschiedung des unter anderem von Deutschland und den USA unterstützten Protokolls scheiterte jedoch vornehmlich am Widerstand Russlands, Chinas, Pakistans, Kubas und Weißrusslands. Sind die Verhandlungen über Antifahrzeugminen damit gänzlich gescheitert? Was kann Deutschland tun, damit doch noch ein völkerrechtliches Abkommen zur humanitären Rüstungskontrolle von Antifahrzeugminen möglich wird? Sollten darauf gerichtete Verhandlungen innerhalb oder außerhalb des VN-Waffenübereinkommens erfolgen?

Zwei völkerrechtliche Abkommen befassen sich mit Landminen und deren Auswirkungen: Das VN-Waffenübereinkommen vom 10. Oktober 1980 mit seinem am 3. Mai 1996 geänderten »Minenprotokoll« (Protokoll II) und die »Ottawa-Konvention« über das Verbot von Antipersonenminen vom 3. Dezember 1997.

Das VN-Waffenübereinkommen verbietet oder beschränkt den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, deren Gebrauch übermäßiges Leiden verursacht oder nicht zwischen zivilen und militärischen Zielen unterscheidet. Sein »Minenprotokoll« ist das erste völkerrechtliche Regelwerk zur Reduzierung der von Landminen ausgehenden Gefährdungen. Dazu schränkt

es den Einsatz von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen in bewaffneten Konflikten ein. Allerdings gelten seine Regelungen überwiegend für Antipersonenminen. Zu Antifahrzeugminen (= Mines other than Anti-Personnel Mines, MOTAPM) enthält es nur wenige und zudem abgeschwächte Bestimmungen.

Die »Ottawa-Konvention« widmet sich dagegen ausschließlich Antipersonenminen, verbietet umfassend deren Einsatz, Herstellung, Lagerung und Weitergabe und verpflichtet zu deren fristgerechter Vernichtung. Für Antifahrzeugminen besitzt sie keine abrüstungs- und rüstungskontrollpolitische Relevanz.

Obwohl heute allgemein anerkannt ist, dass auch von Antifahrzeugminen zum Beispiel durch die Blockade von Infrastruktur oder Landwirtschaft negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen ausgehen können, existieren für diese Minen bis heute keine bedeutsamen völkerrechtlich verbindlichen Regelungen.

Vorschlag für ein neues Protokoll vorerst gescheitert

Um diese Auswirkungen abzumildern, legten die USA und Dänemark 2001 einen Vorschlag für ein Protokoll zum VN-Waffenübereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes und der Weitergabe von Antifahrzeugminen vor. Damit wurde eine erste Grundlage für das unter anderem von Deutschland und den USA angestrebte neue Protokoll zu Antifahrzeugminen geschaffen. Nachdem sich neben einer Vielzahl europäischer Länder Kanada, Australien und einige südostasiatische Staaten diesem Vorschlag angeschlossen hatten, kursierte er fortan als »31-Nationen-Vorschlag«. Der Vorschlag, der ausschließlich Relevanz für Antifahrzeugminen/MOTAPM besitzt, enthält drei Grundprinzipien:

1. Der Einsatz nicht-detektierbarer MOTAPM ist verboten.
2. Der Einsatz fernverlegter MOTAPM ohne Wirkzeitbegrenzung ist verboten.
3. Die Weitergabe von MOTAPM unterliegt bestimmten Verboten und Beschränkungen.

Ebenfalls mit Blick auf ein neues Protokoll entwickelte eine im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens eingesetzte Gruppe von Regierungsexperten Empfehlungen und Vorschläge (»Set of Provisions on the Use of MOTAPM«), die auf dem »31-Nationen-Vorschlag« aufbauen. Die EU kommentierte dieses »Set« in Form von Vorschlägen für die Ausgestaltung des angestrebten Protokolls.

Die bereits im Vorfeld der Verhandlungen erkennbare kritische Haltung einiger Staaten kam auch in Genf zum Tragen. So

scheiterte der Konsens über ein neues Protokoll zum VN-Waffenübereinkommen im wesentlichen am Widerstand Russlands, Chinas, Pakistans, Kubas und Weißrusslands. Ebenfalls nicht angenommen wurde der von Deutschland (mit EU- und japanischer Unterstützung) eingebrachte Vorschlag eines formellen Mandats für weitere, jedoch auf zwölf Monate befristete Verhandlungen zu Antifahrzeugminen bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz im November 2007. Jedoch kamen die Vertragsstaaten überein, für die Behandlung des Themas Antifahrzeugminen bei der Vertragsstaatenkonferenz 2007 erneut bis zu zwei Tage in Anspruch nehmen zu können. Damit ließ sich zwar die Einstellung der diesbezüglichen Verhandlungen verhindern, die 3. Überprüfungskonferenz hat jedoch kein neues Protokoll verabschieden können und muss in diesem Punkt als gescheitert gelten.

Ursachen für das Scheitern

Die Vertragsstaaten des VN-Waffenübereinkommens fassen ihre Beschlüsse einstimmig. Da jedoch sowohl der Nutzen eines neuen Protokolls als auch die Fortsetzung der Verhandlungen kontrovers beurteilt wurde, war kein Konsens über ein neues Protokoll erreichbar.

Im Gegensatz zu den Befürwortern sind für Russland, China, Pakistan, Kuba und Weißrussland die negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Antifahrzeugminen kein ausreichender Grund, das angestrebte Protokoll zu Antifahrzeugminen zu akzeptieren. Sie betrachten auch nicht-wirkzeitbegrenzte und nicht-detektierbare Antifahrzeugminen als legitime Einsatzmittel, die der Selbstverteidigung ihrer Streitkräfte, dem Schutz sensibler Infrastruktur oder der Sicherung ihrer Landesgrenzen dienen. Damit überwiegt ihrer Auffassung nach der militärische Nutzen bei weitem die humanitären Gefährdungen, die der Einsatz dieser Minen auch für die Zivilbevölkerung mit sich bringen kann.

Die USA machten ihre Ankündigung wahr, im Falle eines Scheiterns nach fast fünf Jahren Verhandlungen nicht mehr für deren Fortsetzung oder ein formelles Verhandlungsmandat einzutreten. Als Reaktion gaben sie gemeinsam mit 19 anderen Staaten eine »Declaration on Anti-Vehicle Mines« ab, mit der sich die Unterzeichnerstaaten unilateral zur Einhaltung folgender Grundprinzipien verpflichteten:

- ▶ Kein Einsatz nicht-detektierbarer Antifahrzeugminen außerhalb als umschlossen gekennzeichnete Gebiete (sogenannte »perimeter-marked areas«).
- ▶ Kein Einsatz von Antifahrzeugminen außerhalb von »perimeter-marked areas«, deren Wirkzeit nicht begrenzt ist.
- ▶ Verhinderung der Weitergabe von Antifahrzeugminen an andere Empfänger als Staaten oder autorisierte staatliche Dienststellen.

Die Deklaration stellt hinsichtlich ihres Verbotsumfangs einen Rückschritt gegenüber dem »31-Nationen-Vorschlag« dar. Während der »31-Nationen-Vorschlag« den Einsatz nicht-detektierbarer und nicht-wirkzeitbegrenzter fernverlegter Antifahrzeugminen völlig verbietet, gestattet die »Declaration on Anti-Vehicle Mines« deren Einsatz in bestimmten Gebieten. Damit weicht die Deklaration die Verbote des »31-Nationen-Vorschlags« teilweise auf und erschütterte die bis Konferenzbeginn relativ geschlossene Position und Front der Befürworter eines neuen Protokolls beträchtlich. Trotz dieses Vorgehens und der Abstriche vom ursprünglichen Vorschlag sicherte der US-Delegationsleiter zu, die Verhandlungen über Antifahrzeugminen wieder aufnehmen zu wollen, sobald ein Konsens über das neue Protokoll möglich erscheine. Die übrigen 19 Teilnehmer der Deklaration schlossen sich dem an.

Deutschland gab dagegen eine eigene Erklärung ab, in der unter anderem erneut die Aufnahme des Verhandlungsprozesses gefordert wurde. Ergänzend wurde darauf verwiesen, dass der Landminenbestand der Bundeswehr die Vorgaben des »31-Nationen-Vorschlags« bereits erfüllt.

Wie weiter mit einem neuen Protokoll zu Antifahrzeugminen?

Trotz des Rückschlags sollte deutsche Politik am Ziel eines neuen Protokolls zum VN-Waffenübereinkommen festhalten. Hauptgrund für das weitere Engagement sollten die negativen humanitären Auswirkungen von Antifahrzeugminen auf die Zivilbevölkerung sein. Auch der Deutsche Bundestag forderte in seinem Beschluss vom 12. Juni 2002 »Für eine Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Landminen« die Bundesregierung auf, sich im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens für ein Verbot aller Minen einzusetzen, die nicht detektierbar oder ohne Wirkzeitbegrenzung sind. Hier gilt es für deutsche Politik, Kontinuität zu zeigen.

Künftige Verhandlungen können entweder außerhalb oder innerhalb des VN-Waffenübereinkommens geführt werden. Unrealistisch erscheint die Option von Verhandlungen außerhalb des VN-Waffenübereinkommens, vergleichbar dem »Ottawa-Prozess«, der zur Konvention über das Verbot von Antipersonenminen führte. Da sich 1996 in Ottawa bereits etwa 50 Staaten für ein Totalverbot von Antipersonenminen ausgesprochen hatten, bestanden von Anfang an gute Erfolgchancen für einen eigenständigen Prozess und völkerrechtlichen Vertrag. Eine vergleichbare Anzahl Staaten, die für ein Abkommen über Antifahrzeugminen votieren, ist gegenwärtig nicht in Sicht. Außerdem bestünde die Gefahr der Schwächung des VN-Waffenübereinkommens und der Vereinten Nationen als globalem Forum. Verhandlungen innerhalb des VN-Waffenübereinkommens würden dagegen die Bedeutung dieses Instruments der konventionellen Rüstungskontrolle bekräftigen.

Konkret könnte dies folgendes bedeuten: Da nach dem Scheitern des neuen Protokolls Verwässerung oder Stillstand der Gespräche drohen, gilt es, das Thema Antifahrzeugminen durch Kontakte und Initiativen auf der Tagesordnung zu halten. Hierbei sollte Deutschland eine Vorreiterrolle übernehmen. Deutschland könnte in Kon-

sultationen unter anderem mit Russland eintreten, um innerhalb der Gruppe der ablehnenden Staaten zu sondieren, welche Inhalte für das Erreichen eines Konsenses von Bedeutung sind. Russland scheint aus zwei Gründen besonders geeignet: Erstens hat es im November 2006 ein ausführliches Positionspapier zu Antifahrzeugminen vorgelegt, auf dem in Verhandlungen aufgebaut werden kann. Zweitens hätte eine russische Zustimmung zu einem neuen Protokoll mit Sicherheit Einfluss auf die Position der übrigen Staaten mit bislang ablehnender Haltung.

Anschließend könnte ein konsensfähiger Verhandlungsvorschlag erarbeitet werden, der die verschiedenen Positionen zusammenführt. Dies wird allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit nur zu realisieren sein, wenn man Abstriche am »31-Nationen-Vorschlag« macht und die Positionen der fünf genannten Staaten berücksichtigt. Dazu sollten Deutschland und andere, die deutsche Position teilende Staaten die bisherigen Gegner des neuen Protokolls aktiv zu Abstimmungsgesprächen aufsuchen und sie schrittweise auf weitere Verhandlungen vorbereiten. Ziel sollte es sein, insbesondere Russland, China, Pakistan, Kuba und Weißrussland (aber auch die USA) dafür zu gewinnen, bei der nächsten Vertragsstaatenkonferenz im November 2007 einem formellen Mandat für Verhandlungen zuzustimmen.

Dieses Verhandlungsmandat sollte auf 12 bis 24 Monate befristet werden, um auf der Basis der bis dahin erreichten Konsensbereitschaft die Verhandlungen entweder 2008 oder 2009 abzuschließen. Längere Verhandlungen bergen dagegen die Gefahr der Verzögerung oder der Verwässerung der Inhalte. Falls sich ein Konsens abzeichnen sollte, wäre ihren Erklärungen zufolge auch mit der Verhandlungsbereitschaft der 20 Staaten der »Declaration on Anti-Vehicle Mines« zu rechnen.

Parallel dazu könnte Deutschland auch Konsultationen in der EU durchführen, um bis zum nächsten Vertragsstaatentreffen eine gemeinsame EU-Position zu Antifahr-

zeugminen und den weiteren Verhandlungen zu erreichen. Eine solche gemeinsame Position könnte der Forderung nach Fortsetzung der Verhandlungen in der VN-Waffenkonferenz mehr politisches Gewicht geben.

Auch die Nichtregierungsorganisationen sollten aktiv beteiligt werden. Ihr Beitrag könnte es sein, die negativen humanitären Auswirkungen von Antifahrzeugminen weltweit noch stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken. Hierdurch kann der Druck auf die verschiedenen Regierungen erhöht und damit die Bereitschaft gefördert werden, über eine Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts zu verhandeln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364