



Schriftenreihe der DGVN NRW e.V.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
– Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (DGVN NRW e.V.)

Band 1:

Für den Frieden gerüstet?

*Die Vereinten Nationen
im Spannungsfeld zwischen staatlicher
Souveränität und weltweiter Abrüstung*

S. Birken / M.L. Fremuth / K. Lukner / T. Weiler (Hrsg.)

Für den Frieden gerüstet?

***Die Vereinten Nationen im Spannungsfeld zwischen staatlicher
Souveränität und weltweiter Abrüstung***

Tagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen
– Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (DGVN NRW e.V.)

in Kooperation mit der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

vom 19. bis 21. September 2008
in der Theodor-Heuss-Akademie, Gummersbach

Inhaltsverzeichnis:

1. Vorwort von <i>Dr. Kerstin Lukner</i>	S. 3
2. Rüstungskontrolle zwischen Vergangenheit und Zukunft von <i>Prof. Dr. Dr. Hans J. Gießmann</i>	S. 5
3. Die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren bei der Ächtung von Landminen und Streumunition von <i>Thomas Küchenmeister</i>	S. 15
4. Vom Schutzraum zum Kampfgebiet? – Riskante Tendenzen militärischer Weltraumnutzung von <i>Mischa Hansel</i>	S. 25
5. Die Bekämpfung des Terrorismus als Herausforderung für die Vereinten Nationen – kritische Anmerkungen zu den Ansätzen des Sicherheitsrates von <i>Dr. Michael Lysander Fremuth</i>	S. 37
6. Interview mit Ali Samadi Ahadi zu seinem Film „Lost Children“ geführt von <i>Dr. Michael Lysander Fremuth</i>	S. 65
7. Kindersoldaten entwaffnen! von <i>Prof. Dr. Morag J. Grant</i>	S. 68
8. Die VN und ihre künftige Rolle im Bereich der weltweiten Abrüstung – Neue Impulse seit Ottawa? von <i>Burkhard Ducoffre</i>	S. 73
9. Deutschlands Verantwortung für die Zukunft von Abrüstung und Rüstungskontrolle von <i>Elke Hoff</i>	S. 81
10. Praktische Aspekte der Abrüstung und Rüstungskontrolle von <i>Andreas Nehring</i>	S. 87
11. Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Abrüstung von <i>Dr. Günther Unser</i>	S. 94

Sämtliche Beiträge geben die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

Vorwort:**Für den Frieden gerüstet? Die Vereinten Nationen im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und weltweiter Abrüstung**

Die modernen Bedrohungen für den Frieden in der Welt sind allgegenwärtig und vielfältig. Sie gehen nicht mehr alleine auf staatliche, sondern auch auf nichtstaatliche Akteure (etwa Terroristen) zurück. Entsprechend umfassend müssen die Antworten auf diese Herausforderungen sein.

Bei den Bemühungen um die weltweite Friedenssicherung stehen die Vereinten Nationen vielfach im Zentrum und leisten dazu einen unverzichtbaren Beitrag. Doch glaubte man nach dem Ende des Kalten Krieges noch, dass Abrüstung und Rüstungskontrolle – auch mit Hilfe der Vereinten Nationen – deutliche Fortschritte machten, scheinen sich beide Bereiche seit einigen Jahren in einer Krise zu befinden (vgl. z.B. *Die Friedens-Warte* Vol. 83, 2008). Dies kann an verschiedenen, teils prominenten Beispielen verdeutlicht werden. So haben die USA im Jahr 2002 den ABM-Vertrag (Anti-Raketenabwehrvertrag) aufgekündigt; Nordkorea ist 2003 aus dem Atomwaffensperrvertrag ausgestiegen und hat drei Jahre später einen – mutmaßlich – unterirdischen Atomtest durchgeführt; Russland entschied 2007, den KSE-Vertrag (Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa) einseitig auszusetzen. Während die Wirksamkeit multilateraler Verträge zur Rüstungskontrolle und Abrüstung mittlerweile von verschiedenen Staaten in Frage gestellt wird, scheint die Ergreifung einseitiger Maßnahmen, die vermeintlich zum Schutz bestimmter Einzelstaaten beitragen, hingegen „en vogue“. So planen etwa die USA sowohl in Osteuropa als auch in Ostasien die Installation von Programmen zur Abwehr von Raketen. Mit diesem Trend geht zudem ein Anstieg der weltweiten Ausgaben für Rüstung und Militär einher (vgl. *SIPRI Yearbook 2008*).

Der Landesverband Nordrhein-Westfalen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN NRW e.V.) hat diese beunruhigenden Entwicklungen zum Anlass genommen, sich im Rahmen eines zweitägigen Seminars mit dem Titel „Für den Frieden gerüstet? Die Vereinten Nationen im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und weltweiter Abrüstung“ eingehend mit den Bedrohungen von Frieden und Sicherheit zu befassen und mit Fachleuten sowie einem interessierten Publikum zu diskutieren. Den Seminarauftritt übernahm dabei Prof. Hans J. Gießmann vom Berghof Institut für konstruktive Konfliktbearbeitung mit einem Vortrag, der in die bestehenden Rüstungskontrollbereiche, Abkommen, Regime und Verhandlungsforen einführte. Anschließend wandte sich Dr. Hans-Friedrich Meyer, ehemaliger Pressesprecher der Internationalen Atomenergiebehörde, den weltweiten Bemühungen gegen die Verbreitung von Atomwaffen im Zusammenhang mit Iran und Nordkorea zu (nicht abgedruckt). Mischa Hansel M.A. vom Lehrstuhl für in-

ternationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln stellte mit seinem Beitrag über die Nutzung des Weltraums für Rüstungszwecke ein in der Öffentlichkeit bislang noch wenig beachtetes Thema vor. Dr. Michael Lysander Fremuth, Jurist und stellvertretender Vorsitzender der DGVN NRW e.V., lenkte die Aufmerksamkeit anschließend auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und ging der Frage nach, ob dessen Antworten auf die Herausforderungen des internationalen Terrorismus, insbesondere dessen Gesetzgebung und die Verhängung von Individualsanktionen, rechtlich zulässig sind. Weiterhin beleuchtete der Diplompolitologe Thomas Küchenmeister, Leiter der Aktionsbündnisses landmine.de, in seinem Referat am Beispiel der Abkommen über die Verbote von Landminen und Streumunition die wichtige Rolle, die nichtstaatliche Akteure mittlerweile bei Rüstungskontrollverhandlungen einnehmen können. Die lebhaft geführte Diskussion mit Ali Samadi, Regisseur des preisgekrönten Films „Lost Children“, und mit Prof. Morag J. Grant von Amnesty International befasste sich dann mit dem Thema Kindersoldaten und ihren Aussichten auf eine Re-Integration in die Gesellschaft. Einen weiteren Höhepunkt und zugleich Abschluss der Veranstaltung stellte die von Thomas Weiler (Geschäftsführer DGVN NRW e.V.) moderierte Panel-Diskussion über „Abrüstung in den Vereinten Nationen und in Deutschland: Praktische Aspekte der Abrüstung und Rüstungskontrolle“ dar. An ihr beteiligten sich Vertreter des Auswärtigen Amtes (Burkhard Ducoffre) sowie des Verteidigungsministeriums (Andreas Nehring) sowie Vertreter aus Politik (Elke Hoff, MdB, FDP-Sprecherin für Abrüstungspolitik) und Wissenschaft (Dr. Günter Unser von der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen sowie DGVN NRW e.V.).

Die Teilnehmer, die DGVN NRW e.V. und die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit blicken auf ein informatives, spannendes und von reichhaltigen Diskussionen begleitetes Seminarwochenende zurück, welches der vorliegende Tagungsband, der durch den unermüdlichen Einsatz von Dr. Michael Lysander Fremuth mit Unterstützung von Dorothee Ostwald (Geschäftsstellenleiterin der DGVN NRW e.V.) entstanden ist, dokumentiert.

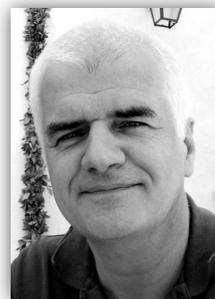
Die DGVN NRW e.V. dankt allen Referenten, die daran mitgewirkt haben und veröffentlicht mit dem vorliegenden Tagungsband jene Redebeiträge, die schriftlich vorliegen.

Den Lesern wünsche ich eine interessante und aufschlussreiche Lektüre.

Dr. Kerstin Lukner
stellvertretende Vorsitzende, DGVN NRW e.V.
(2006-2008)

Rüstungskontrolle zwischen Vergangenheit und Zukunft

von Prof. Dr. Dr. Hans J. Gießmann¹



Der Titel suggeriert – nicht ganz zu Unrecht – Probleme gegenwärtiger Orientierung. Rüstungskontrolle gilt zwar allgemein als ein bewährtes Instrument zur Steuerung gewaltfreier Beziehungen zwischen Staaten. Rüstungskontrolle dient demnach dem Zweck, durch möglichst kooperative Vereinbarungen in Bezug auf die Stationierung und Entwicklung von Rüstungen und Streitkräften in einem gegebenen sicherheitspolitischen Raum die Gefahr der Herausbildung von kriegerischen Konflikten präventiv zu hegen. Wolf Graf von Baudissin fasste dies einst im Begriff von der *kooperativen Rüstungssteuerung*. Anders als das Konzept der *Abrüstung*, das die schrittweise Verringerung von Waffenbeständen bis hin zum idealtypischen jedoch unwahrscheinlichen Zustand ihres vollständigen Verschwindens intendiert, sieht *Rüstungskontrolle* nicht zwingend die Verringerung von existenten Waffenmengen vor, schließt diese aber auch nicht aus. Krisenstabilität geht im Konzept der Rüstungskontrolle vor Reduktion. Die einstige nuklearstrategische Parität der Fähigkeiten zwischen der Sowjetunion und den USA war zum Beispiel ein Resultat der Rüstungskontrolle, bei der beide Seiten bewusst auf strategische Abwehrwaffen verzichteten (ABM-Vertrag von 1972). Das Zugeständnis unstrittiger wechselseitiger Verwundbarkeit durch Zweitschlagfähigkeit untermauerte die Bereitschaft zum Verzicht auf nukleare Angriffsabsichten gegeneinander, beließ beiden jedoch zugleich die Fähigkeit zu nuklearen Vernichtungsschlägen. Unterhalb des Daches der Zweitschlagfähigkeit modernisierten die beiden Großmächte ihre Atomwaffen weiter, ohne dabei jedoch die Qualität der strategischen Parität der Vergeltungsfähigkeit untereinander in Frage zu stellen. Die Koordination und Kooperation in den Jahren des Kalten Krieges gründete auf dem Gedanken einer wechselseitig mäßigenden Parität von Angriffs- und Verteidigungsfähigkeiten zwischen den organisierten Bündnissen und ihren beiden Führungsmächten.

Wie aber kann das Konzept der Rüstungskontrolle heute noch funktionieren, wenn die militärischen Kräfteverhältnisse nicht mehr so klar wie einst mit Kriterien der funktionalen

¹ Direktor des Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, Berlin.

Gleichwertigkeit zu messen sind und – mehr noch – auch eine Akteurssymmetrie der Kontrahenten in den heute dominierenden Konfliktbeziehungen zwischen Staaten und transnational handelnden nichtstaatlichen Akteuren nicht mehr gegeben ist? Zufriedenstellende Antworten auf diese beiden kniffligen Fragen gibt es bisher nicht. Vor allem in den USA, aber auch in anderen großen Staaten, ist seit dem Ende des Kalten Krieges die Anwendung begrenzter militärischer Gewalt durchaus wieder zu einer politisch für sinnvoll erachteten strategischen Option geworden, für manche in eher weiter entfernten Räumen – um „Konflikte auf Distanz zu halten“, für andere an ihrer jeweiligen Peripherie, um machtpolitische Besitzstände nach innen und außen zu behaupten oder zu festigen. Im Zuge dessen hat Rüstungskontrolle als Sicherheitskonzept vielerorts an Attraktivität eingebüßt. Sich überlegen wählende Staaten in einer Konfliktbeziehung sehen in ihr das Risiko, eigene militärische Vorsprünge einzubüßen und dadurch Handlungsmöglichkeiten zu beschränken, im Selbstverständnis unterlegene Staaten fürchten hingegen die Zementierung eigener wahrgenommener Nachteile infolge ungleicher Verhandlungsmacht im Verhältnis mit den Stärkeren.

Rüstungskontrolle befindet sich unter diesen Vorzeichen praktisch in einer dreifachen Krise. Zum einen ist ein weitgehender Stillstand der verschiedenen Verhandlungsforen, die aus der einstigen bipolaren Konfliktsituation heraus entwickelt wurden, zu beobachten. Zum anderen erodiert aber auch das bereits bestehende Geflecht von Abmachungen und Verträgen unaufhaltsam. Mangelnde Fortschritte in der Entwicklung der Regime untergraben auch Bestehendes. Und: es mangelt an universell anerkannten rüstungskontrollpolitischen Konzepten für die Herstellung von Stabilität in multipolaren und Mehrebenenkonstellationen.

All dies führt zu einem starken Anstieg tatsächlicher und wahrgenommener Unsicherheit in den internationalen Beziehungen. Die Aufkündigung von Vereinbarungen hat zwar bisher keinen nennenswerten strategischen Vorteil für die Beteiligten gebracht. Sie ist aber Ausdruck für den – und hat ihrerseits eigenen Anteil am – sukzessiven Vertrauensverlust der einstigen Sicherheitspartner untereinander. Und sie hat dritte Staaten und Akteure ermuntert, stärker als bisher in bestimmte Rüstungsentwicklungen und -beschaffungen zu investieren, gleichviel ob zur Entwicklung eigener militärischer Optionen oder zur Abschreckung befürchteter Bedrohungen, wodurch sich das globale Klima für neuerliche Rüstungskontrollanstrengungen zunehmend weiter verschlechtert hat.

Rüstungskontrolle: ein Konzept mit Stärken und Schwächen

Dass Rüstungskontrolle militärische Fähigkeiten im Verhältnis zueinander einfrieren und damit die wechselseitige Berechenbarkeit erhöhen kann – vorausgesetzt, die Beteiligten unternehmen nichts, um Irritationen über die eigenen Absichten auszulösen – ist zweifellos eine Stärke des Konzepts. Auch dass ein Preis eigener Entwaffnung nicht, oder jedenfalls nicht hoch, zu entrichten ist, kommt Rüstungskontrolle als einem wirksamen Instrument der Krisenprävention und Verhaltenssteuerung zugute. Rüstungskontrolle fördert Gewissheit in vorhandene Fähigkeiten und balanciert sie zugunsten erhöhter Krisenstabilität aus, sie verlangt nicht nach der Preisgabe militärischen Schutzes. Die Bereitschaft zur Rüstungskontrolle ist insofern zumeist eher zu erlangen als die Einwilligung von Konfliktgegnern in unumkehrbare Abrüstungsmaßnahmen. Diese Stärke des Konzepts ist aber zugleich auch seine größte Schwäche. Es basiert auf der Idee der gegenseitig akzeptierten Krisenstabilität, d.h. nicht auf der Veränderung des Verhältnisses in einen dauerhaften strukturellen Friedenszustand. Verändern sich jedoch die Intentionen einer Seite, kann die Stabilität durch Rüstungskontrolle durchaus in kürzester Zeit in einen Zustand der Instabilität mutieren – insbesondere wenn die zuvor einvernehmlich vereinbarte Stabilität dem Charakter nach nur einem wechselseitigen Abschreckungsfrieden gleicht. Auch hierfür liefert das einstige strategische Patt zwischen den USA und Russland ein lehrreiches Indiz. Mit der Aufkündigung des ABM-Vertrages durch die USA wurden auf beiden Seiten die Schleusen für neues Wettrüsten sowohl im Bereich der atomaren „*Offensiv*“- wie auch der „*Defensiv*“-waffen geöffnet. Die Parität der Fähigkeiten zum Zweitschlag muss damit nicht faktisch aufgehoben sein, aber die Gewissheit, dass ein Erstschlag unter allen Umständen ausgeschlossen werden kann, ist zumindest auf russischer Seite offenbar bereits gewichen.

Neben dem Problem der Abhängigkeit von politischem, kooperativem Wohlverhalten der Beteiligten besitzt Rüstungskontrolle auch inhärente konzeptionelle Fallstricke. So könnte in asymmetrisch ausgewogenen Kräftebalancen eine Vereinbarung symmetrischer Strukturen die Wahrnehmung von Ungleichgewichten in den jeweiligen Fähigkeiten sogar noch verstärken. Wird unterstellt, dass die Parteien vielleicht kein Interesse an einer Aufhebung ihrer Konfliktbeziehung haben, sondern lediglich unliebsame militärische Überraschungen durch den Kontrahenten zu vermeiden suchen, könnten sie bestrebt sein, Rüstungskontrolle zu eigenem Vorteil zu benutzen, d.h. möglichst viele wahrgenommene Stärken des Kontrahenten verringern, eigene Stärken jedoch nach Möglichkeit behaupten. In der Summe fungiert Rüstungskontrolle in diesem Verständnis nach dem gleichen Muster wie auf Überlegenheit zielende Aufrüstung – und kann solcherart Bestreben äußerst wirkungsvoll ergänzen.

Ein dritter heikler Punkt betrifft die Antizipation von künftigen technischen Entwicklungen. Während Abrüstung bestimmte militärische Fähigkeiten verringert oder eliminiert, kann Rüstungskontrolle ihre stabilisierende Wirkung nur entfalten, wenn die Steuerung nicht zeitgleich oder in der Folge durch neue Entwicklungen in unkontrollierten Bereichen konterkariert wird. Präventive, antizipierende Abmachungen wären insofern vonnöten, um die nachhaltige Wirkung von beschlossenen und durchgeführten Maßnahmen der Rüstungskontrolle zu sichern. Erst durch die vorwegnehmende Hegung von potenziell destabilisierenden Trends kann Rüstungskontrolle auch ein ansonsten drohendes antizyklisches Wettrüsten dämpfen. Die Unterbindung vor allem technologischer Trends wirft jedoch nicht nur Fragen nach deren militärischer Spezifik im Vergleich zu zivilen oder doppelverwendungsfähigen Technologien auf, sondern auch nach der Bestandsfestigkeit und geeigneten Maßnahmen zur Verifikation entsprechend geschlossener Vereinbarungen.

Konzeptionelle Ansätze der Rüstungskontrolle

Zielt Rüstungskontrolle insgesamt auf die Erhöhung der Krisenstabilität, so sind im Einzelnen unterschiedliche Ansätze zur Zielerreichung plausibel. Diese Ansätze können auch miteinander kombiniert werden.

In *geographischer* Hinsicht geht es vor allem um Entflechtungen von Truppenkonzentrationen, um den (teilweisen) Verzicht auf die Stationierung bestimmter Waffenarten sowie um die Vereinbarung bestimmter Beschränkungen oder Regeln für militärische Operationen (z.B. Manöver, Truppenbewegungen o.ä.) in definierten Räumen, die für die Beteiligten und die Krisenstabilität Schlüsselbedeutung besitzen. Die Palette der Beispiele ist weit und reicht von der Vorankündigung von beabsichtigten Manövern im Rahmen des Wiener Dokuments der OSZE bis zur Vereinbarung von atomwaffenfreien Zonen, wie z.B. in den Verträgen von Rarotonga (Südpazifik) und Tlatelolco (Lateinamerika). Die betreffenden Räume befinden sich entweder auf dem Territorium der vertragsschließenden Seiten oder diese haben an den jeweiligen Räumen ein gemeinsames Interesse friedlicher Nutzung (z.B. Antarktis). Mitunter haben geographisch abseits stehende Mächte an regionalen militärischen Beschränkungen durch Dritte aber auch dann ein Interesse, wenn sie befürchten, dass ein ansonsten drohendes Wettrüsten auch ihre eigene Sicherheit verringern könnte. Sie sind dann, z.B. wie im Falle der o.g. kernwaffenfreien Zonen, auch bereit, eigene Beiträge zu deren Einrichtung zu erbringen, insbesondere das Zugeständnis von Sicherheitsgarantien für die Vertragsmitglieder.

Strukturelle Rüstungskontrollmaßnahmen zielen auf eine verbesserte Klarheit über die Verfügbarkeit (oder das Nichtvorhandensein) bestimmter militärischer Fähigkeiten. Be-

sonders hervorzuheben, weil von vertrauensbildender Wirkung, sind Maßnahmen, welche strukturelle Angriffsunfähigkeit bewirken und insofern defensive Absichten unter Beweis stellen.

Operative Rüstungskontrollmaßnahmen sind solche, welche den Verzicht auf bestimmte militärische Optionen belegen. Zum Beispiel können Beschränkungen für die Durchführung von militärischen Übungen oder auch für die Stärke bestimmter Testreihen von Waffensystemen den Willen demonstrieren, ein plausibles Maß an Verteidigungsvorsorge vorzuhalten ohne militärische Überlegenheit anzustreben.

Die Wirkung solcher Maßnahmen hängt von einem weiteren Kernbestandteil der Rüstungskontrolle ab: der zuverlässigen *Überwachung* (Verifikation) von Vereinbarungen sowie der Bereitschaft der Parteien zur *Transparenz* ihrer Arsenale, Fähigkeiten und Absichten. Schließlich können auch einseitige Deklarationen rüstungskontrollpolitische Impulse auslösen. Der erklärte Verzicht auf bestimmte, besonders potenziell krisenverschärfende, militärische Optionen kann eine Spirale der sich gegenseitig bedingenden Deeskalation begünstigen, bei der die Kontrahenten sukzessiv auf einen Zustand zusteuern, in dem die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Konfrontation schließlich auf ein Minimum schrumpft.

Jede der genannten Maßnahmen kann das Ergebnis vereinbarter, gradualistischer oder einseitiger Schritte sein. Die größte politische Stabilitätswirkung geht von vereinbarten Maßnahmen aus, weil diesen eine Verständigung über Umfang und Ziele der Maßnahmen und die Wege dahin zugrunde liegt. Allerdings ist der potenzielle Effekt der Destabilisierung hier besonders hoch zu bewerten, falls sich eine Partei, aus welchen Gründen auch immer, zu einer Abkehr von der Vereinbarung entschließen sollte. Gradualistische Schritte sind zunächst einseitig veranlasst, stehen jedoch in Bezug auf Arsenale oder Fähigkeiten des oder der Kontrahenten und intendieren entsprechende positive Reaktionen der Gegenseite. Eine förmliche Vereinbarung ist nicht vonnöten, der Fortschritt gradualistischer Rüstungskontrolle hängt jedoch stark von der wechselseitigen Fähigkeit zur Empathie hinsichtlich der jeweils am stärksten wahrgenommenen Bedrohungen ab. Politisch die schwächsten Impulse setzen einseitige Maßnahmen zur Beschränkung von Arsenalen und Optionen, weil diese im Wesentlichen auf Effizienz- oder Opportunitätserwägungen beruhen. Andererseits implizieren gerade diese Maßnahmen ein hohes Maß an Berechenbarkeit, weil sie eben nicht von der Kommunikation zwischen den Parteien oder deren Vorleistungen oder Reaktionen abhängen. Stabilisierende Impulse sind bei dieser Form der Kontrolle jedoch, wenn überhaupt, eher zufällig.

Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert: Konzeptionelle Brüche und Herausforderungen

Die Architektur der globalen Rüstungskontrolle umfasst heute knapp zwei Dutzend mehr oder weniger stark verpflichtende und teils vom Zerfall bedrohte Abkommen. Die meisten davon entstammen Verhandlungen, die noch vor dem Ende des Kalten Krieges geführt oder begonnen wurden. Sie eint das Interesse, die militärische Konkurrenz durch Wettrüsten zu begrenzen. Ihre Erfolge sind angesichts der eingeschränkten Reichweite unterschiedlich zu bewerten. Prinzipiell gilt festzustellen, dass die meisten Vereinbarungen das Wettrüsten zwar verlangsamt, aber nicht beendet haben, und dass sie in manchen Fällen auch Anlass zu rüstungspolitischen Ausweichmanövern wurden.

Die Veränderung der strategischen Weltlage durch das Ende des Ost-West-Konflikts hat auch die Parameter stabilisierender Wirkung durch Rüstungskontrolle beeinflusst. Bipolarität und hieraus abgeleitete Gleichgewichtsorientierung in Bezug auf Arsenale und Fähigkeiten haben an Bedeutung eingebüßt. Einerseits existiert mit den USA eine in allen Belangen dominierende globale militärische Macht, andererseits haben sich polyzentrische Machtkonstellationen herausgebildet, die anstelle globaler Parität eine eher auf regionale Stabilität setzende Ordnung erfordern. Hinzukommt, dass mit der vertikalen und horizontalen Verbreitung von militärischen Fähigkeiten eine relative militärische Vorherrschaft nicht automatisch in eine absolute politische Dominanz übersetzt werden kann. Selbst in militärischen Konflikten zeigt sich, dass überlegene Kriegsführungsfähigkeit keine Garantie mehr ist, Kriege zugunsten des Überlegenen zu entscheiden. Unter diesen Voraussetzungen müssen die Lehren der bisherigen Rüstungskontrolle kritisch überprüft und – wo nötig – auch neue Wege beschritten werden.

- Angesichts der zunehmenden Erscheinungen fragiler Staatlichkeit, insbesondere mit Blick auf das Gewaltmonopol als einer Kernkomponente staatlicher Souveränität, stehen Staaten in einer potenziell polyzentrischen Konfliktbeziehung stärker als in der Vergangenheit unter dem Druck einer gemeinschaftlichen Normensetzung und engeren Koordination. Einseitige und gradualistische rüstungskontrollpolitische Maßnahmen können in einer komplexen und fragmentierten Problemsituation kaum vertrauensbildend sein, sondern neigen eher dazu, das wechselseitige Misstrauen in Fähigkeiten und Absichten noch zu verstärken. Andererseits können solche Maßnahmen durchaus wirkungsvoll sein, etwa wenn sie ganz bewusst in ein erweitertes Geflecht institutionalisierter Kommunikation mit interessierten Parteien eingebettet werden. Hierbei würden methodische Ansätze der vereinbarten und der gradualistischen Rüstungskontrolle sinnvoll kombiniert.

- Das Konzept aufgezwungener Rüstungskontrolle, das die USA in den vergangenen Jahren gegenüber ausgehandelten, vertraglichen Vereinbarungen vorzogen, kann zwar unter bestimmten Umständen für temporäre Stabilisierung sorgen – etwa wenn autokratische Regime dadurch nicht imstande sind, den Zugriff auf bestimmte Waffen oder militärische Optionen zu erhalten. Allerdings zeigte gerade das Beispiel der Blockadepolitik gegenüber Pakistan und vor allem Nordkorea, dass in beiden Fällen atomare Rüstungsprogramme nur verlangsamt, nicht jedoch aufgehoben wurden. Modelle, die zum Verzicht auf bestimmte Programme durch Anreize und nicht primär durch Sanktionen ermuntern, könnten hingegen besser geeignet sein, bestimmte Waffenentwicklungen vorbeugend zu vermeiden. Die 6er-Gespräche über das nordkoreanische Atomprogramm lieferten hierfür ein positives Beispiel, auch wenn längst nicht alle Fragen geklärt sind. Auch in Bezug auf andere nukleare Schwellenstaaten dürften letzten Endes nur Ansätze erfolgversprechend sein, wenn diese die Überzeugung der Zielstaaten stärken, dass der sicherheitspolitische Gewinn durch dauerhaften Verzicht auf Atomwaffen höher zu bewerten ist als deren Besitz.
- Regionale, multilaterale und vereinbarte Rüstungskontrolle erscheinen als besonders zukunftssträchtige konzeptionelle Trias der Rüstungskontrolle. Einerseits dient regionale Beschränkung der Reduktion von Komplexität. Zudem beeinflusst Nachbarschaft die Perspektive der Beteiligten und das Interesse an Vereinbarungen. Regionale Regimebildung durch Vereinbarungen erzeugt zudem ein Geflecht wechselseitiger Abhängigkeiten, die auch andere Kooperationsfelder stimulieren und wiederum umgekehrt zur Konsolidierung der militärischen Stabilität durch weitergehende Rüstungskontrolle beitragen können. Je mehr Staaten einer Region an Vereinbarungen beteiligt sind, umso größer die zu erwartenden positiven Effekte für den gesamten Raum. Ein möglicher Schritt in die Zukunft sind interregionale Vereinbarungen. Vergleichbar den Lehren aus den Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften offeriert dieser Ansatz ergänzend zu *Top-Down* Konzepten einen sogenannten *Bottom-Up* Zugang, bei dem die globale Architektur der Rüstungskontrolle durch die Kombination regionaler Teilschritte untersetzt wird.
- Essentiell ist der gesellschaftliche Rückhalt für die Rüstungskontrolle. Eine nicht unwichtige Erklärung für die Fortschritte der Rüstungskontrolle in den zurückliegenden Jahrzehnten bildeten die Ängste und Befürchtungen der Bevölkerungen, die von ihren Regierungen nachdrücklich Leistungen zur Friedenswahrung einforderten. In den westlichen Demokratien scheint dieser Druck nach dem Ende des

Ost-West-Konflikts weitgehend abhanden gekommen. Die Folge dessen ist in doppelter Hinsicht fatal. Zum einen ist Rüstungskontrolle in der Hierarchie außen- und sicherheitspolitischer Prioritäten der Regierungspolitik in vielen Staaten deutlich gesunken. Zum anderen ist damit auch die grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Solidarität in Bezug auf die Vereinbarung von Maßnahmen zwischen den Staaten weniger politisch wirksam. Sowohl die tendenzielle Re-Legitimation des Militärischen in der Außenpolitik als auch die Erosion der Regime zur Rüstungskontrolle haben von der Minderung öffentlicher Druckpotenziale profitiert.

- Der Umgang mit den tiefer liegenden Ursachen von kriegerischen Spannungen und Konflikten – den sogenannten *root causes* – ist im Unterschied zur Vergangenheit heute sehr viel stärker erforderlich. Staaten sehen einander, nicht zuletzt aus profundem Eigeninteresse, auf Regeln im zwischenstaatlichen Verkehr verpflichtet, auch wenn sie sich selbst gelegentlich nicht an diese halten. Insbesondere die Anerkennung von – und die Haltung zu – vertraglichen Vereinbarungen besitzt auf zwischenstaatlicher Ebene eine vergleichsweise stärkere Bindekraft als Absprachen, die sich auf nichtstaatliche Akteure beziehen oder von diesen getroffen werden. Kriegerische Gewalt entsteht aber heute vor allem in gesellschaftlichen Räumen, unter Beteiligung auch nichtstaatlicher Akteure, für die der jeweilige Staat aus oft ernstzunehmenden Gründen nicht mehr als legitimierter Interessenvertreter gilt. Konzepte, die allein *Top-Down* zur Wiederherstellung solcher (nicht als legitim angesehenen) staatlicher Strukturen dienen und nicht in Rechnung stellen, dass die vielerorts manifesten Erosionen von Gewaltmonopolen nicht Ausdruck gescheiterter Staatlichkeit, sondern gescheiterter staatlicher Gesellschaftspolitik sind, werden die *root causes* für das Entstehen perpetuierter Gewaltkulturen oder -ökonomien nicht beseitigen. Es bedarf insofern für die Rüstungskontrolle begleitender Steuerungsmechanismen zur Minderung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Konflikte in den betreffenden Staaten. Mit anderen Worten: Rüstungskontrolle als Instrument der Krisenprävention muss Teil eines möglichst koordinierten Spektrums von Maßnahmen auf allen Ebenen der staatlichen und gesellschaftlichen Politik sein.
- Anreize zur Rüstungskontrolle zu setzen, bedingt den bewussten Verzicht auf Anwendung doppelter Standards. Insbesondere in der Nichtverbreitung gilt, dass nur gefordert werden kann, was selbst eingelöst wird. Beispielhaft ist auf Art. 5 des Nichtverbreitungsvertrags zu verweisen, der die atomwaffenbesitzenden Staaten ausdrücklich verpflichtet, auf die Abschaffung aller Atomwaffen hinzuwirken. Die mangelnde Gewissheit in entsprechend lautere Absichten der Atommächte lässt

andere Staaten darauf setzen, sich durch eigene Programme den Zugang zum exklusiven Zirkel der Atomstaaten zu verschaffen oder jedenfalls damit öffentlich zu drohen. Ähnliches gilt für chemische und biologische Waffen, wobei in beiden Fällen zwar Fortschritte zur Rüstungskontrolle erreicht wurden, jedoch zahlreiche Fragen, vor allem zur Verifikation und zur weitergehenden Forschung nach wie vor offen sind.

- Neue Bereiche potenziellen Wettrüstens pro-aktiv abzuschirmen wird immer mehr zum Gebot der Stunde. Vor allem der Weltraum entwickelt sich mehr und mehr zu einem Raum rüstungspolitischer Begehrlichkeiten der technologischen Vormächte. Die strategischen Effekte, die dadurch freigesetzt werden könnten, sind eine starke Triebkraft für die Diversifizierung des Wettrüstens in alle Richtungen. Ob sich die erhofften neuen militärischen Optionen militärischer Drohkulissen durch einen militarisierten Weltraum wirklich realisieren lassen, ist völlig ungewiss. Dagegen sind ob dieser Ungewissheit negative Impulse für neue rüstungspolitische Weichenstellungen in zahlreichen Staaten bereits heute zu beobachten.

Rüstungskontrolle: ausgedient oder unentbehrlich?

Schwanengesänge für die Rüstungskontrolle sind verfrüht. Es gibt durchaus Zeichen der Hoffnung und auch solche der Rückbesinnung auf deren Beiträge zur Krisenstabilität. Das Ottawa-Protokoll über das Verbot von Anti-Personenminen wurde von zivilgesellschaftlichen Akteuren initiiert, die Staatengemeinschaft konnte sich dem wachsenden Druck der Kampagne nicht auf Dauer entziehen. Im Falle der *Cluster-Ammunition* sind ähnliche Effekte zu beobachten, jedenfalls in der kommenden Zeit zu erhoffen. Beide Beispiele zeigen, dass Rüstungskontrolle weiter realistische Chancen besitzt, sofern genügend Unterstützung in der politischen Öffentlichkeit mobilisiert wird. Rüstungskontrolle bleibt aber auch im Interesse jener Staaten, die aus Furcht vor unliebsamen Überraschungen interessiert bleiben, bestimmte wahrgenommene äußere Risiken ihrer eigenen Sicherheit unter Kontrolle zu halten und hierfür dann auch bereit sind, Vereinbarungen mit anderen Staaten zu erreichen. Für den zwischenstaatlichen Verkehr bleibt Rüstungskontrolle ein direktes (praktische Maßnahmen) und indirektes (Kommunikation) Steuerungsinstrument neben anderen. Rüstungskontrolle ist aber auch – und in zunehmender Weise – ein Instrument zur Bewahrung oder Wiederherstellung der inneren Staatenordnung. Programme, die darauf zielen, Reformen des Sicherheitssektors in Transformationsgesellschaften voranzutreiben oder das Gewaltmonopol zu konsolidieren können auch mittels rüstungskontrollpolitischer Vereinbarungen befördert – oder durch diese begleitet – werden.

Ein Beispiel hierfür sind die begleitenden Begrenzungs- und vertrauensbildenden Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Dayton-Friedensabkommen über Bosnien und Herzegowina. Schließlich besitzt Rüstungskontrolle auch als Steuerungsinstrument einer legitimierten, aber zugleich maßvollen und sozialisierenden Sicherheitspolitik im Kontext nachhaltiger Entwicklung einen wichtigen Stellenwert. Das schlechte Vorbild der ökonomischen und sozialen Verwerfungen infolge des Wettrüstens in den vergangenen Jahrzehnten bietet genügend Anlass, sich vor dem Hintergrund wichtigerer Herausforderungen als militärischer Vorsorge auf kooperative Handlungsmuster einzulassen. Rüstungskontrolle ist und bleibt in diesem Sinne unentbehrlich.

Die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren bei der Ächtung von Landminen und Streumunition

von Thomas Küchenmeister¹



Ich danke zunächst einmal für die freundliche Einladung und für die Möglichkeit, hier und heute einige Ausführungen zur Rolle der Nichtregierungsorganisationen beim Zustandekommen des Verbotes von Anti-Personenminen und Streumunition machen zu können. Als Journalist und als Leiter des NGO-Dachverbandes Aktionsbündnis Landmine.de habe ich in den zurückliegenden Jahren beide Verbotprozesse begleiten dürfen. Die Prozesse werden auch als Ottawa- bzw. Oslo-Prozess bezeichnet. Wie Sie vielleicht wissen, gehören dem Aktionsbündnis fast alle namhaften deutschen Nichtregierungsorganisationen (wie z.B. Brot für die Welt, Misereor, Kindernothilfe, Terre des hommes oder UNICEF) an und wir sind sowohl Mitglied der ICBL, der Internationalen Kampagne zum Verbot von Anti-Personenminen, als auch der CMC, der *Cluster Munition Coalition*, der internationalen Kampagne zum Verbot von Streumunition.

Wenngleich Nichtregierungsorganisationen seit mehr als 100 Jahren nachweislich internationale Politik beeinflusst haben, hat ihre Bedeutung auf internationaler Bühne, besonders in den Bereichen Abrüstung und Rüstungskontrolle, in den vergangenen 20 Jahren noch deutlich zugenommen. So haben die beiden eingangs erwähnten NGO-Kampagnen jeweils nur 5 Jahre benötigt, um ein Verbot für Anti-Personenminen und Streumunition zu erwirken, wobei in beiden Fällen de facto weniger als 2 Jahre über das Verbot verhandelt wurde. Dies bedeutet – im Vergleich mit klassischen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen - nahezu Lichtgeschwindigkeit.

Vielleicht deshalb wurde die Kampagne gegen Anti-Personenminen einmal von Kofi Annan als „erfolgreichste Bürgerbewegung der Welt“ bezeichnet, die, wie Sie alle wissen, 1997 für ihre Verdienste auch mit dem Friedensnobelpreis geehrt wurde.

Und auch der Deutsche Bundestag würdigte in seiner Debatte über das Verbot von Streumunition die außerordentlichen Verdienste der Zivilgesellschaft beim Zustandekommen des in Dublin ausgehandelten Verbotes für Streumunition.

¹ Leiter des Aktionsbündnisses „Landmine.de“, Berlin.

Und in der Tat ist auf den ersten Blick mit dem Ottawa- als auch dem Oslo-Prozess einiges Bemerkenswertes verbunden: In beiden Fällen wurde erstmals ein Verbot einer ganzen Waffenkategorie aufgrund öffentlichen Drucks beschlossen und es wurde bzw. wird Völkerrecht unter Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen geschrieben. Und in beiden Fällen konnte erstmals ein Abrüstungsabkommen um humanitäre Verpflichtungen erweitert werden, was bislang einmalig ist.

Der „Ottawa-Prozess“ wurde vom damaligen norwegischen Nobelpreiskomitee sogar als modellhaft für eine „neue und aktive Friedenspolitik“ bzw. für multilaterale Problemlösungen beschrieben, was m.E. in weiten Teilen auch für den Oslo-Prozess zutrifft.

Auf die Frage, ob die Verbotsverträge für Anti-Personenminen und Streumunition tatsächlich als Erfolg zu werten sind und ob die damit verbundenen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozesse als erfolgreiches Modell für weitere völkerrechtliche Abkommen dienen könnten, möchte ich später kurz eingehen.

Lassen Sie uns zunächst die Rolle der NGO beim Minenverbot etwas näher betrachten und auch der Frage nachgehen, *warum* und *wie* es den NGO gelang, auf den Verhandlungsprozess Einfluss zu nehmen?

1) Hilfreich war sicher, dass die ICBL eine einfache und klare Forderung vertrat, die leicht in die Öffentlichkeit zu transportieren war: Alle Anti-Personenminen verbieten, den Opfern helfen, verminte Gebiete räumen. Es sollten zudem keine Ausnahmen und Schlupflöcher zugelassen werden. Eine Forderung allerdings, mit der die ICBL sich am Ende leider nicht durchsetzen konnte. Dazu später noch einige Anmerkungen.

2) Getragen wurde die Kampagne zunächst von entwicklungspolitischen NGO, Betroffenen, Kriegsveteranen und Menschenrechtlern. Und es waren besonders die Vor-Ort-Berichte der Mediziner und der Projektmitarbeiter dieser Organisationen, die zunehmend Einfluss auf politische Entscheidungsträger nahmen, das Interesse der Medien weckten und große Betroffenheit in der Öffentlichkeit und damit Druck auf die Regierungen erzeugten. In besonderem Maße sensibilisierend für Regierungsvertreter bzw. politische Entscheidungsträger, Medien und die Öffentlichkeit wirkte natürlich auch die Tatsache, dass der Einsatz von Minen besonders für die Zivilbevölkerung auch lange nach Ende eines Konfliktes eine entsetzliche humanitäre Katastrophe zur Folge hat. Die grausamen Bilder, die die NGO von den *killing fields* in die Öffentlichkeit transportierten, führten dazu, dass im Grunde niemand mehr ernsthaft für Anti-Personenminen Partei ergreifen wollte, was auch später viele Militärs sogar in den USA einschloss.

3) Wichtig waren sicherlich auch der Aufbau und die intensive Nutzung interner und externer Kommunikationsstrukturen. Gezielt wurden regelmäßige Konsultationen und enge Arbeitskontakte mit Regierungsvertretern und supranationalen Organisationen (VN) etabliert. Auch persönliche Kontakte und regelmäßige, sowie private bzw. informelle Treffen

werden von allen Beteiligten als äußerst hilfreich und vertrauensbildend für den Prozess beschrieben.

Schon früh, 1993 bzw. 1994, gelang es der ICBL nach intensiven Konsultationen UNICEF und das IKRK als sehr wichtige Unterstützer für ein Verbot zu gewinnen. Parallel gelang es nationalen NGO in Italien, Schweden und Belgien, welches als erstes Land Anti-Personenminen verbot, parlamentarische Initiativen in Richtung eines nationalen Minenverbotes zu starten. Auf Druck der deutschen NGO erklärte bereits 1994 die Bundesregierung ein Exportmoratorium und nahm später sogar eine Art Vorreiterrolle im Ottawa-Prozess ein. Auf Initiative von Handicap International schließlich forderte die französische Regierung bereits 1993 die erste Revisionskonferenz der VN-Waffenkonvention, die dann auch 1995 in Wien stattfand.

Schnell wurde im Verlauf der Wiener Revisionskonferenz der VN-Waffenkonvention 1995 klar, dass es in diesem Forum kein umfassendes Verbot von Anti-Personenminen geben würde. Im Gegenteil machten damals noch viele Militärvertreter deutlich, dass es auch künftig einen militärischen Bedarf an Anti-Personenminen geben werde. Verschärfte Regelungen für Antifahrzeugminen, ebenfalls Gegenstand des Minenprotokolls II, wurden gar nicht erst diskutiert.

Klassische Rüstungskontrolle also, wie sie während des Kalten Krieges praktiziert wurde, mit der Konsequenz, dass das Protokoll II über mehr als 15 Jahre keinerlei Verbesserungen, geschweige denn Verbotserweiterungen erfuhr. Und die Gründung der ICBL kann durchaus auch als zivilgesellschaftliche Reaktion auf diesen Stillstand gesehen werden.

Denn Staaten wie die USA, Russland, China und Indien wollten analog zur gängigen Praxis der traditionellen Rüstungskontrolle an einigen Typen oder begrenzten Mengen von Anti-Personenminen festhalten. Das bei der VN-Waffenkonvention vorherrschende Konsensprinzip, was de facto einem Vetorecht gleichkommt, verhinderte, dass eine große Mehrheit gleich gesinnter Staaten, angeführt von Kanada, sich mit einem vollständigen Verbot durchsetzen konnte.

Die gescheiterte Revisionskonferenz kann deshalb auch als beispielhaft für den damaligen Stillstand der Abrüstung bzw. Rüstungskontrolle beschrieben werden und markiert m.E. gleichzeitig den entscheidenden Wendepunkt hin zu einer Neuorientierung der Abrüstung bzw. Rüstungskontrolle, nun jedoch außerhalb der Vereinten Nationen. Noch vor Beendigung der Revisionskonferenz kam es dann zu einem ersten Treffen von NGO und einer kleinen Gruppe von Regierungen, die aus Enttäuschung über den Verlauf der Konferenz einen neuen Abrüstungsprozess außerhalb der VN verabredeten.

Dies kann in etwa als die Geburtsstunde des Ottawa-Abkommens bezeichnet werden.

Diese neue Kooperation von "gleich gesinnten" Regierungen und einem weltumspannenden Netzwerk von nationalen und internationalen NGO war bzw. ist von Transparenz und Offenheit geprägt und machte m.E. das Abkommen erst möglich und ist auch die einzige

Garantie für seine erfolgreiche Umsetzung. NGO wurden damit erstmals zum Akteur der Rüstungskontrolle. Der Ottawa-Prozess wurde begleitet von sorgfältig aufeinander abgestimmten Regierungskonferenzen, weltweiten regionalen NGO-Meetings und häufig parallel stattfindenden IKRK-Konferenzen für Regierungsvertreter und insbesondere Militärexperten. Dieser Kooperationsprozess zwischen Regierungen bestimmter kleinerer und mittlerer Staaten und der Zivilgesellschaft spielte auch beim Verbot von Streumunition die entscheidende Rolle. Dazu später noch ein paar Anmerkungen.

Wie schon erwähnt, werden auch die *internen* Kommunikationsstrukturen der ICBL als besonders wichtig beschrieben, wobei die Nutzung moderner Kommunikationstechnologien eine herausragende Bedeutung hatte. Das Internet und damit die Kommunikation via Email wurden immer wichtiger im Hinblick auf den schnellen Austausch von Informationen innerhalb des Netzwerkes, mit Regierungen, den Medien, oder auch für die Verabredung spontaner öffentlichkeitswirksamer Aktionen.

4) Mit Beginn des Ottawa-Prozesses wurde den NGO erstmals auch direkter Einfluss auf die Verhandlungen über das Minenverbot gewährt. Während Nichtregierungsorganisationen in Rüstungskontrollprozessen bis dahin lediglich über einen Beobachterstatus verfügten, war es nun gestattet, mit einer Delegation direkt an den Verhandlungen teilzunehmen, Statements abzugeben und direkte Lobbyarbeit mit Regierungsvertretern zu betreiben. Diese Möglichkeit wurde bei den Osloer Verhandlungen 1997 intensiv genutzt. So erarbeitete die ICBL z.B. einen eigenen Vertragsentwurf, für den in Kooperation mit den gleich gesinnten Regierungen geworben wurde. Und ohne den Einfluss der ICBL hätte es mit Sicherheit den Artikel 6 der Ottawa-Konvention nicht gegeben. Der Artikel fordert alle Vertragsstaaten auf, neben Hilfen beim Räumen von Minen auch die notwendigen Mittel für die physische, soziale und wirtschaftliche Rehabilitation der Opfer bereitzustellen. Trotz erheblichen Widerstandes gerade von Seiten der deutschen Regierung gelang es damals der ICBL ihre Formulierung des Artikels 6 der Ottawa-Konvention durchzusetzen. Ein bis dahin einmaliger Vorgang.

5) Die zwischen den gleich gesinnten Regierungen verabredete Abkehr vom Konsensprinzip der VN-Waffenkonvention, welches wie gesagt *de facto* einem Veto gleichkommt, und eine damit verbundene Verabredung, das Problem schnell anzupacken und einen umfassenden Verbotsvertrag zu verhandeln ohne Rücksicht auf die Anzahl der Teilnehmerstaaten, bildete schließlich eine entscheidende Basis für das rasche Zustandekommen des Verbotes von Anti-Personenminen.

In Bezug auf das Verbot von Streumunition ist es m.E. den NGO in durchaus vergleichbarer Weise gelungen, auf den Verhandlungsprozess Einfluss zu nehmen. D.h. man kann zumindest von einer strukturellen Parallele dieser beiden Prozesse sprechen.

Auch wenn die ICBL, die damals ja unter Beteiligung der Frankfurter Organisation medico international gegründet wurde, über weitaus mehr Mitgliedsorganisationen (1.400) als die

Internationale Kampagne gegen Streumunition (300) verfügt, werden beide Kampagnen im Kern von mehr oder weniger denselben Organisationen gelenkt (HRW, MAC, HI, NPA, LMAUK). Dies wirkte sich zweifellos vorteilhaft aus, da die CMC natürlich von den Erfahrungen und bestehenden Strukturen und Kontakten aus Zeiten des Ottawa-Prozesses profitieren konnte. D.h. Vertrauen musste nicht erst aufgebaut werden, man kannte sich, was die Zusammenarbeit im Oslo-Prozess wesentlich erleichterte und auch effizienter machte. Die Kooperation der NGO mit gleich gesinnten Staaten wurde m.E. im Fall des Verbotes von Streumunition noch intensiviert und zwar auch von Seiten der Regierungen. Denn mittlere und kleinere Staaten, wie z.B. Belgien und Norwegen, haben den Oslo-Prozess ganz gezielt dazu genutzt, die übliche Rolle des passiven Mitläufers bei der Gestaltung internationaler Normen zu verlassen und aktiv im Einklang mit NGO und Medien solche Normen maßgeblich mit zu gestalten und damit als sog. „Agenda-Setter“ aufzutreten.

Auch die finanzielle Unterstützung der Kampagnen spielte natürlich eine wichtige Rolle. Die CMC wurde im Vergleich zur ICBL in größerem Maße von Regierungen, aber auch von privater Seite, wie z.B. vom Diana Memorial Fund, finanziell unterstützt, was die CMC in die Lage versetzte, ihre Kampagne- und Öffentlichkeitsarbeit noch umfassender und professioneller zu gestalten. Gezielt und vermehrt wurden in diesem Rahmen auch nationale Kampagne-Aktivitäten gerade von Süd-NGO gefördert.

Auch das Aktionsbündnis Landmine wurde im Laufe der Kampagne mit staatlichen Mitteln vom BMZ unterstützt, obwohl es innerhalb der Bundesregierung ja bekanntlich Differenzen in Bezug auf Art und Umfang des Verbotes gab. Auch das Auswärtige Amt unterstützte eine Publikation der französischen NGO Handicap International und installierte auf nationaler Ebene regelmäßige Gesprächsrunden mit NGO zum Thema Streumunition, die es im Ottawa-Prozess noch nicht gab. Als Folge ihrer zunehmend professionellen Lobbyarbeit erfuhren die NGO große politische Unterstützung durch die Parlamente in Form zahlreicher Verbotsinitiativen bzw. Gesetzgebungsverfahren, die auch das Aktionsbündnis z.B. im Europaparlament, dem Deutschen Bundestag und dem Österreichischen Parlament maßgeblich beeinflusste.

Auffällig im Vergleich zur Anti-Minenkampagne ist auch, dass die CMC ihre Botschaft dank moderner, multimedialer Technologien und Kommunikationsmittel noch umfassender und gezielter verbreiten konnte. Meines Erachtens hat die Kampagne national und international eindeutig die „Medienhoheit“ beim Thema Streumunition erreicht, was sicherlich mitentscheidend für den Ausgang des Prozesses war. Mittels interaktiver Websites und professionell erstellter und wissenschaftlich fundierter Publikationen, Fotos und Videofilme, die z.B. sofort nach Kriegsende den Einsatz von Streumunition im Libanon dokumentierten, oder dank umfassender Datenbanken über die Haltung der jeweiligen Staaten, über Produzenten, Einsatzländer und Opfer, stand der Öffentlichkeit und den Medien ein umfassendes und multimediales Informationssystem zur Verfügung, welches von den Ziel-

gruppen auch in großem Umfang genutzt wurde und die Inhalte der Kampagne entscheidend vorantrieb. Gezielt wurden auch stark frequentierte Internet-Portale, wie z.B. *blogs* oder *YouTube*, genutzt um die Botschaft der Kampagne zu verbreiten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Qualität aber auch die Quantität der von der CMC bereitgestellten Informationen weit über das hinausgehen, was die ICBL zuvor in der Lage war zu präsentieren. Die Inhalte dieser Informationsportale wurden im Wesentlichen arbeitsteilig von den jeweiligen Mitgliedern der CMC erstellt bzw. in das Netzwerk eingespeist.

Innerhalb beider Kampagnen, ICBL und CMC, wurde verabredet, dass nationale NGO mehr oder weniger unabhängig im eigenen Land agieren können, was m.E. auf Grund der Vielfalt der verschiedenen Organisationen die Kampagne eindeutig stärkte. Auch wir brachten uns in vielfältiger Form auf internationaler und nationaler Ebene in beide Kampagnen ein. So waren wir an einer weltweiten Untersuchung zu den Auswirkungen von explosiven Kriegshinterlassenschaften beteiligt, dessen Ergebnis in Genf in Rahmen der Expertengespräche der VN-Waffenkonvention vorgestellt wurde. Wir haben darüber hinaus umfassende Ausstellungen zum Thema im Europaparlament und im Bundestag durchgeführt, eine erfolgreiche Website installiert, haben über viele Jahre mit allen Fraktionen im Deutschen Bundestag und im Europaparlament intensive Lobbyarbeit betrieben, haben dabei in Parlamentsausschüssen unsere Forderungen vertreten und parallel und gezielt und mit Unterstützung von Medien und mit Hilfe von Prominenten versucht, maximale Aufmerksamkeit für unser Anliegen zu erzielen. Schließlich ist es uns gelungen, im Rahmen der zweitgrößten Unterschriftenaktion in Deutschland nach Ende des 2. Weltkrieges über 1 Million Bürgerinnen und Bürger als Unterstützer zu gewinnen, was uns sehr viel positive Resonanz auch von politischen Entscheidungsträgern einbrachte.

Man darf natürlich nicht übersehen, dass mit der Einbindung auf internationalen Konferenzen oder in Arbeitsgruppen und Foren wie der VN-Waffenkonvention von NGO häufig *gemeinsame* Stellungnahmen eingefordert werden, was immer wieder Nährboden für Konflikte innerhalb der Kampagnen lieferte. Dies waren in der Regel strategische Differenzen, die sich hauptsächlich um die Frage drehten, wie das gemeinsame Ziel erreicht werden könne, ob in kleinen Schritten oder mit maximalen Forderungen. Es ist auch kein Geheimnis, dass das Aktionsbündnis Landmine.de Teil solcher Differenzen war/ist, da wir seit Bestehen ein vollständiges Verbot aller Landminen, also auch von Antifahrzeugminen und Streumunitionen, fordern. Dieser Forderung wollten sich weder die ICBL-als noch die CMC-Kampagnenführung anschließen. Dies führte u.a. dazu, dass die Deutsche und die Schweizer Anti-Minenkampagne als Co-Autoren des ICBL-Jahresberichtes, dem Landmine Monitor, ausschieden. Der Landmine Monitor wird übrigens von Regierungen finanziert, die natürlich auf diese Weise auch Einfluss auf dessen Inhalt nehmen wollen. Grund für unser Ausscheiden war, dass uns bestimmte Inhalte der Berichterstattung verweigert wurden, bzw. beschlossen wurde, nicht mehr über die Produzentenländer der industrialisierten

Welt zu berichten. Sie sehen also, dass die neue Kooperation von NGO-Bündnissen und Regierungen durchaus auch konfliktbehaftet sein kann.

Doch die neue Kooperation erwies sich insofern als hilfreich, da es Nichtregierungsorganisationen als Folge des Ottawa-Prozesses ermöglicht wurde, auch im Rahmen der VN-Waffenkonvention aktiv einzugreifen, Statements abzugeben, Publikationen zu verteilen und Briefings für die Delegierten durchzuführen. NGO nutzten diese neuen Möglichkeiten innerhalb der Vereinten Nationen, um die sich formierende Kampagne gegen Streumunition voranzutreiben. Ein erster kleiner Teilerfolg war das Zustandekommen des Protokolls V der VN-Waffenkonvention aus dem Jahr 2003, welches den Umgang mit Explosiven Kriegsüberresten ("*Explosive Remnants of War*") regelt, aber keinerlei Verbotsvorschriften für z.B. Streumunition enthielt. Und da bis zur Revisionskonferenz der VN-Waffenkonvention Ende 2006 noch nicht einmal gelang, sich auf ein Verhandlungsmandat für ein neues Protokoll 6 zum Verbot von Streumunition zu einigen, sah sich diesmal die norwegische Regierung veranlasst, noch während der Revisionskonferenz den Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition ins Leben zu rufen. Auch dieser Abrüstungsprozess wurde also aus Enttäuschung und Unzufriedenheit über den Stillstand bzw. die Untätigkeit der Vertragsstaaten der VN-Waffenkonvention ausgelöst.

Kommen wir abschließend zu der Frage, inwieweit der Ottawa- und der Oslo-Prozess und damit auch das Engagement der NGO als Erfolg oder gar Misserfolg zu werten sind?

Positiv am Ottawa-Prozess ist aus meiner Sicht erstens sein menschenrechtlich orientierter Ansatz, zweitens die größtenteils funktionierende Kooperation zwischen engagierten Regierungen und einer kritischen Öffentlichkeit und drittens die Reichweite der Ächtung von Minen, die selbst noch *Non-State-actors*, also z.B. Rebellengruppen, einzubinden vermag und damit auf Gewaltverhältnisse reagiert, die sich von staatlichem Handeln abgelöst haben.

Bis Ende 2007 waren bereits 156 Länder der Ottawa-Konvention beigetreten. Nur noch wenige Länder produzieren und verwenden gegenwärtig Anti-Personenminen, und der Handel mit ihnen ist nahezu zum Erliegen gekommen. Seit 1999 wurden weit über 40 Mio. Anti-Personenminen zerstört und es konnten weltweit über 2.000 km² mit Landminen und Blindgängern kontaminiertes Gelände geräumt werden. Die Zahl der schließlich gemeldeten Minenunfälle pro Jahr ging zuletzt deutlich zurück.

Doch es gibt keinen Anlass für allzu übertriebenen Optimismus. Viele Staaten - Minenhersteller wie Minenanwender, wie die USA, Russland, China, Pakistan, Indien oder Myanmar - haben das Abkommen noch nicht unterzeichnet - übrigens auch Polen und Finnland haben es noch nicht ratifiziert. Selbst Staaten, die dem Abkommen beigetreten sind, haben Anti-Personenminen verlegen lassen, wobei Verstöße gegen das Abkommen nicht bestraft werden. Bestimmte Typen von Minen, die auch von Menschen ausgelöst werden können,

sind nicht verboten bzw. bleibt deren Verbot umstritten. Und immer noch sind *mehr als 90 Länder durch explosive Kriegshinterlassenschaften* belastet, wobei 56 Länder Probleme mit Antifahrzeugminen aufweisen. Schließlich hat das Abkommen neue militärische Forschung zur Umgehung seiner Vorschriften stimuliert.

Ähnlich wie beim Minenverbot, setzt auch der Verbotsvertrag für Streumunition neue humanitäre Standards, lässt aber auch Raum für neue Waffengenerationen und den gemeinsamen Einsatz von Streumunition mit Nichtvertragsstaaten, was ihn eindeutig vom Minenverbotsvertrag unterscheidet und m.E. seine größte Schwachstelle darstellt.

Und ähnlich wie auch beim Minenverbot werden sich zunächst die großen Anwender- und Herstellerstaaten dem Streumunitionsverbot fernhalten. Selbst einige europäische Staaten wie Polen oder die Slowakei sind noch unentschlossen. Außerdem spezifizieren beide Verbotsverträge die Anzahl derjenigen Waffensysteme, die weiter für Forschungs- und Ausbildungszecke genutzt werden können, nicht näher, was im Falle der Landminen dazu geführt hat, dass heute noch mindestens 250.000 Anti-Personenminen in den Vertragsstaaten gelagert werden.

Dennoch ist es natürlich als Fortschritt gegenüber dem Stillstand der klassischen Rüstungskontrolle zu bezeichnen, dass sich über 100 Staaten schnell auf einen Vertragstext geeinigt haben, der ein umfassendes Verbot derjenigen Streumunitionstypen festschreibt, die bislang zum Einsatz gekommen sind und dabei große humanitäre Probleme verursacht haben. Die Bundeswehr z.B. wird zukünftig 95 Prozent ihrer Streumunitionsbestände aufgeben müssen. Positiv ist auch, dass wie erwähnt der Vertragstext neue humanitäre Standards setzt in Bezug auf Opferhilfe, Räumverpflichtungen und Unterstützung der betroffenen Länder.

Die abschließende Bewertung, ob beide Abrüstungsverträge als erfolgreich gelten können, wird auch davon abhängen, wie sich die jeweiligen großen Produzenten- oder Anwenderstaaten verhalten, die die Verbote ablehnen. Es stellt sich die Frage, ob die mit den Verboten verbundene Stigmatisierung hilft, den Einsatz und die Herstellung dieser Waffen durch Nichtvertragsstaaten zumindest einzudämmen und ob sich andere Waffenkategorien in ähnlicher Weise stigmatisieren lassen? Kurzum: Wird die Aussicht, im Einsatzfall am Pranger der Weltöffentlichkeit zu stehen, ausreichen, Nichtvertragsstaaten zu einem freiwilligen Verzicht zu bewegen und sich langfristig sogar dem Verbot anzuschließen?

Ich halte dies für *nicht* ausgeschlossen. Zum Beispiel: Die USA, die ja bekanntlich u.a. die Ottawa-Konvention nicht unterzeichnet haben, verzichteten seit 1999 auf die Produktion von Anti-Personenminen und der letzte nachgewiesene Einsatz liegt fast 20 Jahre zurück. Zwar verfügt man mittlerweile über „Alternativ-Waffen“, die sich aber in Einklang mit der Ottawa-Konvention befinden sollen. Auch Russland setzt weit weniger Anti-Personenminen als noch im Krieg in Afghanistan ein und nach eigenen Aussagen nur noch

zum Schutz von militärischen Objekten. China schließlich gibt an, keine Anti-Personenminen mehr zu exportieren und auch keine neuen Minenfelder mehr anzulegen. Aussagen, die sicherlich mit großer Vorsicht zu genießen sind, aber die deutlich machen, dass die Ottawa-Konvention auch in den großen Anwenderländern zumindest indirekt Wirkung zeigt. Mehr Wirkung jedenfalls, als die VN-Waffenkonvention bislang erzielen konnte.

Die große Empörung, mit der die Weltöffentlichkeit auf die jüngsten Einsätze von Streumunition im Libanon- und im Kaukasuskrieg reagiert hat, stimmt mich zuversichtlich, dass es gelingen wird, auch hier die Nichtvertragsstaaten zukünftig vom Einsatz von Streumunition abzuhalten. Immerhin haben bereits acht von insgesamt vierzehn Ländern, die Streubomben einsetzen, ihren Willen dokumentiert, in Zukunft auf diese Waffen zu verzichten. Dazu gehören Frankreich, Großbritannien, die Niederlande sowie Marokko, Nigeria, Serbien und Sudan.²

Zudem lässt sich vergleichsweise feststellen, dass in den zurückliegenden 5 Jahren die Anzahl und Intensität der Verwendung von Streumunition durch die USA und Russland deutlich nachgelassen hat.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die große Zustimmung, die NGO in beiden Prozessen erhalten haben und die hohe Glaubwürdigkeit, die NGO damit erfahren, auch als Ausdruck eines weit verbreiteten Unbehagens der Menschen über den Stillstand des institutionalisierten internationalen Prozesses der Rüstungskontrolle gedeutet werden kann.

Auch der Verbotsvertrag für Streumunition wäre ohne das Engagement der Nichtregierungsorganisationen und die Kooperation mit gleich gesinnten Regierungen und auch den Medien nicht zustande gekommen. Doch fällt die Bilanz des Oslo-Prozesses aus den vorab genannten Gründen etwas weniger positiv aus als im Falle der Ottawa-Konvention.

Der „Ottawa-Prozess“ kann wie eingangs erwähnt mit Sicherheit als modellhaft für das Verbot von Streumunition gelten. Es ist vorstellbar, dieses Modell auch auf andere Prozesse, z.B. im Bereich Kleinwaffen und konventionelle Waffen, anzuwenden, wenn auch in diesen Bereichen nicht mit vergleichbar restriktiven Regelungen zu rechnen ist.

² Weiterhin nicht auf Streubomben verzichten wollen neben den Vereinigten Staaten: Äthiopien, Eritrea, Israel, Russland und Saudi-Arabien.

Ich bezweifle allerdings, ob sich aus beiden Prozessen eine Art „Macht der NGO“ ableiten lässt oder von einer „NGOisierung der Weltpolitik“ gesprochen werden kann. Ich halte das für übertrieben. NGO haben auf internationalen Konferenzen kein Stimmrecht, sie haben im Grunde nicht einmal eine demokratische Legitimation. Doch solange es NGO um die Beeinflussung der politischen Tagesordnung oder um die Rolle eines „Wachhundes“ geht, spielt dies eine untergeordnete Rolle. Beide hier beschriebene Kampagnen haben erfolgreich politische Prozesse in Gang gesetzt und die öffentliche Diskussion als Anwalt zu Gunsten Not leidender Menschen nachhaltig beeinflusst. Mehr noch – sie haben große Teile der internationalen Staatengemeinschaft überzeugt, dass Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime ohne begleitende politische und soziale Maßnahmen keine angemessene Antwort mehr auf die von Waffensystemen ausgelösten humanitären Katastrophen darstellen können. Und das ist ihr großes Verdienst.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Vom Schutzraum zum Kampfgebiet? – Riskante Tendenzen militärischer Weltraumnutzung

von Mischa Hansel¹



Einleitung: Militärische Nutzung, aber keine Gewaltmittel

Aus Sicht der Rüstungskontrolle besteht ein sehr wichtiger Unterschied zwischen der bloßen militärischen Nutzung des Weltraums und der Gewaltandrohung bzw. Gewaltausübung gegen Weltraumobjekte: Militarisiert ist der Weltraum nämlich schon lange. Militärische Maßnahmen werden auf Grundlage von Satellitenbildern getroffen. Die Passage von konventionellen und atomaren Waffen durch den Weltraum ist fester Bestandteil sicherheitspolitischer Kalküle. Schließlich werden Waffensysteme mit Satellitendaten gespeist und militärische Einheiten per Satellit geführt. Kaum stattgefunden hat aber bislang die Entwicklung und Aufstellung von im Weltraum wirksamen oder anderweitig gegen Weltraumsysteme gerichteten Waffensystemen. Mit anderen Worten: Kriegerische Akte werden auf dem Land, auf See und in der Luft begangen bzw. angedroht. Der Weltraum ist davon bislang weitgehend ausgespart. Jetzt gibt es aber bedenkliche Zeichen, dass dieser Zustand nicht von Dauer sein wird. Dazu zählen der Ausbau des amerikanischen Raketenabwehrsystems, die neue amerikanische Weltraumstrategie von 2006 sowie der chinesische Test einer Anti-Satellitenwaffe im Januar 2007. So gibt es offenbar vielfältige Entwicklungspfade von der Militarisierung des Weltraums zu Gewaltmitteln, die gegen Weltraumobjekte einsetzbar sind. Im Folgenden soll nach der politischen Logik, den politischen Motiven dahinter gefragt werden. Ich möchte das von drei Feldern der militärischen Satellitennutzung ausgehend versuchen: (1) Der Bereitstellung strategischer Informationen durch Satelliten, (2) der Raketenabwehr sowie schließlich (3) der unmittelbaren Unterstützung kriegerischer Gewalt durch Satellitensysteme. Vor allem die letztgenannte Verwendungsweise führt zum Wunsch nach sogenannter Weltraumkontrolle insbesondere auf Seiten der USA. Doch Weltraumkontrolle bedeutet noch keine Be-

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Aspekte der Rüstungsdynamik im Weltraum und Cyberspace.

waffnung des Weltraums. Es gibt viele Optionen um Weltraumkontrolle ohne gewaltsame Mittel auszuüben. Dazu kann auch die Rüstungskontrolle gehören. Die Frage ist aber, welche Optionen effizient sind und welche politisch gewollt sind. Ich werde darum eine kurze Übersicht über diese Optionen geben und abschließend dann genauer auf die Möglichkeiten und Schwierigkeiten weltraumbezogener Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung eingehen.

Die Bereitstellung strategischer Informationen durch Satelliten

Die Bilder und Geschichten der zivilen Raumfahrt drängen die Aspekte militärischer Weltraumnutzung meist in den Hintergrund. Selbst im Wettbewerb der Supermächte war dies der Fall: Auf der einen Seite die frühen sowjetischen Erfolge, beginnend mit Sputnik 1957, auf der anderen Seite die amerikanische Aufholjagd mit der Mondlandung 1969 als krönendem Abschluss. Im Vordergrund steht ein symbolpolitischer Wettbewerb, eine Art ‚Weltraumolympiade‘ oder „Ersatzkrieg“², den die USA und die Sowjetunion im Weltraum geführt haben, um die jeweils eigene Staats- und Gesellschaftsordnung als überlegen darzustellen. Viel weniger bekannt an dieser Geschichte ist aber, dass die USA die erste Niederlage in diesem Wettbewerb in Kauf genommen haben. Sie hätten selbst den ersten Satelliten starten können, hielten ihre Ingenieure aber zurück. Der damalige Sekretär der US-Luftwaffe Donald Quarles meinte zunächst sogar, mit dem Start von Sputnik habe die Sowjetunion den USA einen Gefallen getan.³ Wie ist diese Haltung zu erklären?

Nun, Sputnik überflog ja ohne Absprache auch NATO-Territorium. Damit hatte die Sowjetunion den Weltraum implizit als extraterritorialen Raum anerkannt. Sie konnte jetzt schwerlich darauf bestehen, dass sich die Souveränität der Staaten nicht nur auf den Luftraum, sondern auch auf den Weltraum über ihnen erstreckt. Als extraterritorialer, also staatenloser Raum kann der Weltraum in legitimer Weise zur Informationsgewinnung genutzt werden. Streng genommen gibt es also keine Spionagesatelliten, denn die Gewinnung von Satellitenbildern stellt keine illegale Aktivität dar. Für die USA war die allmähliche internationale Durchsetzung dieser Auffassung von essentieller Bedeutung. Denn es gab sonst keine legalen und risikoarmen Mittel, um sich Informationen über militärische Einrichtungen und Fähigkeiten der Sowjetunion zu verschaffen. Amerikanische Aufklärungsflüge wurden mehrfach abgeschossen.

² Werth, Karsten (2006): *Ersatzkrieg im Weltraum: Das US-Raumfahrtprogramm in der Öffentlichkeit der 1960er Jahre*, Frankfurt/New York: Campus.

³ Kay, W.D. (2005): *Defining NASA: The Historical Debate over the Agency's Mission*, Albany, NY: State University of New York Press, 48-49.

Der Start eines Programms für Beobachtungssatelliten ermöglichte den USA aber einen verlässlicheren Einblick in das geschlossene System ihres Kontrahenten. Als bald hat aber auch die Sowjetunion ihrerseits durch solche Satelliten strategische Informationen gewonnen. Weltraumbasierte Sensoren ermöglichten auch Frühwarnsysteme und dämpften so die wechselseitige Furcht vor Überraschungsangriffen. Kommunikationssatelliten wiederum erfüllten die technischen Voraussetzungen dafür, dass die eigenen Nuklearstreitkräfte unter Kontrolle der politischen Führung blieben. Beide Seiten waren daher durch den ungehinderten Zugriff auf Satelliten deutlich sicherer. Schließlich stellten Satelliten auch die benötigten technischen Mittel bereit, um die Einhaltung der diversen Rüstungskontrollvereinbarungen zwischen den USA und der Sowjetunion überwachen zu können. Zusammengefasst wirkte sich die geheimdienstliche und militärische Nutzung des Weltraums im Ost-West-Konflikt also stabilisierend auf die internationalen Beziehungen aus. Und diesen Sicherheitsgewinn wollten beide Seiten nicht aufs Spiel setzen, indem sie etwa einen Wettlauf um Anti-Satellitenwaffen angefangen hätten. Die bis heute dominante Vorstellung, dass der Weltraum ein besonderer Raum ist, eine Art ‚Schutzraum‘, der dem Wettbewerb aggressiver militärischer Mittel entzogen ist und für jeden zugänglich und passierbar sein sollte, entstand also ursprünglich aus dem politischen Kalkül zweier Supermächte.⁴ In gewissen Grenzen schlug sich diese Auffassung nicht nur in der politischen Praxis, sondern auch völkerrechtlich nieder. Der Weltraumvertrag von 1967 verbietet die Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Weltraum, allerdings nicht von konventionellen Waffen. In den Rüstungskontrollverträgen finden sich aber Klauseln, die eine Behinderung Nationaler Technischer Mittel (NTM) der Vertragsverifikation, sprich von Aufklärungssatelliten, untersagen.⁵ Der ABM-Vertrag schließlich verbot Raketenabwehrsysteme im Weltraum. All dies veränderte auch die Wahrnehmung des Weltraums in der Öffentlichkeit. Verstanden als besonderer Raum und Schutzraum konnte er nun zunehmend zur Projektionsfläche für die progressiven, friedlichen Potentiale der Menschheit dienen. Diesem Auftrag entsprach etwa die symbolpolitische Inszenierung der gemeinsamen amerikanisch-sowjetischen Apollo-Soyuz Mission in den 70er Jahren. Aber auch die Internationale Raumstation, bei der so viele ehemals verfeindete Staaten zusammenarbeiten, ist ein herausragendes Beispiel dafür.

Es soll nun nicht unterschlagen werden, dass beide Supermächte mit Anti-Satellitenwaffen experimentiert haben, mutmaßlich aus der bloßen Furcht heraus, der Gegner könne das Gleiche tun. Im Ernstfall wollte keine Seite ganz ohne solche

⁴ Handberg, Roger (2000): *Seeking New World Vistas: The Militarization of Space*, Westport: Praeger, 256.

⁵ Neuneck, Götz/Rothkirch, André (2006): *Weltraumbewaffnung und Optionen für präventive Rüstungskontrolle*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 41-42.

Fähigkeiten dastehen. Die Sowjetunion hat dabei etwa in den 60ern und 70er Jahren auf ein System konventioneller Sprengköpfe gesetzt, die in orbitale Bahnen eingebracht werden konnten. Die US Air Force entwickelte in den 80ern beispielsweise Raketenwaffen, die von Flugzeugen aus gegen Satelliten eingesetzt werden können.⁶ Ende 1985 aber hat der amerikanische Kongress verboten, weitere ASAT-Tests durchzuführen, sofern und solange auch die Sowjetunion nicht testen würde.⁷ Man sollte auch nicht vergessen, dass diese Testprogramme in der hochgradig von Misstrauen und Wettbewerb geprägten Konstellation des Ost-West-Konflikts stattfanden. Unter dem Strich ist es daher bemerkenswert, dass der Weltraum unter diesen Rahmenbedingungen weitgehend von Gewaltmitteln verschont wurde.

Informationen, die von Satelliten gewonnen oder übertragen werden, sind heute noch in einem ganz anderen Sinne strategisch wichtig geworden. Es geht um die Darstellung von Krisen und Kriegen in den Medien und damit um die Legitimität militärischer und politischer Handlungen. So stehen unter anderem der Iran, Libyen und die Türkei im Verdacht, Störsender gegen Satellitenprogramme von Oppositionsgruppen eingesetzt zu haben.⁸ Das israelische Militär macht sich offenbar Gedanken, ob es eine Anti-Satellitenfähigkeit entwickeln soll, nachdem es die Ausstrahlung der Fernsehprogramme der Hisbollah während des Libanonkrieges im Sommer 2006 nicht verhindern konnte.⁹ Und das amerikanische Militär steht im Verdacht, einen kommerziellen europäischen Kommunikationssatelliten außer Funktion gesetzt zu haben, weil er vermeintlich Propaganda von irakischen Widerstandgruppen sendete. Tatsächlich traf es dann aber eine Nachrichtenagentur aus der Schweiz.¹⁰ Diese Fälle mögen heute sporadisch und vergleichsweise unspektakulär erscheinen. Aber je einfacher es ist, an Störsender zu kommen und je wichtiger die Frage wird, wer über Satelliten eine interessenbestimmte Sicht über Kriege und Krisen verbreiten kann, desto unsicherer wird die Satellitenkommunikation werden. Grundsätzlich könnte auch die Datenübermittlung von Beobachtungssatelliten einem solchen Risiko ausgesetzt sein. Denn die Öffentlichkeit wird zunehmend mit Satellitenbildern von Kriegsschäden und Menschenrechtsverletzungen konfrontiert. Ein Beispiel ist die Initiative „Eyes on Darfur“ von Amnesty International.¹¹

⁶ Spaceseconomy.org (2007): *Space Security 2007*, Waterloo (Canada), 127.

⁷ Mowthorpe, Matthew (2002): „US Military Space Policy 1945-1992“, *Space Policy*, 18 (1), 25-36, 29.

⁸ Spaceseconomy.org (2007): *Space Security 2007*, Waterloo (Canada), 125, und Spaceseconomy.org (2006): *Space Security 2006*, Waterloo (Canada), 138-139.

⁹ Opall-Rome, Barbara (2006): „Inability to Jam Hezbollah Satellite TV Signal Spur Israeli Research“, *Space News*, 29.08.2006, http://www.space.com/spacenews/archive06/jammit_0828.html (Zugriff: 10.01.2008).

¹⁰ Maeder, Phillipp (2007): „Agentur SDA wurde Opfer eines Versehens“, *Tages-Anzeiger*, 24.03.2007, 3.

¹¹ <http://www.eyesondarfur.org/satellite.html>.

Raketenabwehr

Der zweite Weg von der Militarisierung zur ‚Bewaffnung‘ des Weltraums streift ein derzeit wieder hochaktuelles Thema: Den Ausbau der Raketenabwehr der USA. In diesem Zusammenhang gab es jüngst einen interessanten Vorfall: Im Februar 2008 setzte die amerikanische Marine seegestützte Raketen gegen einen nicht mehr funktionierenden Aufklärungssatelliten ein. Aufgrund seines giftigen und noch voll gefüllten Treibstofftanks wäre der drohende unkontrollierte Absturz des Satelliten eine zu große Gefahr gewesen – so jedenfalls die offizielle Rechtfertigung der Maßnahme. Einige Experten vermuten eher den verdeckten Test einer Anti-Satellitenwaffe. Unstrittig ist aber, dass auf diese Weise ein Teil des Raketenabwehrsystems modifiziert und sozusagen zweckentfremdet wurde. Um es etwas polemisch auszurücken: Das Raketenabwehrsystem funktioniert bislang kaum gegen Raketen, aber gegen Satelliten hat es nun im Ernstfall bestanden. Die dabei gewonnenen Daten werden sicherlich nicht wieder vernichtet. Eines hat die Episode verdeutlicht: Ein Raketenabwehrsystem kann auch ohne die Stationierung von Waffensystemen im Weltraum als implizite Anti-Satellitenfähigkeit betrachtet werden.¹² Die Raketenabwehr, auch die jetzt in Polen geplanten Abfangraketen, kann also eine Antisatellitenfähigkeit als Nebenprodukt verschaffen.

Noch ein anderes Risiko steht im Zusammenhang mit der Raketenabwehr. Sie ist zwingend auf Sensoren im Weltraum angewiesen, die einen feindlichen Raketenstart frühzeitig erkennen können. Daraus ergibt sich der Anreiz für andere Atommächte, Mittel gegen diese Sensoren zu finden. So ließe sich notfalls die Wirksamkeit des Raketen Schildes aushebeln und die Situation gegenseitiger Abschreckung wäre wieder hergestellt. Andere Staaten könnten also eine Anti-Satellitenfähigkeit in Reaktion auf den Raketen schirm der USA anstreben.¹³ Dies ist auch eine Interpretation des chinesischen ASAT-Tests vom Januar 2007. Die chinesische Armee setzte dabei eine modifizierte ballistische Rakete gegen einen ausrangierten Wettersatelliten ein. Die dabei produzierten Satellitensplitter werden übrigens noch lange Zeit im erdnahen Weltraum verbleiben und willkürlich andere Objekte, auch die Raumstation gefährden. Zu einer anderen als der obigen Erklärung des Tests kommen wir, wenn wir von einem dritten Problemfeld der Satellitennutzung ausgehen:

¹² Neuneck, Götz/Rothkirch, André (2006): *Weltraumbewaffnung und Optionen für präventive Rüstungskontrolle*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 19-21.

¹³ France, Martin E.B./Adams, Richard J. (2005): „The Chinese Threat to US Superiority“, *High Frontier Journal*, 1 (3), 18-23.

Satelliten als Schlüssel und Achillesferse westlicher Kriegsführung

Wir müssen dafür den Charakter westlicher, besonders amerikanischer Kriegsführung in den letzten Jahrzehnten hervorheben. Vor allem die USA haben die revolutionären Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie dafür genutzt, um grundlegend anders als ihre Gegner kämpfen zu können. Angestrebt wird Informationsdominanz, d.h. eine signifikante Überlegenheit bei der Verfügung über Informationen sowie deren Verteilung und Verknüpfung. Daraus soll eine Kriegsführung hervorgehen, die sich durch präzise Schläge mit größtmöglicher Wirkung auszeichnet und ein massives Aufeinandertreffen mit dem Gegner umgeht. So soll es möglich sein, Verluste im größtmöglichen Maße zu vermeiden und darüber hinaus die Zivilbevölkerung zu schonen. Damit wird auch den Schwierigkeiten entgegengewirkt, politische Unterstützung für militärisches Handeln im demokratischen System zu gewinnen.¹⁴ Tatsächlich ist es den USA gelungen, zumindest die eigenen Opfer in den konventionellen Phasen des Golfkrieges 1991, des Kosovokrieges 1999, des Afghanistankrieges 2001 und des Irakkrieges 2003 zu minimieren.¹⁵ Dieselben Kriege zeigen freilich auch, dass dieser Ansatz seine Grenzen hat, wenn der Gegner nicht mehr wie ein Staat kämpft, sondern auf die Strategien der Guerilla und des Terrorismus zurückgreift. Doch nicht alle Gegner sind bereit, dafür ihren staatlichen Charakter zurückzustellen.

Die Art und Weise, wie die westlichen Staaten und insbesondere die USA kriegerische Gewalt einsetzen, ist jedenfalls ohne Weltraumfähigkeiten undenkbar. Satelliten werden zum Schlüssel westlicher Kriegsführung: Die präzisen Signale des satellitengestützten Navigationssystems GPS führen ‚smarte‘ Bomben zu ihrem Ziel und militärische Einheiten punktgenau durch das Kriegsgebiet. Im Zweiten Golfkrieg 1991 konnten nur fünf Prozent aller Flugzeuge GPS-Signale empfangen und durchschnittlich 200 Soldaten verfügten über einen GPS-Receiver. Der Angriff auf den Irak 2003 wurde dagegen ausschließlich mit GPS-kompatiblen Flugzeugen und einem Receiver auf höchstens zehn Soldaten durchgeführt.¹⁶ Auch das Volumen satellitengestützter Kommunikation wurde zum Zweck verbesserter Informationsübermittlung enorm ausgeweitet. Die etwa 500 000 während des Golfkriegs 1991 eingesetzten Soldaten konnten auf Übertragungskapazitäten von 100 Megabytes pro Sekunde zurückgreifen; im Afghanistankrieg 2001 standen einem Zehntel dieser Truppengröße fast das

¹⁴ Müller, Harald/Schörnig, Niklas (2002): „Mit Kant in den Krieg? Das problematische Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und der Revolution in Military Affairs“, *Die Friedenswarte*, 77 (4), 353-374.

¹⁵ Shaw, Martin (2005): *The New Western Way of War: Risk-Transfer War and its Crisis in Iraq*, Cambridge: Polity Press, 10.

¹⁶ Dolman, Everett C. (2006): „U.S. Military Transformation and Weapons in Space“, *SAIS Review*, 36 (1), 163-174, 165.

Siebenfache zur Verfügung.¹⁷ Schließlich wird diese Form der Kriegsführung von einer Vielzahl von Aufklärungs-, Überwachungs-, Frühwarn- und Wettersatelliten unterstützt. Aus alledem folgt eine enorme Abhängigkeit westlicher Streitkräfte von ihren Weltraumfähigkeiten.

Potentielle Gegner westlicher Streitkräfte werden angesichts solcher technologischer Dominanz geradezu genötigt, die kriegerische Auseinandersetzung in neue Formen und Räume zu übertragen. Nur dann sind sie in der Lage, Verluste wieder androhen und notfalls beifügen zu können. Die Entwicklung von Guerilla-Strategien oder aber die Beschaffung von Massenvernichtungswaffen stellen solche Optionen dar. Sie können der Abwehr oder Abschreckung eines Angriffs auf das eigene Territorium dienen. Regionale Interessen können sie aber weit weniger schützen. Denn Massenvernichtungswaffen zwingen zu hoher Eskalationsbereitschaft und Guerillakräfte benötigen eine ihnen zugewandte Bevölkerung. Anti-Satellitenwaffen aber sind nicht derart eingeschränkt. Sie sind recht weit unten auf der Eskalationsspirale einzuordnen, denn Menschen kommen ja nicht unmittelbar zu Schaden. Anti-Satellitenwaffen richten sich aber gegen die Achilles-Ferse westlicher Kriegsführung und könnten die politischen Kosten einer Intervention enorm erhöhen. In diesem Sinne könnte der chinesische Antisatellitenwaffentest der Abschreckung zukünftiger westlicher Interventionen, etwa zugunsten Taiwans gedient haben.¹⁸ Einige Beiträge chinesischer Militärstrategen weisen auf solche Gedankenspiele hin.¹⁹ Schließlich hatte das chinesische Militär bereits im Jahr 2006 einen terrestrischen Laser gegen einen überfliegenden amerikanischen Aufklärungssatelliten getestet.²⁰

Um die Analyse zusammenzufassen: Kein Staat besitzt größere militärische Fähigkeiten im Weltraum als die USA. Keiner ist aber auch derart verwundbar. Insbesondere die Schlüsselrolle weltraumgestützter Systeme in der Entwicklung westlicher Kriegsführung, aber auch die Rolle von Satelliten bei der medialen Darstellung von Ereignissen verstärkt nun den Wunsch nach so genannter Weltraumkontrolle. Was ist damit gemeint?

¹⁷ Scott, William B. (2002): "Miltospace Comes of Age in Fighting Terror", *Aviation Week & Space Technology*, 156 (14), 77-78.

¹⁸ Tellis, Ashley J. (2007): "China's Military Space Strategy", *Survival*, 49 (3), 41-72.

¹⁹ Pillsbury, Michael P. (2007): *An Assessment of China's Anti-Satellite and Space Warfare Programs, Policies and Doctrines*, Report Prepared for the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC, <http://www.defensenews.com/content/static/0202chinasat.pdf> (Zugriff: 05.02.2007).

²⁰ Muradian, Vago (2006): „China Tried to Blind U.S. Sats with Laser“, *Defense News*, 22.09.2006, <http://www.defensenews.com/story.php?F=2125489> (Zugriff: 15.01.2008).

Weltraumkontrolle

Ich beziehe mich hier auf die Terminologie der US Air Force sowie auf die Ausführungen in der Nationalen Weltraumstrategie von 2006.²¹ Dort wird einerseits der wirksame Schutz eigener Systeme beansprucht, also ein defensives Anliegen. Zum anderen aber soll dem potentiellen Gegner der Zugriff auf eigene oder auch Systeme Dritter verweigert werden. Ganz deutlich kommt hier eine offensive Absicht zum Ausdruck. Die Erwähnung sowohl der defensiven als auch der offensiven Zielsetzungen in der neuen amerikanischen Weltraumstrategie von 2006 hat nun für große Empörung gesorgt. Und nicht ganz zufällig wurde dieses Dokument wohl am späten Freitagnachmittag eines verlängerten Wochenendes ohne großen Trubel vorgestellt. Aber neu sind diese Zielsetzungen gar nicht. Sie wurden im Kern schon von vorangegangenen Administrationen bekundet.²² Geändert haben sich vielmehr die Mittel, auf die zum Zwecke der Weltraumkontrolle gesetzt wird. Zu unterscheiden sind defensive und offensive Komponenten von Weltraumkontrolle:

defensiv u.a.	Exportkontrolle Rüstungskontrolle Technischer Schutz Redundanz und schneller Ersatz
offensiv u.a.	Exportkontrolle Shutter Control „Checkbook Shutter Control“ Zwischenstaatliche Absprachen Anti-Satellitenwaffen

Tatsächlich haben die USA in der Vergangenheit eine ganze Reihe von gewaltlosen Mitteln eingesetzt, um Weltraumkontrolle auszuüben. Dies waren vor allem ökonomische und diplomatische Mittel. Das war aber vergleichsweise einfach, solange es einen recht exklusiven Club der Weltraummächte gab. Heute gibt es viel mehr staatliche und auch private Akteure im Weltraum. Satellitentechnik und -daten sind viel zugänglicher geworden. Neun Staaten, ein Staatenverbund (die Europäische Weltraumagentur ESA) und zwei internationale Industrie-Konsortien verfügen über einen

²¹ United States Air Force (2006): *Space Operations*, Air Force Doctrine Document 2-2, Maxwell Air Force Base, AL, United States Air Force (2004): *Counterspace Operations*, Air Force Doctrine Document 2-2.1, Maxwell Air Force Base, AL, The White House (2006): *U.S. National Space Policy*, Office of Science and Technology Policy, 31.08.2006, Washington, DC.

²² Vgl. beispielsweise die Weltraumstrategie der Regierung Clinton unter <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/nstc-8.htm>.

eigenständigen Zugang zum Weltraum. Ende 2006 kontrollierten 47 Staaten zumindest einen Satelliten im Erdorbit.²³ Außerdem haben nahezu alle Staaten Zugang zu kommerziell vertriebenen Satellitendaten und Übertragungskapazitäten. Die Technologien, die sich für den Bau von Anti-Satellitenwaffen eignen, verbreiten sich leider auch: Störsender, Mikrosatelliten, Laser etc. Eine kleine Gruppe irakischer Soldaten hat bereits im Irakkrieg 2003 versucht, die Signale des amerikanischen Satellitennavigationssystems zu stören. Allerdings erfolglos.²⁴ Was bedeutet das nun für die Mittel der Weltraumkontrolle im Einzelnen? Erst einmal werden Instrumente der Exportkontrolle immer wirkungsloser. Es gibt einfach zu viele Anbieter der betreffenden Technologien. Die immer noch rigiden Exportbeschränkungen bezüglich amerikanischer Satellitentechnologie werden denn auch zunehmend kritisiert. Sie schaden lediglich den amerikanischen Satellitenbauern.²⁵ Solange es um den Schutz vor Anti-Satellitenwaffen geht, wären diplomatische Vereinbarungen zwischen den technisch fähigen Staaten wohl zweckmäßiger. Nur hat die Regierung Bush jede völkerrechtliche Bemühung um ein vertragliches Verbot von Anti-Satellitenwaffen und aggressiven Handlungen im Weltraum explizit zurückgewiesen²⁶ und durch Ausstieg aus dem ABM-Vertrag selber zum Rückbau der bestehenden Restriktionen beigetragen. Prinzipiell kann man Satelliten natürlich auch mit technischen Mitteln schützen. Nur jede Schutzvorrichtung, die mit dem Satelliten in den Orbit eingebracht werden muss, schlägt enorm auf die Startkosten auf.²⁷ Die Frage ist dann, wer diesen Aufschlag bezahlen soll, zumal alle westlichen Staaten in hohem Maße auch auf kommerzielle Satelliten zurückgreifen. Eine Alternative besteht darin, die Architektur zukünftiger Satellitensysteme grundsätzlich zu ändern. Viele kleine Satelliten könnten große, komplexe Satelliten ersetzen. Flexiblere Startkapazitäten könnten die Fähigkeit zur Wiederaufrichtung nach einem Angriff merklich verbessern. Wird somit der erwartbare Schaden im Falle eines Angriffes reduziert, dann werden auch die Anreize für Anti-Satellitenwaffen vermindert. An der Umsetzung solcher Konzepte arbeitet die US Air Force unter dem Schlagwort Operationally Responsive Space (ORS).²⁸ Sollte dieser Ansatz konsequent verfolgt werden, könnten die Risiken für westliche Weltraumfähigkeiten signifikant gesenkt werden.

²³ Spaceseconomy.org (2007): *Space Security 2007*, Waterloo (Canada), 58-59.

²⁴ Krane, Jim (2003): "U.S. Weapons Target Iraqi Signal-Jamming", *Associated Press Online*, 26.03.2003.

²⁵ Zelnio, Ryan (2006): "The Effects of Export Control on the Space Industry", *The Space Review*, 16.01.2006, <http://www.thespacereview.com/article/533/1> (Zugriff: 10.01.2008).

²⁶ Siehe The White House (2006): *U.S. National Space Policy*, Office of Science and Technology Policy, 31.08.2006, Washington, DC.

²⁷ Nordin, Paul (1992): "Hardness and Survivability Requirements", in: Wiley J. Larson und James R. Wertz (Hg.): *Space Mission Analysis and Design*, 2. Aufl., Microcosm/Kluwer, 215-228, 226.

²⁸ Department of Defense (2007): *Plan for Operationally Responsive Space*, 17.04.2007, Washington, http://www.responsivespace.com/ors/reference/ORS_Plan.pdf (Zugriff: 15.01.2008).

Wie sieht es aber nun mit der offensiven Komponente von Weltraumkontrolle aus, wenn das Mittel der Exportkontrolle nicht mehr taugt? Zunächst gibt es andere ökonomische und regulative Möglichkeiten. Die Verbreitung von kommerziellen Satellitenbildern kann der Staat natürlich einschränken, solange es sich um inländische Satellitenbetreiber handelt. Dieses Instrument ist als „shutter control“ bekannt. In einer Situation immer neuer Anbieter und einer zunehmenden globalen Konkurrenz unter den Firmen wird dieses Mittel freilich ebenso ineffizient und kostspielig wie Exportkontrollen. Im Afghanistankrieg wandten die amerikanischen Militärs darum ein anderes ökonomisches Instrument an. Mit beinahe sämtlichen Anbietern von Satellitenbildern wurden Exklusivverträge abgeschlossen. Alle Bilder wurden also aufgekauft. Diese Methode wurde treffend als „checkbook shutter control“ bezeichnet.²⁹ Dadurch wurde es auch den Medien und Menschenrechtsgruppen verwehrt, amerikanische Angaben über das Kriegsgeschehen anhand von Satellitenbildern zu überprüfen.³⁰ Ein anderes Mittel offensiver Weltraumkontrolle besteht in diplomatischen Bemühungen, auf die Fähigkeiten Dritter Einfluss zu nehmen. Es war das Ergebnis diplomatischer Absprachen zwischen den USA und den anderen Weltraummächten, dass das irakische Militär im Golfkrieg 1991 auf keinerlei Satellitendaten zugreifen konnte.³¹ Solche Absprachen müssen nicht immer offen gelegt werden. Es wird vermutet, dass die USA gewisse Vetorechte bezüglich der Daten kanadischer bzw. israelischer Beobachtungssatelliten ausgehandelt haben.³² Dieses Mittel verliert seine Wirksamkeit freilich immer mehr, wenn Staaten Kontrolle über Satelliten und Startkapazitäten erlangen, die nicht zu den amerikanischen Verbündeten zählen. Der Iran beispielsweise steht kurz davor, eigene Satelliten in den Orbit zu schießen und hat seine Startkapazitäten bereits anderen islamischen Staaten angeboten.³³ Russland offeriert Kuba und Venezuela die Nutzung seines Satellitennavigationssystems.³⁴ Wo auch immer zukünftige amerikanische Interventionen stattfinden werden, eines wird immer wahrscheinlicher: Die Gegner der USA werden nicht mehr wie in der Vergan-

²⁹ Shrader, Katherine (2007): „Curbs on Satellite Photos May be Needed“, *Guardian*, 09.05.2007, <http://www.guardian.co.uk/worldlatest/story/0,-6618481,00.html> (Zugriff: 24.05.2007).

³⁰ Simpson, Christopher (2001): „Press Access to Satellite Images is a Casualty in this War“, *Nieman Reports*, Winter 2001, <http://www.nieman.harvard.edu/reports/01-4NRwinter/31-34.pdf> (Zugriff: 15.07.2008).

³¹ Lambakis, Steven (1995): „Space Control in Desert Storm and Beyond“, *Orbis*, 39 (3), 417-433, 421.

³² Byers, Michael (2008): „For Sale: Arctic Sovereignty? How Losing a Canadian Satellite to the US Would Be like Losing our Eyes on the North“, *The Walrus*, June 2008, <http://www.walrusmagazine.com/print/2008.06-technology-for-sale-arctic-sovereignty-radsat-mda-michael-byers/> (Zugriff: 13.07.2008) und Opall-Rome, Barbara (2007): „U.S. OKs Israel-China Spy Sat Deal“, *DefenseNews.com*, 12.10.2007, <http://www.defensenews.com/story.php?F=3106549> (Zugriff: 10.01.2008).

³³ Reuters (2008): „Iran Ready to Put Muslim Countries' Satellite in Orbit“, 18.08.2008, <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSL172158420080818> (Zugriff: 03.09.2008).

³⁴ Ria Novosti (2008): „Russia in Talks with Cuba, Venezuela on Joint Use of Glonass Satellites“, 23.09.2008, <http://en.rian.ru/russia/20080923/117056816.html> (Zugriff: 30.09.2008).

genheit ganz ohne eigene Weltraumfähigkeiten dastehen. Daraus entsteht nun die Gefahr, dass das amerikanische Militär zur Aufrechterhaltung der Weltraumkontrolle verstärkt nach Anti-Satellitenwaffen ruft. Es gibt bereits ein einsatzfähiges System zur Störung fremder Kommunikationsatelliten, das Counter Communication System (CCS). Des Weiteren existiert ein gegen Beobachtungssatelliten einsetzbares System (CRS), dessen Weiterentwicklung nun aber vermutlich in den geheimen Waffenbudgets der USA versteckt wird.³⁵ Schließlich stehen viele Kleinsatellitenprogramme der USA im Verdacht, Fähigkeiten für die Antisatellitenkriegsführung zu erproben.³⁶ Gewünscht wird dabei weniger die Fähigkeit Objekte zu zerstören, sondern vielmehr diese temporär außer Funktion zu setzen. Denn es gilt politischen Schaden zu vermeiden, wenn man gegen die Fähigkeiten Dritter vorgehen müsste. Das Pentagon ist angewiesen, dazu notfalls in der Lage zu sein.³⁷ Das könnte z.B. das europäische Satellitennavigationssystem Galileo treffen, wenn amerikanische Gegner Zugriff auf dessen Signale erlangen würden.

Aus meiner Sicht wird in der Zukunft ganz entscheidend sein, wie sich die gewaltfreien bzw. gewaltsamen Mittel der Weltraumkontrolle zueinander verhalten. Wichtig wird dann sein, welche Mittel sich im innerstaatlichen Aushandlungsprozess der USA durchsetzen können. Hier bleibt abzuwarten, ob die nächste amerikanische Regierung einen Kurswechsel einschlägt, oder aber die unilaterale Grundausrichtung der letzten 8 Jahre fortsetzt.

Perspektiven der Rüstungskontrolle

Abschließend möchte ich noch einen kurzen Blick auf die Chancen und Grenzen von Rüstungskontrolle im Weltraum werfen. Es ist ohne Zweifel eine Herausforderung, die bewährten Instrumente der Rüstungskontrolle auf den Weltraum anzuwenden, selbst wenn alle Weltraummächte zur Rücknahme offensiver Absichten bereit wären. Vor allem bereitet es Schwierigkeiten im Weltraum wirksame Waffen klar zu definieren: Modifizierte Raketen können mit geeigneten Bahnverfolgungs- und Steuersystemen gekoppelt als Anti-Satellitenwaffe dienen. Ihre gänzliche Abschaffung ist nun geradezu illusorisch. Etwa dreißig Staaten haben Zugriff auf so genannte Mikro-

³⁵ Windrem, Robert (2007): „U.S. Favors Stealthy Anti-Satellite Strategy“, *MSNBC.com*, 11.04.2007, <http://www.msnbc.msn.com/id/18023834/print/1/displaymode/1098/> (Zugriff: 16.04.2007).

³⁶ Samson, Victoria (2008): „DARPA's Potential Space Weapon Programmes“, Center for Defense Information, Washington, DC, <http://www.cdi.org/pdfs/DARPAAsamson.pdf> (Zugriff: 03.09.2008).

³⁷ The White House (2004): *U.S. Space-Based Positioning, Navigation and Timing Policy*, Presidential Directive, 15.12.2004, Washington, <http://www.ostp.gov/html/FactSheetSPACE-BASEDPOSITIONINGNAVIGATIONTIMING.pdf> (Zugriff: 14.01.2008) und Boles, Tracey (2004): „Bush Seeks Ways to Shut off Galileo“, *The Business*, 21.12.2004, 2.

Satelliten, die es in Zukunft auch ermöglichen sollen, durch Wartungs- und Reparaturarbeiten die Lebenszeit großer Satelliten zu verlängern. Doch mit Angriffswerkzeugen ausgestattet könnten sie ebenso als Anti-Satellitenwaffe dienen, die zudem schwer aufzuklären ist. Selbst ein gewöhnlicher Satellit wird letztlich zur Waffe, wenn er gezielt in ein anderes Objekt hineingesteuert wird. Was ist also eine Weltraumwaffe? Vertragliche Verbote von Weltraumwaffen, zum Beispiel in Form des gemeinsamen russisch-chinesischen Entwurfs, erscheinen angesichts dieser Schwierigkeiten kaum zweckmäßig zu sein. Die im Januar 2007 zum Einsatz gekommene chinesische Anti-Satellitenwaffe fiel etwa gar nicht darunter.³⁸

Offenbar muss die Rüstungskontrolle im Bereich des Weltraums neue Instrumente zur Anwendung bringen. Eine Lösung könnte der Ansatz sein, Aktivitäten zu ächten statt unzulässige Fähigkeiten zu definieren. Unter anderem die europäischen Staaten arbeiten derzeit an einem so genannten Code of Conduct, der akzeptables Verhalten im Weltraum genauer festschreibt.³⁹ Der neue amerikanische Präsident Barack Obama hat sich bereits zu Beginn seiner Kandidatur, im August 2007, positiv dazu geäußert.⁴⁰ Die Wirksamkeit solcher Übereinkünfte ist allerdings auf leistungsstarke Weltraumbeobachtungssysteme angewiesen. Nur dann kann das Verifizierungsproblem gelöst werden. Bislang haben nur die USA ein halbwegs zufriedenstellendes System, mit dem sich die Situation im erdnahen Weltraum umfassend verfolgen lässt. Gegenwärtig wird in Europa über ein europäisches Pendant nachgedacht. Je sichtbarer Verhalten im Weltraum wird, desto größer die Chance vor aggressiven Maßnahmen abzuschrecken und desto größer auch die Chancen, wechselseitiges Vertrauen aufzubauen. Für letzteres wird es aber darauf ankommen, nicht nur mehrere Systeme zu entwickeln, sondern dann auch einen multilateralen Datenaustausch zu institutionalisieren. Das ist vor dem Hintergrund der auf Schutz ihrer Datenquellen bedachten Sicherheitsbehörden und dem vorherrschenden Prinzip des *quid-pro-quo* im Rahmen des geheimdienstlichen Datenaustauschs ohne Zweifel eine ganz schwierige Aufgabe. Mit einem solchen Beitrag multilateral erhöhter Transparenz ließen sich aber die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Erhöhung der Überlebensfähigkeit von Satellitensystemen sinnvoll ergänzen. Dann könnte der gegenwärtige Status des Weltraums als Schutzraum erhalten bleiben.

³⁸ Krepon, Michael (2008): "Russia and China Propose a Treaty Banning Space Weapons, while the Pentagon Plans an ASAT Test", The Henry L. Stimson Center, 14.02.2008, <http://www.stimson.org/pub.cfm?ID=568> (Zugriff: 19.02.2008).

³⁹ Dickow, Marcel (i.E.): „The European Proposal for a Code of Conduct in the Conference on Disarmament“, in: Kai-Uwe Schroggl, Charlotte Mathieu und Nicolas Peter (Hg.): *Yearbook on Space Policy 2007/2008*, Wien/New York: Springer.

⁴⁰ http://livableworld.org/elections/2008/presidential/2008_presidential_candidates_questionnaire_responds/es/#_edn5

Die Bekämpfung des Terrorismus als Herausforderung für die Vereinten Nationen – kritische Anmerkungen zu den Ansätzen des Sicherheitsrates

von Dr. Michael Lysander Fremuth¹



I. Einleitung: Terrorismus als Problem

Meine Damen und Herren,

„Für den Frieden gerüstet?“ lautet der bewusst provokante Titel unserer Veranstaltung. Die Verknüpfung zwischen Frieden und (Ab-)Rüstung verdeutlicht die Bedeutung der Staaten als Ursachen einer Friedensbedrohung und tatsächlich haben wir uns bisher maßgeblich den Staaten sowie der Abrüstung und Rüstungskontrolle in diesem Bereich zugewandt.

Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit nun auf private Akteure als Quelle einer Bedrohung von Frieden und Sicherheit lenken. Der Terrorismus ist als Beispiel besonders geeignet, denn wie kein Phänomen zuvor hat er einzelne Personen und private Netzwerke in den Fokus der Weltöffentlichkeit und des Völkerrechts gezogen. Er ist zwar kein ausschließliches Phänomen des 21. Jahrhunderts; wir dürften uns aber einig sein, dass der 11. September 2001, der sicherlich zu einem Synonym des modernen internationalen Terrorismus geworden ist, die Welt verändert hat. Keine terroristische Tat zuvor hat solch gravierende, unmittelbare und mittelbare globale Wirkungen gezeitigt, wie die Angriffe auf die Zwillingstürme und das Pentagon. Sei es die militärischen Einsätze in Afghanistan und Irak, sei es das Inhaftierungslager in Guantanamo, sei es die „Aufrüstung“ im Bereich der Sicherheits- und Überwachungsgesetzgebung in etlichen Staaten. Wir werden uns heute aber nicht der Fragen widmen, inwieweit ein Staat in Reaktion auf terroristische Staaten zur Gewalt greifen und welche Maßnahmen er innerstaatlich treffen darf; wer wann und wie im Sicherheitsrat die Unwahrheit gesagt hat oder welchen Status die Gefangen in Guantanamo haben.

¹ Der Autor ist Mitbegründer der DGVN NRW e.V., gehört dem Landesvorstand an und fungierte dort bis 2008 als stellvertretender Vorsitzender. Der Beitrag wurde zur Vertiefung unter Beibehaltung des Vortragstils erweitert und um Fußnoten ergänzt.

Mein Vortrag konzentriert sich auf den Beitrag der Vereinten Nationen und hier insbesondere des Sicherheitsrates zur Bekämpfung des Terrorismus. Dessen Handeln als Weltgesetzgeber einerseits und seine Sanktionen gegen Individuen verbunden mit den Problemen des Rechtsschutzes andererseits sollen einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

Doch gleich zu Beginn erwartet uns die erste Herausforderung: Der Begriff des Terrorismus. Völkerrechtler brauchen Definitionen, um subsumieren und damit Rechtsnormen operabel machen zu können. Lange Zeit fehlte jedoch eine einheitliche und anerkannte Definition des Terrorismus. Da dies auch historisch begründet ist, wollen wir uns zunächst kurz mit der Geschichte des Terrorismus befassen:

1. Eine kurze Geschichte des Terrorismus

Die Geschichte zeigt, dass weder das Phänomen „Terrorismus“ noch der Begriff selbst neu sind, sich die Bewertung und der Inhalt im Laufe der Zeit aber gewandelt haben.

Einzug in die offizielle Sprache hielt der Begriff insbesondere mit der Französischen Revolution, als *Robespierre* und seine Gefolgsleute das *régime de la terreur* ausriefen. Dies war allerdings durchaus positiv gemeint; *Robespierre* fand, dass „in einem Staat der Tugend das Volk durch Vernunft regiert und die Feinde durch Terror kontrolliert werden müssten“ und der Terror demnach Ausfluss der Tugend und strenge unbeugsame Gerechtigkeit sei.² Terrorismus war somit ein legitimes Instrument staatlichen Handelns³ und sollte dies eine Zeitlang bleiben. Noch 1911 hat *Trotsky* in seiner Schrift „Über den Terror“ den staatlichen Terrorismus gegen die Feinde des Proletariats gerechtfertigt. Dann aber wurde der Begriff des Terrorismus zunehmend zur Bezeichnung von Handlungen Privater gegen Staaten und deren Repräsentanten verwandt. An die Ermordung des österreichisch-ungarischen Thronfolgers *Erzherzog Franz Ferdinand von Österreich-Este* in Sarajewo (1914) sei hier ebenso erinnert, wie an die revolutionären Aktivitäten, die 1917 zum Zusammenbruch des russischen Zarenreiches geführt haben. Mit dem Nationalsozialismus und Stalinismus wurde der Terrorismus allerdings auch begrifflich wieder zum Mittel staatlicher Politik. Dennoch sollte das nichtstaatliche Element inhaltsprägend für den Terrorismus bleiben.

Der „private“ Terrorismus erreichte dann in den 70er Jahren mit dem Palästina-Konflikt seinen Höhepunkt. Während Ende der 40er Jahre noch die Briten Adressaten von terro-

² So in seiner Rede vom 5. Februar 1794 vor dem französischen Nationalkonvent.

³ Begrifflich wird häufig zwischen „state terror“ als einer auf terroristischer Gewalt aufgebauten Rechtsordnung innerhalb eines Staates und „state terrorism“ als der Beteiligung eines Staates an terroristischen Anschlägen in anderen Staaten unterschieden.

ristischen Angriffen zionistischer „Befreiungsbewegungen“ waren, haben sich später die Palästinenser des Terrorismus gegenüber dem Staat Israel bedient. Zugleich hat die PLO den Terrorismus internationalisiert, etwa durch die Anschläge auf die Olympischen Spiele 1972 in München. Ungeachtet dessen durfte *Jassir Arafat* 1974 als erster Chef einer Organisation, die nicht Staat oder Regierung war, vor der Generalversammlung sprechen und wurde dort mit tosendem Beifall begrüßt! Die 70er Jahre waren ferner das Jahrzehnt der nationalen Befreiungsbewegungen. Diese erstarkten und provozierten Debatten um die Zulässigkeit terroristischer Methoden im Rahmen des Freiheitskampfes gegen koloniale Besatzer. Infolgedessen kam es sogar zu einer Anpassung des Humanitären Völkerrechts.⁴

In den 90er Jahren drang mit dem missglückten Anschlag auf das World Trade Center (1993) und den Anschlägen auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania (1998) der islamistische Terrorismus in das Bewusstsein der westlichen Öffentlichkeit. Und er ist es, der die Welt und auch die Vereinten Nationen seither am meisten beschäftigt.

Bereits dieser kurze geschichtliche Abriss lässt erahnen, dass die Bewertung des Terrorismus und die Bestimmung, was genau Terrorismus ist, nicht leicht fallen. Gerade die Freiheitsbewegungen genossen – zumindest außerhalb der westlichen Welt – große Sympathien,⁵ was den Spruch prägte: „Des einen Freiheitskämpfers ist des anderen Terroristen.“ Auch die Bewertung des islamistischen Terrorismus ist nicht einheitlich. In manchen Teilen der Welt, zumindest in manchen Bevölkerungskreisen, genießt er als Kampf gegen die Feinde des Islam durchaus Unterstützung. Auch Deutschland ist davor nicht gefeit. Eine Studie des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahre 2007 weist aus, dass zwar die ganz überwiegende Mehrheit der Muslime in Deutschland Terror ablehnt, dass aber mehr als ein Drittel der Befragten Gewalt für ein legitimes Mittel hält, um der „Bedrohung des Islams durch die westliche Welt“ zu begegnen.⁶ Darin liegt ein nicht zu unterschätzendes Gefahrenpotenzial.

Lassen Sie uns versuchen, desungeachtet die Grenzen abzustecken:

⁴ Vgl. die Ausarbeitung der beiden Zusatzprotokolle (1977), die Befreiungsbewegungen aufnehmen (Art. 1 Abs. 3 ZP I) und ebenfalls dem Terrorismusverbot, auch in internen Konflikten (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. d ZP II), unterstellen (vgl. Art. 51 Abs. 2 ZP I); vgl. dazu H.P. Gasser, Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 2002, S. 563.

⁵ Dies galt auch für die Generalversammlung, vgl. nur A/RES/40/61 (1985).

⁶ Muslime in Deutschland, Studie des Bundesministeriums des Innern aus 2007, S. 176; abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Muslime_2oin_2oDeutschland,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Muslime%2oin%2oDeutschland.pdf (Stand: Oktober 2008).

2. Der Begriff des Terrorismus

Zunächst gibt es sicherlich Erscheinungsformen des Terrorismus, die keinen Zweifel lassen. Ein US-amerikanischer Richter hat 1964 formuliert, dass man Terrorismus nicht definieren könne, aber ihn erkenne, wenn er einem begegnet.⁷ Freilich kann eine solche und subjektive Beschreibung nicht ausreichen, um politisch und juristisch auf den Terrorismus zu reagieren. An Versuchen einer Definition des Terrorismus ermangelte es allerdings nicht, bereits 1981 existierten deren über 109.⁸ Die Erarbeitung einer *einheitlichen* Definition des Terrorismus hielt allerdings auch das von der Generalversammlung eingesetzte *ad hoc Committee on International Terrorism* für undurchführbar.⁹ Ein Grund dafür waren die unterschiedlichen Auffassungen der Staaten hinsichtlich der Möglichkeit, gewisse Formen der Gewaltausübung zu legitimieren, sei es als Kampf der Befreiungsbewegungen gegen eine als widerrechtlich empfundene Besetzung, sei es zur Verteidigung des Glaubens gegen eine (vermeintliche) Bedrohung.

Ich denke jedoch, dass man ungeachtet aller Schwierigkeiten und Diskussionen,¹⁰ maßgeblich unter Rekurs auf die verschiedenen Rechtsinstrumente der letzten Jahre, wesentliche Elemente einer Terrorismusdefinition bestimmen kann:

Kernelement des Terrorismus ist danach die unspezifische Anwendung oder Androhung von Gewalt gegen Zivilisten¹¹ und öffentliche Sachen,¹² die keine legitime Kriegshandlung ist.¹³ Sie wird mit dem Nahziel der Verbreitung von Angst und Schrecken (Terror im engen Sinne) ausgeübt, um einen Staat, eine Regierung oder internationale Organisation zu einer Handlung zu nötigen und dadurch regelmäßig ein politisches (Fern-)Ziel¹⁴ zu erreichen.

⁷ Richter P. Stewart, *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184, 197 (1964).

⁸ P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide*, 1983, S. 76 f.

⁹ Report of the Committee, GAOR 28th Session, Suppl. Nr. 28 (A/9028), S. 11 f.

¹⁰ Zum Problem der Definition etwa G. Guillaume, *Terrorism and International Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, S. 540 f.; J.M. Sorel, *Some Question About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing*, *European Journal of International Law*, 2003, 368 ff., 371.

¹¹ Dazu insbesondere M. di Filippo, *Terrorist Crimes and International Co-operation*, *European Journal of International Law*, 2008, S. 533 *passim*.

¹² Das Ausreichen bloßer Sachgewalt wird mittlerweile überwiegend angenommen, etwa S/Res/1735 (2006).

¹³ Das humanitäre Völkerrecht stellt insoweit eine abschließende Regelung dar, enthält aber selbst ein Verbot des Terrors; vgl. dazu etwa H.P. Gasser, *Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law*, *Revue International de la Croix-Rouge*, 2002, S. 547; 554 ff.

¹⁴ Darin liegt der Unterschied zur organisierten Kriminalität; auch die Erklärung „Measures to eliminate international terrorism“ der Generalversammlung als Anlage zur A/Res/49/60 (1995) Nr. 3 spricht von „political purposes“, die meisten Konventionen verzichten indes auf den politischen Zweck. Gegen dieses Kriterium jüngst wieder M. di Filippo, *Terrorist Crimes and International Co-operation*, *European Journal of International*

II. Die Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Vereinten Nationen

Da der Terrorismus eine internationale und grenzüberschreitende Bedrohung darstellt, sind die Vereinten Nationen bereits *prima facie* der geeignete Rahmen für dessen Bekämpfung. Die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sind vielfältig und reichen von unverbindlichen Resolutionen der Generalversammlung über deren Mitwirkung bei der Erarbeitung von multilateralen Konventionen bis hin zu den rechtsverbindlichen, „harten“ Maßnahmen des Sicherheitsrates.

1. Internationale Abkommen

Terroristische Akte sind durch das Strafrecht der meisten Staaten dieser Welt verboten, wodurch die Staaten auch ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Abgesehen davon, dass ein Staat sein Strafrecht aber nicht ohne Weiteres auf internationale Sachverhalte anwenden darf,¹⁵ sind die einzelnen Staaten schon aus faktischen Gründen mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus überfordert. Sie schließen daher Verträge miteinander, um so gemeinsam gegen den internationalen Terrorismus vorzugehen und das einzelstaatliche Verhalten zu koordinieren.

Dies geschieht auch auf regionaler Ebene. Im Rahmen des Europarates etwa wurde die *European Convention on the Suppression of Terrorism (1977)*¹⁶ geschlossen. In der Europäischen Union besteht ein Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Terrorismus¹⁷ und Terroristen müssen außerdem befürchten, dass ein Europäischer Haftbefehl gegen sie erlassen wird.¹⁸ Die *Inter-American Convention against Terrorism*¹⁹ der Organisation Amerikanischer Staaten von 2002 ist ein weiteres Beispiel des regionalen Völkerrechts zur Bekämpfung des Terrorismus.

Bedeutsamer sind aber die überregionalen, vielfach durch die Generalversammlung vorbereiteten völkerrechtlichen Verträge, durch welche die Staaten versuchen, einzel-

al Law, 2008, S. 541 f.; 554 ff.; anders aber B. Saul, *Attempts to Define „Terrorism“ in International Law*, *Netherlands International Law Review*, 2005, S. 82.

¹⁵ Zu dem Erfordernis von Anknüpfungspunkten für die Ausübung nationaler Hoheitsgewalt vgl. S.Hobe/*O.Kimminich*, *Völkerrecht*, 8. Aufl. (2004), S. 96 ff.

¹⁶ *European Treaty Series* – Nr. 90, am 4. August 1978 in Kraft getreten.

¹⁷ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. 2002 Nr. L 164, S. 3. Am 23. September hat das Europäische Parlament einer Änderung dieses Rahmenbeschlusses zugestimmt (formal nicht erforderlich), nachdem sich der Rat bereits 2007 auf Änderungen verständigen konnte.

¹⁸ Art. 2 Abs. 2 des Europäischen Haftbefehls, ABl. 2002 Nr. L 190, S. 1.

¹⁹ Unter <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-66.html> (Stand: Oktober 2008) abrufbar; am 7. Oktober 2003 in Kraft getreten.

nen Aspekten des Terrorismus zu begegnen. Es gibt gegenwärtig jedoch noch keinen Vertrag, der sich *umfassend* dem Terrorismus widmet. Bereits der Völkerbund scheiterte mit dem Entwurf einer *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism* (1937); ob und wann die gegenwärtig diskutierte *Comprehensive Convention on International Terrorism*²⁰ jemals in Kraft treten wird, bleibt ebenfalls abzuwarten.

Bis dato verfolgt das Völkerrecht einen sektoralen Ansatz und widmet sich mit dreizehn Verträgen oder Protokollen bestimmten singulären Erscheinungsformen des Terrorismus.²¹ Diese bezwecken etwa den Schutz der zivilen Luftfahrt und der Schifffahrt vor terroristischen Angriffen. Andere Verträge thematisieren Aspekte des Terrorismus im Zusammenhang mit dem Schutz von Diplomaten oder vor Geiselnahmen. Jüngere Verträge bekämpfen terroristische Bombenattentate, die Finanzierung des Terrorismus und die jüngste Konvention von 2005 intendiert, bestimmte hochsensible Ziele, wie Kernkraftwerke, vor terroristischen Angriffen zu schützen und auszuschließen, dass Terroristen radioaktives Material nutzen können. Dies im Einzelnen darzustellen würde den Rahmen eines Überblicks sprengen. Daher möchte ich Ihnen nur das Grundmuster der meisten Konventionen vorstellen:

Zunächst enthalten die Verträge die an die Staaten gerichtete Pflicht, eine bestimmte terroristische (Unterstützungs-)Handlung innerstaatlich zu verbieten und unter eine angemessene Strafe zu stellen. Dabei muss es sich um eine Erscheinungsform des internationalen Terrorismus außerhalb eines bewaffneten Konfliktes handeln. Zudem bestimmen die Verträge, dass es keine Rechtfertigung für terroristische Handlungen gibt. Die Staaten müssen ihre Gerichtsbarkeit begründen und entweder die Tat verfolgen oder den Täter ausliefern (*aut dedere aut iudicare*). Weiter sind sie verpflichtet, sich gegenseitig bei der Verhinderung des Terrorismus und bei der Strafverfolgung zu unterstützen.

Der Vorteil der Verträge liegt in ihrer Rechtsverbindlichkeit. Ungeachtet der Mitwirkung der Generalversammlung werden sie rechtlich allerdings den Vertragsstaaten zugerechnet. Resolutionen der Generalversammlung sind demgegenüber zwar nicht verbindlich, haben aber gleichwohl eine mitunter erhebliche Bedeutung. Sie können von einer Mehrheitsmeinung der Staaten zeugen und Gewohnheitsrecht oder Recht *in statu nascendi* darstellen. Von der Vielzahl von Resolutionen, die sich seit den 70er Jahren dem Terrorismus widmen,²² möchte ich Ihnen eine der jüngeren vorstellen. Es ist die Resolution A/60/288 (2006), die gemeinsam mit ihrem Anhang die *UN Global Counter-Terrorism Strategy* entwirft und einen Meilenstein darstellt.

²⁰ Vgl. die konsolidierte Fassung als Annex von A/59/894 vom 12. August 2005.

²¹ Eine Übersicht ist unter <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml> abrufbar (Stand: Oktober 2008).

²² Vgl. insbesondere A/Res/46/51 (1991) und A/Res/49/60 (1995).

2. Die UN Global Counter-Terrorism Strategy – A/RES/60/288 (2006)

Die auf dem Ergebnis des Weltgipfels 2005²³ basierende Resolution entspricht anderen Resolutionen insoweit, als sie den Terrorismus in all seinen Formen verurteilt und nicht, wie frühere Resolutionen, den rechtmäßigen Freiheitskampf zum Gegenstück des Terrorismus erhebt. Korrespondierend versagt sie ihm jede Rechtfertigung und trifft die Feststellung, dass der Terrorismus eine der größten Bedrohungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt. Während die meisten bisherigen Resolutionen jedoch durch singuläre Ereignisse provoziert waren und einzelne Aspekte des Terrorismus behandelten, stellt die mühsam ausgehandelte *UN Global Counter-Terrorism Strategy* die erste umfassende und universelle Antwort der Staatengemeinschaft auf den Terrorismus dar. Nachdem die Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft erklären, den Terrorismus zu bekämpfen und zu verhindern, benennt die Strategie die Ansätze zur globalen und umfassenden Terrorismus-Bekämpfung im Rahmen eines 4- Säulen-Modells:

Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen der Terrorismus

Zunächst geht es an die Wurzel des Übels, die Ursachen des Terrorismus sollen bekämpft werden. Hier finden sich etwa das Bekenntnis zur friedlichen Lösung von Konflikten, ebenso der erklärte Kampf gegen Hunger und Armut in der Welt. Zudem soll für Respekt und Toleranz geworben werden und schließlich wird anerkannt, dass die Verletzung von Menschenrechten dem Terrorismus in die Hände spielt.

Maßnahmen zur präventiven und repressiven Bekämpfung des Terrorismus

Die Strategie sieht ein Bündel von Maßnahmen vor, welche die Staaten ergreifen sollen und die von anderen Ansätzen bereits bekannt sind. Beispielhaft erwähnt werden sollen die allgemeine Pflicht zur Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus, die Trockenlegung seiner finanziellen Basis, das Nichtgewähren eines *safe haven* für Terroristen sowie die Verfolgung und Bestrafung terroristischer Taten. Flankierend verlangt die Strategie die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und einen intensivierten Datenaustausch.

Maßnahmen zur Unterstützung der Staaten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und zur Stärkung der Rolle der VN

Die Zusammenarbeit und der Datenaustausch sollen zugleich schwächere Staaten unterstützen. Daneben tritt der Aufruf an die Staatengemeinschaft zur Unterstützung und zu Leistungen an die Vereinten Nationen und ihre Einheiten. Neben dem Austausch von Erfahrungen wird an die Staaten insbesondere appelliert, den Kontrollausschüssen, die

²³ Vgl. insbesondere die Rdnm. 81 ff. des *world summit outcome*, A/RES/60/1 (2005).

der Sicherheitsrats eingesetzt hat (s.u.), rasch und vollständig zu berichten. Umgekehrt sollen diese Ausschüsse ihre Hilfe auch verstärkt den Staaten anbieten. Schließlich soll noch die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen intensiviert werden.

Maßnahmen zur Sicherstellung von Menschenrechten und der „rule of law“ als zentraler Basis der Terrorismusbekämpfung

Als vierte Säule betont die *UN Global Counter-Terrorism Strategy*, dass der Kampf gegen den Terrorismus einerseits und die Menschenrechte andererseits keine Gegensätze darstellen, sondern sich vielmehr komplementär verhalten. Diese explizite Feststellung ist bedeutsam und begegnet dem vielfach erhobenen Vorwurf, dass im Kampf gegen den Terrorismus die Menschenrechte auf der Strecke zu bleiben drohten. Die Strategie lässt keinen Zweifel daran, dass die Staaten auch im Anti-Terrorismuskampf an das Völkerrecht und hier insbesondere das Humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte gebunden sind. Konsequenterweise wird ihnen einerseits eine effektive Strafverfolgung aufgegeben, andererseits haben sie dabei rechtsstaatliche Grundsätze zu beachten. Ergänzend ist die Förderung von Einrichtungen der Vereinten Nationen, des Menschenrechtsrates, des UNHCR und von Sonderberichterstattern vorgesehen.

Jüngst, am 5. September 2008, haben sich über 100 Mitgliedstaaten getroffen, um die Strategie zu überarbeiten. Sie haben zunächst deren Grundsätze bestätigt und ihre Verantwortung für die Verfolgung der Strategie anerkannt. Der (damalige) Präsident der Generalversammlung, *Srgjan Kerim*, hat denn auch die hohe politische Bedeutung der Strategie betont und die Erfolge gepriesen, die sie schon gezeitigt habe.²⁴ Am 09. September 2008 schließlich tagte eine Konferenz im VN-Hauptquartier, um unter Vorsitz des Generalsekretärs über eine Verbesserung des Schutzes der Opfer von Terrorismus zu diskutieren. Die Strategie und deren Überarbeitung exemplifizieren, wie vielfältig die Ansätze zur Bekämpfung des Terrorismus sind und dass die Vereinten Nationen in verschiedenen Bereichen hilfreiche Dienste anbieten.

Mag die *UN Global Counter-Terrorism Strategy* auch nicht rechtsverbindlich sein, so dürfte dieser umfassende Ansatz zur Terrorismusbekämpfung doch die Richtschnur darstellen, an der die zukünftige Vorgehensweise der Vereinten Nationen und der Staatengemeinschaft zu messen ist. Rechtsverbindlich handeln kann allerdings der Sicherheitsrat. Wir wollen uns nun anschauen, wie er den Terrorismus bekämpft.

²⁴ Vgl. die entsprechende Pressemitteilung der Vereinten Nationen vom 05. September 2008.

3. Die Antworten des Sicherheitsrats auf den Terrorismus

Der Sicherheitsrat hat den Terrorismus allgemein²⁵ und in seinen besonderen Erscheinungsformen²⁶ adressiert.²⁷ Nach der VN-Charta ist er der Sheriff, der für Ordnung sorgt (vgl. insbesondere Art. 24 Abs. 1 sowie Kapitel VII). Problematisch war in der Vergangenheit jedoch, dass er wegen interner Streitigkeiten zwar einen Revolver, aber keine Munition zur Verfügung hatte. Er war oftmals nicht imstande, mit einer Stimme zu sprechen, konnte bedenklichen Entwicklungen nur zusehen und hat sich so selbst marginalisiert. Dies änderte sich mit dem Ende des Kalten Krieges, auch wenn die Unfähigkeit, den Georgien-Russland-Konflikt zu lösen, traurige Erinnerung geweckt hat. Der „Kampf gegen den Terrorismus“ ist jedoch ein Bereich, in dem sich insbesondere die fünf Veto-Mächte auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen können. Mag dies auch dem Umstand geschuldet sein, dass der Terrorismus als asymmetrische Bedrohung gerade die großen Weltmächte bedroht und deren Ohnmacht vor Augen führt, so hat die Verständigung es doch ermöglicht, neue Wege zu beschreiten:

Am Anfang steht die Erkenntnis und rechtsförmige Feststellung, dass der Terrorismus in all seinen Formen eine der schlimmsten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt und dass *jeder* terroristische Akt kriminell und nicht zu rechtfertigen ist, egal wer ihn, warum auch immer, wann und wo verübt.²⁸ Diese Feststellung im Sinne des Art. 39 VN-Charta öffnet dem Sicherheitsrat die Pforte zu den rechtsverbindlichen Handlungsmöglichkeiten nach Kapitel VII der VN-Charta. Mit ihr korrespondieren die Verurteilung des Terrorismus und das Bekenntnis, ihn in all seinen Formen bekämpfen zu wollen.²⁹

Dazu hat der Sicherheitsrat insbesondere zwei neue Wege beschritten: Er hat zum einen die Rolle eines Weltgesetzgebers beansprucht und zum anderen Privatpersonen, einzelne Menschen, Unternehmen und Vereine, verstärkt unmittelbar selbst ins Visier genommen. Beides wirft spezifische Fragen und Probleme auf.

²⁵ Vgl. hier insbesondere S/Res/1373 (2001).

²⁶ So etwa S/Res/1624 (2005) Nr. 1, die sich u.a. mit dem Anreiz zu terroristischen Taten befasst.

²⁷ Für einen Überblick sei zusammenfassend auf die Erklärung der Außenminister im Sicherheitsrat als Annex zu S/Res/1456 (2003) verwiesen.

²⁸ Vgl. jüngst die Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrates, S/PRST/2008/31 vom 19. August 2008 sowie etwa S/Res/1624 (2005); S/Res/1390 (2002); und S/Res/1373 (2001): „like any act of terrorism“.

²⁹ Vgl. etwa S/Res/1624 (2005).

a) Der Sicherheitsrat als Gesetzgeber

Ich möchte mit dem Sicherheitsrat als Gesetzgeber beginnen.

aa) Zum Begriff des „Gesetzes“ im Völkerrecht: Die Resolutionen 1373 und 1540

Damit sind wir bei der ersten Ungewissheit angelangt: Der Begriff der Gesetzgebung, der *legislation*, ist im Völkerrecht mehrdeutig und bleibt damit insgesamt vage.³⁰

Für den vorliegenden Vortrag, um das Problem zu verdeutlichen, stelle ich auf den Sinn des Gesetzesbegriffs ab, wie er in den meisten Rechtsordnungen zu finden ist und – das muss man feststellen – sich auch im Völkerrecht immer klarer herausstellt. Ein Gesetz ist demnach eine abstrakt-generelle Handlungsanweisung. Diese sehr allgemeine Aussage erhellt sich, wenn man das jeweilige Pendant dazu betrachtet: Die Regelung muss allgemein sein, d.h. sie muss für eine Vielzahl von Fällen gelten und darf keine auf den Einzelfall begrenzte Regelung treffen. Ihre generelle Rechtsnatur ist dadurch gekennzeichnet, dass sie für eine Vielzahl von Personen gilt und nicht konkret bestimmte Personen trifft. Aus nationalstaatlicher Perspektive schafft das Gesetz die Grundlage für das Zusammenleben in der Gesellschaft und normiert den unverzichtbaren Minimalkonsens. Regelungen, die das Gesetz im Einzelfall durchsetzen, haben demgegenüber meist konkret-individuellen Charakter.

Für uns entscheidend ist freilich die Völkerrechtsordnung; sie liefert die Grundbedingungen für das friedliche Zusammenleben der Staaten. Wichtig ist zu beachten, wie diese Grundbedingungen, also das Völkerrecht, entstehen. Es gibt zwei Hauptrechtsquellen (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. a, b IGH-Statut): den völkerrechtlichen Vertrag und das Gewohnheitsrecht. Der völkerrechtliche Vertrag schafft Recht, das die Vertragsparteien, in der Regel Staaten, bindet, weil sie ihm zugestimmt haben. Er ist das Hauptrechtssetzungsinstrument des Völkerrechts.³¹ Gewohnheitsrecht ist Recht, das – vereinfacht gesagt – gilt, weil die Staaten schon gewisse Zeit eine Praxis verfolgen, die sie für Recht halten. Aber auch hier ist der Wille der Staaten beachtlich, denn wenn sie widersprechen, bindet sie das Gewohnheitsrecht grundsätzlich nicht. Als Fazit kann man festhalten, dass im Völkerrecht die Grundregel gilt, wonach die Subjekte, die dem Recht unterworfen sind, es auch geschaffen haben,³² d.h. regelmäßig die Staaten Rechtsschöpfer und Rechtsunterworfenen sind. Eine zentrale Rechtssetzungsinstanz kennt das Völ-

³⁰ Dazu M.L. Fremuth/J. Griebel, On the Security Council as a Legislator: A Blessing or a Curse for the International Community, *Nordic Journal of International Law*, 2007, 341 ff. und K. Skubiszewski, *International Legislation* in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 2, S. 1255.

³¹ C. Tomuschat, *Die internationale Gemeinschaft*, *Archiv des Völkerrechts*, 1995, S. 9.

³² Der Aspekt des *ius cogens* möge hier außer Betracht bleiben.

kerrecht nicht, oder sagen wir besser, es kannte sie nicht. Denn der Sicherheitsrat hat sich vorgenommen, diese vielfach beklagte, vermeintliche Lücke mit den Resolutionen 1373 (2001) und 1540 (2004) zu schließen. Bei den Resolutionen handelt es sich um Beschlüsse des Sicherheitsrates, die dieser mit Mehrheit annimmt, wobei die ständigen Mitglieder kein Veto einlegen dürfen. Sie gehen demnach bei einstimmiger Annahme auf den Willen von 15 Mitgliedern zurück, binden aber alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Art. 25 VN-Charta). Die Resolution ist somit von den Rechtsquellen Vertrag und Gewohnheitsrecht, wie ich sie eben beschrieben habe, zu unterscheiden. Sie ist abgeleitetes Recht.

Mit der Resolution 1373 bekämpft der Sicherheitsrat zunächst die Finanzierung des Terrorismus. Ganz allgemein verpflichtet er die Staaten, die Finanzierung zu verhindern, die finanzielle Unterstützung von terroristischen Akten zu bestrafen, finanzielle Mittel und Ressourcen einzufrieren und die Bereithaltung durch eigene Staatsangehörige oder auf dem jeweiligen Staatsgebiet zu verbieten.

Dann löst er sich vom Finanzierungsgedanken und bestimmt ebenso allgemein, dass Staaten keinerlei Unterstützung an Terroristen leisten dürfen, dass sie terroristische Taten – auch durch den Austausch von Informationen – verhindern müssen, dass sie Terroristen keinen Unterschlupf bieten dürfen und ihr Staatsgebiet „sauber“ halten müssen, dass Terroristen angemessen zu bestrafen sind, sich die Staaten in den Strafverfahren die größtmögliche Unterstützung liefern müssen und schließlich, dass die Reisefreiheit von Terroristen durch effektive Grenzkontrollen und entsprechende Schutzmaßnahmen von Pässen einzuschränken ist.³³ Mit ihrem ersten Teil nimmt die Resolution den Inhalt der Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999 (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*)³⁴ teilweise vorweg und schafft damit Recht, das als völkerrechtlicher Vertrag niedergelegt war, aber noch keine Geltung erlangt hatte. Dem zweiten allgemeinen Teil der Res. 1373 entspricht demgegenüber die spätere, ebenfalls noch nicht in Kraft getretene *Comprehensive Convention on International Terrorism*.

Der Sicherheitsrat hat jedoch nicht nur Recht geschaffen, er hat zudem noch einen Ausschuss (*das Counter Terrorism Committee = CTC*) gegründet, dessen Zuständigkeiten in der Folgezeit erweitert wurden. So überwacht er gemeinsam mit seinem *Executive Directorate* nicht mehr nur die Implementierung der Resolution durch die Staaten, sondern leistet Beratungsdienste, hilft beim Kapazitätenaufbau, dem Informationsaustausch und hat sich zu einer *allgemeinen* Kontrollinstanz entwickelt, an welche die Mit-

³³ Hinsichtlich weiterer Aspekte trifft der Sicherheitsrat keine rechtsverbindliche Anordnung, sondern fordert nur zu entsprechenden Maßnahmen auf, vgl. Nr. 3 von S/Res/1373 (2001).

³⁴ UN-Treaty Series – Nr. 2178, am 10. April 2002 in Kraft getreten.

gliedstaaten berichten müssen, inwieweit sie verschiedenen Resolutionen des Sicherheitsrates nachkommen.³⁵

In der Resolution 1540 widmet sich der Sicherheitsrat der Verbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen, stellt dabei aber an verschiedenen Stellen eine Verbindung zum Terrorismus her und äußert insbesondere die Sorge, dass Terroristen solches Material in die Hände bekommen könnten. Hauptziel dieser Resolution ist es, zu verhindern, dass ABC-Waffen in die Hände von Terroristen gelangen. Der Sicherheitsrat verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Maßnahmen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Sie haben jede Unterstützung an nichtstaatliche Akteure hinsichtlich der Herstellung und Verbreitung dieser Waffen zu unterlassen; sie müssen entsprechende innerstaatliche Verbotsgesetze schaffen und schließlich wirksame Maßnahmen zur Kontrolle und der Vermeidung der Verbreitung dieser Waffen treffen, die dann im Einzelnen noch benannt werden. Auch hier hat der Sicherheitsrat einen Ausschuss (das 1540-Komitee) zur Überwachung der Implementierung eingesetzt, an den die Mitgliedstaaten berichten müssen und der dann an ihn berichtet.

Wir erleben also einen Sicherheitsrat, der als Gesetzgeber durch seine Resolutionen solche Regelungen verbindlich macht, hinsichtlich derer die Staaten noch gezögert haben, und der über seine Ausschüsse zugleich eine exekutive Überwachung seiner Resolutionen vornimmt. Durch seine Gesetzgebung hat der Sicherheitsrat einen Wandel der Völkerrechtsordnung und des VN-Systems bewirkt. Das Recht ist nicht mehr allein von dem Konsens aller beteiligten Staaten abhängig; sofern diese nicht zustimmen, der Sicherheitsrat aber eine Gefahr für den Weltfrieden erkennt, können wenige Staaten für die gesamte Staatengemeinschaft Recht setzen. Freilich stellt sich die Frage, ob es von Nachteil ist, wenn der Sicherheitsrat Gesetze erlässt. Was spricht dagegen, dass er Recht schafft, wenn die Staaten (zu) zögerlich sind und sich weigern, entsprechende Verträge auszuarbeiten oder zu ratifizieren; wenn er seiner Aufgabe gerecht wird und sich um die Angelegenheiten der Welt kümmert? Ich bin aus folgenden Gründen³⁶ der Auffassung, dass der Sicherheitsrat als Gesetzgeber weder für die Vereinten Nationen noch für das Völkerrecht insgesamt ein Segen ist:

³⁵ Vgl. S/Res/1373 (2001) Nr. 6 f.; S/Res/1624 (2005) Nr. 6.

³⁶ Vertiefend M.L. Fremuth/J. Griebel, On the Security Council as a Legislator: A Blessing or a Curse for the International Community, *Nordic Journal of International Law*, 2007, 339 ff.

bb) Argumente gegen eine Legislativbefugnis des Sicherheitsrates

Die Konzeption der VN-Charta und die Rolle des Sicherheitsrats

Zunächst stellt sich die Frage, ob dem Sicherheitsrat überhaupt die Kompetenz zukommt, legislativ tätig zu werden. Als internationale Organisation sind die Vereinten Nationen ein Rechtssubjekt, das durch die Mitgliedstaaten begründet wurde und zunächst nur über solche Kompetenzen verfügt, die ihm eingeräumt wurden. Bei der Gründung der Vereinten Nationen stand eine Gesetzgebungskompetenz nicht ernsthaft zur Diskussion. Zwar wurde vorgeschlagen, der Generalversammlung eine solche Kompetenz einzuräumen, dieser Vorschlag konnte sich aber nicht durchsetzen. An den Sicherheitsrat dachte damals niemand. Eine Kompetenz muss jedoch nicht ausdrücklich zugewiesen sein. Sie kann auch durch Auslegung ermittelt werden und in Bezug auf die VN-Charta hat sich eine dynamische Auslegungsmethode durchgesetzt, die neuen Entwicklungen gegenüber offensteht. Ich denke aber, dass selbst bei Anerkennung der VN-Charta als *living instrument* eine solche Kompetenz des Sicherheitsrates nicht angenommen werden kann. Dies hängt mit seiner Funktion zusammen.

Damit der Sicherheitsrat verbindliche Zwangsmaßnahmen ergreifen kann, muss er grundsätzlich nach dem „berühmten“ Kapitel VII der VN-Charta handeln. Dies verlangt, dass er entweder einen Bruch oder eine Bedrohung des Friedens oder das Vorliegen einer Angriffshandlung feststellt (Art. 39 VN-Charta). Ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung sind jedenfalls konkrete Geschehnisse. Eine systematische Betrachtung spricht somit dafür, dass auch die Bedrohung des Weltfriedens eine konkrete Bedrohung sein muss, insbesondere da sie in ihrem Ausmaß hinter einem bereits erfolgten Bruch des Friedens zurückbleibt. Der Sicherheitsrat kann daher nicht den Terrorismus allgemein, als abstraktes Phänomen, durch Gesetze bekämpfen, sondern nur einzelne terroristische Handlungen konkret angehen. Sofern die Feststellung nach Art. 39 VN-Charta, die meines Erachtens einen konkreten Fall betreffen muss, getroffen ist, stehen dem Sicherheitsrat als Handlungsoptionen friedliche und militärische Maßnahmen zur Verfügung. Die VN-Charta nennt hier Embargomaßnahmen, den Abbruch diplomatischer Beziehungen und schließlich als *ultima ratio* auch den Einsatz militärischer Gewalt. All die von der Charta genannten Beispiele sind nicht abstrakter Natur, sondern konkrete Maßnahmen. Auch insoweit wäre es kaum nachzuvollziehen, wenn der Sicherheitsrat abstrakte Maßnahmen, wie ein Gesetz, erlassen können sollte, gerade eine solch weitreichende, über den Einzelfall hinausgehende Maßnahme aber nicht von den Beispielen genannt würde.

Hintergrund dieser Bestimmungen ist ein bestimmtes Rollenverständnis des Sicherheitsrates. Er ist der „Weltpolizist“ und soll intervenieren, wenn der Frieden bedroht oder gebrochen ist. Es ist aber nicht die Aufgabe der 15 Mitgliedstaaten im Sicherheits-

rat die Grundordnung der Weltgemeinschaft zu schaffen. Hierfür stehen die Rechtsquelle des Vertrages und – wenn auch ohne rechtsverbindliche Kraft – die Generalversammlung zur Verfügung.³⁷ In der Generalversammlung kommen alle Mitgliedstaaten zusammen, es wird pluralistisch diskutiert und hier ist die Vertretung der Welt gegeben, anders als im Sicherheitsrat, der überwiegend nicht öffentlich tagt und nicht über den Stab zur Ausarbeitung von repräsentativen Gesetzen verfügt. Die Verbindung von nachhaltiger Gesetzgebung und kurzfristiger Reaktion auf eine Krise, wie sie dem Sicherheitsrat obliegt, verträgt sich nicht. Gesetze sollten schon wegen ihrer weitreichenden und erhöhten Bindungskraft nicht „aus der Hüfte geschossen“ werden.

Das Konsens-Prinzip als Ausdruck der souveränen Staatengleichheit

Damit komme ich zu einem weiteren Argument: Der souveränen Gleichheit der Staaten und der Kollision dieses Prinzips mit der Zusammensetzung des Sicherheitsrates.

Der Sicherheitsrat besteht aus fünfzehn Mitgliedern, von denen fünf ständige Mitglieder sind. Ein jedes dieser fünf Mitglieder verfügt über ein Veto-Recht, d.h. entgegen deren Willen kann keine Maßnahme ergriffen werden. Wenn aber neben den *permanent five* eine entsprechende Mehrheit zusammenkommt, verfügt der Sicherheitsrat über eine beachtliche Macht. Immerhin ist die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen grundsätzlich³⁸ nur zulässig, wenn ein Mandat des Sicherheitsrates vorliegt. Auch Embargo-Maßnahmen können Staaten empfindlich treffen. Diese Machtfülle in der Hand insbesondere der ständigen Mitglieder ist nur gerechtfertigt, um besondere Krisen entgegenzuwirken. Man hat in *San Francisco* angenommen, dass die *big five* am besten dem Frieden dienen können und ist nur aus diesem Grunde vom Grundsatz der souveränen Staatengleichheit abgewichen. Der daraus abgeleitete Grundsatz *par in parem non habet imperium* besagt, dass kein Staat Hoheitsgewalt und Autorität über einen anderen Staat hat. Aus ihm folgt auch, dass Recht für einen Staat grundsätzlich nur verbindlich ist, wenn der Staat dem zugestimmt hat (Konsensprinzip). Wenn Recht durch wenige Staaten mit Verbindlichkeit für alle geschaffen und damit Autorität ausgeübt wird, ohne dass eine konkrete Krisensituation vorliegt, handelt es sich folglich um einen Verstoß gegen das Konsensprinzip. Aus der VN-Charta folgt eine solche Befugnis – wie soeben dargelegt – nicht und sollte folglich nicht in die VN-Charta hineingelesen werden. Bereits insofern kann man auch nicht argumentieren, dass ein Staat mit seinem Beitritt zu den Vereinten Nationen seine Zustimmung zur Gesetzgebung des Sicherheitsrates erteilt hat; ganz abgesehen davon, dass eine solche Entwicklung für die Staa-

³⁷ Diese hat bereits erklärt, dass sie „the universal organ having competence“ zur Bestimmung von Maßnahmen gegen den Terrorismus sei, vgl. A/RES/61/40 (2006).

³⁸ Die legitime gewaltsame Selbstverteidigung nach Art.51 VN-Charta sowie die Diskussion um die gewaltsame humanitäre Intervention ohne Mandat des Sicherheitsrats bleiben hier außen vor.

ten nicht vorhersehbar war. Freilich wird man demokratietheoretische Erwägungen nicht eins-zu-eins auf eine internationale Organisation übertragen können; gerade die Gleichheit der Staaten verlangt jedoch, dass diese am Rechtssetzungsprozess beteiligt werden. Eine partizipatorische Rechtssetzung könnte jedoch allenfalls die Generalversammlung³⁹ garantieren.

Fehlende Kontrollmöglichkeiten – institutionelles Gleichgewicht

Weiter sprechen gegen eine Legislativkompetenz des Sicherheitsrates die fehlenden Kontrollmöglichkeiten. Aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten muss Hoheitsgewalt, auch in Form eines Gesetzgebungsaktes, zumindest in gewissem Maße durch unabhängige Organe kontrolliert werden können. Ob der Sicherheitsrat und seine Resolutionen kontrolliert werden können, ist aber weitgehend unklar.⁴⁰ Zwar wird eine Rechtmäßigkeitskontrolle vereinzelt vorgenommen,⁴¹ gerade der Internationale Gerichtshof, das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, dürfte hinsichtlich der Überprüfung sehr zurückhaltend sein, insbesondere wegen des weiten Ermessens des Sicherheitsrates. Hinzukommt, dass ein Rechtsbehelf unmittelbar gegen Resolutionen nicht besteht. Gerade das Beispiel der Europäischen Gemeinschaften verdeutlicht jedoch: je mehr Staatsfunktionen eine Organisation übernimmt, desto stärker muss sie die Bindungen beachten, denen auch die Staaten unterstehen. Dazu zählt eben auch die Rechtskontrolle.

Aber es ist nicht allein das Verhältnis zum Gerichtshof, das gegen eine Gesetzgebung des Sicherheitsrates spricht. Eine Gesetzgebungszuständigkeit würde nicht nur die Staaten, sondern auch die Generalversammlung marginalisieren. Sie hat eine grundsätzliche Allzuständigkeit (Art. 10 VN-Charta), darf aber keine Empfehlung abgeben, wenn der Sicherheitsrat mit einer Sache befasst ist (Art. 12 VN-Charta). Dabei spielt die Generalversammlung wegen ihrer Beteiligung bei der Ausarbeitung internationaler Verträge eine durchaus bedeutsame Rolle im Rahmen der Rechtschöpfung. Dies hat den Vorteil, dass die Staaten in der Generalversammlung Einfluss auf die Rechtsakte nehmen können und die Wahrscheinlichkeit, dass sie diese ratifizieren, größer ist. Wenn nun der

³⁹ Von der Generalversammlung als dem demokratischen und repräsentativsten Organ spricht jedoch der Rat der Präsidenten der Generalversammlung, vgl. *communiqué* vom 18. November 2004, Pressemitteilung GA/10301.

⁴⁰ Zur Rechtskontrolle des VN-Sicherheitsrates vgl. M. Payandeh, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2006, S. 41 ff.

⁴¹ So hat die *appeal-chamber* des International Criminal Tribunal for Yugoslavia in seinem Urteil „Prosecutor v. Dusko Tadic“ vom 2. Oktober 1995 die Befugnis des Sicherheitsrates zur Errichtung des *ad hoc*-Tribunals im Rahmen der Prüfung der eigenen Zuständigkeit geprüft und ist zu dem – nicht überraschenden – Ergebnis gekommen, dass diese bestehe, Rdnrn. 9 ff., abrufbar unter <http://www.un.org/icty/tadic/appeal/decision-e/51002.htm> (Oktober 2008).

Sicherheitsrat Rechtsakte einfach erlässt, umgeht er diese wichtige Funktion der Generalversammlung. Dadurch fehlt es an dem pluralistischen Meinungsbildungsprozess, wie er Gesetzgebungsakten vorausgehen sollte. Zugleich wird die Generalversammlung geschwächt, denn diese soll zuständig sein, sofern nicht der Sicherheitsrat in einer Krisensituation befasst ist. Wenn aber der Sicherheitsrat für allgemeine Probleme Gesetze erlassen kann, stellt sich die Frage, warum denn die Generalversammlung den schwierigeren Weg, nämlich einen Vertrag auszuarbeiten und die Staaten von der Unterzeichnung und Ratifikation zu überzeugen, überhaupt beschreiten soll.

cc) Fazit

Meine Damen und Herren, der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber ist ein Novum für das Völkerrecht und die Vereinten Nationen. Es stellt das, was bislang galt, nämlich die grundsätzlich unverzichtbare Billigung des Völkerrechts durch die Staaten und damit deren Dominanz, in Frage. Aus den genannten Gründen halte ich diese Ausdehnung seiner Kompetenzen für zweifelhaft. Sicherlich wünschen sich viele von uns eine starke zentrale Instanz, die sich der Probleme in der Welt annimmt. Allein, dies wird der Sicherheitsrat nicht leisten können und selbst die Bekämpfung des Terrorismus rechtfertigt keine Überschreitung der Kompetenzen, welche die VN-Charta dem Sicherheitsrat zuspricht. Ich würde es begrüßen, wenn er sich auf seine Kernaufgabe konzentrieren könnte, die Bewältigung von Krisen zur Wahrung des Weltfriedens. Davon gibt es freilich genug. Effektiv kann der Sicherheitsrat dabei kaum sein, solange es fünf Veto-Mächte gibt und die Welt geographisch und politisch unzureichend repräsentiert ist. Die seit Jahren diskutierte und verlangte Reform der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrates⁴² wäre der erste Schritt, der getan werden müsste, bevor man über neue Kompetenzen nachdenkt. Auch wenn der Sicherheitsrat sich in jüngerer Vergangenheit nicht erneut gesetzgeberisch betätigt hat, ist der Behauptung, er könne umfassend legislativ tätig werden,⁴³ jedenfalls zu widersprechen.

Widmen wir uns nun den Individualsanktionen als zweitem Weg des Sicherheitsrates zur Bekämpfung des Terrorismus:

⁴² Vgl. etwa die Beiträge in V. Weyel (Hrsg.), *The Quest for Regional Representation, Reforming the United Nations Security Council*, critical currents no. 4, 2008 und Y.Z. Blum, *Proposals for UN Security Council Reform*, *American Journal of International Law*, 2005, S. 632 ff.; V. Rittberger/H. Baumgärtner, *Die Reform des Weltsicherheitsrats – Stand und Perspektiven in J. Varwick/A. Zimmermann, Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven*, 2006, S. 47 ff.

⁴³ So wohl bereits C. Tomuschat, *Die internationale Gemeinschaft*, *Archiv des Völkerrechts*, 1995, S. 12.

b) Der Einzelne im Visier des Sicherheitsrates

aa) Individualsanktionen (*smart sanctions*) in der Praxis des Sicherheitsrates

Trotz seiner Ausflüge in die Gesetzgebung bleibt der Sicherheitsrat auch in der Praxis ein im Wesentlichen exekutives Organ. In dieser Rolle wendet er sich aber nicht nur an Staaten, sondern zunehmend auch an Private, d.h. individuelle natürliche Personen, Unternehmen und Vereine.

Er ist nach allgemeiner Auffassung dazu befugt, zur Wahrung des Weltfriedens nach Kapitel VII VN-Charta sogenannte *smart sanctions* zu verhängen, die mit „intelligenten Sanktionen“ ins Deutsche übersetzt werden können. Intelligent sind diese Sanktionen, weil sie zielgerichtet sind. Maßnahmen gegen Staaten oder gegen *de facto*-Regime folgten oft dem „Gießkannenprinzip“. Insbesondere Wirtschaftssanktionen treffen meist das Volk besonders hart, wohingegen die herrschenden Eliten, die man erreichen möchte, Schlupflöcher finden. Auch Versuche, dies abzuschwächen – wie das *oil for food*-Programm,⁴⁴ das dem Irak erlaubte, Öl gegen Lebensmittel, Medizin und sonstige humanitäre Güter zu verkaufen – können die negativen Auswirkungen von Embargomaßnahmen nur bedingt einschränken. Sie bieten zudem einen Anreiz zu Umgehung und Korruption. Die *smart sanctions* sollen demgegenüber gerechtere Sanktionen sein, weil sie gegen konkrete Menschen, Unternehmen und Vereine gerichtet sind, denen eine (Mit-)Verantwortung für die Gefährdung des Weltfriedens vorgeworfen wird.

Smart oder *individual sanctions* sind dabei multilaterale, negative und präventive Sanktionen, d.h. es sind Maßnahmen, die nicht einzelstaatlich, sondern durch eine internationale Organisation verhängt werden, die abschreckend und nicht belohnend wirken und die nicht bestrafen,⁴⁵ sondern (weiteres) Unheil verhindern sollen.

Sie sind von solchen Maßnahmen zu unterscheiden, die zwar Einzelne mittelbar nachteilig betreffen, diese aber nicht unmittelbar ansprechen.⁴⁶ Auch echte *smart sanctions* sind keine neue Erfindung des Sicherheitsrates,⁴⁷ im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus haben sie jedoch eine besondere Bedeutung erlangt. Dabei spielt eine Rolle, dass der internationale Terrorismus sich zwar gegen Staaten richtet und von einzelnen Staaten durchaus gefördert wird, er aber zunehmend von privaten Personen oder deren

⁴⁴ S/Res/986 (1995).

⁴⁵ Darauf weist auch der Sicherheitsrat in S/Res/1822 (2008) hin.

⁴⁶ Ich denke hier etwa an die S/Res/757 (1992), die in Nr. 8 lit. b die Staaten verpflichtet hat, Sportler als Repräsentanten Jugoslawiens von Sportveranstaltungen auszuschließen. Dies war wegen der Olympischen Spiele für die Betroffenen besonders misslich (wobei das IOC einige Sportler als unabhängige Teilnehmer zuließ).

⁴⁷ Vgl. C. Schaller, Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, Vereinte Nationen, 2005, S. 132 ff.

Netzwerken ausgeht, die nicht den Staaten zugerechnet werden können und grundsätzlich unabhängig von ihnen agieren. Man denke hier an die gefürchteten „Schläfer“, die als gewöhnliche Bürger in einem Land leben und auf Anruf zum Terroristen werden. In Deutschland erinnern wir uns an die Kofferbomber von Köln aus dem Jahre 2006 und die im September 2007 festgenommene „Sauerland-Zelle“. Deren Mitglieder werden beschuldigt, Teil der ausländischen terroristischen Vereinigung „Islamische Jihad Union“ zu sein. Der Verfassungsschutzbericht aus dem Jahre 2007 erklärt eindeutig, dass Deutschland nicht nur ein Rückzugsraum, sondern auch eine Operationsbasis von islamistischen Terroristen ist.⁴⁸ Dennoch würden Sanktionen gegen Deutschland, das ja selbst ein großes Interesse an der Auffindung der Terroristen hat, nichts bringen.

Daher sind Sanktionen, die von den Staaten und ihren Hoheitsgebieten gelöst werden und sich nun direkt gegen die nichtstaatlichen Akteure, einschließlich der Hintermänner, richten, grundsätzlich sinnvoll.

Im Bereich des Terrorismus handelt es sich um die Resolutionen, die das *Taliban-/Al Qaida*-Sanktionsregime darstellen,⁴⁹ welches durch die S/Res/1267 (1999) begründet wurde. Der Sicherheitsrat verurteilt darin, dass das afghanische Staatsgebiet, insbesondere soweit es die *Taliban* kontrollieren, genutzt wird, um Terroristen Unterschlupf und Trainingsmöglichkeiten zu bieten und die Planung von terroristischen Akten zu ermöglichen. Er bedauert im Folgenden, dass die *Taliban* dem gesuchten *Osama bin Laden* und seinen Mitstreitern sicheren Unterschlupf gewährten. Weiter verlangt er von den *Taliban*, dass sie die Nutzung Afghanistans für terroristische Aktivitäten unterbinden und dass sie *Osama bin Laden* ausliefern. Um die Auslieferung zu erzwingen, sollen die Mitgliedstaaten ein Flugembargo gegen Maschinen, die den *Taliban* zugerechnet werden konnten, verhängen⁵⁰ und deren finanzielle Mittel einfrieren.⁵¹ Zur Sicherstellung dieses Ziels hat der Sicherheitsrat einen Sanktions-Ausschuss (1267-Komitee) eingesetzt, der die Umsetzung der Resolution überwachen, weitere Maßnahme empfehlen, die betroffenen Flugzeuge und Finanzmittel bestimmen sowie über Ausnahmen der Sanktionsmaßnahmen aus humanitären Gründen entscheiden soll. Dem Komitee obliegt es, eine laufend aktualisierte Liste zu führen, die Mitglieder und Verbündete⁵² der *Taliban* und von *Al Qaida* als Adressaten der Sanktionen benennt. Seit der letzten Aktualisierung von September 2008 umfasst die Liste 68 Seiten und führt einige Hundert Personen (ca. 500) auf.

⁴⁸ Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungsschutzbericht 2007, S. 182 ff.

⁴⁹ Vgl. ferner S/Res/1333 (2000); S/Res/1390 (2002); S/Res/1735 (2006).

⁵⁰ Diese Maßnahme wurde aufgehoben und durch einen individuellen Reisebann ersetzt, S/Res/1390 (2002) Nrn. 1, 2 lit. 2.

⁵¹ Im Januar 2006 hatten die Staaten 93,4 Millionen Dollar eingefroren, vgl. den Bericht des Generalsekretärs, /60/825 vom 27. April 2006, S. 25.

⁵² Konkretisiert durch S/Res/1617 (2005) Nr. 2; S/Res/1822 (2008) Nr. 2.

Nach einigen Modifizierungen haben sich drei Sanktionskategorien herausgebildet:⁵³

1. *Finanzembargo*: Die Staaten werden verpflichtet, Gelder, Vermögenswerte und sonstige ökonomische Ressourcen einzufrieren und haben auch jeden indirekten Zugang zu verhindern. Dahinter steht das Ziel, den Terroristen die finanziellen Mittel für ihre Taten abzuschneiden.
2. Dazu gesellt sich als zweite Maßnahme ein *Reisebann*, den die Mitgliedstaaten gegenüber den betroffenen Personen oder diesen zugerechneten Beförderungsmitteln zu erlassen haben, um die Terroristen zu isolieren. Ausnahmen bestehen für eigene Staatsangehörige, für den Fall eines rechtlichen Verfahrens des Betroffenen sowie bei einer Einzelfallentscheidung des Sanktionsausschusses.⁵⁴
3. Schließlich werden die Staaten noch verpflichtet, zu verhindern, dass die Terroristen an Waffen, gefährliches Material und eine entsprechende Ausrüstung gelangen (*Waffenembargo*). Die Terroristen sollen dadurch der Mittel ihrer Taten beraubt werden und insbesondere hochgefährliche Materialien, wie atomare, biologische oder chemische Stoffe, nicht in ihre Hände gelangen.

Von der Sanktionskategorie ist die Umsetzung zu unterscheiden: Wenn ich sage, dass der Sicherheitsrat Einzelne adressiert, heißt das nicht, dass seine Resolutionen selbst die entsprechenden innerstaatlichen Maßnahmen vornehmen können. Hier bleibt es bei der Verantwortung der Staaten, welche Maßnahmen ergreifen müssen, die den Einzelnen dann unmittelbar betreffen. Ein Handlungsspielraum verbleibt ihnen dabei jedoch nicht. Vielmehr sind sie nach Art. 25 VN-Charta verpflichtet, die Resolutionen durchzuführen. Insofern und weil ein Unterorgan des Sicherheitsrates über die Aufnahme von Personen in die Liste sowie deren Streichung entscheidet, bleibt es bei der Urhebererschaft des Sicherheitsrates und der Zurechnung der Sanktionen über ihn an die Vereinten Nationen.

bb) Probleme der „smart sanctions“

Zunächst scheinen die *smart sanctions* tatsächlich eine geeignete Maßnahme zu sein, um den Terrorismus an seinen Wurzeln zu bekämpfen. Dass hinsichtlich der *smart sanctions* vorgebracht wird, die Vereinten Nationen beraubten sich damit ihrer Glaubwürdigkeit im Bereich der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, lässt jedoch

⁵³ S/Res/1267 (1999) Nr. 4; S/Res/1390 (2002) Nr. 2; S/Res/1735 (2006), Nr. 1; S/Res/1822 (2008) Nr. 1.

⁵⁴ S/Res/1735 (2006) Nr. 1 lit. b.

aufhorchen und widerspricht der beinahe formelhaften Beschwörung der Organe der Vereinten Nationen,⁵⁵ insbesondere des Sicherheitsrates,⁵⁶ dass der Kampf gegen den Terrorismus nicht gegen die Menschenrechte verstoßen dürfe.

Bereits die Umsetzung der Resolution 1373, des „Anti-Terror-Gesetzes“, hat Kritik von Menschenrechtsgruppen hervorgerufen. Staaten hätten sie genutzt, um unter der Flagge des Anti-Terror-Kampfes Menschenrechte zu beschränken, lautet der Vorwurf.⁵⁷ Tatsächlich hat beispielsweise Kuba dem Counter Terrorism Committee (CTC) eine große Zahl an Maßnahmen zur Umsetzung berichtet. Sie ahnen, dass diese wohl auch Regimekritiker getroffen haben, die keine Terroristen waren. Mit Großbritannien hat selbst ein europäischer Rechtsstaat vorgebracht, zur Umsetzung der Resolution 1373 von den bestehenden Menschenrechtsverträgen abweichen zu können.⁵⁸ In diesen Fällen lässt sich allerdings anführen, dass es die Staaten sind, die Menschenrechte verletzen, nicht aber der Sicherheitsrat und damit die Vereinten Nationen selbst.

Anders ist dies bei den *smart sanctions*, die – wie bereits dargelegt – dem Sicherheitsrat selbst zuzurechnen sind: Er bestimmt die Maßnahmen und ihm sind die für die Staaten verbindlichen Entscheidungen des Ausschusses über die Aufnahme von Personen auf die Liste zuzurechnen. Auch diesbezüglich stellt sich die Frage, ob Menschenrechte verletzt sein können.

Dabei ist zunächst an das *Eigentum* zu denken. Ein Menschenrecht, das etwa in Art. 17 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) anerkannt, wenngleich es auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (VN-Zivilpakt) nicht enthalten ist. Da aber viele regionale Menschenrechtserklärungen, in Europa insbesondere Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK), ein Recht auf Privateigentum vorsehen, wird man von einem völkerrechtlich gesicherten Minimalstandard ausgehen können: Dieser schützt u.a. die Verfügungsgewalt über ein privates

⁵⁵ Vgl. etwa die Rdnn. 110 ff. des Berichts des Generalsekretärs *Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*, A/60/825 vom 27. April 2006. Noch die Menschenrechtskommission hat 2005 einen *special rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* bestellt, dessen Mandat durch den Menschenrechtsrat dann verlängert und erweitert wurde (A/HRC/6/L.43 vom 12. Dezember 2007). Der Sonderberichterstatter, *Martin Scheinin*, hat am 6. August 2008 seinen Bericht vorgelegt (A/63/223). Weitere Informationen sind unter <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/srchr.htm> (Stand Oktober 2008) verfügbar.

⁵⁶ Vgl. etwa S/Res/1624 (2005).

⁵⁷ Näher dazu C. Olivier, *Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council Resolutions Impact on States' Obligations Under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373)*, *Nordic Journal of International Law*, 2004, S. 399 ff.

⁵⁸ So T. Schilling, *Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats – Möglichkeiten und Grenzen*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, S. 356 f.

Recht mit Vermögenswert.⁵⁹ Das Einfrieren finanzieller Mittel führt nun dazu, dass die Möglichkeit, über das Vermögen frei zu verfügen, massiv und zunächst zeitlich unbegrenzt eingeschränkt wird. Insofern wird in das Eigentum der Betroffenen eingegriffen. Die Reisebeschränkungen hingegen betreffen die *Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit* der Betroffenen. Zwar gibt es keinen Anspruch auf Einreise, wohl aber durch einige völkerrechtliche Verträge einen Anspruch auf Ausreise (vgl. Art. 2 ZP 4 EMRK). Auch der *Schutz der Familienlebens* kann insoweit eingeschränkt sein (Art. 8 EMRK), als Familien mitunter getrennt bleiben und der Anspruch auf ein Zusammenleben der Familien nicht erfüllt werden kann. Durch die Veröffentlichung des Namens und von Informationen zur Person sowie die Bezichtigung, ein Terrorist zu sein oder ihnen nahestehen, könnte zudem das Recht auf *Schutz der persönlichen Daten* betroffen sein. Dies ist zwar in Deutschland und der EU verankert (Art. 2 I; Art 1 I Grundgesetz und Art. 8 der noch nicht verbindlichen, aber immerhin bestätigenden⁶⁰ EU-Grundrechtecharta), hat international aber keinen entsprechenden Stand, so dass hier gewisse Vorsicht geboten ist. Zumindest aber wird man aus dem Schutz des Privatlebens, wie er in Art. 12 AEMR und Art. 17 Abs. 1 VN-Zivilpakt verankert ist, einen gewissen Schutz persönlicher Daten herleiten können.

Selbst wenn damit ein Eingriff in Menschenrechte vorliegt, ist ebenso einleuchtend, dass ein solcher Eingriff grundsätzlich möglich sein muss und keines dieser Rechte absolut geschützt ist. Dies ist im nationalen Recht nicht anders: Wenn Sie eine Straftat begangen haben und inhaftiert werden, sind Sie auch der Freiheit beraubt. Als Eigentümer eines Hausgrundstücks müssen Sie ebenfalls akzeptieren, dass die Feuerwehr ihr Grundstück betritt und das Haus abbricht, wenn es brennt und Menschen gerettet werden müssen. Das Völkerrecht und die Menschenrechte verlangen dabei, stark vereinfacht formuliert, dass die Beschränkung auf einer hinreichend bestimmten und bekannten Grundlage erfolgt, sie ein legitimes Ziel verfolgt, die betroffenen Menschenrechte nicht in Gänze aufhebt und die Beschränkung ihrerseits verhältnismäßig ist.⁶¹

Kernelement und Maßstab sind hinsichtlich der Sanktionen die Frage des legitimen Ziels und der Verhältnismäßigkeit. Sicherlich stellt auch die Bekämpfung des Terrorismus als eine der aktuell größten globalen Gefahren ein *legitimes Ziel* dar, das die Beschränkung von Menschenrechten rechtfertigen kann. Eine Beschränkung darf aber grundsätzlich *keine gänzliche Aufhebung* sein, so dass man hinsichtlich der zunächst unbegrenzten

⁵⁹ Vgl. insbesondere EGMR, Urteil vom 20. November 1995, Pressos u.a. ./ Belgien, Rdnr. 31; Urteil vom 26. Juni 1986, van Marle u.a. ./ Niederlande, Rdnr. 41; Urteil vom 5. Januar 2000, Beyeler ./ Italien, Rdnr. 100.

⁶⁰ M.L. Fremuth, Anmerkung zum Urteil des EuGH (Familienzusammenführung), Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2006, S. 571.

⁶¹ Zur Prüfung einer Menschenrechtsverletzung vgl. T. Schilling, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2004, S. 21 ff.; zur Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei Sanktionen: N. Birkhäuser, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, 2007, S. 226 ff.

Dauer der Maßnahmen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit bekommen kann.⁶² Auch dürfen keine Maßnahmen ergriffen werden, die nicht *geeignet* sind, die Gefahren überhaupt zu bekämpfen. Hier gibt es Stimmen, die bezweifeln, dass die Maßnahmen, insbesondere Finanzsanktionen,⁶³ geeignet seien, weil der Terrorismus immer seine Wege fände und ja auch nicht abgenommen habe. Dies überzeugt sicherlich nicht, denn dass die Maßnahmen terroristische Akte zumindest erschweren, ist kaum zu bestreiten und zudem ausreichend. Zudem kann die Frage, welche Akte bereits verhindert wurden, nicht sicher bestimmt werden. Die Maßnahmen müssen zudem auch im Übrigen verhältnismäßig sein; vereinfacht gesagt, sie dürfen nicht über das Ziel hinausschießen und müssen eine Balance zwischen dem Ziel und der belastenden Wirkung wahren. Sofern von manchen bei einer unrechtmäßigen Aufnahme in die Liste eine Entschädigung verlangt wird,⁶⁴ kann dies nicht recht überzeugen. Zum einen ist nicht dargelegt, warum das Einfrieren der Konten zu einer, zumindest faktischen Entziehung des Eigentums (als Enteignung) führen soll, zum anderen ist eine Pflicht zur Entschädigung bei der Enteignung, mit Ausnahme der Enteignung von Ausländern,⁶⁵ als Ausfluss des Eigentumsrechts im Völkerrecht nicht umfänglich anerkannt. Offensichtlich ist aber auch, dass das Einfrieren des Vermögens massive Folgen für den Betroffenen haben kann. Man denke an die Notwendigkeit, Lebensmittel, Heizstoffe oder Medikamente zu erwerben. In Anerkennung dessen hat der Sicherheitsrat Ausnahmen aus humanitären Gründen (zur Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit) zugelassen⁶⁶ und differenziert ausgestaltet⁶⁷: Zunächst erkennt er *Ausnahmen für Grundaussgaben* wie Lebensmittel, Miete, Medizin und Rechtsberatung an. Diesbezüglich muss der Staat die Absicht, eine Ausnahme zuzulassen, anzeigen und sofern keine Negativentscheidung vom Ausschuss ergeht, ist die Ausnahme erlaubt und die Gelder sind frei. Daneben kommen *Ausnahmen für außerordentliche Ausgaben* in Betracht. Diese muss der Staat benennen und anzeigen. Nur wenn der Ausschuss dem positiv zustimmt, sind die Gelder in diesem Falle frei. In wenigen sonstigen Fällen, etwa für die Erfüllung von Verträgen, die vor der Aufnahme des Kontoinhabers in die Terrorliste abgeschlossen wurde, können die Staaten allein über die Freigabe der Gelder entscheiden.

⁶² Immerhin verlangt der Sicherheitsrat nun eine regelmäßige Überprüfung, ob der Verbleib von Personen in der Liste noch gerechtfertigt ist, vgl. S/Res/1822 (2008) Nr. 25 f.

⁶³ N. Birkhäuser, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, 2007, S. 228.

⁶⁴ S. Albin, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, Zeitschrift für Rechtspolitik, 2004, S. 72; N. Birkhäuser, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, 2007, S. 300.

⁶⁵ R. Dolzer in: Bothe/Dolzer/Hailbronner/Klein (Hrsg.), Völkerrecht, 2004, S. 519.

⁶⁶ So bereits in S/Res/1267 (1999) Nr. 4; lit. b jedoch aufgehoben und ersetzt durch S/Res/1452 (2002).

⁶⁷ Dazu S/Res/1452 (2002) Nr. 1, 2; S/Res/1735 (2006) Nr. 15 ff., die durch Nr. 9 der *guidelines* des 1267-Ausschusses umgesetzt werden, unter http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf abrufbar (Stand: Oktober 2008).

Man könnte erwägen, ob nicht auch hinsichtlich der Reisebeschränkungen weitere Ausnahmen benannt werden sollten. Der Sicherheitsrat hat hier explizit auf religiöse Pflichten, etwa die *Hadsch*, abgestellt. Man wird Ausnahmen wohl auch zulassen müssen, wenn eine Person etwa zur Geburt des eigenen Kindes, zur Beerdigung naher Angehöriger oder zu medizinischer Betreuung reisen muss.

Durch diese Ausnahmen werden die Eingriffe in die genannten Menschenrechte abgemildert, so dass man letztlich wohl von einer zulässigen, weil auch verhältnismäßigen Beschränkung ausgehen kann.

Anders fällt die Bewertung allerdings hinsichtlich des *Anspruchs auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz* und auf *rechtliches Gehör* als prozessualen Menschenrechten aus. Es handelt sich um wesentliche Menschenrechte, die Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips sind⁶⁸ und grundsätzlich auch hinsichtlich der Aufnahme in die „Terroristen-Liste“ gelten müssen. Zwar handelt es sich dabei um eine präventive Maßnahme eines nicht staatlichen Kollegialorgans, so dass auf eine Reihe von vertraglichen Garantien nicht abgestellt werden kann.⁶⁹ Dennoch ist die Forderung nach rechtlichem Gehör und effektivem Rechtsschutz nur angemessen. Zum einen sind mit der Aufnahme gravierende Folgen verbunden, die von ihrer Eingriffsintensität einer strafrechtlichen Sanktion nahekommen oder eine solche gar übertreffen können, zum anderen sieht sich der Einzelne auch in diesem präventiven Bereich der Ausübung von Hoheitsgewalt ausgesetzt, die durch den Sicherheitsrat und seinem Ausschuss gelenkt wird. Verbesserungen aus jüngerer Vergangenheit verdeutlichen, dass auch der Sicherheitsrat das Problem erkannt hat:

Sie betreffen zunächst das sogenannte *listing*, also die Aufnahme einer Person in die Liste. Dies erfolgte zunächst auf bloßen Zuruf an den Ausschuss durch einen Staat, der vorgab, über entsprechende geheimdienstliche oder polizeiliche Informationen zu verfügen. Dass dabei auch unliebsame Personen ruhig gestellt werden können, liegt auf der Hand. Zwar können die anderen Staaten innerhalb von 48 Stunden widersprechen, dies ist aber schon aus zeitlichen Gründen unwahrscheinlich. Man kann also ohne weiteres auf eine Liste geraten. Früher erfolgte dies zudem ohne jeden Hinweis an den Betroffenen!

⁶⁸ Dazu Martin Scheinin, Bericht des Sonderberichterstatters *on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/63/223 vom 6. August 2008, Nrn. 7 ff., hier jedoch zu innerstaatlichen Verfahren.

⁶⁹ Vgl. etwa Art. 8 AEMR als innerstaatlicher Anspruch sowie Art. 6 EMRK und Art. 14 IPbürgR für strafrechtliche Anklagen und zivilrechtliche Ansprüche.

Der Sicherheitsrat hat durch jüngere Resolutionen das Verfahren verbessert.⁷⁰ Zunächst hat er den Mitgliedstaaten eine Begründungspflicht auferlegt. Sie sollen so umfangreich wie möglich darlegen, warum jemand terrorverdächtig ist, woher die Information stammt und belastendes Material beifügen (*statement of case*). Auch die Verbindung zu bereits gelisteten Personen soll dargelegt werden. Zudem werden die Staaten aufgefordert, zu bestimmen, ob und welche Informationen veröffentlicht und an den Betroffenen weitergegeben werden können, um dessen Informationsdefizit zu begegnen. Dazu soll der Ausschuss einen Kurzbericht verfassen und zugänglich machen, der die Gründe der Aufnahme in die Liste mitteilt.⁷¹ Ein Formblatt für Listenvorschläge soll für weitere Klarheit und Konsistenz sorgen.⁷² Das Sekretariat soll der Ständigen Vertretung des Sitz- oder Heimatstaates der betroffenen Person deren Aufnahme in die Liste anzeigen.⁷³ Dieser Staat soll dann den Gelisteten u. a. über die Eintragung und die Möglichkeit eines Antrags bei der Koordinierungsstelle auf Streichung von der Liste informieren und dabei die öffentlichen Informationen beifügen.⁷⁴

An die Information des Betroffenen schließt sich nämlich die neu geschaffene Möglichkeit der Gelisteten an, sich unmittelbar an eine Koordinierungsstelle, geschaffen vom Generalsekretär innerhalb des Sekretariats, zu richten und die Streichung von der Liste zu beantragen.⁷⁵ Wir erkennen hier eine Verbesserung im Bereich des sogenannten *de-listing*, die eine Form der „Initiativ-Emanzipation“ von den Staaten darstellt. Früher hatten Betroffene nur die Möglichkeit, bei ihrem Heimatstaat vorstellig zu werden, damit dieser auf diplomatischem Wege versuchte, eine Streichung von der Liste zu erwirken. Gerade in Fällen, in denen der Heimatstaat die Aufnahme bewirkt und womöglich weitergehende Interessen verfolgt hatte, war es offensichtlich, dass ein entsprechender Versuch scheitern musste. Nunmehr kann (die Möglichkeit, „seinen“ Staat um Hilfe zu bitten, besteht fort) der Einzelne unabhängig von den Staaten eine Streichung beantragen. Doch ungeachtet dieser Verbesserung der Situation des Einzelnen erreicht diese Form der Individualbeschwerde noch nicht die Anforderungen, die an effektivem Rechtsschutz zu stellen sind.⁷⁶ Zum einen fehlen klare Kriterien, wann eine Streichung zu erfolgen hat und welcher Verdacht einer Verbindung zu *Al Qaida* erforderlich ist, so dass Rechtsunsicherheit und willkürliche Entscheidungen drohen. Zum anderen ist

⁷⁰ S/Res/1526 (2004) Nr. ; S/Res/1735 (2006) Nrn. 5 ff.; S/Res/1822 (2008) Nrn. 12 ff; umgesetzt durch die *guidelines* (vgl. Fußn. 62) des Ausschusses.

⁷¹ S/Res/1822 (2008) Nr. 13.

⁷² Annex I zu S/Res/1735 (2006).

⁷³ S/Res/1735 (2006) Nr. 10; S/Res/1822 (2008) Nr. 15.

⁷⁴ S/Res/1822 (2008) Nr. 17.

⁷⁵ Vgl. im Einzelnen den Annex zur S/Res/1730 (2006); daneben soll der Ausschuss eine regelmäßige Überprüfung aller Namen auf der Liste unternehmen, vgl. S/Res/1822 (2008) Nr. 25 f.

⁷⁶ Vgl. M.L. Fremuth, *Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats – Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen*, Vereinte Nationen, 2009, S. 111 ff.

problematisch, dass der Betroffene seinen Antrag auf Streichung rechtfertigen muss und nicht der anzeigende Staat oder der Ausschuss die Aufnahme oder den Verbleib in der Liste begründen müssen; ein erneuter Antrag ist zudem nur bei zusätzlichen Informationen zulässig.⁷⁷ Sicherlich kann nicht ohne weiteres die Unschuldsvermutung, die für strafrechtliche Verfahren gilt, angeführt werden.⁷⁸ Dem Einzelnen wird es aber schon deshalb nicht leicht fallen, zu begründen, warum er zu Unrecht auf der Liste steht, weil der anzeigende Staat Herr über die Informationen ist und deren Veröffentlichung nicht gestatten muss. Ohne die Grundlage des Terror-Verdachtes zu kennen, bleibt die Argumentation schwierig.

Das Verfahren des *de-listing* nach einem Antrag des Betroffenen ist außerdem in keiner Weise einem gerichtlichen Verfahren vergleichbar, denn eine unabhängige Entscheidung ist nicht garantiert. Die Koordinierungsstelle leitet den Antrag auf Streichung zunächst dem Staat, der die Listenaufnahme beantragt hat, und dem Wohnsitz- oder Heimatstaat zur Unterrichtung und gegebenenfalls Stellungnahme zu. Später wird dann – je nach Reaktion der genannten Staaten in unterschiedlicher Weise – der Sanktionsausschuss selbst mit der Frage befasst. Vereinfachend lässt sich sagen, dass die Streichung nur auf Empfehlung eines Staates auf die Tagesordnung des darüber abschließend entscheidenden Ausschusses gelangt. Empfiehlt während des gesamten Verfahrens kein Staat die Listenstreichung, gilt sie als abgelehnt. Die Ablehnung bedarf demnach keiner Rechtfertigung, ja nicht einmal des Nachweises der Befassung mit dem Antrag.

Eine staatsunabhängige Entscheidung über den Verbleib auf der Liste findet nicht statt und ein echtes Recht auf Streichung wird den Betroffenen nicht gewährt. Weiterhin herrscht die Politik, nicht das Recht. Ein, grundsätzlich auch vom Sicherheitsrat anerkanntes,⁷⁹ gerichtsförmiges faires und klares Verfahren sieht sicherlich anders aus.⁸⁰ Auch eine Klagemöglichkeit vor einem unabhängigen internationalen Gericht im Rahmen des VN-Systems mit eindeutigen Kriterien im Rahmen eines fairen Verfahrens besteht nicht. Dem Einzelnen fehlt vor dem Internationalen Gerichtshof schon ein entsprechender *locus standi*. Eine wirklich unabhängige Stelle ließe sich sicherlich einrichten, ja auch die Koordinierungsstelle könnte dahingehend fortentwickelt werden,⁸¹ dies ist aber nicht erfolgt und wohl auch nicht in Planung.

⁷⁷ Vgl. Nr. 8 lit. a und d der *guidelines* (Fußn. 68).

⁷⁸ So nun auch EuG, verb. Rs. T-37/07 u. T-323/07 (El Moarbit), Pressemitteilung Nr. 67/09 vom 02.09.2009.

⁷⁹ Vgl. die Vorbemerkungen in S/Res/1822 (2008) und Nr. 28.

⁸⁰ Sonderberichterstatter *Martin Scheinin* zieht daraus den Schluss, dass Zugang zu nationalen Gerichten und eine volle Kontrolle der Umsetzungsmaßnahmen bestehen müssen, A/63/223 (2008), Nrn. 16, 45 lit. a.

⁸¹ Zu dieser Forderung auch *M.L. Fremuth*, *Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats – Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen*, Vereinte Nationen, 2009, S. 116.

Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit, vor nationalen Gerichten gegen die Umsetzungsmaßnahmen der jeweiligen Staaten zu klagen.⁸² Wegen der Bindungswirkung der Sicherheitsratsresolutionen und deren hochpolitischer Bedeutung, dürften nationale Gerichte eher zurückhaltend judizieren; jedenfalls die Aufhebung einer mitunter für rechtswidrig erachteten Resolution selbst bleibt ihnen verwehrt. Zurückhaltung übte auch das Europäische Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaft. Wenn Sie mir den Exkurs erlauben, hier haben sich durch ein kürzlich gesprochenes Urteil des Europäischen Gerichtshofes in zweiter Instanz wesentliche Neuerungen ergeben, die das Verhältnis der Völkerrechtsordnung und der Rechtsordnungen der Europäischen Union und Europäischen Gemeinschaft vor eine Herausforderung stellen.⁸³ Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen der Union und der Gemeinschaft getroffen.⁸⁴ Das vorinstanzliche Europäische Gericht erster Instanz war noch der Auffassung, dass eine Kontrolle dieser Umsetzungsrechtsakte nicht möglich sei, sofern sie auf zwingenden Vorgaben des Sicherheitsrates basierten. Der Vorrang des VN-Rechts verhindere eine Rechtmäßigkeitskontrolle mit Ausnahme des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*).

Der Gerichtshof hat demgegenüber erklärt,⁸⁵ dass er zwar die weltpolitische Bedeutung des Sicherheitsrates berücksichtigen müsse, jedoch nicht bereit sei, seine Rechtskontrolle über die Einhaltung der europäischen Grundrechte zurückzunehmen. Nur konsequent hat er dann eine Prüfung der Umsetzungsmaßnahmen vorgenommen und wegen der beschriebenen Rechtsschutzdefizite einen Verstoß gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör und gegen das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle sowie in Verbindung damit das Recht auf Eigentum angenommen. Der Gerichtshof hat *nicht* die Resolution selbst geprüft. Da das Resolutionsrecht aber zwingend ist, hat er mit der Aufhebung der Verordnung zur Umsetzung jedoch einen *indirekten Vorrang* der Resolutionen des Sicherheitsrates, wie er dem EG-Recht im Verhältnis zum nationalen Recht zukommt, abgelehnt. Zwar wurde die Klage noch zu Zeiten der Rechtslage vor der Einführung einer Individualbeschwerde vor dem *focal point* anhängig gemacht. Der Gerichtshof hat diese Änderungen aber zur Kenntnis genommen und angedeutet, dass er ihrer ungeachtet das Verdikt der Rechtswidrigkeit aufrechterhalten würde.

⁸² Darauf verweist insbesondere G. Lysen, Targeted UN Sanctions; Application of Legal Sources and Procedural Matters, *Nordic Journal of International Law*, 2003, S. 299, der insgesamt dem Sicherheitsrat einen beachtlichen Spielraum in der Abweichung von Menschenrechten zuspricht, vgl. S. 295 ff.

⁸³ Näher M.L. Fremuth, Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats – Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen, *Vereinte Nationen*, 2009, S. 115 f.

⁸⁴ Umfassend dazu: C. Eckes, Sanctions against Individuals – Fighting Terrorism within the European Legal Order, *European Constitutional Law Review*, 2008, S. 205 ff.

⁸⁵ EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi), Urteil vom 3. September 2008 (noch nicht veröffentlicht, auf der Seite des Gerichtshofes aber abrufbar <http://curia.europa.eu/de/transitpage.htm>), vgl. dazu folgende Besprechung <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/terrorlisten-urteil.pdf>.

Wird gegen die *smart sanctions* zukünftig nicht ein besserer Rechtsschutz gewährt, könnte der Konflikt zwischen dem Recht der Vereinten Nationen und dem europäischen Recht eskalieren. Unter Umständen werden die Staaten nicht mehr im Rahmen der EU und EG handeln können. Noch nicht auszumachen ist, ob das europäische Recht, und hier insbesondere die europäischen Grundrechte, auch einer einzelstaatlichen Umsetzung der Resolutionen durch die Mitglieder der Union im Wege stehen könnten! Da der EuGH in der Bestimmung des Anwendungsbereiches des EU-/EG-Rechts mitunter recht großzügig ist, kann dies keinesfalls ausgeschlossen werden. Der EuGH hat jedenfalls einen Warnschuss in Richtung des Sicherheitsrates abgegeben, den dieser nicht vernachlässigen sollte.⁸⁶ Wenn der Sicherheitsrat nicht ausreichenden Rechtsschutz garantiert und damit der selbst mehrfach anerkannten Verpflichtung entspricht, die Menschenrechte zu wahren, läuft er Gefahr, dass man ihm zumindest in Europa die Gefolgschaft verweigern wird. Dies wäre für den Kampf gegen den Terrorismus, der nur gemeinsam geführt und gewonnen werden kann, ein herber Rückschlag. Bereits in der *UN Counter-Terrorism Strategy* heißt es, dass der Terrorismus nicht wirksam bekämpft werden kann, ohne dabei die Menschenrechte zu wahren. Dieser Erkenntnis darf sich der Sicherheitsrat nicht länger verschließen!

cc) Fazit

Die *smart sanctions* zeugen vom Wandel der Rolle des Einzelnen im Völkerrecht und im Rahmen der Vereinten Nationen. Nach klassisch völkerrechtlichem Verständnis war der Einzelne kein Rechtssubjekt, Menschenrechte waren nicht Rechte des Einzelnen, sondern zunächst Pflichten unter den Staaten und objektive Rechtsnormen. Das hat sich gewandelt. Der Einzelne genießt Menschenrechte kraft Völkerrecht, er ist partiell als Rechtssubjekt des Völkerrechts anerkannt. *Smart sanctions* sind letztlich die Konsequenz dessen – als Pflichten die Kehrseite völkerrechtlicher Rechte des Einzelnen. Damit muss aber auch ein Wandel des Verständnisses der Menschenrechte einhergehen: Diese können nicht nur als Abwehrrechte gegenüber staatlichem Handeln betrachtet werden. Sofern die Vereinten Nationen gegenüber dem Einzelnen – einem Staat vergleichbar – Zwangsmaßnahmen ausüben oder staatliche Hoheitsgewalt determinieren, sind auch sie an die Menschenrechte gebunden. Auch die geänderten Verfahren des *listing* und *de-listing* werden den prozeduralen Menschenrechten jedoch nicht gerecht.

⁸⁶ So hat Mike Smith, Direktor des *UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* bereits am 11. September 2008 erklärt, dass das Urteil des EuGH den Sicherheitsrat beschäftigen werde.

Sofern ein Einzelner durch eine Handlung einer internationalen Organisation belastet wird, ist es nur konsequent, dass er auch auf völkerrechtlicher Ebene gerichtsförmigen, von den Staaten unabhängigen Rechtsschutz im Rahmen eines fairen Verfahrens erlangen kann.

III. Fazit

Meine Damen und Herren,

wir haben gesehen, der Sicherheitsrat handelt als Gesetzgeber, er handelt als Exekutivorgan gegenüber den Staaten und dem Einzelnen und er handelt, was ich heute nicht vertiefen kann, auch als gerichtähnliches judikatorisches Organ.⁸⁷ Eingedenk dieser erheblichen Machtfülle mag man die Frage stellen, ob sich der Sicherheitsrat nicht zu einem internationalen *Leviathan* entwickelt,⁸⁸ den *Thomas Hobbes* Mitte des 17. Jahrhunderts für den Nationalstaat beschrieben hat; die zwar Frieden und Sicherheit verpflichtete, aber zu diesem Zweck absolute und entfesselte Gewalt?

Trotz aller Kritik, möchte ich diese Frage von eher rhetorischer Natur klar verneinen. Schon wegen der unterschiedlichen Interessen der Beteiligten droht keine Entwicklung zum *Leviathan*. Vielmehr steht zu erwarten, dass auch zukünftig das Sicht- und Betätigungsfeld des Weltpolizisten eingeschränkt bleibt. Immerhin, sofern sich die ständigen Mitglieder einigen können, verfügt der Sicherheitsrat über effektive Mittel. Dies ist zugunsten der Wahrung von Frieden und der Sicherheit in der Welt grundsätzlich zu begrüßen. Der Sicherheitsrat muss jedoch darauf achten, dass er der Unterstützung der Welt nicht verlustig geht, die Legitimation und Legalität seines Handelns erhalten bleiben. Dies verlangt zum einen, dass die Grenzen der VN-Charta und die sich daraus ergebende Rolle des Sicherheitsrates eingehalten werden und zum anderen, die mühsam erkämpften und partiell umstrittenen Grenzen, die das Völkerrecht auch dem Streben nach Sicherheit und Ordnung setzt, nämlich die Menschenrechte, beachtet werden. Nur so wird ein dauerhafter und positiver Frieden wahrscheinlicher und sind Konflikte mit den nationalen Rechtsstaaten und der europäischen Ebene zu vermeiden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und hoffe auf eine anregende Diskussion.

⁸⁷ Dazu K. Harper, *Does the United Nations Security Council have the Competence to Act as Court and Legislature?*, *New York University Journal of International Law and Politics*, 1994, S. 107 ff.; I. Johnstone, *Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing Down the Deliberative Deficit*, *American Journal of International Law*, 2008, S. 294 ff.

⁸⁸ Diese Frage hat M. Koskenniemi, *The Police in the Temple. Order, Justice and the UN; A Dialectical View*, *European Journal of International Law*, 1995, S. 2 f. bereits 1995 gestellt.



Interview mit Ali Samadi Ahadi¹ zu seinem Film „Lost Children“

Wie kamst Du auf die Idee zu dem Film „lost children“?

Ich komme aus dem Iran und habe den Iran-Irak-Krieg ab meinem 10 bis 13 Lebensjahr mitbekommen und miterlebt. Es gab ständig Bombenangriffe auf zivile Ziele, ständige Neurekrutierungen und ständige Trauermärsche mit den Leichnamen der Gefallenen. Und als Saddams Armee dank der westlichen Unterstützung chemische Waffen in einem sehr großen Ausmaß einsetzte, gingen der iranischen Armee die Soldaten aus und man begann die Altersgrenze für den Wehrpflicht von 18 auf 15 und später sogar auf 13 herunter zusetzen. Und plötzlich gehörte Wehrunterricht zu unserer Schulausbildung. Verwandte und Schulkameraden kamen von der Front nicht zurück, was auch der Grund meiner Flucht war – und letztlich auch mit einer der Gründe, warum ich mich mit dieser Thematik beschäftige.

Wie nahmst Du Kontakt zu den betroffenen Menschen auf und wie hast Du deren Vertrauen gewonnen?

Mein Partner Oliver Stoltz und ich haben mehr als ein Jahr für den Film recherchiert und im Verlauf unserer Arbeit lernten wir eine Frau kennen, die in diesem Flüchtlingslager gearbeitet hatte. Sie hat uns den Kontakt zu Caritas-Pajule hergestellt. Wir sind dort hingefahren, haben die Kinder kennengelernt und im Laufe der Zeit haben wir es geschafft, zu einigen von ihnen Kontakt zu knüpfen.

Wenn man den Film schaut, hat man Angst um die Kinder, auch nachdem sie gerettet wurden. Kannst Du verstehen, wenn Menschen auch Angst vor den Kindern haben?

Ja – aber nur im ersten Moment. Ich glaube, dass diese Angst sich sehr bald verflüchtigen würde, wenn man sich mit diesen Menschen etwas beschäftigt und vor allem ihnen zeigt, dass man sie respektiert.

¹ Regisseur des Films „lost children“, der u.a. mit dem Deutschen Filmpreis ausgezeichnet wurde.

Die Bilder des Films zeigen schlimme Dinge, die mitunter kaum zu ertragen sind. Du hast sicherlich noch schlimmere Dinge gesehen. Wie hast Du das Erlebte verarbeitet, wirkt es noch fort?

Vor Ort ist die Psyche so beschäftigt, dass man das Ganze gar nicht verarbeiten kann. Wenn man aber zurück ist in Sicherheit, dann wirken die Bilder nach und verfolgen Dich sogar bis in die Träume.

Ich habe gelesen, dass Du und dein Partner teilweise unter Lebensgefahr gearbeitet habt. Hast Du jemals erwogen, die Erstellung des Films einzustellen?

Wenn man mit diesen Kindern einen Bund eingeht, gibt es kein Zurück. Und wenn ich sehe, dass diese Menschen jeden Tag dieses Leid ertragen und durch die Hölle gehen müssen, fühle ich mich verpflichtet, auch meinen Beitrag zu leisten.

Hast Du noch Kontakt zu den Kindern und fiel es Dir schwer, sie dort zurückzulassen?

Ja, wir haben sowohl zu den Kindern als auch zu den Sozialarbeitern Kontakt. Sie haben mittlerweile ihr Leben ganz gut im Griff und das freut mich sehr.

Kannst Du bewerten, was der richtige Weg zur Resozialisierung der Kinder ist?

Jedenfalls gehört Respekt vor deren Persönlichkeit, deren Gewohnheiten und deren Sozialisation genau so dazu, wie die Rücksichtnahme der Gesellschaft, in die sie zurückkehren. Man kann nicht von außen kommen und seinen Lösungsansatz einfach über deren Problem stülpen.

Wie bewertest Du die Arbeit von internationalen Organisationen vor Ort?

Es ist sicherlich eine sehr schwere Arbeit. Auf der einen Seite wollen diese Organisationen „nur“ die Not lindern, sich auf der anderen Seite jedoch nicht in die Politik einmischen. Aber bei einem anhaltenden Krieg, welcher vor zwanzig Jahren begann, gibt es Mechanismen, die man stoppen muss, um den Menschen effektiv helfen zu können. Dafür muss man eben auch manchmal politisch die Stimme erheben und für die Schwachen Position beziehen. Dies habe ich oft vermisst.

Hast Du Vorschläge, was die internationale Gemeinschaft tun kann?

Das Wichtigste wäre, dass die Doppelmoral aufhört und man die Weltgesellschaft, deren Menschen und Taten mit gleichem Maß misst. Menschenleben ist Menschenleben und Folter und Tod sind Folter und Tod – egal wo sie in der Welt vorkommen. Es gibt keine guten oder bösen Foltermethoden. Wenn wir es schaffen, einen Blick in der Welt durchzusetzen, bei dem jeder das Vertrauen und die Sicherheit fühlt, gehört zu werden und zu seinem Recht zu kommen, hätten wir schon viel geschafft. Kriege wie im Norden Ugandas können nur existieren, wenn die Weltgemeinschaft dem Leben der Menschen dort nicht dieselbe Achtung schenkt wie anderswo.

Hat der Film Dich verändert?

Ich habe für mein eigenes Leben wohl keinen wichtigeren Film produziert als diesen. Ja, der Film hat mich sehr geprägt und begleitet mich noch heute.

Das Interview führte Dr. Michael Lysander Fremuth

Kindersoldaten entwarnen!

von Prof. Dr. Morag J. Grant¹



"Ich möchte euch eine Botschaft geben. Bitte tut alles, was ihr könnt, um der Welt zu erzählen, was uns gerade passiert, den Kindern. Damit andere Kinder diese Gewalt nicht erleben müssen".² Zu der Zeit, als ein fünfzehnjähriges Mädchen aus Uganda diese Botschaft auf den Weg schickte, wussten tatsächlich vergleichsweise wenige Menschen, was hunderttausende Kinder und Jugendliche bis heute durchleben müssen - den Einsatz als Kindersoldat. Jetzt sieht es, zumindest was die öffentliche Wahrnehmung angeht, anders aus: Es gibt wenige Themen im Bereich Kinderrechte, die so öffentlich präsent sind, wie das globale Problem der Kindersoldaten. Dies ist unter anderem den vielen Menschenrechtsorganisationen zu verdanken, die seit mehreren Jahren hierzu arbeiten. Und wenn die öffentliche Wahrnehmung in der Regel die Voraussetzung dafür ist, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern, können wir die leise Hoffnung hegen, dass der Wunsch des zitierten Mädchens – dass anderen Kindern dieses Schicksal erspart bleibt – irgendwann in nicht allzu ferner Zukunft in Erfüllung gehen wird.

Nach der Definition der *Coalition To Stop The Use Of Child Soldiers* ist ein Kindersoldat ein Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat und der in regulären oder irregulären Streitkräften eingesetzt wird, zunächst abgesehen davon, was er genau in diesem Zusammenhang macht.³ Der weite Begriff umfasst also nicht nur Kinder

¹ Mitglied der Koordinationsgruppe „Menschenrechtsverletzungen an Kindern und Jugendlichen“ von Amnesty International Deutschland. Informationen zu dieser Arbeit: unter <http://www.amnesty-kinderrechte.de>

² Zitiert nach Amnesty International, *Uganda: Stop child abductions for slave soldiering*, AI Index AFR 59/04/99.

³ Mitglieder der *Coalition To Stop The Use Of Child Soldiers* sind u.a. Amnesty International, Human Rights Watch, International Federation Terre des Homes, International Save The Children Alliance sowie eine Reihe weiterer Organisationen. Weiterführende Informationen unter <http://www.child-soldiers.org>. Die Definition der *Coalition* weicht also von derzeit geltenden völkerrechtlichen Abkommen ab. In der Kinderrechtskonvention von 1989 sollen Staaten "alle durchführbaren Maßnahmen [treffen], um sicherzustellen, dass Personen, die das fünfzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen" (Artikel 28/2) sowie "davon Abstand [nehmen], Personen, die das fünfzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zu ihren Streitkräften einzuziehen" (Artikel 28/3, erster Satz). Dieses niedrige Mindestalter wurde schon zur Zeit der Verabschiedung der Konvention von vielen Staaten als problematisch angesehen. Das Zusatzprotokoll zur Konvention, das bislang immerhin von ca. zwei Drittel der Staaten ratifiziert wurde, sieht eine schrittweise Erhebung des Mindestalters vor; zudem sollen Staaten sich dazu verpflichten, Personen unter 18, die in ihren Streitkräfte eingegliedert sind, vom Kampfgeschehen fernzuhalten und zudem sicherzustellen, dass Personen unter 18 in keinerlei Funktion in irregulären Streitkräften in ihrem Hoheitsgebiet eingesetzt werden. Das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs klassifiziert die Rekrutierung

und Jugendliche, Jungen und Mädchen, die tatsächlich im Kampfeinsatz sind, sondern auch diejenigen, die etwa als Bote oder Köche arbeiten, diejenige, die als MusikerInnen und TänzerInnen die erwachsene Soldaten unterhalten sollen, und auch die viele Mädchen, die als Sexsklaven von den Soldaten missbraucht werden. Die Logik der erweiterten Definition von Kindersoldaten ist es, Kinder möglichst weit vom Kriegsgeschehen fernzuhalten, nicht zuletzt auch, weil das eigentliche Einsatzgebiet dieser Kinder sich schnell ändern kann: Wer an einem Tag eine Bratpfanne in der Hand hält, trägt einige Tage später eine Kalaschnikow.

Dass Kinder in Kampftruppen arbeiten, ist nichts Neues: Seit Jahrhunderten sind Kinder mit in den Krieg gezogen, typischerweise als Boten oder als Trommlerjungen. Das zeitgenössische Phänomen der Kindersoldaten übertrifft diese historischen Vorläufer aber erheblich, sowohl in der Anzahl von Kindern, die beteiligt sind, als auch in der Tatsache, dass der direkte Einsatz von Kindern an Feindseligkeiten, und zwar als Kriegsstrategie, noch nie derart verbreitet war wie in den letzten Jahrzehnten. Es liegt in der Natur der Sache, dass genaue Zahlen schwer zu ermitteln sind: Schätzungen liegen im Bereich von ca. 250.000-300.000 Kindersoldaten weltweit. Obwohl die meisten von ihnen zwischen fünfzehn und achtzehn Jahre alt sind, sind sehr viele auch jünger, wesentlich jünger - zwölf Jahre alt, oder acht, oder sechs. Das Problem ist besonders ausgeprägt in Myanmar, Sri Lanka und in den afrikanischen Ländern; Kindersoldaten sind aber auch in vielen anderen Ländern direkt im Kampfeinsatz.⁴

Warum gibt es heutzutage so viele Kindersoldaten? Die Antwort muss man sowohl aus der Perspektive derjenigen erläutern, die Kinder in Kampftruppen einsetzen, als auch aus der Perspektive der Kinder und Jugendlichen selber. Zur ersten Perspektive: Ohne Zweifel kann man sagen, dass der in den letzten Jahrzehnten dramatische Anstieg der Anzahl von Kindersoldaten unmittelbar mit den typischen Kriegsformen unserer Epoche, den sogenannten „Neuen Kriegen“, zusammenhängt.⁵ Das sind zumeist innerstaatliche Kriege (wobei sie sich in vielen Fällen, typischerweise in Afrika, in die Nachbarstaaten ausbreiten, unter anderem durch Angriffe auf Flüchtlingslager im Grenzgebiet), geführt von oft verschiedenen nichtstaatlichen Gruppen sowie den offiziellen Streitkräften

von Kindern unter 15 Jahren zu Kampftruppen als Kriegsverbrechen. Die ersten Haftbefehle, die vom Gerichtshof ausgestellt wurden, richteten sich an die Anführer der *Lord's Resistance Army* in Uganda, in drei von damals vier Fällen auch wegen der Zwangsrekrutierung von Kindern.

⁴ Für den Berichtszeitraum von 2004-2007 benennt die Coalition To Stop The Child Soldiers folgende Länder, wo Kindersoldaten aktiv an bewaffneten Konflikten beteiligt waren: Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Indien, Indonesien, Irak, Israel/Besetzte Gebiete, Kolumbien, Myanmar, Nepal, die Philippinen, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Thailand, Tschad, Uganda, und die Zentralafrikanische Republik. In einigen dieser Länder ist inzwischen der Krieg zu Ende gegangen. Der volle Bericht ist unter <http://www.childsoldiersglobalreport.org> verfügbar.

⁵ Vgl. u.a. hierzu Herfried Münkler, *Die neuen Kriege* (2. Auflage; Rowohlt, 2004).

ten, Kriege, die über viele Jahre oder auch Jahrzehnten andauern. Den nichtstaatlichen Gruppen mangelt es oft an den Ressourcen - das heißt in erster Linie: an Geld - um einen technisch „modernen“ Krieg zu führen. Stattdessen führen sie Krieg mit Mitteln und Methoden, die weniger oder kein Geld kosten, dafür aber sehr effektiv sind – dazu gehört vor allem die Terrorisierung der Zivilbevölkerung und unter Umständen auch der eigenen Kämpfer.⁶ Das erklärt größtenteils, warum Kinder in diesem Kontext so beliebt sind.⁷ Denn diese Kinder sind „billig“, beherrschbar und brutal: Billig, weil sie weniger essen, selten um mehr Lohn streiken und leicht zufrieden zu stellen sind, wenn sie - im Kontrast etwa zum Leben als Straßenkind - überhaupt regelmäßig etwas zu essen bekommen; sie sind beherrschbar, weil Kinder viel eher Befehle befolgen, vor allem dann, wenn sie mit schlimmen Folgen rechnen müssen, falls sie nicht gehorchen; und sie sind brutal, sie haben weniger Sinn für die Folgen ihrer Taten, waren oft selber Opfer von Gewalt, sie tun also auf Befehl Dinge, vor denen selbst die Befehlsgeber vielleicht zurückschrecken würden. Für die Opfer und potenziellen Opfer sind die Taten umso schrecklicher, wenn sie von Kinderhänden ausgeführt werden. Das wissen die Kriegsherren auch.

Und die Kinder selbst, wie ist es aus ihrer Perspektive? Viele haben keine Wahl, werden zwangsrekrutiert: In Uganda zum Beispiel war die systematische Entführung von Kindern für den Einsatz als Soldaten vor allem in ländlichen Gebieten so weit verbreitet, dass mehrere tausend Kinder - ca. 30.000 insgesamt - sich abends auf den langen Weg in die Stadt aufmachten, um dort in (relativer) Sicherheit zu schlafen, bevor sie am nächsten Tag wieder mehrere Kilometer nach Hause gingen.⁸ Es gibt aber auch Kinder und Jugendliche, die sich „freiwillig“, zumindest am Anfang, für dieses Leben entscheiden - wobei natürlich fraglich ist, wie „freiwillig“ die Entscheidung eines Jungen sein kann, der als Waisenkind sonst auf der Straße betteln müsste, bzw. eines Mädchens, das sexueller Gewalt in der Familie entkommen möchte und deswegen bei den Rebellen landet.

Andere Kinder wollen sich für das rächen, was ihren Angehörigen im Krieg passiert ist. Manche genießen die Vorstellung, als Soldat an Macht und Geld zu kommen - und an Bildung bzw. eine Ausbildung.

⁶ Hierzu exemplarisch Paul Richards, *Fighting for the rainforest. War, youth and resources in Sierra Leone* (Heinemann, 1996).

⁷ Wobei der Eindruck nicht geweckt werden soll, dass Kindersoldaten nicht genauso in staatlichen Streitkräften zu finden sind. In Uganda gibt es zum Beispiel Indizien dafür, dass Kindersoldaten, die von den offiziellen Rebellen befreit wurden, in die staatlichen Einsatzkräfte eingegliedert wurden. Euan Denholm, "Former child soldiers excluded in adulthood", Zugriff über <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/feature-stories/uganda-former-child-soldiers-excluded-adulthood-20051014>, 16 Oktober 2008. In Myanmar sind es in erster Linie die offizielle Streitkräfte, die - trotz nationalgesetzlichem Verbot - für die weltweit größte Zahl von Kindersoldaten in einem Land zuständig sind.

⁸ Amnesty International, *Uganda: Child "night commuters" fear abduction*, AI Index AFR 59/016/2005.

Die gerade skizzierten Hintergründe zum zeitgenössischen Phänomen „Kindersoldaten“ deuten auch an, dass Gegenstrategien von sehr vielen Seiten gleichzeitig angegangen werden müssen. In der Tat gibt es eine Maßnahme, vielleicht die einzige, die garantiert wirken würde: Kriege zu stoppen. Wer allerdings realistischer Optimist ist, weiß, dass man den Krieg als menschliche Gegebenheit bis zu einem gewissen Grad annehmen muss, man kann aber trotzdem versuchen, die Folgen für die Zivilbevölkerung, und vor allem für Kinder, in Grenzen zu halten.

In diesem Zusammenhang möchte ich einen Faktor, und damit eine Gegenstrategie, besonders hervorheben, nicht zuletzt, weil das Thema gerade jetzt brandaktuell ist. Zur Zeit des Verfassens dieses Beitrags berät die Generalversammlung der UNO über den sogenannten Arms Trade Treaty (ATT), der es zum Ziel hat, strengere Kontrolle für Rüstungstransfers einzuführen und dadurch zu verhindern, dass Waffen in Gebiete bzw. in Hände geraten, bei denen man ziemlich sicher davon ausgehen kann, dass sie zur Ausübung schwerer Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden. Die Arbeit an der ATT entstand auch Dank Druck aus der internationalen Zivilgesellschaft, unter anderem in Form der globalen Kampagne *Control Arms / Waffen unter Kontrolle*, die als Kooperation von Amnesty International, Oxfam International und IANSA (International Action Network on Small Arms) durchgeführt wird. Der Fokus der Kampagne liegt vor allem auf dem unkontrollierten Transfer von Kleinwaffen, die zutreffend als die eigentlichen Massenvernichtungswaffen unserer Zeit beschrieben worden sind.⁹

Warum ist dieses Thema, dieser Vertrag, für die Kindersoldaten dieser Welt so wichtig? Weil moderne Kleinwaffen im leider wahrsten Sinne des Wortes kinderleicht zu bedienen sind. Leicht zu tragen, leicht einzusetzen: Dies sind die Waffen, die den Einsatz von kleinen und sehr jungen Menschen überhaupt erst in diesem Ausmaß und mit solch erschreckenden Folgen ermöglichen. Der massive, globale Überfluss an Kleinwaffen, die Tatsache, dass sie deswegen so leicht und so billig zu bekommen sind, unterstützt zudem auch die Kriegsformen, bei denen Kindersoldaten typischerweise eingesetzt werden. Und selbst wenn Kindersoldaten auch andere Waffen nutzen - wie Macheten, um Verstümmelungen vorzunehmen - sind gerade die kleineren Kinder auf die tödliche Macht der AK-47er und dergleichen angewiesen. Dies beschreibt im Film *Lost Children* der kleine Opio, ein zu der Zeit Achtjähriger, der gegen Ende der Dreharbeiten aus einem Flüchtlingslager verschwunden ist und bis heute weder tot noch lebendig gefun-

⁹ U.a. von Kofi Annan. Zum Ausmaß des Problems und zur Auswirkungen des unkontrollierten Kleinwaffen-transfers sowohl direkt als auch indirekt, siehe v.a., *Shattered Lives: The Case For Tough International Arms Control* (Amnesty International/Oxfam International, 2003), Zugriff über <http://www.controlarms.org> sowie auch aktuell Amnesty International, *Blood at the crossroads: Making the case for a global Arms Trade Treaty*, AI Index ACT 30/011/2008.

den werden konnte. Opio erzählt, wie er einen Mann umbrachte und anschließend den Kopf des Mannes aufschlug, so dass andere, neurekrutierte bzw. entführte Kinder die Hirnmasse als eine Art Einweihungsritual aufessen konnten.¹⁰ Zuerst hatte der Mann, der selbstverständlich größer und stärker als Opio war, es geschafft, den Kleinen wegzuschieben. Doch dann griff Opio zur Schusswaffe, denn, wie er sagte, eine solche Waffe ist ganz einfach zu bedienen: "Wenn du abdrückst, tötetest du."

Stärkere Kontrollen des Transfers und des Umlaufs von Kleinwaffen sind sicherlich nicht die einzigen Maßnahmen, die wir ergreifen müssen, um dem Einsatz von Kindersoldaten entgegenzuwirken.¹¹ Schließlich reicht es nicht aus, die Kinder zu entwaffnen: Wir müssen sie auch für ein Leben im Frieden *bewaffnen* - durch die Gewährung ihrer fundamentalen Menschenrechte, z. B. ihrem Recht auf Bildung, auf Gesundheit, auf Freiheit von Gewalt, auf effektiven Schutz als Flüchtlinge, durch Anerkennung auch des fundamentalen Bedürfnisses eines Kindes „umgeben von Glück, Liebe und Verständnis" zu leben, wie es in der Präambel der UN-Kinderrechtskonvention steht. Ein Ende des unkontrollierten Umlaufs von Kleinwaffen ist jedoch unabdingbar, um die notwendigen Bedingungen dafür zu schaffen, dass diese und andere Rechte in vollem Ausmaß gewährleistet werden können.

Letztendlich ist das Schicksal von Kindersoldaten, wie von Kindern, die an anderen schweren Menschenrechtsverletzungen leiden, nicht ausschließlich Aufgabe der - Herkunftsländer dieser Kinder. Es ist eine globale Verantwortung, zu der Staaten, die die Kinderrechtskonvention ratifiziert haben – und das sind fast alle, mit Ausnahme von Somalia und den USA – sich verpflichtet haben. Das darf bei allen Vorbehalten auch die Bundesregierung, zum Beispiel im Umgang mit Kindern, die als Kriegsflüchtlinge nach Deutschland kommen, nicht vergessen.

¹⁰ Solche Einweihungsrituale dienen auch dazu, die Verbindung der Kinder zu ihrer Vergangenheit und ihren Angehörigen zu durchbrechen: Sie können danach schwer zurückkehren, zumal Kindersoldaten oft von ihren Angehörigen und Gemeinden ausgestoßen werden wegen der Taten, für die Kindersoldaten in diesen Regionen inzwischen berüchtigt sind.

¹¹ Umfassende Richtlinien zur Verhinderung der Rekrutierung von Kindersoldaten sowie zur Demobilisierung und Wiedereingliederung von ehemaligen Kindersoldaten sind in den sogenannten *Paris Principles - Principles and guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, die 2007 von 78 Mitgliedstaaten der UNO unterzeichnet wurden, erläutert: http://www.un.org/children/conflict/_documents/parisprinciples/ParisPrinciples_EN.pdf

Die VN und ihre künftige Rolle im Bereich der weltweiten Abrüstung – Neue Impulse seit Ottawa?

von Burkhard Ducoffre¹



Sehr geehrte Anwesende,

ich begrüße Sie ganz herzlich und danke Ihnen für Ihr Interesse an dem Thema „Die VN und ihre künftige Rolle im Bereich der weltweiten Abrüstung – Neue Impulse seit Ottawa?“. Ich weiß Ihr Interesse zu schätzen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass wir uns hier an einem Sonntagvormittag zusammengefunden haben.

Landminen

Über das Ottawa-Übereinkommen von 1997, das den Einsatz, die Herstellung, die Lagerung und den Handel von Anti-Personenminen untersagt, und die hierbei gegebene Rolle der NGO haben wir ja bereits am Samstag von Herrn Thomas Küchenmeister einiges aus der Sicht einer engagierten NGO gehört. Man kann wohl zu Recht sagen, dass das Ottawa-Übereinkommen zu den erfolgreichsten Instrumenten der weltweiten Rüstungskontrolle gehört (und das, obwohl es nicht im klassischen VN-Rahmen entstanden ist oder vielleicht auch gerade deswegen). Mit seinem umfassenden Verbotsansatz und den bindenden Vorschriften zur Minenräumung und Opferfürsorge hat Ottawa sowohl aus abrüstungspolitischer als auch aus Sicht des humanitären Völkerrechts neue Maßstäbe gesetzt.

Das Ottawa-Übereinkommen hat innerhalb der letzten zehn Jahre praktisch zur Ächtung einer ganzen Waffenkategorie geführt:

- Die Spezialisten der fachlich zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen glauben, dass das Landminenproblem nun eher in Jahren als in Jahrzehnten einer akzeptablen Lösung zugeführt werden kann. Das hätte vor einigen Jahren noch niemand für möglich gehalten.

¹ Legationsrat 1. Klasse als Vertreter des Auswärtigen Amtes, Berlin.

- 156 Länder haben mittlerweile das Ottawa-Abkommen ratifiziert, und obwohl wichtige Staaten wie die USA, China und Russland sich nach wie vor weigern beizutreten, sind die positiven Auswirkungen der Konvention weltweit spürbar.
- Und wer hätte Mitte der neunziger Jahre gedacht, dass die Anti-Personenmine zehn Jahre später als Waffe stigmatisiert sein würde und es sich faktisch kein Staat vor der Weltöffentlichkeit mehr erlauben kann, sie großflächig einzusetzen?
- Auch ist der Handel mit Anti-Personenminen nahezu vollständig zum Erliegen gekommen.
- Am bedeutendsten ist aber der stetige Rückgang der Opferzahlen. Zwar waren laut Angaben des Landmine Monitors 2007 immer noch ca. 5.000 Opfer weltweit zu beklagen, allerdings ist zu erwarten, dass sich der positive Trend mit den sinkenden Opferzahlen weiter fortsetzen wird. Eine Welt ohne neue Landminenopfer ist in greifbare Nähe gerückt.

Meine Damen und Herren,

das Zustandekommen und der Erfolg dieses Übereinkommens gibt Anlass darüber nachzudenken, ob der Ottawa-Prozess generell als Modell für künftige internationale Abrüstungskontrollpolitische Vereinbarungen dienen könnte.

Um zu verstehen, warum sich das Ottawa-Abkommen zu einer einzigartigen Erfolgsgeschichte mit möglicherweise weitreichenden Konsequenzen für künftige Abrüstungspolitische Initiativen entwickelt hat, sollten wir zuerst einen Blick auf die besonderen Umstände seines Zustandekommens werfen.

Bis weit in die neunziger Jahre hinein wurden Anti-Personenminen von den Streitkräften, auch in demokratischen Ländern, als unverzichtbares Kampfmittel angesehen. Der Handel blühte und viele staatliche und nichtstaatliche Akteure machten bei zumeist innerstaatlichen Konflikten ungehemmt Gebrauch von Landminen, ohne die humanitären Folgen in Betracht zu ziehen.

Militärische und kommerzielle Interessen wurden höher bewertet als das menschliche Leid. Das Thema war noch nicht ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen.

Das Problembewusstsein begann sich jedoch in vielen demokratischen Ländern zunehmend zu ändern, als im November 1991 die *Vietnam Veterans of America Foundation*, zusammen mit der deutschen Nichtregierungsorganisation *medico international* eine

Kampagne gegen Landminen ins Leben rief. Das ambitionierte Ziel war ein weltweites Verbot von Landminen, also Anti-Personen- wie auch Antifahrzeugminen. Sechs Jahre später, also 1997, hatten sich weltweit bereits rund 1000 Nichtregierungsorganisationen der Bewegung angeschlossen. Gleichzeitig wurden auch Bürger, Medien und Politiker zunehmend auf das Problem aufmerksam.

Insgesamt setzten sich in den neunziger Jahren in zunehmendem Maße international aktive, politisch agierende Nichtregierungsorganisationen öffentlichkeitswirksam für bisher unterrepräsentierte Anliegen der Zivilgesellschaft ein und machten Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter. Dadurch entwickelten sich *neue Wege und wohl auch Zwänge des Handelns* – sowohl innerhalb als auch außerhalb bestehender internationaler Strukturen wie den Vereinten Nationen.

So auch mit der „*Kampagne gegen Landminen*“. Nachdem langwierige und kontroverse Abrüstungsverhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen bis 1996 nicht zu einem Minenverbot geführt hatten und ein Erfolg auf diesem Wege in absehbarer Zeit unerreichbar schien, machte die Kampagne in vielen Staaten zunehmend Druck auf die Politik und initiierte den Denkprozess zur Beschreitung eines neuen Weges.

Letztendlich wurde erreicht, dass außerhalb regulärer Strukturen wie den Vereinten Nationen über den Teilaspekt des Verbotes von Anti-Personenminen verhandelt wurde (zu Antifahrzeugminen konnte damals auch außerhalb der VN-Strukturen kein Konsens erzielt werden). Zu diesem Zeitpunkt war inzwischen auch das Interesse der Öffentlichkeit an der Thematik erwacht. Die Unterstützung durch die Medien sowie durch herausragende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens entfachte in vielen Ländern der zumeist westlichen Welt eine bis dahin kaum gekannte Entschlossenheit, ein gravierendes humanitäres Problem kompromisslos anzupacken, oder anders ausgedrückt, bei den für Rüstungskontrollpolitik Verantwortlichen gab es nun eine wachsende Bereitschaft, humanitären Belangen klar den Vorrang vor rüstungspolitischen Belangen einzuräumen.

Diese Stimmung übertrug sich in vielen Ländern dann auch auf die Politik. Deutschland sprach 1996 unilateral ein Verbot von Anti-Personenminen aus und hat so dem Prozess auf internationaler Ebene weitere Dynamik verliehen. Seither hat Deutschland die Weiterverbreitung des Abkommens nachhaltig auf politischer Ebene gefördert und gehört weltweit zu den größten bilateralen Geldgebern beim humanitären Minenräumen. Insgesamt hat die Bundesregierung seither Projekte der humanitären Minen- und Kampfmittelräumung mit mehr als 150 Mio. € aus dem Etat des Auswärtigen Amtes gefördert.

Wir können also feststellen, dass die *Zivilgesellschaft* im Zuge des Ottawa-Prozesses mit ihrem begründeten humanitären Anliegen *einen Platz am Tisch der Entscheidungssträger eingefordert und erhalten* hat.

Fortan wurde die Mitarbeit, Expertise und Lobbyarbeit der Nichtregierungsorganisationen in den Foren der internationalen Politik nahezu selbstverständlich. Man kooperierte als *Partner auf Augenhöhe*. Jede Gruppe brachte ihre Stärken und besonderen Fähigkeiten ein, und man kam gemeinsam zu Ergebnissen, die jeder für sich allein so hätte wohl kaum erreichen können.

Streumunition

Einen ersten Hinweis darauf, ob der Erfolg des Ottawa-Abkommens wiederholbar ist und die unvergleichliche Dynamik des Ottawa-Prozesses nochmals entfacht werden kann, geben uns die laufenden Verhandlungen über ein Verbot von Streumunition im Rahmen des sog. Oslo-Prozesses. Er folgt – sowohl in seiner Vorgehensweise als auch mit seinem inhaltlichen Ziel eines sofortigen und umfassenden Verbotes einer ganzen Munitionskategorie – klar erkennbar dem Muster des Ottawa-Prozesses der 90er Jahre.

Zum Werdegang: Der Oslo-Prozess wurde von Norwegen im November 2006 auf der Staatenkonferenz des VN-Waffenübereinkommens in Genf angekündigt, im Februar 2007 in Oslo *außerhalb des VN-Kontextes* initiiert und hat im Mai 2008 in Dublin die Einigung auf einen Konventionstext zum sofortigen und umfassenden Verbot von Streumunition erbracht.

Das Übereinkommen soll am *3. Dezember 2008 in Oslo unterzeichnet* werden.

In Dublin waren 107 Teilnehmerstaaten (darunter auch Deutschland), 21 Beobachterstaaten, viele Nichtregierungsorganisationen, mehrere VN-Institutionen und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes vertreten. Man muss aber auch klar sagen, wer in Dublin, ähnlich wie seinerzeit beim Ottawa-Übereinkommen, nicht dabei war, nämlich die großen Anwender- und Besitzerstaaten von Streumunition wie zum Beispiel die USA, Russland, China, Indien, Pakistan, Israel, Korea und Brasilien.

Die Bundesregierung hat sich schon seit längerem für eine strikte Regulierung von Streumunition zur Minimierung der Auswirkungen für die Zivilbevölkerung eingesetzt und national bereits umgesetzt.

Die Bundeswehr hat Streumunition nie eingesetzt und bereits 2001 damit begonnen, Streumunition aus ihren Arsenalen zu entfernen, und zwar zu der Zeit weniger aus Abrüstungsmotiven, sondern weil die Munition sich als unzuverlässig entpuppt hatte.

Seit 2004 engagiert sich Deutschland aktiv für eine strikte Regelung des Einsatzes von Streumunition im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens und seit Anfang 2007 im Oslo-Prozess. Im März 2006 hatte die *Bundesregierung* mit einer „8-Punkte-Position“ erste konkrete Maßnahmen zu einem einseitigen Verzicht Deutschlands auf Streumunition beschlossen (darunter Verzicht auf Neubeschaffung und Vernichtung von Modellen mit Blindgängerraten nach Einsatz über einem Prozent), die wichtige Impulse für die internationalen Verhandlungen gegeben haben.

Der deutsche *Bundestag* hat die Position der Bundesregierung durch seine Entschlie-ßung vom 28. September 2006 („Gefährliche Streumunition verbieten – Das humanitäre Völkerrecht weiterentwickeln“) gestärkt.

In einer *gemeinsamen Erklärung* haben dann die Bundesminister Dr. Steinmeier und Dr. Jung am 29. Mai 2008 den *sofortigen Verzicht* Deutschlands auf Streumunition erklärt und angekündigt, dass Deutschland das *Dubliner Übereinkommen* zum Verbot von Streumunition im Dezember in Oslo unterzeichnen und schnellstmöglich ratifizieren wird.

Wie schon gesagt, der *Oslo-Prozess* und dessen diplomatische Verhandlungskonferenz in Dublin *folgen eng und gezielt dem Prozessmodel des Ottawa-Übereinkommens*.

Der Prozess ist

- a) außerhalb der Strukturen der Vereinten Nationen angesiedelt,
- b) schließt die aktive Teilnahme der Zivilgesellschaft als Partner mit ein und
- c) hat mehrere Vorteile auf seiner Seite:
 - Zum einen haben sich hier gleichgesinnte Akteure und Staaten zusammengefunden, die alle ein gemeinsames Ziel haben, nämlich eine umfassende Verbotsgelung für Streumunition.
 - Zum anderen haben sich diese Akteure nach dem Prinzip des Ottawa-Prozesses darauf verständigt, dass die Verhandlungen nicht an Konsens gebunden, sondern nach dem Mehrheitsprinzip geführt werden sollten.

Damit war sichergestellt, dass das Ergebnis nicht durch z. B. eine einzige Neinstimme verhindert werden konnte, wie es im Prozess des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen möglich ist und in der Vergangenheit auch schon praktiziert wurde, zum Beispiel bei den bislang erfolglos gebliebenen Verhandlungen über ein Protokoll zu Antifahrzeugminen, für das sich Deutschland aktiv eingesetzt hatte.

Es fragt sich, was angesichts dieser Dynamik noch in den Vereinten Nationen bei Streumunition geschieht beziehungsweise ergänzend geschehen könnte. Dort hat die Diskussion unter Staaten über Streumunition ja ihren Anfang genommen.

Tatsache ist, dass der Prozess zu Streumunition in den Vereinten Nationen parallel zum Oslo-Prozess fortgeführt wird, ja ich möchte sagen, durch den Oslo-Prozess wichtige Impulse erhalten hat. Es sind konkrete Bestrebungen im Gange, auch in den Vereinten Nationen möglichst noch *bis zu Jahresende 2008* Verhandlungen über ein *Streumunitions-Protokoll* zum VN-Waffenübereinkommen abzuschließen (*engl.: Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects - CCW, 105 Mitgliedstaaten, 6 Signatarstaaten*). Erste Verhandlungsrunden fanden bereits im Januar, April, Juli und September dieses Jahres statt, die letzte Verhandlungsrunde ist für November 2008 in Genf terminiert.

Aber welche Rolle spielen nun noch die Vereinten Nationen? Kann der Prozess zu Streumunition in den Vereinten Nationen angesichts des bereits vorliegenden Ergebnisses im Oslo-Prozess überhaupt noch eine substantielle Bedeutung entfalten?

- Zum einen können wir feststellen, dass der außerhalb der VN angesiedelte Oslo-Prozess – wie auch schon der Ottawa-Prozess zu Anti-Personenminen – nicht ganz ohne Anbindung an das System der Vereinten Nationen operieren möchte. So wurden sowohl verschiedene VN-Gremien wie der United Nations Mine Action Service UNMAS, das United Nations Development Programme UNDP, das VN-Kinderhilfswerk UNICEF, das Amt des Hohen Kommissars der VN für Flüchtlinge UNHCR, das VN-Institut für Abrüstungsforschung UNIDIR und andere VN-Institutionen aktiv in die Verhandlungen mit eingebunden als auch der VN Generalsekretär als Depositar für das Übereinkommen gewonnen. Des Weiteren erhoffte sich der Oslo-Prozess auch administrative Unterstützung durch die VN.
- Zum anderen glaube ich, dass ein paralleler Rüstungskontrollprozess zu Streumunition in den Vereinten Nationen insofern richtig und bedeutsam ist, als er den Oslo-Prozess ergänzen kann, indem hier frühzeitig auch die Staaten mit großen

Streumunitionsbeständen eingebunden würden, die in Dublin nicht teilgenommen haben und einem umfassenden Verbot nach dem Modell von Dublin weitgehend ablehnend gegenüber stehen.

Gestützt wird dies durch die Tatsache, das es nun, wenngleich nicht zuletzt unter dem Druck des Oslo-Prozesses, erstmals einen umfassenden Textentwurf für ein CCW-Protokoll gibt, das die Mehrheit der CCW-Teilnehmerstaaten gerne bis Ende 2008 in rechtsverbindlicher Form angenommen sehen möchte.

Die Bundesregierung begrüßt die Verhandlungen im VN-Waffenübereinkommen zum Thema Streumunition, wenngleich ein Ergebnis inhaltlich wahrscheinlich weit hinter den Dubliner Vereinbarungen und der deutschen Position zu Streumunition zurückbleiben wird.

Daher ist und bleibt der von Norwegen initiierte Oslo-Prozess, ohne den die im VN-Rahmen sich abzeichnenden – wenn auch eher bescheidenen – Fortschritte kaum vorstellbar wären, bedeutsam und weiterhin impulsgebend.

Aus humanitärer Sicht muss es jedoch das Bestreben aller sein, von Beginn an möglichst viele Staaten in den Prozess zu Streumunition einzubeziehen, insbesondere die Anwenderstaaten und Staaten mit großen Lagerbeständen. Die Bundesregierung sieht in dem VN-Prozess und dem Oslo-Prozess die Chance sich gegenseitig ergänzender Foren.

Meine Damen und Herren,
die weitere Zukunft wird vielleicht zeigen, ob der erfolgreiche Ottawa-Minenprozesses und der von Norwegen initiierte Oslo-Prozess zu Streumunition insgesamt neue Maßstäbe für den internationalen konventionellen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozess setzen können oder vielleicht auch schon gesetzt haben.

Ich glaube, wir können zumindest jetzt schon konstatieren, dass beide Prozesse neue Impulse und Denkansätze für das weitere dynamische Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und Politik im Bereich der Rüstungskontrolle gegeben haben.

Lassen Sie uns bitte aber bei alledem nicht gänzlich außer Acht stellen, welch wichtigen Stellenwert die Strukturen der Vereinten Nationen generell haben:

- Punktuelle Erfolge außerhalb der Vereinten Nationen wie bei Minen und Streumunition stehen außer Frage und sind sehr zu begrüßen, aber kann dieser Weg auf Dauer die bestehenden und international anerkannten Strukturen der Vereinten Nationen in toto effektiv und umfassend ersetzen?
- Oder anders gefragt, würde für jede notwendige Maßnahme auch immer ein Land wie Norwegen gefunden werden können, das Willens und in der Lage ist, die Initiative zu ergreifen und die enormen Kosten wie auch die logistischen und politisch hohen Aufwendungen zu bestreiten?
- Würde damit ein Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozess nicht stark dem Zufall oder der Gunst der Stunde überlassen bleiben?
- Und was ist mit den großen Staaten, die bis heute weder dem Ottawa-Übereinkommen beigetreten sind noch an den Dubliner Verhandlungen über ein Streumunitionsübereinkommen teilgenommen haben? Würden diese Staaten dann auf Dauer nicht mit erfasst werden?
- Hätten wir dann nicht die Gefahr, dass globale Übereinkommen fast nur für die Staaten rechtsverbindliche Wirkung entfalten, die sowieso schon für sich unilateral entsprechende Politiken entwickelt haben?
- Wäre das dann noch eine wirksame globale Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik?

Ich denke, diese Fragen werden wir hier und heute nicht abschließend beantworten können. Sie könnten vielleicht sogar ein eigenständiges Seminar beschäftigen.

Auf jeden Fall bedanke mich an dieser Stelle für ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf eine angeregte Diskussion.

Deutschlands Verantwortung für die Zukunft von Abrüstung und Rüstungskontrolle

von Elke Hoff¹



Meine Damen und Herren,

Die Welt rückt näher zusammen: wirtschaftlich, kulturell, aber auch in Fragen der Sicherheit, und dies in einem atemberaubendem Tempo. Globalisierung und Interdependenz, *failing States*, internationaler Terrorismus, Klimawandel und Energiesicherheit: Dies sind die Themen der Stunde. Sie prägen die internationalen Debatten und vor diesem Hintergrund mögen Begriffe wie „Rüstungskontrolle“ und „Abrüstung“ beinahe wie Relikte aus einer längst vergangenen Zeit klingen, die im außen- und sicherheitspolitischen Vokabular des 21. Jahrhunderts kaum noch Bedeutung mehr haben; aber der Schein trügt: In vielen Teilen der Erde hat eine neue massive Phase der Aufrüstung begonnen – konventionell wie im ABC-Bereich – und Rüstungskontrolle und Abrüstung sind heute und in Zukunft Garanten einer globalen Sicherheit.

Die Instrumente der Abrüstung und Rüstungskontrolle halfen während des Kalten Krieges, das Wettrüsten zwischen den beiden Supermächten zu beenden. Aus dem Gleichgewicht des Schreckens entwickelte sich durch die Bereitschaft zu Kooperation, Transparenz und Verifikation – Gott sei dank – eben kein Schrecken ohne Ende. Doch die neue Weltordnung, befreit vom machtpolitischen Korsett der Blockkonfrontation, hat Raum geschaffen für neue Bedrohungen.

Die Rüstungskontrolle der Gegenwart steht vor der schwierigen Aufgabe, sowohl die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen an staatliche und nichtstaatliche Akteure zu verhindern, konventionelle wie nichtkonventionelle Aufrüstung zu begrenzen als auch die Destabilisierung ganzer Weltregionen durch die Proliferation von Kleinwaffen abzuwehren.

Um diese mannigfaltigen Aufgaben meistern zu können, müssen die etablierten Strukturen der Abrüstung und Rüstungskontrolle weiterentwickelt, reformiert und zukunfts-

¹ Mitglied des Deutschen Bundestages und abrüstungspolitische Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion.

fähig gemacht werden. Doch siebzehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges drohen die wirkungsmächtigen Regime der Rüstungskontrolle zu zerfallen oder sie verharren im diplomatischen Stillstand, während wichtige bilaterale Abrüstungsverträge zwischen Washington und Moskau auszulaufen drohen, ohne dass belastbare Nachfolgevereinbarungen geschlossen worden sind.

Die vergangenen Jahre waren schwarze Jahre für die internationale Abrüstung und Rüstungskontrolle, darüber dürfen auch einzelne Lichtblicke, wie etwa der Vertrag über ein internationales Verbot von Streumunition oder der Friedensnobelpreis für die Internationale Atomenergiebehörde, nicht hinwegtäuschen. Die globalen Institutionen der Abrüstung und Rüstungskontrolle kämpfen zu einem Zeitpunkt um ihr Überleben, wo sie gerade am dringendsten gebraucht werden. Ohne Frage, in ihrer Gesamtheit ist die aktuelle Krise der Rüstungskontrolle ein schwerwiegendes sicherheitspolitisches Risiko für die ganze Weltgemeinschaft.

Deutschland genießt dank der weitblickenden Politik liberaler Außenminister seit langem ein besonderes internationales Renommee als vertrauenswürdiger Akteur in Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Wir besitzen auf diesem Politikfeld das, was heute so gerne als *Soft Power* bezeichnet wird. Es ist unsere Verantwortung in dieser schwierigen Phase, dieses Vertrauen auch aktiv einzusetzen. Deutschland muss eine Vorreiterrolle einnehmen – sowohl in den diplomatischen Bemühungen um Abrüstung und Nichtverbreitung als auch bei Initiativen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der etablierten Rüstungskontrollregime

Wir brauchen eine umfassende Wiederbelebung der Rüstungskontrolle, wir brauchen neue Abrüstungsinitiativen, und meine Fraktionskollegen der FDP und ich, wir setzen uns dafür ein, dass Deutschland hierbei voran geht, dass wir international endlich wieder ein wichtiger Impulsgeber auf diesem Politikfeld sind. Die Rolle, die die Bundesrepublik bei den Verhandlungen der EU3+3 über das iranische Atomprogramm eingenommen hat, könnte für ein solches Engagement beispielhaft sein.

Nirgendwo ist der Verfall von Abrüstung und Rüstungskontrolle deutlicher zu spüren und sind die bereits sichtbaren Folgen besorgniserregender als auf dem Gebiet der Kernwaffen; der Konflikt um die Nuklearambitionen Teherans und der nordkoreanische Atomwaffentest sind – ohne sie klein reden zu wollen – nur die sichtbarsten Symptome einer drohenden Verschiebung der gesamten nuklearen Ordnung. Deshalb möchte ich mich auf Deutschlands Rolle im diesem Bereich im Folgenden konzentrieren.

Die Verbreitung von Kernwaffen und die Stabilität des internationalen Staatensystems stehen in einem besonders engen Zusammenhang. Ein Mehr an Kernwaffen ist immer ein Weniger an internationaler Sicherheit: Nicht ohne Grund hat John F. Kennedy bereits 1963 eine Welt mit 20 oder 30 Kernwaffenstaaten als seinen persönlichen Albtraum bezeichnet.

Im Jahr 2008 modernisieren die etablierten Kernwaffenstaaten des Atomwaffensperrvertrages ihre Atompotenziale, anstatt ihre Abrüstungsverpflichtungen zu erfüllen, während allein ca. 50 Staaten an der Schwelle zur Nuklearkapazität stehen, also nur einen Herzschlag entfernt sind von jener sensiblen Anreicherungstechnologie, die neben der Produktion von zivilem Nuklearbrennstoff auch die Herstellung von atomwaffenfähigem Nuklearmaterial ermöglichen kann. Ob die nuklearen „Habenichtse“ sich auch in Zukunft dem Atomwaffensperrvertrag, der ihnen für ihren Verzicht auf Kernwaffen Zugang zu ziviler Nukleartechnologie gewährt und indirekte Sicherheitsgarantien bietet, verpflichtet fühlen, wird maßgeblich auch von ihrem jeweiligen nationalen Nutzen- und Sicherheitskalkül beeinflusst werden.

Vor diesem Hintergrund wiegen die Vertrauenskrise und der Glaubwürdigkeitsverfall des Atomwaffensperrvertrages besonders schwer. Der tragende Pfeiler des nuklearen Nichtverbreitungsregimes befindet sich seit Jahren in einem fortschreitenden Erosionsprozess. Es ist zentrale Aufgabe der Weltgemeinschaft, sich entschlossen gegen einen Zusammenbruch des Vertragsregimes zu stellen. Denn ohne den Fortbestand des nuklearen Nichtverbreitungsregimes, das seit seiner Gründung 1970 maßgeblich dafür verantwortlich war, dass Kennedys Albtraum eben nicht wahr geworden ist, droht die Gefahr einer neuen nuklearen Ordnung, „*a second nuclear age*“, in dem Kernwaffen wieder eine zentrale sicherheitspolitische Bedeutung erhalten.

Der Eindruck, der Besitz von Atomwaffen sei der Garant für internationale Macht, Einfluss und Anerkennung, hätte fatale Folgen: Es wäre ein unwiderstehlicher Anreiz für neue, potenzielle Nuklearmächte. Eine solche Kettenreaktion der nuklearen Bewaffnung kann sich die internationale Staatengemeinschaft - können wir uns - nicht leisten, deshalb warnen derzeit renommierte Außenpolitiker wie Henry Kissinger und Hans-Dietrich Genscher wiederholt vor einer neuen Phase der nuklearen Aufrüstung. Deshalb darf das Ziel einer kernwaffenfreien Welt nicht länger ins Reich der Utopie verbannt werden.

Und gerade deshalb ist es besonders wichtig, dass die Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages 2010, die über das Wohl und Wehe der Zukunft der nuklearen Nichtverbreitung entscheiden wird, ein Erfolg wird, ein Symbol der Einigkeit der Mitgliedsstaaten und ein klares Bekenntnis zu den Kernaussagen des Vertrages, d.h. dem Verzicht der Nichtkernwaffenstaaten auf nukleare Bewaffnung und der Verpflichtung der Kernwaffenstaaten zur nuklearen Abrüstung.

Das kann aber nur gelingen, wenn wichtige Rüstungskontrollprojekte im Vorfeld der Konferenz auf die internationale Agenda gesetzt und vorangetrieben werden. Die deutsche Initiative für eine Multilateralisierung des internationalen Brennstoffkreislaufs, die vergangenes Jahr auf den Weg gebracht wurde, ist ein erster wichtiger Schritt, den Atomwaffensperrvertrag zukunftsfähig zu machen. Der Vorschlag sieht vor, dass die Anreicherung von Uran für die zivile Nutzung weltweit zentralisiert wird und unter Aufsicht der Internationalen Atomenergiebehörde stattfindet. Eine solche Multilateralisierung ermöglicht, dass die Versorgung aller interessierten Staaten mit nuklearem Brennstoff zur Energiegewinnung sichergestellt wird, und dass nationales Streben von Staaten nach sensibler nuklearer Anreicherungstechnologie damit unwirtschaftlich wird. So kann die Verbreitung der sensiblen Anreicherungstechnologie gebremst und damit gleichzeitig das Risiko der Verbreitung von Kernwaffen gesenkt werden.

Neben der wichtigen Initiative der Multilateralisierung muss die Bundesrepublik in den kommenden Monaten verstärkt innerhalb der EU und der Weltgemeinschaft dafür werben, dass der Atomteststoppvertrag endlich in Kraft treten kann. Hier ist es besonders wichtig, dies von den USA einzufordern. Eine Ratifizierung des Atomteststoppvertrages durch die USA hätte Symbolcharakter und könnte helfen, Staaten wie Indien und Pakistan ebenfalls von diesem Schritt zu überzeugen.

In der Genfer Abrüstungskonferenz muss Deutschland sich für einen belastbaren und verifizierbaren Vertrag über das Verbot zur Produktion von spaltbarem Material stark machen. Ein solcher Vertrag ohne ein tragfähiges Verifikationsinstrumentarium, wie er leider von den USA vorgeschlagen worden ist, ist wertlos.

Und es wird die Aufgabe aller Mitgliedstaaten des Atomwaffensperrvertrages sein, die drei Kernwaffenstaaten Indien, Pakistan und Israel, die weiterhin außerhalb des Vertrages stehen, an das Nichtverbreitungsregime heranzuführen.

Umso bedauerlicher ist es, dass das US-indische Nuklearabkommen, das den Handel mit sensibler Nukleartechnologie mit *Neu Delhi* erlaubt, diese Aufgabe der Heranführung Indiens an den weltweiten Nichtverbreitungskonsens nicht leisten wird. Die Ausnahmeregelung, die hierfür von der *Nuclear Suppliers Group*, der Gruppe der 45 nuklearen Lieferstaaten, am 07. September getroffen worden ist, schadet vielmehr der internationalen Rüstungskontrolle. Erstmals erhält eine Atommacht außerhalb des Atomwaffensperrvertrages Zugang zu modernster Nukleartechnologie und nuklearem Brennstoff, ohne dass ihr für diese neuen Handelsrechte die gleichen Abrüstungsverpflichtungen auferlegt werden, wie den Kernwaffenstaaten des Atomwaffensperrvertrages. Ich habe mich persönlich wieder und wieder gegenüber der Bundesregierung dafür eingesetzt, dass Deutschland diese Abrüstungsverpflichtungen einfordert. Leider vergeblich. Die Bundesregierung hat der indischen Sonderregelung zugestimmt, ohne dass sich Indien völkerrechtlich verbindlich verpflichtet hätte auch nur einen einzigen Kernsprengkopf abzurüsten. Bundesaußenminister Steinmeier wird sich für diese abrüstungspolitische Fehlentscheidung gegenüber dem Parlament verantworten müssen.

Aber unabhängig von allen Initiativen und Entscheidungen auf internationaler Ebene kann Deutschland auch national einen sehr wichtigen Beitrag zur Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes leisten. Als Mitglied des Atomwaffensperrvertrages hat Deutschland sich zum Verzicht auf jegliche Form des Besitzes von Kernwaffen verpflichtet. Die deutsche Teilhabe an den in der Bundesrepublik stationierten US-Nuklearwaffen, die auf NATO-Verpflichtungen beruht, steht im eklatanten Widerspruch zu der Vertragsverpflichtung des Atomwaffensperrvertrages. Diese Form der nuklearen Teilhabe stellt eine Belastung für die abrüstungspolitische Glaubwürdigkeit Deutschlands dar, denn sie ist seit Jahren ein Spaltpilz unter den Nichtkernwaffenstaaten des Atomwaffensperrvertrages. Deshalb hat die FDP-Bundestagsfraktion bereits im Jahr 2005 im Vorfeld der Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages im Deutschen Bundestag gefordert diese Nuklearwaffen abzuziehen. Leider sind wir damit bei der damaligen rot-grünen Bundesregierung auf taube Ohren gestoßen.

Die andauernde Verletzung des Atomwaffensperrvertrages wiegt besonders schwer, da die ursprünglichen Gründe für die nukleare Teilhabe längst vom Lauf der Geschichte überholt worden sind. Von deutschem Boden aus könnten diese taktischen Nuklearwaffen nur noch gegen das Territorium befreundeter Staaten eingesetzt werden. Sie spielen für die neuen Bedrohungsszenarien keine Rolle mehr. Sie haben ihre strategische Funktion verloren. Sie sind nicht mehr als ein sicherheitspolitisches Artefakt des Kalten Krieges und sollten deshalb auch so behandelt werden.

Nicht ohne Grund haben bereits beide US-Präsidentschaftskandidaten den Abzug der amerikanischen Atomwaffen aus Europa auf ihre nichtverbreitungspolitische Agenda gesetzt.

Deutschland sollte den Abzug der US-Atomwaffen schon jetzt, frühzeitig vor der Überprüfungskonferenz 2010, auf die Tagesordnung der zuständigen NATO-Gremien setzen und bei den restlichen europäischen Staaten, auf deren Boden ebenfalls noch Atomwaffen im Rahmen der nuklearen Teilhabe stationiert sind, für ein ebensolches Vorgehen werben. Dies wäre ein gutes und kraftvolles Signal für den bereits stattfindenden Vorbereitungsprozess auf die Überprüfungskonferenz im Jahre 2010.

Vor zwei Jahren hat der ehemalige Direktor der Internationalen Atomenergiebehörde, Hans Blix, seinen wertvollen und lesenwerten Bericht „*Weapons of Terror*“ mit Empfehlungen zur Beseitigung der weltweit verbreiteten Massenvernichtungswaffen vorgelegt. Auf der Pressekonferenz zur Vorstellung des Berichts hat er ausgerufen: „*It’s time for revival.*“

Dies kann ich nur unterstützen. Es ist Zeit, und ich hoffe und wünsche mir, dass Deutschland dieses Revival der Abrüstung und Rüstungskontrolle anführen wird und dabei am besten direkt vor der eigenen Haustür anfängt.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Praktische Aspekte der Abrüstung und Rüstungskontrolle

von Andreas Nehring¹



Meine Damen und Herren,

als Vertreter des Verteidigungsministeriums ist es immer etwas schwierig, über die Praxis von Rüstungskontrolle zu sprechen, denn ich ziehe natürlich nicht durch die Länder und zähle irgendwo Panzer. Es gibt aber auch eine Ebene der Praxis auf ministerieller Ebene, nämlich die Schwierigkeit, Rüstungskontrollvereinbarungen zu implementieren und weiterzuentwickeln.

Lassen Sie mich das Fazit meines Vortrags einmal vorwegnehmen:

Rüstungskontrolle ist ein unglaublich mühsames Geschäft, aber aus meiner Sicht – und ich mache das jetzt seit ungefähr einem Jahr – lohnt es sich, dafür viel Energie aufzuwenden und in diese Aufgabe zu stecken, weil es letztlich unserer Sicherheit dient oder anders gesagt, dem Erhalt des Friedens für uns alle.

Ich will versuchen, Ihnen in meinem Vortrag deutlich zu machen, wie ich zu dieser Auffassung komme und mich dabei an sechs Fragen orientieren, die meines Erachtens geeignet sind, das weite Feld der praktischen Aspekte der Rüstungskontrolle ein bisschen einzugrenzen:

1. Wie groß ist das Spektrum von Rüstungskontrollabkommen?
2. In welchen Institutionen und Organisationen findet Rüstungskontrolle eigentlich statt?
3. Welche Rolle spielt Multinationalität im Rahmen der Rüstungskontrolle?
4. Wie komplex ist Rüstungskontrollpolitik?
5. Welche Hemmnisse erschweren die Rüstungskontrolle?
6. Welches sind die Kernprobleme in Bezug auf eine funktionierende Rüstungskontrolle?

¹ Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kfm, Executive Master of Security and Defence, als Vertreter des Bundesministeriums der Verteidigung, Berlin.

1. Wie groß ist das Spektrum von Rüstungskontrollabkommen?

Hier müssen diverse Aspekte zusammengefasst werden. Offiziell reden wir von Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung. Dabei geht es zum einen um konventionelle Waffen – und das ist das, was vielen einfällt, wenn über die großen Rüstungskontrollverträge gesprochen wird – und zum anderen um die Nuklearwaffen. Es gibt aber noch ein Spektrum an biologischen und chemischen Waffen, die uns genauso beschäftigen und für die es eigene Abkommen gibt. Um die Zielsetzung, die sich die Bundesregierung in diesem Bereich gesetzt hat, zu erfüllen, engagieren wir uns in den einschlägigen internationalen Organisationen und Foren, auf die ich noch einmal zurückkommen werde. Zunächst möchte ich dieses Spektrum deutlich machen: Im Bundesministerium der Verteidigung behandeln wir 36 Abkommen und Verträge, die sich mit Rüstungskontrolle beschäftigen. Daneben ist das Rüstungskontrollreferat auch zuständig für alle Grundsatzfragen bezüglich der VN und OSZE, weil beide Organisationen sehr stark auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle tätig sind. Herausforderungen gibt es viele, denn die Arbeit ist nicht nur sehr umfangreich, sondern auch sehr kompliziert, weil diese Rüstungskontrollvereinbarungen höchstkomplizierte und technisch detaillierte Verträge sind. Es gibt also eine große Anzahl Rüstungskontrollabkommen und -verträgen und hinter jedem dieser Verträge steckt eine Vielzahl von Regeln. Der KSE-Vertrag, der Vertrag für die konventionellen Streitkräfte in Europa, ist z.B. mit seinen Kommentaren und Erläuterungen ein drei Zentimeter dickes Buch. Und das ist nur einer dieser Verträge. Der KSE-Vertrag beinhaltet drei Aspekte: ein Informationsregime, ein Begrenzungsregime und ein Verifikationsregime. Wir geben also Informationen über unsere Streitkräfte an alle Vertragsmitgliedstaaten. Der Vertrag legt ganz genau fest, welche Informationen bereitgestellt werden müssen. Früher handelte es sich hierbei um höchst geheime Informationen. Heute veröffentlichen wir diese und stellen sie allen Vertragsstaaten zur Verfügung. Beim Begrenzungsregime wird festgelegt, wie viele Waffen von einem bestimmten Typ man haben darf. Im Verifikationsregime geht es darum, zu überprüfen, ob die Angaben, die man im Informationsregime gemacht hat, stimmen, und ob man sich an die Regeln aus dem Begrenzungsregime hält. D. h., es reisen Menschen in die letzten Ecken dieser Vertragsstaaten, um dann in einer Kaserne zu zählen, ob da auch wirklich nur die angegebene Anzahl an Kampfpanzern, Artilleriegeschützen und dergleichen steht. Das klingt zunächst einmal ganz einfach. Nun gibt es aber unterschiedliche Auffassungen darüber, was ein Schützenpanzer ist. So bringen manche dann vor, dass es sich bei einem bestimmten Kampffahrzeug nicht um einen Schützenpanzer handle und dieser somit kein vom Vertrag begrenztes Gerät sei.

Diese Fragen können nicht vor Ort geklärt werden, sondern müssen auf der politischen Ebene in den unterschiedlichsten Gremien diskutiert werden, denn, sollte es sich doch um einen Schützenpanzer handeln, könnte daraus ein Vertragsverstoß entstehen und dies hätte dann neben der rechtlichen vor allem eine höchstpolitische Dimension. Was ich damit deutlich machen möchte: es sieht auf den ersten Blick oftmals einfacher aus, als es tatsächlich ist. Immer wieder stellt man fest, dass eben auch ganz kleine Dinge, die aus der großen Perspektive einem gar nicht in den Sinn kommen, in der Durchführung zu wesentlichen Problemen führen. Um Probleme zu vermeiden, müssen Sie zum Beispiel für den Informationsaustausch sehr genau definieren, was die Staaten für Informationen im Rahmen des Informationsaustausches vorlegen müssen. Wie sieht das Format des Dokumentes aus, wann wird es wo hinterlegt? Letztlich müssen Sie erreichen, dass für alle dieselben Bedingungen gelten! Denn Basis von diesen Verträgen ist Vertrauen. Vertrauen heißt, dass Sie, wenn Sie selber etwas geben, vom anderen auch etwas bekommen. Ansonsten entsteht kein Vertrauen. Dies bedarf jedoch klarer, eindeutiger Regelungen. Zum Beispiel wird im KSE-Vertrag festgelegt, dass immer am 15. Dezember der Informationsaustausch vorzulegen ist, aber, wenn der 15. Dezember ein Samstag oder ein Sonntag ist, dies nicht am 15. Dezember, sondern am letzten Freitag vor dem 15. Dezember zu geschehen hat. Es gibt auch ganz genaue Regelungen, in welchem Verfahren das erfolgen muss. Es stellen sich aber immer auch Fragen, die für uns, wenn wir sagen, wir fahren irgendwo hin, um in der Kaserne Panzer zu zählen, eigentlich kein Thema sind; etwa die Mitnahme eines Mobiltelefons. Dies ist aber nicht zulässig. Wenn Sie dies dabei haben wollen, müssen Sie das vorher beantragen. Aber auch andere, zunächst selbstverständliche Dinge, wie der Gebrauch eines GPS-Geräts, sind nicht zulässig. Die Koordinaten, die Sie dabei aufnehmen, wären theoretisch geeignet, eine Rakete genau in die Kaserne zu leiten. All diese Dinge werden in den Verträgen *en detail* geregelt – und dennoch tauchen sie immer wieder als Probleme auf. Ein weiteres Beispiel: Es gibt einen Vertrag über den offenen Himmel – „*open sky treaty*“ heißt dieser auch – nicht zu verwechseln mit dem Luftverkehrsabkommen. Hier geht es um die Zustimmung der vertragsbeteiligten Staaten zu Überflügen mit Beobachtungsflugzeugen anderer Länder. Jene enthalten Kameras unterschiedlicher Art. Zunächst erscheint es einfach, aber allein auf dem Weg dorthin fliegen Sie möglicherweise über mehrere andere Staaten. Diese Staaten würden jedoch vorher gerne wissen, dass ein Flugzeug mit hochsensibler Kameraausstattung ihr Hoheitsgebiet überfliegt. Dies muss demnach vorher angekündigt werden, damit den Staaten bekannt ist, dass zu einer bestimmten Zeit Maschinen über deren Land fliegen, die theoretisch Aufnahmen machen könnten. All diese Details werden in den Verträgen geregelt, was sie entsprechend kompliziert macht.

2. Wo findet Rüstungskontrolle statt?

Wir bewegen uns nun eine Ebene höher. Es klingt zunächst sehr einfach: Da gibt es einige Organisationen, in deren Rahmen wir diese Arbeit leisten. Es sind zunächst die Vereinten Nationen, die Genfer Abrüstungskonferenz, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die Organisation für das Verbot chemischer Waffen und teilweise auch die G8. Dann denkt man, das ist eine relativ überschaubare Anzahl von Institutionen. Es gibt aber noch andere, die NATO und die EU, die auch noch mitsprechen, weil deren Mitgliedsstaaten diejenigen sind, die diese Waffen, die abgerüstet oder kontrolliert werden sollen, besitzen. Wenn man sich nur einmal die OSZE als Beispiel ansieht, so hat sie 56 Mitgliedstaaten; in der NATO sind 26 Staaten vertreten, in der EU 27. Die Zusammensetzung der Staaten in allen Organisationen ist freilich nicht identisch. Teilweise gibt es Schnittmengen, aber nicht identische. Nun können Sie aber als Vertreter Deutschlands nicht in der EU diese Position vertreten, in der NATO dann wieder eine andere und in der OSZE die dritte Position entwickeln. Die Organisationen verhandeln dieselben Themen in ihren Gremien. Wegen der unterschiedlichen Zusammensetzungen dieser Gruppen gilt es, einen Weg zu finden, der eigenen Position treu zu bleiben, aber trotzdem auch in diesen Gruppen einen Konsens zu ermöglichen. Denn über eines muss man sich auch im Klaren sein: auch wenn beispielsweise bei VN-Prozessen gesagt wird, man muss für diese oder jene Sache keinen Konsens haben, wirklich effektiv werden Rüstungskontrollabkommen nur, wenn sie auf einer Konsensbasis zustande kommen. Wenn Sie ein großes Abkommen in Kraft setzen wollen, bei dem die USA, Russland und ähnlich große Länder nicht vertreten sind, weil diese sich dem Konsens verschließen, dann kommen Sie nicht wirklich weiter. Es gibt viele Organisationen, die miteinander verwoben sind, was die Verhandlungen nicht vereinfacht. Das bringt mich dann zu folgender Frage.

3. Welche Rolle spielt Multinationalität in Rüstungskontrollvereinbarungen?

Es gibt zwar eine Reihe bilateraler Verträge, die im Wesentlichen im Nuklearbereich angesiedelt sind, aber die „normalen“ Rüstungskontrollverträgen basieren in der Regel auf Multinationalität. Sie müssen demnach versuchen, so viele Länder wie möglich dazu zu bringen, diesen Rüstungskontrollverträgen beizutreten bzw. auch diejenigen Länder zu überzeugen, die im Interessenbereich des Vertrages sind. Und das bedeutet eben automatisch auch, dass diese je nachdem, um welchen Vertrag es sich handelt, wie viele Vertragsstaaten es gibt, höchst unterschiedliche Auffassungen haben, weil jeder Staat, der darin vertreten ist, seine eigenen Interessen hat. Dies können mitunter höchst unterschiedliche wirtschaftliche oder politische Interessen sein.

Und wenn viele Länder unter einen Hut gebracht werden müssen – Sie kennen das alle aus ganz normalen Situationen des Lebens – wird es schwierig. Deswegen brauchen solche Verträge auch in der Regel eine unglaublich lange Zeit, bis sie endlich ausgehandelt sind und in Kraft treten können. Der KSE-Vertrag ist über 10 Jahre verhandelt worden und spiegelte, als er fertig war, eigentlich die aktuelle sicherheitspolitische Situation schon nicht mehr vollständig korrekt wieder, für die er gemacht war. Das ist einer der Gründe, warum der KSE-Vertrag heute auch in der Krise ist. Multinationalität hat demnach einen wesentlichen Nachteil: sie verhindert eine schnelle Entscheidung, Veränderung und Anpassung von Verträgen vorzunehmen oder gar Verträge vollständig neu zu entwerfen. Ich möchte auf das Beispiel des „*open sky treaty*“ zurückkommen: Glauben Sie bitte nicht, dass wir digitale Kameras einsetzen. Wir nutzen noch immer die zum Zeitpunkt des Entstehens des Vertrages gängige, analoge Technik, weil die Vertragsstaaten sich nicht darauf einigen können, moderne Technik einzusetzen. Und das hat natürlich auch damit zu tun, dass Sie mit einem Digitalfoto viel mehr machen können als mit einem analog erstellten Foto. Wir würden das gerne verändern, weil es auch deutlich preiswerter wäre, wir uns ein großes Fotolabor sparen könnten, die Verarbeitung digitaler Fotos auch viel schneller gehen würde, der Transport viel schneller und im Übrigen auch die Qualität der Fotos viel besser wäre. Für eine solche Veränderung des Vertrages brauchen Sie die Zustimmung aller Vertragsstaaten. Und aus den unterschiedlichsten Gründen gibt es Staaten, die Interesse daran haben, dass dies nicht geschieht. Und dann passiert auch nichts.

4. Wie komplex ist Rüstungskontrollpolitik?

Die Komplexität folgt auch daraus, dass Rüstungskontrollpolitik nicht für sich alleine steht, sondern viele andere Politikbereiche auf die Rüstungskontrollpolitik einen wesentlichen Einfluss ausüben. Der außenpolitische Einfluss ist sehr groß. Darum ist die Rüstungskontrollpolitik auch federführend im Auswärtigen Amt und nicht im Verteidigungsministerium angesiedelt. Bei vielen dieser Verträge spielen wirtschaftspolitische Gründe eine Rolle. Daneben gilt es natürlich auch, militärische Aspekte in der Rüstungskontrollpolitik angemessen zu berücksichtigen. Wenn diese vielen Politikbereiche angesprochen sind, bedeutet dies immer auch, dass viele Ministerien an der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung beteiligt sind. Und was für Deutschland gilt, gilt gleichermaßen für die meisten anderen Staaten auch. Das bedeutet also, wenn wir von 56 OSZE-Ländern sprechen, können Sie in den Ländern dann immer noch ein paar Ministerien darauf rechnen. Dann bekommen Sie eine Idee, wie groß der Koordinierungsaufwand wird, um zielgerichtet einen Vertragserfolg zu erreichen.

5. Welche Hemmnisse erschweren die Rüstungskontrolle?

Ich will einmal versuchen, Ihnen dies erneut an dem Beispiel der Flüge im Rahmen des „open sky treaty“ deutlich zu machen. Es hat in den letzten zwei Wochen zwei Planungen für Flüge über Russland gegeben, die durch Russland abgewiesen wurden. Korrekt gesagt, einer ist abgewiesen worden, der andere ist mit so vielen Restriktionen belegt worden, dass man den Flug eigentlich gar nicht mehr durchführen konnte. Der letztere Fall betraf einen deutsch-amerikanischen Flug über Russland. Der andere Flug ist von Russland abgewiesen worden – mit einer technischen Begründung. Dieses Flugzeug ist allerdings in dem gleichen Zustand in den vergangenen Jahren mehrfach über Russland geflogen, war bis dahin kein Problem dargestellt hatte. Beide Flüge waren für den Nordkaukasus geplant. Aus unserer Sicht war der eigentliche Grund in den aktuellen militärischen Auseinandersetzungen mit Georgien und die darauf erfolgte Reaktion des Westens zu sehen. Wir können das natürlich nicht beweisen, aber die Vermutung liegt nahe. Daran zeigt sich, dass tagespolitische Entwicklungen natürlich auch in Rüstungskontrollvereinbarungen Auswirkungen zeigen können. Zwar bricht man diese Abkommen nicht, aber man legt sie sehr eng aus, nutzt also den Interpretationsspielraum, den diese Verträge immer noch lassen, voll aus. Dies ist auch wieder ein Grund, warum man diese Verträge so lange verhandelt, warum sie so umfangreich und warum Definitionen so wichtig sind. Unklare Definitionen und zweideutige oder fehlende Regelungen in den Vertragswerken führen zu Interpretationsspielräumen, die vielfältig genutzt werden können. Mitunter auch für tagesaktuelle politische Zwecke. Ein weiteres Hemmnis: Im Grunde genommen handelt es sich um Verträge, an die Staaten gebunden sind. Aber was wollen Sie machen, wenn sich ein Staat nicht an den Vertrag hält? Wenn ein Staat ganz bewusst einen Vertrag bricht, interessiert ihn in der Regel auch nicht, wenn ihm dieser Vertragsbruch anschließend vorgehalten wird. Es bedarf also einer großen Freiwilligkeit und Bereitschaft, diese Verträge umzusetzen, denn wenn Sie als Staat einen von ihnen unterschriebenen Vertrag nicht mehr einhalten wollen, haben Sie dazu theoretisch immer die Möglichkeit und kann sie niemand daran hindern. Ich nehme als Beispiel den KSE-Vertrag: Sie haben wahrscheinlich alle mitbekommen, dass im Dezember vergangenen Jahres Russland die Anwendung des KSE-Vertrages suspendiert hat. Nach Auffassung von Rechtsgelehrten, wobei es unterschiedliche Auffassungen hierzu gibt, sieht der Vertrag eine Suspendierung nicht vor, sondern nur eine Kündigung. Eine Kündigung hieße aber, dass Russland als erster Staat den Schritt gemacht hätte, diesen Vertrag aufzulösen, wobei ohne Russland der Bestand des Vertrages nicht mehr sehr sinnvoll ist. Russland hat aber nur suspendiert. *De facto* kommt das in der Implementierung auf dasselbe hinaus, weil Russland nicht mehr daran teilnimmt.

Wir dürfen nicht mehr nach Russland, um zu inspizieren und Russland verzichtet darauf, bei uns Inspektionen durchzuführen. D.h. also, das Wesentliche dieses Vertrages, Vertrauen aufzubauen und Daten zu liefern, damit man kontrollieren kann, ob die Abrüstungsverpflichtung oder Begrenzungsverpflichtung auch eingehalten worden sind, findet nicht mehr statt. Freiwilligkeit ist demnach ein wesentlicher Punkt. Wirtschaftliche Interessen spielen leider auch immer wieder eine Rolle, genauso wie im Übrigen auch kulturelle Unterschiede eine Rolle spielen. Unsere Auffassung in Deutschland im Umgang mit Waffen und wie wir eine Waffe an sich betrachten, ist erheblich unterschiedlich zu anderen Ländern auf der Welt. Es gibt Länder in der Welt, in denen ist es völlig normal, dass man eine Pistole oder ein Gewehr hat. Das ist für uns nicht verständlich. Dort hingegen wächst der Junge mit dem Selbstverständnis auf, dass der Vater eine Pistole oder ein Gewehr im Schrank stehen hat. Diese kulturellen Unterschiede spielen natürlich hinein, wenn es darum geht, Rüstungskontrollvereinbarungen abzuschließen, weil sie diese Menschen überzeugen müssen, dass das nicht in Ordnung ist. Das ist mitunter sehr schwer. Dazu kommt noch unterschiedliches technisches *know-how*. Auch das führt regelmäßig dazu, dass es Schwierigkeiten gibt, Verträge zu verhandeln oder zu implementieren.

6. Welches sind die Kernprobleme in Bezug auf eine funktionierende Rüstungskontrolle?

Die Kernprobleme für eine funktionierende Rüstungskontrolle lassen sich aus meiner Sicht wie folgt zusammenfassen: Voraussetzung ist stets, dass Sie überhaupt ein Bewusstsein haben, dass es notwendig ist, irgendetwas zu unternehmen, Rüstungskontrolle durchzuführen. Daran scheitert es bereits oftmals. Außerdem müssen Sie den Willen haben, nachdem Sie erkannt haben, dass etwas zu tun ist, es auch tatsächlich zu tun. Und Sie müssen Vertrauen in die Partner haben, mit denen Sie einen Vertrag schließen, weil Sie oftmals sehr viel an Informationen, an Wissen preisgeben, Sie sich sehr transparent aufstellen müssen. Das Ganze geht nur, wenn Sie auch Vertrauen haben.

Und das bringt mich zurück zu meinem am Anfang des Vortrages bereits angekündigten Fazit:

Rüstungskontrolle ist ein unglaublich mühsames Geschäft, aber aus meiner Sicht lohnt es sich, dafür viel Energie aufzuwenden und in diese Aufgabe zu stecken, weil es unserer Sicherheit und damit dem Erhalt des Friedens für uns alle dient.

Damit möchte ich gern schließen und mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit bedanken.

Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Abrüstung

Anmerkungen von Dr. Günther Unser¹



Zunächst einmal darf ich daran erinnern, dass heute der „Internationale Tag des Friedens“ ist. Er wurde von der Generalversammlung im September 2001 ausgerufen – an diesem Tag sollen die Waffen weltweit schweigen!

Vielleicht noch zwei Vorbemerkungen: Zunächst, ich bin hier der einzige fachliche *outsider*. Ich bin nämlich kein Abrüstungsexperte, sondern ein UN-Generalist, d.h. ich beschäftige mich mit dem gesamten UN-System. Für all jene, die dort nicht so zu Hause sind: Es handelt sich hier um 21 Internationale Organisationen mit einer Vielzahl von Unterorganen und Kommissionen, die in einem System zusammengefasst werden, in dem es entsprechende Wirkungszusammenhänge gibt. Wenn man von den Vereinten Nationen spricht, geht es nicht nur um den Sicherheitsrat oder um die Generalversammlung, also um die UNO, sondern auch um eine Reihe von Sonderorganisationen. In diesem System nimmt die von Herrn Meyer behandelte Internationale Atomenergie-Organisation, kurz Agency genannt, einen besonderen Status ein. Wer sich über dieses komplexe Institutionengefüge nähere Kenntnis verschaffen will, sei auf eine aktuelle Publikation verwiesen, das „ABC der Vereinten Nationen“. Dies ist eine Veröffentlichung des Auswärtigen Amtes, die ich redaktionell mitbetreut habe und die Sie unentgeltlich bekommen.

Die VN sind im Zusammenhang mit der Abrüstungsfrage schon mehrfach erwähnt worden – gestern und heute. Nach meiner Ansicht kam die Weltorganisation insgesamt aber etwas zu kurz, und deshalb möchte ich gerne an den Anfang zurückgehen und Ihnen anhand des ausgegebenen Leitfadens – in einem gerafften Überblick – die VN als Abrüstungsforum vorstellen.

¹ Mitglied des Präsidiums der DGVN und Mitglied des Vorstands der DGVN NRW e.V.

Mandat gemäß der VN-Charta

Was ist eigentlich die Aufgabe dieser Organisation im Bereich der Abrüstung? Wenn man sich zunächst mit der Norm beschäftigt, sollte man zuallererst die Charta zu Rate ziehen, d.h. den Grundlagenvertrag, der die Organisationsstruktur beschreibt, durch die die Aufgaben und Zielsetzungen festgelegt werden. Eingangs allerdings ein Zitat, und zwar aus der Zeitschrift der Friedrich-Naumann-Stiftung Für die Freiheit: „Rüstungskontrolle und Abrüstung standen bei der Gründung der VN im Zentrum der neuen Weltorganisation.“ Das ist schlicht und einfach falsch.

Wenn Sie in die Charta schauen, dann stellen Sie fest, sie beginnt mit den Grundsätzen und den Zielen. Insgesamt sind hier vier Ziele genannt – darunter findet sich jedoch nicht die Zielsetzung „Abrüstung“. Auf die Abrüstung wird nur in zwei Artikeln verwiesen: Artikel 11 (1) bestimmt, dass sich die „Generalversammlung mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung befassen kann“. Artikel 26 bestimmt: „Um die Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit so zu fördern, dass von den menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt wird, ist der Sicherheitsrats beauftragt ... Pläne auszuarbeiten, die den Mitgliedern der VN zwecks Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen sind.“ Das heißt der Sicherheitsrat besitzt zunächst keine unmittelbare Kompetenzzuweisung im Bereich der Abrüstung und der Rüstungspolitik gemäß der Charta.

Wenn Sie das vergleichen mit der Völkerbundsatzung – der Völkerbund ist bekanntlich der gescheiterte Vorläufer der VN – so werden Sie feststellen, dass sich in der Völkerbundsatzung zwei Artikel – und zwar gleich am Anfang – ausführlich mit Abrüstung und Rüstungskontrolle beschäftigen, in denen die Mitglieder verpflichtet werden, Pläne anzunehmen, die vom Völkerbundsrat ausgearbeitet wurden. Diese Abrüstungspläne mussten innerhalb von zehn Jahren kontrolliert werden. Gleichzeitig wurde ein Abrüstungsausschuss eingesetzt, der den ganzen Prozess überwachen sollte.

In der Völkerbundsatzung spielte demnach die Abrüstung eine größere, sehr viel bedeutsamere Rolle als in der UNO-Charta. Was ist der Hintergrund? Der Hintergrund ist, dass man zu Zeiten des Völkerbundes davon ausgegangen ist, Rüstung sei maßgebend Schuld an Kriegen, d.h. die Völkerbundsphilosophie lautete: Frieden durch Abrüstung. 1945 herrschte eine ganz andere Meinung. Jetzt wurde nämlich – insbesondere in Amerika – die These vertreten, der Zweite Weltkrieg hätte verhindert werden können, wenn die westlichen Mächte über ein hinreichend großes Militärpotenzial verfügt hätten und willens gewesen wären, dieses Potenzial auch rechtzeitig gegen Deutschland einzusetzen.

Deshalb basiert das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen auf dem Prinzip der kollektiven Sicherheit, d.h. kollektiv soll im Sicherheitsrat gegen Brecher des Grundsatzes der Friedenswahrung vorgegangen werden.

Wer sollte das übernehmen? Antwort: die fünf Großmächte. Letztlich lief das neue Konzept darauf hinaus, dass die fünf Großmächte, ausgestattet mit dem Vetorecht, ihr Militärpotenzial weitgehend beibehielten, während die anderen Staaten im Wesentlichen bis auf ein niedriges Niveau abrüsten sollten. Deshalb spricht man auch von den fünf Weltgendarmen im Sicherheitsrat. Sie sehen, Abrüstung nimmt in der Norm der VN-Charta im Vergleich zum Völkerbund einen geringeren Stellenwert ein. Das hat sich natürlich gewandelt im Laufe der Zeit, und die Abrüstungsfrage rückte auch in den Vereinten Nationen immer mehr in den Vordergrund.

Institutionen der Abrüstungsdiplomatie

Wie sieht es nun aus mit den Institutionen der Abrüstungsdiplomatie innerhalb der VN? Die Generalversammlung verfügt über eine gewisse All-Zuständigkeit nach Art. 11 (1) Charta der Vereinten Nationen, d.h. sie kann sich mit Fragen der Abrüstung beschäftigen. Das eigentliche Arbeitsforum für Abrüstungsfragen ist der so genannte „Erste Ausschuss“. Zur Erklärung: Es gibt bei der Generalversammlung – wie beim Bundestag – Ausschüsse, die die eigentliche Arbeit leisten, vorbereiten und das Ergebnis dann ins Plenum einbringen. Insgesamt sind es sechs Hauptausschüsse, und einer von ihnen ist der Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit. Die Generalversammlung – wie Sie wissen, hat am vergangenen Dienstag die 63. Generalversammlung begonnen – legt jedes Jahr in ihrer Tagesordnung fest, welche Abrüstungsfragen zu behandeln sind. In der vorliegenden vorläufigen Tagesordnung findet man zum Thema Abrüstung 16 Haupttagesordnungspunkte mit 38 Unterpunkten, davon 28 zum Punkt „Allgemeine Abrüstung“.

Wenn Sie die Agenda daraufhin anschauen, finden Sie alle möglichen Themen, die in der laufenden Sitzungsperiode der Generalversammlung behandelt werden sollen: So beispielweise die Notifikation von Kernwaffenversuchen, die Unterstützung von Staaten zur Eindämmung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen. Über die einzelnen Punkte wird in der Regel auch jeweils eine Resolution verabschiedet, so dass am Ende einer Generalversammlungsperiode mitunter über 50 Resolutionen zu Abrüstungsfragen vorliegen – Resolutionen, in denen die Generalversammlung nur empfehlen, jedoch nicht unmittelbares Völkerrecht schaffen kann. Daneben gibt es Sondersitzungen der Generalversammlung; bisher fanden drei Sondersitzungen zu Abrüstungsfragen statt – 1978, 1982, 1998 –, in denen das Plenum nur Abrüstungsthemen behandelte; eine neue Sondergeneralversammlung ist derzeit in Planung.

Gleichzeitig gibt es ein Unterorgan der Generalversammlung, das sich mit Abrüstungsfragen beschäftigt: die so genannte Abrüstungskommission. Sie steht allen Mitgliedstaaten offen, und hier wurden in der Vergangenheit wichtige Abrüstungskonventionen erarbeitet.

Festzustellen bleibt: Die Generalversammlung behandelt regelmäßig und intensiv Probleme der Abrüstung. Die Frage muss aber lauten: Mit welchen Wirkungsmöglichkeiten? Eine wichtige Einrichtung – aus der Sicht der Wissenschaft – ist das Institut für Abrüstungsforschung in Genf. Herr Ducoffre hat das Institut heute Morgen erwähnt; es orientiert sich an der praktischen Abrüstungsforschung, wobei es darum geht, die Abrüstungsforschung praxisnah zu gestalten.

Ich darf Sie daran erinnern, nur der Sicherheitsrat als das eigentliche Machtzentrum der VN kann rechtsverbindliche Entscheidungen treffen. Er hat jedoch über Jahrzehnte hinweg keine abrüstungspolitischen Beschlüsse gefasst. Erst mit den Konflikten am Golf – dem ersten Golf-Krieg 1987/88 und dem zweiten Golf-Krieg 1991 – und den nachfolgenden Terroranschlägen im September 2001, darauf hat gestern Herr Fremuth hingewiesen, hat sich der Sicherheitsrat ausdrücklich mit Abrüstungsfragen beschäftigt.

In diesem Zusammenhang ist auch das Generalsekretariat zu erwähnen. Denn auch an der Struktur und den Entwicklungen innerhalb dieses Verwaltungskörpers können Sie den jeweiligen Stellenwert der Abrüstung in der Organisation ablesen. Zunächst gab es innerhalb des Generalsekretariats ein Zentrum für Abrüstungsforschung, das dann allerdings von Boutros-Ghali umbenannt wurde in *Office for Disarmament*, d.h. es erfolgte eine erste Herabstufung zu einem *Office*. Kofi Annan wertete dann diese Abteilung wieder auf zu einem *Department*, geleitet von einem Untergeneralsekretär. Aber – was viele gar nicht registriert haben – Ban Ki-moon hat diese Einrichtung wieder herabgestuft: Es gibt im Moment nur ein *Office for Disarmament Affairs*, geleitet von einem Hohen Repräsentanten.

Solche Vorgänge sind auch ein Indiz dafür, welcher Stellenwert innerhalb der Organisation der Abrüstung vom jeweiligen Generalsekretär eingeräumt wird. Wenn Sie sich den letzten Jahresbericht des Generalsekretärs Ban Ki-moon anschauen, so werden Sie feststellen, dass sich in diesem Bericht von insgesamt etwa 65 Seiten nur knapp eine Seite mit Abrüstungsfragen beschäftigt. Das sagt, glaube ich, schon einiges aus über die derzeitige Relevanz der Abrüstung im Rahmen der VN. Von einem vormaligen Generalsekretär wurde schon vor Jahrzehnten als beratendes Gremium ein *Advisory Board on Disarmament Matters* eingesetzt.

Daneben gibt es noch die verschiedentlich angesprochene Abrüstungskonferenz in Genf, eine etwas schwierig einzuordnende Einrichtung. Die Konferenz ist nämlich formell kein VN-Organ, wird allerdings von den VN finanziert, und sie legt dem Generalsekretär ihre Berichte vor.

Das Problem liegt zusätzlich darin (auch das wurde bereits angeschnitten), dass die Abrüstungskonferenz streng nach dem Konsensprinzip arbeitet, und selbst die Tagesordnung, die sich immer auf drei Jahre bezieht, kann nur im Konsens angenommen werden. Deshalb ist dieses Gremium seit 1999 de facto untätig geblieben. Zwar finden ab und zu Sitzungen statt, aber sie kommen zu keinem Ergebnis.

Zuvor jedoch waren viele der Abkommen, über die hier schon gesprochen wurde, von der Abrüstungskonferenz, also quasi außerhalb der Vereinten Nationen, ausgehandelt und dann in die Generalversammlung zurückgeführt worden.

Der Osloer Prozess ist demnach nicht so ganz neu, denn die Abrüstungskonferenz ist bereits auf einer Fünf-Mächte-Konferenz der Außenminister in Genf in den 1960er Jahren ins Leben gerufen worden und hat sich dann quasi verselbstständigt, ist aber nie – sei es als Unterorgan oder als Sonderorgan – unter das Dach der VN gekommen.

Schließlich gibt es in diesem Zusammenhang die so genannten den Vereinten Nationen angeschlossenen Organisationen; das sind im Wesentlichen Einrichtungen zur Überwachung von Konventionen, von Verträgen, über die hier auch schon gesprochen wurde. Die Organisation des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO) ist völkerrechtlich keine internationale Organisation, weil der Vertrag noch nicht ratifiziert wurde, aber diese Einrichtung in Wien arbeitet wie ein Organisationsgefüge und baut seit Jahren ein weltweites Überwachungssystem auf. Längst liegt die Forderung auf dem Tisch, endlich den zugrundeliegenden Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Zu der Vielzahl der vorliegenden Abrüstungsabkommen im Bereich der Massenvernichtungswaffen wie der konventionellen Waffen möchte ich nichts sagen und hier nur auf das Ottawa-Übereinkommen verweisen, das außerhalb der VN verhandelt und abgeschlossen wurde. Das in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnende Oslo-Übereinkommen ist hingegen noch nicht unterzeichnet.

Die VN-Abrüstungspolitik im Rückblick

Was ist nun eigentlich in der Abrüstungspolitik seit 1945 passiert? Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu berücksichtigen, dass die Vereinten Nationen ein Spiegelbild der jeweiligen internationalen Politik sind, des jeweiligen Zustandes der internationalen Gemeinschaft. Das bedeutet, dass die VN in ihren Wirkungsmöglichkeiten bereits durch den Kalten Krieg erheblich beeinträchtigt wurden, insbesondere was die Arbeit des Sicherheitsrats betraf. Zwischendurch folgte eine Entspannungsphase, es kam das Ende des Ost-West-Konfliktes, dann begannen die Golf-Kriege, es entstand der internationale Terrorismus. Das sind alles Ereignisse, die auch die Abrüstungspolitik beeinflusst haben.

Wichtig ist zu bedenken, dass sich Formen und Qualität der Konflikte verändert haben. Die VN sind gegründet worden, um internationale Konflikte, Konflikte zwischen Staaten, zu schlichten, zu verhindern. Die überwiegende Mehrzahl der heutigen Konflikte sind innerstaatliche Auseinandersetzungen, was für die VN ein zusätzliches Problem hinsichtlich der Frage darstellt, ob sie überhaupt berechtigt sind, dort einzugreifen. Etwa das Problem der *failed States* – der zerfallenen Staaten. In wessen Händen liegt die Staatsautorität? Wer gibt die Erlaubnis, Friedenstruppen einzusetzen? Das alles sind Fragen, die, so meine ich, auch im Zusammenhang mit den Abrüstungsbemühungen zu berücksichtigen sind.

Ausgangspunkt eines Rückblicks – ganz kurz in Stichworten: 1945 – Sieg der Alliierten, Atomwaffenpotenzial der USA, konventionelle Abrüstung in größerem Ausmaß in den USA. Die USA hatten zunächst nach 1945 voll auf ihr Atombombenpotenzial gesetzt, aber die Situation änderte sich, als die Russen ebenfalls ihre erste Atombombe zündeten. 1946 beschloss die Generalversammlung die Errichtung einer Atomenergie-Kommission, und 1947 erging der Sicherheitsratsbeschluss über die Errichtung einer Kommission für konventionelle Rüstung. Also zum einen war die Generalversammlung im Hinblick auf Massenvernichtungswaffen aktiv geworden, zum andern einigte sich der Sicherheitsrat 1947 darauf, eine Kommission für konventionelle Rüstung einzusetzen.

Gleichzeitig begann 1947/1948 der Kalte Krieg. Konsequenz: Beide Kommissionen wurden arbeitsunfähig. An die Stelle der beiden Gremien trat die Abrüstungskommission der Generalversammlung, aber auch deren Arbeit wurde durch den Ost-West-Konflikt und die globale Pattsituation gelähmt. Und erst 1958 wurde auf der Außenministerkonferenz der vier Siegerstaaten in Genf beschlossen, außerhalb der VN einen Abrüstungsausschuss ins Leben zu rufen. Von da an verlagerten sich die Verhandlungen über Abrüstungsabkommen nach Genf, wo das dortige Gremium später nach und nach erweitert, umbenannt und schließlich als Genfer Abrüstungskonferenz etabliert wurde.

Interessante Einblicke ergeben sich, wenn man die von den einzelnen Teilnehmern, insbesondere von den Großmächten, gesetzten Schwerpunkte verfolgt. 1962 legten die USA und die Sowjetunion zwei getrennte Vertragsentwürfe für eine allgemeine vollständige Abrüstung vor. Beide Entwürfe bezweckten die weitgehende Beseitigung der nationalen Streitkräfte und die Schaffung einer VN-Friedenstruppe. Es gab also schon Anfang der 1960er Jahre Pläne, eine internationale Friedenstruppe aufzustellen, die an Stelle der nationalen Streitkräfte eingesetzt werden sollte.

Die amerikanischen und die sowjetischen Vorschläge widersprachen sich nicht im Grundsätzlichen, sie widersprachen sich aber in einem wichtigen Punkt – und das war die Kontrollfrage.

Der in dieser Frage aufgetretene Dissens zieht sich danach wie ein roter Faden durch die gesamte Abrüstungsgeschichte der Vereinten Nationen in der Zeit des Kalten Kriegs: Kontrolle wann und Kontrolle wo, Kontrolle von außen oder Kontrolle vor Ort? Der Westen beharrte durchgehend auf dem Standpunkt, die Umsetzung von Abrüstungsabkommen müsste vor Ort kontrolliert werden. Das war für die Sowjetunion völlig unannehmbar, so dass alle Abkommen, die verhandelt wurden, zunächst an dieser Kontrollfrage scheiterten. Denn was nützen Abkommen, wenn sie nicht über Kontrollmechanismen verfügen? Festzuhalten bleibt, dass bereits 1962 beide Großmächte die vollständige allgemeine Abrüstung im Blick hatten, also nicht nur auf Massenvernichtungswaffen fixiert waren, sondern auch konventionelle Waffen abrüsten wollten.

Als man dann aber feststellte, dass die Zeit für eine vollständige allgemeine Abrüstung nicht reif war, ging man zu einem Verfahren über, das in der Fachliteratur „vertikale Abrüstungstechnik“ genannt wird. Die vertikale Abrüstungstechnik besteht aus dem Abschluss von Verträgen in einzelnen Bereichen. So kamen etwa der Atomsperrvertrag und die Verträge für andere Waffenbereiche zustande – Verträge, in denen es darum geht, in bestimmten Sektoren zu Abrüstungsergebnissen zu kommen.

Bemerkenswerterweise war jedoch die Generalversammlung lange Zeit mehrheitlich der Meinung, nur eine vollständige allgemeine Abrüstung könne das Ziel sein. Und die Vorschläge, die im Ersten Ausschuss und in der Abrüstungskommission erarbeitet wurden, zielten lange Zeit darauf ab, den Gedanken der allgemeinen und vollständigen Abrüstung umzusetzen. Damit bestand ein gewisser Dissens zwischen einer Minderheit in den Vereinten Nationen und der Mehrheit.

Eine weitere Schiene innerhalb der VN war und ist die Forderung nach einer Weltabrüstungskonferenz. Aber wer sind die Befürworter solcher Großveranstaltungen? Es sind die Länder der Dritten Welt, es sind die Länder der so genannten Blockfreien, also die Gruppe der Staaten, die sich im Ost-West-Konflikt keinem der Blöcke anschließen wollten – diese Gruppierung gibt es als Sammelbecken bis heute, und ihre Mitglieder fordern nachdrücklich die Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz. Immer wieder werden entsprechende Vorstöße unternommen.

Die Alternative, auf die man sich inzwischen verständigt hat, und neuerdings gibt es auch einen konkreten Beschluss, ist die Einberufung einer Sondergeneralversammlung über Abrüstungsfragen, die möglicherweise 2010 stattfinden wird.

Die VN haben sich dann in den 1970er und 1980er Jahren mit gewissem Erfolg bemüht, auf einzelnen Gebieten zu Abrüstungsabkommen zu gelangen.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schien endlich das Zeitalter der Abrüstung anzubrechen – Abrüstungserwartungen allerorten. Erinnern wir uns an die entstandene Abrüstungseuphorie: Die Gefahr schien gebannt, nachdem der Ost-West-Konflikt in sich zusammengebrochen war.

Wozu jetzt noch Rüstung? Wir rüsten jetzt ab, war die Devise. Und die freiwerdenden Milliarden aus der Abrüstung wurden vorschnell verteilt, sei es von Politikern, in der Wissenschaft, bei den Nichtregierungsorganisationen – eine jener in die Zukunft gerichteten Erwartungen, die sich schon bald als Illusion erwiesen. Denn die Wirklichkeit sah anders aus. Es kam nämlich 1987/88 zum ersten Golf-Krieg, und 1991 folgte der zweite Golf-Krieg. Die Friedensdividende, auf die viele gesetzt hatten, erwies sich als ausgemachter Flop – im Gegenteil, es wurde nachgerüstet, es wurde aufgerüstet, das Tempo der Abrüstungsbemühungen verlangsamte sich: Und wie gesagt – Friedensdividende Fehlanzeige. Nach dem Erwachen aus den schönen Träumen konzentrierte sich die internationale Politik in den Vereinten Nationen auf die so genannte Mikroabrüstung, über die wir hier schon viel gehört haben.

Und die Abrüstungspolitik heute – es wurde von Frau Hoff schon angesprochen, welche Prioritäten gesetzt werden sollten. Doch wo steht die Abrüstungsfrage im derzeitigen Prioritätenkatalog der Vereinten Nationen? Erinnern wir uns, die Weltgipfelkonferenz 2000, der Millenniumsgipfel, hatte „Abrüstung“ in seinem Schlussdokument als dringlich erwähnt. In dem Schlussdokument der Gipfel-Konferenz 2005 – Millennium plus fünf – findet sich keinerlei Bezug mehr auf Abrüstungsaktivitäten. Es wurde zwar darüber diskutiert in New York, es wurde gefordert, die Staaten zur Abrüstung zu verpflichten. Man konnte sich jedoch nicht darauf einigen, eine solche Passage in das Schlussdokument aufzunehmen. Und im Weiteren zeigte sich eine zunehmende Kluft zwischen Kernwaffenstaaten und „Nichtkernwaffenstaaten“, vor allem deshalb, weil in vielen Verträgen die Kernwaffen besitzenden Staaten aufgefordert, ja verpflichtet werden, abzurüsten. Dieser Verpflichtung sind sie jedoch bis heute im Wesentlichen nicht nachgekommen.

Ganz kurz noch zur aktuellen Entwicklung. Die Überprüfungskonferenz des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen im Jahr 2010 wurde schon angesprochen. Ab 2010 beginnt eine sogenannte Abrüstungsdekade. Was dann konkret behandelt und verhandelt werden soll, können Sie im Internet nachlesen. Auf Probleme wie mit dem Iran und Irak wurde bereits ausführlich eingegangen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, sich eine Zahl zu vergegenwärtigen, nämlich die der derzeitigen Militärausgaben – sie betragen 2007 nach Angaben des SIPRI-Instituts in Stockholm weltweit etwa € 900 Mrd. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die Rüstungsausgaben – also nicht die Militärausgaben – in den vergangenen zehn Jahren um 37 Prozent gestiegen sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich natürlich die Frage nach der Wirksamkeit der Abrüstungspolitik der Vereinten Nationen.

Einschätzung der VN-Abrüstungspolitik

Abschließend ein kurzes Fazit der Abrüstungsbemühungen der Vereinten Nationen. Wenn Sie von der in der Charta festgelegten Norm ausgehen, werden Sie feststellen: Der Sicherheitsrat hat seine Aufgabe nicht erfüllt. Die Generalversammlung hat Vorschläge unterbreitet, Abkommen in die Wege geleitet, und jedes Jahr werden über 50 Resolutionen im Abrüstungsbereich verabschiedet. Es haben sich im Verlauf der Geschichte der VN – was die Abrüstung angeht – zwei Erkenntnisse herauskristallisiert: Sektorale Abrüstungsübereinkommen als die einzig mögliche Abrüstungsstrategie und wieder aufgewärmte Forderungen nach allgemeiner Abrüstung – wie sie derzeit vom einflussreichen vormaligen US-Außenminister Henry Kissinger oder *unisono* von den beiden US-Präsidentschaftskandidaten McCain und Obama gefordert werden – sind entweder Wahlkampftöne oder Forderungen, die hinsichtlich ihrer Umsetzung unrealistisch sind.

Notwendige Schwerpunkte der zukünftigen Abrüstungspolitik sind meines Erachtens vor allem die Stärkung der Verifikationsverfahren und die Erwägung von Sanktionsmöglichkeiten, wenn festgestellt wird, dass ein Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Letztlich sollte in solchen Fällen der Sicherheitsrat eingeschaltet werden. Doch wie dieser dann damit umgeht, ist eine ganz andere Frage.

Ein weiterer Punkt, das ist heute in den Beiträgen schon sehr deutlich geworden, ist die Notwendigkeit einer stärkeren Kontrolle und Einschränkung bei den Kleinkaliber- und Schnellfeuerwaffen, eine Tatsache, der auch die Agenda der laufenden Generalversammlung Rechnung trägt, denn das sind die Waffen, die zunehmend in den inneren Konflikten eingesetzt werden – weniger irgendwelche Massenvernichtungswaffen.

Impressum

Schriftenreihe der DGVN NRW e.V.

begründet von Dr. Michael Lysander Fremuth

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
– Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Vereinssitz: D-53111 Bonn, Registergericht: AG Bonn, VR-Nr. 8691
Geschäftsstelle: Gustav-Freytag-Str. 1, D-45768 Marl
Tel./Fax: +49 (0) 23 65 – 8 87 00 65
kontakt@dgvn-nrw.de
www.dgvn-nrw.de

Herausgeber:

Sabine Birken
Dr. Michael Lysander Fremuth
Dr. Kerstin Lukner
Thomas Weiler

Redaktion und Layout:

Dr. Michael Lysander Fremuth (V.i.S.d.P. und Schriftleitung)
mit Unterstützung von Dorothee Ostwald

1. Auflage, DGVN NRW e.V.: Bonn, 2009.
ISBN-Nr.: 978-3-00-026107-7

Inhalt:

Die Bedrohungen des Friedens in der Welt sind allgegenwärtig und vielfältiger Natur. Sie gehen nicht mehr allein auf staatliche, sondern auch auf nichtstaatliche Akteure zurück.

Der vorliegende Band der Schriftenreihe der DGVN NRW e.V. beschäftigt sich mit Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle auf Erden und im Weltraum. Die Rolle nichtstaatlicher Akteure wird im Zusammenhang mit der Ächtung von Landminen und Streumunition gewürdigt. Dass von nichtstaatlichen Akteuren auch Gefahren für den Weltfrieden ausgehen, deren Behandlung durch den Sicherheitsrat schwierige Fragen aufwirft, wird am Beispiel des Terrorismus verdeutlicht. Den Opfern von Krieg und Gewalt widmen sich die Beiträge zum Thema „Kindersoldaten“.

Der Band dokumentiert ferner die Diskussion um die politische Dimension der Friedenssicherung anhand ausgewählter Beiträge zur deutschen Sicht und zum Beitrag der Vereinten Nationen.

Die Vereinten Nationen leisten auch in diesen Bereichen einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens und müssen im Zentrum der Bemühungen stehen.