



Das Ottawa-Abkommen zum Verbot von Antipersonenminen – Modell für eine neue aktive Friedenspolitik?

29. November 2007, von 14:00 bis 18:00 Uhr
im Haus der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft Berlin

Veranstaltet von medico international in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt

Zusammenfassung der Tagungsergebnisse



Zu Beginn begrüßte **Anne Jung*** von medico international die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und hob hervor, dass das Ottawa-Abkommen ein Modell aktiver Friedenspolitik sei und es erstmals gelungen ist, ein Waffenverbot aufgrund des öffentlichen Drucks zu erwirken. In diesem Prozess spielten NGOs (Nichtregierungsorganisationen) eine aktive Rolle und waren erstmals an der Ausarbeitung völkerrechtlich bindender Verträge beteiligt. Thematisch formulierte Frau Jung folgende Leitfragen, die im weiteren Verlauf der Konferenz aufgegriffen wurden: Was ist das neue am Ottawa-Abkommen und wie lässt sich der Erfolg auf andere Felder übertragen? Und welche Bedeutung kann eine aktive Friedenspolitik für festgefahrene Verhandlungen entfalten?

Der Staatsminister im Auswärtigen Amt **Gernot Erler*** knüpfte in seiner Einführung an diese Fragen an und lobte das Abkommen für die Schaffung neuer Standards im Völkerrecht. Der Jahrestag der Vertragsschließung biete die Möglichkeit herauszufinden, inwiefern Ottawa ein Modell für weitere Maßnahmen im Bereich internationaler Vereinbarungen im Bereich des Waffenhandels darstellt. Die Stigmatisierung von Antipersonenminen habe dazu geführt, dass heutzutage kaum noch ein Handel mit diesen Waffen stattfindet und 156 Länder das Abkommen ratifiziert haben. Erler betonte, dass wichtige waffenproduzierende Staaten wie China und die USA jedoch nicht zu den unterzeichnenden Ländern gehören.



In einem kurzen historischen Rückblick wies der Staatsminister darauf hin, dass die Legitimität der Mine als Waffe über einen langen Zeitraum nicht in Frage gestellt wurde. Ein Problembewusstsein bildete sich erst heraus, als der amerikanische Veteranenverband zusammen mit medico international 1991 begann, eine Kampagne zum Verbot der Minen zu starten. Während die internationalen Abrüstungsverhandlungen kein Verbot der Landmine haben erwirken können, war die Kampagne aufgrund des Drucks, den sie mit der Unterstützung von Prominenten auf die Regierungen aufbaute, erfolgreicher. Die Zivilgesellschaft habe es vermocht verschiedenste Akteure zusammenzubringen, die nach Erler zu einer moralischen Gemeinschaft zusammenwuchsen. Erler betonte, dass Deutschland sich bereits 1996 unilateral für ein Verbot der Minen aussprach und heute einer der größten Geldgeber für Minenräumungen sei.

Abschließend ging er auf die Frage ein, ob der Erfolg von Ottawa, mit dem ein stetiger Rückgang der Opfer durch Landminen verbunden ist, wiederholbar sei?

Er bezog sich in diesem Zusammenhang auf die Thematik der Streumunition. Erler wünschte sich neue Impulse aus der Politik und der Zivilgesellschaft, die in der Tradition des Ottawa-Abkommens stehen, um die von der Bundesrepublik aufgestellte Forderung nach einer Reduktion der Anwendung von Streumunition zu erreichen.

Von oben nach unten:
Anne Jung,
Gernot Erler

* Diesen Beitrag finden Sie in voller Länge am Ende des Dokuments. Einige Beiträge wurden nach der Konferenz überarbeitet.

Session I – Im Namen von „Human Security“ – Abrüstung und humanitäre Verpflichtungen

Einführung in das Thema: **Herbert Wulf**, Deutschland, Friedens- und Konfliktforscher

Tun Channareth, Kambodscha, Überlebender einer Landminenexplosion, Aktivist, Botschafter der ICBL *“Human Security als Wegweiser in die Zukunft”*

Bianca Jagger, GB, Vorsitzende des “World Future Council”, Trägerin des Alternativen Friedensnobelpreises 2004 *“Erweitern wir das Aufgabenfeld – Der Einsatz für Frieden und Menschenrechte”*

Cornelio Sommaruga, Schweiz, Präsident des GICHD, 1987- 1999 Präsident des ICRC *“Wir können einen Unterschied machen: Die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Staaten – Das Beispiel des Ottawa-Abkommens”*

Bobby Muller, USA, Präsident der “Veterans for America” und Mitbegründer der ICBL *“Die Blockadepolitik der Großmächte”*

Session I



Von oben nach unten:
Herbert Wulf,
Tun Channareth

Zu Beginn der 1. Session führte der Friedens- und Konfliktforscher **Herbert Wulf** in die Thematik des Panels ein und betonte, dass Abrüstung ein Gebot der humanitären Verantwortung für andere Menschen sei, die auf dem Gedanken der Menschenrechte gründen sollte. Wulf unterstrich, dass mit dem Abkommen von Ottawa Verhandlungen erstmals nicht hinter verschlossenen Türen stattfanden, sondern öffentliche Akteure mit einbezogen wurden. Dies sei eine Konsequenz aus der Einsicht, dass der moderne Krieg in größerem Umfang als je zuvor zivile Opfer produziere und dem Schutz der Zivilbevölkerung mehr Engagement entgegen gebracht werden müsse.

Eine besondere Bedeutung erlange in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit der Transparenz von Abkommen und Rüstungsproduktion. Im Falle der Landminen habe die Öffentlichkeit nicht mehr weggeschaut, sondern sich aktiv eingemischt. Wulf setzte sich dafür ein, einen menschenrechtlichen Begriff von Sicherheit zu entwerfen, der einer rein militärischen Vereinhaltung des Sicherheitsbegriffs, die auch den Bereich der Entwicklungshilfe betreffe, entgegen zu stellen sei.

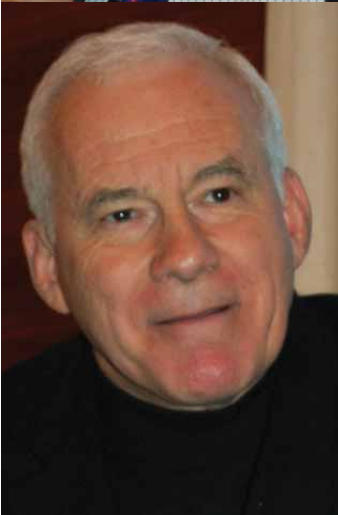
Der Botschafter der International Campaign to Ban Landmines (ICBL) **Tun Channareth** nahm diesen Gedanken auf und beschrieb aus der Perspektive eines Überlebenden einer Landminenexplosion seine Definition von Sicherheit. Statt des militärischen Aspekts habe für ihn die menschliche Sicherheit in ihrem universellen Charakter Vorrang. Zu deren Erreichung sei es elementar notwendig, einen Zugang zu einer Wohnung, einem Beruf und sozialer Sicherheit zu haben. Channareth betonte, dass die Abkehr von der militärischen Logik impliziere, sich den Problemen menschlicher Sicherheit, die durch Armut, Terrorismus, Drogen- und Waffenhandel bedroht werde, stärker zu zuwenden. Hier sah er besonderen Handlungsbedarf auf Seiten der Regierungen. Der besondere Erfolg von Ottawa sei, dass die Sicherheit der Menschen in den Mittelpunkt gestellt wurde. Diese Herangehensweise müsse auf weitere Bereiche übertragen werden. In diesem Zusammenhang erwähnte Channareth drei Bereiche, die eine internationale Antwort erforderten: der Kleinwaffenhandel, die Verbreitung von Streumunition und das Wettrüsten.

In diesen Bereichen sei es notwendig ein Verbot ähnlich dem Ottawa-Abkommen zu erwirken. Ein Hebel, um dieses Ziel zu erreichen, sei die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Initiativen in die Verhandlungen. Denn diesen Initiativen sei es zu verdanken, dass das Verbot der Landminen erwirkt werden konnte. Zum Abschluss seiner Rede ermutigte Channareth alle Vertreter von Regierungsseite und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Bemühungen zum Verbot von Streuwaffen weiter zu verfolgen, um zu verhindern, dass mehr Menschen das gleiche wie sein eigenes Schicksal ereilen könnte. Das neue Jahrhundert verlange nach einem Verbot aller Waffen, insbesondere der Streumunition. Mit diesem Anliegen verbindet er die Hoffnung, dass die ganze Welt in Frieden leben kann.

Die Vorsitzende des World Future Council **Bianca Jagger*** ging in ihrem Beitrag auf die unschuldigen Opfer von Kriegen ein. In den letzten 25 Jahren hat sie sich ohne Unterlass in kriegerischen Konflikten für diese Opfer – vielfach Kinder – engagiert. Das Leiden dieser Kinder habe sie vor Augen, wenn sie sich fragt, warum Staaten wie Russland, China und die USA bis heute darauf verzichtet haben, das Ottawa-Abkommen zu unterzeichnen.

Jagger konstatierte eine Veränderung von Kriegsstrategien. Darunter versteht sie die Aufhebung der Grenze zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung, ein Prozess, den sie als spiegelbildlichen

* Diesen Beitrag finden Sie in voller Länge am Ende des Dokuments. Einige Beiträge wurden nach der Konferenz überarbeitet.



Von oben nach unten:
Bianca Jagger,
Cornelio Sommaruga,
Bobby Muller

Landminen seien Waffensysteme, die diese Veränderungen aufgrund ihrer fehlenden Zielgenauigkeit am deutlichsten zum Ausdruck brächten. Landminen – so Jagger – kontrollieren in ihrer Wirkung die Bewegungsfreiheit von Menschen und schränken ihre Mobilität ein. Mit dem Ottawa-Abkommen sei es nicht nur gelungen, diese Minen zu verbieten, sondern auch humanitäre Wege zu beschreiben, um mit den Folgewirkungen umzugehen.

Nun liege es an der internationalen Öffentlichkeit, Druck aufzubauen, um weitere Waffensysteme in das Verbot mit einzubeziehen. Dies erfordere, sich von der inhumanen Sprache der Kollateralschäden zu verabschieden und alle Opfer des Krieges in gleicher Weise anzuerkennen. Neben einer Übertragung des Ottawa-Abkommens auf Waffengattungen wie Streumunition, sprach sich Jagger für ein stärkeres Engagement im Kampf gegen Armut und Not aus, um die Voraussetzungen für eine globale Sicherheit zu erreichen. Notwendig sei zu diesem Zweck auch, das Konzept der nationalen Sicherheit zugunsten der Idee der individuellen und humanitären Sicherheit aufzugeben. Dass dieser Gedanke im Ottawa-Abkommen angelegt sei, mache es laut Jagger zu einem positiven Bezugspunkt für die weitergehende humanitäre Arbeit.

Als ehemaliger Präsident des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (ICRC) und heutiger Präsident des Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) brachte anschließend **Cornelio Sommaruga*** seine persönlichen Erinnerungen an die Verhandlungen zum Ottawa-Abkommen in die Konferenz ein. Er verwies darauf, dass es bereits in den Jahren vor der Unterzeichnung des Abkommens von Seiten des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds gelungen war, die Medien als Fürsprecher zu gewinnen. Damit stieg der öffentliche Druck: Sommaruga legte dar, dass die G7 Staaten sich schon 1994 beim Treffen in Neapel darauf einigten, dem Problem der Landminen besondere Priorität einzuräumen. Anders als bei den aktuellen Verhandlungen bezüglich des Verbots von Streumunition, habe die Regel, dass die G7 und heutigen G8 Staaten Entscheidungen im Konsens treffen, damals keine Blockade herbeigeführt. Entscheidend für den Abschluss sei zu einem großen Teil, der überraschende Vorstoß des damaligen kanadischen Außenministers gewesen, alle Regierungen nach Ottawa einzuladen.

Ähnlich zu seinen Vorredner/innen sprach sich der Präsident des GICHD dafür aus, das Thema der menschlichen Sicherheit, welche Vorrang vor der Sicherheit des Staates und des Pochens auf die nationale Souveränität haben müsse, in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit zu rücken. Zusätzlich müsse sich im weiteren Engagement für das Verbot bestimmter Waffengattungen auf die Genfer Konventionen bezogen werden. Ein weiterer Aspekt des Ottawaer Abkommens, den Sommaruga als etwas Neuartiges herausstellte, sei der Artikel 6, der die Hilfeleistung und Kooperation zwischen Staaten beim Umgang mit den Folgewirkungen von Landminen betrifft. Ein solcher Artikel müsse sich auch in einem noch abzuschließenden Vertragswerk zum Einsatz von Streubomben wieder finden. Zum Abschluss seines Beitrags sprach sich der Schweizer dafür aus, den Aspekt der Menschlichkeit für die Menschheit, als Maßstab für Verhandlungen zu betrachten.

In dem letzten Beitrag des 1. Panels forderte der Präsident der „Veterans for America“ **Bobby Muller** eine realistische und nüchterne Betrachtung des Landminenverbots ein. Der Mitbegründer der Internationalen Kampagne zum Verbot aller Landminen betrachtete die gescheiterte Einbindung Russlands und der USA als eine Niederlage, die eingestanden werden müsse. Er habe im Rahmen der Kampagne gelernt, dass ein strategisches und pragmatisches Vorgehen bei gleichzeitiger Respektierung politischer Macht unerlässlich sei, um ein Ziel zu erreichen. Man habe sehr bald erkannt, dass man sich auf einen Minentyp konzentrieren müsse, um das Verbot der Mine zu erwirken. Der Erfolg resultiere laut Muller nicht zuletzt aus der Tatsache, dass sich die US-Militärs entweder nicht für die Minenproblematik interessierten oder die Minen als Bedrohung der eigenen Streitkräfte wahrnahmen. Muller verwies gleichzeitig auf den Erfolg der Kampagne, den er besonders im Bereich der Aufstockung von Geldern für Minenräumungen und die Versorgung und Betreuung von Minenopfern verortet. Hinsichtlich des Einflusses der Zivilgesellschaft plädierte Muller ebenso für eine Entmystifizierung bisheriger Sichtweisen. Die breite Unterstützung für die Ziele der Kampagne sei erst langsam entstanden. Ausschlaggebend sei hierfür gewesen, dass man die Meinungsmacher in den Medien, öffentliche Personen wie Lady Diana und die Entscheidungsträger in der Politik erreicht habe, darunter u. a. fünf Senatoren, die sich der Sache der Kampagne angenommen hätten. Am Ende seines Beitrags forderte Muller erneut eine realistische Betrachtung der Kampagnenarbeit ein, ohne dabei zu vergessen, dass die Welt zehn Jahre nach dem Ottawa-Abkommen eine bessere geworden sei.

Für die abschließende Fragerunde bat Wulf die Referentin und die Referenten auf das Problem des Umgangs mit Staaten bzw. nichtstaatlichen Akteuren einzugehen, die das Ottawa-Abkommen nicht ratifiziert haben.

* Diesen Beitrag finden Sie in voller Länge am Ende des Dokuments. Einige Beiträge wurden nach der Konferenz überarbeitet.

Bobby Muller unterstrich, dass viele Hoffnungen, die er in den 90er Jahren hinsichtlich weiterer Abrüstungsinitiativen hegte, mit dem Unilateralismus der USA begraben wurden. Es brauche daher neue mutige Abrüstungsinitiativen, denn das System der UN und ihres Konsensprinzips habe gezeigt, dass es nicht fähig sei, hier neue Schritte einzuleiten.

Cornelio Sommaruga richtete den Blick auf die nichtstaatlichen Empfängergruppen, die das Exportverbot von Landminen in vielen Fällen unterlaufen würden. Doch es gebe die Tendenz, diese Gruppen mit einzubeziehen. Ein Beleg hierfür sei, dass 25 Gruppen das Abkommen bis heute ratifiziert haben. Der Präsident des GICHD verwies darauf, dass die USA zwar das Abkommen bis heute nicht unterschrieben hätten, sie aber viele Aktivitäten im Umgang mit den Folgewirkungen von Minen unterstützen würden und ein Exportembargo durchgesetzt haben. Dies zeige ihm, dass man auf dem richtigen Weg sei.

Bianca Jagger machte deutlich, dass die politische Dynamik, die der Krieg gegen den Terror ausgelöst habe, sich auch negativ auf die Abrüstungsvorhaben auswirke und ein Kampf der Kulturen heute nicht mehr abwegig erscheine. Dennoch sehe sie auch das Potential, dass über Initiativen wie das Verbot von Streubomben, ein neues globales Problembewusstsein entstehen könnte. Abschließend erinnerte sie die Teilnehmer/innen daran, dass Politiker und Entscheidungsträger vom Willen des Volkes abhängen und man sich dieser Macht aufs Neue bewusst werden müsse.

Zum Abschluss des ersten Panels formulierte Herbert Wulf drei Fragekomplexe, die in den weiteren Anstrengungen für Waffenverbote beachtet werden sollten:

Sind Kampagnen nur dann erfolgreich, wenn bestimmte Waffensysteme nicht mehr benötigt werden, wie es der Komplex und das Verbot der C-Waffen zeige?

Wie und mit welchen Mitteln können die Länder die bisher das Ottawa-Abkommen zum Verbot von Antipersonen-Minen nicht ratifiziert haben, dazu bewegt werden?

Welche Erfahrungswerte ergeben sich für die Öffentlichkeit aus den Entwicklungen, die zum Abkommen von Ottawa führten?

Session II



Christiane Grefe

Die zweite Session wurde von der Zeit-Journalistin **Christiane Grefe** moderiert. Sie nahm die bereits ausgeführten Aspekte auf und stellte dem Panel die Frage voran, wie das Zusammenspiel von Zivilgesellschaft und progressiven Regierungen auch in anderen Kontexten produktiv zur Anwendung gelangen könne. Grefe bezog die Notwendigkeit globalen politischen Handelns auf Felder wie den Handel mit Blutdiamanten und der Erwärmung des Weltklimas.

Der Geschäftsführer von medico international und Mitgründer der Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen **Thomas Gebauer*** nahm diesen Gedanken auf, in dem er seinem Referat das berühmte Zitat von Che Guevara „Seien wir realistisch und versuchen wir das Unmögliche“ voranstellte. Für Gebauer bedeute dies, von einem Ereignis wie dem Ottawa-Prozess auszugehen und die Herangehensweise auf andere Felder der Entwicklungsarbeit zu übertragen.

Session II – Wie wir das Ottawa Abkommen nutzen können – Herausforderungen und Chancen 10 Jahre nach dem Verbot von Antipersonenminen

Einführung in das Thema: **Christiane Grefe**, Deutschland, Journalistin, Die Zeit

Thomas Gebauer, Deutschland, Geschäftsführer von medico international, Mitbegründer der International Campaign to Ban Landmines (ICBL) *„Schaffen wir 2,3, viele Ottawas“*

Peter Lock, Deutschland, Friedens- und Konfliktforscher, European Association for Research on Transformation e.V. *„Streumunition und Kleinwaffen – Fortschritt und Grenzen“*

Angelika Beer, Deutschland, Mitglied des EU Parlaments – Europäische Grüne, 1992-94 Koordinatorin der deutschen Kampagne zum Verbot von Landminen *„Partnerschaften zwischen Staat und Zivilgesellschaft – Von Antipersonenminen zu Antifahrzeugminen und Streumunition“*

Andreas Weigel, Deutschland, Mitglied des Deutschen Bundestages – SPD-Fraktion *„Das Ottawa-Abkommen als Vorbild für eine Weiterentwicklung humanitärer Rüstungskontrolle?“*

* Diesen Beitrag finden Sie in voller Länge am Ende des Dokuments. Einige Beiträge wurden nach der Konferenz überarbeitet.



Im Falle des Ottawa-Abkommens impliziere dies vor allem, Sicherheit in untrennbarem Zusammenhang mit dem Thema Menschenrechte zu verhandeln und damit in die Forderung nach einem Verbot, auch die Thematik der Unterstützung der Opfer und die Verantwortlichkeit der Länder mit einzubeziehen, die Minen produzieren und einsetzen. Diese Verantwortung gegenüber den sozialen Folgeschäden einer Waffe wurde erstmals mit dem Ottawa-Abkommen völkerrechtlich festgehalten. Gebauer wies darauf hin, dass die Kampagne zu Beginn vielen Widerständen, u.a. auch vom Auswärtigen Amt der Bundesrepublik, ausgesetzt war. Nur durch den Druck habe sich die öffentliche Meinung geändert und letztendlich wesentlich zur Ächtung der Waffe mit beigetragen.

Gebauer führte aus, dass es der ICBL obendrein gelungen sei, auch nichtstaatliche Akteure wie Rebellen, Befreiungsarmeen und private Sicherheitsunternehmen zu quasi-völkerrechtlichen Verbotsverfügungen (Geneva Call) zu bewegen. Darin läge eine Antwort auf sich in der Welt ändernde Gewaltverhältnisse, die von einer allgemeinen Informalisierung gekennzeichnet seien. Ein weiterer wesentlicher Erfolg des Abkommens sei für ihn der Aspekt, dass eine internationale Öffentlichkeit ein Mitspracherecht im Bereich der Rüstungskontrolle eingefordert hätte. Dieser Prozess hätte bewiesen, dass die demokratische Gestaltung weltgesellschaftlicher Verhältnisse nicht von der Schaffung eines Weltstaats abhängig sei, wohl aber eines Bündels internationaler Verträge und völkerrechtlicher Übereinkünfte bedarf, die für Ausgleich und Gerechtigkeit sorgen. Hier würde auch der Übergang zu anderen weltpolitischen Problemen deutlich, argumentierte Gebauer. Seiner Meinung nach könne beispielsweise der globalen Gesundheitskatastrophe auf ähnliche Weise begegnet werden wie dem Minenproblem. Auch eine an den Bedürfnissen orientierte Medikamenten- und Krankheitsforschung erfordere globales Engagement und völkerrechtlich bindende Vereinbarungen.



Der Friedens- und Konfliktforscher **Peter Lock*** ging im weiteren Verlauf des Panels auf das bereits angerissene Problemfeld der öffentlichen Kontrolle von Rüstungsanstrengungen ein. Lock plädierte dafür, die Entwicklung von militärischer Hochtechnologie durch öffentliche Kommissionen zu begleiten, um nicht erst im Nachhinein, wie im Fall des Landminenverbots reagieren zu können. Lock rechnet jedoch im Bereich von hochtechnologischen Waffensystemen wie Streubomben mit verstärktem Widerstand seitens des Militärs gegenüber zivilgesellschaftlichen Kontrollabsichten.

Im weiteren Verlauf kritisierte Lock die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen dafür, dass diese oftmals Schreckensszenarien produzierten, um die eigene Arbeit zu legitimieren, ohne aber wirkliche Lösungen anzubieten. Als Beispiel nannte er die Kampagne gegen die Verbreitung von Kleinwaffen, die nach Lock sehr von westlichen Maßstäben geprägt sei. Stattdessen müsse stärker von den kulturellen und sozialen Bedingungen in den jeweiligen Ländern ausgegangen werden. In diesem Zusammenhang stellte er die Frage, ob der Dualismus Krieg bzw. die Abwesenheit von Krieg auf viele Länder des Südens mit hoher Polizeigewalt, wie Brasilien, Indien und China überhaupt noch übertragbar sei. Lock verwies darauf, dass Konzepte wie die Einführung einer Haftpflicht für Waffenbesitzer und einer Steuer auf Munition, möglicherweise mehr zur Waffenkontrolle beitragen würden als Versuche, diese über einen Einfluss auf die Zirkulation von Waffen zu erreichen.



Die Europaabgeordnete der Grünen **Angelika Beer*** stimmte in ihrem Beitrag Bobby Muller zwar darin zu, dass es notwendig sei, die Kampagne realistisch und nüchtern zu betrachten, verwies aber zugleich auf die Notwendigkeit der Formulierung einer konkreten Utopie, um eine Gesellschaft zu mobilisieren. Auf der Basis der Beurteilung, dass dieses durch die Kampagne geschafft wurde, plädierte sie für eine Ausweitung der Betätigungsfelder und nannte in diesem Zusammenhang den Bereich des Uranhandels, aber auch den Gesundheitsbereich. Der Antrieb für Ottawa sei die Unmöglichkeit gewesen, sich mit der Unerträglichkeit des Bestehenden abfinden zu können. Diese Herangehensweise ließe sich ihrer Meinung nach auf eine Vielzahl von Problemen übertragen.

Der SPD-Bundestagsabgeordnete **Andreas Weigel*** ging in seinem Beitrag auf die parlamentarischen Möglichkeiten der Rüstungskontrolle ein. Ihm zufolge sind Abgeordnete nicht in der Lage, diese in ausreichender Weise vorzunehmen, nicht zuletzt daraus ergebe sich die Notwendigkeit internationaler Vereinbarungen und Gremien. Anders als Lock hielt er an der stärkeren Kontrolle von Kleinwaffen fest und verwies in diesem Zusammenhang auf die deutsche Verantwortung, als eines der großen Exportländer dieser Waffengattung. Hinsichtlich der aktuellen Verhandlungen zum Streubombenverbot plädierte Weigel für das Beschreiten paralleler Wege, im Sinne des Oslo-Prozesses und den Verhandlungen vor der UN. In diesem Zusammenhang verwies er auf die Initiativen der Bundesrepublik zum Verbot von Streubomben.



Die abschließende Debatte zwischen den Diskutanten bezog sich zu Beginn auf die von **Christiane Grefe** formulierte Frage nach dem Zustand von Nichtregierungsorganisationen zehn Jahre nach dem Vertragsabschluss von Ottawa. Sie konstatierte eine schrittweise Verstaatlichung von NGOs und stellte zur Diskussion, ob NGOs von einem pragmatischen und realistischen Kurs nicht abweichen müssten, um ihre Ziele zu erreichen.

* Diesen Beitrag finden Sie in voller Länge am Ende des Dokuments. Einige Beiträge wurden nach der Konferenz überarbeitet.

Thomas Gebauer gab ihr in dem Sinne Recht, dass NGOs tatsächlich Gefahr liefen, nur noch für Expertise und Monitoring herangezogen zu werden und sie im gleichen Moment ihre Funktion für die Öffentlichkeit und soziale Bewegungen verlieren. Eine Trendumkehr sei nur möglich, wenn es geschafft würde, nicht nur konkrete Handlungsvorschläge, sondern auch eine soziale Vision zu formulieren. Laut Gebauer ließe sich die Minenthematik nicht auf die konkrete Mine reduzieren.

Angelika Beer verwies darauf, dass viele politische Entscheidungen ohne den Druck von NGOs nicht zustande gekommen wären. Ähnlich wie Gebauer unterstrich sie, dass eine Kampagne einen die Gesellschaft mobilisierenden Moment haben müsse, der über ein konkretes Thema hinausreiche.

Cornelio Sommaruga nahm im Anschluss daran eines der Schlüsselthemen des Tages auf und bezeichnete es als einen Skandal, dass es keinen ausreichenden politischen Willen gab, um eine effektive Kontrolle von Kleinwaffen zu installieren.

Peter Lock plädierte in diesem Zusammenhang für eine differenzierte Betrachtungsweise und zeigte sich hinsichtlich der Erfolgsaussichten der bisherigen Ansätze im Bereich der Kontrolle von Kleinwaffen skeptisch. Diese Position rief bei **Andreas Weigel** Widerspruch hervor, dessen Forderung nach schärferer Kontrolle dieser Waffen in ihrem konfliktverschärfenden Potential gründet. Ähnliche Forderungen übertrug er auch auf das Feld der Streumunition und plädierte dafür, mehr Energie aufzuwenden, um Militärs von der Problematik dieser Waffengattung zu überzeugen. **Bianca Jagger** teilte diese Meinung. Sie kritisierte vor allen Dingen, dass es die Regierungen bisher nicht geschafft haben, diese Munition zu verbieten.

Aus dem Publikum wandte sich zum Abschluss des Tages ein Teilnehmer gegen die Vereinnahmung kritischer NGOs durch die Mächtigen und politische Parteien. Er kritisierte darüber hinaus, dass eine Organisation wie medico international sich mit zwei Parteien an einen Tisch setze, die den Krieg gegen Jugoslawien zu verantworten hätten.

Thomas Gebauer zeigte in seinem Abschlussstatement Verständnis für diese Kritik, aber machte auch deutlich, dass die Ursachen für soziale Probleme wie z.B. Landminen, nur aus der Welt geschaffen würden, wenn NGOs Wege fänden, wie sie mit Regierungen und Entscheidungsträgern zusammen arbeiten können. Im weiteren Verlauf bezog sich Gebauer auf die Debatte um ein Verbot von Streumunition. Er konstatierte, dass der öffentliche Druck größer werde und das Militär sich legitimieren müsse. Eine neue Tendenz sei in diesem Zusammenhang die Entwicklung von sogenannten Alternativ-Waffen. Als solche gelten z.B. Mikrowellenwaffen oder Waffen, die mit chemischen oder biologischen Stoffen ausgestattet werden. Diese Entwicklungen stehen nicht im Einklang mit der Intention des Ottawa-Abkommens und es gelte sie kritisch zu verfolgen.



Alle Fotos: Timm Rancke

Begrüßung Anne Jung, medico international



Anne Jung

Als erster Rednerin des heutigen Nachmittages fällt mir die schöne Aufgabe zu, Sie alle im Namen von medico international und des Auswärtigen Amtes in der Parlamentarischen Gesellschaft im ehemaligen Reichspräsidentenpalais willkommen zu heißen. Die Parlamentarische Gesellschaft ist seit ihrer Gründung im Jahr 1951 ein Ort für politische Debatten gewesen, die auch Kontroversen nicht gescheut hat. Ein geeigneter Ort also für unsere heutige Konferenz.

In der Begründung für die Verleihung des Friedensnobelpreises 1997 an die „Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen“ (International Campaign to Ban Landmines) nannte das Norwegische Nobelkomitee die „Internationale Konvention zum Verbot von Antipersonenminen“ sowie den Prozess zu ihrem Zustandekommen ein Modell für eine „neue aktive Friedenspolitik“. Dies haben wir übernommen. Mit einer kleinen Änderung: Wir haben ein Fragezeichen angefügt.

Schon ein erster Blick zeigt, dass mit dem Ottawa-Abkommen Bemerkenswertes verbunden ist: Erstmals ist ein Waffenverbot aufgrund öffentlichen Drucks beschlossen worden. Erstmals wurde Völkerrecht unter Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen geschrieben. Und erstmals konnte ein Abrüstungsabkommen um humanitäre Verpflichtungen erweitert werden. 156 Länder haben das Ottawa-Abkommen bis heute unterzeichnet. Ein großer Erfolg, auch wenn wichtige Länder wie Russland, China und die USA bis heute noch fehlen. Bemerkenswert ist auch die Anzahl der Organisationen, die sich zur „Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen“ zusammengeschlossen haben. 1.300 Organisationen arbeiten in 1977 gemeinsam für ein Ziel: Das Verbot aller Landminen zu erreichen. UN-Generalsekretär Kofi Annan sprach in diesem Zusammenhang von der erfolgreichsten Kampagne aller Zeiten.

In 2006 gab es nach Angaben der International Campaign to Ban Landmines (ICBL) 5.751 Opfer von Landminenunfällen - also erfreulicherweise deutlich weniger als in den Jahren zuvor. Es wird jedoch ausdrücklich darauf verwiesen, dass durch die hohe Dunkelziffer die exakte Anzahl nicht zu bestimmen ist, die bei bis zu 15.000 liegen kann.

Doch zurück zu dem Fragezeichen, denn wir wären heute nicht hier, wenn das Minenproblem aus der Welt geschafft wäre. In diesem Jahr, dem 10-jährigen Jubiläum der Unterzeichnung des „Ottawa-Vertrages“ ist es Zeit, darüber nachzudenken, was das „Neue“ sein könnte, das man in Oslo auszumachen meinte? Welche Bedeutung in dem Wörtchen „aktiv“ steckt? Und ob „Modell“ heißt, dass sich im „Ottawa-Vertrag“ richtungweisende Ideen für neue „politische und völkerrechtliche Handlungsoptionen“ ausdrücken, die „einer zukünftigen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik zugrunde gelegt werden können“, wie es in der Einladung zu diesem Forum heißt?

Über diese und weitere Fragen werden wir heute gemeinsam mit unseren Referenten, die aus Deutschland, der Schweiz, aus den USA und Kambodscha angereist sind, diskutieren, um mit uns gemeinsam Bilanz zu ziehen. Bevor ich nun an Herrn Staatsminister Gernot Erler übergebe, möchte ich mich bei unseren Gastgebern, der Parlamentarischen Gesellschaft bedanken und beim Auswärtigen Amt, dem Kooperationspartner der heutigen Veranstaltung.

Uns allen wünsche ich gutes Gelingen der heutigen Konferenz.

Eröffnung Staatsminister Gernot Erler, SPD



Gernot Erler

Sehr geehrte Organisatoren, Anne Jung und Thomas Gebauer von medico international, als weitgereiste Gäste Bianca Jagger und Tun Channareth, sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages, Angelika Beer und Winfried Nachtwei, meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zu unserem heutigen Symposium zur Landminenproblematik und zur Bedeutung des „Ottawa-Prozesses“. Ganz besonders begrüße ich Herrn Dr. Cornelio Sommaruga. Wir alle schätzen uns glücklich, dass wir dieses wichtige und spannende Thema heute mit Ihnen erörtern können. Sie haben den Ottawa-Prozess als Präsident einer der einflussreichsten Nichtregierungsorganisationen aktiv mit begleitet und maßgeblich mitbestimmt.

Das Ottawa-Übereinkommen von 1997, das den Einsatz, die Herstellung, die Lagerung und den Handel von Antipersonenminen untersagt, gehört zu den erfolgreichsten Instrumenten der weltweiten Rüstungskontrolle überhaupt. Mit seinem umfassenden Verbotsansatz und den bindenden Vorschriften zur Minenräumung und Opferfürsorge setzt Ottawa aus abrüstungspolitischer wie auch aus Sicht des humanitären Völkerrechts neue Maßstäbe.

In wenigen Tagen, am 3. Dezember 2007, jährt sich seine Unterzeichnung zum zehnten Mal. Dieses Jubiläum bietet, wie ich meine, einen guten Anlass, das Abkommen nicht nur als einzigartige abrüstungspolitische Erfolgsgeschichte zu würdigen, sondern auch darüber nachzudenken, ob der Prozess als Modell weiterer rüstungskontrollpolitischer Vereinbarungen dienen kann. Das Ottawa-Übereinkommen hat innerhalb der letzten zehn Jahre praktisch zur Ächtung einer ganzen Waffenkategorie geführt: Wir sehen heute Licht am Ende des Tunnels. Die Vereinten Nationen glauben, dass das Landminenproblem eher in Jahren als Jahrzehnten einer akzeptablen Lösung zugeführt werden kann. Das hätte vor einigen Jahren noch niemand für möglich gehalten. Wer hätte Mitte der neunziger Jahre gedacht, dass die Antipersonenmine zehn Jahre später als Waffe stigmatisiert sein würde und es sich faktisch kein Staat vor der Weltöffentlichkeit mehr erlauben kann, sie einzusetzen? Der Handel mit Antipersonenminen ist nahezu vollständig zum Erliegen gekommen, und folglich besteht kaum mehr die Gefahr, dass sie künftig in großem Stile eingesetzt werden können. 156 Länder haben mittlerweile das Ottawa-Abkommen ratifiziert, und obwohl wichtige Staaten, insbesondere die USA, China und Russland, sich nach wie vor weigern beizutreten, sind die positiven Auswirkungen der Konvention weltweit spürbar. Am bedeutendsten ist aber der stetige Rückgang der Opferzahlen. Zwar sind immer noch ca. 5.000 Opfer pro Jahr weltweit zu beklagen, allerdings ist zu erwarten, dass sich der positive Trend mit den sinkenden Opferzahlen weiter fortsetzen wird. Eine Welt ohne Landminenopfer ist in greifbare Nähe gerückt. Dieser Rückgang ist ermutigend, allerdings sollten wir uns immer vergegenwärtigen, dass sich hinter den nüchternen Zahlen immer tragische Einzelschicksale verbergen. Ein Beispiel dafür ist Herr Tun Channareth, der bei einer Minenexplosion verstümmelt wurde und heute als langjähriger Aktivist an unserer Diskussion teilnehmen wird.

Um zu verstehen, warum sich das Ottawa-Abkommen zu einer einzigartigen Erfolgsgeschichte mit möglicherweise weit reichenden Konsequenzen für künftige abrüstungspolitische Initiativen entwickelt hat, muss man einen Blick auf die besonderen Umstände seines Zustandekommens werfen: Bis weit in die neunziger Jahre hinein wurden Antipersonenminen von den Streitkräften, auch in demokratischen Ländern, als unverzichtbares Kampfmittel angesehen. Bis dahin gab es kaum einen Staat, der sie nicht als legitime Waffe zur Landesverteidigung in seinen Arsenalen hatte. Und unter dem Eindruck des Kalten Krieges zogen die breite Öffentlichkeit und die Politik die Legitimität dieser Waffe nicht in Zweifel. Der Handel blühte uneingeschränkt, und viele staatliche und nichtstaatliche Akteure machten bei zumeist innerstaatlichen Konflikten ungehemmt Gebrauch von Landminen, ohne die humanitären Folgen in Betracht zu ziehen.

Obwohl damals bereits in Ländern wie Afghanistan, Kambodscha, Mozambique oder Angola tausende von Menschen durch Antipersonenminen getötet oder verstümmelt wurden, nahm in den westlichen Gesellschaften kaum jemand davon Notiz. Das Thema war noch nicht ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen. Militärische und kommerzielle Interessen wurden höher bewertet als das menschliche Leid.

Das Problembewusstsein begann sich 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 zu organisieren begann. Das ambitionierte Ziel war es, ein weltweites Verbot von Landminen zu erreichen. Im Jahr 1997 hatten sich weltweit bereits rund 1.000 Nichtregierungsorganisationen der Bewegung angeschlossen. Bürger, Medien und Politiker wurden zunehmend auf das Problem aufmerksam. In den neunziger Jahren setzten sich immer mehr international aktive, politisch agierende Nichtregierungsorganisationen öffentlichkeitswirksam für bisher unterrepräsentierte Anliegen der Zivilgesellschaft

ein und machten Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter. Dadurch entwickelten sich neue Wege des Handelns, sowohl innerhalb als auch außerhalb bestehender internationaler Strukturen.

So war es auch mit der „Kampagne gegen Landminen“. Nachdem die Abrüstungsverhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen bis 1996 nicht zu einem Verbot von Antipersonenminen geführt hatten und ein Erfolg auf diesem Wege in absehbarer Zeit unerreichbar schien, machte die Kampagne in vielen Staaten zunehmend Druck auf die Politik. Man erreichte, dass außerhalb der regulären Strukturen über ein Verbot von Antipersonenminen verhandelt wurde. Zu diesem Zeitpunkt war das Interesse der Öffentlichkeit an der Thematik bereits erwacht. Die Unterstützung durch die Medien sowie durch herausragende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens entfachte in vielen Ländern eine bis dahin kaum gekannte Entschlossenheit, ein gravierendes humanitäres Problem kompromisslos anzupacken.

Diese Aufbruchstimmung übertrug sich in vielen Ländern auf die Politik. Deutschland sprach unilateral 1996 ein Verbot von Antipersonenminen 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 Geldgebern. Bislang hat die Bundesregierung Projekte der humanitären Minen- und Kampfmittelräumung mit mehr als 150 Millionen € gefördert.

Im Zuge des Ottawa Prozesses hat die Zivilgesellschaft mit ihrem begründeten humanitären Anliegen einen Platz am Tisch der Entscheidungsträger eingefordert und ihn auch erhalten. 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 keiner für sich hätte erreichen können.

Die Antipersonenminenkampagne war erfolgreich, weil sie viele wichtige Akteure zusammengebracht hat: die Zivilgesellschaft, primär vertreten durch die Nichtregierungsorganisationen, die internationalen Organisationen, die minenproduzierenden Länder sowie Staaten, die unter den verlegten Minen litten und nicht zuletzt auch die überlebenden Opfer. Sie alle wuchsen in diesem dynamischen Prozess zu einer moralischen Gemeinschaft zusammen, geeint darin, die humanitären Auswirkungen von Landminen endgültig zu überwinden. Diese Konstellation muss als einzigartig bewertet werden.

Einen ersten Hinweis darauf, ob der Erfolg des Ottawa-Abkommens wiederholbar ist und die unvergleichliche Dynamik des Prozesses nochmals entfacht werden kann, werden uns die Verhandlungen über ein Verbot von Streumunition geben. Die Bundesregierung hat sich schon seit langem für eine strikte Regulierung von Streumunition zur Minimierung der Auswirkungen für die Zivilbevölkerung eingesetzt und national bereits umgesetzt, bestärkt durch den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 28. September 2007 „Gefährliche Streumunition verbieten – Das humanitäre Völkerrecht weiterentwickeln“ (BT-Drucksache 16/1995). Wir begrüßen die Einigung der Vertragsstaaten des VN-Waffenübereinkommens in Genf vom 13.11.2007 auf Verhandlungen zum Thema Streumunition. Dass nun erstmals alle Vertragsstaaten des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen in Verhandlungen eingebunden werden, ist ein wichtiger Schritt vorwärts, wenngleich das vereinbarte Mandat leider hinter dem von der EU eingebrachten Mandatsvorschlag in Hinsicht auf das Verhandlungsziel eines verbindlichen Völkerrechtsinstrumentes und der Dringlichkeit des Verhandlungsabschlusses („bis Ende 2008“) zurückbleibt. Daher ist und bleibt der von Norwegen initiierte „Oslo-Prozess“, ohne den die im VN-Rahmen nun erzielten Fortschritte kaum vorstellbar wären, wichtig und weiterhin impulsgebend. Deutschland betrachtet den VN-Prozess und den Oslo-Prozess zu Streumunition als sich gegenseitig ergänzende und stärkende Foren. Unser Ziel ist es, bis Ende 2008 ein rechtlich verbindliches Instrument zu schaffen, mit dem in einem ausgewogenen Ansatz der Schutz der Zivilbevölkerung vor gefährlicher Streumunition nachhaltig erhöht wird, ohne dass dadurch notwendige militärische Fähigkeiten ausgeschlossen werden. Dies ist gewiss nicht leicht, aber wir werden uns von den zu erwartenden Schwierigkeiten auf dem Wege dorthin nicht beirren lassen.

Die Zukunft wird zeigen, ob der Erfolg des Ottawa-Prozesses, der unter besonders günstigen Rahmenbedingungen zustande kam, wiederholbar ist. Jedenfalls hat er neue Impulse und Maßstäbe für weiteres dynamisches Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und Politik gesetzt.

Ich bedanke mich für ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf eine angeregte Diskussion.

Session I

Bianca Jagger



Bianca Jagger

Bianca Jagger, GB, Vorsitzende des "Worldfuture Council", Trägerin des Alternativen Friedensnobelpreises 2004
"Erweitern wir das Aufgabenfeld – Der Einsatz für Frieden und Menschenrechte"

Ich habe mein Leben, wie die meisten der hier Anwesenden, dem Frieden, den Menschenrechten und der Gerechtigkeit gewidmet. Zwanzig Jahre habe ich Konfliktregionen bereist, darunter Nicaragua, El Salvador, Bosnien, Kosovo, Irak und Afghanistan, und Krieg hautnah, in allen seinen Schrecken erlebt. Wenn mich meine Erfahrungen eines gelehrt haben, dann dass die wahren Kriegspfer Zivilisten und oft Kinder sind. Ich kann die Zeugnisse unaussprechlicher Gräueltaten, verübt gegen unschuldige Zivilisten, nicht vergessen. Ich kann meine Besuche bei den Kindern in der pädiatrischen Station von Tuzla nicht vergessen, Kinder deren Gliedmaßen von Mörsergranaten zerfetzt wurden, die in Srebrenica Operationen mit der Eisensäge und ohne Betäubung über sich ergehen ließen. Ich kann nicht vergessen in die Augen dieser Kinder zu blicken, die nur eine Frage kennen: „Warum?“

Ich frage mich immer noch „warum“ – warum die internationale Gemeinschaft noch immer den wahl- und verhältnislosen Gebrauch von Waffen gegen Zivilisten erlaubt; warum USA, Indien, China und Russland den Ottawa-Vertrag noch nicht ratifiziert haben; und warum es noch immer keine einzige internationale Rechtsnorm gibt, die sich speziell mit Streubomben auseinandersetzt. Eine einfache Antwort auf diese Fragen gibt es nicht. Schon oft in meinem Leben war ich entsetzt angesichts der Spuren, die der Krieg bei den Unschuldigen hinterlässt. Zwischen 1993 und 1996 habe ich bei der Evakuierung von 22 Kindern aus Bosnien geholfen, um sie in den USA angemessen gesundheitlich zu versorgen. Ich habe persönlich zwei dieser Kinder evakuiert, von denen eines unglücklicherweise die Reise nicht überlebte und in Kroatien starb. Das andere lebte ein Jahr mit mir in New York, bevor es zu seinen Eltern nach Bosnien zurückkehrte.

Wir sind hier, um eine spezifische Bedrohung in Kriegszeiten zu diskutieren: die der Streumunition. Im Ersten und Zweiten Weltkrieg waren die Fronten durch Schützengräben abgegrenzt. Die Umgränzungen waren deutlich. Scharfschützen nahmen die gegenüberliegenden Gräben ins Visier; Bomber wussten, wo sie ihre Sprengladungen abwerfen mussten. Diese langwierigen Kämpfe fanden oft weitab besiedelter Gebiete statt.

Doch heute gibt es keine klaren Fronten mehr: die Natur des Krieges hat sich verändert. Mit dem Kalten Krieg verschwand auch seine bipolare Supermachtstruktur, die einen falschen Eindruck von Ordnung und Stabilität in unseren internationalen Beziehungen vermittelte. Das Ende des Kalten Krieges entfesselte innere Spannungen, die die Rivalität zwischen Ost und West seit Jahrzehnten im Schlummer gehalten hatte. Überall in der Welt sind Konflikte ausgebrochen, angeheizt durch den Aufstieg ultranationalistischer Bewegungen und lange unterdrückter ethnischer, religiöser und sozialer Konflikte. Die Verwischung nationaler Grenzlinien, wie im Fall von Bosnien, und der gleichzeitige Anstieg neuer Souveränitätserklärungen bzw. -ansprüche trug zu dem Verschwinden alter Grenzen bei. Und mit dem Verschwinden dieser alten Grenzen geht der Gebrauch von Waffen einher, die nicht unterscheiden zwischen Freund und Feind, zwischen Soldat und Zivilist, zwischen Mann und Kind. Landminen verschiedenster Art sind das offensichtlichste Beispiel wahl- und verhältnisloser Waffen. Doch Minen töten nicht nur: sie werden benutzt, um No-Go Areas abzustecken. Sie werden benutzt, um ganze Bevölkerungen hungern zu lassen, Menschen aus ihren Häusern zu vertreiben und sogar ihre Fluchtrichtung zu kontrollieren.

Manchmal werden Minen nicht nur in Tötungsabsicht verlegt, sondern um so viele Menschen wie möglich zu verletzen. Sie werden eingesetzt, um die logistischen und medizinischen Ressourcen des Feindes zu binden. Mir fallen wenige noch grausamere oder unmenschlichere Methoden der Kriegsführung ein. Glücklicherweise hat uns der Ottawa Vertrag 1997 einer minenfreien Welt näher gebracht. Bis zum Jahr 2007 haben 137 Länder den Vertrag unterzeichnet. Der Vertrag ist beispiellos. Er vereint rechtlich bindende Verbote einer Waffe mit Verpflichtungen humanitärer Rechenschaft. Er war ein wunderbarer Schritt nach vorn.

Doch dürfen wir nicht vergessen, dass noch viel zu tun bleibt. Noch immer haben 37 Staaten den Bestimmungen des Vertrages nicht zugestimmt, unter ihnen die mächtigsten Nationen der Welt: die USA, China, Indien und Russland. Außerdem deckt der Ottawa-Vertrag nur Antipersonenminen ab. Er enthält nichts zu minenähnlichen Waffen und Minen wie die ferngesteuerten „claymore“ Minen, Aufhebeschutz-Vorrichtungen (oder Sprengfallen) oder anderen „statischen“ Explosionsvorrichtungen. Streubomben stellen ein klares und maßgebliches Risiko für Zivilisten dar. Ihr wahlloser Einsatz wird in Konflikten auf der gesamten Welt belegt. Von allen Kriegsmaschinen erscheinen mir diese

Waffen als die grausamsten und perversesten. Sie kommen oft in Gestalt von in hellen Farben bemalten Behältern vor. Die Geschichten von Kindern, angezogen von dieser Verpackung in der falschen Erwartung von Spielsachen, sind nicht erfunden: ich habe die Folgen mit meinen eigenen Augen gesehen. Ich habe Eltern um ihre verlorenen Kinder weinen gehört, um Kinder, die eine Explosion auslösten, wo sie einen Schachtelteufel erwartet hatten. Solche Opfer sind von den verantwortlichen Nationen unter dem obszönen Etikett der „Kollateralschäden“ abgetan worden. Doch gibt es so etwas wie Kollateralschäden nicht: nur unnötig ruinierte oder verlorene unschuldige Leben. Diese Lehren hat mich der Krieg gelehrt. Jedes Leben ist wichtig. Jedes menschliche Wesen ist kostbar. Und jeder Akt des Mitgefühls macht einen wichtigen Unterschied. Vielleicht ist alles was wir brauchen ein neuer Respekt für das, was wir individuell tun können und eine neue Erkenntnis dessen, was wir zusammen tun müssen.

Ich begrüße jeden Versuch, die Anerkennung und Durchsetzung menschlicher Sicherheit und Rechenschaft zu verstärken und Straffreiheit abzulehnen. Ich rufe zu einem internationalen Verbot von Streumunition auf. Lassen Sie uns hoffen, dass der Ottawa-Vertrag nur das erste einer langen Reihe internationaler Abkommen war, die in einem totalen und weltweiten Verbot von Landminen gipfelt. Das muss unser Ziel sein.

Der Bericht über die menschliche Entwicklung (Human Development Report) von 1994 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, gab uns eine dauerhafte und wichtige Lehre mit auf den Weg: dass die Welt von Not und Furcht zu befreien der beste Weg ist, globale Sicherheit zu gewährleisten. Frieden kann nur kommen, wenn alle geschützt sind; wenn die Unterschiede, die den globalen Norden vom globalen Süden trennen, aufgelöst sind; wenn wir den ganzen Erdball in unseren gemeinsamen humanitären Werten vereinen. Länder, die unter Verachtung des Völkerrechts auf Krankenhäuser, Brücken, Transportnetzwerke und Fabriken zielen, müssen ohne Zögern identifiziert und gebrandmarkt werden. Wir dürfen nicht davor zurückschrecken, mit dem Finger auf die Schuldigen dieser Verbrechen zu zeigen. Ich rufe die Vereinten Nationen auf, eine unabhängige humanitäre Untersuchungskommission einzurichten, um jeden Verdacht einer Verletzung der Genfer Konvention auf der gesamten Welt vollständig zu untersuchen. Dieses unabhängige Gremium muss frei sein zu handeln, ohne Furcht vor Tadel oder Vergeltung: Schönfärberei und politisches Taktieren interessierter Parteien ist angesichts solch nackten menschlichen Leids schlicht inakzeptabel. Vergessen wir die Idee „nationaler Sicherheit“. Angesichts der Individuen auferlegten Gräueltaten und der Konsequenzen von Streumunition, die ich nur angedeutet habe, müssen wir ohne Zweifel feststellen, dass der eigentliche Gegenstand internationaler Sicherheit nicht der Staat ist; es ist das Individuum. Das ist es, was wir unter „menschlicher Sicherheit“ verstehen, und dafür müssen wir kämpfen. Die Ausweitung menschlicher Sicherheit ist immens wichtig, nicht zuletzt weil die Schäden, verursacht von solchen Technologien, nicht nur rein physisch sind. Sie wirken weit über jede tatsächliche oder selbst potentielle Explosion hinaus. So genannte explosive Kriegshinterlassenschaften (ERW – explosive remnants of war), können selbst die soziale oder wirtschaftliche Entwicklung behindern.

Länder, verseucht von ERW, können keine Zukunft haben, denn Landwirtschaft, Bildung und andere wirtschaftliche Entwicklungen sind unmöglich. Das ist ein klarer und inakzeptabler Verstoß gegen die Menschenrechte von Zivilisten. Die Rechte von Zivilisten müssen Ernst genommen werden. Jede Art von Waffe, die nicht zwischen Soldaten und unschuldigen Zivilisten unterscheiden kann, muss verboten werden. Der Ottawa-Vertrag ist ein ausgezeichnetes Modell für zukünftige Abkommen und ein großartiges Beispiel dafür, wie die Idee der menschlichen Sicherheit in der Wirklichkeit funktionieren kann. Die Aufgabe ist nun, ein neues Abkommen zu gestalten, das sich Ottawa zum Vorbild nimmt. Jede Nation in der Welt muss dieses neue Abkommen ratifizieren, wenn wir die Geißel der Streubomben ein für alle mal loswerden wollen. Von Dante Alighieri stammen die Worte: „Der dunkelste Winkel der Hölle ist jenen vorbehalten, die in Zeiten der Krise / Neutralität beanspruchen.“ Dieses Schicksal kann vermieden werden, indem wir eine gewagte und mutige Position zu Streumunition einnehmen.

Cornelio Sommaruga, Schweiz, Präsident des GICHD, 1987- 1999 Präsident des ICRC
“Wir können einen Unterschied machen: Die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Staaten – Das Beispiel des Ottawa-Abkommens”

Cornelio Sommaruga



Cornelio Sommaruga

Es ist mir eine große Freude, heute in Berlin an diesem Symposium anlässlich des 10. Jahrestages der Unterzeichnung des Ottawa Minenverbots Abkommens teilzunehmen. Ich danke herzlich für die Einladung, da sie mir die einmaligen Gelegenheit gibt, nicht nur über die humanitären Herausforderungen der Landminen und die seit zehn Jahren erreichten Resultate zu sprechen, sondern auch die noch wichtigen offenen Fragen zu diskutieren und die beispielhafte und sehr erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Bürgergesellschaft und Staaten zu würdigen. Nicht nur im Bereich der Antipersonenminen, sondern auch in der allgemeinen Förderung von menschlicher Sicherheit, wie auch Abrüstung und humanitärem Völkerrecht!

Ich möchte beginnen mit einigen Erinnerungen über Momente und Persönlichkeiten, die diese unvergessliche und intensive Zusammenarbeit von Bürgergesellschaft mit Regierungen charakterisiert hat und hoffe, dass mein Gedächtnis mich nicht im Stich lässt.

Noch immer frage ich mich, wie es möglich war, ein schlagkräftiges Rechtsinstrument für die vollständige Ächtung von Antipersonenminen zu erreichen. Wir wollten ein Abkommen, dass Vorkehrungen in den Bereichen Abrüstung, humanitären Handelns und menschlicher Sicherheit im Allgemeinen miteinander kombinieren sollte. Einer der Verdienste der NGOs, die im Innern der Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen (ICBL) und der Rotkreuz- und Roten Halbmond-Bewegungen agieren, aufgestellt rund um das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK), war ihre Fähigkeit die Medien für ihre Sache zu mobilisieren. Für mich begann dieser Prozess mit den Pressekonferenzen von Mitte April 1993 – anlässlich des Montreux-Symposiums – und der Pressekonferenz im Februar 1994, wo ich ein Kompletterverbot von Antipersonenminen forderte. Die gesamte Rotkreuz-Bewegung stand umgehend hinter dem IKRK mit der gleichen Forderung. In der Tat war das direkte Engagement der Rotkreuz- und Roter Halbmond-Bewegungen essentiell.

Eingriffe ins politische Geschehen auf verschiedenen Ebenen und in vielen verschiedenen Ländern wurden zu einer Priorität für mich. Niemals ließ ich Besuche bei Präsidenten und Regierungschefs aus, wenn ich die Position ihrer Länder in der Landminenfrage diskutierte. Nach meiner Kampagne in G7 Staaten, die mit dem kanadischen Premierminister Jean Chrétien begann, war es eine große Genugtuung, im Kommuniqué der / des Präsidenten des G7/G8-Gipfels vom 10. Juli 1994 in Neapel folgenden entschlossenen Satz zu finden: *„...wir schreiben den Problemen der Antipersonenminen höchste Priorität zu, darunter Anstrengungen ihren wahllosen Gebrauch einzuschränken, ihren Export zu stoppen und bei der weltweiten Minenräumung mitzuhelfen...“*.

Die Verhandlungen des überarbeiteten 2. Protokolls der Konvention über spezielle Konventionelle Waffen (CCW) und ihr Ausgang ließen viele von uns sehr enttäuscht zurück. Wegen des Konsens-Verfahrens war das zu erwarten gewesen: dieses gefährdete jeden wesentlichen Fortschritt – wenige Regierungen, unter ihnen Kanada, Norwegen, sowie Deutschland und das belgische Parlament stellten Überlegungen über neue Schritte an. Kofi Annan kam an Bord, sobald er Anfang 1996 seine erste Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen antrat.

Doch lassen Sie uns einen Moment auf der von Kanada veranstalteten Konferenz von Anfang Oktober 1996 innehalten. Auf dieser Zusammenkunft erarbeiteten 50 Verbotsbefürworter – Staaten, internationale Organisationen und NGOs – formell eine Strategie um ein totales Verbot von Landminen zu erreichen. Sie verabschiedeten eine relativ schwache Erklärung und einen Aktionsplan. Darüber hinaus gingen die Teilnehmer einige praktische Verpflichtungen ein. Doch fehlte die erhoffte entschlossene Dynamik in Richtung eines Totalverbots. Zu viele der so genannten „Freunde Kanadas“ hatten Bedenken. Das Schlüsselereignis dieser Konferenz ereignete sich jedoch ganz an ihrem Ende. In einer selten intuitiven und visionären Erklärung lud der ehrenhafte Lloyd Axworthy, Vorsitzender der Konferenz und kanadischer Außenminister, seine Amtskollegen in aller Welt ein, noch vor Ende des Jahres 1997 nach Ottawa zu kommen, um einen Vertrag über ein Kompletterverbot zu unterzeichnen.

Erlauben sie mir hier einen Einschub und in gewisser Weise ein wohlbehütetes Geheimnis zu lüften: Wenn ich mich nicht täusche, stammt die Idee für diesen Aufruf von einer kurzen informellen Zusammenkunft zwischen Lloyd Axworthy, Jody Williams, Jill Sindair und mir. Ein Streit um die Elternschaft dieser Initiative und des mit ihr verbundenen Szenarios ist hier irrelevant; wichtig ist der

Quantensprung, den sie für den Prozess bedeutete, denn sie signalisierte: „... den Anfang vom Ende der globalen Epidemie von Antipersonenminen“.

Für mich, als Präsident des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, war es fundamental, weiterhin und ohne Unterlass die Stimme zu erheben, Antipersonenminen im öffentlichen Bewusstsein zu stigmatisieren und internationale, regionale, nationale und zivilgesellschaftliche Anstrengungen zu unterstützen, um das Minenproblem anzugehen. Das internationale Völkerrecht (besonders Artikel 35 des 1. Zusatzprotokolls der Genfer Konventionen) hat mir hier sehr geholfen, auch im Beharren auf der gewohnheitsrechtlichen Rolle dieser Vorkehrungen auch für nicht-internationale Konflikte.

Die Verhandlungen durchliefen Genf und Brüssel und viele Regionalseminare, mehrheitlich vom IKRK gefördert. Abgeschlossen wurden sie – unter maßgeblicher Beteiligung von IKRK-Rechtsexperten – auf der diplomatischen Konferenz von Oslo vom 18. September 1997 mit der Verabschiedung des Textes der Konvention des Minenverbotes. Die menschliche Sicherheit war an vorderster Front angelangt: die Sicherheit von Männern, Frauen und Kindern hatte Vorrang vor traditionellen Konzepten von Sicherheit des Staates und seiner territorialen Integrität und Souveränität gegen militärische Angriffe.

Der Ottawa Prozess hat in kurzer Zeit unglaubliche Resultate erzielt. Heute haben 155 Länder die Konvention ratifiziert. Obwohl mehr als 40 Staaten sie noch nicht unterschrieben oder ratifiziert haben – unter ihnen Russland, China, die Vereinigten Staaten, Pakistan, Indien und einige Länder des Mittleren Ostens – entwickelt sich die Konvention rasch zu einer universellen Norm und wird mit den gemeinsamen Anstrengungen der Unterzeichnerstaaten und NGOs weitere Schritte in Richtung Universalisierung tun. Die Konvention über das Verbot von Antipersonenminen ist weit schneller zu einer Norm des Humanitären Völkerrechts geworden, als wir dies vor 10 Jahren erwarten konnten. Ich betrachte dies als die größte Errungenschaft der Zusammenarbeit zwischen Staaten und Zivilgesellschaft.

Es ist wichtig zu vermerken, dass die Konvention sogar das Verhalten derjenigen verändert hat, die sie nicht unterzeichnet haben. Und selbst nichtstaatliche Akteure – eine besondere Kategorie der Zivilgesellschaft – haben begonnen sich zu verpflichten, keine Antipersonenminen einzusetzen.

Diese Entwicklungen sind ermutigend und bestätigen die Richtigkeit unseres gemeinsamen Antriebs. Doch was steht, über die formellen Aspekte des Vertrags hinaus, wirklich auf dem Spiel? Wie kooperieren Staaten und die Zivilgesellschaft um die Ziele, festgelegt in den Schlüsselverpflichtungen der Konvention über das Verbot von Antipersonenminen, zu erreichen?

Es gibt wichtige Fragen in denen Staaten und die Zivilgesellschaft zusammenarbeiten müssen, um die Konvention in einen effektiven Vertrag zu verwandeln, der das Alltagsleben von Kindern, Frauen und Männern in von Minen und explosiven Kriegshinterlassenschaften (explosive remnants of war – ERW) betroffenen Ländern zu verbessern. Staaten und die Zivilgesellschaft müssen die Arbeit mit dem Ziel der Verringerung der Zahl der Landminenopfer und der Unterstützung der Überlebenden energisch unterstützen. Die Opferzahlen sind von 20.000 pro Jahr auf 10.000 bis 15.000 pro Jahr zurückgegangen, doch muss noch viel mehr getan werden, besonders durch die Schaffung neuer Wege, um Überlebende in ihre sozioökonomische Wirklichkeit zu integrieren.

Im Allgemeinen müssen Zivilgesellschaft und Staaten auch darin zusammenarbeiten, eine Zerstörung von Minenbeständen zu erreichen und nichtstaatliche bewaffnete Gruppen (NSAG) dazu zu bewegen, die humanitären Schlüsselprinzipien der Konvention zu respektieren. Schließlich sind die enormen laufenden Anstrengungen von Staaten, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die 2009 ablaufende zehnjährige Räumungsfrist für zwanzig von Minen und ERW betroffene Länder einzuhalten, in der Tat zur vorrangigen Herausforderung geworden, die es anzugehen gilt.

Und lassen Sie uns in Verbindung hiermit schließlich an Artikel 6 der Konvention erinnern, der klar festlegt, dass jeder Unterzeichnerstaat das Recht hat, Hilfe von anderen Unterzeichnerstaaten einzufordern und zu erhalten. Dies sind wichtige Verpflichtungen, die auch für zukünftige Verhandlungen von Rüstungskontrollen, zum Beispiel von Streumunition, nicht vergessen werden dürfen! Dies ist die deutliche legale Botschaft der globalen Verantwortung!

Liebe Freunde der menschlichen Sicherheit, der Abrüstung und des humanitären Völkerrechts, ich werde es immer wieder betonen; wir müssen bereit sein, als Vertreter von Staaten, internationalen Organisationen und Zivilgesellschaft, für mehr Menschlichkeit für die Menschheit gemeinsam zu handeln.

Und wir müssen sogar noch mehr tun für die Aushandlung neuer, rechtlich bindender Verträge, sei es für kleine und leichte Waffen, um Kinder davor zu schützen Soldaten zu werden, gegen Menschenschmuggel oder für jedes andere Thema relevant für die Sicherheit und das Wohlergehen eines jeden Menschen auf Erden. Die humanitären Prinzipien des Oslo / Ottawa Abkommens sollten auch den Austausch und die Diskussion nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen Staaten und der Zivilgesellschaft leiten. Zivilgesellschaft heißt hier die Gesamtheit der freiwilligen und sozialen Organisationen und Institutionen, die Teil unserer Gesellschaft sind.

Und ich würde sogar noch einen Schritt weiter gehen durch ein Bestehen darauf, dass auch kommerzielle Institutionen, multinationale Konzerne und jede Art ökonomischer Akteure in das Streben nach einer friedlicheren Welt eingebunden werden müssen.

Session II

Thomas Gebauer



Thomas Gebauer

Thomas Gebauer, Deutschland, Geschäftsführer von medico international, Mitbegründer der International Campaign to Ban Landmines (ICBL)

„Schaffen wir 2,3, viele Ottawas“

Der Titel meiner Ausführungen mag provozieren. Aber keine Angst, ich will Sie jetzt nicht in einen Diskurs über Che Guevaras Appell „Schaffen wir 2,3, viele Vietnams!“ entführen, sondern schon beim Thema bleiben. Selbstverständlich ist Ottawa nicht Vietnam. Eine Parallele aber gibt es doch. Es ist die Idee, über die Ausweitung eines besonderen Ereignisses letztlich den Krieg selbst unführbar zu machen. Im Hintergrund meiner Überlegungen steht die Idee, über ein Bündel von völkerrechtlichen Abkommen, über 2,3, viele Ottawas, die Gewalt so einzuhegen, dass die Möglichkeit weltgesellschaftlicher Verhältnisse, in denen Konflikte auf andere als auf mörderische Weise ausgetragen werden können, ein Stück näher rückt.

Und in diesem Sinne habe ich die Aussage des Norwegischen Nobelkomitees verstanden. Denn wenn der „Ottawa-Prozess“ ein Modell für eine neue aktive Friedenspolitik sein soll, dann gilt es schon darüber nachzudenken, was denn die weiteren „Ottawas“ sein könnten. Und um das tun zu können, muss man allerdings den Blick zunächst auf das werfen, was denn das Modellhafte ausmacht. Ich denke, es sind vor allem vier Besonderheiten, die nähere Betrachtung verdienen. Da ist erstens der menschenrechtlich orientierte Ansatz, zweitens die Kooperation zwischen engagierten Regierungen und einer kritischen Öffentlichkeit, drittens die besonderen völkerrechtlichen Pfade, die beschritten wurden, und viertens die Reichweite der Ächtung von Minen, die selbst noch sog. „Non-State Actors“ einzubinden vermag und damit auf Gewaltverhältnisse reagiert, die sich von staatlichem Handeln abgelöst haben.

1. Menschenrechtlicher Ansatz

Das, was wir im ersten Panel diskutiert haben: die Notwendigkeit der Ersetzung eines auf Territorien ausgerichteten militärischen Sicherheitsbegriffs durch den Begriff von human security, bei dem der Mensch im Mittelpunkt steht – diese Überlegungen sind nicht eigentlich, zumindest in der ICBL nicht, denn sie bildeten sozusagen den Ausgangspunkt für unser Bemühen um eine Ächtung von Minen. Die Initiative ging ja nicht von Militärs oder Sicherheitsexperten aus, sondern von entwicklungspolitisch tätigen NGOs, von Menschenrechtsorganisationen, Kriegsveteranen und – nicht zu vergessen – internationalen Organisationen wie dem IKRK.

Das ist insofern von Bedeutung, als es der ICBL zwar auch um die Festschreibung einer völkerrechtlichen Norm, einem Verbot von Minen ging, wir zugleich aber immer auch begleitende politische und soziale Maßnahmen forderten, ohne die uns keine angemessene Antwort auf die Minen-Katastrophe möglich schien. Neben dem Waffenverbot forderten wir gleichrangig Hilfen für alle, deren Lebensumstände durch Minen beeinträchtigt sind. Und wir verlangten die Einrichtung eines Fonds, der von jenen gespeist werden sollte, die am Einsatz von Minen politisch, wirtschaftlich oder militärisch profitiert hatten. Sie sehen, Fragen von Verantwortung und Haftung tauchten bereits zu Beginn der Kampagne auf.

Nicht alles konnte die ICBL bekanntlich durchsetzen – schon gar nicht von heute auf morgen. Aber es gelang, zu einem Prozess des Umdenkens beizutragen, der noch lange nicht abgeschlossen ist. Wichtig dafür war, dass wir verhindern konnten, dass der lange Zeit umkämpfte Artikel 6 des Ottawa-

Abkommens, der alle Vertragsstaaten auffordert, sich nach Kräften beim Räumen von Minen und der Opferhilfe zu engagieren, am Ende doch noch gekippt würde. So gelang die Erweiterung eines Waffenverbots um humanitäre Verpflichtungen, was meines Wissens ohne Präzedenz ist. Erstmals wurde in einem Abrüstungsabkommen der Erkenntnis Rechnung getragen, dass nachhaltige Friedenssicherung nur dort gelingt, wo auch die sozialen Folgeschäden von Krieg und Waffengewalt berücksichtigt werden.

Die Entschädigung und Reintegration von Opfern ist nämlich keine Nebensächlichkeit, sondern wesentlicher Teil von Konfliktbearbeitung. Dass dieses Denken heute in der völkerrechtlichen Debatte verstärkt seinen Niederschlag findet, ist das Verdienst des Ottawa-Abkommens. Vieles deutet darauf hin, dass das völkerrechtliche „Neuland“, das der Ottawa-Vertrag beschritten hat, nicht möglich gewesen wäre, wenn nur Militärs und Sicherheitspolitiker unter sich über ein Verbot von Minen verhandelt hätten.

2. Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und like-minded States

Und damit bin ich bei der zweiten Besonderheit, der Kooperation zwischen engagierten einzelnen Regierungen und NGOs. Ich will nicht verschweigen, dass das Verhältnis zwischen der ICBL und den Regierungen anfangs eher gespannt war – so auch zwischen dem Auswärtigen Amt und medico international. Wir würden Hilfe mit Politik verwechseln und uns in Dinge einmischen, die uns nicht angingen, hielt man uns damals vor. Gehör fanden wir erst, als der Druck der Öffentlichkeit groß genug geworden war und auch an den Argumenten beispielsweise des IKRK kein Weg mehr vorbeiführte.

Gerade das Geschehen rund um den Ottawa-Vertrag zeigt, dass effektive Rüstungskontrolle ohne Beteiligung von Öffentlichkeit gar nicht gelingen kann. Partizipative Prozesse mögen zwar diplomatische Gepflogenheiten über den Haufen werfen und unbestimmter sein, sie führen aber zu Ergebnissen, die schon deshalb nachhaltiger sind, weil über sie Transparenz geschaffen wurde und so etwas wie öffentliche „Ownership“ entstanden ist. Wem der Jargon nicht passt, darf ruhig auch das aktivere Wort der „Aneignung“ wählen. Das Minen-Verbot ist auch deshalb so effektiv, weil – salopp gesprochen – Minen in der Öffentlichkeit derart unten durch sind, dass sich niemand mehr zu Minen bekennen möchte und selbst die ehemaligen Produzenten von Minen heute behaupten, nie Minen hergestellt zu haben. Ein Geschäft jedenfalls lässt sich mit solchen Waffen nicht mehr machen. Und auch die USA, die den Ottawa-Abkommen nicht beigetreten sind, sind erkennbar um Schadensbegrenzung in der Öffentlichkeit bemüht, wenn sie heute zu einem der größten Finanziere von Minenräumaktionen geworden sind.

Und denken Sie an die Rolle, die die Öffentlichkeit bei der Überwachung von Verträgen spielen kann. Im Falle des Ottawa-Vertrages ist dies allerdings exemplarisch entfaltet. Alljährlich legt der „Landmine-Monitor“, ein Netzwerk von unabhängigen Wissenschaftlern und NGOs aus aller Welt, einen bald tausendseitigen Bericht über Stand und Einhaltung des Vertrages vor.

3. Free standing negotiations

Kommen wir zur dritten Besonderheit, dem besonderen juristischen Pfad, den der Ottawa-Prozess beschritten hat. Nicht innerhalb des konsensgebundenen UN-Geschehens wurde die „Internationale Konvention vom Verbot von Antipersonen-Minen“ ausgehandelt, sondern in „free standing negotiations“ zwischen gleich gesinnten Ländern. Nur auf diesem Wege war eine effektive Ächtung von Minen noch möglich, nachdem 1996 die Konferenz zur Überprüfung des sogenannten Minen-Protokolls der UN-Waffenübereinkunft aufgrund der Blockade einzelner Staaten gescheitert war. Ich erinnere mich noch sehr gut daran, wie die Debatte damals um die Frage kreiste, ob Minen 7 oder 8 Gramm Metall enthalten sollten, um sie gerade noch aufspüren zu können. Damit konnten und wollten sich die ICBL, das IKRK und einzelne engagierte Regierungen nicht zufrieden geben.

Anfangs auf Initiative der ICBL, dann auf Einladung Kanadas trafen sich „like minded states“ zu Verbotverhandlungen, die zwar außerhalb des UN-Geschehens stattfanden, aber durchaus die Unterstützung des damaligen Generalsekretärs Kofi Annan fanden. Die weitere Geschichte kennen Sie, auch die Bundesregierung hatte maßgeblichen Anteil am Gelingen des „Ottawa-Prozesses“. Das Problem solcher „free standing negotiations“ ist die eingeschränkte Universalität der schließlich verabredeten Verträge. Das ist auch beim Ottawa-Abkommen der Fall. Die Alternative aber wäre gewesen, entweder gar keinen Vertrag zu haben oder einen, der durch allerlei Einsprüche bis zur Unkenntlichkeit verwässert worden wäre.

Wenn man heute Bilanz zieht, zeigt sich, dass es völlig richtig war, auf einen starken Text zu setzen. Immerhin sind inzwischen 155 Länder beigetreten, was keine schlechte Quote ist. Vor allem aber ist die Zahl der Produzenten von Minen drastisch zurückgegangen, und der grenzüberschreitende Handel mit Antipersonenminen nahezu gänzlich zum Erliegen gekommen. Auch wenn noch immer Opfer zu beklagen sind, werden heute mehr Minen vernichtet und geräumt, als neu verlegt. Der Ottawa-Prozess wirkt!

4. Ausweitung von Abrüstung und Rüstungskontrolle auf informelle Kontexte von Gewalt

Er wirkt auch deshalb, weil es schließlich gelungen ist, seine Absichten auf informelle Gewaltkontexte auszuweiten. Und damit bin ich bei der vierten Besonderheit.

Bekanntlich sind Minen nicht nur von regulären Armeen eingesetzt worden, sondern auch von sog. „Non-State Actors“, darunter Rebellengruppen, Befreiungsbewegungen, de-facto Regierungen, aber auch Warlords und Unternehmen. Aus Afghanistan wurde zuletzt immer wieder berichtet, dass Minen zur Sicherung von Mohnfeldern gelegt worden seien. Auch im Kontext von Minen gilt also das zu beachten, was die Informalisierung von Gewalt genannt wird. Bekanntlich ist bewaffnete Gewalt längst nicht mehr auf zwischenstaatliche Konflikte beschränkt, sondern diffundiert im Zuge von sozialen Spaltungsprozessen und eskalierender Verteilungskämpfe in die Gesellschaften hinein. Deutlicher als bei Minen ist das natürlich bei Kleinwaffen zu beobachten.

Wie aber ist eine wirksame Ächtung von Minen zu erreichen, wenn diejenigen, die sie einsetzen, über völkerrechtliche Abkommen gar nicht erreicht werden können? Zumindest nicht als Vertragspartner. Um NSAs dennoch die Möglichkeit einzuräumen, förmlich auf Minen zu verzichten, entstand im Jahr 2000 im Umfeld der Schweizer Sektion der ICBL eine neue internationale NGO, der „Geneva Call“. Ihm können Non-State Actors beitreten, wenn sie sich zu einem vollständigen Verbot von Antipersonenminen, zur Zerstörung von Lagerbeständen, zur Minenaufklärung und Minenräumung verpflichten. Darüber hinaus räumen sie unabhängigen internationalen Organisationen, die mit dem „Geneva Call“ zusammenarbeiten, das Recht zu Kontroll- und Verifikationsmaßnahmen ein. Als Verwahrer der Erklärungen, die den Ratifizierungsinstrumenten im Völkerrecht vergleichbar sind, fungiert die „Regierung der Republik und des Kanton Genf“.

31 bewaffnete Gruppen aus Burma, Burundi, Indien, Irak, den Philippinen, Somalia, Sudan, Türkei und Westsahara haben bis heute ihre Erklärungen in Genf hinterlegt. Selbstverständlich ist der „Geneva Call“ noch nicht der Weisheit letzter Schluss. Er verweist aber auf Umstände und Probleme, die unbedingt zu berücksichtigen sind. Und so gehört die Frage, wie Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen auf die veränderten Gewaltverhältnisse reagieren können, zweifelsohne zu den spannendsten unserer Zeit. Vielleicht wird uns Peter Lock dazu später mehr erzählen.

Rolle der Öffentlichkeit

Es liegt auf der Hand, dass auch der „Geneva Call“ nicht zustande gekommen wäre, wenn allein Regierungsvertreter und Militärs über ein Verbot von Minen verhandelt hätten. Ich will deshalb abschließend nochmals auf die Rolle der Öffentlichkeit zu sprechen kommen, die mir doch entscheidend zu sein scheint.

Vieles spricht dafür, dass der Erfolg der ICBL weit über die Mithilfe beim Zustandekommen des Minenverbots hinausgeht. Ihre eigentliche Leistung liegt in der Schaffung einer unabhängigen, internationalen Öffentlichkeit, die über das Bekunden von Unbehagen und Kritik hinaus jene Kraft entwickeln konnte, die nötig war, um die Ächtung der Minen auch politisch durchzusetzen. Die besondere Rolle, die Internationale Kampagnen wie die ICBL in der heutigen Politik einnehmen, steht im Zusammenhang mit dem Anwachsen grenzüberschreitender Probleme, dem Klimawandel beispielsweise, dem Handel mit Waffen, Diamanten oder Drogen, alles Probleme, denen mit nationalstaatlichen Maßnahmen nicht mehr beizukommen ist. Einen „Weltstaat“, der zu einer internationalen Steuerung demokratisch legitimiert wäre, gibt es aber nicht. In diese Lücke sind weltweit tätige NGO-Netzwerke gestoßen, die – als Ausdruck einer sich herausbildenden internationalen Öffentlichkeit – auf die rationale Gestaltung der globalen Verhältnisse drängen. Dies übrigens durchaus in Kooperation mit engagierten Regierungen und internationalen Organisationen.

Für die Gestaltung der Globalisierung ist übrigens ein „Weltstaat“ weder erforderlich, noch wünschenswert; notwendig aber ist ein Bündel von internationalen Übereinkünften und Normen, die für globalen Ausgleich sorgen und alle Menschen an allen Orten der Welt zu Trägern gleicher Rechte machen. Und genau das meint Human Security: die universelle Garantie eines menschenwürdigen Lebens, eines Lebens frei von Hunger und Krieg.

Bevor Sie mich der utopischen Schwärmerei bezichtigen, will ich Ihnen rasch und abschließend an Beispielen klar machen, wie sich die Idee der zwei, drei, vielen Ottawas konkretisieren lässt.

Blieben wir zunächst im Kontext von Abrüstung und Rüstungskontrolle – wo das Modell Ottawa inzwischen Schule macht. Nächste Woche beginnt in Wien eine Konferenz, die den Text für ein weitgehendes Verbot von Streumunition verhandeln wird. Tatsächlich scheint ein solches Verbot nur noch eine Frage der Zeit. Gemeinsam mit der „Cluster Munition Coalition“ hat Norwegen Ende 2006 die Initiative ergriffen und zu Vertragsverhandlungen außerhalb der UN eingeladen. 75 Länder haben sich unterdessen im sogenannten „Oslo-Prozess“, verpflichtet, noch 2008 für ein Verbot von

Streumunition zu sorgen, die „nicht hinnehmbare Schäden für die Zivilbevölkerung“ verursacht.

Aber auch in ganz andern Politikfeldern nimmt man heute Bezug auf Ottawa. So zum Beispiel in der globalen Gesundheitspolitik, wo es darum geht, allen Menschen den Zugang zu unentbehrlichen Arzneimitteln zu sichern. Dieser Zugang ist u.a. deshalb eingeschränkt, weil für Krankheiten, die überproportional arme Menschen betreffen, wie z.B. die Tuberkulose, keine angemessenen Arzneimittel entwickelt werden. Es gehört zu den Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Forschungsmodells, dass Entwicklungskosten über Patente und hohe Preise refinanziert werden und so die Gesundheitsbedürfnisse von Menschen ohne Kaufkraft systematisch ausgeschlossen werden.

Das Paradoxon, dass ausgerechnet jene Menschen keinen Zugang zu Arzneimitteln haben, die sie am dringendsten bräuchten, beschäftigt inzwischen auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO). Auf Druck eines internationalen Netzes von NGOs und „like-minded states“ wurde eine „Intergovernmental Working Group“ eingerichtet, die bis Mitte nächsten Jahres Lösungsvorschläge erarbeiten soll. Zu den Ideen, die gerade vorletzte Woche in Genf diskutiert wurden, zählt auch ein völkerrechtlich bindender Forschungs- und Entwicklungsvertrag, mit dem sich Vertragsstaaten verpflichten, notwendige medizinische Innovationen über öffentliche Finanzierungen nachhaltig sicherzustellen.

Ich könnte jetzt locker fortfahren, Ihnen weitere Beispiele vorzustellen. Allein, die Zeit ist um. Und ich denke, es ist längst klar geworden, dass die Idee der vielen Ottawas keine Zukunftsmusik bleiben muss, sondern dass sie bereits heute in vielfältigen politischen Auseinandersetzungen konkrete Gestalt annimmt.

„Es gibt Zeiten“, schrieb der kürzlich verstorbene Sozialphilosoph Andre Gorz, „in denen der Realismus ... nicht mehr darin besteht, das Existierende zu verwalten, sondern darin, grundlegende Wandlungen zu ersinnen, zu antizipieren und einzuleiten, deren Möglichkeit in den bereits stattfindenden Veränderungen angelegt ist.“

Peter Lock, Deutschland, Friedens- und Konfliktforscher, European Association for Research on Transformation e.V.
„Streumunition und Kleinwaffen – Fortschritt und Grenzen“

Peter Lock



Peter Lock

Ottawa macht Mut, nichts scheint unmöglich. Es hat gezeigt, dass, wenn mandatierte Institutionen versagen, andere gesellschaftliche Konfigurationen deren Mandat erfüllen können. Das Ottawa-Abkommen steht noch in der Tradition klassischer Rüstungskontrolle und der Genfer Konvention. Beide Instrumente gehen davon aus, dass Staaten internationale Abkommen zur Einhegung kriegerischen Handelns schließen und eine weitgehende Einhaltung vereinbarter Normen durchsetzen können. Es gibt noch zahlreiche weitere zutiefst menschenrechtsverletzende Praktiken und Gewaltmittel, die staatliche Akteure in Verfolgung legitimer oder vermeintlich legitimer eigener Interessen einsetzen. Wenn dabei voraussehbar unbeteiligte Zivilbevölkerung zu Schaden kommt, besteht unmittelbarer Handlungsbedarf. Es geht hier zumeist um die Einhegung moderner teurer Rüstungstechnologie, wie sie sich in den Arsenalen von Staaten mit modern gerüsteten Armeen findet. Streubomben sind ein Beispiel. Obwohl die tödlichen Langzeitfolgen des Einsatzes von Streubomben denen der Antipersonenminen sehr ähnlich sind, ist mit anhaltendem Widerstand gegen eine Ächtung zu rechnen, weil sie Teil der gegenwärtigen Kriegsführungsdoktrin mächtiger Staaten sind. Erst wenn der politische Schaden, durch die Weigerung Streubomben zu ächten, größer erscheint als der behauptete militärische Vorteil, besonders in sog. asymmetrischen Konflikten, wird es gelingen, diese Waffe aus den Arsenalen moderner Armeen zu verbannen. Dies erscheint machbar, erfordert aber noch viel Aufklärung und internationale Mobilisierung.

Eine weitreichende politische Forderung leitet sich aus dem Fall Streubomben ab. Die Entwicklung kinetischer und anderer militärischer Kampfmittel muss bereits im frühesten Stadium von einer hochrangigen Kommission begleitet werden, in der Parlament und Zivilgesellschaft vertreten sind. Es muss Aufgabe einer solchen Kommission sein, im Entstehen begriffene Militärtechnik auf ihre Verträglichkeit mit völkerrechtlichen Normen zu überprüfen und gegebenenfalls Projekte zu stoppen.

Diese konsequente Fortsetzung des gegen bestimmte Kriegsmittel gerichteten Ottawaprozesses darf jedoch nicht davon ablenken, dass der global verknüpfte rasante Wandel sozialer Ordnungen neue Formen massiver Gewalt und Verletzung fundamentaler Menschenrechte mit sich bringt, die nicht von der völkerrechtlichen Folie bewaffneter Konflikte oder Kriege erfasst werden. Die gravierendste Veränderung, das Versagen von liberalisierten Märkten bei der globalen Sicherung menschlicher Grundbedürfnisse, hat solche Ausmaße, dass ihre unmittelbare Kausalität für Gewaltordnungen unsichtbar bleibt. Mehr noch die schonungslose Dynamik neoliberal regulierter Globalisierung generiert weltweit Gesellschaftsstrukturen, deren Fragmentierung zu diffusen Gewaltordnungen führt, die entweder gegenüber staatlichen Eingriffen weitgehend immun sind oder den schwach ausgebildeten Staat schlicht assimilieren. Gegenüber den eingesetzten Gewaltmitteln auf Seiten der beteiligten Gewaltakteure bleiben internationale Rüstungskontrollabkommen weitgehend wirkungslos. Die eingesetzten Gewaltmittel zirkulieren kaum kontrollierbar in überschüssiger Zahl auf den Schwarzmärkten der Welt. Die leistungsfähigen Strukturen der Schattenglobalisierung machen es möglich, dass jede zahlungsfähige Nachfrage einen Anbieter findet.

Zehn Jahre nach Ottawa müssen wir in Tradition dieser singulär erfolgreichen zivilgesellschaftlichen Mobilisierung fragen: Was sind heute die massiven Gefährdungen der Zivilgesellschaft, die sich in teilweise endemischen Gewaltverhältnissen manifestieren? Denn für die Skandalisierung von Antipersonenminen und der Schaffung globaler Betroffenheit als politischer Hebel für den Ottawaprozess bedurfte es ein Vierteljahrhundert und ein politisch günstiges Zeitfenster. Daher stellt sich uns heute dringlich die Frage: Haben wir den analytischen Blick hinreichend geschärft, um die Dynamik der gesellschaftlichen Gewaltprozesse zu verstehen und mit geeigneten politischen Strategien zu reagieren? Denn Betroffenheit alleine bildet keine geeignete Orientierung für politische Anstrengungen, die strukturellen Ursachen der Gewaltprozesse und bewaffneten Konflikte zu beseitigen, denn sie stellt sich immer erst viel zu spät ein. Im Gegenteil, im Eifer, den verständliche Betroffenheit auslöst, die von medialer Abbildung bewaffneter Konflikte angetrieben wird, werden Diskurse über Schreckensszenarien produziert, die ein falsches Bild zeichnen und so humanitäre Maßnahmen und Strategien zur Minderung der Gewalt fehlerhaft machen.

Ich will dies an einem Beispiel erläutern, das aus meiner Sicht leider für einen Teil der humanitären Diskurse steht. Eine große deutsche Nichtregierungsorganisation und ein Forschungsinstitut haben vor fünf Jahren gemeinsam engagiert die Kleinwaffenproblematik thematisiert. Sie haben das damit begründet, dass 85 Prozent der Opfer von Kleinwaffen Frauen und Kinder seien. Auf meinen empirisch begründeten Einwand, dass weit überwiegend junge Männer Täter und Opfer seien, wurde mir ein Bericht und eine Rede des UN-Generalsekretärs vorgelegt, in dem von 85 Prozent Frauen und Kindern als Opfer in bewaffneten Konflikten berichtet wird. Auf meine Anfrage hat sich der Stab des Generalsekretärs für diese falschen Behauptungen im Bericht entschuldigt und mitgeteilt, dass diese Behauptungen nicht wiederholt würden. Da sei bedauerlicherweise Material von einer Nichtregierungsorganisation ungeprüft in das UN-Dokument gerutscht. Daher warne ich vor allgegenwärtigen Betroffenheitsviren, die virtuelle Szenarien jenseits der sozialen Wirklichkeit und der politischen Ursachen ausbilden, auf die mit Hilfsmaßnahmen reagiert wird, die entlasten und bei denen man sich gut fühlt. Ob sie eine angemessene Reaktion auf das Gewaltgeschehen darstellen und tatsächlich „wohltun“, zeigt sich in der Regel erst, wenn längst ein neuer dramatischer Betroffenheitsvirus in Abhängigkeit vom ideologischen Großklima das humanitäre Geschäft dominiert.

Meine Schlussfolgerung lautet, man muss die Probleme bei ihren Ursachen benennen. Dem Handeln muss sorgfältige Analyse vorausgehen und es muss immer unter einem Irrtumsvorbehalt bleiben, der unzureichender Analyse geschuldet ist. Die Fähigkeit Fehler einzugestehen, ist für engagierte Kampagnen die wichtigste, leider aber wenig entwickelte Tugend. Gunnar Myrdal, der spätere Nobelpreisträger, hat in seiner bahnbrechenden Studie „Amerikanisches Dilemma“ 1943 darauf hingewiesen, dass es in den USA kein Farbigenproblem gebe. Die weiße Mehrheitsgesellschaft sei das Problem. In Analogie hierzu sind dramatisierende Begriffe wie Jugendproblematik oder „Youth Bulge“ zurückzuweisen. Entsprechend dem Verursacherprinzip ist die soziale Apartheid großer Teile der Jugend auf der ganzen Welt das Problem der erwachsenen Generationen, die an der herrschenden, an liberalen Märkten orientierten Ideologie globaler ökonomischer Regulierung festhalten. Und solange dies so bleibt, lautet die Lebensperspektive großer Teile der ausgeschlossenen Jugendlichen Informalität und Kriminalität. Daran ändert auch rasantes Wirtschaftswachstum wenig.

Wenn man konkrete Gewaltverhältnisse in diesen wegen seiner Mächtigkeit fast unsichtbar gewordenen Ursachenzusammenhang stellt und die Reichweite individueller Handlungsmöglichkeiten berücksichtigt, bleibt scheinbar nur Resignation oder revolutionäre Wut. Beide Reaktionen sind jedoch kontraproduktiv. Der klare Benennung von politischen Ursachen auf der Makroebene muss ein unnachgiebiges Suchen nach kleinen, aber konsequenten Schritten der Veränderung aus dem eigenen Lebensumfeld heraus folgen. Wenn „global denken und gleichzeitig lokal handeln“ zivilgesellschaftliches Engagement bestimmt, gewinnt es Legitimität und wird wirkungsmächtig. Zivil-

gesellschaftliches Engagement ist nur dann leistungsfähig, wenn es begreift, dass Konflikte für Gesellschaft konstitutiv sind und das Ziel von Bemühungen nur sein kann, die Fähigkeit zu stärken, Konflikte gewaltfrei auszutragen. Dies gelingt nur, wenn man, statt Wertemission zu betreiben, einen Konsens darüber anstrebt, mit verschiedenen, sich einander ausschließenden Wahrheiten zusammenzuleben.

Eine Konzentration auf die Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen zur Einhegung von bewaffneten Konflikten und Kriegen vernachlässigt die Diffusion massiver Gewalthandlungen in fragmentierten Gesellschaften, deren Organisationsformen das Völkerrecht unterlaufen. Die Zukunft der Gewalt kann in Ansätzen heute in den weltweit rasant wachsenden Megastädten, in Brasilien, Nigeria, Südafrika und anderswo bereits besichtigt werden. Gewaltakteure sind sozial ausgeschlossene, aber privilegierte, weil bewaffnete Jugendliche und junge Männer einerseits und Angehörige der staatlichen Sicherheitsorgane und private Milizen andererseits. In Stichpunkten die Situation: In Rio de Janeiro erschießt die Polizei jährlich über tausend Personen „widerständig auf der Flucht“, forensische Untersuchungen sind nicht üblich. Mehr als hundert Polizisten werden erschossen, die Mehrzahl jedoch außerhalb des Dienstes, was damit erklärt wird, dass sie sich in Todesschwadronen und Milizen verdingen, die im Auftrag mächtiger Akteure morden. Die Gesamtzahl der mit Schusswaffen getöteten Menschen übersteigt die Zahl der Kriegstoten in als bewaffnete Konflikte registrierten Gewaltexzessen etwa in Afrika. In Nigeria hat die Polizei 785 bewaffnete Räuber in nur drei Monaten erschossen, in denen auch 62 Polizisten erschossen wurden. Informalität und Kriminalität sind dominante Strukturmerkmale vieler bedeutender Staaten, darunter auch die aktuellen Muster-schüler des internationalen Finanzkapitals, die sog. BRICs (Brasilien, Russland, Indien, China). Gewaltordnungen jenseits von Staatlichkeit sind zum sozialen Regulativ geworden.

Kritik an der makro-ökonomischen Regulation, die zur sozialen Apartheid derjenigen führt, die als Gewaltakteure eine Lebensperspektive zu erlangen trachten, wird glaubwürdig, wenn sie wenigstens kleine Schritte zur Minderung des Zugangs zu Gewaltmitteln vorantreibt. Das leider weitgehend ungenutzte Potenzial der Möglichkeiten den Zugang zu den Gewaltmitteln (Kleinwaffen) einzuschränken, will ich hier beispielhaft erläutern.

Zunächst kommt es darauf an, jene Kleinwaffen zu identifizieren, die ein Potenzial haben, in die Schwarzmarktzirkulation einzufließen und schließlich missbräuchlich verwendet zu werden. Denn die allermeisten Kleinwaffen auf der Welt sind in nationalen kulturellen Praktiken sicher eingebettet oder befinden sich in sicheren staatlichen Arsenalen. Die Bemühungen der Kleinwaffenkontrolllobby eine weltweit durchzusetzende Musterregulierung zu entwickeln und mithilfe der Vereinten Nationen durchzusetzen, sind wenig erfolgversprechend und wahrscheinlich sogar kontraproduktiv. Denn Waffenbesitz ist gesellschaftlich sehr unterschiedlich kodiert. Entsprechend muss die jeweilige kulturelle Kodierung von Waffenbesitz berücksichtigt werden, wenn Missbrauch und das Abfließen in gewaltkriminelle Sphären unterbunden werden sollen. Dabei ist der Versuch des Genfer Kleinwaffeninstituts, partout eine Zahl aller Kleinwaffen auf der Welt zu ermitteln, eine allseitig begierig aufgenommene propagandistische Dienstleistung für Betroffenheitsdiskurse und nicht sachdienlich, wenn es darum geht, bewaffnete Gewalt einzuhegen. Das muss immer im konkreten sozialen Kontext, d.h. in der Praxis auf nationalstaatlicher Ebene, angegangen werden.

Wenn man vor der eigenen Haustür anfängt, sind für Deutschland u.a. folgende Überlegungen anzustellen. Das Privileg legalen Schusswaffenbesitzes schließt ein Risiko missbräuchlicher Verwendung ein. Die angerichteten Schäden übersteigen fast immer das für Haftung verfügbare Vermögen, sodass der Staat für den Schaden, man denke an Erfurt, aufkommen muss. Daher ist es nur konsequent, wenn man darauf hinarbeitet, das Privileg eine Schusswaffe zu besitzen, an den Abschluss einer Haftpflichtversicherung zu binden. Ein großes Problem ist das Versickern von „legalen“ Waffen in Schwarzmärkte durch Verlust oder Diebstahl. Ein wirksames Mittel, Schusswaffen, die nicht mehr benötigt werden oder aber verloren gegangen sind, von illegaler Zirkulation fernzuhalten, wäre die Einführung eines Recyclingpfandes, das beim Kauf in Höhe des Kaufpreises zu entrichten ist und das zur Auszahlung kommt, wenn eine Waffe zurück in staatliche Obhut z.B. bei der Polizei gegeben wird, ganz gleich unter welchen Umständen. Demeritoriale Steuern sind ein sehr altes fiskalisches Steuerungsinstrument, das eingesetzt wird, wenn von bestimmten Gütern gesamtgesellschaftlicher Schaden zu gewärtigen ist, es aber unrealistisch und kontraproduktiv ist, diese Güter zu verbieten und in die Illegalität zu treiben. Solche Steuern wurden schon vor über hundert Jahren auf verschiedene Genussmittel erhoben und begründen heute zum Beispiel Erhöhungen der Kraftstoffsteuern (CO₂). Aus ähnlichen Gründen wäre eine Steuer auf Munition zu rechtfertigen.

In Deutschland und der EU können derartige Regelungen beispielhaft eingeführt werden. In anderen Ländern mag es angemessen sein, mit massiven Mitteln verdeckt auf dem Schwarzmarkt als Käufer aufzutreten und so zumindest eine deutliche Preissteigerung für illegale Waffen zu induzieren. OECD-Staaten müssten wahrscheinlich Finanzmittel und Personal für solche Aktionen bereitstellen. Es gibt viele weitere Handlungsmöglichkeiten, die zu erläutern hier keine Zeit ist. Aber es ist

festzuhalten, unilaterale, beispielgebende Initiativen sind wichtig und können den Weg zu verpflichtenden internationalen Normen ebnen, die am Verhandlungstisch der UN absehbar blockiert bleiben. Um den gewaltträchtigen sozialen Ausschluss zu überwinden, sind massive internationale ordnungspolitische Eingriffe unabdingbar. Das Instrumentarium völkerrechtlicher Verbote kann dabei nur eine ergänzende Rolle spielen. Der einzig gangbare Weg sind viele parallele kleinschrittige Prozesse. Zum Beispiel scheint die Debatte über eine internationale staatliche Korrektur des Pharmaforschungsmarktes auf gutem Wege zu sein. Die Einhegung endemischer Gewaltstrukturen, die zunehmend an die Stelle von Kriegen treten, erfordert zivilgesellschaftliche Solidarität mit langem Atem und Akzeptanz von kultureller und politischer Verschiedenheit in der internationalen Zusammenarbeit. Ottawa war eine institutionelle Innovation, ein neues Ottawa erfordert eine noch größere politische Energie und operative Phantasie.

Angelika Beer, Deutschland, Mitglied des EU Parlaments – Europäische Grüne, 1992-94
 Koordinatorin der deutschen Kampagne zum Verbot von Landminen
„Partnerschaften zwischen Staat und Zivilgesellschaft – Von Antipersonenminen zu Antifahrzeugminen und Streumunition“

Angelika Beer



Angelika Beer

Der Ottawa-Prozess hat jenseits der Staatlichkeit begonnen. Mit dem Ottawa-Vertrag haben sich „free standing negotiations“ als geeignetes Instrument empfohlen, um in festgefahrene Verhandlungen Bewegung zu bringen. Zwar konnte mit dem Abkommen kein universelles Verbot erreicht werden, doch stehen heute auch solche Länder unter Druck, deren Armeen noch über Minen verfügen.

Die Bilanz: Über 30 Mio. Minen aus Lagerbeständen sind vernichtet worden; die Zahl der Produzenten konnte drastisch gesenkt werden; der grenzüberschreitende Handel mit Antipersonenminen ist fast gänzlich zum Erliegen gekommen; und über 2 Mrd. US-Dollar wurden für Minenräumprogramme zur Verfügung gestellt. Auch wenn noch immer Opfer zu beklagen sind, konnte der Trend doch umgekehrt werden. Langsam kehrt in ehemals von Minen verseuchte Gebiete das Leben zurück, und das ist es, was aus humanitärer Sicht zählt.

Aber es gibt auch die andere Seite: Landminen sind nachwievor eine akute Bedrohung für Menschen in mehr als 70 Ländern der Welt. Nach UN Angaben liegen 110 Mio Landminen in der Erde. Zusammengenommen ist eine Fläche in der Größe Senegals mit Landminen verseucht.

Als ehemalige Koordinatorin der Kampagne zur Ächtung von Landminen war es mir daher besonders wichtig, ein Verbot von Landminen in den damaligen rot-grünen Koalitionsvertrag zu bringen. Das ist auch gelungen, allerdings scheiterten alle weiteren Bemühungen, auch Antifahrzeugminen zu verbieten, an der Haltung des Bundesverteidigungsministeriums.

Jetzt im Europäischen Parlament haben wir den 10. Jahrestag des Ottawa-Abkommens zum Anlass genommen, in einer Resolution erneut alle Staaten aufzufordern, das Abkommen zu unterzeichnen. Bemerkenswert war, dass alle Fraktionen sich auf den Zusatz einigen konnten, dass das gemeinsame Ziel eine minenfreie Welt sei – also auch frei von Antifahrzeugminen. Ursprünglich war das sogar der Titel der Resolution, die die Grünen einbrachten. Es scheiterte dann aber an den Parlamentsregularien, die uns nur den Titel erlaubten „Zum 10. Jahrestag des Abkommens zum Verbot von Landminen“. Nichtsdestotrotz wird das große Ziel bleiben, auch Fahrzeugminen zu verbieten. Die Resolution enthält bereits einen Paragraphen, der die Definition so breit wie möglich fasst - ein Paragraph, um den lange und zäh gerungen wurde.

Begleitet wurde das Verfahren noch von einer Ausstellung im Parlament, die wir zusammen mit Thomas Küchenmeister von Landmine.de organisiert hatten und die eine ganze Woche in Straßburg zu sehen war. Auch hier wurde ich von diversen Kolleginnen und Kollegen aus allen Fraktionen unterstützt, was das breite Bündnis im EP deutlich macht, das hinter diesen Abrüstungsforderungen steht.

Mit beachtlicher Geschlossenheit wurde erst wenige Monate vorher eine Resolution zum Verbot von Streumunition angenommen. Auch dies eine grüne Initiative. Damit hatte sich das EP erfreulicher-

weise innerhalb kürzester Zeit zu zwei wichtigen Abrüstungspolitischen Themen geäußert. In Anbetracht der Fülle an konkurrierenden Themen ein Erfolg, den wir so nicht erwartet hatten.

Dennoch sind dies kleine Schritte. Auch wenn bis September 2007 die Konvention gegen Landminen von 155 Staaten ratifiziert wurde, fällt schmerzhaft ins Auge, dass es zwei EU-Mitgliedsstaaten sind – Finnland und Polen –, die neben Iran, Israel, Russland und den USA noch nicht beigetreten sind. Hier verliert die EU ihre Glaubwürdigkeit. Wer, wenn nicht die EU soll auf die UN-Sicherheitsratsmitglieder Russland, USA und China einwirken, das Abkommen anzunehmen?

Die Menschen wollen Abrüstung. Das Ottawa-Abkommen hat es vorgemacht. In Zukunft muss die wachsende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure berücksichtigt werden. Mit dem Oslo-Prozess, der sich für ein Verbot von Streumunition einsetzt, wiederholt sich derzeit eine ähnlich breite Kampagne wie damals gegen die Landminen. Damit zeigt sich, dass „free standing negotiations“ Schule machen. Durch ihren Druck können politische Entscheidungen auf den Weg gebracht werden. Belgien und Österreich haben bereits als Vorreiter ein Verbot von Streumunition erlassen.

Es lassen sich leicht weitere Themenbereiche ausmachen, in denen diese Art des Vorgehens sinnvoll und hilfreich sein kann. Streumunition wurde schon angesprochen, ein weiteres Beispiel könnte die Uranmunition sein. Wichtige Bedingungen wie eine zunehmende Betroffenheit sind schon erfüllt. Im UN First Committee der Generalversammlung wurde am 1. November 2007 zum ersten Mal eine Resolution zum Thema „Effects of the use of armaments and ammunitions containing depleted uranium“ angenommen. 123 Länder haben sich dafür ausgesprochen, 34 enthalten und 6 dagegen gestimmt.

Bisher hat nur Belgien ein Verbot von Uranmunition erlassen. Hier kann und muss mehr getan werden. Free-standing-negotiations könnten den Druck erhöhen.

Mit diesem bisher erfolgreichen Mittel lassen sich auch in Zukunft wichtige Themen in die Öffentlichkeit bringen. Aber wir wissen, das reicht nicht: Der Kampf gegen die Massenvernichtungswaffen der Zeit (Landminen aber auch Kleinwaffen) erfordert sofortiges politisches Handeln.

Andreas Weigel, Deutschland, Mitglied des Deutschen Bundestags – SPD-Fraktion
„Das Ottawa-Abkommen als Vorbild für eine Weiterentwicklung humanitärer Rüstungskontrolle?“

Andreas Weigel



Andreas Weigel

Wer die in dieser Woche im benachbarten Paul-Löbe-Haus eröffnete Ausstellung „Explosives Erbe des Krieges“ besucht, dem wird eindringlich vor Augen geführt, welche Erfolge die internationalen Bemühungen um einen Verzicht auf Minen und Streumunition in den vergangenen Jahren feiern konnten, aber auch welche Herausforderungen es noch zu bewältigen gilt.

Welche Herausforderungen es noch zu bewältigen gilt, wurde mir in der vergangenen Woche auch bei einer Reise nach Afghanistan vor Augen geführt. Ich habe dort unter anderem ein Ausbildungsprojekt zur Minenräumung besucht. Die Arbeit der Räumexperten und ihrer Spürhunde hat mich sehr beeindruckt, auch wenn es mehr als unsicher erscheint, ob das hoch gesteckte Ziel einer vollständigen Räumung in dem Land bis 2013 tatsächlich zu erreichen ist. Nach wie vor sind dort rund vier Millionen Menschen unmittelbar durch Minen bedroht. Die Taliban haben sich mittlerweile auch das örtliche Räumpersonal als Ziel ihrer feigen Anschläge ausgeguckt, sodass heute in Afghanistan zynischerweise weit mehr Minenspezialisten auf offenem Feld erschossen werden als bei der Entschärfung von Minen oder Blindgängern ums Leben kommen.

Das 1997 ausgehandelte und 1999 in Kraft getretene Ottawa-Abkommen hat das Instrumentarium internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollbemühungen im Bereich konventioneller Waffen um einen neuen Ansatz bereichert. Beispiellos war die Einbeziehung der „Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen“ (ICBL) wie auch des „Internationalen Komitees des Roten Kreuzes“

(IKRK) bei der Ausarbeitung des Ottawa-Abkommens, die neben den beteiligten Staaten als Verhandlungspartner mit Rederechten auftreten konnten.

ICBL und IKRK gelang es, die Vertragsstaaten insbesondere auch für humanitäre Belange zu sensibilisieren. Erstmals wurde ein völkerrechtliches Waffenabkommen mit humanitären Maßnahmen kombiniert. Der Ottawa-Prozess hat eine bemerkenswerte Dynamik in Gang gesetzt: Denn auch Nichtvertragsstaaten haben die Bestimmungen des Übereinkommens weitgehend eingehalten und sich mit großen finanziellen Beiträgen an Minenräumoperationen beteiligt.

Seit Anfang der 90er Jahre wurden weltweit rund 3,4 Milliarden US-Dollar für Minenaktionsprogramme ausgegeben. Der Export von Antipersonenminen ist zum Erliegen gekommen, die Zahl der Herstellerländer von 54 auf 13 gesunken und die Zahl der Minenopfer stetig zurückgegangen. Seit 1999 wurde weltweit über 2.000 km² vermintes Gelände gesäubert. Entschärft und beseitigt wurden dabei rund zehn Millionen Antipersonenminen, Antifahrzeugminen und Blindgänger. Weitere 40 Millionen Antipersonenminen wurden zudem aus militärischen Lagerbeständen zerstört. Dennoch dürfen auch die vermeintlichen Schwächen des Ottawa-Abkommens nicht verschwiegen werden. Die weltgrößten Minenproduzenten – Russland, China und die USA –, die zusammen über rund 200 Millionen Antipersonenminen verfügen, sind dem Prozess bis heute bedauerlicherweise nicht beigetreten. Dieses zentrale Dilemma begegnet einem in ähnlicher Weise auch bei den im laufenden Jahr verstärkt vorangetriebenen Bemühungen um eine Ausweitung der humanitären Rüstungskontrolle im Bereich Streumunition.

Ganz ähnlich wie bei Antipersonenminen werden zur Ächtung von Streumunition auf internationaler Ebene zwei verschiedene Ansätze verfolgt. Neben den in den vergangenen Jahren lange ergebnislosen bzw. blockierten Genfer Verhandlungen im Rahmen des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen wurde von einer Gruppe von knapp 50 Staaten Anfang 2007 der sehr ambitionierte sog. „Oslo-Prozess“ in Gang gesetzt.

Von seinem Ansatz her orientiert sich der Oslo-Prozess strukturell und inhaltlich unmittelbar an dem Ottawa-Abkommen. Die am Oslo-Prozess beteiligten Staaten haben in engem Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft wie der ICBL, dem IKRK und den Vereinten Nationen eine politische Absichtserklärung angenommen mit dem Ziel, bis Ende 2008 ein völkerrechtlich verbindliches Instrument zum Schutz der Zivilbevölkerung vor gefährlicher Streumunition zu verabschieden. Die entscheidende Schwäche des Oslo-Prozesses ist, dass sich bislang zwar immerhin die Hälfte der weltweiten Produzenten- und Einsatzländer von Streumunition daran beteiligen, dass sich aber diejenigen Staaten mit den umfangreichsten Streumunitionsarsenalen – auch in diesem Fall sind das die USA, China und Russland, zudem Indien, Pakistan, Israel und Brasilien – eben leider nicht daran beteiligen. Dennoch lässt sich schon aus heutiger Sicht mit Fug und Recht behaupten, dass es dem Oslo-Prozess gelungen ist, die internationalen Verhandlungen zu Streumunition mit neuem Rückenwind zu versehen.

Denn auch die Genfer Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen haben nach jahrelangem Stillstand nun plötzlich wieder Fahrt aufgenommen. Anfang dieses Monats haben sich die Vertragsstaaten zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zum Thema Streumunition bereit erklärt. Dass damit erstmals alle Vertragsstaaten des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen in Verhandlungen eingebunden werden, ist ein wichtiger Fortschritt.

Dieser Erfolg ist meiner Meinung nach nicht zuletzt der vom Oslo-Prozess ausgelösten Dynamik zuzuschreiben. Ähnlich wie beim Ottawa-Prozess ist es ein besonderer Verdienst der am Oslo-Prozess beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure, die Vertragsstaaten verstärkt für humanitäre Aspekte zu sensibilisieren. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang etwa auf den fruchtbaren Dialog zur Definition der „Opfer“ von Streumunition im Rahmen der Oslo-Verhandlungen.

Der nun im Rahmen der UN-Verhandlungen erzielte Fortschritt wird vielen der hier Anwesenden nur recht mager vorkommen – ich will mich da selbst gar nicht ausschließen. Natürlich ist es zu bedauern, dass das nun beschlossene Verhandlungsmandat nicht zwangsläufig auf ein rechtlich bindendes Protokoll zu Streumunition hinausläuft und dass man zudem sich in Genf auch nicht auf ein Zeitlimit für die anstehenden Verhandlungen einigen konnte.

Zumindest aber wurde die fortgesetzte Blockade des Genfer Waffenübereinkommens überwunden und das Thema Streumunition prominent auf der Tagesordnung für weitere Verhandlungen verankert. Der Oslo-Prozess ist ja nun noch nicht einmal ein Jahr alt. Angesichts dieses im internationalen Verhandlungsgeschäft doch recht kurzen Zeitraums, hat er wohl schon eine ganze Menge bewegt. Das Aufbrechen der Blockade der Genfer UN-Verhandlungen ist um so höher einzuschätzen, wenn man bedenkt, dass noch im vergangenen Jahr ein ähnliches Bemühen gescheitert ist, nämlich die Verabschiedung eines Zusatzprotokolls zum UN-Waffenübereinkommen, das einen Verzicht auf Antifahrzeugminen beinhalten sollte.

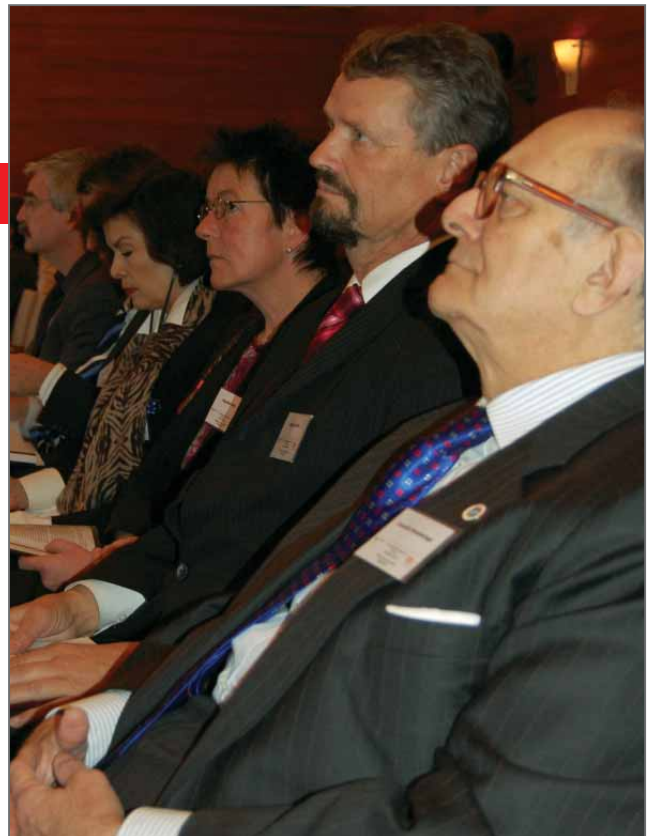
Die nächste Konferenz im Rahmen des Oslo-Prozesses steht nun in der kommenden Woche in Wien an. Ich würde es sehr begrüßen, wenn sich die Bundesregierung weiterhin mindestens so aktiv im Oslo-Prozess engagiert wie bisher. Es sollte unbedingt vermieden werden, UN-Verhandlungen und Oslo-Prozess gegeneinander auszuspielen. Das in Genf erteilte Verhandlungsmandat darf nicht zu reinen Alibi-Verhandlungen führen, die lediglich dazu dienen, den Oslo-Prozess zu schwächen oder auszubremsen.

Ich denke, der Oslo-Prozess hat das Potential, auch künftig wesentliche Impulse für die schwerfälligeren und komplizierteren UN-Verhandlungen zu setzen. Der Ottawa-Prozess steht für den Erfolg einer derartigen Doppelstrategie. Auch 2006 sind dem Antipersonenminen-Abkommen noch neue Staaten (u. a. die Ukraine) beigetreten.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat ihren nachhaltigen Willen zu einer Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle im Bereich Minen und Streumunition zuletzt durch zwei Beschlüsse bekundet – 2002 unter Rot-Grün durch den Antrag „Für eine Weiterentwicklung der humanitären Rüstungskontrolle bei Landminen“ und 2006 durch den Antrag der Fraktionen der Großen Koalition „Gefährliche Streumunition verbieten – Das humanitäre Völkerrecht weiterentwickeln“.

Die Bundesregierung hat 2007 eine viel beachtete Initiative für einen universellen Verzicht auf gefährliche Streumunition ergriffen. Der von ihr vorgelegte Dreistufenplan sieht vor, dass (1.) auf den Einsatz von Streumunition mit hoher Blindgängerrate umgehend verzichtet werden soll. Mittelfristig soll (2.) Streumunition vollständig verboten und vernichtet werden. In Zukunft soll dann (3.) allenfalls noch alternative Munition zum Einsatz kommen, die dem Schutz der Zivilbevölkerung in besonderem Maße Rechnung trägt.

Ziel muss es meiner Ansicht nach bleiben, diesen Ansatz bis Ende 2008 in ein rechtlich verbindliches Abkommen einfließen zu lassen – wenn irgend möglich im Rahmen des Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen. Wenn sich dafür aber keine Perspektive abzeichnen sollte, dann spricht aus meiner Sicht nichts dagegen, dass die im Oslo-Prozess beteiligten Staaten eine entsprechende Übereinkunft treffen und sich dabei an dem Ottawa-Abkommen orientieren. Zu hoffen wäre dann auf einen ähnlichen positiv verstärkenden „Schneeballeffekt“ wie bei der Antipersonenminen-Problematik.



Alle Fotos: Timm Rancke