

## Geißel der Zivilgesellschaft: die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung

Wisotzki, Simone; Müller, Harald

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wisotzki, S., & Müller, H. (1997). *Geißel der Zivilgesellschaft: die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung*. (HSFK-Report, 8/1997). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79721-0>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

BIBLIOTHEK  
DER HESSISCHEN STIFTUNG  
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

HSFK-Report 8/1997



**H**ESSISCHE  
**S**TIFTUNG  
**F**RIEDENS-UND  
**K**ONFLIKT-  
**F**ORSCHUNG

Simone Wisotzki/Harald Müller

**Geißel der Zivilgesellschaft  
Die Landminenkrise als Herausforderung  
für die Abrüstung**

HSFK-Report 8/1997

Frankfurt am Main

**HESSISCHE  
STIFTUNG  
FRIEDENS-UND  
KONFLIKT-  
FORSCHUNG**

Simone Wisotzki/Harald Müller

**Geißel der Zivilgesellschaft  
Die Landminenkrise als Herausforderung  
für die Abrüstung**

HSFK-Report 8/1997  
Oktober 1997

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (069) 959104-0

Telefax (069) 558481

e-mail: [hsfk@em.uni-frankfurt.de](mailto:hsfk@em.uni-frankfurt.de)

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-97-2

DM 12,00

## Zusammenfassung

Anti-Personenminen zählen zu den schlimmsten Killerwaffen. Sie wüten überwiegend unter Zivilisten und üben ihre tödliche Wirkung noch lange nach der Beilegung bewaffneter Konflikte aus. Sie töten und verstümmeln daher nicht nur, sondern sie beeinträchtigen auch die wirtschaftliche und soziale Erholung der von Krieg und Bürgerkrieg geschädigten Länder. Ihre einfache Herstellung und Handhabung hat sie zu einem Massenartikel im internationalen Waffenhandel gemacht. Noch immer werden jährlich mehr Minen hergestellt und verlegt als geräumt.

Minenräumung ist ein mühseliges, zeitraubendes und gefährliches Geschäft. Die Rehabilitation minengeschädigter Länder, von der Räumung bis zur Eingliederung von Minenopfern, nimmt Jahre und Jahrzehnte in Anspruch und kostet das Vielfache der Minenproduktion. Es muß größtes Gewicht darauf gelegt werden, daß die Räumungs- und Rehabilitationsprojekte großzügiger ausgestattet werden: die bereits vorhandenen Minen sind das vorrangige Problem. Es besteht die große Gefahr, daß bei den lobenswerten Anstrengungen, dem Minenproblem der Zukunft vorzubeugen, das akute Problem der bereits verlegten Minen aus dem Blickfeld verdrängt wird.

Die Minenthematik galt bis vor kurzem als Teil des humanitären Völkerrechts, d.h. der Regelung des Waffeneinsatzes im Krieg. Der erste große Versuch, eine solche Regelung für Minen zu schaffen, fand im II. Protokoll der Konvention über besonders inhumane Waffen von 1980 statt (CCW). Ein Vorstoß, über eine Überprüfung der Konvention zu einem vollständigen Verbot von Anti-Personenminen zu gelangen, scheiterte 1996. Diejenigen Staaten, die auf derartige Waffen nicht verzichten wollten, setzten so viele "Schlupflöcher" durch, daß die interessierten Nicht-Regierungsorganisationen und zahlreiche Regierungen die Notwendigkeit erkannten, einen alternativen Weg zu beschreiten.

Drei derartige Unternehmungen sind im Gange: Eine Gruppe von mehr als hundert Staaten strebt im sogenannten "Ottawa-Prozeß" nach Abschluß eines Vertrages bis zum Ende dieses Jahres, der ein völliges Verbot der Produktion, der Lagerung, des Einsatzes und des Exports von Anti-Personenminen enthalten soll. Zahlreiche wichtige Minenproduzenten und -nutzer, darunter China, Indien, Rußland, Israel, Syrien, Griechenland, Türkei und Finnland sowie Nord- und Südkorea, stehen allerdings abseits. Nach Abschluß der Vertragstextverhandlungen für die Ottawa-Konvention im September in Oslo haben die USA endgültig erklärt, diesen Vertrag nicht zu unterzeichnen. Ihre Forderungen nach Ausnahmeregelungen waren von der Mehrheit der Verhandlungsteilnehmer abgelehnt worden. Polen, Australien und Japan erklärten nach dem endgültigen „Nein“ der USA, auch sie müßten ihre Zustimmung noch einmal überdenken. Kuwait lehnt einen Beitritt inzwischen ebenfalls ab. Eine Reihe von Staaten versucht zudem, im VN-offiziellen Verhandlungsforum, der Genfer Abrüstungskonferenz (CD) ein vielleicht weniger weitreichendes, dafür aber für mehr Parteien annehmbares Vertragswerk zu verhandeln. Vor allem die wichtigen Produzentenstaaten, wie Rußland und China, sollen mit einem solchen Vertrag eingebunden werden. Bisher ist es dort allerdings nicht gelungen, sich auf ein

Verhandlungsmandat zu einigen. Schließlich hat eine Reihe von Regionalorganisationen, an der Spitze die Organisation amerikanischer Staaten (OAS) und die Organisation für afrikanische Einheit (OAU), Initiativen ergriffen, die zu "Anti-Personenminen-freien Zonen" führen sollen.

Deutschland verhielt sich noch Anfang der neunziger Jahre skeptisch gegenüber einem Verbot. Mittlerweile hat Bonn unter dem Einfluß der nationalen und internationalen Anti-Landminen-Kampagne und nach eingehenden Diskussionen zwischen Auswärtigem Amt und Verteidigungsministerium umgedacht. Es hat ein Moratorium für die Produktion und den Export von Anti-Personenminen verhängt und einseitig mit der Zerstörung der Bestände begonnen. Auch zählt die Bundesregierung zu den aktivsten Teilnehmern des Ottawa-Prozesses. Allerdings lehnt die militärische Führung den Verzicht auf Anti-Panzerminen mit einer Wegnahmesperre ab, die die Beseitigung der Minen durch Infanteristen verhindern sollen. Nicht-Regierungsorganisationen kritisieren, daß auch diese Minen eine große Gefahr für Zivilisten darstellen.

Außerordentlich bemerkenswert ist die enorm wichtige Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen beim Vorantreiben eines Anti-Personenminenverbots. Ohne sie wäre das Thema kaum auf die internationalen Tagesordnung gelangt, geschweige denn in mittlerweile weit fortgeschrittene Verhandlungen umgesetzt worden. In keinem anderen Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung war der Einfluß von NGOs auf Ablauf, Geschwindigkeit und Inhalt von Verhandlungen bisher so groß. Es handelt sich hierbei überwiegend nicht um die klassischen Friedens- und Rüstungskontrollgruppen, sondern um die humanitären Organisationen, deren höchst wirksame Einflußpolitik sich hier bestens bewährt hat.

# **INHALT**

<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>I. Das Problem</b>	<b>3</b>
1. Die Aktualität und das Ausmaß der Landminenkrise	3
2. Arten von Landminen und ihr Einsatz	4
3. Die sozio-ökonomischen Folgen eines Landmineneinsatzes	6
<b>II. Lösungsversuche</b>	<b>8</b>
1. Minenräumung und Hilfsprogramme	8
2. Die bisherigen Verhandlungsbemühungen	11
2.1. Die Konvention zum Verbot besonders inhumaner Waffen und ihre Lücken	12
2.2. Der Ottawa-Prozeß. Ein Weg aus der Krise?	14
3. Regionale Entwicklungen	18
4. Die deutsche Politik	19
5. Das Engagement der Nicht-Regierungsorganisationen	20
<b>III. Fazit</b>	<b>21</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>24</b>

## Einleitung<sup>1</sup>

Gegen Personen gerichtete Landminen haben sich zu einer furchtbaren Geißel der Menschheit entwickelt. In zahlreichen Ländern Afrikas, Mittelamerikas und Asiens töten und verletzen diese Waffen täglich Menschen, zumeist Zivilisten. Die Angst vor tückischen Minen hält die Bevölkerung von wirtschaftlichen Aktivitäten - Ackerbau, Transport - ab. Der dringend benötigte Wiederaufbau von Ländern, die jahre- und jahrzehntelang von Krieg und Bürgerkrieg heimgesucht waren, unterbleibt. Es ist also kein Wunder, daß die Staatengemeinschaft, Internationale Organisationen und viele Nicht-Regierungsorganisationen Wege für eine Lösung suchen.

Bis 1996 waren Landminen - wie andere Kleinwaffen auch - ausschließlich Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen des humanitären Völkerrechts (Kriegsvölkerrecht). Dabei geht es darum, den Einsatz von Kriegswaffen in bewaffneten Konflikten derart zu begrenzen und zu regeln, daß unnötiges Leiden verhindert und vor allem die Zivilbevölkerung weitestmöglich geschont wird. Im Unterschied dazu befaßt sich das Abrüstungsrecht für die Begrenzung und Regelung der Streitkräfte und ihrer Bewaffnung bereits in Friedenszeiten damit. Regelt das humanitäre Völkerrecht die Einsatzart und verbietet gelegentlich den Einsatz bestimmter Waffen, so strebt die Abrüstung nach der quantitativen und qualitativen Beschränkung von Waffen, ihrer Produktion, Vorratshaltung oder Ausfuhr oder verbietet diese Aktivitäten sogar ganz.

Die bisherigen, vom humanitären Völkerrecht erreichten Regelungen für Anti-Personenminen werden von vielen Regierungen und Nicht-Regierungsorganisationen als unzureichend empfunden. Diese Unzufriedenheit erreichte nach dem vergeblichen Versuch, bei der Überprüfungskonferenz für die VN-Waffenkonvention ein weitreichendes Verbot auszuhandeln (s.u.), ihren Kulminationspunkt. Zahlreiche Staaten erklärten Einsatz-, Ausfuhr- und Produktionsmoratorien und begannen freiwillig mit der Vernichtung ihrer Bestände.<sup>2</sup> Zwei Initiativen wurden gestartet, um auf anderem Wege zu einer vernünftigen Regelung zu kommen. Eine Gruppe gleichgesinnter Staaten verhandelt im "Ottawa-Prozeß" aufgrund einer kanadischen Einladung mit dem Ziel, schnellstmöglich einen Vertrag über ein umfassendes APM-Verbot abzuschließen. Zugleich versucht man in der Genfer Abrüstungskonferenz (CD), dem offiziellen multilateralen Forum für Abrüstungsverhandlungen, ein Verhandlungsmandat zustande zu bringen. Mit diesen Aktivitäten ist die Landminenproblematik aus dem humanitären Völkerrecht in den Abrüstungsprozeß überführt worden.

---

<sup>1</sup> Zur Vervollständigung der Diskussion siehe auch Harald Müller/Simone Wisotzki, Wege aus der Landminenkrise. Optionen für ein vollständiges Verbot von Anti-Personenminen, HSFK-Report Nr. 8/1997.

<sup>2</sup> Einen weltweiten Überblick der unterschiedlichen Moratorien gibt der Arms Control Reporter, Nr. 4/97, Sektion 708.A.5.

Mit dem Versuch, ein Verbot für Anti-Personenminen zu verhandeln, unternimmt die Völkergemeinschaft einen qualitativ neuen Schritt in der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Seine Wichtigkeit darf nicht unterschätzt werden. Kleinwaffen spielen in der überwiegenden Zahl der bewaffneten Konflikte nach dem Zweiten Weltkrieg eine herausragende Rolle; die große Mehrzahl dieser Konflikte waren innerstaatliche Kriege in der Dritten Welt. Die Konfliktparteien setzten in diesen Kriegen in erster Linie Kleinwaffen ein. Dabei spielten Anti-Personenminen eine ungemein wichtige Rolle.

Damit sind bereits die drei Gründe ins Visier genommen, die es rechtfertigen, von einem qualitativen Schritt der Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen zu sprechen: Erstens wird zum ersten Mal über eine Kleinwaffenart verhandelt. Damit wird diese Waffenkategorie "rüstungskontrollfähig" gemacht. Zweitens handelt es sich um einen Waffentyp, dessen Bedeutung in seiner Verwendung in innerstaatlichen Konflikten liegt. Damit wird die Reichweite der Rüstungskontrolle ausgedehnt; zwar gab es in dieser Richtung bereits Vorreiter: verschiedene Abkommen zur Beendigung von Bürgerkriegen, die Entwaffnungsklauseln enthielten, sowie das Dayton-Abkommen, das die relative Stärke der bosnischen Bürgerkriegsparteien festlegt. Aber zum erstenmal beschäftigt sich eine globale Verhandlung mit dieser Materie. Drittens handelt es sich um einen Gegenstand, der für die Länder der Dritten Welt von deutlich stärkerem nationalen Interesse ist als für die Industrieländer, während bislang multilaterale Rüstungskontrolle von den für die letzteren Staaten wichtigen Waffengattungen geprägt war.

Dieser Report will einen umfassenden Überblick über die Hintergründe und Lösungsansätze im Hinblick auf die Landminenkrise geben. In Teil I wird zunächst das Problem der Landminenkrise beschrieben. Dabei soll ein Überblick über das Ausmaß der Krise und die Wirkungsweise von Anti-Personenminen gegeben werden. Teil II beschäftigt sich mit den Lösungsversuchen aus der Landminenkrise - neben der Minenräumung sollen die unterschiedlichen Verhandlungsansätze und ihre Defizite beleuchtet werden. Auch der Beitrag der deutschen Politik sowie die Arbeit der engagierten NGOs sollen in diesem Kapitel untersucht werden.

## **I. Das Problem**

### **1. Die Aktualität und das Ausmaß der Landminenkrise**

Trotz eindeutiger Regelungen im humanitären Völkerrecht, die den Einsatz von Anti-Personenminen gegen Zivilisten verbieten, sind diese Waffen gerade in den 90er Jahren massiv eingesetzt worden. APMs sind überwiegend in Bürgerkriege und ethnische Konflikte verlegt worden, gelegentlich aber auch in zwischenstaatliche Kriege, beispielsweise dem iranisch-irakischen Krieg in den 80er Jahren. Die Zahl der neu verlegten Minen und jener, die vielerorts seit Jahrzehnten im Erdreich vergraben sind und nach wie vor ein unkalkulierbares Risiko für die Bevölkerung darstellen, beläuft sich auf mehr als 119 Millionen in rund 71 Staaten. Noch einmal so viele Landminen liegen weltweit auf Lager.

Das Internationale Rote Kreuz (ICRC) schätzt die Zahl der monatlichen Todesopfer durch Landminen auf 800. 1200 Menschen werden jeden Monat von Minen verkrüppelt. Alle 20 Minuten tötet oder verletzt eine Landmine einen Menschen. Zivilisten werden noch Jahre, nachdem die bewaffneten Konflikte in ihren Ländern beendet wurden, durch verminte Areale gefährdet. Innerhalb der letzten 55 Jahre haben Landminen mehr Verletzungen oder Todesopfer verursacht als nukleare oder chemische Waffen zusammengenommen.<sup>3</sup>

Die Landminenkrise hat neuerdings beispiellose Beachtung in der Öffentlichkeit gefunden. Grund dafür ist die verstärkte Aufmerksamkeit, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts der häufigsten Art blutiger Auseinandersetzung gewidmet wird: dem innerstaatlichen Krieg. Parteien dieser Konfliktform - häufig paramilitärische oder Guerilla-Gruppen - verfügen oftmals über einen mangelhaften Wissenstand und ungenügende technische Ausbildung für die Handhabung komplexer Großwaffensysteme. Das gilt im übrigen vielfach auch für die Streitkräfte der beteiligten Regierungen. Anti-Personenminen sind einfach herzustellen, zu handhaben und billig zu erwerben; sie sind daher für diese Truppen bestens geeignet. Deren schlechte Ausbildung hat sie überdies normalerweise nicht über die Regeln des humanitären Völkerrechts aufgeklärt, ein zusätzlicher Grund dafür, daß es in solchen Konflikten zumeist auf der Strecke bleibt.

Der Einsatz und der Gebrauch von Anti-Personenminen hat sich dahingehend entwickelt, daß APMs, ursprünglich eine taktisch-defensive "Schlachtfeld"-Waffe, von diesen Pseudoarmeen gezielt als strategisch-offensive Waffen gegen verfeindete ethnische Gruppen oder Flüchtlingsströme, also vorwiegend gegen die Zivilbevölkerung, eingesetzt werden. Diesen Armeen geht es nicht mehr um Selbstschutz, sondern um die gezielte Vernichtung der gegnerischen ethnischen Gruppe. APMs werden bewußt gegen Zivilisten in dicht besiedelten Gebieten verlegt. Das Betreten ganzer Landstriche wird für die Menschen zu einer tödlichen Gefahr. Auch in einer Reihe von zwischenstaatlichen Konflikten sind Anti-

---

<sup>3</sup> Die Zahlenangaben wurden aus einem Report des Internationalen Roten Kreuzes aus Genf übernommen: ICRC Overview, Anti-Personnel Mines, Genf, 1996, 2-26; s.a. Hugh Beach, Anti-Personnel Landmines, in: Bulletin of Arms Control, Nr. 21, April 1996, S. 11-14.

Personenminen so verwendet worden, daß die im humanitären Völkerrecht geforderte Unterscheidung von Kombattanten und Zivilisten bewußt mißachtet wurde.

Die steigende Zahl der APM-Produzenten und Exporteure heizt die Landminenkrise ebenfalls an. Daß Landminen so einfach herzustellen sind, macht eine eigene Produktion für viele Staaten attraktiv, die dann zum Teil für das eigene Militär, aber auch für den Export produzieren. Der Anstieg der Lagerbestände und die Bereitschaft zum Export erleichtern es Terror- oder Guerilla-Gruppen, die Waffen günstig und mühelos zu erwerben. Bekannt sind bisher rund 360 verschiedene Minentypen, die von rund 55 Staaten hergestellt und zum Teil auch exportiert werden. Technologische Weiterentwicklungen, z.B. aus der luftverlegbare Minen oder auch Plastikminen, verschärfen das Problem, weil die Räumung dieser Minentypen besonders schwierig ist. Eine Komplikation innerhalb der Verhandlungen entsteht durch die Anti-Panzerminen, die mit sogenannten Wegnahmesperren ausgerüstet worden sind. Diese verursachen eine Explosion, wenn der Versuch der Entfernung oder Entschärfung unternommen wird. Dadurch richten sich diese Minen eben auch gegen Personen und nicht nur gegen schwere Fahrzeuge. Solche Minen sind von den bisherigen Verhandlungen ausgenommen worden, weil in verschiedenen Staaten die Militärs auf diese Option für Anti-Panzerminen nicht verzichten wollen.

## 2. Arten von Landminen und ihr Einsatz

Grundsätzlich muß zwischen Anti-Personen- und Anti-Panzerminen differenziert werden. Der Unterschied liegt in dem Druck,<sup>4</sup> der auf die Waffen ausgeübt werden muß, um sie zu zünden, sowie in der Stärke der Sprengladung. In allen bisherigen Vertragsverhandlungen sind nur die Anti-Personenminen angesprochen. In vielen Staaten wollen vor allem die Streitkräfte auf Anti-Panzerminen nicht verzichten, weil sie in ihnen einen militärischen Nutzen sehen. Daher wird die Forderung zahlreicher NGOs nach einem umfassenden Verbot aller Landminen kurzfristig wohl nicht zu verwirklichen sein.

Die exakte Unterscheidung zwischen APMs und ATMs bleibt jedoch problematisch: Anti-Panzerminen mit sogenannten Wegnahmesperren (anti-handling devices) können ebenfalls zu einer tödlichen Waffe gegen Menschen werden, vor allem gegen Kinder. Zudem gibt es Anti-Panzerminen, deren Auslösemechanismus auch bei geringen Gewichten reagiert. Aufgrund ihrer wesentlich höheren Sprengladung führt eine explodierende ATM fast immer zum Tod. Auch innerhalb des Ottawa-Prozesses sind die ATMs mit Wegnahmesperren ausgeklammert worden; die militärischen Führungen haben sich mit ihren Vorbehalten selbst in vielen, einem APM-Verbot zugeneigten Staaten gegenüber ihren Regierungen durchgesetzt. Sie halten die Wegnahmesperre für eine unverzichtbare Komponente von Panzerminen. Dies war einer der wichtigsten Kritikpunkte, die NGOs an den ersten Entwürfen zur Ottawa-Konvention bemängelten. Diese Ausnahmeregelung konnte sich jedoch als Definition bis in die endgültige Textfassung der Ottawa-Konvention durchsetzen.

---

<sup>4</sup> APMs der neuen Generation reagieren sensorisch - sie verfügen über Magnetfeld-, Infrarot-, Akustik- oder seismische Sensoren.

Landminen wurden ursprünglich zur defensiven Kriegsführung entwickelt, ihr Einsatz galt der Abriegelung von Territorien. Wurden im ersten Weltkrieg meist ATMs verwendet, um den Vormarsch gegnerischer Fahrzeuge zu behindern, so wurde später die Anwendung um kleinere Minen mit geringerer Sprengkraft ergänzt, die vor allem die gegnerischen Soldaten daran hindern sollten, die ATMs zu räumen. Daraus entwickelte sich im zweiten Weltkrieg eine eigenständige Verwendung von Anti-Personenminen gegen feindliche Infanterie. Für APMs gibt es von militärischer Seite verschiedene Begründungen, warum sie von taktischem Nutzen sind:

- Mit Hilfe verlegter APMs lassen sich Infantrieangriffe des Gegners behindern - als Beispiel hierfür kann der Iran-Irak-Krieg dienen, in dem der Irak die weitaus größere Rekrutierungsbasis des Gegners für Infanterie durch Minenfelder zu kontern suchte.
- APMs werden für die Abriegelung von Grenzen verwendet, so auch an der einstigen innerdeutschen Grenze.
- Die Kombination von ATMs und APMs soll die Gegner an der Räumung der Minenfelder hindern.
- Die russische Militärführung sieht gar einen Nutzen von APMs darin, daß sie damit kerntechnische Anlagen schützen kann.

Es sei daran erinnert, daß auch in den Konzepten der "defensiven Verteidigung", die in Deutschland und Skandinavien in den siebziger und achtziger Jahren von Friedensforschern als Alternative zur NATO-Strategie entworfen wurden, Landminen eine hervorragende Rolle gespielt haben - die Ächtung der Minen in den Kreisen der Friedensbewegung, Friedensforschung und Abrüstungsgruppen ist eher jüngeren Datums und vor allem durch die humanitären NGOs vorangetrieben worden (s.u.).

Weltweit gibt es rund 360 verschiedene Typen von Anti-Personenminen, was ihre Entdeckung und Räumung erheblich erschwert. Anti-Personenminen können mit einfachsten Mitteln hergestellt werden - die einfachen Varianten sind zudem, verglichen mit anderen Waffen, äußerst preiswert. Ihre Funktionsweise reicht von der "normalen" Explosion bis hin zur besonders grausamen Variante der explosionsartigen Zündung von einzelnen Metallteilen, die eine ähnliche Wirkung wie Schrapnell-Geschosse haben.<sup>5</sup> Alle APMs verursachen Verletzungen, die meist zu Amputationen und oftmals auch zum Tod führen. Ab den 60er Jahren entwickelten vor allem die USA Minen, die auch aus der Ferne, also beispielsweise aus dem Flugzeug oder Hubschrauber, verlegt werden können. Auf diese Weise können wesentlich größere Gebiete vermint, also mehr wertvoller Lebensraum zerstört werden. Selbst wenn diese Felder kartiert werden, besteht die Wahrscheinlichkeit, daß fernverlegte Minen auch außerhalb der aufgezeichneten Minenfelder landen. Mit Hilfe fernverlegter Minen lassen sich Territorien schnell und kurzfristig sperren, so daß die Konfliktparteien an ihrem Vormarsch gehindert werden.

---

<sup>5</sup> Neben den Explosions- und den Splitterminen gibt es die sogenannten Springminen, die erst in Magenhöhe explodieren und besonders tödlich sind. Die technischen Unterschiede von APMs sollen hier jedoch nicht weiter erörtert werden.

Ein besonderes Übel, vor allem bei der Minenräumung, sind Plastikminen. Sie lassen sich mit herkömmlichen technischen Mitteln, also beispielsweise Metalldetektoren, nicht aufspüren. Die Zahl dieser Waffen ist gerade in den letzten Jahren stark angestiegen, weil sie sehr kostengünstig sind. In Bosnien sollen rund die Hälfte der geschätzten zwei bis drei Millionen verlegten APMs Plastikminen sein.

In die Forschung und Entwicklung von Landminen ist in den letzten Jahrzehnten viel Geld investiert worden - in den Militärbudgets und -doktrinen vieler Staaten haben sie ihren festen Platz. Erst in den vergangenen drei Jahren hat ein Umdenken eingesetzt: Zahlreiche Staaten haben freiwillig auf die Produktion und den Export von Anti-Personenminen verzichtet. Während die Herstellung von Plastikminen von allen westlichen Staaten abgelehnt wird, versuchten einige von ihnen, auf der Überprüfungskonferenz der VN-Waffenkonvention im Jahre 1996 eine Verwendungserlaubnis für "intelligente" APMs zu erwirken.<sup>6</sup> Diese hochmoderne Minenart enthält einen Mechanismus, der die Mine nach einer bestimmten Zeit deaktiviert oder zur Selbstzerstörung veranlaßt. Als Problem bleibt die Fehlerquote, denn nicht jede Mine deaktiviert oder zerstört sich tatsächlich - auch bleibt die verlegte Mine trotz ihres Selbstzerstörungsmechanismus für die Zivilbevölkerung in einer Krisenregion zunächst eine Gefahr.

### 3. Die sozio-ökonomischen Folgen eines Landmineneinsatzes

Der Einsatz von Anti-Personenminen vernichtet Menschenleben und Lebensräume. Auch lange nach dem Ende der Konflikte sind die Folgen eines Landmineneinsatzes für die Zivilbevölkerung spürbar. Oft lassen sie die Hoffnung auf einen Neuanfang und eine Rückkehr zum geregelten Leben schnell schwinden und sorgen statt dessen für neues Konfliktpotential, da verlegte Landminen den Wiederaufbau erheblich verzögern und so soziale Spannung verursachen oder verschärfen. Der Einsatz von Landminen lähmt die Entwicklung eines Landes und trifft häufig den zentralen Lebensnerv der Gesellschaften der Dritten Welt, die Landwirtschaft.

Die steigende Zahl von friedenserhaltenden und -stabilisierenden Einsätzen im Auftrag der Vereinten Nationen lassen auch die Blauhelmsoldaten häufiger zu Opfern von Landminen werden. Bis 1996 wurden allein 203 VN-Blauhelmsoldaten auf ihren Friedensmissionen durch Minen verletzt und 60 getötet. So gehört es in Bosnien zu den vordringlichen Aufgaben der SFOR-Truppen, zunächst die wichtigsten Verkehrsrouten zu entminen.<sup>7</sup> Gerade in Bosnien sind APMs für heimkehrende Flüchtlinge eine tückische Gefahr: Oft sind die früheren Wohnungen und Häuser von den Konfliktgegnern vermint worden, die Rückkehr der Flüchtlinge ist dann sehr gefährlich oder unmöglich. Der massive Einsatz von Anti-Personenminen verhindert den Wiederaufbau: Trotz internationaler Hilfe dauert es oft Jahre, bis alle Minen geräumt worden sind. Zunächst müssen dazu Hilfgelder und Personal von

---

<sup>6</sup> Zu detaillierten Schilderung siehe Seite 13.

<sup>7</sup> In Bosnien sind bis 1996 52 Ifor-Soldaten verletzt und sieben getötet worden. ICRC Overview, Anti-Personnel Landmines, 1996, S. 12.

den Vereinten Nationen, aber auch von NGOs bereitgestellt werden, um vor Ort Minenräumer ausbilden zu können.

In Staaten wie Afghanistan, Kambodscha, Angola oder Somalia blockieren Landminen Lebensräume, die für den Ackerbau und die Viehwirtschaft dringend benötigt werden.<sup>8</sup> In Bürgerkriegen ist das Verminen von Ackerflächen ein Teil der Strategie, um die gegnerische ethnische Gruppe und deren Lebensraum zu vernichten. Jahre nach Ende des Konfliktes müssen ganze Regionen aufgrund von weiträumig verlegten APMs in Hunger und Armut leben. Verminte Ackerflächen erschweren die Wiederbesiedlung dieser Gebiete. Verminte Straßen bedeuten erheblich längere Transportwege, was die Lebensmittelpreise erhöht. In Afghanistan könnte sich die Agrarproduktion um 88 bis 200 Prozent steigern lassen, wenn das Land minenfrei wäre.<sup>9</sup> Für die Bevölkerung stellt sich die Frage, ob sie sich eher dem Hunger oder dem Risiko der Verletzung und des Todes aussetzen soll. Viele versuchen, das verminte Land zu nutzen, weil davon die Existenz ihrer Familie abhängt. Die Folgen sind oftmals schwere Verletzungen oder der Tod. Da das Überleben in diesen Staaten oft von der Mitarbeit aller Familienmitglieder abhängt, wiegt es um so schwerer, wenn der Vater oder die Mutter als Ernährer ausfallen oder auch Kinder aufgrund ihrer Behinderung nicht mehr mithelfen können, etwas zum Lebensunterhalt der Familie beizusteuern. Kinder haben unter den Folgen des Landmineneinsatzes besonders zu leiden: Laut UNICEF-Statistik sind 30 bis 40 Prozent aller Minenopfer jünger als 15 Jahre. Kinder mit Amputationen bedürfen besonderer Hilfe - aufgrund ihres Wachstums brauchen sie alle sechs Monate neue Prothesen. Auch gilt es, ihnen eine Zukunft durch eine auf ihre Behinderung zugeschnittene Ausbildung zu ermöglichen.

Die Landminenkrise wird in verschiedenen Staaten dadurch verschärft, daß durch den jahrzehntelangen Konflikt die medizinische Versorgung völlig zusammengebrochen ist. Statistiken haben belegt, daß bei unmittelbarer medizinischer Versorgung in Krankenhäusern nach westlichen Standards die Überlebenschance eines Minenopfers wesentlich höher liegt. Besonders schwer schlägt die mangelhafte medizinische Ausstattung beispielsweise in Afghanistan zu Buche, wo mehr als die Hälfte aller Minenopfer an den Folgen ihrer Verletzungen sterben muß.<sup>10</sup> Viele Krankenhäuser in diesen Regionen sind schlecht versorgt, oft gibt es kein steriles OP-Material oder keine Elektrizität. Die Wunden der Opfer sind einem hohen Infektionsrisiko ausgesetzt, weil bei der Minenexplosion auch Schmutz in die Wunden gelangt.

Die hohe Zahl der Minenopfer in den Krisenregionen ist für die Gesundheitssysteme in diesen Staaten eine schwere Belastung und lähmt die ohnehin schon überlastete Volkswirtschaft. In den meisten der betroffenen Staaten fehlt es an Rehabilitationsstellen für die Opfer, auch geeignete Ausbildungs- und Arbeitsplätze sind nicht vorhanden. Die Regierungen sind mit der hohen Zahl von Minenopfern völlig überfordert - nicht nur bei der

---

<sup>8</sup> Detaillierte Beispiele der sozio-ökonomischen Folgen bringen Shawn Robert/Jody Williams in: *After the Guns Fall Silent: The Enduring Legacy of Landmines*, Washington D.C., 1995.

<sup>9</sup> Zahlen aus ICRC Overview, *Anti-Personnel Landmines*, 1996, S. 10.

<sup>10</sup> Bei unmittelbarer medizinischer Versorgung in einem Krankenhaus würde die Sterblichkeitsrate nur 3,7 Prozent aller verletzten Personen bedeuten. Siehe dazu Roberts/Williams, *After the Guns Fall Silent*, 1995, S. 9.

Minenräumung sind sie auf Hilfe von außerhalb angewiesen.<sup>11</sup> Auch die Infrastruktur für die Opfer können sie nur mit Unterstützung der Hilfsorganisationen bereitstellen.

Die VN-Vollversammlung beschloß mit der Resolution 48/7 (1993) die Einrichtung eines Hilfsfonds für die Minenopfer.<sup>12</sup> Der VN-Generalsekretär hat die Aufgaben an die verschiedenen Unterorganisationen der VN verteilt. Das Department of Humanitarian Affairs der Vereinten Nationen (UNDHA) ist dabei vor allem für Projekte der Minenräumung verantwortlich und hat begonnen, eine Datenbank über die weltweit vorhandenen Minentypen zu erstellen.<sup>13</sup> Die Weltbank entwickelte Programme für den ökonomischen und sozialen Wiederaufbau von Staaten, in denen große Flächen vermint worden sind. Das VN-Flüchtlingshochkommissariat und UNICEF verfügen über geschulte Mitarbeiter, die die heimkehrenden Flüchtlinge über die Gefahren durch Minen aufklären. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz betreibt Programme, um vor Ort Einwohner in der Herstellung von Prothesen zu schulen.<sup>14</sup> Deutsche Hilfsorganisationen, wie medico international, die nicht auf Minenräumung spezialisiert sind, arbeiten in Projekten mit anderen NGOs zusammen. In Luena/Angola hat medico ein umfassendes Hilfs- und Wiederaufbauprogramm für das minenverseuchte Gebiet und seine Bevölkerung eingerichtet. Es umfaßt die medizinische Versorgung von Minenopfern, die Herstellung von Prothesen und Physiotherapie, die psychosoziale Betreuung, aber auch die Berufsausbildung und Förderung von Kleinbetrieben. Die Minenräumung wird dort von der Mines Advisory Group aus Großbritannien besorgt.

## II. Lösungsversuche

### 1. Minenräumung und Hilfsprogramme

Noch immer werden wesentlich mehr Landminen tagtäglich neu verlegt als geräumt werden können. Die Räumung aller bereits verlegten Landminen würde 100 Jahre dauern, wenn mit derselben Geschwindigkeit wie bisher weitergearbeitet wird, ohne daß neue Minen hinzukommen dürften. Die Minenräumung ist ein entscheidender Bestandteil des

---

<sup>11</sup> Siehe dazu Human Rights Watch, *Landmines. A Deadly Legacy*, New York, 1993, S. 121ff.

<sup>12</sup> Siehe dazu auch Seite 10.

<sup>13</sup> Wertvolle Hilfestellung erhält UNDHA vom Minendokumentationszentrums der Bundeswehr in München, das seit 1993 Daten über die vorhandenen Minentypen sammelt und diese Informationen an die VN-Behörde weiterleitet. Siehe dazu Willibald Hermsdörfer, *Antipersonen-Minen weltweit bannen*, Europäische Sicherheit, Nr. 2, 1997, S. 9-11.

<sup>14</sup> Jan Eliasson, *An International Approach Toward Humanitarian Assistance and Economic Development of Countries Affected by Landmines*, in: Kevin M. Cahill (ed.), *Clearing the Fields. Solutions to the Global Land Mines Crisis*, New York, 1995, S. 165-178.

Friedensprozesses in ehemaligen Konfliktregionen. Dort, wo systematisch ganze Bevölkerungsgruppen vertrieben worden sind und ihre Rückkehr nach Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen durch APMs verhindert wird, zählt es zu den zentralen Aufgaben der humanitären Hilfsorganisationen und der VN-Blauhelmsoldaten, so rasch wie möglich mit der Minenräumung zu beginnen. Ziel der verschiedenen vor Ort tätigen NGOs ist es dabei, den kriegstraumatisierten Bürgern ein Stück Selbstvertrauen zurückzugeben. Als ein wichtiger Aspekt der meisten Minenräumprogramme gilt deshalb die enge Zusammenarbeit und Absprache mit der lokalen Bevölkerung. Minenräumung darf nicht über die Köpfe der Menschen hinweg geschehen, die ihre Ohnmacht schon während der Kampfhandlungen erfahren mußten. Auch bedarf es der politischen Mitarbeit der ehemaligen Kriegsparteien, um in den jeweiligen Gebieten überhaupt räumen zu können. El Salvador ist hierfür ein positives Beispiel - dort arbeiteten die Regierung und die Guerillabewegung FMLN einen gemeinsamen Aktionsplan zur Minenräumung aus. Truppen beider Seiten begannen mit der Minenräumung.<sup>15</sup>

Die Räumung von Minen ist schwierig, langwierig, gefährlich und teuer. Billige Plastikminen sind ab drei Dollar zu haben, dagegen kostet die Räumung einer verlegten Mine zwischen 300 und 1000 Dollar.<sup>16</sup> Zunächst gilt es, die verminten Gebiete zu identifizieren und zu markieren. In den wenigsten Fällen wird dies von den Konfliktparteien selbst getan, obwohl sie laut Protokoll zur VN-Waffenkonvention dazu verpflichtet wären.<sup>17</sup> Dann müssen die Minen aufgespürt und anschließend entschärft werden. Die Minenräumung ist abgeschlossen, wenn die Mine unschädlich gemacht worden ist. Bevor die APMs in den Konfliktregionen geräumt werden können, muß zunächst die dort lebende Bevölkerung für die Gefahren, die von den Minen ausgehen, sensibilisiert werden. Vor allem ist dies für Kinder wichtig, die aufgrund ihrer natürlichen Neugier zu den häufigsten Opfern zählen.

Anti-Personenminen können mit Hilfe verschiedener Technologien aus dem Erdreich entfernt und entschärft werden. Welche Mittel die Minenräumer einsetzen können, hängt von den geologischen Beschaffenheiten vor Ort ab. In ebenem Gelände lassen sich schwere, umgebaute Forstmaschinen einsetzen, was in steilerem Gelände unmöglich ist. Für die zivile Minenräumung ist von den Vereinten Nationen eine Räumquote von 99,6 Prozent vorgeschrieben - viele Maschinen erreichen diese Quote nicht.

Gängigste Minenräumtechnik ist das Aufspüren verlegter Minen mit Hilfe von Metalldetektoren. Bewohner aus der Region werden eigens dafür geschult: Die meisten Hilfsorganisationen befürworten diesen Ansatz, weil die Arbeit für die Einheimischen ein regelmäßiges Einkommen bedeutet und zudem kostengünstiger ist als die Beschäftigung ausländischer Spezialisten. Die manuelle Minenräumung ist sehr zeitaufwendig und gefährlich. Außenminister Klaus Kinkel beschrieb die weltweite Minenräumung, bei der bisher vor allem Minendetektoren eingesetzt worden sind, folgendermaßen: "Das ist, als versuche

---

<sup>15</sup> Thomas Küchenmeister, Landminen - Tückische Überbleibsel des Krieges, in: Volker Matthies (Hrsg.), Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995, S. 110-127, daraus S. 121.

<sup>16</sup> Zahlen aus DHA News: Focus Landmines, Nr. 15, Juli/August 1995, S. 1-23, daraus S. 2.

<sup>17</sup> Die CCW haben bis Anfang 1997 ohnehin nur 55 Staaten, unter ihnen auch Deutschland, ratifiziert - in den wenigsten Fällen sind dies die Kriegsparteien.

man, eine Badewanne mit dem Teelöffel zu leeren, während der Wasserhahn noch läuft." Kinkel befürwortet nachdrücklich, daß mehr Forschungs- und Entwicklungsgelder in die maschinelle Minenräumung fließen. Der ehemalige VN-Generalsekretär Boutros-Ghali beklagte, daß wesentlich mehr Geld für die Entwicklung sogenannter "high-tech"-Minen aufgewendet wird als für die Erforschung verbesserter Minenräumtechnologie.<sup>18</sup> Während die Minentechnologie sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges rapide entwickelt hat, ist die Mehrzahl der Minenentdeckungsgeräte auf dem technischen Stand der 40er Jahre.<sup>19</sup>

Hilfsorganisationen und Fachleute bezweifeln, daß es sinnvoll ist, mit großem finanziellen Aufwand maschinelle Räumgeräte zu entwickeln und zu testen, weil die bisher entwickelten Geräte nicht die erforderliche Räumungsquote erreichen. Sie bezeichnen die Versuche, wie sie mit dem "Minebreaker 2000" in Bosnien unternommen wurden, als "teuren Irrweg".<sup>20</sup> Erfolgreicher verspricht dagegen eine andere Vorgehensweise zu sein: Mit maschinellem Räumgerät wird im ersten Durchgang das Erdreich von Minen befreit, den zweiten Durchgang übernehmen geschulte Mitarbeiter mit Metalldetektoren. Chancenlos sind diese, wenn Plastikminen verwendet worden sind.<sup>21</sup> In Afghanistan setzen die Minenräumer eigens dafür geschulte Spürhunde ein - aber auch hier besteht das Problem, daß die Räumung mit Hunden nur sehr langsam vorankommt, weil die Hunde sich nicht länger als vier Stunden pro Tag konzentrieren können. Innerhalb eines EU-Projektes, das von der Forschungsstelle der Europäischen Kommission in Ispra/Italien ausgeführt wird, werden Multisensor-Systeme für die Minenräumung entwickelt.<sup>22</sup> Mit Hilfe von Radarwellen sind selbst Plastikobjekte bis in eine Bodentiefe von zwanzig Zentimeter zu erkennen, kombiniert wird dieses Gerät mit Infrarotwellen und Metalldetektoren. International gibt es bei der Forschung und Entwicklung von neuen Methoden für die Minenräumung wenig Kooperation und Absprache.

Seit 1994 koordiniert das Department of Humanitarian Affairs (DHA) der Vereinten Nationen die internationale Minenräumung. Der damalige VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali schuf den "Freiwilligen Treuhandfond für Minenräumung", der von der DHA verwaltet wird. Minenräumung wird von der DHA für Afghanistan, Kambodscha, Mosambik, Angola, Jemen und neuerdings auch Bosnien finanziert. 39 Nationen und Organisationen haben den Hilfsfond seit 1994 unterstützt, auch Deutschland und die Europäische Union. Das Spendenaufkommen der internationalen Staatengemeinschaft reicht jedoch nicht aus, um die begonnenen Projekte 1997 fortsetzen zu können - mehr als sechs Millionen Mark fehlen in dem Hilfsfond.<sup>23</sup> Das größte Problem des Fonds ist seine

<sup>18</sup> Siehe dazu Boutros Boutros-Ghali, *The Land Mine Crisis. A Humanitarian Disaster*, Foreign Affairs, September/Oktober 1994, S. 8-13.

<sup>19</sup> ICRC Overview, *Anti-Personnel Landmines*, 1996, S. 13.

<sup>20</sup> Marco Althaus, *Minen, Maschinen und Seminare unter dem Mangobaum*, FAZ vom 6.6.1997, S. 7.

<sup>21</sup> Jeanne Rubner, *Sisyphus-Arbeit unter dem Mangrovenbaum*, Süddeutsche Zeitung vom 3.7.1997, S. 11.

<sup>22</sup> Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission, *Ortung und Erkennung von Landminen*, Luxemburg 1995, S. 21-32.

<sup>23</sup> Rae McGrath, *Funding Mine Action Programmes: "Teardrops in an Ocean"*, Vortrag für das internationale NGO Symposium zum Thema Minenräumung, 23/24. Juni 1997, Bonn/Bad Honnef.

Freiwilligkeit - die DHA ist auf den guten Willen der Geberstaaten angewiesen. Verschiedene NGOs, wie die Mine Advisory Group, der Halo Trust oder die Norwegian People's Aid, organisieren eigene Mittel für ihre Minenräumprojekte. Sie arbeiten teilweise mit anderen vor Ort tätigen Hilfsorganisationen zusammen.

Deutschland hat 1996 18 Millionen Mark für die Minenräumung aufgewendet, siebenmal soviel wie im Jahr zuvor. Im Vergleich zu anderen EU-Staaten lag es damit an der Spitze. 1997 sind es 13 Millionen Mark, der Rückgang wird mit der schwierigen Haushaltslage begründet.<sup>24</sup> Die Kritik der deutschen Hilfsorganisationen richtet sich gegen die Budgetierung des Verteidigungsministeriums - rund 63 Millionen Mark sind 1997 für die Forschung und Entwicklung von Anti-Panzerminen bereitgestellt worden. Die meisten deutschen ATMs sind mit Wegnahmesperren versehen und damit auch für Menschen eine potentielle Gefahr. Das Verteidigungsministerium kontert diesen Vorwurf mit den Zahlen für die Entwicklung neuer Minenräumtechnologie von immerhin rund 73 Millionen Mark. Die Hilfsorganisationen argumentieren, daß die militärischen Räumstandards nicht denen für zivile Minenräumung entsprechen.<sup>25</sup> Kritisiert wird von Seiten deutscher NGOs auch, daß dieselben Firmen, die ATMs herstellen, auch Minenräumaufträge erhalten. Noch gravierender ist dieser Interessenkonflikt, wenn britische und südafrikanische Minenhersteller ihre aus VN-finanzierten Räumereinsätzen in Angola und Mosambik gewonnenen Erkenntnisse für die technische Weiterentwicklung ihrer ATMs einsetzen.<sup>26</sup>

## 2. Die bisherigen Verhandlungsbemühungen

Die Minenthematik war bis vor kurzem eine Domäne des humanitären Völkerrechts. Dieses Recht beinhaltete zunächst nur den Schutz von Zivilisten in zwischenstaatlichen Konflikten. Kern des humanitären Kriegsvölkerrechts sind die Genfer Konventionen von 1949. Im darin enthaltenen Protokoll IV ist der Schutz der Zivilbevölkerung im Kriegsfall festgeschrieben.<sup>27</sup>

Das humanitäre Völkerrecht bekämpft den Gebrauch von inhumanen und besonders grausamen Waffengattungen schon seit seinen Anfängen. Der Einsatz von Anti-Personenminen hat zuerst in der Konvention zum Verbot besonders inhumaner Waffen (VN-Waffenkonvention, CCW) von 1980 Eingang gefunden. Als Ergänzung zu den eher allgemein gehaltenen Bestimmungen der Genfer Konventionen wurden in der CCW konventionelle Waffen aufgelistet, die das Leben von Zivilisten im Kriegsfall bedrohen und als besonders grausam oder heimtückisch gelten. Im Protokoll II werden die Landminen be-

<sup>24</sup> Gunter Mulack, Der Beitrag Deutschland und der EU zum Humanitären Minenräumen, Vortrag NGO-Konferenz Minenräumen 23/24. Juni, Bonn/Bad Honnef.

<sup>25</sup> Militärische Minenräumung muß nur eine Räumungsquote von 70 bis 80 Prozent erreichen. Bei der humanitären Minenräumung werden 99,6 Prozent verlangt.

<sup>26</sup> Peter Schulte-Holtey, Minen wissen nicht, wann Frieden ist. Bericht und Dokumente zum Engagement des Bundesdeutschen Aktivkreises für das Verbot von Landminen, September 1996, S. 26.

<sup>27</sup> Jozef Goldblat, Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements, London 1994, S. 192-194.

handelt. Bis zur revidierten Fassung des Protokolls, die im Jahr 1996 ausgehandelt worden war, bezog sich auch diese Regelung nur auf zwischenstaatliche Konflikte.<sup>28</sup>

## 2.1. Die Konvention zum Verbot besonders inhumaner Waffen und ihre Lücken

Das 2. Protokoll zur CCW regelt lediglich den Einsatz von Landminen, behandelt aber nicht ihre Produktion, Lagerung und Export. Verboten ist das wahllose Verlegen von Minen, wenn es nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit einer militärischen Aktion steht. Ziel war es, zumindest die Zivilbevölkerung vor den Konsequenzen zu schützen, die die weiträumige Verminung nach sich zieht. In der Praxis erwies sich die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Non-Kombattanten als nicht praktikabel. Die CCW mit ihrem Protokoll II, in dem die Verwendungsvorschriften für Landminen verankert sind, war aus mehreren Gründen nur ein schwaches Instrument zum Schutz der Zivilbevölkerung. Die Konvention bleibt unpräzise, benutzt unzweckmäßige Definitionen und beinhaltet zu viele Ausnahmeregelungen.<sup>29</sup> Auch ist die Beschränkung auf die Regelung des Einsatzes und auf zwischenstaatliche Konflikte viel zu eng. Nach den ursprünglichen Vorschriften von 1980 sind beispielweise Plastikminen nicht verboten, über die Räumung wird nichts gesagt. Verifikationsvorschriften fehlen gänzlich. Die Zahl der Parteien blieb gering: Bis Anfang 1997 hatten lediglich 57 Staaten die CCW ratifiziert, unter ihnen auch Deutschland.

Frankreich stellte 1993 den Antrag, eine Überprüfungskonferenz einzuberufen. Die VN-Generalversammlung forderte im Dezember 1993 nationale Exportmoratorien - zahlreiche Staaten folgten dieser Aufforderung, u.a. die deutsche Bundesregierung im Juli 1994.<sup>30</sup> Im Oktober 1994 folgte der Beschluß der Generalversammlung, mit der sich die Weltorganisation langfristig auf ein umfassendes, globales Verbot aller Anti-Personenminen verpflichtete. Im September/Oktober 1995 erhielt diese Initiative für ein umfassendes Verbot von APMs einen Rückschlag, als die Wiener Überprüfungskonferenz der CCW ergebnislos unterbrochen werden mußte. Eigentliches Ziel der Konferenz war ein völkerrechtlich bindendes Verbot aller APMs. Grund für das Scheitern dieses Vorhabens war vor allem, daß zahlreiche westliche Staaten nicht bedingungslos auf die sogenannten High-Tech APMs, die einen Selbstzerstörungsmechanismus enthalten, verzichten wollten.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Einen Überblick über die bestehenden völkerrechtlichen Regelungen gibt Paul Cornish, *Anti-Personel Mines. Controlling the Plague of "Butterflies"*, London 1994, S. 23ff.

<sup>29</sup> Zu dieser Kritik siehe auch Harald Müller/Katja Frank/Alexander Kelle/Anette Schaper, *Lieber blind als tot?*, HSFK-Standpunkt, Nr. 9, 1995, S. 9.

<sup>30</sup> Im April 1995 beschlossen die EU-Außenminister in Luxemburg ein gemeinsames Exportmoratorium für APMs. Der Beschluß beinhaltete auch die Verpflichtung, zur Räumung von Minen auf internationalen Kriegsschauplätzen beizutragen. Belgien kündigte im März 1995 das Verbot von Produktion und des Einsatzes von APMs an, diesem Beispiel folgten Norwegen und die Niederlande. Im September kündigte Frankreich ebenfalls ein Produktions- und Exportverbot an. Schulte-Holtey, *Minen wissen nicht, wann Frieden ist*, 1996, S. 71ff.

<sup>31</sup> In vielen Staaten, unter anderem auch in Deutschland, wird dabei von den unterschiedlichen Auffassungen der militärischen Nützlichkeit von APMs berichtet, die zwischen den Militärs und den Außenministerien herrsche. Der Forderung Klaus Kinkels nach dem Scheitern der Wiener

Der damalige britische Minister für Rüstungsbeschaffung, Roger Freeman, behauptete, daß Landminen legitime Waffen seien, wenn sie im Einklang mit dem bestehenden Kriegsvölkerrecht nicht gegen Zivilisten eingesetzt würden. Großbritannien verhängte deshalb zunächst nur ein Exportverbot für alle APMs *ohne* Selbstzerstörungsmechanismen.<sup>32</sup> China verteidigte sein Recht, für die Abwehr fremder Aggressoren APMs einsetzen zu können. Vor allem Indien, China und Pakistan widersetzten sich dem Versuch des Großteils der Industriestaaten, Ausnahmeklauseln für die "intelligenten" APMs in das Protokoll aufzunehmen. Der Versuch eines Verbots von Plastikminen stieß bei Indien und China auf Widerstand - beide Länder sind Produzenten von Plastikminen.<sup>33</sup>

Im Januar 1996 wurde die Überprüfungskonferenz der CCW in Genf wieder aufgenommen, dann aber erneut ohne Ergebnis unterbrochen; die Fronten verliefen wie in Wien: Neben Indien und China erhob auch Rußland Einwände gegen die Diskriminierung von Plastikminen und die Bevorzugung der "intelligenten" APMs. Im April/Mai 1996 verhandelten die 57 Vertragsstaaten erneut in Genf. Das Abschlußdokument rief nicht nur bei vielen beteiligten Staaten Enttäuschung hervor, sondern vor allem auch bei den NGOs, die das revidierte Protokoll als völlig unzulänglich für ein umfassendes Einsatzverbot von APMs bezeichneten.

Immerhin werden im revidierten Protokoll erstmals ausdrücklich innerstaatliche Konflikte angesprochen, für die die Einsatzbeschränkungen für APMs fortan gelten sollten. Kritisiert wird jedoch von den NGOs, beispielsweise der Internationalen Kampagne für ein Landminenverbot (ICBL), daß die Ausnahmeklausel für "innere Unruhen" es Staaten eben doch ermöglicht, in inneren Konflikten den Anwendungsvorschriften auszuweichen. Im revidierten Protokoll verständigten sich die Mitgliedsstaaten darauf, daß bei der manuellen Verlegung von APMs die Minenfelder markiert sein müssen. Fernverlegte APMs müssen einen Selbstzerstörungsmechanismus enthalten, mit dessen Hilfe innerhalb von 30 Tagen nach Verlegung 90 Prozent der vorhandenen APMs vernichtet sein müssen; außerdem muß die Mine über eine Deaktivierungsvorrichtung verfügen, so daß nach 120 Tagen nur noch eine von 1000 APMs funktionieren darf. Fernverlegte Minenfelder müssen nicht markiert sein. Das revidierte Protokoll verbietet den Einsatz von Plastikminen und den Transfer jeglicher Minen an Nicht-Mitglieder, auch an innerstaatliche Gruppierungen.

Das größte Versäumnis des Protokolls liegt nach Ansicht der Kritiker darin, daß es den weiteren Einsatz von APMs nicht untersagt. Auch wenn es die Minenverlegung und die spätere Räumung von Minenfeldern regelt, bleibt die Gefahr für Zivilisten hoch, weil bestimmte APMs nach wie vor verwendet werden dürfen. Kritisiert wird beispielsweise die Definition: Laut Protokoll II gelten nur solche Minen als APM, die sich "primär" gegen

---

Konferenz, der die Bundeswehr dazu aufrief, alle APMs in ihren Beständen zu vernichten, widersprach das Verteidigungsministerium: "Derzeit sei ein Minimum an AP-minen für Forschungs- und Testzwecke sowie für Notwehrmaßnahmen im Rahmen der Selbstverteidigung gegen militärische Gegner leider notwendig." Schulte-Holtey, *Minen wissen nicht, wann Frieden ist*, 1996, S. 84.

<sup>32</sup> Roger Freeman, *Moving Britain forward: Defence Exports in the 90s*, in: *RUSI Journal*, Februar 1995, S. 4.

<sup>33</sup> China ist der größte Produzent und Exporteur von Plastikminen.

Personen richten - dadurch ist ein weiteres Schlupfloch für die Verwendung von Anti-Panzerminen mit Wegnahmesperren geschaffen worden. Die neue Regelung verliert zudem noch an Bedeutung durch die langen Übergangsfristen von bis zu neun Jahren, nach denen bestimmte Vorschriften überhaupt erst von den Mitgliedstaaten beachtet werden müssen. Dies gilt für die Verwendung von Plastikminen, aber auch für fernverlegte Minen mit den nun vorgeschriebenen Selbstzerstörungsmechanismen. Diese Konzessionen mußten gemacht werden, um den erforderlichen Konsens zu erzielen. Im revidierten Protokoll II fehlen auch nach wie vor jegliche Bestimmungen zur Verifikation.<sup>34</sup>

## 2.2. Der Ottawa-Prozeß: Ein Weg aus der Krise?

Der Ottawa-Prozeß ist von einer Gruppe von 50 gleichgesinnten Staaten im Oktober 1996 unter dem Vorsitz Kanadas initiiert worden, die mit dem Ergebnis der ersten Überprüfungskonferenz der CCW unzufrieden waren. Parallel dazu versuchten Mitgliedsstaaten der "westlichen Gruppe" in der Genfer Abrüstungskonferenz, vor allem die USA, Großbritannien, Frankreich und Australien, dieses Forum davon zu überzeugen, daß nach Abschluß der Arbeiten am Teststopp ein Verhandlungsmandat für eine Landminenkonvention auf der Tagesordnung stehe. Im Gegensatz zu den raschen Fortschritten des Ottawa-Prozesses schienen diese Bemühungen ins Leere zu laufen. Eine Gruppe von blockfreien Staaten unter der Führung Indiens verweigerte jegliche formale Verhandlung, solange die Atommächte sich nicht zur Einrichtung eines Ausschusses für nukleare Abrüstung bereit erklärten. Da vier der fünf Kernwaffenstaaten dazu keine Neigung zeigten, blieb die Genfer Abrüstungskonferenz (CD) blockiert.<sup>35</sup> Ende Juni 1997 wurde der australische Botschafter John Campbell zum Sonderkoordinator der CD für ein Landminenmandat von den Mitgliedern der Genfer Abrüstungskonferenz eingesetzt. Damit ist wenigstens etwas Bewegung in die diplomatische Erstarrung gekommen. Ein Sonderkoordinator garantiert freilich noch keine Verhandlungen. Er hat Sondierungen durchzuführen, deren

<sup>34</sup> Zur unterschiedlichen Bewertung des revidierten Protokolls siehe Micheal J. Matheson, *New Landmine Protocol Is Vital Step Toward Ban*; Stephen D. Goose, *CCW States Fail to Stem Crisis: US Policy Now an Obstacle*, in: *Arms Control Today*, Vol. 26, Nr. 5, Juli 1996, S. 9-17.

<sup>35</sup> Zu dieser Diskussion innerhalb der CD siehe Rebecca Johnson, *Agenda But No Work At the CD*, *Disarmament Diplomacy*, Nr. 13, Februar/März 1997, S. 19ff. Die Gründe für die Blockade innerhalb der CD sind jedoch nicht in der Landminenproblematik selbst zu suchen. Bei den Verhandlungen zum umfassenden Teststopp (CTBT) zeigte sich Indien verärgert darüber, daß seine Vorschläge bei den anderen Staaten nicht auf Gehör stießen. Da die CD nach dem Konsensprinzip arbeitet und Indien die Zustimmung zum ausgehandelten Vertrag verweigerte, wählten die Mitgliedsstaaten einen anderen Weg. Sie brachten den CTBT in die VN-Generalversammlung ein, wo er per Mehrheitsbeschluß zur Zeichnung aufgelegt wurde. Indien fühlte sich durch diesen „Trick“ desavouiert und blockiert nun als Revanche jegliche Verhandlungen in der CD, solange sich die Kernwaffenstaaten nicht auf einen verbindlichen Zeitplan zur nuklearen Abrüstung festlegen lassen wollen. Dadurch sind auch Anti-Personenminenverhandlungen blockiert. Eine weitere Darstellung dieser Ereignisse findet sich bei Stephan Keller, *Some Striking Similarities and Some Telling Dissimilarities Between a Cutoff Convention and a CTBT*, in: Annette Schaper, *A Treaty on the Cutoff of Fissile Material for Nuclear Weapons - What to Cover? How to Verify?*, PRIF-Report Nr. 48, Juli 1997.

Ergebnis dann vielleicht in ein Verhandlungsmandat münden könnte: ein Silberstreif am Genfer Horizont, aber auch nicht mehr.

Auf der ersten Folgekonferenz des Ottawa-Prozesses in Wien (Februar 1997) präsentierte Österreich einen ersten Vertragstextentwurf. Kanada und die Gruppe gleichgesinnter Staaten unterstrichen immer wieder ihre Entschlossenheit, einen weitreichenden Verbotsatbestand auszuhandeln. Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen, wie sie bei den Protokollverhandlungen der CCW aufgrund des Konsensprinzips unvermeidlich waren, sollte es beim Ottawa-Prozeß nicht geben. Damit war schnell klar, daß dieses ehrgeizige Ziel auf Kosten der Mitgliederzahl gehen mußte, weil nicht jeder Staat bereit war, diesen konsequenten Ansatz mitzutragen und vollständig auf APMs zu verzichten. Die Gruppe der gleichgesinnten Staaten, die den Ottawa-Prozeß von Anfang an befürworteten, waren meist diejenigen, die ohnehin bereits ein nationales Produktions- und Exportmoratorium verhängt hatten. Diese Gruppe ist 1997 weiter gewachsen.

Im österreichischen Entwurf fehlten Vorschriften zur Verifikation gänzlich. Das Auswärtige Amt organisierte deshalb eine Konferenz im April 1997 in Bonn, an der mehr als 120 Staaten teilnahmen. Dabei wurden höchst unterschiedliche Vorstellungen über die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Überwachung eines vollständigen Verbots deutlich. Im Juni 1997 fand bereits die nächste Nachfolgerunde in Brüssel statt. Ihr wichtigstes Ergebnis war die Einberufung einer formalen Verhandlungskonferenz. Der provisorische Charakter des Ottawa-Prozesses sollte damit in eine seriöse, offizielle diplomatische Form überführt werden und so weitere Staaten zur Teilnahme motivieren. 97 Regierungen erklärten ihre Bereitschaft, den Vertragstext für die Ottawa-Konvention mitzuverhandeln. Österreich präsentierte in Brüssel seinen dritten Vertragstextentwurf, der als Grundlage für die Verhandlungen im September in Oslo dienen soll.

Kanada und die Kerngruppe halten an ihrem Ziel fest, im Dezember 1997 die fertig ausgehandelte Ottawa-Konvention zur Unterschrift auszulegen. Dabei sind zwei Tendenzen zu erkennen: Wichtige Produzenten und Exporteure von Anti-Personenminen werden nicht zu den Unterzeichnerstaaten gehören, vor allem China und Rußland. Rußland hat zwar seine Bereitschaft signalisiert, bei entsprechend ausgehandelten Übergangsfristen auf seine APMs verzichten zu wollen und auch die vorhandenen Arsenale zu vernichten, sieht sich aber zu einem kurzfristigen Verzicht nicht in der Lage; die Russen behaupten sogar, Anti-Personenminen zum Schutz nuklearer Anlagen zu benötigen.<sup>36</sup> Auch die USA haben in Brüssel zunächst erklärt, daß sie die Ottawa-Konvention nicht mittragen werden. Sie begründeten ihre Weigerung damit, daß Anti-Personenminen für den Schutz der südkoreanischen Grenze nach wie vor unverzichtbar seien, und plädieren weiterhin für Ausnahmeregelungen für die sogenannten "intelligenten" APMs. Zudem betrachteten die USA die Abwesenheit wichtiger Produzentenstaaten als weiteren Hinderungsgrund. Ähnlich argumentieren auch Israel und Syrien, die APMs ebenfalls zum Schutz ihrer Grenzen in Anspruch nehmen. Auch Griechenland, die Türkei und Finnland lehnen die Ottawa-Regelung bisher ab. Australien hat Vorbehalte wegen des zu kleinen Teilnehmerkreises und der Abwertung der geschätzten Genfer CD. Die US-Kampagne der NGOs hatte es sich zum

---

<sup>36</sup> Sergey Lavrov, Russian Federation's Perspektive, in: UN Landmines. Demining News from the UN, Vol. 2.2, Mai 1997, S. 4-5.

Ziel gesetzt, ihre Regierung bis zum 1. September zur Unterzeichnung der Brüsseler Deklaration zu bewegen.<sup>37</sup> Rückendeckung erhielt die Kampagne von einigen einflußreichen Senatoren im US-Kongreß,<sup>38</sup> zahlreichen Vietnam-Veteranen und Generälen, die die militärische Nützlichkeit von APMs als relativ gering veranschlagten. Diese intensive Kampagne der Sommermonate führte dazu, daß US-Präsident Bill Clinton kurz vor Beginn der Konferenz in Oslo am 1. September ankündigte, daß sein Land nun doch am Ottawa-Prozeß teilnehmen werde. Allerdings enthielt diese Zusage zugleich Bedingungen, die die USA erfüllt wissen wollen. Vor allem wünschen sie sich eine Ausnahmeregelung für die Grenzsicherung Südkoreas und beharren darauf, daß Anti-Personenminen dort unverzichtbar seien. Die Administration schloß damit einen Kompromiß zwischen der starren Haltung des US-Verteidigungsministeriums und der US-Kampagne für ein vollständiges APM-Verbot.

Die USA präsentierten auf der Konferenz in Oslo ein Fünf-Punkte-Forderungspaket, unter dessen Bewilligung sie die künftige Ottawa-Konvention mittragen wollten. Von Anfang an ließen die Mehrheit der an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten keinen Zweifel daran, daß sie keine generellen Ausnahmetatbestände oder eine Verwässerung des österreichischen Vertragstextentwurfs hinnehmen würden. Die Konferenz und vor allem auch ihr Präsident, der Südafrikaner Selebi, standen von Anfang an unter enormen Erfolgsdruck, schließlich galt es innerhalb relativ kurzer Zeit einen umfassenden Vertragstext auszuhandeln. Zusätzlichen Druck übten die zahlreichen NGOs aus, die den Aushandlungsprozeß mit Argusaugen beobachteten. Bereits am 12. September präsentierte der südafrikanische Vorsitzende den Vertragstext, der nach wenigen kleinen Änderungen dann zum Ende der Konferenz auch so beschlossen wurde.

Probleme bereiteten die USA, die einen Tag später einen zweiten schriftlichen Forderungskatalog vorlegten, der die Bedingungen für ihren Beitritt enthielt. Neben der altbekannten Forderung nach Ausnahmen für die koreanische Grenze verlangte dieser auch eine in den Vertragstext eingebaute Kündigungsregel, um sich im Kriegsfall die Option von Anti-Personenminen offenzuhalten. Als weitere Ausnahmeregel wünschten die USA, daß APMs, die in unmittelbarer Nähe von Anti-Panzerminen verlegt werden, erlaubt sind, um letztere so vor unerwünschter Wegnahme zu schützen. Gerade eine Zustimmung der Verhandlungsteilnehmer zu dieser Ausnahme hätte in völligem Widerspruch zum eigentlichen Ziel der Ottawa-Konvention gestanden und wurde von allen anderen Staaten deshalb auch kategorisch abgelehnt. Auf der anderen Seite sind gerade die USA ein wichtiger Kandidat, der zum Beitritt bewegt werden sollte. Deshalb arbeiteten eine Reihe von Staaten einen Kompromißvorschlag aus: Im Annex an den bereits ausgehandelten Vertrag sollte eine Übergangsfrist von neun Jahren für das Inkrafttreten der Verbotbestimmungen festgehalten werden, allerdings mit dem Vorbehalt, daß die Staaten möglichst unter diesem zeitlichen Limit bleiben sollten. Den USA und auch anderen Staaten wäre so die Möglichkeit gewährt worden, für gewisse Zwecke, zum Beispiel Grenzschutz,

---

<sup>37</sup> Informationen via E-mail von der International Campaign for Banning Landmines (ICBL)/Vietnam Veteran Foundation(VVF).

<sup>38</sup> Siehe dazu beispielsweise Chuck Hagel, Weapons We Do Not Need. It's time to act on land mines, in: Washington Post vom 18. Juni 1997, S. A17.

noch APMs einsetzen zu können. Die USA hoffen, daß im Fall der beiden koreanischen Staaten der Mineneinsatz durch eine Änderung der innerkoreanischen Beziehungen langfristig obsolet werden könnte. Zudem sollte in dem Vertragsanhang geregelt sein, daß APMs ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Konvention nicht mehr in innerstaatlichen Konflikten verwendet werden dürfen. Eine Ausnahme hätte es für den Konfliktfall zwischen zwei Staaten geben können. Allerdings hätte es vor einem APM-Einsatz eines UN-Sicherheitsrats-Beschlusses bedurft, der eine eindeutige Aggression hätte feststellen müssen. Damit wäre ein wichtiges UN-Gremium der Willkür der Staaten in der Definition von Krieg und dem Einsatz von APMs vorgeschaltet worden.

Wie groß die tatsächliche Bereitschaft der USA war, Teile ihrer ursprünglichen Forderungen zu Gunsten des Kompromißvorschlages zu opfern, ist nicht geklärt. Auf der anderen Seite standen die NGOs mit ihren Forderungen nach einem wasserdichten Vertragstext, der zudem auch schon fertig ausgehandelt vorlag. Der Vorsitzende Selebi machte deutlich, daß er für weitere Verhandlungen auf der Grundlage der Kompromißformel nicht zur Verfügung stehe. Die USA zogen sich darauf aus Oslo zurück und erklärten offiziell, sie könnten den Vertrag aus „Sicherheitsinteressen“ im Dezember nicht unterzeichnen.

Auch wenn einige Übergangsfristen bis zum Inkrafttreten der Verbotstatbestände im endgültigen Vertragstext noch einmal verlängert wurden und auch die Definition von APMs immer noch die umstrittene Ausnahme von Anti-Panzerminen mit Wegnahmesperren enthält<sup>39</sup>, sind in Oslo wichtige Passagen vor allem für die Minenräumung und die Überwachung des Verbots formuliert worden. Die Ottawa-Konvention kann als sehr innovativ bewertet werden und setzt neue Standards in der Rüstungskontrolle. Die in jedem Abrüstungs- und Rüstungskontrollvertrag übliche Kündigungsklausel enthält besonders restriktive Bestimmungen, um zu verhindern, daß Staaten versuchen, die Bestimmungen der Konvention durch einen Austritt zu umgehen und im Kriegsfall doch APMs einzusetzen. Erst sechs Monate nach Eingang der Kündigung ist der Austritt aus dem Vertrag erlaubt. Sollte der betreffende Staat am Ende dieser Übergangsfrist in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sein, wird der Austritt erst nach dessen Beendigung rechtskräftig. Damit ist sichergestellt, daß Staaten nicht versuchen, die Ottawa-Bestimmungen im Konfliktfall zu unterlaufen, indem sie den Vertrag kündigen.

Innovativ ist die Ottawa-Konvention auch bezüglich der Hilfeleistung zur Minenräumung. In Artikel 6 wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die Staaten, die besonders von Anti-Personenminen betroffen sind, häufig weder die finanziellen noch technischen Mittel haben, um die Minen zu räumen. Die Verpflichtung zur Hilfeleistung umfaßt auch Unterstützung für die Versorgung und Rehabilitation von Minenopfern. Nach längeren Auseinandersetzungen haben sich die künftigen Vertragsstaaten auch über die Verifikation der Vertragsbestimmungen geeinigt. Hierfür sind moderate und vor allem kostengünstige Regeln ausgehandelt worden, die es trotzdem ermöglichen, bei Verdacht des Verstosses gegen Vertragsklauseln eine Inspektion vor Ort vorzunehmen. Um Kosten zu sparen, muß

---

<sup>39</sup> Dieser Kompromiß mußte geschlossen werden, weil in vielen Staaten die Militärs der Auffassung sind, daß ATMs mit Wegnahmesperren einen taktischen Nutzen haben.

jeder Mitgliedsstaat eine Gruppe von Experten bestimmen, die für diese Aufgabe zur Verfügung stehen.

### 3. Regionale Entwicklungen

Vieles spricht dafür, das Landminenproblem zunächst auf regionaler Ebene anzugehen. In den am meisten von Anti-Personenminen betroffenen Regionen - Afrika, Mittelamerika oder Südostasien - ergeben sich gemeinsame Interessen, mit dieser Gefahr fertig zu werden. Die Länder, die sich in den globalen Foren als Haupthindernis einer Einigung erweisen, sind von der Teilnahme ausgeschlossen und können daher die verhandlungsbereiten Regierungen nicht behindern. Erfolgreiche regionale Ansätze können überdies globalen Regimen als Anstoß und Vorbild dienen.<sup>40</sup> Insoweit ist es erfreulich, daß es bereits einige vielversprechende Initiativen gibt, auf regionaler Ebene Ansätze für ein Anti-Minenregime voranzutreiben.

Am weitesten sind die lateinamerikanischen Staaten vorgeprescht. Am 7. Juni 1996 nahm die Generalversammlung der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) eine Entschlie-ßung an, die Westliche Hemisphäre zur Anti-Personenminen-freien Zone zu machen. Alle Mitgliedsstaaten sind aufgerufen, zum frühestmöglichen Zeitpunkt ein Moratorium für die Herstellung, den Einsatz und Transfer aller Anti-Personenminen in der Westlichen Hemisphäre zu verhängen. Außerdem soll ein Minenregister eingerichtet werden, an das alle Mitgliedsstaaten jährlich die Zahl der Minen in ihren nationalen Beständen, die im Vorjahr geräumten Minen und nationale Minenräumpläne melden sollen. Die Resolution ist allerdings rechtlich nicht bindend, ihre Implementation hängt vom politischen Willen der Mitgliedsstaaten ab.<sup>41</sup> Eine subregionale Gruppierung, die Organisation des zentralamerikanischen gemeinsamen Marktes (CARICOM), hat im November 1996 alle Mitglieder aufgerufen, sich aktiv am Ottawa-Prozeß zu beteiligen.<sup>42</sup>

In Afrika hatte der Rat der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) sich im Februar 1996 erstmals mit dem Thema befaßt. Es dauerte über ein Jahr, bis sich diese Vorstellungen konkretisierten. Im Mai 1997 beriet eine Regierungsexpertengruppe zusammen mit Nicht-Regierungsvertretern und Repräsentanten von VN-Hilfsorganisationen über die Minenfrage. Die Konferenz erarbeitete einen Aktionsplan, der ebenfalls die Errichtung einer Anti-Personenminen-freien Zone in Afrika vorsah; nur Ägypten teilte den Konsens nicht, stimmte aber wenigstens einem APM-Verbot als *langfristigem* Ziel zu. Die Mitgliedsstaaten sollten aber bereits jetzt entsprechende nationale Verbote erlassen,<sup>43</sup> der CCW und ihrem

<sup>40</sup> John Parachini, Landmine-Free Zones Will Advance Goal of Global Ban, Arms Control Today, Vol. 26, Nr. 6, August 1996, S. 34.

<sup>41</sup> Sarah Walkling, OAS Seeks Ban On Landmines For Hemisphere, in: Arms Control Today, Vol. 26, Nr. 4, May/June 1996, S. 21; s.a. Disarmament Diplomacy, Juni 1996, S. 54/55.

<sup>42</sup> Arms Control Reporter, Nr. 6.97, Sektion 860-3, S. 25.

<sup>43</sup> Südafrika und Mosambik gingen mit gutem Beispiel voran und erließen im Februar 1997 im Vorfeld der großen internationalen NGO-Konferenz in Maputo (Mosambik) ein vollständiges APM-Verbot.

Minenprotokoll beitreten und aktiv am Ottawa-Prozeß teilnehmen. Naturgemäß legten die Afrikaner eine starke Betonung auf Minenräumung und Hilfsprogramme für die Minenopfer. Für beide Zwecke wurde gefordert, die Zusammenarbeit zwischen den afrikanischen Staaten und den Hilfsorganisationen zu verbessern. An die Völkergemeinschaft erging der Aufruf zu verstärkter Hilfeleistung.<sup>44</sup> Der anschließende Gipfel der Staats- und Regierungschefs der OAU im Juni 1997 nahm eine Landminenresolution an, die die Folgerungen der Expertenkonferenz überwiegend wörtlich übernahm.

Auch in Südostasien macht man sich über eine regionale Regelung Gedanken; auch in dieser Region hatten die Indochina-Kriege und der anschließende Bürgerkrieg in Kambodscha zu einer verheerenden Verminung in den betroffenen Ländern geführt. Ein von der ASEAN organisiertes Seminar über humanitäres Völkerrecht mit auswärtiger Beteiligung konzentrierte sich im Juni 1996 auf die Anti-Personenminen. Allerdings stehen in dieser Region militärische Bedenken in einzelnen Staaten einem totalen Verbot noch entgegen; innerhalb der ASEAN wird über diese Frage weiterberaten.<sup>45</sup> Eine erste Konferenz zu der Problematik haben die zentralasiatischen Länder im Juni 1997 abgehalten.

#### 4. Die deutsche Politik

Die deutsche Politik spiegelt deutlich den Einstellungswandel bezüglich Anti-Personenminen wider, den auch zahlreiche andere Staaten in den 90er Jahren vollzogen haben. Bis Dezember 1993 verweigerte die Bundesregierung ihre Zustimmung zu einem unilateralen Exportmoratorium für Anti-Personenminen, wie es die USA schon 1992 beschlossen hatten. Die Bundeswehr argumentierte, daß Anti-Personenminen einen militärischen Nutzen hätten und deshalb unverzichtbar seien. Im November genehmigte der Deutsche Bundestag 354,5 Millionen Mark zur Weiterentwicklung von modernen Minensystemen, dazu zählten auch Anti-Personenminen.<sup>46</sup>

Der Druck auf die Bundesregierung, der seit Ende 1992 von der deutschen Kampagne für ein vollständiges Landminenverbot ausgeübt worden war, wurde international verstärkt, als im Dezember 1993 die VN-Generalversammlung die internationale Staatengemeinschaft aufforderte, zur weltweiten Ächtung von APMs nationale Exportmoratorien zu erlassen. Im Juni 1994 folgte die deutsche Regierung diesem Aufruf und verhängte zunächst für die Dauer von drei Jahren ein nationales Exportmoratorium für Anti-Personenminen. Auf der 49. VN-Generalversammlung im Oktober 1994 erklärte die deutsche Delegation, daß die Abschaffung von APMs ein langfristiges Ziel der deutschen Abrüstungspolitik sei. Im Sommer 1995 verabschiedete das Bundeskabinett einen entsprechenden Forderungskatalog für die Überprüfungskonferenz der VN-Waffenkonvention, der auf die weltweite Abschaffung von APMs abzielte.

---

Die Konferenz in Maputo wurde von der ICBL initiiert und war der Auftakt für die OAU-Konferenz im Mai.

<sup>44</sup> Disarmament Diplomacy, Nr. 15, May 1997, S. 34.

<sup>45</sup> Disarmament Diplomacy, Nr. 6, Juni 1996, S. 54

<sup>46</sup> Schulte-Holtey, 1995, *Minen wissen nicht, wann Frieden ist*, 1996, S. 59.

Noch während der laufenden Verhandlungen kündigte die Bundesregierung im Januar 1996 ein unbegrenztes Exportmoratorium für Anti-Personenminen an. Bundesaußenminister Klaus Kinkel hatte es sich zur persönlichen Aufgabe gemacht, sich für ein weltweites Verbot und die Ächtung von Anti-Personenminen einzusetzen. Unterstützt von den deutschen und internationalen NGO-Kampagnen verkündete er nach dem enttäuschenden Ergebnis der Überprüfungskonferenz im Juli 1996 ein Sieben-Punkte-Aktionsprogramm zu Personenminen.<sup>47</sup> Bereits im April hatte die Bundesregierung ein vollständiges Verzicht auf Anti-Personenminen der Bundeswehr angekündigt - die vorhandenen Arsenale sollten zerstört werden. Deutschland war einer der 50 Staaten, die den Ottawa-Prozeß von Anfang an unterstützten. Welchen Stellenwert der erfolgreiche Abschluß dieser Konvention für Deutschland hat, unterstrich das Auswärtige Amt, indem es zur Verifikationskonferenz im April 1997 nach Bonn einlud. Die Bundesregierung setzt sich nicht nur für ein weltweites Verbot von APMs ein, sondern fördert auch Hilfsorganisationen, die sich mit der Minenräumung beschäftigen. Bundesaußenminister Klaus Kinkel befürwortet zudem die verstärkte Forschung und Entwicklung von technisch verbessertem maschinellm Räumgerät.<sup>48</sup> Das positive Gesamtbild wird allerdings dadurch getrübt, daß die Bundesregierung an der Weiter- und Neuentwicklung von Anti-Panzerminen mit Wegnahmesperren festhält.

## 5. Das Engagement der Nicht-Regierungsorganisationen

Ohne den unermüdlichen Einsatz und die intensive Kampagne der nationalen Nicht-Regierungsorganisationen und ihres internationalen Zusammenschlusses, der Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen (ICBL), wäre eine Verhandlungslösung zum vollständigen Verbot von APMs nie in greifbare Nähe gerückt. Im Unterschied zu anderen Bereichen der Rüstungskontrolle sind es hier weder die Friedensbewegung noch die Experten-NGOs, die als treibende Kraft wirken, sondern die humanitären Organisationen, die eine ganz unterschiedliche und höchst wirksame "Einflußkultur" entwickelt haben. Es gibt bislang kein anderes Beispiel in der Rüstungskontrolle und Abrüstung, wo NGOs den Gang von Verhandlungen derart vorangetrieben und bis zu einem gewissen Grad auch inhaltlich gesteuert haben.

Immer wieder wiesen Hilfsorganisationen, beispielsweise das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, darauf hin, welche grausame Folgen die bereits verlegten Landminen bei der Zivilbevölkerung anrichten. Nationale Kampagnen bestärkten die jeweiligen Regierungen in ihrem Entschluß, unilaterale Export- oder Produktionsmoratorien zu erlassen.<sup>49</sup>

Die nationalen wie internationalen NGOs verfolgten aufmerksam die Verhandlungen zur Ottawa-Konvention. Sie lobten den unumstößlichen Verhandlungswillen der Kerngruppe, verhehlten aber auch nicht ihre Kritik, beispielsweise bei der Definition von APMs, die

<sup>47</sup> Auswärtiges Amt, Weltweite Ächtung von Anti-Personenminen. Das 7-Punkte-Aktionsprogramm des Bundesaußenministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel, Bonn 1996.

<sup>48</sup> Siehe dazu auch Teil II.1.

<sup>49</sup> Als Beispiel können hierfür die USA genannt werden, deren nationale Kampagne von den Vietnam-Veterans geleitet wird und innerhalb des Kongresses viel Unterstützung fand.

ATMs auch mit Wegnahmesperren ausdrücklich vom Verbotstatbestand ausnimmt. Die Internationale Kampagne war es, die mit Hilfe der Medien auf den mangelhaften Erfolg der Überprüfungskonferenz zur VN-Waffenkonvention aufmerksam machte und den Ottawa-Prozeß damit auch auf den Weg brachte. In Deutschland begann die Kampagne zum vollständigen Verbot von Landminen Ende 1992, als die Hilfsorganisation "medico international" zusammen mit der "Vietnam Veterans of America Foundation" eine weltweite Kampagne gegen Landminen starteten. In dem Zusammenschluß der ICBL engagieren sich inzwischen mehr als 600 NGOs aus aller Welt. In Deutschland gründete sich im März 1996 der "Bundesdeutsche Initiativkreis für das Verbot von Landminen", dem inzwischen 16 Mitglieder angehören.<sup>50</sup>

Der Einfluß von NGOs auf ihre Regierungen ist nicht unbegrenzt, wie das Beispiel der USA demonstriert. Als mächtiger Gegenspieler steht der US-Kampagne das Pentagon gegenüber. Zwar hatten die USA sich gerade aufgrund der intensiven NGO-Arbeit und der starken Unterstützung durch Senatoren und Kongreßabgeordnete zunächst entschieden, den Vertragstext für die Ottawa-Konvention in Oslo mitzuverhandeln. Ob angesichts der Forderungen der USA ein Kompromiß zu finden gewesen wäre, bleibt fraglich. So werden die USA die Konvention nicht mittragen, was für die US Kampagne sicherlich eine herbe Enttäuschung sein wird.

Allerdings wird von einer Konvention, der mehr als die Hälfte der Mitglieder der Vereinten Nationen, darunter die wichtigsten Bündnispartner der USA, beitreten werden, eine erhebliche Sogwirkung ausgehen, der sich auch die Supermacht USA nur mit zunehmender Mühe wird entziehen können. Die Landminenkampagne wird daher günstige Bedingungen für ihre weitere Lobbyarbeit finden. Zusätzliches Gewicht erhält ihre Forderung gegenüber der US Administration dadurch, daß sich das Nobelpreiskomitee dafür entschieden hat, den diesjährigen Friedensnobelpreis an die ICBL zu verleihen. Allerdings hat Präsident Clinton bereits erklärt, daß er sich diesem zusätzlichen Druck nicht beugen werde. Wie und wann die USA der Ottawa-Konvention beitreten werden, bleibt also weiterhin offen. Den Vereinigten Staaten stehen für einen relativ frühen Beitritt zwei gesichtswahrende Auswege zur Verfügung: Sie könnten erklären, daß neue militärtechnische Mittel den Einsatz von Anti-Personenminen überflüssig mache, oder sie könnten eine Entspannung auf der koreanischen Halbinsel zum Anlaß nehmen, um eine veränderte strategische Lage zu diagnostizieren, die den Landminenverzicht ermögliche.

### III. Fazit

Der Weg aus der Landminenkrise ist mit dem naheliegenden Verhandlungserfolg des Ottawa-Prozesses noch lange nicht gesichert. Auch wenn rund 80 Staaten ihre Bereitschaft

---

<sup>50</sup> Zum deutschen Initiativkreis gehören u.a. Misereor, das Diakonische Werk der EKD, Christoffel Blindenmission, die Caritas, medico international, Kindernothilfe, Brot für die Welt und terre des hommes.

erklärt und zum Teil durch unilaterale Moratorien schon unterstrichen haben und die Initiative Kanadas nicht hoch genug geschätzt werden kann, bleibt das Problem der lückenhaften Mitgliedschaft der Ottawa-Konvention. Auch wenn Rußland und China als die beiden wichtigsten Produzenten und Exporteure nicht mitmachen werden und auch die USA erneut ausgeschert sind, ist es den Staaten in Oslo gelungen, einen vorbildlichen Vertrag auszuhandeln. Das Verbot der Produktion, Lagerung und des Exports von APMs ist in der Ottawa-Konvention um die Verpflichtung der Staaten ergänzt worden, die selbst verlegten Minen auch wieder zu räumen. Ein Novum ist die im Vertrag enthaltene Aufforderung, solchen Staaten, die besonders von Anti-Personenminen betroffen sind, finanziell und technisch Hilfe zu leisten. Auch ist die Konvention um Verifikationsvorschriften ergänzt worden.

Jetzt gilt es in einem nächsten Schritt, möglichst viele Staaten dazu zu bewegen, die Ottawa-Konvention zu unterzeichnen. Besonders hilfreich wäre es, wenn die USA doch noch zum Beitritt bewegt werden könnten, denn mit ihrer Hilfe könnte noch erfolgreicher Druck auf Staaten wie China und Rußland gemacht werden, die sich jetzt hinter dem von den USA vorgeschobenen Argument der „Sicherheitsinteressen“ verschanzen können. Für diese Staaten muß es ein weiteres Verbotsabkommen geben, beispielsweise im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz. Allerdings besteht die Gefahr, daß dort aufgrund des Konsensprinzips nur neue Schlupflochregelungen nach dem Vorbild des revidierten Protokolls der CCW geschaffen werden könnten.

Die bestehende Landminenkrise wird verschärft durch die hohen weltweiten Lagerbestände an APMs, die leider auch in den Krisenregionen anzutreffen sind. Hinzu kommt die weiter andauernde Produktion, der Export sowie das lukrative Schwarzmarktgeschäft - alles Aktivitäten, gegen die das "revidierte Protokoll" der CCW keine hinreichende Handhabe bietet. Insoweit wäre selbst ein Teilerfolg in Genf, der sich nur auf ein Exportverbot erstreckt, bereits ein Schritt nach vorne.

Schon jetzt ist klar, daß auch nach Abschluß der Ottawa-Konvention noch viel zu tun bleibt. Trotzdem zeigt die Ottawa-Initiative ein Umdenken in der internationalen Staatengemeinschaft an: Von der großen Mehrheit der Staaten und auch von vielen Militärs wird der Nutzen der APMs inzwischen geringer eingeschätzt als das Leid, das sie verursachen. Diese Einsicht verbreitet sich zusehends unter den Staaten. Viele haben noch vor den eingesetzten Verhandlungen ein Produktions- und Exportverbot für Anti-Personenminen verhängt. Neben der raschen Umsetzung des Vertrages müssen die beteiligten Staaten auf eine Ausweitung der Mitgliedschaft hinarbeiten. Vor allem die USA müssen durch beharrliche diplomatische Überzeugungsarbeit zum endgültigen Beitritt bewegt werden.

Die CCW und die Ottawa-Konvention schaffen wichtige Normen gegen Anti-Personenminen, die sich auf Dauer auf das Verhalten der Staaten auswirken werden. Diese Normen wirken also in die Zukunft hinein. Hier und heute gilt es aber bereits, mit der Gefahr fertigzuwerden, die von den schon verlegten APMs ausgeht. Bislang gestaltet sich die Räumung als langwierig, und es stehen bei weitem zu geringe Mittel für diesen Zweck bereit. Dies ist sinnwidrig, da der Schaden, den diese Minen anrichten, andere Ausgaben nach sich zieht - etwa Nahrungsmittelhilfe und erhöhte Kosten der medizinischen Versorgung. Viele Hilfsorganisationen befürchten jetzt, daß sich ihre Staaten auf die

Verhandlungslösungen verlegen und dabei das Problem der humanitären Minenräumung mehr und mehr aus den Augen verlieren. Deshalb muß auf zweierlei hingewirkt werden:

1. Parallel zu den Verhandlungen sind die Mittel für die Minenräumung aufzustocken.
2. Die Minenräumung muß selbst ein Teil der Verpflichtungen in den entstehenden Vertragswerken werden.

Zwar ist diese Verpflichtung sowohl innerhalb der CCW als auch in der Ottawa-Konvention vertraglich verankert, doch gilt es abzuwarten, ob und wie dieser Verpflichtung in der Praxis von den verantwortlichen Staaten nachgekommen wird. An erster Stelle gilt es, die vorhandenen Ansätze und Hilfsprogramme in den Krisenregionen von Afghanistan, Kambodscha, Angola, Bosnien oder Somalia weiter zu unterstützen. Bei den berechtigten Forderungen nach schnelleren Minenräumergeräten dürfen die Bedürfnisse der Menschen vor Ort nicht vernachlässigt werden. Viele umgerüstete Forst-Maschinen und andere technologische Einrichtungen sind den geologischen Beschaffenheiten vor Ort nicht gewachsen und erfüllen nicht die vorgeschriebene Räumungsquote von 99,6 Prozent. Eine Kombination von manueller und maschineller Minenräumung muß von Fall zu Fall von Fachleuten im Krisengebiet beurteilt werden.

Schließlich muß die Einsicht wachsen, daß mit einer Beschränkung der finanziellen Unterstützung auf die reine Minenräumung den Menschen in den Krisenregionen nicht ausreichend geholfen ist: Den vielen Minenopfern muß eine sinnvolle Perspektive geboten werden. Rehabilitations- und Wiederaufbauprogramme gehören ebenso dazu wie Hilfestellung bei der Errichtung einer politischen Infrastruktur.

Die tödliche Gefahr der Landminen wirkt auf Frieden und Entwicklung in den betroffenen Regionen gleichermaßen schädlich und beeinträchtigt dort Lebenschancen und Menschenrechte der Einwohner. Wegen dieser vielfältigen Schäden ist die Landminenpolitik ein zwar immer noch unterbelichteter und unterfinanzierter, aber ganz zentraler Teil der Außenpolitik. Die Altlasten der Landminenkrise abzuarbeiten und zugleich durch wirksame Normen künftigen Schaden zu verhindern, sind ihre beiden gleichwertigen Aufgaben.

## Abkürzungsverzeichnis

APM	Anti-Personenmine
ATM	Anti-Tank-Mine (Anti-Panzermine)
CCW	Convention against Certain Weapons (Konvention gegen besonders diskriminierende Waffen)
CD	Conference on Disarmament (Genfer Abrüstungskonferenz)
ICBL	International Campaign for Banning Landmines (Internationale Kampagne für ein Landminenverbot)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationales Komitee vom Roten Kreuz)
KSE	Konventionelle Sicherheit in Europa
NGO	Non-Governmental Organisation (Nicht-Regierungsorganisation)
UNDHA	United Nations Department of Humanitarian Affairs (Abteilung der Vereinten Nationen für humanitäre Angelegenheiten)
VVF	Vietnam Veterans Foundation (Vietnam Veteranen Stiftung)