

Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft?

von Marcel Gerber

Am 1. März 1999 tritt das internationale Übereinkommen über das Verbot von Anti-Personenminen weltweit in Kraft. Am selben Tag erlangt dieses Verbot auch in der Schweiz Gültigkeit. Die Entstehung und der Inhalt dieses Vertrages sind in vielerlei Hinsicht bemerkenswert, ebenso die Rolle, welche die Schweiz in diesem Prozess gespielt hat.

Mit diesem Verbot erfasst die internationale Rüstungskontrolle zum ersten Mal die Kategorie kleiner und leichter Waffen. In umfassender Weise werden nicht nur der Einsatz, sondern auch Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Anti-Personenminen verboten. Zur Vertragsaushandlung wurden die etablierten Foren der internationalen Rüstungskontrolle verlassen und in einem neuen Verhandlungsmodell – nach dem Ort seiner Initiierung Ottawa-Prozess genannt – ausschliesslich gleichgesinnte Staaten am Konferenztisch versammelt. Bemerkenswert war ferner die Tatsache, dass der Vertragsinhalt durch kleine und mittelgrosse Staaten und nichtstaatliche Organisationen bestimmt wurde und die Interessen der Grossmächte dabei übergangen wurden. Das Unterfangen des Ottawa-Prozesses wurde in erster Linie durch humanitäre Anliegen und nicht durch militärisch-politische Interessen vorangetrieben.

Die Schweiz spielte in diesem unkonventionellen Verhandlungsprozess eine Schrittmacherrolle. In ungewöhnlich spontaner und engagierter Form trugen schweizerische Beiträge Wesentliches zum Zustandekommen des Vertrages bei. Diese Rolle ist bisher noch nicht in umfassender Weise gewürdigt worden.

Am Beispiel des Personenminenverbotes lässt sich aufzeigen, welcher Zusammenhang besteht zwischen dem in den letzten Jahren dynamischer gewordenen Umfeld der internationalen Rüstungskontrolle und der neuen Rolle, welche die Schweiz in diesem Umfeld spielt. Der Artikel skizziert als erstes das Ausmass der Minenproblematik, welches internationales Handeln auslöste. Der zweite Teil zeichnet den ungewöhnlichen Entstehungsprozess des Personenminenverbots nach und beleuchtet das schweizerische Engagement in diesem Rahmen. Das dritte Kapitel stellt Entstehung und Inhalt des Personenminenverbotes in den grösseren

Zusammenhang der aktuellen Lage der internationalen Rüstungskontrolle. Es untersucht die Dynamisierung, welche der Ottawa-Prozess in gewissen Bereichen der Rüstungskontrolle ausgelöst hat und geht der Frage nach, ob dieser als Erfolgsmodell künftiger Rüstungskontrollverhandlungen dienen wird. Schliesslich wird der Bogen zurück zur Schweiz geschlagen und analysiert, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf die schweizerische Rüstungskontrollpolitik haben.

1. Akuter internationaler Handlungsbedarf zur Eindämmung der Personenminenproblematik

Gegen Personen gerichtete Minen haben sich zu einer „Geissel der Menschheit“ entwickelt. Vor allem während und nach dem Kalten Krieg fanden sie in Stellvertreterkriegen Verbreitung in allen Erdteilen. Personenminen wurden ursprünglich als taktische Defensivwaffen entwickelt, zur Behinderung von Infanterieangriffen des Gegners, zum Schutz von Panzerminenfeldern gegen deren Räumung, zur Abriegelung von Grenzabschnitten oder zum Schutz von wichtigen Objekten. Die Einsatzform der Personenminen wandelte sich allerdings in Bürgerkriegen der Dritten Welt hin zur strategischen Waffe. Hier wurde sie gegen verfeindete ethnische Gruppen oder Flüchtlingsströme, also vorwiegend gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt. Personenminen hatten ihren festen Platz in den Dispositiven der Nato und anderen westlichen Staaten der nördlichen Hemisphäre, doch sind ihre Auswirkungen im Rahmen der Bürgerkriege der Südhalbkugel am augenfälligsten geworden.¹

Gerade in innerstaatlichen Kriegen der Dritten Welt verfügten oft weder Regierungsverbände noch Guerillatruppen über teure und komplexe Waffensysteme und auch nicht über hohe technische Ausbildungsstandards. Als äusserst billige und einfach zu handhabende Waffen eigneten sich Personenminen für solche Verbände in idealer Weise. Zusätzlich verhalfen ihre tiefen Produktionspreise zur massenweisen Verbreitung durch Export oder durch Eigenproduktion in Drittweltstaaten. Schätzungen rechnen mit einer Anzahl von über 100 Millionen verlegten Personenminen in über 70 Staaten. Die genannten Opferzahlen unterscheiden sich stark, sie reichen aber auch als Annäherungswerte aus, um die

¹ Wisotzki, Simone, Harald Müller. Geissel der Zivilgesellschaft. Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSKF-Report 8, 1997. S. 3-5.

Dimensionen der durch Personenminen verursachten humanitären Katastrophe aufzuzeigen. So sterben gemäss einer Zusammenstellung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) jährlich ca. 26'000 Personen an den Folgen von Minenexplosionen.²

Oft wurden in Bürgerkriegen Minen wahllos und ohne Kartierung verlegt, um nicht nur militärischen Zwecken zu dienen, sondern bewusst die gegnerische Zivilbevölkerung von der Nutzung der Böden auszuschliessen. Auch lange nach Ende der Kampfhandlungen sind die Folgen von Verminungen für ganze Gesellschaften spürbar. Die Ungewissheit über den Verminungsgrad oder das Fehlen der Mittel zur Entminung hemmen den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbau. Landwirtschaftsflächen können nicht mehr bebaut werden, Transportwege sind unterbrochen, und die Minenopfer können sehr oft nicht angemessen medizinisch versorgt werden.³ Die Langzeitwirkungen von Minen bremsen so nicht nur erheblich den Wiederaufbau zerstörter Gesellschaften und Staaten, sondern erhalten durch die von ihnen ausgehenden latenten Gefahren auch ein gewisses Spannungspotential. Gewisse Bevölkerungsteile können nicht in ihre angestammten Gebiete zurückkehren, oder ihre wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten bleiben eingeschränkt.⁴

Das Ende des Kalten Krieges lenkte die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit vermehrt auf Kriege und Krisen, in denen Antipersonenminen nach wie vor verwendet wurden. Während den neunziger Jahren brachen aber auch eine Anzahl neuer Kriege aus, in denen Minen in grosser Zahl eingesetzt wurden. Der vermehrte Einsatz, aber auch das geschärfte Bewusstsein in Bezug auf die Minenproblematik förderte die internationalen Bemühungen, mittels der Rüstungskontrolle Massnahmen gegen diese humanitäre Katastrophe zu ergreifen.

-
- 2 ICRC. Anti-Personnel Mines. Overview. Genf 1996. Vergleiche auch: Suche nach neuen Technologien zur Beseitigung von Minen. In: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 3. November 1998. Alleine in Kambodscha wurden während den letzten Jahren monatlich rund 1000 Personen durch Minen getötet oder verstümmelt. Vgl.: Thakur, Ramesh. The Problem of Landmines. In: The Pacifica Review, vol. 10, nr. 1, 1998. S. 61. Die Mehrzahl der Todesopfer stirbt nicht durch die unmittelbaren Explosionswirkungen, sondern aufgrund mangelnder medizinischer Versorgung zur Heilung der Verletzungen. Wo überhaupt eine solche Versorgung gewährleistet werden kann, steigen die Kosten ins Unermessliche. Vgl.: Die internationalen Bemühungen um ein Verbot von Anti-Personen-Minen. Institut für Strategische Analysen, Kurzberichte zum Thema Proliferation 19, 1997. S. 4-5. Solch hohe Zahlen wurden indessen auch von Gegenstimmen als „wild übertrieben“ kritisiert, vgl.: Thakur, The Problem of Landmines, S. 61.
 - 3 Gerade in Regionen, wo während langer Zeit Bürgerkrieg geherrscht hat, ist die medizinische Versorgung oft zusammengebrochen und die noch vorhandenen Gesundheitssysteme durch die Minenopfer überlastet. Die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Opferpflege und der Ausfall dringend benötigter Arbeitskräfte treffen krisengeschüttelte Gesellschaften empfindlich.
 - 4 Eine umfassende Darstellung der Folgewirkungen von Minen liefern: Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 6-8. Vgl. auch: Carstairs, Tim. Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines. In: International Peacekeeping, vol. 4, nr. 3, 1997. S. 104-105.

2. Die Entstehung des Verbotes von Personenminen und das innovative Engagement der Schweiz

2.1 Ungenügende Bemühungen der Staatenwelt zur Einschränkung der Personenminen bis 1994

Rechtlich kümmerte sich bis in die neunziger Jahre das humanitäre Völkerrecht um die Minenproblematik.⁵ 1981 verabschiedete eine speziell zu diesem Zweck einberufene Uno-Konferenz die Konvention des Verbotes und der Einschränkung der Verwendung inhumaner Waffen. Das Protokoll II dieser Konvention limitierte die Verwendung von Minen und Sprengfallen im Krieg. Es verbot beispielsweise den Einsatz in dicht bevölkertem Gebiet abseits von Kampfhandlungen oder das unsystematische Verlegen von Minen ohne Kartierung.⁶

Die erstmalige völkerrechtliche Einschränkung des Mineneinsatzes liess empfindliche Lücken offen, und in der Praxis erwiesen sich die Regeln als unzureichend.⁷ Das Protokoll II des Verbotes inhumaner Waffen blieb ein schwaches Instrument, das weiterentwickelt werden musste. Zu dessen Schwäche trug auch bei, dass es nur von einer geringen Anzahl Staaten unterzeichnet wurde.⁸

Die Schweiz unternahm 1969 erste Schritte zur Eindämmung der Minenproblematik. So wurde auf Veranlassung der Landesregierung die Produktion eigener Personenminen eingestellt und 1982 die Konvention über inhumane Waffen ratifiziert.⁹ Diese Massnahmen stärkten die Position des Bundesrates während den Verhandlungen für ein Totales Minenverbot zwischen 1996 und 1997, weil die Landesregierung keine schweizerischen Industrieinteressen mehr zu berücksichtigen hatte.

⁵ Das humanitäre Völkerrecht mit den Genfer Konventionen von 1949 als Kern bemühte sich während Jahren um die Einschränkung der Verwendung inhumaner und besonders grausamer Waffen. Protokoll IV der Konvention regelte insbesondere den Schutz von Zivilisten im Krieg. Goldblat, Jozef. Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements. London 1994. S. 192-194.

⁶ Goldblat, Arms Control, S. 194-195.

⁷ So beschränkte sich die Gültigkeit von Protokoll II ausschliesslich auf zwischenstaatliche Kriege und liess die gesamte Bürgerkriegsproblematik aus. Ferner fanden die Personenminen als eigene Waffenkategorie, die sich von anderen Minen – insbesondere von Panzerminen – unterscheidet, keine Aufmerksamkeit. Dem Protokoll fehlten ferner Vorschriften zur Detektierbarkeit der Minen, was die Auffindbarkeit und Beseitigung von Plastikminen massiv erschwerte, sowie der umfassende Zwang zum obligatorischen Einbau von Selbstentschärfungsmechanismen, welche die Minen nach bestimmter Zeit unschädlich machen. Schliesslich kannte der Vertrag keine Überprüfungsvorschriften.

⁸ Bis 1996 unterzeichneten lediglich 65 Staaten, darunter die Schweiz. Vgl.: Cafilisch, Luzius. Ist ein Totalverbot von Personenminen in Sicht? In: NZZ, 21. August 1997.

⁹ Rickert, Paul. Ächtung von Personenminen. In: Schweizerische Zeitschrift für Militär- und Katastrophenmedizin, Nr. 4, 1997. S. 38.

Erst nach Ende des Kalten Krieges verschärfte der Bundesrat seine Haltung gegenüber der Personenminenproblematik schrittweise. 1990 entschied EMD-Vorsteher Villiger, die Spring- und Tretminenbestände der Schweizer Armee auszumustern und zu vernichten.¹⁰ Vier Jahre später beschloss der Bundesrat ein Liefermoratorium für Landminen an Staaten, die das Protokoll II aus dem Jahre 1981 nicht unterzeichnet hatten. Die Landesregierung wünschte, mit diesem Schritt das internationale Engagement der Schweiz zur verstärkten Kontrolle der Minenproblematik zu unterstreichen und ein nachahmenswertes Beispiel für andere Staaten zu statuieren.¹¹

Gleichzeitig mit diesen Schritten des Bundesrates begann sich eine internationale Bewegung zur Entschärfung der Minenproblematik zu mobilisieren, die schliesslich zum totalen Verbot von Personenminen führte. Im Mai 1994, zum selben Zeitpunkt, als der Bundesrat sein Exportmoratorium bekanntgab, fand in Genf ein Expertentreffen statt, das eine internationale Konferenz zur Verschärfung der Konvention über inhumane Waffen von 1980 vorbereitete. Diese Vorbereitung führte nicht nur zu einer einzigen, sondern zu einer Abfolge von drei internationalen Konferenzen, die im Zeitraum zwischen Herbst 1995 und Frühjahr 1996 stattfanden.¹²

2.2 Zunehmendes Engagement der Schweiz zur Neuaushandlung des Minenprotokolls

Die Verhandlungen, die in Wien im September 1995 und in Genf im Januar 1996 stattfanden, verliefen weitgehend erfolglos. Das Ziel der weitestgehenden Einschränkung des Einsatzes von Personenminen wurde nicht erreicht.¹³ Immerhin bedeutete die Tatsache, dass sich die etablierte Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament, CD) mit der Thematik zu befassen begann, eine

¹⁰ Rickert, Ächtung von Personenminen, S. 38.

¹¹ Pressemitteilung von EDA und EMD, 11. Mai 1994.

¹² Frankreich hatte den entscheidenden Anstoss gegeben, eine solche Überprüfungskonferenz einzuberufen. Im Oktober 1994 verpflichtete ferner die Generalversammlung der Uno die Weltorganisation, sich für ein umfassendes globales Verbot aller Antipersonenminen einzusetzen. Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 12.

¹³ Ziel der Konferenz in Wien war ein rechtlich bindendes Verbot aller Personenminen gewesen. Mehrere westliche Staaten waren aber nicht bereit, bedingungslos auf diejenigen Minen zu verzichten, die mit einem Selbsterstörungsmechanismus versehen waren. Auch die Genfer Verhandlungen scheiterten an Meinungsdivergenzen zur Frage, ob solche intelligenten Minen von einem Verbot ausgenommen werden sollten. Vor allem Pakistan, Indien und China widersetzten sich diesen Bemühungen. Indien, China und Russland wehrten sich hingegen auch gegen die Absicht westlicher Regierungen, Plastikminen in den Vertrag einzuschliessen. Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 12-13.

neue Gewichtung des Problems. Eine dritte Verhandlungsrunde in Genf im April 1996 brachte schliesslich eine gewisse Verschärfung des Protokolls II.

Die fruchtlosen und enttäuschenden Bemühungen des Winters 1995/96 veranlassten das IKRK, seinem humanitären Anliegen mit Nachdruck Geltung zu verschaffen. Eine gross angelegte IKRK-Studie, an der auch Militärs mitgearbeitet hatten, zweifelte den militärischen Nutzen von Personenminen ernsthaft an. Kriegsentscheidende Wirkungen schienen Minen nie gehabt zu haben. Der begrenzte militärische Nutzen legitimierte die Verwendung von Minen angesichts des, vor allem unter den Zivilbevölkerungen, verursachten Leids in keiner Weise.¹⁴

Das IKRK lancierte zudem auch eine internationale Medienkampagne ohne Vorbild zur Ächtung von Personenminen.¹⁵ Die Kampagne verlieh auch den Bemühungen weiterer nichtstaatlicher Organisationen (Non Governmental-Organizations, NGOs) Auftrieb, die seit Jahren dasselbe Anliegen vertraten. So war 1992 die International Campaign to Ban Landmines (ICBL) als Dachorganisation gegründet worden, um alle dem Personenminenverbot verpflichteten NGOs zu vereinen. Bis 1997 sollte die ICBL über tausend NGOs in über 50 Staaten umfassen. Die durch ICBL und IKRK weltweit wachsende Aufmerksamkeit entwickelte eine in der internationalen Politik bis anhin unbekannte Stosskraft und zwang schliesslich viele Regierungen an den Verhandlungstisch.¹⁶

Auch in der Schweiz machte sich eine grosse Zahl von Organisationen daran, ihre Regierung zum aktiven Engagement gegen Personenminen zu bewegen. Im September 1995, zum selben Zeitpunkt als in Wien die erste Waffenkonventions-Überprüfungskonferenz tagte, reichten in Bern rund 60 NGOs eine Petition mit weit über 140'000 Unterschriften zum totalen Personenminenverbot ein.¹⁷

¹⁴ ICRC. *Anti-personnel Landmines: Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of Anti-personnel Mines*. Genf 1996.

¹⁵ Das Anliegen eines totalen Verbotes von Personenminen wurde während den folgenden Jahren weltweit in TV- und Radiospots verbreitet. Globale Mediengrössen wie CNN, NBC, BBC, Time Magazine und Business Week trugen die Botschaft des IKRK gratis unter ihr Millionenpublikum.

¹⁶ Burkhalter, Holly. *Phantom Pain. Banning Landmines*. In: *World Policy Journal*, Summer 1997. S. 31. Interessant ist die Tatsache, dass die Mehrzahl der in der ICBL versammelten NGOs nicht traditionell der Abrüstung, sondern humanitären Anliegen verpflichtet waren. Wisotzki und Müller leiten dies aus der Tatsache ab, dass auch in den Konzepten der defensiven Verteidigung, die in Westeuropa in den siebziger und achtziger Jahren von Friedensforschern als Alternative zur Nato-Strategie entworfen worden waren, Landminen eine hervorragende Rolle spielten. Die Ächtung der Minen in Kreisen der Friedensbewegung, Friedensforschung und Abrüstungsgruppen sei demnach eher jüngerem Datums. Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 5. Die ICBL und deren Koordinatorin, Jody Williams gewannen 1997 zur Anerkennung ihrer Dienste den Friedensnobelpreis.

¹⁷ *Nouveau Quotidien*, 24. November 1995; *NZZ*, 25. November 1995.

Zu diesem Zeitpunkt vertrat die offizielle Schweiz allerdings noch einen wesentlich zurückhaltenderen Standpunkt. Hinter den Kulissen jedoch begannen sich die Meinungen zu ändern. Als nämlich bereits vor Konferenzbeginn in Wien klar wurde, dass für ein umfassendes Minenverbot im internationalen Rahmen der Konsens fehlen würde, versuchte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Haltung der Schweiz neu auf einen unilateralen Verzicht auf Personenminen zu verpflichten. Dies sollte der Verhandlungsposition der Schweiz in Wien mehr Gewicht und einen erweiterten Handlungsspielraum verschaffen. Die Initiative des EDA scheiterte jedoch am Widerstand des Militärdepartementes. EMD-Vorsteher Villiger stellte sich vor den Generalstab, der die Auffassung vertrat, die Schweizer Armee könne nicht auf Personenminen verzichten, dies würde die defensive Verteidigungskraft zu sehr schwächen.¹⁸ Folglich setzte sich die schweizerische Verhandlungsdelegation in Wien nicht für ein umfassendes Personenminenverbot ein, sondern nur für eine verschärfende Revision von Protokoll II der Konvention über inhumane Waffen.¹⁹

Im Verlauf der folgenden Monate änderte das EMD jedoch seine Meinung. Bereits im November 1995 traf das Militärdepartement die Entscheidung, auf Besitz und Einsatz von Personenminen zu verzichten.²⁰ Dieser Meinungswandel wurde offensichtlich durch verschiedene Überlegungen ausgelöst. Auf militärischer Ebene drang das Argument durch, eine moderne Streitkraft mit flexibler Einsatzdoktrin könne auf das defensive Mittel der Minen verzichten.²¹ Auf politischer Ebene gaben die ernüchternden Ergebnisse der Wiener Verhandlungen entscheidende Impulse, ebenso wie die Absicht, der humanitären Tradition der Schweiz Nachdruck zu verleihen.²² Schliesslich scheint auch eine Rolle gespielt zu haben, dass IKRK-Präsident Sommaruga beim neuen EMD-Vorsteher, Bundesrat Ogi, und bei Aussenminister Cotti in dieser Sache vorsprach.²³ Der Verzicht des

18 Tages-Anzeiger (TA), 25. November 1995. Die Zeitung berichtet weiter, der Generalstab habe über die militärischen Vorbehalte hinaus Bedenken geäussert, ein Nachgeben in diesem Bereich könnte weitere „Begehrlichkeiten“ zur Abrüstung hervorrufen. Wisotzki und Müller stellen fest, dass diese Meinungsunterschiede zwischen handlungsfreudigerem Aussen- und bewahrendem Verteidigungsministerium in einigen Ländern zu beobachten war. Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 12.

19 NZZ, 16. Januar 1996.

20 Pressemitteilung des EMD, 24. November 1995. Beispielsweise bedeutet dies, dass beim Einsatz von Horizontalminen auf Stolperdrähte verzichtet wird. Somit können Antipersonenminen nur noch durch aktive Fernbedienung ausgelöst werden, was den wahllosen Einsatz gegen Zivilisten oder Militärs ausschliesst. Rickert, Ächtung von Personenminen, S. 38.

21 NZZ, 25. November 1996.

22 NZZ, 16. Januar 1996.

23 TA, 25. November 1996.

EMD auf Antipersonenminen legte den Weg frei für das aussergewöhnlich starke und innovative Schweizer Engagement bei weiteren weltweiten Bemühungen für ein Personenminenverbot. Bereits an der Genfer Verhandlungsrunde vom Januar 1996 trat die Schweizer Delegation für ein umfassendes Verbot ein.

Energischeres Eintreten für ein solches Verbot drängte sich auf, nachdem die Verhandlungen der Conference on Disarmament im April und Mai 1996 nur wenig befriedigende Resultate gebracht hatten. Als Erfolg konnte gewertet werden, dass sich die Staatengemeinschaft überhaupt zu einer Verschärfung des Protokolls II der Konvention über inhumane Waffen von 1980 durchgerungen hatte. Die revidierte Fassung schrieb nun vor, dass sämtliche Minen gewisse Anteile Metall enthalten mussten, um sie mittels elektromagnetischer Geräte auffindbar zu machen. Ferner mussten alle manuell verlegten Minenfelder markiert sein und fernverlegte Minen sich nach einer bestimmten Zeit selber entschärfen oder zerstören.²⁴ Der Export von Minen ohne diese Merkmale wurde untersagt, ebenso die Weitergabe von Minen an Staaten, die das Protokoll nicht unterzeichnen. Schliesslich wurde neu auch die Problematik der innerstaatlichen Kriege und Konflikte angesprochen.²⁵

Dennoch wies die Revision gravierende Mängel auf. Die enorm lange Übergangsfrist von zehn Jahren bis zur uneingeschränkten Gültigkeit des Protokolls neutralisierte dessen Wirkung weitgehend. Ferner wurden Personenminen in einer Weise neu definiert, welche die Umgehung einzelner Vertragsbestimmungen ermöglichte. Das Fehlen sämtlicher Verifikationsmechanismen und schliesslich die enorme Komplexität der Vereinbarung untergruben deren Wirksamkeit zusätzlich.²⁶

²⁴ Fernverlegte Minen werden durch Artilleriegeschosse oder durch Abwurf aus Flugzeugen oder Helikoptern verstreut. Dadurch lassen sich in kürzester Zeit grossflächige Gebiete verminen. Dabei werden aber die genauen Lagen der Minenfelder nicht erfasst, was eine nachmalige Räumung äusserst stark erschwert.

²⁵ Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 13; NZZ, 21. August 1997.

²⁶ Auf die lange Übergangsfrist bis zur vollen Gültigkeit des Vertrages drängten vor allem China und Russland, die zu den grössten Minenproduzenten und -exporteuren gehören. Neu sollten Antipersonenminen nur als solche gelten, die „primär“ zum Einsatz gegen Personen gebaut wurden. Damit wurde ein Schlupfloch für die Verwendung von Panzer- und anderer Minen geschaffen, die beim Versuch, sie beiseite zu schaffen, durch eine Aufnahmesperre zur Explosion gebracht werden. Die Suche nach Schlupflöchern und das diplomatische „Herumbasteln an den Spielregeln“ gehört in internationalen Rüstungskontrollverhandlungen zur Tagesordnung. Viele Beobachter machten aber im Zusammenhang mit der Personenminenproblematik darauf aufmerksam, dass es sich hierbei um Waffensysteme handle, die täglich zur Anwendung gelangten und täglich Opfer forderten. Demnach habe die Suche nach „opting-out“-Möglichkeiten aus politischen, militärischen oder rein wirtschaftlichen Interessen zynische Züge. Carstairs, Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines, S. 107. Zu den Schwächen des revidierten Protokolls auch: Atwood, David C. Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines: Issues and Developments. Paper prepared for the Arms Control and Disarmament „Cluster“ as part of its Study on Contemporary Issues in Arms Control and Disarmament to be presented to the Zurich Security Forum, October 1998. S. 3-4.

2.3 Auf dem Weg zum umfassenden Verbot: schweizerische Initiativen als bedeutende Impulse für den Ottawa-Prozess

Das Abschlussdokument der Genfer Verhandlungen vom Mai 1996, an denen 57 Staaten teilgenommen hatten, rief weitherum Enttäuschung hervor. Dies nicht nur bei den zahlreichen NGOs, die an der Entwicklung regen Anteil nahmen, sondern auch bei vielen beteiligten Staaten selbst.²⁷

Noch während der Abschlussveranstaltung der Genfer Konferenz trat Kanadas Aussenminister Axworthy mit einer aufsehenerregenden Initiative an die Öffentlichkeit. Er lud alle gleichgesinnten Staaten, die mit den Ergebnissen der abgeschlossenen Verhandlungen nicht zufrieden waren und ein umfassendes Personenminenverbot wünschten, zu einer Konferenz nach Ottawa ein.²⁸ Fünfzig Staaten – darunter die Schweiz – folgten der Einladung Kanadas und reisten im Oktober 1996 nach Ottawa zum Auftakt einer ganzen Serie von Treffen. Unter dem Namen Ottawa-Prozess zusammengefasst, führten sie innerhalb nur eines Jahres zum gewünschten Vertrag. Nach Ottawa reisten auch die interessierten NGOs. Deren Vertreter verfolgten permanent die Verhandlungen, und NGOs organisierten parallel zu den offiziellen Gesprächen eigene Workshops und Seminare zum Thema Personenminen. Die Bedeutung, die den NGOs während dem gesamten Ottawa-Prozess zukam, war einmalig.

Eine Reihe von Staaten, die wichtige Minenproduzenten oder -exporteure sind, verweigerten ihre Teilnahme am Ottawa-Prozess, so unter anderem China, Russland, Indien und Pakistan. Andere Staaten wiederum, die ein totales Personenminenverbot grundsätzlich befürworteten und sich am Ottawa-Prozess beteiligten, meldeten während verschiedenen Folgetreffen ihre Bedenken zu Verfahrensfragen an. So schien es diesen Staaten nicht zwingend, neben der Conference on Disarmament, die sich ja bereits – wenn auch nur mässig erfolgreich – mit der Minenproblematik befasst hatte, einen parallelen Verhandlungsprozess zu führen. Für die Conference on Disarmament schien ferner zu sprechen, dass Problemfälle wie Russland und China nur in diesem Rahmen zu einer Unterschrift unter ein

²⁷ Uno-Generalsekretär Boutros-Ghali unternahm den höchst aussergewöhnlichen Schritt und erklärte in einer Adresse an die Konferenz in deutlicher Sprache wörtlich seine „tiefgehende Enttäuschung“ (deep disappointment) über die bescheidenen Resultate der Verhandlungen, die so weit hinter dem zurücklagen, was er sich erhofft hatte. Atwood, *Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines*, S. 4.

²⁸ Bereits während den Verhandlungen der CD im Januar 1996 hatten einige NGOs eine Gruppe von gleichgesinnten, ein umfassendes Minenverbot anstrebende Staaten versammelt und die Möglichkeiten einer solchen neuen Initiative geprüft. Als einzige Bedingung, um am Konferenztisch in Ottawa Platz nehmen zu dürfen, stellte Axworthy die Verpflichtung, sich für den raschest möglichen Abschluss eines international gültigen und rechtlich bindenden, umfassenden Personenminenverbots einzusetzen. Carstairs, *Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines*, S. 108.

weitergehendes Verbot gebracht werden konnten, weil hier bis zur Einstimmigkeit verhandelt wurde.²⁹

Die Staaten, die das geplante Vorgehen des Ottawa-Prozesses unterstützten, liessen sich durch diese Debatten jedoch nicht beirren. Aus ihrer Sicht führten die negativen Erfahrungen, welche die Personenminen-Verhandlungen in der CD bisher gebracht hatten, um zur Erkenntnis, dass nun andere Verhandlungsformen erforderlich waren, um weitere Verschleppungen der Gespräche und Verwässerungen der Verträge zu umgehen. Dazu war ein forsches Verhandlungstempo und das Zusammenhalten der Gleichgesinnten notwendig.

Die gleichgesinnten Staaten trafen sich im Februar 1997 in Wien zum ersten Ottawa-Folgetreffen. Hier legte Österreich bereits einen ersten Vertragsentwurf vor. Anlässlich dreier weiterer Treffen im Sommer und Herbst wurden die Details ausgearbeitet. Während all dieser Folgetreffen konnten Diskussionen um die bereits aufgeworfenen Verfahrensfragen nicht ausgeblendet werden. Noch in Oslo, während der letzten der vorbereitenden Konferenzen, brachten die Vertreter aus Washington mehrmals Kataloge von Vorbehalten vor.³⁰

Die zielorientierten Befürworter des Ottawa-Prozesses wollten aber alle diese Einschränkungen nicht akzeptieren. Die NGOs trugen das ihre dazu bei, den Druck der Öffentlichkeit genügend gross zu halten, um das Zerpflücken des Vertragstextes zu verhindern.³¹

²⁹ Diese Ansicht vertraten Staaten, die in der CD zur „westlichen Gruppe“ gehören, namentlich die USA, Frankreich, Grossbritannien und Australien. Unter der Führung Indiens verweigerten Vertreter der Blockfreien-Bewegung der CD die Aufnahme der Minenproblematik in die Genfer Konferenzagenda, so lange die Atomkräfte nicht willens waren, über den Abbau ihrer Nuklearpotentiale zu verhandeln. Da die Atomkräfte nicht daran dachten, auf diese Forderung einzugehen, wurde durch die politisch motivierte Verknüpfung zweier verschiedener Abrüstungsbereiche die CD in ihrer gesamten Arbeit für Monate gelähmt. Atwood, *Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines*, S. 4-6. Vgl.: Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 14-15.

³⁰ Russland beispielsweise zeigte sein Interesse, erst nach einer bestimmten Übergangsfrist dem umfassenden Verbot beizutreten, war aber nicht in der Lage, gewisse Vorbehalte gegenüber einem sofortigen Beitritt aufzugeben. Auch die USA erklärten, dass sie die Ottawa-Konvention noch nicht mittragen würden. Zu wichtig schien ihnen die Absicherung der innerkoreanischen Grenze mit Minen, als dass diese einem Vertragsbeitritt hätte geopfert werden können. Die USA wollten auch nicht auf intelligente Minen verzichten und betrachteten zudem die Abwesenheit wichtiger Minenproduzenten im Ottawa-Prozess als gravierenden Mangel. Ähnlich wie die USA wollten auch Israel und Syrien nicht auf Minen zur Grenzsicherung verzichten. Griechenland, die Türkei und Finnland lehnten die Ottawa-Konvention in ihrer strikten Form ab. Australien befürchtete durch den laufenden Prozess eine Abwertung der CD. Vgl.: Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 15-16.

³¹ Viele diplomatische Vertreter fühlten sich unwohl angesichts der unerwarteten Dynamik, die der Ottawa-Prozess entwickelte, inklusive der Tatsache, dass es die öffentliche Meinung und nicht die Staaten waren, die den Prozessverlauf so stark prägten. Carstairs, *Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines*, S. 109.

Während des gesamten Ottawa-Prozesses nahm die schweizerische Verhandlungsdelegation eine bemerkenswert progressive und innovative Rolle ein. Die Initiative Kanadas, ausserhalb aller etablierten Foren der Rüstungskontrolldiplomatie ein Abkommen zu erreichen, wurde von der Schweiz von Beginn an mitgetragen.

Nachdem nicht nur in der bereits blockierten CD sondern auch im Ottawa-Prozess unter den Konferenzteilnehmern Meinungsunterschiede über Verfahrensfragen und Vertragsinhalte aufgekommen waren, lancierte die schweizerische Delegation im Januar 1997 die Idee einer Kerngruppe. Diese sollte die Ottawa-Verhandlungen in Pilotfunktion unterstützen. In diese Gruppe sollten nur Staaten aufgenommen werden, die das ehrgeizige Ziel des raschen und umfassenden Verbotes vorbehaltlos unterstützen konnten. Ihr gehörten zunächst Belgien, Deutschland, Kanada, Österreich, Mexiko, Norwegen, die Philippinen und Südafrika an. Die Kerngruppe lieferte dem Ottawa-Prozess diskret nachhaltige Impulse. Sie war es auch, die unter Österreichs Leitung die Vertragsentwürfe ausarbeitete.³² Die Kerngruppe hielt zäh an ihrem Ziel fest, den Verhandlungsprozess nicht versanden, die Vertragsentwürfe nicht verwässern zu lassen und noch vor Ende 1997 den fertig ausgehandelten Vertrag zur Unterschrift aufzulegen.

Dass diesem Ziel die Idee geopfert werden musste, von Beginn an eine möglichst grosse Zahl von Staaten am Verhandlungstisch zu haben, wurde im Verlauf des Ottawaprozesses rasch klar. Dennoch wurden die gesetzten Ziele nicht aufgegeben. Der Vertrag sollte rasch in Form eines totalen Personenminenverbots abgeschlossen werden, dann würde der Druck der öffentlichen Meinung einige Staaten auch im Nachhinein noch zur Unterschrift bewegen, was wiederum andere Staaten veranlassen würde, nachzuziehen.

Diese Rechnung schien auch aufzugehen. Reisten im Herbst 1996 – die Beobachter mitgezählt – erst siebenzig Delegationen nach Ottawa, so trafen sich im April 1997 in Bonn bereits 120. In Brüssel erklärten 97 Regierungen ihre Bereitschaft, die Konvention unterschreiben zu wollen und im Dezember 1997, als in Ottawa die fertig ausgehandelte Konvention zur Unterschrift aufgelegt wurde, umfasste die Liste der Erstunterzeichner 122 Staaten. Die Schweizer Delegation gehörte dazu.³³

³² Zur Schaffung der Kerngruppe, vgl.: Dahinden, Erwin. Globales Personenminenverbot als humanitäres Anliegen. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 3, 1998. S. 21. Zur Zusammensetzung und zum Wirken der Gruppe, vgl.: NZZ, 21. August 1997 und 5. Dezember 1997; sowie: Burkhalter, Phantom Pain, S. 31.

³³ In Altdorf hatten EMD-Vertreter am Tag vor der Eröffnung der Ottawa-Schlusskonferenz medienwirksam symbolisch die letzte Antipersonenmine der Schweizer Armeebestände liquidiert. NZZ, 3. Dezember 1997.

Die Ottawa-Konvention stellte eine markante Weiterentwicklung des Protokolls II der Konvention über inhumane Waffen dar. Die Waffenkonvention sollte nicht ersetzt, sondern erweitert werden. Den grössten Fortschritt stellte die umfassende Gültigkeit dieser Konvention dar. Sie verbot nicht nur die Anwendung, sondern auch die Entwicklung, Produktion, Lagerung und Weitergabe von Personenminen.³⁴ Stärken des Vertrages waren ferner eine besonders restriktiv ausgelegte Kündigungsklausel und die innovative Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, bei der weltweiten Minenräumung und der Rehabilitation von Minenopfern Hilfe zu leisten. Die Verifikationsmassnahmen wurden moderat pragmatisch formuliert. Der Vertrag stellte dabei eher auf kooperative Transparenz und auf Vertrauensbildende Massnahmen ab als auf intrusive Überwachungs- und Inspektionsrechte.³⁵

In Zukunft könnte sich der moderate Charakter der Verifikationsmittel jedoch auch als Nachteil erweisen. Ob die Staaten bei Verdacht auf Vertragsverletzung wirklich ein Begehren zur Klärung solcher Verdachtsmomente einreichen werden, muss sich erst in der Praxis erweisen. Ein weiterer Schwachpunkt des Vertrages bildet die nach wie vor eher weit gefasste Definition von Minen, die noch verwendet werden dürfen.³⁶ Trotz der erfreulichen Tatsache, dass zu den Unterzeichnern die Mehrheit der Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Europas sowie zahlreiche Staaten Asiens – darunter gerade von Personenminenplagen am ärgsten betroffene Nationen – gehören, blieb der Erfolg geschmälert durch das zur Zeit noch andauernde Abseitsstehen wichtiger Staaten wie der USA, Russlands, Indiens, der beiden Korea und der Volksrepublik China.³⁷

Stärken und Schwächen sowie Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Vertrages werden an dieser Stelle nicht weiter untersucht. Die Aufmerksamkeit der folgenden Abschnitte richtet sich auf die Frage, welche Bedeutung der unkonventionelle Entstehungsprozess der Ottawa-Konvention für die internationale Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik haben könnte. Daraus wiederum wird schliesslich abgeleitet, mit welchen Auswirkungen auf die rüstungskontrollpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Schweiz zu rechnen ist.

34 Das IKRK stellte zufrieden fest, dass die Staaten mit der Ratifikation der Konvention vorbehaltlos akzeptierten, dass Personenminen nicht mehr länger als legitime Waffe gelten, weder im Frieden noch im Krieg. Vgl.: ICRC. Banning Anti-Personnel Mines: The Ottawa Treaty explained. Genf 1997. Das Papier liefert detaillierte Erklärungen zur Ottawa-Konvention. Eine kommentierte Version des Vertragstextes findet sich auch in: Arms Control Today. The Ottawa Landmine Treaty. Analysis and Text. Arms Control Today, September 1997. S. 11-18.

35 So wurden Regeln ausgehandelt, die erlauben, bei Verdacht auf Verstoß gegen Vertragsklauseln Inspektionen vor Ort zu fordern. Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 17.

36 So bleibt der Einsatz von Panzerminen mit Wegnahmesperren erlaubt. Kritische Stimmen äusserten die Befürchtung, dass dadurch nach wie vor auch Zivilpersonen gefährdet würden. Atwood, Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines, S. 10-11.

37 Arms Control Today, The Ottawa Landmine Treaty, S. 11.

3. Der Vertrag zum Verbot von Personenminen als Beispiel neuer Dimensionen der internationalen Rüstungskontrolle

Das Ende des Ost-West-Gegensatzes brachte der internationalen Rüstungskontrolle zunächst eine gewisse Deblockierung. Eine Reihe während Jahren festgefahrener Verhandlungen konnte zum Abschluss geführt werden.³⁸ Nach einer bewegten ersten Hälfte der neunziger Jahre ist jedoch in den klassischen Bereichen der Rüstungskontrolle, den Verhandlungen über Massenvernichtungswaffen und Konventionelle Streitkräfte, wieder Ruhe eingeleitet.³⁹

Hingegen entwickelten die weltweiten Rüstungskontrollbemühungen in anderen Bereichen eine ungeahnte Dynamik. Die Rüstungskontrolle erfasste neue Kategorien von Waffen, erhielt eine verstärkte humanitäre Komponente, liess neue Verhandlungspartner treibende Kräfte entwickeln und eröffnete neue Foren für Verhandlungen mit neuen Spielregeln. Auf diese Weise konnten Vereinbarungen in Rüstungsbereichen erzielt werden, die bis vor kurzem als unantastbar galten.

Als neue Kategorie von Waffen rückten kleine und leichte konventionelle Waffen – zu denen auch Personenminen gehören – in das Blickfeld der internationalen Rüstungskontrolle (small arms control).⁴⁰ 1996 setzte die Uno eine Expertengruppe für die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Kontrolle des Handels mit kleinen und leichten Waffen ein, die schon im selben Jahr ihren ersten Massnahmenkatalog vorlegte. Neben der Uno begannen sich in verschiedenen Kontinenten zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Gremien mit derselben Problematik auseinanderzusetzen.⁴¹ Mit den Initiativen für Personenminen und Kleinwaffen stiess die internationale Rüstungskontrolle in eine neue Dimension vor. Während bisherige Verträge in erster Linie Massenvernichtungswaffen kontrolliert oder verboten hatten, erfassen die Abkommen der neuen Dimension kleine

38 Innerhalb von nur drei Jahren wurden das amerikanisch-sowjetische C-Waffen-Übereinkommen (1990), der Vertrag über die Begrenzung der Konventionellen Waffen in Europa/KSE (1990), der Vertrag über die Reduzierung strategischer Atomwaffen/Start I (1991), das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (1992), der Vertrag über den Offenen Himmel (1992), Richtlinien über die Nichtverbreitung von Raketentechnologie (1992), die Übereinkunft über die Begrenzung der Streitkräfte-Personalstärken in Europa (1992), Start II (1993), die Chemiewaffenkonvention (1993), der Umfassende Atomwaffen-Teststoppvertrag (1996) und die Verlängerung der Gültigkeit des Nonproliferationsvertrages (1995) verabschiedet.

39 The International Institute for Strategic Studies (IISS). Quiet reigns over the Arms Control Agenda. In: Strategic Survey 1997/1998, S. 66. Das United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) befasste sich Ende 1998 eingehend mit der Frage nach den Gründen dieses erneuten Stillstandes. Vgl. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). Disarmament and Security: The Past Decade. UNIDIR Newsletter nr. 39 1998.

40 Als klein und leicht gelten gemäss einer weitgehend akzeptierten Definition „Waffensysteme, die von zwei Personen getragen werden müssen, also neben Gewehren und Pistolen beispielsweise auch Maschinen-gewehre und Minenwerfer“. Vgl.: Gasteiger, Curt. Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung leichter Waffen. Ein mögliches Feld für schweizerische Aktivitäten. In: NZZ, 23. Juli 1998.

und unspektakuläre Waffen, die weitgehend unkontrolliert geblieben sind und täglich global zum Einsatz kommen. Im Gegensatz zu den Massenvernichtungswaffen, die nie umfassend eingesetzt wurden, haben diese kleinen Waffen Millionen von Menschen getötet.

Mit dem Bedeutungsgewinn der Kategorie der kleinen und leichten Waffen auf der Agenda der internationalen Rüstungskontrollbemühungen stieg auch die Bedeutung der humanitären Dimension. Am Beispiel des Antipersonenminen-Vertrages lässt sich modellhaft zeigen, wie im Bereich der Small Arms Control nicht mehr in erster Linie militärische Überlegungen und Argumente entscheidenden Einfluss hatten, sondern humanitäre Anliegen. Dies entsprach nicht der klassischen Rüstungskontrolle. Hier sass nicht mehr ausschliesslich staatliche Vertreter am Konferenztisch und wogen militärisch-politische Vor- und Nachteile gegeneinander ab. Hier drängte eine humanitär argumentierende, international organisierte Bewegung mit ihrem Anliegen von unten (dem täglich durch Minen verursachten menschlichen Leid) nach oben (in die Sphäre der „hohen Politik“). Wegen dieser humanitären Zielsetzung gelten sowohl die Konvention über inhumane Waffen als auch der Vertrag von Ottawa eher als humanitäre Konventionen denn als typische Rüstungskontrollverträge.⁴² Neu war jedoch das Phänomen, dass sich mit der Conference on Disarmament das etablierte Verhandlungsforum der klassischen Rüstungskontrolle mit dem Thema Minen zu befassen begann. Diese Entwicklung führte auch zu einer teilweisen Verschmelzung der zwei bisher voneinander getrennten Bereiche des Völkerrechts, des humanitären Völkerrechts (Kriegsvölkerrechts) und des Abrüstungsrechts.⁴³

Die neue Bedeutung der humanitären Dimension bringt auch anderen als den klassischen Akteuren der Rüstungskontrolle neues Gewicht. In keinem anderen Fall der Entstehung eines Rüstungskontrollvertrages hatten beispielsweise NGOs einen vergleichbaren Einfluss auf Inhalt, Verlauf und Geschwindigkeit der Verhandlungen. Die Rolle der NGOs war ohne Beispiel, nicht nur als es darum ging, das Anliegen des Personenminenverbotes zum Gegenstand internationaler Ver-

⁴¹ So unter anderem die G7, die Europäische Union und Organisationen in Nord- und Südamerika und Afrika. Vgl.: Gasteyger, Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung leichter Waffen, in: NZZ, 23. Juli 1998. Mit den verschiedenen Dimensionen der Kontrolle kleiner und leichter Waffen befasst sich das Papier von: Krause, Keith. The Challenge of Small Arms and Light Weapons. Das Papier wurde präsentiert im Rahmen des 3rd International Security Forum in Zürich, Oktober 1998.

⁴² Typisch für humanitäre Konventionen ist denn auch die Tatsache, dass beiden Übereinkommen Verifikationsmechanismen weitgehend fehlen. Thakur, The Problem of Landmines, S. 67.

⁴³ Bemüht sich ersteres darum, den Einsatz von Kriegswaffen in Konflikten derart zu begrenzen, dass unnötiges Leiden verhindert und vor allem die Zivilbevölkerung weitestgehend verschont wird, befasst sich letzteres mit der Begrenzung der Streitkräfte und ihrer Bewaffnung bereits in Friedenszeiten. Strebt das humanitäre Völkerrecht nach einer Einschränkung oder dem Einsatzverbot bestimmter Waffenarten, trachtet die Abrüstung nach quantitativer und qualitativer Beschränkung von Waffen. Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 1.

handlungen zu machen, sondern vor allem auch während des Verhandlungsprozesses selbst. Ihre Durchsetzungskraft schöpften die NGOs aus dem gezielten Einsatz der Massenmedien. Dabei wurden auch konsequent die spezifischen Qualitäten des neuen Mediums Internet ausgenutzt. Durch Versandkampagnen von elektronischen Journalen und Newsletters und des Unterhalts zahlloser Homepages auf dem World Wide Web wurden in billiger und effizienter Weise Millionen von Interessenten erreicht. Hier tritt die neu gewonnene Bedeutung dieser neuen Medien für die Gestaltung internationaler Politik deutlich in Erscheinung.⁴⁴ Dass ihr Einfluss jedoch nicht unbegrenzt war, zeigt das Beispiel der USA, wo sich auch die gebündelte Kraft bedeutender NGOs nicht gegen die Widerstände der Militärs durchsetzen konnte und die Administration Clinton schliesslich auf eine Unterzeichnung der Ottawa-Konvention verzichtete.⁴⁵

Neben den NGOs erhielten im Ottawa-Prozess auch staatliche Akteure neues Gewicht. In diesem Falle spielten in der Kerngruppe auch kleinere Staaten eine wichtige Rolle, die in den klassischen Rüstungskontrollverhandlungen um Massenvernichtungswaffen und schwere Waffensysteme nur wenig Einfluss haben. Auch wurde den Nuklear- und Grossmächten die Veränderung des Ottawa-Vertragstextes zu ihren Gunsten verweigert. Für die Staaten, die bisher als kleine oder mittlere Mächte eher zu den Mitvollziehern gehörten, bedeutete dieser neue Handlungsspielraum in globalen Sicherheitsfragen ein stärkeres Mitgestaltungsrecht, aber auch die Übernahme grösserer Verantwortung als bisher.⁴⁶

Wo liegen die Risiken und Chancen in diesen neuen Wesenszügen der internationalen Rüstungskontrolle? Als negativer Faktor kann angeführt werden, dass mit der gesteigerten Anzahl und Bedeutung der am Verhandlungsprozess beteiligten nichtstaatlichen Organisationen das Teilnehmerfeld und der Verhandlungsprozess unüberblickbarer und unkontrollierbarer wird. Bisher wurde aus der Tatsache, dass nach Vertragsabschluss nicht die NGOs, sondern die Staaten für die Umsetzung und Vertragseinhaltung verantwortlich sind, abgeleitet, dass den NGOs demnach auch keine Rolle bei der Aushandlung zustehe. Dem kann entgegengehalten werden, dass die NGOs, in gleicher Weise wie andere politische Organisationen und Medien offener Gesellschaften auch eine Öffentlichkeit und deren Interessen vertreten. Gerade durch die bedeutende Rolle der humanitär argumentierenden Organisationen konnte dem humanitären Völkerrecht Nachdruck verschafft werden.

44 Vgl. den Beitrag von Andreas Wenger, Stephan Libiszewski und Patrik Schedler in diesem Bulletin.

45 Wisotzki, Müller, Geissel der Zivilgesellschaft, S. 21.

46 Vgl.: Hamberger, Hans. Von nuklearer Rüstungskontrolle zum Verbot von „Klein-Waffen“. In: Österreichische Militärische Zeitschrift, Nr. 6 1997. S. 630.

Als zweiter Kritikpunkt kann vorgebracht werden, dass durch Umgehung etablierter Foren der Rüstungskontrolle (wie der Conference on Disarmament) deren Wirksamkeit neutralisiert wird. Dieser Befürchtung wird entgegengehalten, dass nicht die Form der Verhandlung, sondern der Inhalt des Vertrages wichtig sei. Ferner würde es gerade der CD nicht schaden, durch die Perspektive auf Bedeutungsverlust aufgeschreckt zu werden. Dies könnte die Konferenz anspornen, ihre internen Querelen und Blockademanöver zu überwinden und die anstehenden Probleme wieder speditiver zu lösen.⁴⁷ Nichts schliesst ein paralleles Funktionieren von Verhandlungsforen und -prozessen wie demjenigen von Ottawa und der CD aus. Sie können sich gegenseitig ergänzen und befruchten. Beispielsweise könnte sich die CD nun darum bemühen, durch Weiterentwicklung der Konvention über inhumane Waffen ein zum Ottawa-Vertrag komplementäres, Abkommen auszuhandeln, dem auch China und andere Problemstaaten zustimmen könnten.

Schliesslich bleibt, drittens, der Kritikpunkt, zum drängenden und keine Widersprüche duldenden Vorgehen der Kerngruppe im Ottawa-Prozess. Dadurch könnten Problemstaaten eher ausgegrenzt als integriert werden. Staaten mit Vorbehalten sollten durch Anhörung und Diskussion in den Verhandlungsprozess eingebunden werden. Die Volksrepublik China beispielsweise würde keinem Vertrag beitreten, den sie nicht ausgehandelt hätte. So könnte durchaus die Gefahr drohen, dass Dokumente wie die Ottawa-Konvention permanente Partiallösungen bleiben. In der Tat könnte diese Gefahr bestehen bleiben. Im Falle des Personenminen-Verbotes spricht aber einiges dafür, dass auch Staaten, die bisher noch nicht unterzeichnen wollten, sich später zu diesem Schritt entschliessen könnten. Die USA und Russland haben jedenfalls solche Absichten geäussert. Das Abseitsstehen Chinas oder Indiens hat wohl nicht in erster Linie mit der Minenproblematik, sondern mit anderen politisch gelagerten Problemen zu tun. Andere Rüstungskontrollverträge – beispielsweise der Nonproliferationsvertrag – haben ebenso erst im Laufe der Zeit eine wachsende Zahl von Signatarstaaten gefunden. Auch die Entscheidungen gewisser Regierungen, dem NPT beizutreten oder Nuklearwaffen zu entwickeln, wurden von anderen Faktoren als dem unmittelbaren Vertragsinhalt beeinflusst.

Befürworter der hohen Kadenz von Verhandlungen während des Ottawa-Prozesses argumentierten mit dem Zeit- und Handlungsdruck, der dadurch entstehe, dass Minen täglich ihre Opfer forderten. Die Medienkampagne der NGOs mit den Bildern verstümmelter Zivilisten jeden Alters hielt diesen Druck aufrecht, um einen raschen Vertragsabschluss zu erreichen.

⁴⁷ Thakur, *The Problem of Landmines*, S. 65.

Stellt der Ottawa-Prozess angesichts seines Erfolges nun ein Modell für zukünftige Rüstungskontrollpolitik dar oder bleibt er nur Einzelfall? Zur Beurteilung dieser Frage muss der besondere Charakter der Minenproblematik etwas ausgeleuchtet werden.⁴⁸ Der Ottawa-Prozess wurde wesentlich erleichtert durch die Tatsache, dass diejenigen Staaten, die ihre Minen aufgaben, nun nicht bedroht werden durch die Minenbestände derjenigen Staaten, die sie behalten. In der klassischen Rüstungskontrolle liegt dieser Sachverhalt selten vor. Auch für die Regierungen, die den Vertrag ablehnten und ihre Minen weiterhin verwenden, stellen diese keine zentralen Pfeiler ihrer Militärpotentiale dar. Gegenüber diesem eher bescheidenen militärischen Gewicht der Minen wogen humanitäre Argumente schwerer. Gegenüber ABC-Waffen zum Beispiel, die Objekte der klassischen Rüstungskontrolle sind und die für einige Staaten existentielle Bedeutung haben, wird das humanitäre Argument weniger akzeptiert. Deshalb könnte dieses Verhandlungsmodell nicht so leicht in andere Bereiche der Rüstungskontrolle transferiert werden.

Das relative militärische Leichtgewicht der Personenminen erlaubte es auch, der Ottawa-Konvention nur einfache Verifikationsinstrumente beizufügen und dennoch wenig Widersprüche zu provozieren. Gerade der Problembereich der Verifikation hat in der Vergangenheit diverse Rüstungskontrollabkommen verhindert, inhaltlich ausgehöhlt oder neue Meinungsverschiedenheiten provoziert. In vielen vitalen Rüstungskontrollbereichen sind die Staaten nicht willens, die Einhaltungsgarantien aus der Hand zu geben. Die geringe militärische Bedeutung der Personenminen hingegen liess es zu, dass innerhalb der Nato verschiedene Staaten verschiedene Meinungen vertreten konnten, ohne durch diese Differenzen den Konsens innerhalb der Allianz zu gefährden.

Die skizzierten Einschränkungen werden deshalb verhindern, dass der Ottawa-Prozess zum erfolgversprechendsten Verhandlungsmodell der internationalen Rüstungskontrolle mutieren wird. Dennoch deutet einiges darauf hin, dass auch in Zukunft mit vergleichbaren Modellen Erfolge erzielt werden können. Gerade im weiter gefassten und noch wenig bearbeiteten Feld der Kontrolle kleiner und leichter Waffen beginnen sich Arbeitsweisen zu entwickeln, die dem Ottawa-Prozess ähnlich sind. Auch hier spielen gleichgesinnte Staaten und eine Reihe von nichtstaatlichen Organisationen bereits eine wesentliche Rolle.⁴⁹

Nach den vielen Erfolgen und Teilerfolgen, welche die klassische Rüstungskontrolle während der ersten Hälfte des Jahrzehnts erzielte, befindet sie sich nun

⁴⁸ Der folgende Absatz stützt sich wesentlich auf: Atwood, *Tackling the Problem of Anti-Personnel Landmines*, S. 8.

in einer Konsolidierungsphase. Meinungsunterschiede zwischen den Blockfreien und den Nuklearmächten blockierten während den letzten Jahren die Conference on Disarmament. Die etablierten Strukturen der CD und die UN-Rüstungskontrollagenda stammen aus dem Kalten Krieg. Folglich stellt sich die Frage, ob diese Strukturen den heutigen Erfordernissen noch genügen oder ob sie nicht überarbeitet werden müssen.⁵⁰ Eine aus dem Ottawa-Prozess abzuleitende Erkenntnis könnte durchaus lauten, dass in bestimmten Fällen Gruppen gleichgesinnter Staaten aus den etablierten Strukturen multilateraler Rüstungskontrolle ausbrechen müssen, damit überhaupt innerhalb nützlicher Frist Resultate erzielt werden können. Solange die bestehenden Strukturen nicht wieder an Dynamik und Wirksamkeit gewinnen, könnte die Erfahrung des Ottawa-Prozesses tatsächlich zu einer wichtigen Handlungsleitlinie der Zukunft werden.⁵¹

4. Das Engagement der Schweiz im Ottawa-Prozess als Beispiel neuer Qualitäten schweizerischer Rüstungskontrollpolitik

Im Laufe dieses Jahrzehntes hat die Schweiz ihr internationales rüstungskontrollpolitisches Engagement quantitativ und qualitativ markant ausgebaut. Beschränkte sich das Engagement der Schweiz während des Kalten Krieges auf distanziertes Beobachten und nachvollziehendes Unterzeichnen von Verträgen, die in der Regel ohne die Schweiz ausgehandelt worden waren, so beginnen nun schweizerische Delegierte, aktiver zu den Entstehungsprozessen internationaler Abkommen beizutragen. Damit wurde der qualitative Schritt vollzogen, auch im multilateralen Rahmen der Rüstungskontrolle politische Verantwortung zu übernehmen.

Als illustratives Beispiel dieses qualitativ neuen Engagements dient die aktive Beteiligung der Schweiz am Ottawa-Prozess. Bemerkenswert scheint weniger der konkret gelieferte Beitrag selbst, als die Tatsache, dass sich die Schweiz überhaupt so früh und entschieden für dessen Gelingen eingesetzt und sich dazu international exponiert hat. Dies ist um so auffälliger, als der Erfolg dieses so spontan begonnenen und ausserhalb jeglicher etablierten Strukturen der Rüstungskontrolle ablaufenden Prozesses lange nicht gesichert schien.

⁴⁹ Vgl.: Gasteyer, Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung leichter Waffen, in: NZZ, 23. Juli 1998. In diesem Zusammenhang sollten jedoch keine Illusionen darüber entstehen, dass im Vergleich zur Personenminenfrage die Kontrolle von Handfeuerwaffen ein wesentlich komplexeres Unterfangen darstellen wird, weil die Netzwerke von Interessen, die hier aufeinander abgestimmt werden müssen, wesentlich umfassender und diffuser sind.

⁵⁰ Lewis, Patricia. Today's Disarmament Landscape. In: Hiroshima Research News, vol. 1, nr. 1, 1998. o.S.

⁵¹ IISS, Quiet reigns over the Arms Control Agenda, S. 70-71.

Die Beteiligung am Ottawa-Prozess ist nicht das einzige rüstungskontrollpolitische Engagement der Schweiz. Seit 1990 engagierte sie sich im Rahmen internationaler Anstrengungen für Exportkontrollmassnahmen von Dual-use-Gütern und für die Chemiewaffenkonvention, die Kontrolle kleiner und leichter Waffen, das Zustandekommen des Kontrollregimes zur Konvention über das Verbot biologischer und toxischer Waffen von 1972 sowie für die Einführung eines Abkommens zum Verbot der Herstellung von spaltbarem Material. Seit 1996 ist die Schweiz auch Vollmitglied der Conference on Disarmament in Genf. Die multilaterale Rüstungskontrolldiplomatie im allgemeinen und die CD in Genf im besonderen haben im Laufe der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz in diesem Gremium Einsitz hat. Einen bescheidenen, aber wertvollen Beitrag leistete die Schweiz in diesem Rahmen im Frühjahr 1998 als Trägerin der Präsidentschaft der CD, als Botschafter Hofer als Delegationsleiter ein Arbeitsprogramm ausarbeitete, das eine langwierige Phase der Blockierung der CD beendete und die Wiederaufnahme der eigentlichen Verhandlungen erlaubte.⁵² Gebündelt erscheinen diese Aktivitäten als markanter Fortschritt im Vergleich zur der Position, welche die Schweiz gegenüber der internationalen Rüstungskontrolle noch während den achtziger Jahren einnahm.⁵³

Die entsprechenden Stellen der Bundesverwaltung haben erkannt, dass das Ende des Ost-West-Gegensatzes der internationalen Rüstungskontrolle neuen Handlungsspielraum eröffnet und den Staaten, die in den bisherigen Foren der Rüstungskontrolle nur kleines oder mittleres Gewicht besaßen, neue Mitwirkungsmöglichkeiten und Verantwortung gebracht hat. Es stellt sich nun die Frage, in welchen weiteren Bereichen der internationalen Rüstungskontrolle die Schweiz künftig vermehrt aktiv werden könnte.

Einen interessanten Anhaltspunkt zu dieser Frage lieferte 1995 die Wiener Konferenz zur Überprüfung der Konvention über inhumane Waffen. An dieser Konferenz gelang es den Staaten, ein Verbot von Laserwaffen, die eine dauernde

52 NZZ, 27. März 1998. Bereits 1991 hatte die Schweiz die Vollmitgliedschaft in der Conference on Disarmament beantragt, wurde aber aus Gründen, die nichts mit der eigentlichen Kandidatur zu tun hatten, erst 1996 als Vollmitglied aufgenommen.

53 So skizziert beispielsweise Fred Tanner die defensive Einstellung der Schweizer Delegation an der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen sowie Abrüstung (KVAE) Mitte der achtziger Jahre. Die massgebliche Verhaltensinstruktion des Bundesrates verlangte, dass Einbrüche in die sicherheitspolitische Gesamtkonzeption, in das Wehrsystem, in die Gesamtverteidigung und das Prinzip der [...] Neutralität verhindert werden mussten. Tanner, Fred. Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 14, Zürich 1990. S. 5.

Erblindung herbeiführen, durchzusetzen.⁵⁴ Interessant war in erster Linie der Umstand, dass solche Laserwaffen zum Zeitpunkt ihres Verbots noch gar nicht einsatzfähig waren, sondern erst im Entwicklungsstadium steckten. Dieses Verbot einer ganzen Kategorie noch nicht existierender Waffensysteme könnte auf eine innovative Form der Rüstungskontrolle hindeuten: die präventive Rüstungskontrolle. Wegleitend dabei ist der Gedanke, problematische Waffenentwicklungen, die aus rüstungstechnologischen Innovationen resultieren, frühzeitig zu verhindern oder zu begrenzen.⁵⁵

Ganz neu ist dieser Ansatz nicht. Klassische Rüstungskontrollabkommen, auch solche des Kalten Krieges, enthielten bereits Ansätze zu präventiver Rüstungskontrolle. Die Ottawa-Konvention, die weitere Entwicklung und Anwendung von Personenminen explizit verbietet, geht in dieser Richtung einen Schritt weiter. Der Schweiz als Entwicklungs- und Exportland von Hochtechnologie mit verstärktem Sensorium für Technologiefolgen-Abschätzung und Dual-use-Güterproblematik eröffnet sich hier ein Aktionsfeld für vermehrte eigene Forschungsanstrengungen und diplomatische Initiativen.⁵⁶ Bemühungen zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung durch Schaffung von Transparenz spielen auch in der präventiven Rüstungskontrolle eine zentrale Rolle. Ohne diese Massnahmen bleibt sie mit ihrem technologischen Ansatz ohne Bezug zur effektiven Rüstungskontrolle. Die Schweiz schenkt dem Bereich der Vertrauensbildung in ihren Rüstungskontrollbemühungen traditionell viel Aufmerksamkeit und kann hier einige Erfahrung vorweisen. Folglich bietet sich präventive Rüstungskontrolle für ein künftiges schweizerisches Engagement an.

Die Staatenwelt beginnt sich auch über weitere neue Felder der Rüstungskontrolle Gedanken zu machen, so zum Beispiel zu Fragen der effektiven Umsetzung der Verträge nach ihrer Ratifikation. Hier müssen Lösungen gefunden werden zu Problemen der Demontage, Lagerung und Zerstörung ganzer Waffenarsenale, der unkontrollierten Weitergabe und Weiterverwendung ausgebaute Systemkomponenten und dem Abwandern hochspezialisierter Wissenschaftler, die ihr waffentechnisches Wissen in den Vertragsstaaten nicht mehr anwenden können.⁵⁷

⁵⁴ Vgl.: Hamberger, Von nuklearer Rüstungskontrolle zum Verbot von „Klein-Waffen“, S. 628; sowie: Carstairs, *Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines*, S. 106.

⁵⁵ Eine umfassende Studie zu diesem Thema liefern: Petermann, Thomas, Martin Socher, Christine Wennrich. *Präventive Rüstungskontrolle bei neuen Technologien. Utopie oder Notwendigkeit?* Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag 3, Berlin 1997.

⁵⁶ Zur Steigerung des Bewusstseins um die möglichen Risiken von technologischen Entwicklungen unterhält der Schweizerische Wissenschaftsrat ein eigenes Technologiefolgen-Abschätzungs-Programm.

⁵⁷ Petrovsky, Wladimir. *Disarmament and Security: the Past Decade and Prospects for the Future*. In: *Disarmament and Security: The Past Decade*. UNIDIR Newsletter nr. 39, S. 6-7.

Neben der Verstärkung bisheriger Leistungen und vor der Aufnahme neuer Initiativen muss sich die Schweiz allerdings über ihre rüstungskontrollpolitische Strategie neue Klarheit verschaffen. Das Erscheinen des Berichtes des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz liegt nur drei Jahre zurück, doch hat sich in dieser Zeit das internationale Umfeld – wie aufgezeigt – teilweise deutlich gewandelt.⁵⁸ Der Bericht skizzierte – in der offiziell publizierten, überraschend kurzen Form – in recht oberflächlicher Art die Veränderungen des internationalen politischen Systems und die daraus folgenden Konsequenzen für die internationale Rüstungskontrollpolitik. Die sich für die Schweiz ergebenden Folgerungen wurden kaum beleuchtet. Eine ausformulierte Strategie fehlte weitgehend, aus der hervorgegangen wäre, welche internationalen Bemühungen die Schweiz schwergewichtig unterstützt, welchen Foren sie den Vorzug gibt oder welche Bereiche und Verhandlungen aus schweizerischer Perspektive weniger gewichtig scheinen. Schliesslich fehlten Analysen der möglichen Weiterentwicklungstendenzen der internationalen Rüstungskontrolle und der entsprechenden schweizerischen Politik fast vollständig. Statt dessen folgte eine recht eindimensionale Auflistung der verschiedenen Aktivitäten der Schweiz in allen möglichen Bereichen und Foren der internationalen Rüstungskontrolle.

Seit 1996 haben sich sowohl die internationalen Bemühungen um die Rüstungskontrolle als auch die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik dynamisch weiterentwickelt. Diesem konstanten Wandel sollte nun eine Analyse der eigenen Politik folgen, um darauf aufbauend weitere Leitideen und verbindliche Anleitungen zur Umsetzung zu entwerfen. Dabei stellen sich nicht nur Fragen nach weiteren Reaktionsmöglichkeiten auf die beschriebene Dynamisierung, sondern auch nach Auswegen aus den seit 1996 wieder festgefahrenen Genfer Verhandlungen.

Fazit

Seit Ende des Kalten Krieges hat sich die internationale Rüstungskontrolle zwiespältig entwickelt. Einer ersten Phase der erfolgreichen Verabschiedung diverser Rüstungskontrollverträge folgte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine Phase der Blockierung verschiedener drängender Probleme. Aus diesem Stillstand heraus suchten neue Kräfte nach neuen Formen der Rüstungskontrolle. Indem sich die Staatengemeinschaft einer Lösung der Personenminenproblematik zuwandte, wurde eine neue Kategorie von Waffen – kleine und leichte Waffen – in die internationale Rüstungskontrolle einbezogen. Dadurch erhielt auch die humanitäre

⁵⁸ Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz. (31. Januar 1996). In: BBl 1996 III 186.

Dimension der Rüstungskontrolle verstärkte Aufmerksamkeit. In der Tat wurden die Grenzen zwischen den humanitären Rüstungskontrollbemühungen und der klassischen Abrüstung zunehmend verwischt.

Im Verhandlungsprozess auf dem Weg zu einem umfassenden Personenminenverbot meldeten sich nicht nur neue Akteure in Form nichtstaatlicher Organisationen prominent zu Wort, sondern erhielten auch kleine und mittlere Staaten ein Gewicht, das sie in bisherigen Rüstungskontrollverhandlungen nicht gekannt hatten. Umgekehrt mussten sich die Grossmächte in aussergewöhnlicher Weise den Kurs diktieren lassen. Dies war nicht zuletzt die Folge davon, dass zum Aushandeln des Personenminenverbotes sämtliche herkömmlichen Foren der internationalen Rüstungskontrolle verlassen und ein neuer, unkonventioneller Verhandlungsweg eingeschlagen worden war. Während des Ottawa-Prozesses galten neue Spielregeln für die Verhandlungen. Nur wer das hoch gesteckte Ziel eines umfassenden Personenminenverbotes vorbehaltlos unterstützen mochte, wurde eingeladen, aktiv mitzuarbeiten. Innert Kürze lag denn auch ein Vertrag vor, der von einer grossen Anzahl Staaten unterzeichnet wurde.

Die Schweiz hat nicht nur in bemerkenswert dynamischer Weise auf diese Ereignisse reagiert, sie hat diesen Entwicklungsprozess sogar durch ihr aktives Engagement mitdefiniert. Auf Initiative der Schweiz steuerte während des ganzen Ottawa-Prozesses eine kleine Kerngruppe von gleichgesinnten Staaten in Pilotfunktion den Verhandlungsprozess ans Ziel. Dieser neue, aktive Charakter schweizerischer Rüstungskontrollpolitik stellt eine markante Dynamisierung der Rolle dar, welche die Schweiz im internationalen Rahmen seit Ende des Kalten Krieges zu spielen begonnen hat. Sie öffnet im teilweise dynamisierten und neu definierten Umfeld der internationalen Rüstungskontrolle neue Handlungsfelder. Dem Handeln fehlt noch eine wegleitende Strategie, denn die geltende aus dem Jahre 1996 ist durch die Ereignisse, aber auch durch das eigene Engagement überholt worden.

Dabei ist zu wünschen, dass die momentan stattfindende Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik den aufgezeigten Entwicklungen im Bereich der Rüstungskontrolle Aufmerksamkeit schenken wird und der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz eine angemessene Stellung in der Aussen- und Sicherheitspolitik mit entsprechenden Mitteln zuweist. Im aktuellen rüstungskontrollpolitischen Umfeld besteht für die Schweiz keine Veranlassung mehr, sich hinter Selbstbeschränkung zu verbergen. Die neuen Qualitäten der internationalen Rüstungskontrolle weisen ihr wie vielen anderen geistesverwandten Staaten auch eine besondere Verantwortung zu.

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1999.

Bulletin 1999
zur schweizerischen Sicherheitspolitik

edited by
Kurt R. Spillmann and Andreas Wenger

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

