

Multilaterale Abrüstung in der Krise

Die Vorschläge des High-level Panels und des UN-Abrüstungsbeirats zur Verbesserung der Nichtverbreitungsregime

HARALD MÜLLER

Wenn auch nicht in vielem, so doch in einem ist sich die Weltgemeinschaft einig: daß die Überrüstung der Welt zu den großen Gefahren für die Menschheit zählt. Besonders die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) ist nicht nur an sich eine ernste Bedrohung, sondern vor allem die mit ihr verbundene Möglichkeit, daß eines Tages die (seltener gewordenen) zwischenstaatlichen Kriege mit MVW ausgetragen werden, und daß ihre Folgen nicht auf die Kriegführenden beschränkt bleiben¹. Auch bietet die Weiterverbreitung neue Möglichkeiten für Terroristen, sich derartige Waffen zu beschaffen. Über die Entschlossenheit der Terroristen unserer Zeit, sie auch einzusetzen, gibt es wenig Zweifel². In den innerstaatlichen Konflikten hingegen dominieren Kleinwaffen und Landminen, die sich – in großer Zahl eingesetzt – ebenfalls als Massenvernichtungswaffen erweisen.

Die Weiterverbreitung von Waffen einzudämmen und die vorhandenen Waffen abzubauen, gehört daher – zumindest theoretisch – zu den wichtigsten Anliegen der internationalen Gemeinschaft. In den vergangenen sechs Monaten haben drei Gremien einschlägige Studien erstellt: In der von den dreien am meisten diskutierten Publikation, dem Bericht des ›High-level Panel on Threats, Challenges and Change‹ – von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzt, um weitreichende Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen auszuarbeiten – spielte diese Thematik eine wichtige Rolle. Der Bericht liegt seit Anfang Dezember vor³. Eigens um einen Beitrag zu den Überlegungen des High-level Panels (HLP oder kurz: Panel) beizusteuern, hatte der Generalsekretär im Vorfeld seinen Abrüstungsbeirat beauftragt, den Nutzen und die Verbesserungsmöglichkeiten der bestehenden multilateralen Abrüstungsregime herauszuarbeiten und Vorschläge zu machen, wie sich die Vereinten Nationen dazu positionieren sollten. Diese Arbeit wurde im Oktober von der Abrüstungsabteilung der Vereinten Nationen herausgegeben⁴. Zur Untersuchung einer enger gefaßten Fragestellung – der Multilateralisierung des nuklearen Brennstoffkreislaufs – hatte der Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA), Mohammed El-Baradei, im Juni 2004 eine Expertengruppe eingesetzt. Sie sollte herausfinden, ob Optionen für eine solche Multilateralisierung bestehen und welchen Sicherheitsgewinn sie erbringen könnten. Die Ergebnisse sind seit Februar 2005 auf der IAEA-Website abrufbar⁵.

Im folgenden sollen die Abrüstungsvorschläge des HLP mit den beiden anderen Berichten verglichen und ihre Implikationen analysiert werden.

Der Wert multilateraler Nichtverbreitungs- und Abrüstungsregime

In Absatz 110 seines Berichts bezeichnet das HLP den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag NVV (Non-Proliferation Treaty – NPT) als »nicht mehr das wirksame Hindernis, das es früher war«. Das Panel erwähnt den Rücktritt vom Vertrag oder die Drohung damit sowie die Verbreitung von Technologie als Gründe für diese Einschätzung, schweigt sich aber über die mangelnden Abrüstungsbemühungen der Atomwaffenstaaten – die zu großer Unzufriedenheit vor allem der blockfreien Staaten beiträgt – aus. Diese Einschätzung erscheint zu harsch: Natürlich ist der Vertrag gegenwärtig besonders schwer ins Kreuzfeuer der Kritik geratenen. Aber seine Mitgliedschaft ist heute mit 188⁶ Vertragsstaaten fast universal. Die überwiegende Mehrzahl der Vertragsstaaten hält sich an ihre Verpflichtungen. Es gibt

Prof. Dr. Harald Müller, geb. 1949, ist Geschäftsführendes Mitglied des Vorstands der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Professor für internationale Beziehungen an der Universität Frankfurt / M. Er ist seit 1999 Mitglied des Beratungsausschusses zu Abrüstungsfragen des UN-Generalsekretärs und hatte 2004 den Vorsitz inne. Von September 2004 bis Februar 2005 war er Mitglied der IAEA-Expertengruppe zu multilateralen Brennstoffkreislauf-Arrangements.



wenige gesicherte (Nordkorea) oder vermutete (Iran) Ausnahmen. Deren Kernwaffenprogramme gehen aber weit in die Zeit des Kalten Krieges zurück, können also nicht einer gegenwärtigen Schwäche des Vertrags zugeschrieben werden. Dasselbe gilt für die chronischen ›Außenseiter‹ Israel, Indien und Pakistan, die bereits in den sechziger Jahren ihren Weg zur Atomwaffe eingeschlagen haben. Gegenüber dem Gros der Staatengemeinschaft scheint also der NVV nach wie vor wirksam zu sein. Der Abrüstungsbeirat hat deshalb den Vertrag »weitgehend erfolgreich« genannt sowie eine »wichtige Norm, die eine Reihe von Staaten dazu gebracht hat, auf Kernwaffen zu verzichten, solche Programme zu beenden oder bereits existierende Waffen in ihrem Besitz abzurüsten«. Auch das HLP räumt immerhin ein, daß das strenge Nichtverbreitungsregime, verkörpert durch die IAEA und den NVV, »ganz maßgeblichen Anteil an der Verlangsamung der vorhergesagten Proliferationsrate« hatte (Absatz 110). Damit relativiert es seine skeptische Haltung, ohne sie völlig aufzugeben.

Die Skepsis, die hier in der Beurteilung des multilateralen Nichtverbreitungsinstrumenten mitschwingt, schlägt sich auch in dem strategischen Instrumentenkatalog nieder, welches das HLP für den Umgang mit der Gefahr von Massenvernichtungswaffen bereitstellen will (Absätze 117–126): Im ersten Teil dieser Strategie ist unter den »globalen Instrumenten, um die Nachfrage zu vermindern« nur von *neuen* Instrumenten die Rede. Der zweite Teil hält angebotsorientierte Instrumente vor und der dritte die Notstandsvorsorge sowie -nachsorge. Von den bestehenden multilateralen Instrumenten ist hingegen hier keine Rede, obgleich in den folgenden Abschnitten Vorschläge zu ihrer Verbesserung kommen. Sie scheinen als marginal angesehen zu werden – möglicherweise eine Reaktion auf die gegenwärtig in Washington vorherrschende Position. Für diese Vermutung spricht auch, daß das von vielen Beobachtern als großes Risiko genannte Versäumnis der Atomwaffenstaaten, ihren Abrüstungsverpflichtungen zufriedenstellend nachzukommen⁷, bei der Diskussion über die Krise des NVV keine Rolle spielt.

Im Gegensatz hierzu hat der Abrüstungsbeirat den NVV, das Bio-waffen-Übereinkommen und das Chemiewaffen-Übereinkommen »eine erste Verteidigungslinie gegen staatliche und nichtstaatliche Weiterverbreitung« genannt und hat seinen Überlegungen bewußt eine Würdigung der Bedeutung dieser Regime vorangestellt. Die multilaterale Abrüstung gilt dem Beirat als zentral und erhaltenswürdig, weil hieran die Legitimität der Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung gemessen werden wird; dem Beirat kommt es auf eine breite konsensuale Basis für diese Anstrengungen an.

Hingegen fällt im HLP-Bericht die Tendenz auf, die Rolle des Sicherheitsrats auf Kosten der übrigen multilateralen Institutionen, etwa der Vertragsgemeinschaften und ihrer Überprüfungs-konferenzen, der IAEA, der OPCW (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons), aber auch der UN-Generalversammlung, hervorzuheben. So wichtig die Rolle des Sicherheitsrats auch sein mag, die besondere Bedeutung, die ihm durch das Panel zugewiesen wird, ist problematisch. Denn die bereits vorhandene Besorgnis der UN-Mitgliedstaaten, durch die immer spürbarere Verlagerung von Entscheidungsmacht in den Sicherheitsrat ihrer eigenen Mitwirkungsmöglichkeiten beraubt zu werden, wird dadurch noch verstärkt. Dessen Rolle als Garant der verschiedenen Regime ist unbestritten. Doch das Zusammenwirken aller zuständigen Institutionen ist für eine optimale Wirkung unverzichtbar.

Die weiteren Überlegungen des Panels über die von Massenvernichtungswaffen ausgehende Bedrohung (Absätze 112–116) sind wohlbegründet, auch wenn man anmerken könnte, daß sie für die verschiedenen Waffentypen differenziert werden müßten: Die Wirkung chemischer Waffen – so furchtbar sie für ungeschützte Zivilisten auch sein kann – bleibt hinter dem möglichen Schaden durch den Einsatz biologischer Waffen, geschweige denn Atomwaffen, weit zurück.

Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung

Hinsichtlich der Abrüstungsmaßnahmen finden sich in den Berichten des HLP und des Abrüstungsbeirats Gemeinsamkeiten. Beide empfehlen das Inkrafttreten des umfassenden Teststoppvertrags (Comprehensive Nuclear-Test-Ban-Treaty – CTBT) und zügige Verhandlungen über einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT).

Seltsamerweise beschränkt das Panel den FMCT, der nach allgemeiner Auffassung sowohl hochangereichertes Uran als auch Plutonium umfassen soll, allein auf hochangereichertes Uran (Absatz 138). Über den Teststoppvertrag und den FMCT hinaus empfiehlt das Panel die Verminderung des Bereitschaftsgrads der Kernwaffenarsenale – ein Anliegen seines amerikanischen Mitglieds Brent Scowcroft (Absatz 121). Der Abrüstungsbeirat betont, wie wichtig der weitere Abbau und die endgültige vollständige Beseitigung von nichtstrategischen

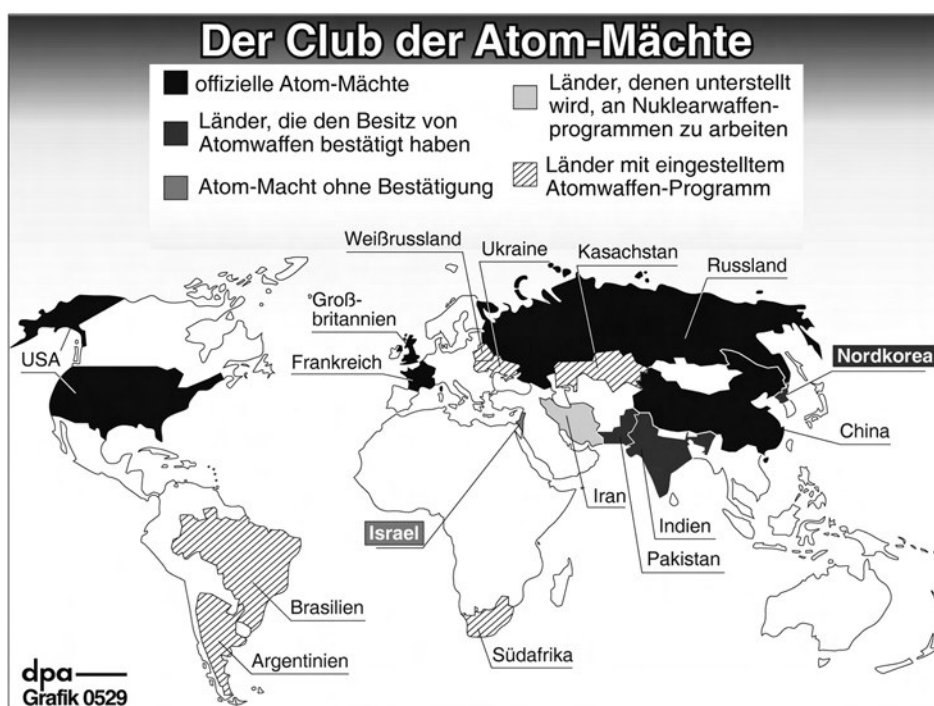
(taktischen) Kernwaffen ist; die Begründung dafür ist, daß diese Waffen in zwischenstaatlichen Konflikten am ehesten zum Einsatz verleiten und zudem leichter als andere Waffentypen von nichtstaatlichen Akteure beschafft werden können⁸.

Ein weiterer Unterschied bei beiden Berichten liegt im Umgang mit den ›Dreizehn Abrüstungsschritten‹, die die NVV-Überprüfungs-konferenz 2000⁹ vereinbart hat, unter anderem Transparenz über die Kernwaffenarsenale herzustellen und den Abrüstungsprozeß unumkehrbar zu machen. Das HLP moniert zwar, daß die ›Dreizehn Schritte‹ von den Kernwaffenstaaten ignoriert werden, mahnt aber ihre Umsetzung nicht an. Der Abrüstungsbeirat hingegen fordert ihre volle Verwirklichung.

Das Panel empfiehlt zu recht, die ›Globale Initiative zur Bedrohungs-minderung‹ zu stärken. Diese Initiative geht auf die G-8 zurück und hat zum Ziel, gefährliche Materialien und Technologien auf dem Territorium der früheren Sowjetunion schneller zu sichern. Damit soll verhindert werden, daß sich Terroristen oder proliferationswillige Staaten Zugriff verschaffen: Die geplante Zeit zur Abrüstung von Kernwaffen und die sichere Behandlung und Verwahrung des darin enthaltenen Spaltmaterials soll halbiert werden. Der Abrüstungsbeirat behandelte diese Frage nicht explizit (entsprechende Maßnahmen sind Gegenstand von zwei der ›Dreizehn Schritte‹). Der Abrüstungsbeirat wagt sich dafür an anderer Stelle weit vor: Die Verwendung von hochangereichertem Uran soll nicht nur im zivilen Brennstoffkreislauf beendet werden, sondern auch in Schiffsreaktoren. Das hätte zur Folge, daß die amerikanische, britische, russische und möglicherweise auch die chinesische Marine umfangreiche Umstellungen vornehmen müßten. Lediglich Frankreich, dessen U-Boote und Flugzeugträger mit niedriger angereichertem Uranbrennstoff fahren, wäre von einer solchen Verpflichtung nicht betroffen.

Verifikationsmaßnahmen und die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs

Auf der ›Angebotsseite‹ verlangt das Panel nach Maßnahmen, die den Bereich des Möglichen verlassen. So soll der Gouverneursrat der IAEA »das Zusatzprotokoll als heutigen Standard für IAEA-Verifikationsmaßnahmen anerkennen« (Absatz 129). Dieses Zusatzprotokoll ist in den neunziger Jahren verhandelt worden, um den Inspek-



Von den 191 Mitgliedstaaten der UN sind fünf Staaten offiziell im Besitz von Atomwaffen (China, Frankreich, Großbritannien, Rußland und die USA). Den Besitz von Atomwaffen bestätigt haben Indien, Pakistan und Nordkorea. Israel hat den Besitz zwar nicht bestätigt, doch wird allgemein angenommen, daß es Atomwaffen hat. Iran wird unterstellt, daß es an einem Atomwaffenprogramm arbeitet. Argentinien, Brasilien, Kasachstan, die Ukraine, Weißrussland und Südafrika haben ihre Atomwaffenprogramme eingestellt.

toren zu ermöglichen, in Staaten, die keine Atomwaffen besitzen und dem NVV angehören, heimliche Aktivitäten aufzudecken; die Verifikation soll sich nicht länger auf vom inspizierten Staat gemeldete Anlagen und Aktivitäten beschränken. Dieses Zusatzprotokoll wird rechtlich bindend, wenn es von einem NVV-Vertragsstaat unterschrieben und ratifiziert worden ist (das gilt beispielsweise für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union). Es liegt nicht in der Macht des IAEA-Gouverneursrats, die Rechtsverbindlichkeit des Zusatzprotokolls zu erklären. Allenfalls die NVV-Überprüfungskonferenz könnte seine politische (wenn auch nicht rechtliche) Verbindlichkeit einvernehmlich festlegen; die Gruppe der Lieferländer könnte – ebenfalls politisch verbindlich – vereinbaren, nuklear-bezogene Exportgenehmigungen nur dann zu erteilen, wenn im Empfängerland neben den umfassenden Verifikationsmaßnahmen auch das Zusatzprotokoll angewandt wird. Dem IAEA-Gouverneursrat bleibt die rein symbolische Möglichkeit, den »Standardcharakter« des Zusatzprotokolls festzustellen, ohne daß dies rechtliche oder politisch bindende Wirkungen entfaltet.

Was den Brennstoffkreislauf angeht, so hat sich der Abrüstungsbeirat darauf beschränkt, ein fünfjähriges Moratorium vorzuschlagen und ansonsten die Ergebnisse der IAEA-Expertengruppe abzuwarten. In anderen Passagen seiner Studie empfiehlt er die allmähliche Einstellung der Nutzung hochangereicherter Urans im zivilen Gebrauch und in Schiffsreaktoren sowie ein »Überdenken« der zivilen Plutoniumnutzung. Auch das HLP hat sich für ein Moratorium ausgesprochen, allerdings ohne Zeithorizont.

Darüber hinaus verlangt das HLP nach sofortigen Verhandlungen im Rahmen der IAEA, um diese zum »Garanten« für die Lieferung von Brennstoff für die zivile Kernenergienutzung zu machen (Absatz 130); gedacht ist an ein System von Liefergarantien von Kernbrennstoff, das es Empfängerländern erleichtert, auf die Errichtung nationaler Anreicherungsanlagen und Brennstofffabriken zu verzichten. Auch die IAEA-Expertengruppe verwendet den Begriff des »Garanten«, erläutert aber diesen Terminus: »Abhängig von dem jeweiligen Arrangement kann der Terminus »Garant« eine Vielzahl von Rollen für die IAEA bezeichnen: Die Beurteilung, ob die Lieferbedingungen gegeben sind, insbesondere die Einhaltung der Nichtverbreitungsverpflichtungen durch das Empfängerland; die Aktivierung des Liefermechanismus; die Aufforderung an die Beteiligten Lieferländer, ihre Lieferverpflichtungen zu erfüllen; die Funktion als Makler zwischen Lieferland und Empfängerland; sowie das Gesamtmanagement des Garantiemechanismus. In all diesen Funktionen muß die IAEA sich auf die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, nämlich mit Regierungen und Unternehmen, stützen¹⁰«.

Mit dieser Erläuterung wollte die Expertengruppe der falschen Erwartung vorbeugen, daß die IAEA eigenständig mit Lieferunterbrechungen fertig werden und somit Empfängerländern bereits hinreichend Vertrauen einflößen könnte, eine Gefahr, die von dem falschen Gebrauch des Begriffs »Garant« ausgehen könnte. Ihr Bericht benennt auch eine Reihe von Bedingungen, die von einem Garantiesystem erfüllt werden müßten: Hierzu zählt die Bereitschaft zumindest mehrerer Lieferländer, auf die fallweise Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen zu verzichten und statt dessen eine Generalgenehmigung für die Kunden des Systems zu erteilen, eine Vereinbarung, wie über den Preis der Lieferung so Einvernehmen erzielt werden kann, daß das Empfängerland nicht benachteiligt wird, und ein faires Verfahren, um die Einhaltung der Nichtverbreitungsverpflichtungen durch das Empfängerland verbindlich festzustellen.

Die IAEA-Expertengruppe hält das Zustandekommen einer solchen Vereinbarung für möglich, allerdings ausschließlich auf freiwilliger Basis. Sollte indes die Etablierung einer neuen Norm angestrebt werden, derzufolge es Nichtkernwaffenstaaten verwehrt wäre, Brennstoffkreislaufaktivitäten auf nationaler Basis zu betreiben, stellt die Expertengruppe die Notwendigkeit fest, die Balance von Rechten und

Pflichten zwischen Nichtkernwaffenstaaten und Kernwaffenstaaten neu zu justieren. Sie glaubt nicht, daß eine so grundlegenden Einschränkung des in Artikel IV des NVV bekräftigten Rechtes zur unbehinderten zivilen Nutzung der Kernenergie akzeptabel sein wird, solange die Kernwaffenstaaten nicht einmal ihrer Grundverpflichtung aus Artikel VI des Vertrags, nämlich nukleare Abrüstung zu betreiben, nachkommen. Die Expertengruppe hält einen FMCT für die Grundlage jeder neuen Norm. Ein solcher Vertrag stellt nämlich die Kernwaffenstaaten, die nicht dem NVV angehörigen Staaten und die Nichtkernwaffenstaaten hinsichtlich ihrer Brennstoffkreislaufanlagen gleich: Niemand darf dann solche Aktivitäten mehr für Waffenzwecke einsetzen. Auf dieser Grundlage ließe sich ein universales Verbot solcher Anlagen auf nationaler Basis etablieren, das für alle drei Staatengruppen und nicht nur für die Nichtkernwaffenstaaten gelten würde. Die Expertengruppe hält es für wahrscheinlich, daß weitere Abrüstungsschritte nach Maßgabe der »Dreizehn Schritte« nötig sein werden, um die Nichtkernwaffenstaaten zur Zustimmung zu bewegen. Die Expertengruppe hat damit – anders als das HLP und der Abrüstungsbeirat – eine Verbindung zwischen der Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs und dem Abrüstungsschritt FMCT hergestellt und damit der Diskussion über beides möglicherweise eine neue Wendung gegeben.

Radiologische, biologische und chemische Waffen

Das Panel weist auf die Gefahren hin, die von radiologischen Waffen (»schmutzigen Bomben«) ausgehen. Der Abrüstungsbeirat schlägt die Aufnahme von Verhandlungen über ein Verbot solcher Waffen in der Genfer Abrüstungskonferenz vor; die Verhandlungen darüber waren in den achtziger Jahren gescheitert. Der Beirat nimmt an, daß ein solches Übereinkommen auch das Problem nichtstaatlicher Aktivitäten ins Visier nehmen könnte. Beide Berichte fordern angemessene Mittel für die Anstrengungen der IAEA, verlorengegangene radiologische Quellen¹¹ aufzuspüren und sicherzustellen. Solche Geräte enthalten stark strahlendes Material und könnten für die Herstellung »schmutziger Bomben« mißbraucht werden.

Beide Dokumente stimmen darin überein, daß die moderne Biotechnologie enorme Risiken mißbräuchlicher Nutzung eröffnet hat. Viele der früheren Hindernisse, biologische Waffen in großen Mengen preisgünstig und lagerfähig herzustellen und sie vor Umwelteinflüssen zu schützen, hat die Biotechnologie beseitigt. Kampfstoffe herzustellen, ist nun auch für terroristische Gruppen erheblich einfacher geworden¹². Das HLP geht in seiner Empfehlung weiter als der Abrüstungsbeirat: Es verlangt die unverzügliche Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll (Absatz 126); diese Verhandlungen waren im Jahre 2002 am amerikanischen Widerstand gescheitert, und seit diesem Jahr treffen sich jährlich Experten und anschließend Vertreter der Mitgliedstaaten, um in eng umrissenen Bereichen (zum Beispiel nationale Strafgesetzgebung, Verhaltenskodex für Biowissenschaftler) Möglichkeiten zur Stärkung des Regimes herauszuarbeiten.

Diese Forderung ist im Kern völlig richtig, gegenwärtig aber aufgrund der amerikanischen Position nicht durchzusetzen. Aus diesem Grund hat sich der Abrüstungsbeirat in seinen Empfehlungen auf den laufenden Prozeß Expertentreffen/Staattreffen beschränkt und den Vorschlag gemacht, die dort diskutierten Maßnahmen politisch verbindlich zu machen. Der Beirat sieht auch die Notwendigkeit, Entwicklungs- und Schwellenländer mit vorbeugenden Hilfsmaßnahmen in die Lage zu versetzen, mit Notständen, die durch Bioterrorismus oder Seuchen ausgelöst werden, fertig zu werden. Das HLP hat hierzu eine Reihe konkreter Vorschläge unterbreitet (Absätze 142–144); dazu zählt ein Überwachungssystem für verdächtige Krankheitsausbrüche. Auch regt das Panel die Ausarbeitung eines »Protokolls über biologische Sicherheit« an.

Beide Gremien stimmen überein, daß die vorhandenen Chemiewaffenarsenale schnellstmöglich abgerüstet werden müssen; wenn möglich, soll dies schneller als bislang angestrebt (bis 2012), erreicht werden. Wie im Fall der biologischen Waffen tritt der Abrüstungsbeirat auch hier dafür ein, ärmeren Staaten bei der Vorbereitung auf Notstände zu helfen; unter anderem soll Know-how über Schutzmaßnahmen (Gasmasken, Filter, Schutzkleidung) weitergegeben und Schulungen in Dekontamination angeboten werden.

Kleinwaffen, Landminen, Raketen

Das Panel hat einen starken Akzent auf »menschliche Sicherheit« gesetzt, also das Konzept, welches das Wohlergehen der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft zum Maßstab für Sicherheitspolitik machen will¹³. Daher ist es überraschend, daß dem Thema Kleinwaffen und Landminen nur drei Abschnitte gewidmet werden (Absätze 95–97). Darin befürwortet das Panel – wie der Abrüstungsbeirat – den schnellen Abschluß von Übereinkommen zur Kennzeichnung von Kleinwaffen und zur Kontrolle von Waffenvermittlern. Außerdem sollen sich alle Mitgliedsländer regelmäßig am UN-Waffenregister beteiligen (dabei handelt es sich allerdings um Großwaffensysteme, nicht um Kleinwaffen).

Der Abrüstungsbeirat verlangt darüber hinaus das Verbot von Waffentransfers an nichtstaatliche Akteure sowie Sanktionen gegen diejenigen, die gegen diese Regel oder generell gegen UN-Waffenembargos verstoßen. Allen Staaten soll aufgetragen werden, entsprechende nationale Gesetzgebung auf den Weg zu bringen – gegebenenfalls durch eine Resolution des Sicherheitsrats. Für den Übergang von Kleinwaffen aus dem legalen in den illegalen Handel soll ein Verhaltenskodex erarbeitet werden; dieses Thema ist im UN-Kleinwaffenprogramm bislang ausgeklammert worden – man könnte sagen, aus Rücksicht auf die National Rifle Association, die mächtige Waffenlobby in den USA.

Landminen werden im Bericht des HLP gar nicht behandelt. Der Abrüstungsbeirat verweist auf die unterschiedlichen Strategien der Staaten: Eine Mehrheit setzt auf die Ottawa-Konvention¹⁴, in der Anti-Personen-Minen kategorisch verboten werden, eine Minderheit allerdings sehr wichtiger Staaten, darunter die USA, möchte das Übereinkommen über Bestimmte Konventionelle Waffen (CCW) stärken, welches deren legale Einsatzmöglichkeiten beschränkt und Minen, die nicht entdeckt werden können oder sich nicht selbst zerstören, verbietet. Der Beirat empfiehlt, das Vorgehen in beiden Richtungen zu optimieren. Er ruft dazu auf, die Bemühungen zur Beseitigung von Minen zu verstärken und zu einem Verbot auch von Anti-Fahrzeug-Minen überzugehen; denn die Erfahrung lehrt, daß auch diese Minen – besonders in ländlichen Gegenden – katastrophale Auswirkungen auf das zivile Leben nach dem Ende eines bewaffneten Konflikts haben.

Auch Raketen bleiben beim HLP ausgeblendet. Der Abrüstungsbeirat ermutigt dazu, sich weiterhin um globale Instrumente zur Eindämmung der Weiterverbreitung von Raketen zu bemühen, daß heißt über den 2002 verabschiedeten Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen (HCoC) hinaus. Besonders alarmiert zeigt sich der Beirat über das Problem der tragbaren Luftabwehrsysteme (MANPADS), die in Händen von Terroristen eine akute Gefahr für die zivile Luftwaffe darstellen: Eine neue Resolution des Sicherheitsrats im Sinne der Resolution 1540(2004)¹⁵, sollte erwogen werden, welche die Staaten zu spezifischen Maßnahmen verpflichten würde, diese gefährlichen Waffen zu kontrollieren.

Exportkontrollen

Auch über Exportkontrollen äußert sich der Abrüstungsbeirat viel ausführlicher als das HLP. Er möchte die existierenden Regime –

Gruppe der nuklearen Lieferländer (NSG), Australien-Gruppe (chemische und biologische Waffen), Raketen-Technologieregime (MTCR) und Wassenaar-Regime (konventionelle Waffen), durch offene Arbeitsgruppen erweitern und offene Seminare anbieten. So soll die Transparenz dieser Gruppen, denen die blockfreien Länder mit viel Mißtrauen gegenüber stehen, erhöht und das Know-how über die komplexen Anforderungen, die die Exportkontrolle stellt, möglichst weit verbreitet werden. Beide Berichte halten es für notwendig, Unterstützungsprogramme für Entwicklungsländer aufzulegen. Solche Programme sollten vor allem rechtlichen und institutionellen Rat geben. Das Panel hat die gute Idee gehabt, den Durchführungsausschuß für die Sicherheitsratsresolution 1540 damit zu betrauen, Musterrechtsvorschriften auszuarbeiten und anzubieten (Absatz 136). Der Abrüstungsbeirat geht genauer auf die Inhalte solcher Exportkontrollgesetze ein: Sie sollen Listen von Gegenständen und Technologien enthalten, die der Genehmigungspflicht unterworfen sind, eine »Catch-all«-Klausel, die Regeln für Güter aufstellt, die nicht in den Listen aufgeführt sind, sowie Regeln für den virtuellen Technologietransfer (beispielsweise über E-Mail), Standards für die Durchsetzung des Exportrechts, einschließlich der Strafen für Verstöße, und eine Bestimmung, die es anderen Ländern verbietet, für ein Ausfuhrland im Fall einer Genehmigungsverweigerung einzuspringen.

Überraschenderweise unterstützen beide Berichte die umstrittene Proliferation Security Initiative (PSI), in der sich einige Staaten (unter Federführung der USA) zusammengetan haben, um den physischen Transfer von gefährlichen Gütern zu unterbinden, wenn diese bereits unterwegs sind. Sie rufen alle Staaten auf, diese Initiative zu unterstützen beziehungsweise Mitglied zu werden. Auch soll die bestehende Rechtslücke – das Aufbringen von Schiffen auf hoher See ohne Zustimmung des Flaggen- oder Eigentümerstaats – geschlossen werden. Das HLP sieht hierfür die Internationale Schifffahrts-Organisation vor; der Abrüstungsbeirat empfiehlt die Ergänzung des UN-Seerechtsübereinkommens. Das HLP gibt sich damit zufrieden, die PSI als freiwillige Initiative fortzuführen, der Abrüstungsbeirat möchte ein weltweites Regime daraus machen.

Vertragseinhaltung und -durchsetzung und die Rolle der Vereinten Nationen

Der Rückzug Nordkoreas vom NVV hat ein besorgniserregendes Szenario eröffnet: Die Möglichkeit, daß ein Land unter Nutzung der in Artikel IV vorgeschriebenen zivil-nuklearen Kooperation sich alle notwendigen Technologien und Anlagen beschafft, alle Vorbereitungen zur Produktion einer Atomwaffe trifft und dann unter Berufung auf Artikel X aus dem Vertrag austritt. Schockierenderweise bezeichnet das HLP ein solches Verhalten als zwar den Buchstaben, nicht aber unbedingt dem Geist des Vertrags entsprechend. Dies ist eine gefährliche Stellungnahme. Der Abrüstungsbeirat nennt eine solche Strategie hingegen »arglistig« und somit illegal und verlangt nach einem Verfahren zur Feststellung der Arglistigkeit, die dann angemessene Reaktionen der internationalen Gemeinschaft nach sich ziehen müßte. Im gleichen Sinne stellt die IAEA-Expertengruppe fest, das Vorgehen Nordkoreas sei »inakzeptabel für die internationale Gemeinschaft und ein Bruch des vom Vertragsrecht verlangten »guten Glaubens«« (Absatz 19). Für die Nichtverbreitungsregime ist es unerlässlich, daß das »nordkoreanische Modell« eindeutig als illegal eingestuft wird.

Allerdings verlangt auch das Panel in Absatz 134 eine angemessene Antwort der internationalen Gemeinschaft auf ein solches Verhalten. Die IAEA soll sofort überprüfen, ob der austrittswillige Staat seine Vertragspflichten zum Zeitpunkt der Austrittserklärung vollständig erfüllt – gegebenenfalls soll der Sicherheitsrat das anordnen. Als unmittelbare Antwort wird die IAEA angehalten, die technische Hilfe einzustellen – eine relativ schwache Sanktion. Der Abrüstungsbeirat

sieht als ersten Schritt eine Sonderkonferenz der Vertragsstaaten vor, aus der Überlegung heraus, daß sie die »Eigentümer« des Vertrags und damit die vom Rücktritt unmittelbar Betroffenen sind, deren Rechte durch Arglistigkeit verletzt wären. Damit würde – wie von der deutschen Bundesregierung auf dem Vorbereitungstreffen zur NVV-Überprüfung 2004 vorgeschlagen – eine zusätzliche Ebene für die Vertragsdurchsetzung geschaffen.

Mit der Durchsetzungsproblematik setzt sich das HLP nicht explizit auseinander, es schließt diese Frage in seine allgemeinen Überlegungen über die Anwendung von Gewalt im Rahmen kollektiver Sicherheit (Dritter Teil) ein. Es stellt richtig fest, daß der Erwerb von Massenvernichtungswaffen durch einen aggressiven Akteur den präemptiven Einsatz von militärischer Gewalt notwendig machen könnte (Absatz 189). Er wäre den gleichen Abwägungen unterworfen wie andere Interventionsentscheidungen: Ernst der Bedrohung; Redlichkeit der Motive (das heißt unbeeinträchtigt durch nationale Interessen), Anwendung als letztes Mittel, Verhältnismäßigkeit der Mittel, Angemessenheit der Folgen (mit anderen Worten: die Kur darf nicht schlimmere Folgen zeitigen als die Krankheit) (Absatz 207).

Die Vorschläge des Abrüstungsbeirats ergänzen diese Vorschläge auf treffliche Weise: Sie betonen die zentrale Rolle des Sicherheitsrats als die des letzten Garanten der Regime, wenn diese als erste Verteidigungslinie ihre Instrumente ausgeschöpft haben. Er macht gleichfalls die Antwort vom Ernst der Bedrohung abhängig. Zur Bedrohungsanalyse, so der Beirat, benötigt der Sicherheitsrat eigene technische Expertise. Dafür hat das HLP vorgeschlagen, daß die Generaldirektoren der IAEA und der OPCW den Sicherheitsrat zweimal jährlich formal unterrichten sollen, und zwar auch von Vorgängen, die sie für verdächtig halten, ohne daß die Organisationen einen Vertragsverstoß festgestellt hätten. Diese Idee ist im höchsten Maße problematisch, da die Sekretariate den Organisationen – und damit deren Mitgliedern – unterstellt sind und keine Befugnis haben, außerhalb der etablierten Verfahren und mit der Zustimmung der zuständigen Gremien Informationen weiterzugeben, schon gar keine, die auf Spekulationen des Sekretariats beruhen. Es wäre zu fragen, ob die gegenwärtige Praxis, den Sicherheitsrat zweimal jährlich *informell* zu unterrichten, nicht vorteilhafter ist. Gerade der informelle Charakter dieser »Briefings« ermöglicht größere Offenheit. Um einen Verdacht auf Regelverstoß zu untersuchen, so das HLP, sollte der Sicherheitsrat im Falle der biologischen Waffen auf die Liste der Inspektoren des Generalsekretärs zurückgreifen (Absatz 141).

Allerdings beruht diese Liste auf zum Teil veralteten Daten und ist eine Ad-hoc-Einrichtung, das heißt keine Organisation mit systematischem Training für Verifikationsaufgaben. Daher hat der Abrüstungsbeirat vorgeschlagen, Expertise für die Verifikations- und Bedrohungsanalyse direkt in der Abrüstungsabteilung der Vereinten Nationen anzusiedeln. Für Kern- und Chemiewaffen würde eine Liaison-Funktion genügen, da auf die bestehenden Organisationen zurückgegriffen werden kann. Für Biowaffen müßte es sich um eine kleine, aber voll funktionsfähige Einheit handeln. Diese Expertise würde dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehen, aber auch dem Generalsekretär für seine Untersuchungsaufgaben nach dem Genfer Protokoll betreffend das Verbot der Anwendung von Giftgasen und bakteriologischen Mitteln, wenn der Verdacht auf den Gebrauch chemischer und biologischer Waffen vorliegt. Außerdem könnte auf Wunsch die Generalversammlung darauf zurückgreifen. Der Vorschlag des Beirats beruht auf der Überzeugung der meisten Mitglieder, daß die Irak-Erfahrungen zwingend eine solche UN-eigene Expertise notwendig machen: auf Einschätzungen nationaler Geheimdienste ist kein hinreichender Verlaß.

Zuletzt setzt sich der Abrüstungsbeirat noch mit dem Unbehagen auseinander, welches die Sicherheitsratsresolution 1540 bei vielen Mitgliedstaaten ausgelöst hat; das HLP befürwortet diese Resolution ohne Vorbehalt. Doch die Resolution enthält nichts geringeres als

universale Gesetzgebung. Sie verpflichtet alle UN-Mitglieder, durch Gesetze und Exportkontrollen Vorkehrungen zu treffen, daß Massenvernichtungswaffen und ihre Vorprodukte nicht in die Hände von Terroristen fallen. Der Abrüstungsbeirat erkennt an, daß der Sicherheitsrat hier eine akute Regelungslücke füllen mußte und daß der übliche Weg – zwischenstaatliche Vertragsverhandlungen – zu lange gedauert hätte. Er empfiehlt jedoch, Resolutionen mit universalem legislativen Gehalt stets mit einem Verfallsdatum zu versehen, so daß der Sicherheitsrat die Wirksamkeit und den Sinn der Maßnahme überprüfen und sie gegebenenfalls neu beschließen muß. Auch verlangt er zuvor umfassende Konsultationen und die Einsetzung eines Verhandlungsgremiums, um den Inhalt in einen regulären internationalen Vertrag zu überführen.

Schlußbemerkung

Die Abschnitte über Abrüstung sind nicht die stärksten Passagen des HLP-Berichts. Der Mangel an einschlägiger Expertise ist augenfällig. Die Sicherheitsratslastigkeit, die auch an anderer Stelle gelegentlich sichtbar wird, wirkt sich hier besonders nachteilig aus, weil sie nicht nur zu Lasten der Generalversammlung, sondern auch der Vertragsregime geht. Letztere sind das entscheidende Bollwerk gegen die Weiterverbreitung von Waffen und ihre fraglos vorhandenen Schwächen müssen durch intrinsische Reformen und Ergänzungen behoben werden, nicht durch die Verlagerung von Kompetenzen auf den Sicherheitsrat. Daß dem Versäumnis der Atomwaffenstaaten, ihren Abrüstungsverpflichtungen nachzukommen, nicht mit zuge-spitzten Forderungen begegnet wird, bedeutet eine verpaßte Chance – gleichfalls die eher magere Ausbeute an Empfehlungen zu Kleinwaffen und Landminen.

Insofern liest sich die Arbeit des Abrüstungsbeirats als wohlthuende Korrektur und Ergänzung des politisch gewichtigeren HLP-Berichts. Er enthält eine Reihe nützlicher Vorschläge zur Stärkung der Regime und justiert das Verhältnis von Sicherheitsrat zu den Regimen präziser. Die Expertenstudie der IAEA schließlich erinnert mit Nachdruck daran, daß sich die Probleme des nuklearen Nichtverbreitungsregimes nicht einfach dadurch lösen lassen, daß man den Nichtkernwaffenstaaten immer neue Pflichten und Einschränkungen auferlegt, sondern daß die fünf im höchsten Maße selbstgerechten Atom-mächte und ihre drei Nachahmer auch etwas beizutragen haben, und zwar indem sie ihre Abrüstungsverpflichtungen (endlich) einlösen.

- 1 Vgl. Michael E. Brown u.a., *New Global Dangers. Changing Dimensions of International Security*, MIT Press, Cambridge, Mass. 2004.
- 2 Vgl. Charles D. Ferguson/William C. Potter u.a., *The Four Faces of Nuclear Terrorism*, MIIIS Center for Nonproliferation Studies, Monterey 2004.
- 3 United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 v. 2.12.2004 New York 2004; deutsche Fassung: http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf.
- 4 Multilateral Disarmament and Non-proliferation Regimes and the Role of the United Nations: An Evaluation. Contribution of the Advisory Board on Disarmament Matters to the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations Department of Disarmament Affairs, Occasional Paper 8, New York 2004.
- 5 IAEA, *Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report Submitted to the Director-General of the International Atomic Energy Agency*, INF/CIRC/640, Wien 2005 <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc640.pdf>.
- 6 Taiwan hat sozusagen als 189. Staat den NVV ebenfalls ratifiziert. Siehe zur Problematik der Nichtanerkennung Mathias Neukirchen, Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän, in dieser Ausgabe, S. 50–55.
- 7 Vgl. Rebecca Johnson, *Incentives, Obligations and Enforcement: Does the NPT Meet Its States Parties Needs*, in: *Disarmament Diplomacy*, H. 70, April/Mai 2003, S. 3–10.
- 8 Vgl. Ferguson/Potter, a.a.O. (Anm. 2).
- 9 Abschlußdokument: UN Doc. NPT/CONF.2000/28 v. 28.5.2000; Bericht über die Konferenz: Harald Müller, *Selbstverpflichtung der Atom-mächte*, VN 3/2000, S. 105–106.
- 10 IAEA, *Expert Group*, a.a.O. (Anm. 5), Absatz. 73.
- 11 Radiologische Quellen sind Geräte zur Erzeugung radioaktiver Isotopen, die u.a. in der Forschung, Medizin, Materialprüfung, Agrotechnik und Meßtechnik eingesetzt werden.
- 12 Vgl. Jeanne Guillemin, *Biological Weapons. From the Invention of State-Sponsored Programs to Contemporary Bioterrorism*, Columbia University Press, New York 2005.
- 13 Vgl. Michael Sheehan, *International Security*, London 2005.
- 14 Vgl. dazu den Bericht von Hans Günther Brauch, *Nairobi-Gipfel für eine minenfreie Welt*, in dieser Ausgabe, S. 62–63.
- 15 Resolution 1540(2004) v. 28.4.2004 hat die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen aller Art zum Inhalt, Text: VN 3/2004, S. 114f. Vgl. dazu auch: Andreas Zimmermann/Björn Elberling, *Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats. Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Friedens*, VN 3/2004, S. 71–77.