

Die Abrüstungsdiskussion in der 20. Vollversammlung der UNO

DR. OTTO HAUBER*
Legationsrat I. Klasse

I. Vorbemerkung

Berichte über Abrüstungsverhandlungen begegnen häufig skeptischer Zurückhaltung, in manchen, allerdings seltenen Fällen sogar einem blasierten Zynismus. Man fühlt sich durch die seit Ende des Zweiten Weltkrieges fast ständig tagenden Konferenzen, die zahllosen bilateralen und multilateralen Gespräche und Verhandlungen über Abrüstungsfragen und ihre relative Erfolglosigkeit in seinem Urteil bestätigt. Die furchtbaren Folgen der Bombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki scheinen in manchem Gedächtnis verblaßt zu sein. Man hat sich an die Bombe gewöhnt und beruhigt sich mit der These, das Atomzeitalter habe uns einem dauerhaften Frieden nähergebracht. Das bipolare Gleichgewicht des Schreckens gewährleiste den Weltfrieden. Die Gefahren des Rüstungswettlaufes und der Kernwaffenproliferation werden bei uns, wenn man nach Äußerungen der Tagespresse urteilt, oft nicht erkannt. Offenbar ist die Abrüstungsproblematik, wie sie in der internationalen Fachdiskussion aufgeworfen wird, nur wenigen geläufig¹. Man ist sich auch zu wenig im klaren darüber, daß die gelegentlich² vertretene These, die Proliferation könne stabilisierende Effekte haben, in der offiziellen Diskussion auf Abrüstungskonferenzen keine Anhänger findet. Die stabilisierende Wirkung des vielzitierten Gleichgewichts des Schreckens soll gewiß nicht verkannt werden, aber dieses kann bestenfalls erst in einer späten Phase der nuklearen Rüstung entstehen, wenn die beiderseitigen Waffensysteme weitgehend unverwundbar geworden sind. Auch sollten uns Erkenntnisse der christlichen Anthropologie und geschichtliche Erfahrung davor bewahren, allzusehr auf die vernünftigen Reaktionen von Menschen und Staaten zu vertrauen. Evangelische Stimmen³ und das Konzil⁴ haben auf die Fragwürdigkeit der »pax atomica« hingewiesen. Hinzu kommen die polyzentrischen Entwicklungen in Ost und West, die die bipolare Stabilität gefährden. Die nukleare Aufrüstung der Volksrepublik China kann als Beispiel dienen. In Indien, aber auch in anderen Staaten wächst das Gefühl der Besorgnis. Die Frage drängt sich auf, wie lange Indien, das als einziger Nichtnuklearstaat über eine – für die Kernwaffenherstellung wesentliche – Plutonium-Trennanlage verfügt, seine bisherige Politik beibehalten wird, die Kernenergie ausschließlich friedlich zu nutzen. Sollte Indien dem Beispiel Chinas folgen, welches wäre dann die Reaktion anderer potentieller Kernwaffenmächte? Es bestehen auch begründete Zweifel, ob die Volksrepublik China sich in Zukunft der bisher von den Atommächten verfolgten Politik anschließen und eine Weitergabe von Kernwaffen unter allen Umständen vermeiden wird. Könnte sie nicht eines Tages Interesse daran haben, in das Mächtenspiel ungebundener Staaten durch Lieferung von Kernwaffen einzugreifen? Wenn man sich die möglichen Folgen in einem bisher nuklearfreien Kontinent wie Afrika vorzustellen versucht, so wird wohl kaum jemand eine stabilisierende Wirkung annehmen.

II. Bisheriger Verhandlungsstand

Bei aller berechtigten Enttäuschung über den schleppenden Verlauf der Abrüstungsverhandlungen darf nicht übersehen werden, daß sie keineswegs völlig erfolglos waren. Es sollte auch anerkannt werden, daß dem im Abrüstungsrahmen institutionalisierten Ost-West-Gespräch, unabhängig von seinen konkreten Ergebnissen, eine wichtige Funktion als spannungseindämmender Faktor zukommt.

Die wichtigsten Ergebnisse des Abrüstungsgesprächs in der Nachkriegszeit seien im folgenden kurz zusammengefaßt:

1. Vereinbarung über die Denuklearisierung und Entmilitarisierung der Antarktis vom 1. 12. 1959.
2. Direkte Nachrichtenverbindung Washington-Moskau (hot line) als Maßnahme zur Kriegsverhütung in Krisenzeiten vom 20. 6. 1963.
3. Vertrag zur Einstellung der Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser vom 5. 8. 1963.
4. Einigung (formlos) zwischen USA und UdSSR, keine Massenvernichtungswaffen im Weltraum zu stationieren (vgl. hierzu Resolution 1884 (XVIII) vom 17. 10. 1963).
5. Einschränkung der Produktion von spaltbarem Material für militärische Zwecke (cut-back).
Parallele Erklärungen Chruschtschows, Johnsons und Lord Homes vom 20. 4. 1964.

Das revidierte Sicherheitskontrollsystem der Internationalen Atomenergie-Organisation unter erstmaliger grundsätzlicher Zustimmung der Ostblockstaaten vom 28. 9. 1965 ist wegen der begrenzten Pflicht zur Anwendung nur Vorstufe einer Rüstungskontrolle.

Schließlich ist hier noch die amerikanisch-sowjetische Vereinbarung vom 20. 9. 1961 über Grundsätze für Abrüstungsverhandlungen (Sorin-McCloy-Agreement) zu nennen.

Die unter Ziff. 1–5 aufgeführten Teilmaßnahmen der Rüstungskontrolle (collateral measures) haben sehr unterschiedliches Gewicht. Am bedeutendsten ist der Teststoppvertrag, sowohl unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung einer weiteren radioaktiven Verseuchung der Atmosphäre als auch unter dem Aspekt einer Erschwerung der Proliferation für potentielle Kernwaffenmächte.

Im vergangenen Jahre haben sich die Verhandlungen immer stärker auf das Thema der Verhinderung der Kernwaffenverbreitung konzentriert. Dabei standen als Mittel ein universeller Vertrag mit Verpflichtungen der Atommächte (Weitergabeverbot) und der Nichtatommächte (Herstellungs- und Erwerbsverbot) und eine Ausdehnung des Teststoppvertrages auf die unterirdischen Versuche im Vordergrund. Aber weder auf der Tagung des Abrüstungsausschusses der Vereinten Nationen in New York (21. 4. bis 16. 6. 1965) noch während der letzten kurzen Sitzungsperiode der Genfer 18-Mächte-Abrüstungskonferenz (27. 7. bis 16. 9. 1965) konnte eine ins Gewicht fallende Annäherung der Standpunkte erreicht werden⁵.

III. Die einleitende Debatte

Zu Beginn der 20. Vollversammlung war der anhaltende Vietnam-Konflikt kein gutes Omen für eine Einigung der Weltmächte auf dem Abrüstungssektor.

Schon sehr bald wurde klar, daß die Abrüstungsdebatte vor allem zwei Themen behandeln würde, das Problem der Nichtverbreitung von Kernwaffen (NV) und den Plan einer Weltabrüstungskonferenz (WAK). In seinem Jahresbericht hatte der Generalsekretär die Verhinderung der Kernwaffenverbreitung als dringendste Frage unserer Zeit bezeichnet. U Thant hatte auch die Hoffnung ausgesprochen, daß die 20. Vollversammlung die Einberufung einer WAK beschließen möge. Fortschritte bei der Abrüstung könnten nur erreicht werden, wenn »alle größeren Militärmächte« beteiligt würden.

Da Fortschritte auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle entscheidend von der Haltung der beiden Weltmächte abhängen, fanden die Grundsatzserklärungen von Botschafter Goldberg und Außenminister Gromyko besondere Beachtung.

Goldberg betonte in seiner Rede vom 23. 9. 1965 die Priorität der Nonproliferation. Er empfahl den baldigen Abschluß eines

NV-Vertrages auf der Basis des amerikanischen, am 17. 8. 1965 in Genf vorgelegten Entwurfs⁶. Amerika verstehe die Sicherheitsbesorgnisse einzelner Nationen. Garantien gegen nukleare Erpressungen sollten solchen Staaten gegeben werden, die auf eine Nuklearrüstung verzichtet haben. Die Vollversammlung könnte dabei eine nützliche Rolle spielen. Goldberg wiederholte die Bereitschaft, auch die amerikanische Nuklearrüstung zu begrenzen, und verwies auf folgende Vorschläge:

- a) Kontrolliertes Stillhalteabkommen zur Vermeidung des weiteren Anwachsens der strategischen offensiven und defensiven Kernwaffenträger (Bomber, Raketen, Antiraketen-Raketen).
Wenn Fortschritte auf diesem Gebiet erzielt würden, seien die USA bereit, die Möglichkeit einer wesentlichen Reduzierung der Zahl der Trägermittel von Massenvernichtungswaffen zu prüfen. Dieser Zusatz ist neu. Er ist bedeutsam im Hinblick auf die früheren sowjetischen Vorwürfe, ein kontrolliertes Stillhalteabkommen (freeze) habe nichts mit Abrüstung zu tun und ermögliche legalisierte Spionage.
- b) Kontrollierte Einstellung der Produktion spaltbaren Materials für militärische Zwecke (cut-off).
- c) Die Bereitschaft, 60 000 kg für Waffenzwecke geeignetes Uran 235 zur friedlichen Verwendung zur Verfügung zu stellen, wenn die Sowjetunion ihrerseits 40 000 kg U 235 bereitstellen würde.

Neu ist der ergänzende Vorschlag, die USA und die SU sollten aus ihren Beständen eine bestimmte Anzahl von Nuklearwaffen nachprüfbar zerstören und dadurch die genannte Menge hochangereicherten U 235 für friedliche Zwecke freimachen. Neu ist auch die Bereitschaft, mit bestimmten Mengen von Plutonium, das durch die Zerstörung der Kernwaffen frei würde, in gleicher Weise zu verfahren. Die Weitergabe dieses spaltbaren Materials sollte unter den Sicherheitskontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) oder gleichwertigen Kontrollen geschehen. Wie Foster, der amerikanische Delegationsleiter bei der Genfer Abrüstungskonferenz, später erläuterte, hätte die Annahme des Vorschlages zur Folge, daß die USA und die UdSSR mehrere tausend Nuklearwaffen in Gegenwart von Beobachtern zerstören müßten. Foster hatte bei anderer Gelegenheit erklärt, die zur Überführung in friedliche Zwecke vorgeschlagenen Mengen spaltbaren Materials könnten eine Explosionskraft von 1000 Megatonnen oder $\frac{1}{3}$ t TNT pro Kopf der Erdbevölkerung auslösen, bei Verwendung in Leistungsreaktoren aber 370 Md. kWh an elektrischer Energie erzeugen.

Gromyko schlug in seiner Grundsatzerklärung vom 24. 9. 1965 die Einberufung einer WAK für Mitte 1966 vor, wiederholte seine früheren Warnungen vor der Aufstellung einer multilateralen Nuklearstreitmacht der Nato, beantragte, die NV von Kernwaffen als selbständigen Punkt der Tagesordnung der Vollversammlung einzuführen (dem Antrag wurde stattgegeben) und legte einen sowjetischen Entwurf zu einem Nonproliferationsvertrag⁷ vor.

Der sowjetische Text enthält für nukleare und nichtnukleare Mächte wesentlich weitergehende Verpflichtungen als der bereits auf der Genfer Konferenz erörterte amerikanische Entwurf. Ein Vergleich beider Entwürfe zeigt den entscheidenden Auffassungsunterschied, der einer Einigung über einen Nonproliferationsvertrag entgegensteht. Während der amerikanische Entwurf das Ziel verfolgt, das Entstehen neuer nationaler Kernwaffenmächte und eine Erhöhung der Gesamtzahl der Staaten und Organisationen zu verhindern, die unabhängig über Kernwaffen verfügen können, enthält der sowjetische Entwurf darüber hinaus Bestimmungen gegen »Mitbesitz, Mitverfügung oder Mitverwendung« von Atomwaffen. Die Nuklearstaaten sollen auch »keine Atomwaffen sowie keine Kontrolle über diese Waffen, über deren Stationierung und Verwendung Einheiten von Streitkräften oder

einzelnen Militärangehörigen von Staaten, die keine Atomwaffen besitzen, gewähren, selbst wenn diese Einheiten oder Militärangehörigen unter die Befehlsgewalt irgendwelcher Militärbündnisse gestellt sind« (Artikel I, Abs. 2). Der sowjetische Entwurf wendet sich offensichtlich gegen alle Varianten einer in Zukunft denkbaren nuklearen Gemeinschaftslösung innerhalb der westlichen Allianz. Darüber hinaus ist es möglich, daß er auch bestehende Verteidigungsvereinbarungen der Nato treffen will, worauf der holländische Delegierte hinwies. Der amerikanische Entwurf verweist auf IAEO- oder gleichwertige Kontrollen, der sowjetische Text enthält keinerlei Kontrollbestimmungen.

Der französische Außenminister Couve de Murville betonte am 29. 9. den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Lösung politischer Probleme. Der Zeitpunkt werde kommen müssen, wo Deutschland im Einklang mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung und einer gut fundierten europäischen Sicherheit wiedervereinigt werde. (Das Problem der Teilung Deutschlands wurde auch von anderen Delegierten, jedoch in anderem Zusammenhang angesprochen.) Auch Frankreich wünsche keine Verbreitung der Kernwaffen und wisse, daß die Kernwaffenmächte niemals einwilligen werden, »ihr furchtbares Privileg« mit anderen zu teilen.

Der britische Außenminister Stewart plädierte am 7. 10. für den baldigen Abschluß eines NV-Abkommens und eines umfassenden Teststoppvertrages. Er bemerkte zum Zusammenhang zwischen Abrüstung und politischer Spannung, es möge etwas Wahres daran sein, daß die Rüstungen nur Symptome der politischen Unordnung sind, aber die Anhäufung von Waffen großer Zerstörungskraft sei eine selbständige Ursache von Furcht und Mißtrauen, die eine Lösung politischer Probleme erschwere. Fortschritte in der Abrüstung und Anstrengungen, die politischen Probleme zu lösen, müßten gleichzeitig unternommen werden. Fortschritte auf dem einen Gebiet erleichterten einen Erfolg auf dem anderen.

Der historische Friedensappell von Papst Paul VI. vom 4. 10., in dem er sich auch für die Abrüstung einsetzte, gehört nicht in den Rahmen dieser Darstellung.

IV. Die Verhandlungen und ihre Ergebnisse

Für die Verhandlungen im Ersten (politischen) Ausschuß hatte man sich auf folgende Tagesordnung geeinigt:

1. Nichtverbreitung von Nuklearwaffen
2. Weltabrüstungskonferenz
3. Umfassendes Teststoppabkommen
4. Entnuklearisierung Afrikas
5. Nichtverwendung von Nuklearwaffen
6. Allgemeine Abrüstung

1. Die Nichtverbreitung von Kernwaffen

Über die *Vordringlichkeit des Problems* und die *Gefahren der Proliferation* bestand weitgehend Übereinstimmung zwischen Atommächten, potentiellen Kernwaffenmächten und den übrigen Staaten. Man fürchtet, daß das Entstehen auch nur einer weiteren Kernwaffenmacht zu einer Kettenreaktion nuklearen Wettrüstens führen würde, die das Kräfteverhältnis verändern und die Gefahr eines nuklearen Konflikts vergrößern müßte. Man sieht insbesondere die Gefahr nuklearer Erpressung in örtlichen Konflikten und glaubt, mit Präventivmaßnahmen des sich bedroht fühlenden Gegners und einer Eskalation lokaler Nuklearkonflikte zur globalen Auseinandersetzung rechnen zu müssen. Es besteht die Überzeugung, daß sehr bald wirksame Maßnahmen gegen sich abzeichnende Proliferation getroffen werden müssen, wenn die Entwicklung noch aufgehalten werden soll. Solche und ähnliche Überlegungen veranlaßten einzelne Delegierte zu einem geradezu beschwörenden Appell zur Einigung, ehe es zu spät sein werde. Die Furcht vor einer nuklearen Kata-

strophe verleiht dem Anliegen der Nonproliferation die Kraft und das Pathos eines allgemeinen, im Interesse der gesamten Menschheit liegenden Friedensprinzips⁸. Der japanische Außenminister und der britische Abrüstungsminister waren keineswegs die einzigen, die die Verhütung der Kernwaffenverbreitung als dringendste und wichtigste Aufgabe bezeichneten. Der niederländische Delegierte warnte eindringlich vor nuklearer Anarchie und meinte, kein Land dürfe die Unterschrift unter einen NV-Vertrag verweigern, weil bestimmte nationale Ziele nicht erreicht seien, denn die Staatengemeinschaft habe ein überragendes gemeinsames Interesse: zu überleben. General Burns bemerkte, nach Ansicht der kanadischen Regierung würde der Erwerb von Nuklearwaffen durch weitere Staaten nicht wirksam zu deren Sicherheit beitragen, sondern lediglich das internationale Kräftegleichgewicht gefährden und die Möglichkeit eines Nuklearkrieges zwischen den Großmächten erhöhen.

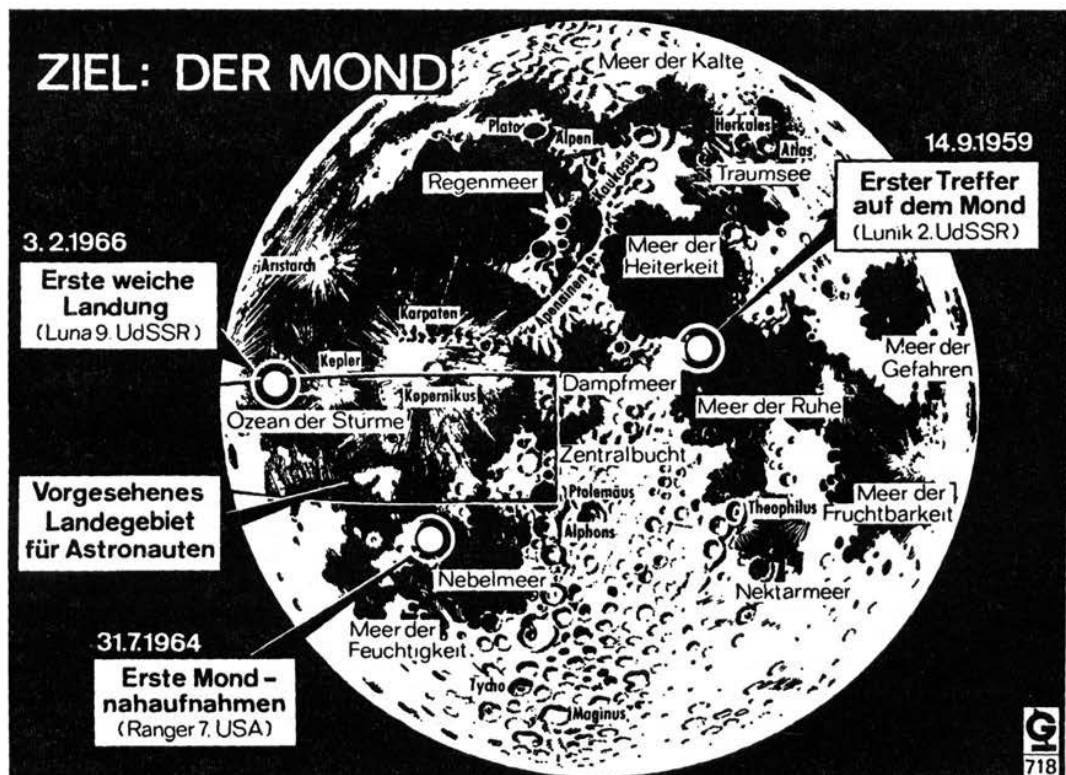
Der pakistanische Delegierte äußerte die Vermutung, die indische Plutonium-Trennanlage sei zur Herstellung von Atombomben erbaut worden. Er warnte Indien vor einer Verletzung seines Abkommens mit Kanada über die ausschließlich friedliche Zweckbestimmung des mit kanadischer Hilfe gebauten Reaktors. Wenn eine sechste Atommacht entstehe, werde es unweigerlich eine siebte und weitere geben. Die natürliche Grenze liege bei fünf Nuklearmächten in Übereinstimmung mit den 5 Mitgliedern des Sicherheitsrates. Der indische Delegierte Trivedi widersprach dieser Darstellung. Indien habe zwar die Fähigkeit zur Kernwaffenherstellung, nehme aber freiwillig davon Abstand und sei dafür von vielen Staaten gelobt worden. Die Plutonium-Trennanlage diene nur friedlichen Zwecken.

In der Diskussion über Wege zur Verhütung der Proliferation wurde zwar allgemein ein NV-Vertrag für nützlich angesehen, es wurde jedoch betont, daß andere Maßnahmen hinzukommen müßten, wenn ein endgültiger Erfolg erreicht werden sollte. Außer einem vollständigen Teststoppvertrag und lückenlosen Sicherheitskontrollen der Nuklearanlagen sowie einer zufriedenstellenden Regelung der Sicherheitsbedürfnisse der Nichtnuklearstaaten seien vor allem auch eine Be-

grenzung und ein Abbau der Rüstung der Atomkräfte notwendig. Die Forderung nach gleichzeitigen Abrüstungsmaßnahmen der Atomkräfte erhob besonders der indische Delegierte. Trivedi betonte, die Proliferation habe bereits stattgefunden und stelle eine ernste Bedrohung dar. Das Problem könne nicht gelöst werden, indem man das Übel als Fait accompli betrachte. Die vorliegenden NV-Verträge müßten durch zusätzliche Verpflichtungen der Kernwaffenmächte ergänzt werden. Dagegen wurde eingewandt, den großen Schwierigkeiten auf dem Wege zu einer Einigung dürften nicht noch weitere erhebliche Hindernisse hinzugefügt werden.

Die schwedische Delegierte, Frau Myrdal, hielt, wie andere Sprecher, den Vorschlag des früheren italienischen Außenministers Fanfani vom 29. 7. 1965⁹, die nichtnuklearen Staaten könnten als Interimslösung in einseitigen Erklärungen zeitlich begrenzt auf Herstellung und Erwerb von Kernwaffen verzichten, als eine erwägenswerte Maßnahme. Die zeitliche Begrenzung des Moratoriums sei wichtig, weil sie geeignet sei, die Kernwaffenmächte zu der erwünschten Einschränkung ihrer Nuklearrüstung und zur Einigung über einen NV-Vertrag zu veranlassen.

Über den Wortlaut eines NV-Vertrages zeichnete sich kein Kompromiß zwischen dem amerikanischen und dem sowjetischen Entwurf ab. Die Bundesrepublik Deutschland bildete die Hauptzielscheibe der bekannten unfundierten östlichen Angriffe. Fedorenko erklärte kategorisch, der amerikanische Vertragsentwurf sei unannehmbar, da durch seine Hintertür eine ganze multilaterale Kernwaffenflotte segeln könne. Der polnische Delegierte Lachs warnte nachdrücklich vor der Schaffung eines neuen nuklearen Status der »Halbkernmächte« durch eine MLF oder ähnliche Regelungen. Auch die Delegierten einiger ungebundener Staaten äußerten ähnliche Gedanken und sprachen sich für eine rigorose Festlegung des gegenwärtigen nuklearen Status quo aus. Foster wies demgegenüber darauf hin, daß Hunderte von sowjetischen Mittelstreckenraketen auf die Bundesrepublik Deutschland und andere westeuropäische Länder gerichtet sind. Deshalb suchten diese Länder ein Arrangement für eine gemeinsame



Der Mond wird voraussichtlich bald von Menschen betreten werden. Am 3. Februar 1966 glückte den Sowjets die erste weiche Landung im sog. Meer der Stürme, einer riesigen Ebene, die den astronomischen Phantasienamen zu Unrecht trägt. Die sowjetische Leistung wurde von der ganzen Welt als außerordentlich anerkannt.

Verteidigung. Burns bemerkte, ein NV-Vertrag dürfe nicht die politische Entwicklung Europas hemmen. Er müsse das Recht der Staaten aufrecht erhalten, die für ihre Sicherheit nötigen Verteidigungsmaßnahmen zu treffen. Lord Chalfont und Foster betonten, sie seien nicht bereit, über interne Vereinbarungen der Nato zu verhandeln, sie garantierten aber dafür, daß alle künftigen Regelungen im Einklang mit dem Prinzip der Nichtverbreitung stünden.

Die komplexe Frage der *Sicherheitsgarantien* für unabhängige Nichtnuklearmächte wurde verschiedentlich angesprochen, ohne daß eine allseits befriedigende Formel vorgebracht worden wäre. Der Delegierte der VAR äußerte z. B. Bedenken gegen bilaterale Garantieerklärungen, die zu einer Aufteilung der Welt unter die nukleare Treuhandschaft der Großmächte führen müßten.

Aus dem Dilemma, das sich durch das sichere Fernbleiben Chinas von einem NV-Vertrag und wahrscheinliche weitere Lücken seiner Universalität ergibt, wurde noch kein Ausweg gefunden. Lord Chalfont vertrat hierzu den Standpunkt, daß der Vertrag gleichwohl eine nützliche Funktion ausüben könne und, wenn er erst einmal geschlossen sei, ein eigenes Schwergewicht entwickeln würde. Diese Auffassung wird weithin geteilt.

Im Verlaufe der Debatte brachten die USA und die UdSSR Resolutionsentwürfe über die weitere Behandlung des NV-Themas ein. Der sowjetische verfolgte das Ziel, die weiteren Verhandlungen auf den wesentlichen Inhalt des sowjetischen Vertragsentwurfes festzulegen. Die acht ungebundenen Teilnehmerstaaten der Genfer Konferenz legten eine Kompromißentschließung vor. Diese Resolution¹⁰ wurde von der Vollversammlung am 19. 11. 1965 mit 93 Stimmen bei 5 Enthaltungen (Kuba, Frankreich, Guinea, Pakistan, Rumänien) angenommen.

Die Entschließung fordert die Genfer Konferenz auf, sobald wie möglich über einen NV-Vertrag zu verhandeln, der lückenlos (void of any loopholes) eine direkte oder indirekte Proliferation ausschließt, ein angemessenes Gleichgewicht der Verpflichtungen der Atommächte und der nichtatomaren Staaten vorsehen und durchführbare Bestimmungen zur Sicherstellung der Wirksamkeit des Vertrages enthalten soll. Foster erklärte in einer »explanation of vote«, der amerikanische Entwurf entspreche voll und ganz den Bedingungen der Resolution. Ohne Zweifel wird jedoch die Sowjetunion die Bestimmungen »void of any loopholes« im Sinne ihres Vertragsentwurfes interpretieren. In der Kontrollfrage hat sich die amerikanische Auffassung durchgesetzt.

2. Weltabrüstungskonferenz (WAK)

Die Einberufung einer WAK, zu der »alle Länder« eingeladen werden sollen, war zum ersten Male im Oktober 1964 von der Zweiten Kairoer Konferenz der blockfreien Staaten gefordert worden. Später hatte der Abrüstungsausschuß der Vereinten Nationen mit Resolution vom 11. 6. 1965 der 20. UN-Vollversammlung empfohlen, den Vorschlag einer WAK »aller Länder« vordringlich zu behandeln.

Die Initiative zu dem Plan ging auf Jugoslawien, die VAR und Algerien zurück und sollte vor allem die Teilnahme der Volksrepublik China herbeiführen. Die nukleare Aufrüstung dieses volkreichsten Staates läßt dessen Einbeziehung in das Abrüstungsgespräch immer unabweislicher erscheinen. Schon aus diesem Grunde fand der Gedanke weitgehende Zustimmung. Neben uneingeschränkter Befürwortung des Planes, vor allem durch Entwicklungsländer, erhoben sich aber auch skeptische Stimmen. Im Westen bezweifelte man, daß von einer solchen Mammutkonferenz konkrete Fortschritte erwartet werden können. Man befürchtete einen Mißbrauch der Konferenz zu Propagandazwecken und wollte eine Ausschaltung oder Abwertung der Genfer 18-Mächte-Konferenz, die sich als nützliches Gremium erwiesen hat, vermeiden.

Die Verhandlungen im Ersten Ausschuß der Vollversammlung brachten keine Klärung der ungelösten Fragen. Es blieb insbesondere ungewiß, ob die Volksrepublik China an einer WAK teilnehmen würde, selbst wenn die Konferenz völlig von den Vereinten Nationen getrennt organisiert werden sollte. Wäre es überhaupt möglich, die Volksrepublik China zusammen mit der Republik China (Taiwan) an einen Verhandlungstisch zu bringen? Auf welche Weise sollten geteilte Staaten vertreten werden? Das Problem, was unter der Formel »alle Länder« zu verstehen sei, fand keine eindeutige Antwort.

Eine von den blockfreien Staaten ausgearbeitete Resolution¹¹ wurde am 29. 11. 1965 mit 112 Stimmen bei Stimmenthaltung Frankreichs angenommen. Danach soll die WAK nicht später als 1967 stattfinden. Im Wege von Konsultationen mit »allen Ländern« soll ein möglichst repräsentativer Vorbereitungsausschuß gebildet werden, der sich mit Fragen der Tagesordnung, Organisation und Finanzierung der Konferenz befassen, eine Liste der Teilnehmer aufstellen und an »alle Länder« berichten soll.

Die Resolution umgeht die strittigen Punkte. Auch bleibt offen, wer die einleitenden Konsultationen führen soll. Vermutlich fühlen sich die Initiatoren der Konferenz aus dem Kreis der ungebundenen Staaten dazu aufgerufen. Inzwischen hat ein Regierungssprecher in Peking die Teilnahme der Volksrepublik China abgelehnt. Ob es sich hier um eine offizielle und endgültige Stellungnahme handelt, ist allerdings zweifelhaft. Sicher werden noch nachdrückliche Versuche unternommen werden, die Teilnahme der Volksrepublik China an der WAK zu erreichen. Der ganze Konferenzplan hätte sonst seinen Hauptzweck verloren. Die WAK würde auch dann an Bedeutung verlieren, wenn bei der nächsten Vollversammlung der Vereinten Nationen eine ausreichende Mehrheit für die Aufnahme der Volksrepublik China in die UN zustande gekommen sollte.

3. Einstellung aller Kernwaffenversuche

Die Einstellung aller Kernwaffenversuche ist ein wesentliches Element einer wirksamen Nonproliferationspolitik. Die Entwicklung von Kernwaffen wird durch ein Verbot aller Versuchsexplosionen einschneidend gehindert. Der absolute Teststopp würde nicht nur die potentiellen Kernwaffenmächte beschränken, sondern auch die Weiterentwicklung der Atomrüstung der Nuklearmächte erschweren. Die gegen die vorliegenden Entwürfe zu einem NV-Vertrag vorgebrachte Kritik, der Rüstungsstand der nichtnuklearen Staaten würde einseitig festgelegt, während die Kernwaffenmächte ihr Potential weiter ungehindert ausbauen könnten, trifft den Teststoppvertrag nicht.

Seit Abschluß des Vertrags zur Einstellung der Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser vom 5. 8. 1963 haben sich die Abrüstungsverhandlungen intensiv mit dem Verbot auch der *unterirdischen* Versuche befaßt. Der Abschluß eines umfassenden Teststoppvertrages ist aber bisher an der Kontrollfrage gescheitert. Die Sowjetunion ist nicht bereit, einige wenige Ortsinspektionen auf ihrem Gebiet zuzulassen, die vom Westen einstweilen als unerlässlich angesehen werden, um im asiatischen Raum in genügend Fällen zweifelsfrei natürliche seismische Ereignisse von unterirdischen Nuklearexplosionen unterscheiden zu können. Die Sowjetunion hat dagegen eingewandt, Inspektionen seien nach dem heutigen Stand der Wissenschaft überflüssig. Sie ist aber nie auf die Aufforderung des Westens eingegangen, ihre Erkenntnismethoden offenzulegen und in einem Expertengremium zu diskutieren. Auch neutrale Vermittlungsvorschläge, wie sie in Genf vorgebracht worden sind (z. B. Ausdehnung des begrenzten Teststoppvertrages auf unterirdische Versuche mit Detonationswerten oberhalb der seismischen Größenordnung von 4,75, was etwa der Explosionskraft der Hiroshima-Bombe entspricht¹²), haben nicht



Prinz Sadruddin Aga Khan wurde von der Vollversammlung am 3. Dezember 1965 zum Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge gewählt. Prinz Sadruddin, damals Stellv. Hochkommissar, besuchte im Mai 1963 die Bundesrepublik und sprach vor der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Bad Godesberg.

weitergeführt. Trotz aller eindringlichen Appelle, insbesondere der Neutralen, konnten die gegensätzlichen Auffassungen während der 20. Vollversammlung nicht überbrückt werden. Foster wies darauf hin, daß die Fortschritte, die das umfangreiche und mit großen finanziellen Mitteln ausgestattete amerikanische Forschungsprogramm zur Verbesserung der Feststellungsmethoden auf dem Gebiet der Seismologie erzielt habe, nicht ausreichen, gänzlich auf Ortsinspektionen zu verzichten. Er bot der Sowjetunion erneut einen wissenschaftlichen Meinungs austausch an.

Eine unter Mitwirkung der acht Genfer neutralen Staaten ausgearbeitete Resolution¹³ über die Einstellung aller, auch der unterirdischen, Kernwaffenversuche, die die Genfer Konferenz zur vordringlichen Fortführung der Verhandlungen auffordert, erhielt die Zustimmung von 92 Staaten bei 14 Enthaltungen (Algerien, Kongo, (Brazzaville), Guinea, Mauretanien, Frankreich und fast alle Ostblockstaaten). Albanien stimmte dagegen, Rumänien als einziger Ostblockstaat dafür. Der Ostblock war offenbar mit dem Teil der Resolution unzufrieden, der auf die verbesserten Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der seismischen Feststellungsmethoden hinweist. Auch ist es denkbar, daß die Stimmenthaltung der Ostblockstaaten einer Rücksichtnahme auf China entsprang, denn die Resolution fordert alle Länder auf, also auch China und Frankreich, den Geist des Moskauer Teststoppvertrages zu respektieren.

4. Entnuklearisierung Afrikas

Zu den Methoden der Nonproliferationspolitik gehört die Schaffung nuklearfreier Zonen. Dem universalen Prinzip soll

durch regionale Maßnahmen nähergekommen werden. Schon seit geraumer Zeit sind Bestrebungen im Gange, die sicherstellen wollen, daß Afrika und Lateinamerika kernwaffenfreie Kontinente bleiben. Beide Regionen haben den Vorzug, daß sich dort die Großmächte nicht konfrontieren und daß dort bisher keine Kernwaffen stationiert sind (Sonderproblem Kuba). Die Voraussetzungen in Europa sind offensichtlich völlig anders.

Auf der Kairoer Gipfelkonferenz vom Juli 1964 hatten sich die afrikanischen Staatsschefs bereiterklärt, vertraglich auf Erwerb und Herstellung von Kernwaffen zu verzichten. Sie hatten die UN-Vollversammlung ersucht, die notwendigen Schritte einzuleiten, damit eine internationale Konferenz zum Abschluß eines entsprechenden Abkommens einberufen werden könne.

Die UN-Vollversammlung hat am 3. 12. 1965 mit 105 Stimmen bei 2 Enthaltungen (Frankreich und Portugal; Südafrika nahm an der Abstimmung nicht teil) einer Resolution¹⁴ über Afrika als kernwaffenfreie Zone zugestimmt. Die Resolution fordert alle Staaten auf, Afrika als nuklearfreie Zone zu respektieren und auf diesem Kontinent keine Kernwaffen zu gebrauchen, zu testen, herzustellen, zu erwerben oder zu stationieren. Den afrikanischen Staaten wird nahegelegt, durch die Organisation für afrikanische Einheit die nötigen Maßnahmen zur Verwirklichung der Resolution zu treffen. Es bleibt also den afrikanischen Staaten überlassen, eine Konferenz einzuberufen und einen Vertrag zur Fixierung des Kontinents als kernwaffenfreie Region auszuarbeiten.

5. Sonstige Fragen

Die übrigen Tagesordnungspunkte wurden nur kurz erörtert. Die Vollversammlung beauftragte die Genfer Konferenz, ihre Arbeiten zur *allgemeinen, vollständigen und kontrollierten Abrüstung* fortzusetzen. Eine entsprechende EntschlieÙung¹⁵ wurde mit 102 Stimmen bei 6 Enthaltungen (u. a. Frankreich) angenommen.

Die Verhandlungen über die allgemeine und vollständige Abrüstung haben im vergangenen Jahre stark an Bedeutung verloren. Die Anstrengungen haben sich auf die Eindämmung des Rüstungswettlaufes und die Stabilisierung des Kräfteverhältnisses konzentriert. Das Fernziel ist aber keineswegs aufgegeben oder als utopisch beiseite geschoben.

Zum Tagesordnungspunkt »Frage der Einberufung einer Konferenz zum Zweck der Unterzeichnung einer Konvention über das Verbot der Anwendung nuklearer und thermonuklearer Waffen« wurde nicht verhandelt. Auf Empfehlung des Ersten Ausschusses überwies die Vollversammlung die Frage zur weiteren Prüfung an die Genfer 18-Mächte-Konferenz und an die nächste Vollversammlung.

V. Ausblick

Das Ergebnis der Abrüstungsberatungen der 20. UN-Vollversammlung ist wenig ermutigend. Ansätze für konkrete Fortschritte bei der Fortführung der Verhandlungen auf der Genfer 18-Mächte-Konferenz haben sich kaum gezeigt. Die *Genfer Beratungen*, die am 27. Januar begonnen haben, werden sich weiter mit Vorrang dem Problem der Verhinderung der Kernwaffenverbreitung widmen müssen. Es erscheint jedoch wenig wahrscheinlich, daß die amerikanisch-sowjetischen Auffassungsunterschiede über den Inhalt eines NV-Vertrages in der nächsten Verhandlungsphase überbrückt werden können. Eher noch könnte eine Einigung über einen umfassenden Teststoppvertrag möglich sein, insbesondere, wenn fortschreitende wissenschaftliche Erkenntnisse auf dem Gebiet der Seismologie den Verzicht auf Ortsinspektionen erlauben sollten. Aber auch hier wird die Geneigtheit zum Entgegenkommen und zur Übernahme gewisser Risiken von der allgemeinen politischen Weltlage, insbesondere dem Vietnam-Konflikt, beeinflußt werden. Wenn eine Verständ-

gung der Weltmächte über einen Nichtverbreitungsvertrag und einen vollständigen Teststoppvertrag ausbleibt, wird vermutlich der Vorschlag Fanfanis große praktische Bedeutung gewinnen. Die Bemühungen um die Ausdehnung der Sicherheitskontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation werden weitergehen. Eine echte proliferationsverhindernde Wirkung wird den IAEO-Kontrollen aber nur in den Staaten zukommen, die sämtliche nuklearen Anlagen der Kontrolle unterstellen. (In der Bundesrepublik Deutschland werden bereits alle Kernanlagen von EURATOM und darüber hinaus z. T. noch bilateral kontrolliert).

Die Weltmächte werden, wenn den universellen Lösungsversuchen kein Erfolg beschieden sein sollte, in stärkerem Maße auch bilaterale Methoden zur Verhütung der Proliferation anwenden müssen. Es wird darauf ankommen, den wenigen potentiellen Kernwaffenmächten, die z. Z. eine echte nukleare Option haben, ausreichende Anreize für eine Beibehaltung ihres konventionellen Status zu bieten. Die Bundesrepublik Deutschland darf nicht unter diese Mächte gezählt werden, denn sie hat bekanntlich schon 1954 gegenüber ihren Verbündeten rechtlich bindend auf die Herstellung von ABC-Waffen auf deutschem Gebiet verzichtet und damit das Kernstück eines NV-Vertrages erfüllt. Die Bundesrepublik Deutschland findet ihre Sicherheit im Rahmen des westlichen Bündnisses. Sie hat weder den Wunsch noch die Möglichkeit, nationale Verfügungsgewalt über Kernwaffen zu erwerben.

Die großen Schwierigkeiten der Abrüstungsverhandlungen dürfen nicht zur Resignation führen. Dazu sind die Fragen zu wichtig. Der Weltfriede steht auf dem Spiel. Die Verhandlungen erfordern daher unendliche Geduld und Ausdauer und ein beharrliches und phantasiereiches Streben nach Lösungsmöglichkeiten, wobei die den Spannungen zugrundeliegenden politischen Probleme gleichfalls in Angriff genommen werden müssen. Die Hoffnung darf nicht aufgegeben werden, daß sich Vernunft und Verantwortungsbewußtsein

auf allen Seiten durchsetzen werden, so daß es gelingt, den Rüstungswettlauf aufzuhalten und die dadurch freiwerdenden Mittel für die friedliche Entwicklung zu verwenden.

Anmerkungen:

- * Der Verfasser äußert seine persönliche Meinung.
- 1 Eine Einführung bietet der Sammelband ›Strategie der Abrüstung‹ (28 Problemanalysen), herg. von Donald G. Brennan, deutsche Ausgabe herg. von Uwe Nerlich, Gütersloh 1962; amerikanisches Original ›Arms Control, Disarmament and National Security‹, New York 1961. – Zu den Gefahren des Wettrüstens: Hermann Kahn (Analyse Nr. 6).
- 2 Zum Beispiel von dem französischen General P. Gallois: *The Balance of Terror, Strategy for the Nuclear Age*, Boston 1961.
- 3 Siehe z. B. Schlink, E.: *Die Atomfrage in der kirchlichen Verkündigung*, S. 209, in: ›Atomzeitalter, Krieg und Frieden‹, Forschungen und Berichte der Evangelischen Studiengemeinschaft, herg. von Günter Howe, Witten und Berlin 1962.
- 4 Pastoralkonstitution über die Kirche in der Welt von heute, Kap. V: *Der Friede und die Völkergemeinschaft*, Abschn. 81 (Der Rüstungswettlauf).
- 5 Siehe Lahn, Lothar: *Die Genfer Abrüstungsverhandlungen im Jahre 1965*, Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. 788 ff.; Gaerte, Felix: *Die letzten Genfer Abrüstungsverhandlungen in Vereinte Nationen Heft 5/65 S. 166 ff.*
- 6 ENDC/152 vom 17. August 1965. – Deutscher Wortlaut siehe Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. D 511.
- 7 UN-Doc. A/PV. 1335 vom 24. September 1965. – Deutscher Wortlaut siehe Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. D 518.
- 8 Vgl. Grewe, Wilhelm: *Die Gleichheit der Staaten in der Rüstungskontrolle*, in: *Festschrift für Hermann Jahrreiss (1964)*, S. 38. – Grewe bewertet dieses Prinzip aber kritisch.
- 9 ENDC/PV. 219 vom 29. Juli 1965. Der ausgearbeitete Entwurf für einseitige Nichterwerbserklärungen wurde am 14. September 1965 von Botschafter Cavalletti vorgelegt (ENDC/157 vom 14. September 1965. – Deutscher Text Europa-Archiv, Folge 20/1965 S. D 513).
- 10 UN-Doc. A/RES/2028 (XX) vom 23. November 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 30 dieser Ausgabe.
- 11 UN-Doc. A/RES/2030 (XX) vom 29. November 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
- 12 Vorschlag des Delegierten der VAR vom 17. August 1965 (ENDC/PV. 224).
- 13 UN-Doc. A/RES/2032 (XX) vom 3. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
- 14 UN-Doc. A/RES/2033 (XX) vom 3. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.
- 15 UN-Doc. A/RES/2031 (XX) vom 3. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe S. 31 dieser Ausgabe.

Zwanzig Jahre Vereinte Nationen

PROF. DR. FRITZ MUNCH

I

Am 10. Januar 1946 hat die erste Generalversammlung der Vereinten Nationen begonnen, der neue weltweite politische Bund der Staaten machte sich an die Arbeit. Ob damals auf dem großen Trümmerfeld des Krieges viele sich bewußt waren, was der Tag bedeutete, was er bedeuten konnte, mag zweifelhaft sein. Aber wer sich mit dem Gedanken eines Weltbundes beschäftigt hatte und zu den Kundigen gehörte, war schon mitten im Krieg aufgerüttelt worden: Die Vereinigten Staaten von Amerika ließen wissen, daß sie eine Erneuerung des Völkerbundes für notwendig hielten und sich an ihm beteiligen wollten. Also war der Gedanke des organisierten Friedens nicht vergessen, die Geschichte des Völkerbundes hatte ihn nicht widerlegt. Ein Plan, von Pierre Dubois an, am Anfang des 14. Jahrhunderts, immer wieder entworfen, bald utopisch, bald konzis, zu dem auch fast zwanzig Deutsche Beiträge geleistet hatten, unter ihnen Kant, Fichte, Krause¹, sollte an Hand der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und im Blick auf die Notwendigkeiten eines Aufbaus nach einem großen Unglück verwirklicht werden. Sind nun jene Tage, an denen die Satzung der Vereinten Nationen festgestellt und ratifiziert wurde, an denen die Organisation zu leben begann, der Beginn einer Epoche, Tage, die in seinen Gedanken hervorhebt, wer die Geschichte der Gegenwart bewußt miterlebt?

Gewiß hat die Politik eine neue Form gefunden, deren sie sich oft genug bedient. Wir haben uns daran gewöhnt, neue Spielregeln in Geltung zu sehen; wir erwarten sogar, die Fragen und Zwischenfälle der Weltpolitik vor den Vereinten Nationen erörtert zu hören. Aber hat sich im Grunde etwas geändert?

Mit Waffen in der Hand stehen sich in Indien, in Palästina, an den Straßen von Formosa und Singapur Staaten gegenüber, in Zypern, im Jemen, in den Antillen, in Zentralafrika streiten Völker mit- und untereinander. Ernste innere Spannungen dauern seit Jahren in Südafrika und Lateinamerika und können jederzeit in Feuer ausbrechen; Gewalttat, Haß und Geschrei in den Vereinigten Staaten und in Indonesien, und nicht zu vergessen ist all das stille, unterdrückte Unglück in Osteuropa und in unserem Lande jenseits von Mauer und Stacheldraht.

Das sind alles Dinge, die einen Weltbund der Staaten angehen. Die Vereinten Nationen bewältigen sie trotz ihrer Kompetenzen nicht. In kurzen Abständen erscheint ein Dokument des Sicherheitsrates mit der Liste der Angelegenheiten, die vor ihm formell noch anhängig sind. Sie ist lang und beginnt mit längst vergessenen Ereignissen wie der Räumung der iranischen Nordwestprovinzen durch die Sowjetunion oder der Besetzung Haiderabads durch Indien. Sie enthält Streit-