

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Teilweiser Atomwaffenteststopp: Konferenz über Ergänzung und Ausbau des Vertrages zu einem umfassenden Teststopp-Abkommen – Konsultationsmandat – Ablehnende Haltung der USA und Großbritanniens (24)

(Text des Vertrages: VN 5/1963 S.179f.)

Eine weitere Runde im Ringen um ein umfassendes Abkommen zur Beendigung von Atomwaffentests fand im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz der 117 Parteien des seit 1963 in Kraft befindlichen *Vertrages über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser* statt; sie trat (nach einer ersten, organisatorischen Fragen gewidmeten Zusammenkunft vom 29. Mai bis zum 8. Juni 1990) vom 7. bis 18. Januar 1991 in New York zusammen. In der politischen Alltagssprache wird das Dokument oft verkürzt als 'Atomteststoppvertrag' bezeichnet; da er unterirdische Versuche zuläßt, handelt es sich tatsächlich um einen Vertrag über einen teilweisen Teststopp (partial test-ban Treaty, PTBT). Die Kernwaffenmächte China und Frankreich sind ihm nicht beigetreten.

Das Thema, das auch die Genfer Abrüstungskonferenz regelmäßig (und ohne greifbares Ergebnis) beschäftigt, war auf Grund der Bestimmung des Artikels II Absatz 1 des Vertrages vom 5. August 1963 vor die Vertragsstaatenkonferenz gekommen. Diese Vorschrift verpflichtet die drei Depositärstaaten des Abkommens – es sind dies Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten –, auf Antrag eines Drittels der Vertragsstaaten eine Konferenz zur Erörterung vorgeschlagener Vertragsergänzungen einzuberufen. Zuvor ist der Ergänzungsvorschlag den Mitgliedstaaten bekanntzumachen.

I. Der dem Treffen zugrundeliegende Vorschlag wurde von Indonesien, Jugoslawien, Mexiko, Peru, Sri Lanka und Venezuela eingebracht. Er sieht ein Zusatzprotokoll I zu dem PTBT vor, wonach auch unterirdische Atomtests sowie Tests in anderen als in Art. I des Vertrages genannten Umgebungen verboten sein sollen. Damit wäre es den Mitgliedstaaten eines derartigen Zusatzprotokolls praktisch ganz untersagt, Atomwaffen zu testen. Ein ebenfalls vorgeschlagenes, nicht im einzelnen ausformuliertes Protokoll II soll sich mit der internationalen Zusammenarbeit bei der Sammlung seismischer und atomosphärischer Daten, der Installation seismischer Meßeinrichtungen auf dem Boden der dem Protokoll angehörenden Nuklearstaaten, der Sicherung nationaler Verifizierungs-

mittel, Vor-Ort-Inspektionen und einem ständigen Konsultationsmechanismus zur Überwachung der Abmachung befassen.

Zum Präsidenten wählte die Konferenz, deren Kosten bei rund 800 000 US-Dollar gelegen haben dürften, den indonesischen Außenminister Ali Alatas. Einleitend erklärte er, es gelte die günstige internationale Konstellation dieser Tage zu nutzen, um dem nach wie vor unerreichten Ziel eines umfassenden Teststopps näherzukommen. Die andauernden Atomtests machten die Erwartungen der Nicht-Nuklearstaaten zuschanden und seien Teil eines sich selbst unterhaltenden Kreislaufs des Wettrüstens. Das Verifikationsproblem – früher wichtigster Hinderungsgrund für ein umfassendes Testverbot – sei dank des technischen Fortschritts endlich gelöst. Er hoffe, es werde sich nun niemand mehr hinter diesem Vorwand verstecken.

II. In der anschließenden Generaldebatte führte Mexiko als einer der Hauptbefürworter eines umfassenden Teststopps (vgl. auch den Bericht über die letzte Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag in VN 2/1991 S.67) aus, als ein nahe an einem Testgelände gelegenes Land habe man neben den bekannten und dringlichen sicherheitspolitischen Erwägungen auch ein umweltpolitisches Interesse am Ende der Atomwaffenversuche. Der PTBT von 1963 habe gezeigt, was bei entsprechendem politischen Willen selbst in Zeiten scharfer weltpolitischer Gegensätze zu erreichen sei. Zwischen 1945 und 1963 habe es 547 Kernwaffentests gegeben. Immerhin hätten aber seit 1963 über 1 300 Versuchsexplosionen stattgefunden, 85 vH davon durch die drei Depositärmächte des Vertrages. Ganz wesentlich sei es, die Universalität eines künftigen Abkommens sicherzustellen. Jedenfalls dürften die Atommächte Frankreich und China ihm keinesfalls fernbleiben.

Der Vertreter Deutschlands erklärte, ein umfassender Teststopp sei ein Ziel, auf das sich die Partner des Abkommens von 1963 verpflichtet hätten. Es sei jedoch im Zusammenhang mit den anderen aktuellen Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen zu sehen. Er wies auf den Vertrag zur Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa vom November 1990 hin, der aus dem KSZE-Prozeß hervorgegangen sei. Die START-Verhandlungen zwischen den Supermächten verhiessen eine baldige drastische Reduzierung der Potentiale. Außerdem sollten die Verhandlungen über die Verringerungen bei den Kurzstreckensystemen zügig aufgenommen werden. Schließlich dringe seine Regierung auf einen baldigen Abschluß einer C-Waffen-Konvention. Die Genfer Abrüstungskonferenz sei ein geeignetes Forum für die Diskussion eines umfassenden Teststoppvertrages. Im übri-

gen böten bilaterale Verhandlungen der wichtigsten Nuklearwaffenländer durch die Möglichkeit eines schrittweisen Vorgehens gute Chancen, die Voraussetzungen für multilaterale Gespräche zu verbessern. Denkbar wären beispielsweise Vereinbarungen über bestimmte testfreie Zeitabschnitte. Ähnlich äußerte sich auch der australische Delegierte, der einen brauchbaren Anfang in Vereinbarungen über Obergrenzen für die Zahl der jährlichen Versuche sah.

Der Vertreter der Sowjetunion wiederholte die Bereitschaft seiner Regierung, einen umfassenden Teststoppvertrag sofort abzuschließen, wenn auch die anderen Atomwaffenstaaten hierzu bereit seien. Mit den USA zusammen könne man unmittelbar zu einem Moratorium kommen. Die Verifikationsprobleme hierbei seien gelöst; es gebe sowohl seismische Überprüfungsverfahren als auch die Möglichkeit von Vor-Ort-Kontrollen. Zwar sei ein unmittelbarer Erfolg der Konferenz kaum zu erwarten, sie sei jedoch ein geeignetes Mittel, das Problem der Weltöffentlichkeit deutlich vor Augen zu führen. Dies werde den anderen multilateralen Verhandlungen zu dem Thema – etwa in der Genfer Abrüstungskonferenz – zugute kommen.

In sehr deutlichen Worten unterstrich die Vertreterin Washingtons den Standpunkt ihrer Regierung. Kernwaffentests seien solange nötig, wie die nukleare Abschreckung Teil des Systems internationaler Sicherheit sei. Deshalb müsse ein umfassender Teststopp als ein langfristiges Ziel angesehen werden. Keine einzige Waffe werde durch einen Teststopp aus den Arsenalen verschwinden. Ihre Regierung werde der vorgeschlagenen Ergänzung nicht zustimmen. Mit einer Fortsetzung der Konferenz über den jetzt vereinbarten Zeitrahmen hinaus seien die USA nicht einverstanden; das Thema könne in der Abrüstungskonferenz multilateral weiterbehandelt werden. Einen ganz ähnlichen Standpunkt nahm der Vertreter Großbritanniens ein. Zu einer unmittelbar ausgetragenen Kontroverse mit einem der Zuschauer kam es, als der Brite feststellte, die Technik bei unterirdischen Tests sei soweit fortgeschritten, daß keine Umweltschäden zu befürchten seien. Ein dem widersprechender Zwischenruf wurde von einigen Vertretern von Nichtregierungsorganisationen mit minutenlangem Beifall quittiert.

III. Vor dem Hintergrund der so erklärten Weigerung von zwei der drei Depositärmächte, einer Vertragsergänzung zuzustimmen, unterblieb eine Abstimmung über die vorgeschlagenen Zusatzprotokolle. Art. II Abs. 2 des PTBT gibt den Depositären ein Vetorecht gegen Vertragsänderungen. Stattdessen entschied die Konferenz mit 74 gegen 2 Stimmen (Großbritannien,

USA) bei 19 Enthaltungen, daß der Präsident das Mandat erhalten solle, Konsultationen mit dem Ziel durchzuführen, Fortschritte in Richtung eines umfassenden Teststopps zu erreichen und die Konferenz zu einem geeigneten Zeitpunkt wiederaufzunehmen.

In Erklärungen zur Stimmabgabe wiesen die negativ votierenden USA und Großbritannien erneut auf die (nach dem Konsensprinzip arbeitende) Genfer Abrüstungskonferenz als geeignetem Forum für die Teststoppverhandlungen hin. Israel sprach sich für eine atomwaffenfreie Zone im Nahen Osten aus. Von den zehn vertretenen EG-Staaten enthielten sich 7 (darunter Deutschland) bei der Abstimmung, 2 (Dänemark, Irland) stimmten für die Entscheidung, die Großbritannien aus den beschriebenen Gründen ablehnte.

Horst Risse □

Sozialfragen und Menschenrechte

45. Generalversammlung: »Wanderarbeiter-Konvention verabschiedet – Abseits stehen wichtiger Beschäftigungsländer (25)

(Vgl. Guido Hildner, Die Vereinten Nationen und die Rechte der Ausländer. Aktivitäten der Organisation zum Schutze ausländischer Arbeitnehmer, VN 2/1990 S. 47ff. Text der Konvention: S.175ff. dieser Ausgabe.)

Eine länger als ein Jahrzehnt währende Arbeit am Text eines auf den Schutz der Arbeitsmigranten abzielenden Übereinkommens ist mit der ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution 45/158 am 18. Dezember 1990 in der Generalversammlung zum Abschluß gekommen. Mit ihr verabschiedete dieses Hauptorgan der Vereinten Nationen die *Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen* und empfahl den Mitgliedstaaten ihre Ratifikation. Allerdings hat noch kein Staat das Vertragswerk ratifiziert; einziger Unterzeichner ist bislang Mexiko (Stand: 1.8.1991). Am 17. Dezember 1979 hatte die Generalversammlung mit der Resolution 34/172 eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines derartigen Vertragswerks eingesetzt. Diese ist dann in der Regel zweimal im Jahr mit unterschiedlicher Staatenbeteiligung zusammengetreten. Auf ihrer letzten Tagung im Juni 1990 konnte die Arbeitsgruppe ihr Mandat abschließend erfüllen und der Generalversammlung den Text zur Annahme unterbreiten.

Die Konvention besteht aus 93 Artikeln, die in neun Teile aufgliedert sind. Ihr Gegenstand ist der Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Damit sind nicht – wie die nicht sehr glückliche deutsche Übersetzung des englischen Begriffs »migrant worker« vielleicht



vermuten läßt – Menschen gemeint, die für einen kurzen Zeitraum oder zumindest vorübergehend in einem Land arbeiten und dann weiterziehen. Wie Artikel 2 in Ziffer 1 klarstellt, geht es der Konvention vielmehr um »jede Person, die in einem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hat, eine Tätigkeit gegen Entgelt ausüben wird, ausübt oder ausgeübt hat«. Angesprochen ist also die Erwerbstätigkeit von Menschen außerhalb des Landes ihrer Staatsangehörigkeit, ein Phänomen, das die internationale Gemeinschaft in Zukunft verstärkt beschäftigen wird.

Die Generalversammlung hatte den Auftrag zur Ausarbeitung einer solchen Konvention erteilt, weil sie zu der Überzeugung gelangt war, daß die Wanderarbeiter als Ausländer eines besonderen Schutzes bedürfen. Das zentrale Problem bei der Niederlegung ihrer Rechte war dabei die Abwägung mit den Interessen des Beschäftigungslandes. So war es klar, daß die Konvention Ausländern kein Recht auf Einreise und Arbeitsaufnahme in einem fremden Staat geben konnte.

Die Rechte der ausländischen Arbeitnehmer werden umfassend und detailliert aufgelistet. Ihre Beachtung soll durch einen Sachverständigenausschuß kontrolliert werden (Teil VII), der dem Modell anderer Menschenrechtsorgane wie CERD oder Menschenrechtsausschuß folgt.

Besonders wichtig ist der Konvention der Schutz der sich illegal im Beschäftigungsland aufhaltenden Ausländer. Um jede Diskriminierung dieser Menschen zu vermeiden, spricht sie hier von »Personen, die nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen oder deren Status nicht geregelt ist«. Den Schutz verwirklicht sie, indem sie im Teil III die Menschenrechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen aufzählt. Darin sind die Ausländer

ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis eingeschlossen. Im wesentlichen werden hier die auch in anderen Menschenrechtsinstrumenten niedergelegten Grundrechte bestätigt. Aber es finden sich auch spezielle Bestimmungen für Ausländer wie das Verbot der Kollektivausweisung in Art.22, das in dem hier gewährten Umfang ein Novum ist.

Über diesen Grundbestand an Rechten hinaus gewährt Teil IV weitere Rechte für Ausländer mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Hier verfolgt die Konvention das Ziel einer weitgehenden Gleichstellung mit den Inländern. Dieses umfaßt aber nicht die Teilnahme am politischen Leben. Das Wahlrecht spricht die Konvention den Ausländern nicht zu. Sie empfiehlt in Art.42 jedoch Formen ihrer Einbeziehung in den politischen Willensbildungsprozeß insbesondere auf kommunaler Ebene.

Die Länge der Bearbeitungszeit von mehr als zehn Jahren verdeutlicht die Schwierigkeit, bei der Fülle der angesprochenen Fragen befriedigende und kompromißfähige Lösungen zu finden. Offen bis zuletzt war etwa die aufenthaltsrechtliche Behandlung von Ehepartnern und Familienangehörigen nach Scheidung oder Tod des Arbeitnehmers (jetzt Art.50). Umstritten waren auch die Einbeziehung von Selbständigen und Seeleuten in die Konvention sowie die Teilnahme der ILO an der Tätigkeit des Ausschusses gewesen.

Neben der Auseinandersetzung um diese Einzelfragen wurde aber auch grundsätzliche Kritik an der Konvention geäußert. Der wichtigste Punkt ist der Vorwurf, sie benachteilige einseitig die Beschäftigungsländer. Eine Reihe bedeutender Beschäftigungsländer, darunter die Bundesrepublik Deutschland, hat denn auch angekündigt, die Konvention nicht zu ratifizieren. Weiterhin wurde gegen die Ausarbeitung der Konvention vorgebracht, die Vereinten Nationen mischten sich damit in die Zuständigkeit der ILO ein.

Trotz dieser Kritikpunkte bleibt festzuhalten, daß die Konvention einen wichtigen weiteren Schritt im Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen markiert und sich in Zukunft sicher zu einer bedeutenden Argumentationshilfe bei der immer drängender werdenden Auseinandersetzung um die Rechtsstellung von Ausländern in unserer Gesellschaft entwickeln wird.

Guido Hildner □

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission: Vorläufiger Abschluß dreier Vorhaben – Überlegungen zu künftigen Themen (26)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1991 S.28f. fort.)

Eine positive Bilanz kann die *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (Inter-