Nichtverbreitung: Ringen um die Vertragsverlängerung

Vor einem Schlüsseldatum der internationalen Politik dieses Jahrzehnts

JOACHIM KRAUSE

Es ist eher ein Zufall, daß die Konferenz über die Verlängerung des 1968 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen ›Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen‹ (kurz: Nichtverbreitungsvertrag, NVV)[1] in das Jubiläumsjahr der Weltorganisation fällt, und in der Tat weist die für den 17. April bis zum 12. Mai angesetzte Tagung in New York kaum Bezüge zu den beiden großen Weltkonferenzen dieses Jahres (Weltsozialgipfel in Kopenhagen und Weltfrauenkonferenz in Beijing) auf. Allerdings verweist sie auf die zentrale Aufgabe der UN: die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Zudem könnte ein Scheitern im Frühjahr in New York schwerwiegende Auswirkungen auf das gesamte Geflecht der internationalen Beziehungen haben. Auszuschließen ist ein Mißlingen keineswegs, zumal sowohl die zweite als auch die vierte Überprüfungskonferenz des NVV[2] im Streit - ohne die Annahme eines Schlußdokuments - endeten und tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten unter den Vertragsparteien von Anfang an die Regel waren. Die diesjährige Konferenz soll allerdings nicht nur dazu dienen, die übliche Bestandsaufnahme vorzunehmen, vielmehr ist auf ihr zu entscheiden, ob dieser Vertrag befristet oder unbefristet weitergilt. Dies bedeutet nicht, wie immer wieder behauptet, daß der NVV in diesem Jahr ausläuft. Es geht einzig um die Modalitäten seiner Verlängerung. Allerdings bestimmen diese Modalitäten ganz wesentlich das weitere Schicksal des Vertragswerkes und damit der internationalen Politik für die nächsten Jahrzehnte. Der Konferenz in New York kommt daher eine Schlüsselrolle für die weitere Ausgestaltung der internationalen Politik im Sinne von Ordnungspolitik zu. Sie hat ganz besonders für die Bundesrepublik Deutschland[3] einen zentralen Stellenwert, da unser Land als nichtnuklearer Industriestaat ein ausgeprägtes Interesse daran hat, daß das internationale Nichtverbreitungsregime erhalten bleibt und fortentwickelt wird.[4]

I. Der Vertrag: Inhalt und Geschichte

Der NVV ist seit 1970 in Kraft. Seine Verabschiedung stellte den Versuch dar, die Ausbreitung der Verfügungsgewalt über Kernwaffen in einem Augenblick zu stoppen, als dieses noch sinnvoll zu vertreten war. Der Vertrag markierte nicht den Beginn der internationalen nuklearen Nichtverbreitungspolitik, sondern den Übergang von einer primär bilateralen Nichtverbreitungspolitik (mit den Vereinigten Staaten als dem treibenden Akteur) zu einer multilateralen Befassung mit diesem Thema. Der Vertrag legt fest, daß über die fünf etablierten Kernwaffenstaaten hinaus kein Staat Nulearwaffen besitzen, erwerben, herstellen oder sonstwie kontrollieren darf. Die Kernwaffenstaaten verpflichten sich, ihre Kernwaffen nicht weiterzugeben und niemanden bei der Herstellung von Nuklearwaffen zu unterstützen. Die Nichtkernwaffenstaaten akzeptieren ihrerseits Überwachungsmaßnahmen, die durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) in Wien durchgeführt werden. Um den in diesem Vertrag enthaltenen Statusunterschied abzumildern, haben sich die Kernwaffenstaaten des weiteren zur nuklearen Abrüstung bereit erklärt. Zudem enthält der NVV Bestimmungen, die die Möglichkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie garantieren und die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet fördern.

Der Vertrag war ursprünglich von Deutschland, Italien und Japan sowie einer Reihe kleinerer westlicher Industriestaaten sehr kritisch betrachtet worden. Die Gefahr wurde gesehen, daß der Statusunterschied zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten zu wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Nachteilen führt. Von daher rührte in der Phase der Verhandlungen der Widerstand gegen die Option der unbefristeten Dauer dieses Vertrages. Die schließlich erreichte Formulierung des Artikel X, Absatz 2,[5] stellte einen mühsamen Formelkompromiß dar. Zwar befürwortete die Mehrzahl der an der Verhandlung beteiligten Staaten eine unbefristete Geltung dieses Vertrages, auf Grund der Bindung an das Konsensprinzip war es jedoch nicht möglich, hierüber eine Einigung zu erzielen. Die Formulierung des Art. X, Abs. 2, wurde von den USA und anderen Staaten, die die unbefristete Geltung favorisierten, so verstanden, daß nach 25 Jahren Laufzeit mittels einer einfachen Mehrheit dieses Konsensproblem überwunden werden könnte. Kritiker der unbefristeten Laufzeit hingegen sahen die Frist von 25 Jahren als Aufforderung an, eine gründliche Überprüfung des Vertrages und seiner Implikationen vorzunehmen, um erst dann eine Entscheidung über seine Dauerhaftigkeit zu fällen.[6] Mittlerweile sind die meisten der damaligen Dispute zwischen den Kernwaffenstaaten USA, Großbritannien und Sowjetunion auf der einen Seite sowie Deutschland, Italien, Japan und der Schweiz auf der anderen Seite weitgehend gegenstandslos geworden. Alle westlichen Staaten befürworten heute die unbefristete und unkonditionierte Verlängerung des NVV. Lediglich in Japan gab es vorübergehend Einwände gegen die Option einer unbefristeten Verlängerung; diese sind aber von der japanischen Regierung hintangestellt worden.

Hätte man im Jahre 1967 gewußt, wie sich die Zeiten ändern, wäre man mit dieser Fünfundzwanzigjahresklausel vermutlich sehr viel vorsichtiger gewesen. Zwar hat das Ende des Ost-West-Konflikts dazu geführt, daß die Verpflichtung der Supermächte zur nuklearen Abrüstung tatsächlich umgesetzt werden kann. Damit rückt die Möglichkeit in realistische Nähe, daß die Verpflichtungen zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten tatsächlich in einen Gleichgewichtszustand geraten. Andererseits gibt es seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine Vielzahl neuer Unwägbarkeiten, die die Zustimmung zur unbefristeten Verlängerung erschweren dürften. Hierzu gehörten die Zukunft des ehemals sowjetischen Kernwaffen-

---

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Wolfgang Benedek, geb. 1951, Dozent am Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität in Graz, leitet ein Forschungsprojekt zum Recht des GATT und der WTO.

Dr. Joachim Krause, geb 1951, ist Stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn. Zuvor bei der Stiftung Wissenschaft und Politik mit Fragen der internationalen Sicherheit befaßt.

Dr. Ludwig Watzal, geb. 1950, ist als Redakteur und freier Journalist in Bonn tätig. Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zu Fragen der Ethik sowie zu außen- und entwicklungspolitischen Themen.

arsenals, einschließlich der Nuklearwaffenmaterialien, die Ungewißheiten über den weiteren Verlauf der indisch-pakistanischen nuklearen Rivalität sowie über die Entwicklung der Kernwaffenrüstung Chinas. Aber auch die Zukunft der israelischen Kernwaffen und die Rolle von Kernwaffenabrüstung im Zusammenhang mit dem Friedensprozeß im Nahen Osten (beziehungsweise der Störfaktor, den nukleare Proliferation in diesem Bereich entfalten könnte), spielen eine Rolle. Es wäre klüger gewesen, seinerzeit eine Frist von 30 oder 35 Jahren vorzusehen - heute wäre dann vieles einfacher. Die Verschiebung der Konferenz ist nicht möglich, es sei denn, man wollte den noch problematischeren Weg der Vertragsänderung gehen.

II. Die Interessen der Beteiligten

An der Konferenz können alle Mitgliedstaaten des NVV teilnehmen. Mitte Februar 1995 waren dies 170 Staaten; bei Konferenzbeginn dürfte sich die Zahl auf 173 bis 175 erhöht haben. Wie aus dem Verlauf der vier Tagungen des Vorbereitungsausschusses hervorgeht, bestehen ganz erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Teilnehmerstaaten. Die Trennlinie verläuft heute allerdings nicht mehr entlang der Konstellationen der sechziger Jahre. Nunmehr sind es hauptsächlich größere Staaten aus den Reihen der Blockfreien, die sich dem Konsens über eine unbefristete Geltung des NVV entziehen. Sie weisen in der Regel auf zwei Mängel des Vertragswerkes hin: die weiterhin bestehende Statusdifferenz zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten, die sie als politisch ungerecht und ökonomisch und sicherheitspolitisch nachteilig empfinden, sowie die ihrer Meinung nach nicht ausreichende Bereitschaft der Atomwaffenmächte, effektive Maßnahmen zur Reduzierung der nuklearen Rüstung einzuleiten.

Die USA und andere Staaten argumentieren, daß es in diesem Vertrag nicht darum geht, bestehende Statusdifferenzen festzuschreiben, sondern daß es vorrangiges Ziel ist, die Ausbreitung von Kernwaffen zu stoppen. Sie weisen darauf hin, daß es gerade das Ziel von nichtpaktgebundenen Staaten sein muß, die Ausbreitung der Kernwaffen zu verhindern. Für viele dieser Staaten würden sich dramatische Sicherheitsprobleme stellen, sollten die existierenden Mechanismen zur Verhinderung der Verbreitung von Kernwaffen nicht mehr funktionieren. Viele Staaten der sogenannten Dritten Welt weisen allerdings auch darauf hin, daß die dauerhafte Akzeptierung eines Statusunterschiedes beim gegenwärtigen Stand des Kernwaffenbesitzes in ihrer Region zu Sicherheitsproblemen führt. Dies gilt insbesondere für einige arabische Staaten, die nicht bereit sind zu akzeptieren, daß Israel in der Region als einziges Land Kernwaffen besitzen darf, sie aber nicht. Ähnliches könnte für eine Reihe von Nachbarstaaten Chinas und Rußlands gelten.

Die erfolgreiche Verlängerung des NVV wird nur dann möglich sein, wenn es gelingt, auf der Basis des allgemeinen Wunsches nach Vermeidung einer Welt voller kleinerer, mittlerer und größerer Kernwaffenmächte einen Ausgleich unter den verschiedenen Interessen sicherheits- und auch energiepolitischer Art herzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es wichtig, daß diejenigen Probleme angegangen werden, die mittel- und langfristig geeignet wären, den bisherigen Konsens über nukleare Nichtverbreitung zu unterminieren. Diese Probleme sind gewaltig;[7] sie werden binnen weniger Jahre nicht zu lösen sein:

- die mit dem Zerfall der ehemaligen Sowjetunion verbundenen nuklearen Risiken;
- die Unsicherheit über Zielrichtung, Verlauf und Endpunkt der nuklearen Abrüstung;
- die Ausgestaltung der Sicherungsmaßnahmen und der Exportkontrollen zur Verhinderung der Ausbreitung von Kernwaffen;
- die Frage der Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten;
- der Umgang mit ›Problemstaaten‹ innerhalb wie außerhalb des NVV.

Keines dieser Probleme wird sich bis zum Mai dieses Jahres lösen lassen. Wichtig aber ist, ob es bis zu diesem Zeitpunkt gelungen sein wird, Perspektiven zu eröffnen, die einen neuen Konsens zwischen den Kernwaffenstaaten und den verschiedenen Gruppen der Nichtkernwaffenstaaten ermöglichen. Die Suche nach dieser Art von Kompromiß ist unbedingt notwendig, wenn man an einer langfristigen Erhaltung des Nichtverbreitungsvertrages interessiert ist. Es reicht nicht aus, nur mit Blick auf die formalen Erfordernisse des Art. X, Abs. 2, nach einer einfachen Mehrheit für die unbefristete Verlängerung des NVV zu suchen. Wenn es nicht gelingt, diese hier angeschnittenen Probleme in den nachfolgenden Jahren aufzugreifen und Lösungen zuzuführen, besteht die Gefahr, daß auch ein unbefristet verlängerter NVV im Laufe der Jahre ausgehöhlt wird und an Bedeutung verliert. Im folgenden werden diese Probleme im einzelnen dargelegt.

Folgeprobleme des Zerfalls der UdSSR

Die Auflösung der Sowjetunion und der Zerfall der politischen und gesellschaftlichen Ordnung in den Nachfolgestaaten haben eine Vielzahl von Unsicherheiten über den Verbleib der ehemals sowjetischen Kernwaffen, die Kontrollierbarkeit der Kernwaffenmaterialien und den Verbleib des waffentechnischen Know-hows mit sich gebracht. Derzeit gibt es eine Vielzahl von Bemühungen, sowohl in Rußland als auch in den anderen GUS-Staaten alleine sowie in Zusammenarbeit mit den USA und anderen westlichen Staaten, dieser Probleme Herr zu werden. Ob diese Bemühungen von Erfolg gekrönt sein werden, ist noch offen. Sicher ist, daß eine Vielzahl potentieller Gefahrenherde dadurch entschärft wird. Allerdings bedarf es nur einiger weniger Fälle von offener Proliferation infolge des Zerfalls der Sowjetunion, um schwere Zweifel an der Nützlichkeit des NVV insgesamt zu wecken.

Diese Folgeprobleme des Auseinanderfallens der Sowjetunion stellen direkt zwar keinen Tatbestand im Sinne der Verpflichtungen dar, die die Kernwaffenstaaten unter dem NVV einnehmen, sie werden aber dazu führen, daß die Frage der Ausgewogenheit der Pflichten und Leistungen von Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten neu gestellt wird. Insbesondere wird der Ruf nach verbesserten Kontrollen des spaltbaren Materials in den Kernwaffenstaaten laut werden. Bisher ist die Situation die, daß Nichtkernwaffenstaaten über die von ihnen genutzten und verbrauchten Spaltstoffe peinlichst genau Bilanz führen und sich den Kontrollen der IAEA unterwerfen müssen. Für Kernwaffenstaaten besteht keine vergleichbare Verpflichtung, auch nicht in ihren zivilen Bereichen. Derzeit stellen aber gerade die im zivilen oder im nicht dem Kernwaffensektor zugehörigen militärischen Bereich der ehemaligen Sowjetunion vorhandenen Spaltmaterialien die größte Proliferationsgefahr dar. Zu Zeiten der Sowjetunion war es offenbar üblich, daß auch zivile Laboratorien, Schulungseinrichtungen und Forschungsreaktoren mit Materialien arbeiteten, die ansonsten zur Waffenproduktion hergenommen wurden (wie Uran 235 und Plutonium 239).

Zielrichtung, Ausmaß und Verlauf der Abrüstung im nuklearen Sektor

Artikel VI des NVV sieht vor, daß sich die Kernwaffenstaaten um nukleare Abrüstung sowie um Abrüstung generell bemühen. Dieses Ziel blieb lange Zeit unerreichbar. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist nunmehr eine Abrüstungsdynamik in Gang gekommen, die heute vieles von dem als möglich erscheinen läßt, was noch vor zehn Jahren völlig ausgeschlossen war. Besonders die US-Regierung wird nicht müde darauf hinzuweisen, daß mit den Reduzierungen der stra-

tegischen Waffenarsenale, die im Rahmen der Verträge über die Reduzierung der strategischen Rüstungen (START I und START II) vorgesehen sind, bis zum Jahre 2003 die strategischen Nuklearwaffen um 70 vH vermindert werden. Bei den taktischen Nuklearwaffen wird die Reduzierung sogar 90 vH ausmachen. Schon jetzt haben die USA ihr strategisches Nuklearwaffenarsenal von einstmals über 11 000 Waffen auf heute knapp über 6 000 verringert. Diese Daten sind zweifellos beeindruckend, es sollte aber nicht vergessen werden, daß die START-Reduzierungen vorerst nur die Trägersysteme beinhalten. Die Vernichtung der Kernwaffen selbst ist in den beiden Verträgen nicht geregelt. Angaben über den tatsächlichen Abbau von Kernwaffen (im Sinne von Demontage, Zerstörung wichtiger Komponenten und der Herausnahme der spaltbaren Materialien) liegen jedoch nur wenige vor. Zudem ist unklar, ob START II tatsächlich ratifiziert und implementiert werden kann. Sowohl im amerikanischen Kongreß wie in der russischen Duma gibt es nicht unerhebliche Widerstände gegen dieses Abkommen.

Die nichtpaktgebundenen Staaten haben sich auf den Vorbereitungstagungen zwar erfreut über den Fortschritt bei der nuklearen Abrüstung gezeigt, haben aber andererseits eine Reihe von zusätzlichen Forderungen aufgestellt, die die Kernwaffenstaaten zu weitergehenden Schritten verpflichten sollen.[8] So ist es ein besonderes Anliegen der Blockfreien, daß sich die Kernwaffenstaaten auf das Ziel der vollständigen Kernwaffenabrüstung bindend verpflichten. Diese Verpflichtung soll so weit gehen, daß die Kernwaffenstaaten einen Zeitplan bis zur vollständigen Abrüstung akzeptieren. Alle fünf bekannten Kernwaffenstaaten haben sich gegen derartige Vorstellungen ausgesprochen. Während die Vereinigten Staaten und Rußland immerhin bereit sind, in einem Dialog mit den Blockfreien über gewisse Regularien einer Welt zu reden, in der Kernwaffen eine geringere Bedeutung einnehmen werden, sind Frankreich und China sehr stark auf die Wahrung nationaler Gesichtspunkte bedacht. Die Position Großbritanniens liegt irgendwo zwischen beiden. Es ist kaum anzunehmen, daß die Staaten der blockfreien Bewegung die Verpflichtung der Kernwaffenstaaten auf einen Abrüstungsplan in aller Konsequenz durchfechten werden. Dazu ist dieser Plan viel zu unrealistisch, und es gibt innerhalb der Bewegung viel zu viele Staaten, die eine völlig entnuklearisierte Welt eher als Sicherheitsrisiko denn als Sicherheitsgewinn betrachten würden. Von daher ist anzunehmen, daß es zu einer eher unverbindlichen Aussage kommt, die die Möglichkeit einer weitgehenden Perspektive enthält.

Eine Forderung der Blockfreien, die relativ einfach von den Kernwaffenstaaten zu erfüllen ist, ist der Wunsch nach Beachtung und Unterstützung von kernwaffenfreien Zonen in verschiedenen Regionen. Kernwaffenfreie Zonen waren in der Vergangenheit eher ein Streitpunkt, da vor allem die westlichen Staaten aus grundsätzlichen Erwägungen heraus regionale Sonderzonen ablehnten. Heute, wo vor allem in Südamerika einige positive Erfahrungen bestehen, dürfte die Bereitschaft gewachsen sein, sich diesen Konzepten anzuschließen. Eine Ausnahme dürfte wiederum Frankreich darstellen, welches in der nach dem Willen der Staaten der Region kernwaffenfreien Zone Südpazifik seine Atomtesteinrichtungen betreibt.

Der vermutlich symbolträchtigste Streitpunkt wird die Frage eines Abkommens über den vollständigen Stopp aller Atomtests sein. Die bisherigen Verhandlungsergebnisse im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz lassen allerdings den Eindruck zurück, daß nahezu jede der fünf Nuklearmächte den Fortschritt der Verhandlungen durch besondere Vorbehalte hinauszögert. So ist immer noch die Frage der Reichweite der vertraglichen Verpflichtungen umstritten (etwa: Verbot von Kernwaffentests oder auch Verbot von Vorbereitungen). Weitere Streitpunkte sind die Dauer des Vertrags (unbefristet oder auf zehn bis zwanzig Jahre), die Erfordernisse des Inkrafttretens (quantitative oder qualitative Kriterien) sowie die Überprüfung der Vertragsverpflichtungen. Man soll die kritische Bedeutung dieses Themas nicht unterschätzen. Die Frage der Einstellung von Atomtests ist in den Augen vieler Vertreter von Nichtkernwaffenstaaten der Hauptindikator dafür, ob die Kernwaffenstaaten bereit sind, sich jener Logik des NVV zu fügen, demzufolge die Nichtkernwaffenstaaten diejenigen sind, die zuerst auf nukleare Waffen verzichten. Dies würde bedeuten, daß die Kernwaffenstaaten sich nicht um eine weitere Modernisierung und Verfeinerung ihrer Nuklearsenale bemühen, sondern versuchen, diese so klein wie möglich zu halten, oder sie gänzlich abschaffen. Sollten sich die etablierten Kernwaffenmächte in dieser Hinsicht nicht kompromißbereit zeigen, könnte die Frage des Abschlusses eines Atomteststopp-Vertrages zu einem wirklichen Stolperstein werden.

Sicherheitsmaßnahmen und Exportkontrollen

Ein weiteres Anliegen der Nichtpaktgebundenen ist das Verbot der Produktion spaltbaren Materials für militärische Zwecke (cut off). In dieser Hinsicht finden sich die blockfreien Staaten in Übereinstimmung mit den USA, hatte doch Präsident Clinton im September 1993 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen den Abschluß

Erneut zu Gast in Deutschland war UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vom 17. bis 20. Januar; er besuchte sowohl die Bundesstadt Bonn als auch die Bundeshauptstadt Berlin, wo er von Bundespräsident Roman Herzog empfangen wurde und auch mit dem ehemaligen Bundespräsidenten Richard Freiherr von Weizsäcker zusammentraf. In Bonn hatte er Begegnungen mit Kanzler Helmut Kohl, Außenminister Klaus Kinkel, Entwicklungsminister Carl-Dieter Spranger und Verteidigungsminister Volker Rühe sowie mit Vertretern der Fraktionen des Deutschen Bundestages (im Bild: mit Joseph Fischer und Kerstin Müller, den Fraktionssprechern von Bündnis 90/Die Grünen). Der an die Bundesregierung herangetragene Wunsch Boutros-Ghalis' nach dem Abschluß eines Verfügungsbereitschaftsabkommens, unter dem Einheiten der Bundeswehr für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen bereitgehalten werden könnten, bleibt zunächst unerfüllt; während Außenminister Kinkel hierzu positiv eingestellt war, reagierte der Verteidigungsminister ablehnend (und brachte dies dem Generalsekretär gegenüber in ungewöhnlich schroffer Weise zum Ausdruck).

eines entsprechenden Abkommens gefordert. Ein solches Abkommen würde beinhalten, daß alle Staaten - gleich ob Kernwaffenstaaten oder Nichtkernwaffenstaaten - sich verpflichten, keine Spaltstoffe für Kernwaffenzwecke herzustellen. Für Nichtkernwaffenstaaten, die dem NVV-Regime unterliegen, würde sich relativ wenig ändern, außer daß sie zusätzliche Verifikationsmaßnahmen hinzunehmen hätten. Kernwaffenstaaten würden sich mit einem solchen Vertrag verpflichten, keine neuen Atomwaffen mehr herzustellen, was ähnlich wie ein Testverbot ein deutliches Signal in Richtung Entnuklearisierung sein würde. Ein Cut-off-Abkommen sollte allerdings auch jene Staaten mit einbeziehen, die nicht Mitglieder des NVV sind; hierzu zählen insbesondere Israel, Pakistan sowie Indien. Doch dürfte schon die Frage der Überprüfbarkeit der Normen eines solchen Abkommens ganz erhebliche Probleme mit sich bringen. Von daher ist davon auszugehen, daß das Cut-off-Thema nicht halb so großen Symbolwert haben wird wie die Teststoppfrage, obwohl ein Cut-off-Abkommen vermutlich weitreichendere Folgen für die nukleare Abrüstung haben dürfte als eine Beendigung aller Atomwaffentests.
Die Nichtpaktgebundenen werden auch die Frage der Fortentwicklung des Sicherungssystems der IAEA und der Exportkontrollen aufgreifen. Das Beispiel Iraks hat gezeigt, daß das Sicherungssystem der Wiener Organisation gegen ein Kernwaffenprogramm bei einem zu allem entschlossenen Staat nur sehr wenig ausrichten kann. Die IAEA hat in den vergangenen zwei Jahren versucht, dem dadurch entgegenzuwirken, daß sie das Instrument der Sonderinspektionen, welches ihr im Rahmen von bilateralen Abkommen zusteht, zu nutzen trachtet. Diese Entscheidung ist nicht ohne Kritik geblieben, da sie erheblich in die Souveränität von Nichtkernwaffenstaaten eingreift, Kernwaffenstaaten hingegen unberücksichtigt läßt.
Die Forderungen der Nichtpaktgebundenen in dieser Hinsicht sind relativ vage gehalten. Anstatt konkrete Vorschläge für eine Effektivierung des Safeguards-Systems zu machen, haben sie es vorgezogen darauf hinzuweisen, daß derartige Kontrollen nicht die friedliche Nutzung von Kernenergie und den Technologietransfer komplizieren oder erschweren dürfen. Dies gelte insbesondere für die Exportkontrollen, die von vielen Staaten als unzulässig und diskriminierend angesehen werden. Die USA, die anderen Kernwaffenstaaten sowie viele der industrialisierten Nichtkernwaffenstaaten werden hingegen auf verbesserte Möglichkeiten der Verifikation unter dem Sicherheitssystem der IAEA drängen und es ablehnen, im Bereich der Exportkontrollen weitere Abstriche zu machen. Vermutlich wird die Diskussion über die Nützlichkeit und Legitimität von Sicherungsmaßnahmen und Exportkontrollen ohne konkrete Ergebnisse verlaufen, es sei denn, es tauchten neue Initiativen auf, die es erlaubten, neue Akzente zu setzen. Es ist beispielsweise vorstellbar, daß die Kernwaffenmächte ihre Bereitschaft zu weitergehenden Reduzierungen im Bereich von Kernwaffen von der Bereitschaft der Nichtkernwaffenstaaten (insbesondere der Blockfreien) abhängig machen, weitergehende Kontrollrechte der IAEA zu akzeptieren.

Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten

Einer der zentralen Tagesordnungspunkte wird die Frage der Sicherheitsgarantien von Kernwaffenstaaten gegenüber Nichtkernwaffenstaaten sein. Die blockfreien Staaten dringen auf eine schriftlich fixierte Garantie der Kernwaffenstaaten, daß diese ihre Kernwaffen nicht gegen nichtnukleare Mitgliedstaaten des NVV richten. Derartige Versicherungen sind zwar schon an verschiedenen Stellen abgegeben worden, doch drängen die Blockfreien darauf, daß hierüber eine international gültige Konvention mit vertraglich festgelegten Pflichten vereinbart und in Kraft gesetzt wird. Im Prinzip sind die Aussichten für eine Einigung nicht schlecht. Allerdings gibt es noch Vorbehalte, die vor allem mit nationalen sicherheitspolitischen Doktrinen einzelner Kernwaffenstaaten (insbesondere Frankreichs, Rußlands und auch der Vereinigten Staaten) zu tun haben. Zudem gibt es Zweifel daran, ob eine internationale Konvention das geeignete Instrument sei; manche halten eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrats für sinnvoller.
Darüber hinaus ist auch noch die Frage der positiven Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten offen. Zumindest in der öffentlichen Debatte ist dieser Punkt ohne größere Bedeutung. Im Hintergrund dürfte die Frage positiver Sicherheitsgarantien jedoch ein wesentlicher Faktor der Konsensbildung sein.

›Problemstaaten‹

Ein schwieriges Problem wird die Frage nach dem Umgang mit denjenigen Staaten sein, die außerhalb des NVV geblieben sind und offensichtlich auch bleiben wollen. Insbesondere Indien und Pakistan sowie Israel stehen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Israel mit seiner Nuklearrüstung dürfte das größte Problem bei dem Versuch darstellen, die arabischen und islamischen Staaten für die unbefristete und unkonditionierte Verlängerung des NVV zu gewinnen. Die einzige Hoffnung ist, daß ein rascher Erfolg auf dem Weg zu einer umfassenden Friedensregelung im Nahen Osten den Weg für einen allseitigen Kernwaffenverzicht in der Region öffnet. Doch auch bei Fortschritten im Friedensprozeß wird Israel auf seine Kernwaffen nicht unbedingt verzichten wollen - ›Land gegen Frieden‹ könnte im Ergebnis bedeuten, daß sich das Land in seiner Verteidigungsstrategie noch stärker als zuvor auf Vorwärtsverteidigung und Abschreckung einstellt, mit der Folge, daß zumindest während einer Übergangsphase der Spielraum für nukleare Abrüstung in Israel nicht breiter, sondern eher enger wird. Sollte sich im gesamten Nahen und Mittleren Osten eine generelle Entspannung zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn entwickeln, die zu normalen zwischenstaatlichen Beziehungen führt, wäre allerdings der Raum frei für weitergehende Vereinbarungen. Dabei wäre es auch vorstellbar, daß Verhandlungen über die Einrichtung einer kernwaffenfreien Zone mit Schritten zur Reduzierung der konventionellen Waffen in dieser Region gekoppelt werden.
Das indisch-pakistanische Konkurrenzverhältnis wird sich nicht in gleicher Weise lösen lassen, wenngleich auch hier nur eine regionale Friedenslösung denkbar erscheint. Entsprechende Vorschläge wurden von den Vereinigten Staaten in der Vergangenheit wiederholt gemacht, scheiterten aber stets am indischen Widerstand. Der entscheidende Faktor wird sein, inwieweit eine regionale Regelung für Südasien einhergeht mit der Bereitschaft Chinas, seine Kernwaffenarsenale zu reduzieren und auf wesentliche Optionen zu verzichten. Regionale Vereinbarungen haben den Vorteil, daß sie nicht notwendigerweise mit der Mitgliedschaft im NVV einhergehen müssen, wie das Beispiel Lateinamerikas gezeigt hat, wo Argentinien und Brasilien trotz Nichtmitgliedschaft im NVV in das internationale Nichtverbreitungssystem einbezogen werden konnten.

Die Haltung der Kernwaffenstaaten

Während die Wortführer der Blockfreien auf Statusdifferenz und Abrüstung pochen, versuchen die Kernwaffenstaaten andere Akzente zu setzen. Die Vereinigten Staaten haben auf eine Strategie gesetzt, die die Erfolge der nuklearen Rüstungsreduzierung herausstreicht und der Diskussion über Statusunterschiede und Benachteiligungen aus dem Wege geht. Die Haltung der USA ist von dem Bemühen gekennzeichnet, den blockfreien Staaten nahezubringen, daß diese ein viel größeres Interesse als die USA oder andere Kernwaffenstaaten an der Erhaltung und Fortentwicklung des gegenwärtigen Nichtverbreitungssystems haben sollten. Ihr Argument ist, daß gerade die blockfreien Staaten am allerwenigsten gegen die Folgen einer Welt ohne Proliferationsverbot gefeit seien. Es habe daher we-

nig Sinn, mit der Aufkündigung des Konsenses über die Nichtverbreitungspolitik zu drohen. Dieses Argument läuft darauf hinaus, daß die USA anderen Staaten zu verstehen geben, daß sie selber durchaus in einer Welt ohne Nichtverbreitungs-Übereinkunft leben könnten, andere aber ganz erhebliche Sicherheitsrisiken eingehen würden. Diese Argumentation ist zweifellos stichhaltig und trifft den eigentlichen Kern der Sicherheitsproblematik; allerdings verweist sie letztlich doch wieder auf den privilegierten Status der Kernwaffenstaaten zurück.

Anhand der hier aufgezeigten Argumentationslinien wird erkennbar, wie sehr in diesem Bereich aneinander vorbei argumentiert wird. Staaten wie Deutschland, die Niederlande, Schweden, Italien oder Japan könnten in dieser Hinsicht eine wesentliche Rolle als Vermittler spielen. Zum einen sind sie hochindustrialisierte Staaten, die auf Kernwaffen verzichtet haben und die den Bockfreien eher als die USA oder andere Kernwaffenstaaten glaubhaft versichern können, daß der Verzicht auf Kernwaffenbesitz in der Regel mehr sicherheitspolitische Vorteile als Nachteile bringt und daß insbesondere der Zerfall oder schon die Gefährdung des gegenwärtigen Nichtverbreitungsregimes primär für Nichtkernwaffenstaaten zu unübersehbaren Sicherheitsproblemen führen wird. Sie können auch versuchen, als Advokaten einer Verbesserung der derzeitigen Sicherungsmaßnahmen der IAEA aufzutreten. Andererseits können sie mit sehr viel größerer Glaubwürdigkeit gegenüber den Kernwaffenstaaten die Frage des Statusunterschiedes aufgreifen. Hier gibt es zweifellos Spielraum, um die Kluft zwischen Kernwaffenstaaten einerseits und Nichtkernwaffenstaaten andererseits zu reduzieren. Im einzelnen könnte dies über folgende Maßnahmen geschehen: Einbeziehung der zivilen Nukleareinrichtungen von Kernwaffenstaaten unter die Sicherungsmaßnahmen der IAEA; Abschluß eines Cut-off-Abkommens; quantitative Reduzierungen der Kernwaffenarsenale auf ein Minimum, welches weitgefächerte nukleare Optionen unmöglich machen würde; verbesserte Transparenz im Bereich der Kernwaffen; stärkere Verantwortung der Kernwaffenstaaten für die internationale Sicherheit generell - als Preis für das Privileg des Kernwaffenbesitzes.

III. Faktoren, die den Verlauf der Konferenz beeinflussen

Multilaterale Konferenzen gehorchen ihren eigenen Gesetzen. Manchmal sind Stimmungen und politische Symbole wichtiger als klare Interessenabgrenzungen. Oft ist wichtig, was bestimmte Staaten und Staatsmänner in bestimmten Situationen sagen oder tun. Dies gilt besonders für Initiativen und Signale aus den USA. Hier können schon kleine Pannen oder Mißverständnisse zu enormen politischen Konsequenzen führen. Ein Beispiel ist die im September 1994 abgeschlossene Überprüfung des amerikanischen Nuklearwaffenarsenals (nuclear posture review). Das Ergebnis dieser Überprüfungen wurde in nur recht spärlicher Weise dargelegt. Als Ergebnis erschienen Berichte in der Presse, die den falschen Eindruck erweckten, als ob die USA nicht mehr bereit seien, unter das bei den START-Verhandlungen erreichte Niveau zu gehen. Ein Aufschrei des Entsetzens war die Folge, obwohl die Überprüfung derartige Optionen keinesfalls ausschloß.

Ähnlich erging es der sogenannten ›counter proliferation initiative‹ des amerikanischen Verteidigungsministeriums, die im Dezember 1993 vom damaligen Pentagon-Chef Les Aspin vorgestellt wurde. Sie hatte primär den Zweck, den amerikanischen Streitkräften nahezubringen, daß sie bei künftigen Einsätzen außerhalb des Gebietes der USA mit der Möglichkeit von Gegnern rechnen müssen, die mit Massenvernichtungswaffen oder ballistischen Trägersystemen ausgerüstet sind. Diese Initiative ging einher mit einer Vielzahl von weiteren Aktivitäten des Verteidigungsministeriums im Bereich der Nichtverbreitungspolitik, so daß der falsche Eindruck entstand, die Vereinigten Staaten seien nicht mehr an diplomatischen Lösungen der Nichtverbreitungspolitik interessiert, sondern würden eher Interventions-Optionen zuneigen. Nicht ganz so zentral, aber dennoch von großer Relevanz sind die entsprechenden Haltungen und Einstellungen Chinas, Frankreichs, Großbritanniens und Rußlands. Von diesen Staaten ist Rußland zumindest auf der rhetorischen Ebene den blockfreien Staaten am nächsten; allerdings ist das russische Denken in Sachen Militärdoktrin und Strategien nicht wesentlich von dem der USA und anderer Kernwaffenstaaten unterschieden. China ist in seinen offiziellen Äußerungen bemüht, die Nähe zu den Blockfreien nicht zu verlieren, hat aber im Bereich der Kernwaffenpolitik eine recht kompromißlose Haltung, die es in der Regel sogar als weniger zugänglich erscheinen läßt als andere Kernwaffenstaaten.

Der Erfolg der Konferenz wird ganz entscheidend davon abhängen, ob es möglich sein wird, diese grundsätzlichen Interessenunterschiede so zu überbrücken, daß sich die wesentlichen Gruppen zumindest auf eine Perspektive und auf ein Programm einigen können (etwa in Form eines Aktionsprogramms). Die Perspektive kann eigentlich nur darin bestehen, daß Kernwaffenstaaten wie Nichtkernwaffenstaaten schrittweise Beschränkungen ihrer Souveränität hinnehmen, die zusammen genommen auf eine Welt verweisen, in der Kernwaffen eine immer weniger bedeutsame Rolle spielen. Für Nichtkernwaffenstaaten bedeutet dies, daß sie auch weiterhin auf die Möglichkeit des Erwerbs von Kernwaffen verzichten und bereit sind, zusätzliche Überwachungsmethoden zu akzeptieren. Auf seiten der Kernwaffenstaaten muß die Einsicht vorherrschend werden, daß es notwendig ist, sich selber Beschränkungen sowohl quantitativer wie qualitativer Art in der Frage der Verfügungsgewalt, des Besitzes und der Kontrolle von Kernwaffen zu unterwerfen.

Des weiteren ist eine grundsätzliche Übereinstimmung über die Perspektive und den zeitlichen Ablauf des globalen Abrüstungsprozesses notwendig. Diese Verständigung kann natürlich nicht darin bestehen, daß man sich auf ein einfaches Datum oder ein letztlich unerreichbares Ziel wie das der nuklearen Abrüstung einigt. Sinnvoller wäre es, ein Programm zu haben, welches sicherstellt, daß innerhalb überschaubarer Fristen die strategischen und taktischen Nuklearwaffenarsenale der fünf Kernwaffenstaaten auf das absolute Minimum reduziert werden. Unabdingbar dabei ist es, daß die Kernwaffenstaaten in Beschränkungen ihrer Entscheidungsfähigkeit über ihre Nuklearwaffenrüstung und den Einsatz ihrer Kernwaffen einwilligen. Jeder Versuch einzelner Kernwaffenstaaten, ihre jeweilige Nuklearbewaffnung für sakrosankt und im höchsten nationalen Interesse stehend zu erklären, kann nur dazu führen, daß die Überzeugungskraft des Argumentes schwindet, wonach Nichtkernwaffenstaaten sicherer leben, sofern sie kernwaffenlos bleiben. Die internationale Akzeptanz des NVV wird somit entscheidend vom Fortschritt bei den nuklearen Abrüstungsbemühungen sowie den Verhandlungen über Rüstungskontrolle in diesem Bereich abhängen.

Wenn die Perspektive einer vollständigen nuklearen Abrüstung keine realistische ist und wenn gleichzeitig Konsens darüber bestehen soll, daß über die fünf etablierten Kernwaffenstaaten hinaus keiner Kernwaffen produzieren oder sonstwie kontrollieren soll, setzt dies voraus, daß die Kernwaffenstaaten ihr Privileg gleichzeitig als Verpflichtung ansehen, sich mehr um die Fragen der internationalen Sicherheit zu kümmern als andere. Die Tatsache, daß alle fünf etablierten Kernwaffenmächte gleichzeitig die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind, unterstreicht diese Notwendigkeit. Immerhin ist es nach der Charta der Weltorganisation Aufgabe des Sicherheitsrats, für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Sorge zu tragen. Vom künftigen Verhalten der fünf Ständigen Mitglieder hängt es ab, ob ihr privilegierter Status als Kernwaffenmächte auf die Dauer von der internationalen Staatengemeinschaft akzeptiert wird.

Ein wichtiger Aspekt wird dabei die Haltung der Kernwaffenstaaten zu positiven Sicherheitsgarantien sein; dies dürfte ganz wesentlich für die künftige Akzeptanz des mit dem NVV verbundenen Statusunterschiedes sein. Positive Sicherheitsgarantien bedeuten, daß der Sicherheitsrat in deutlicher Weise zu verstehen gibt, daß jeder Nichtkernwaffenstaat, der sich heimlich derartige Waffen verschafft und andere Nichtkernwaffenstaaten damit bedroht, quasi automatisch die Kernwaffenstaaten gegen sich haben wird.

So einfach diese Formel zu klingen scheint, so schwierig, wenn nicht aussichtslos dürfte es sein, hierüber Konsens herzustellen und sie in glaubhafter Art und Weise auszugestalten. Jeder der Kernwaffenstaaten will vermutlich in seiner individuellen Handlungsfreiheit offen bleiben. Dies bedeutet, daß in Einzelsituationen keinesfalls gesichert ist, daß alle fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats fest gegen einen Proliferationsstaat auftreten. Es gibt einfach zu viele Sicherheitsbeziehungen der einzelnen Kernwaffenstaaten zu Staaten, die unter Proliferationsgesichtspunkten problematisch sind. In Verbindung mit dem Vetorecht der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats bedeutet dies, daß jene Staaten, die sich einer besonderen Beziehung zu einem der Ständigen Mitglieder rühmen können, relativ großen Handlungsspielraum bei der Interpretation oder der Nichtanwendung internationaler Normen im Proliferationsbereich oder auch bei regionalen Sicherheitsproblemen haben. Die entsprechenden Beispiele sind wohlbekannt: So wird Washington es niemals zulassen, daß der Sicherheitsrat wirklich massive Schritte gegen Israel, etwa wegen dessen Nuklearbewaffnung, beschließt, und die jüngsten Ereignisse um Nordkorea haben gezeigt, daß Beijing keine Aktionen erlaubt, die das dortige Regime ernsthaft in Gefahr bringen könnten.

IV. Mögliche Ergebnisse der Konferenz

Die Konferenz über die Überprüfung und Verlängerung des NVV hat den eindeutigen Auftrag, zumindest einen Modus der Verlängerung zu beschließen. Das bedeutet, daß irgendeine Entscheidung getroffen werden muß; die Entscheidung über die Beendigung des NVV ist praktisch nicht möglich (es sei denn, man verlängerte ihn um eine Woche). Es ist wiederholt spekuliert worden, was passiert, wenn es keine Entscheidung gibt. Die meisten Beobachter stimmen darin überein, daß dann der NVV vorerst weitergelten würde. Da jedoch die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten des NVV genügt, ist es sehr wahrscheinlich, daß eine Verlängerungsoption im Verlauf der vierwöchigen Konferenz die Mehrheit findet.

Diskutiert werden im Vorfeld der New Yorker Konferenz drei Optionen, von denen allgemein angenommen wird, daß sie das Spektrum der Möglichkeiten vollständig ausfüllen. Diese sind:

- die unbefristete und unkonditionierte Verlängerung des Vertrages;
- die Verlängerung über einen bestimmten, genau definierten Zeitraum (etwa über fünf, zehn, fünfzehn, fünfundzwanzig oder fünfunddreißig Jahre);
- die Verlängerung des Vertrages über einen bestimmten Zeitraum mit einer Klausel, die für die automatische Verlängerung sorgt, sofern nicht die Mehrheit der Mitgliedstaaten des NVV gegen die weitere Verlängerung ist.

Die erste Option reflektiert die Haltung der westlichen Staaten, der meisten KSZE-Staaten sowie einer weiteren Gruppe von blockfreien Staaten (zusammengenommen etwa 60 bis 70). Diese Option wäre zweifellos die beste, weil sie garantiert, daß der NVV als international akzeptierte Legitimationsgrundlage der globalen Nichtverbreitungspolitik weiter fortbestehen kann. Um die erforderliche Mehrheit von derzeit 86 Stimmen zu erreichen, bedarf es jedoch noch intensiver Überzeugungsarbeit bei einer großen Gruppe von unentschlossenen Staaten, vor allem aus der Gruppe der Blockfreien. Es wird einer Reihe von Anstrengungen vor allem der USA und Rußlands bedürfen, diese Staaten davon zu überzeugen, daß die unbefristete Verlängerung des NVV in ihrem Interesse liegt. Die unbefristete und unkonditionierte Verlängerung des Vertrages ist auch deswegen zu empfehlen, weil nur dann gesichert ist, daß die Arbeit an der Verbesserung und Erweiterung der internationalen Nichtverbreitungsregime zügig beginnen kann.

Die zweite Option, die des einmalig befristeten Vertrages, wird von den westlichen Staaten abgelehnt. Eine einmalige Verlängerung würde bedeuten, daß am Ende der Verlängerungsperiode der NVV unwiderruflich ausläuft, es sei denn, der Vertrag wird erneut zur Unterzeichnung und Ratifizierung ausgelegt. Letzteres ist allerdings relativ unwahrscheinlich, denn wenn der Vertrag einmal zur Disposition steht, werden sich die Forderungen nach Veränderung häufen. Im Falle einer befristeten Verlängerung würde dies dazu führen, daß der gesamte NVV neu verhandelt werden muß. Dies ist durchaus im Sinne und im Interesse mancher Staaten der Dritten Welt, die sich nur auf diese Art und Weise die Lösung der von ihnen angesprochenen Statusprobleme erhoffen. Je nach Länge der Verlängerungsfrist müßten diese Verhandlungen entweder sofort oder nach Ablauf einer bestimmten Zahl von Jahren beginnen. Ob sie jemals zu einem Erfolg führen würden, bleibt zweifelhaft, da die Bedingungen, unter denen 1968 Einigkeit über den NVV erzielt werden konnte, nicht notwendigerweise wiederherstellbar sind. Auf jeden Fall würde wenig Zeit bleiben, um die Erweiterung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes zu betreiben. Es wäre durchaus denkbar, daß in einem solchen Fall die Kernwaffenstaaten sowie mit ihnen verbündete Staaten der westlichen Welt nach anderen Möglichkeiten einer effektiven Nichtverbreitungspolitik suchen würden. Dies könnte bedeuten, daß Exporte von Nukleartechnik noch stärker als bisher internationalen Kontrollen unterworfen werden und daß einzelne Staaten (insbesondere die USA) sich erst recht vorbehalten, in die nationale Souveränität anderer Staaten einzugreifen, um sicherzustellen, daß exportierte Nukleargüter nicht für militärische Zwecke verwendet werden. Ein Ende des NVV würde auch bedeuten, daß nach und nach in verschiedenen Regionen der Welt Entwicklungen im Bereich der nuklearen Proliferation einsetzen, die vermutlich eher destabilisierende denn stabilisierende Konsequenzen haben.

Die dritte Option ist der ersten Option – der der unbefristeten Verlängerung – ähnlich, sie enthält jedoch ein Element der versteckten Konditionierung. Das, was diese Option in den Augen vieler Nichtkernwaffenstaaten interessant erscheinen lassen könnte, ist, daß es ihnen gegenüber den Kernwaffenstaaten ein gewisses Druckmittel an die Hand gibt. Mit Hilfe dieses Hebels könnten sie der Gefahr entgegenwirken, daß die Kernwaffenstaaten die Nichtverbreitungsproblematik primär im Lichte ihrer eigenen nationalen und strategischen

---

1 Text: VN 4/1968 S.129f.; amtliche Fassung: BGBl 1974 II, 785. Die englische Bezeichnung lautet ›Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons‹ (kurz: ›Nonproliferation Treaty‹, NPT).

2 Siehe Norbert J. Prill, Die Nichtverbreitungspolitik - ein Fehlschlag? Der ›Atomwaffensperrvertrag‹ vor der zweiten Überprüfungskonferenz, VN 1/1980 S.3ff., und VN 5/1980 S.179f. sowie VN 2/1991 S.67. (Die in dieser Hinsicht erfolgreichere dritte Überprüfungskonferenz ist in VN 2/1986 S.77f. behandelt.)

3 Für die Bundesrepublik Deutschland ist der NVV seit dem 2.5.1975 in Kraft.

4 Vgl. auch Erwin Häckel, Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags, in: Europa-Archiv, Folge 21/1994, S.611-619; ferner George Bunn, Charles N. Van Doren and David Fisher, Options and Opportunities: The NPT Extension Conference of 1995, Southampton 1991.

5 Sie lautet: »Fünfundzwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Vertrags wird eine Konferenz einberufen, die beschließen soll, ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleibt oder um eine oder mehrere bestimmte Frist oder Fristen verlängert wird. Dieser Beschluß bedarf der Mehrheit der Vertragsparteien.«

6 Siehe zur Vorgeschichte George Bunn / Charles N. Van Doren, Options for Extension of the NPT: The Intention of the Drafters of Article X. 2, in: Bunn / Van Doren / Fisher, Options and Opportunities (Anm. 4), p.1-20.

7 Vgl. Joachim Krause (Hrsg.), Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel. Neue Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten, Baden-Baden 1994.

8 UN Doc. NPT/CONF.1995/PC./III/3 (Document on Substantive Issues Submitted by Indonesia on Behalf of the Group of Non-Aligned and Other States): Positionspapier der Blockfreien v. 14.9.1994.

Interessen betrachten. Das Hauptargument gegen diese Option ist, daß sie ein weniger starkes Engagement für das globale Ziel der nuklearen Nichtverbreitung zum Ausdruck bringt als die Option der unbefristeten und unkonditionierten Verlängerung. Diese Option wird derzeit weder von einer Staatengruppe noch von einzelnen Staaten favorisiert. Ihre Stunde könnte allerdings dann kommen, wenn es den westlichen Staaten nicht gelingt, für die Option der unbefristeten Verlängerung eine ausreichende oder politisch tragfähige Mehrheit zu finden.

Auf jeden Fall wird die Konferenz ein ganz zentrales Ereignis der internationalen Diplomatie der neunziger Jahre sein und weit in das nächste Jahrtausend hineinwirken. Die Konferenz wird darüber entscheiden, ob es gelingt, eine internationale Verständigung über die Rolle der Kernwaffen und die Kernwaffenabrüstung herzustellen. Sie wird ganz wesentlich die Struktur der internationalen Politik in den nächsten Jahrzehnten bestimmen. Es wird einen großen Unterschied auch für die Sicherheitspolitik Deutschlands darstellen, ob wir in einer Welt mit immer mehr Kernwaffenmächten leben müssen oder ob wir die gegenwärtigen kooperativen internationalen Strukturen erhalten können.

Autonomie: keine Garantie für Menschenrechte

Israel und Palästina nach der ›Prinzipienerklärung‹ und dem ›Gaza-Jericho-Abkommen‹

LUDWIG WATZAL

Das Nahost-Thema, das zeitweise die Tagesordnung der Weltorganisation zu dominieren schien, hat seit dem Abschluß der Vereinbarungen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) in den Augen der Weltöffentlichkeit einiges an Dramatik verloren. Die PLO, die Ende 1988 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Beobachter hinter dem Schild ›Palästina‹ Platz nehmen durfte, hat nun in dem ehemaligen britischen Mandatsgebiet gleichen Namens Ansätze von Staatlichkeit entwickelt. Dies wurde weithin als wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Konfliktregelung in Nahost angesehen, auch wenn dabei das Grundproblem der Flüchtlinge – für die weiterhin die internationale Gemeinschaft mittels des ›Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten‹ (UNRWA)[1] zu sorgen hat – ungelöst bleibt. Vor diesem Hintergrund sieht der Autor des folgenden Beitrags nur wenig Anlaß zur Entwarnung; die Besatzungspolitik habe keine wesentliche Änderung erfahren. Die Praxis Israels in den besetzten Gebieten war immer wieder Gegenstand der Erörterung im Sicherheitsrat wie in anderen Gremien der Vereinten Nationen. Der gegenwärtig in Genf stattfindenden 51. Tagung der Menschenrechtskommission liegt der zweite Bericht ihres 1993 eingesetzten Sonderberichterstatters, des ehemaligen schweizerischen Bundespräsidenten René Felber, vor.[2]

Erneut bekräftigt hat im vergangenen Herbst die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes. Der Resolution 49/62D (›Friedliche Lösung der Palästinafrage‹) stimmten 136 Mitgliedstaaten zu; dagegen votierten nur Israel und die Vereinigten Staaten. Unter den Befürwortern der Entschließung waren auch die Staaten der Europäischen Union, die hervorhoben, daß in dem Text zugleich zu einer friedlichen Lösung des Nahostkonflikts aufgerufen wird. Der Stimme enthalten haben sich lediglich Belarus, Georgien, die Marshallinseln, Rußland, Tadschikistan, Uruguay und Usbekistan. Die Resolution 49/149 zum Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser erhielt mit 147 Stimmen gegen 2 bei 19 Enthaltungen sogar ein noch höheres Maß an Zustimmung. Dem im Vorfeld der 49. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung unternommenen Versuch Madeleine K. Albrights, der US-Botschafterin bei der Weltorganisation, war somit wenig Erfolg beschieden – sie hatte nichts weniger als die Rücknahme »strittiger Resolutionen« verlangt und eine »Anerkennung der heutigen Realitäten« gefordert.[3] Durchgesetzt hatte sich Washington jedoch mit einem entsprechenden Ansinnen drei Jahre zuvor. Tatsächlich widerrief die UN-Generalversammlung förmlich eine frühere Entschließung: die Anti-Zionismus-Resolution von 1975.[4] Hatte dieses Hauptorgan der Vereinten Nationen im Herbst 1991 somit einen propagandistischen Ausreißer, der zudem das Ansehen dieses Gremiums in der westlichen Öffentlichkeit nachhaltig beschädigt hatte, endlich korrigiert, so verlangte Botschafterin Albright nunmehr nichts weniger, als die Geschichte der Vereinten Nationen bezüglich des Nahen Ostens umzuschreiben. Die Resolutionen zum Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser, zur Flüchtlingsfrage, zur territorialen Souveränität über die besetzten Gebiete, zum Status Jerusalems oder der Golanhöhen betreffen den Kern des Nahostkonflikts. Dieser Streitfall hat die Weltorganisation praktisch von Beginn an beschäftigt,[5] und seine endgültige Regelung – die nicht nur Israelis und Palästinenser, sondern sämtliche Staaten der Region einbeziehen muß – ist ohne Mitwirkung der Weltorganisation schwerlich vorstellbar.

DOPPELTE REPRESSION ?

Auch wenn sich die Proklamation des Staates Israel am 14. Mai 1948[6] ausdrücklich auf eine Resolution der Generalversammlung – die sogenannte Teilungsresolution 181(II) – bezog, so waren später die Beziehungen des jüdischen Staates zur Staatenmehrheit in diesem Gremium gespannt. Allerdings blieb die dort immer wieder geäußerte Kritik für Israel folgenlos, wußte es sich doch der Unterstützung durch die USA stets sicher. Im Sicherheitsrat setzte Washington immer wieder seine Vetomacht ein, um Verurteilungen Israels etwa wegen völkerrechtswidriger Handlungen zu unterbinden. Rhetorische Exzesse von einzelnen Vertretern der Dritten Welt insbesondere in den siebziger Jahren entschuldigt dies nicht; das Unvermögen, gegen den kleinen Staat mit dem mächtigen Schutzherrn bei noch so berechtigter Kritik etwas ausrichten zu können, erklärt aber, daß die Mehrheit in der Generalversammlung die ihr dort zu Gebote stehenden Mittel nutzte. So setzte sie 1974 die Palästinafrage auf die Tagesordnung dieses Hauptorgans,[7] richtete ein Jahr später den ›Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes‹ ein und schuf 1977 im Sekretariat eine ›Sondereinheit (heute: Abteilung) für die Rechte der Palästinenser‹. Bereits 1968 hatte sie ihren ›Sonderausschuß zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte der Bevölkerung der besetzten Gebiete beeinträchtigen‹ (1989 in ›Sonderausschuß zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte des palästinensischen Volkes und anderer Araber der besetzten Gebieten beeinträchtigen‹ umbenannt) ins Leben gerufen.

Diese Gebiete selbst konnte der Ausschuß freilich bisher nicht besuchen; die Menschenrechtsverletzungen durch israelische Sicherheitskräfte dort sind gleichwohl gut dokumentiert und dauern offensichtlich noch immer an. Nach Meinung zahlreicher israelischer und palä-