

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

## Politik und Sicherheit

### Selbstverpflichtung der Atommächte

HARALD MÜLLER

#### **Nichtverbreitungsvertrag: Gemeinsame Erklärung der Fünf – Neue Gruppenbildung – Deutscher Beitrag zur EU-Position – Schritt in Richtung kernwaffenfreie Welt – Gefährdungen bleiben**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1995 S. 114ff. fort. Text des Vertrages: VN 4/1968 S. 129f.)

Mit einem überraschenden Erfolg endete am 20. Mai 2000 in New York die am 24. April eröffnete Konferenz der Vertragsparteien zur Überprüfung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Es war die sechste Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags (NVV), der gegenwärtig 187 Mitglieder hat. Die drei großen Ziele des Vertragswerks sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die nukleare Abrüstung und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die 155 vertretenen Mitgliedstaaten einigten sich auf eine substantielle Schlußerklärung, zum dritten Male überhaupt auf einer solchen Zusammenkunft und erstmals seit 1985; die Konferenz von 1995 hatte den Vertrag zwar auf unbegrenzte Zeit verlängert, war aber bei der Überprüfung der Vertragserfüllung auf unüberwindbare Hindernisse gestoßen.

#### *›Neue-Agenda-Koalition‹ und ›NATO-5‹*

Die Stagnation im Prozeß der nuklearen Abrüstung, das anscheinend nicht mehr aufzuhalten- de Raketenabwehrprogramm der Vereinigten Staaten (National Missile Defense, NMD) und die Absage des US-Senats an den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen – ein Affront gegen die gesamte NVV-Mitgliedschaft, der 1995 der Teststoppvertrag versprochen worden war – hatte zu pessimistischen Erwartungen geführt. Auf die Frage, wie dennoch ein Erfolg gelingen konnte, gibt es verschiedene Antworten, die alle richtig sind. Erst ihre Kombination hilft erklären, wie das Ergebnis zustande gekommen ist. So veränderte die Zustimmung zur Ratifikation der Verträge über die Reduzierung der strategischen Rüstungen (START II) und den Teststopp durch die russische Duma unmittelbar vor Konferenzbeginn schlagartig die Atmosphäre. Damit verlief die Generaldebatte, der traditionelle Auftakt der Konferenz, fast harmonisch. Vor allem aber überwand die frühe Einigung der fünf offiziellen Kernwaffenbesitzer, die mit den fünf Ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats identisch sind, auf eine gemeinsame Erklärung zur Abrüstung eine der gefährlichsten Sollbruch-

stellen der Konferenz. Daß es ihnen gelang, eine gemeinsame Sprache zum Vertrag über Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper (ABM-Vertrag) zu finden, war ein Schlüssel zum Erfolg. Der Vertrag solle »erhalten und gestärkt werden als Eckpfeiler strategischer Stabilität und als eine Basis für weitere Verminderungen strategischer offensiver Waffen, im Einklang mit seinen Bestimmungen«. Rußland und China verstehen diese Formulierung als Forderung, den Vertrag unverändert zu belassen, während die USA gerade die ›Stärkung‹ in einer Vertragsänderung sehen. Gleichwohl wurde insbesondere der amerikanisch-chinesische Gegensatz damit entschärft; die Formulierungen über die Raketenabwehr – die freilich über die fortbestehenden Gegensätze hinweggehen – fanden auch Eingang ins Schlußdokument. Daß China sich überhaupt auf das Unterfangen einer Fünfer-Stellungnahme eingelassen hat, ist höchst bemerkenswert, zeigt es doch den Wert, den die chinesische Führung dem NVV als einer positiven Rahmenbedingung der eigenen nationalen Sicherheit beimißt. Diese Anerkennung des Nutzens multilateraler Verträge ist ein beträchtlicher und zukunftsweisender Lerneffekt der chinesischen Teilnahme an der internationalen Rüstungskontrolle.

Die führende Rolle der ›Koalition für eine Neue Agenda‹ (New Agenda Coalition) – Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika – in den Verhandlungen über die nukleare Abrüstung schuf eine neue Verhandlungssituation, in der die alte, recht sterile Front zwischen den Blockfreien und den Kernwaffenstaaten überwunden wurde. Die utopischen Positionen der Blockfreien enthoben die Kernwaffenbesitzer auf früheren Konferenzen häufig der Notwendigkeit, sich auf ernsthafte Verhandlungen einzulassen, weil sie sich der (zumindest halbherzigen) Solidarität ihrer Verbündeten sicher sein konnten. Die Neue-Agenda-Koalition indes geht sachkundiger, realistischer und flexibler vor; sie ist gezielt darauf aus, Alliierte der Kernwaffenstaaten für die eigene Position zu gewinnen, und zwingt die Atommächte damit zu ernsthaften, sachbezogenen Gesprächen und schließlich Konzessionen. Daß sie Länder der westlichen Welt mit führenden blockfreien Staaten zusammenbringt, ist ihre eigentliche Stärke. Den Blockfreien, ihrer prominenten Mitglieder Ägypten und Südafrika beraubt, bleibt letztlich nichts übrig als sich anzuschließen. Mit der Gruppe der ›NATO-5‹ – Belgien, Deutschland, Italien, Niederlande und Norwegen – war eine weitere Gruppierung gewissermaßen in freundlicher Distanz zu den Kernwaffenstaaten um Kompromisse bemüht. Die aktive Rolle der Europäischen Union war ebenfalls ein neues positives Element der Tagung. Die EU trat in die Konferenz mit einer ›Gemeinsamen Position‹ ein, die ja bereits einen Kompromiß zwischen zwei Kernwaffenstaaten (Frankreich und Großbritannien) und zwei Mitgliedern der Agenda-Koalition (Irland und Schweden) darstellte. Zahlreiche Elemente

dieser EU-Position finden sich in der Schlußklärung wieder, gerade auch zur kritischen Frage der nuklearen Abrüstung.

#### *Historischer Durchbruch?*

Die Kernwaffenstaaten zeigten sich kompromißbereit. Den Vertretern Washingtons war von Anfang an anzumerken, daß diese Konferenz auf keinen Fall an ihnen scheitern sollte. Rußland und Frankreich verhandelten drei Wochen lang mit großer Härte und Unnachgiebigkeit, bevor sie in den letzten Tagen umschwenkten und konstruktiv mitarbeiteten. China ließ seine entscheidenden Forderungen – kein Ersteinsatz von Kernwaffen, Verzicht auf jede Forderung nach Transparenz – am vorletzten Tag fallen, als ihm die Isolierung drohte. Die ausgezeichnet vorbereitete und sehr aktive Delegation Großbritanniens schaffte es mehrfach, in kritischen Stadien der Verhandlungen Kontroversen mittels Kompromißpaketen aufzulösen. Auch das geschickte Konferenzmanagement von Präsident Abdallah Baali aus Algerien gilt es hervorzuheben.

In der Berichterstattung über die Konferenz ist von einem ›Durchbruch‹ für die atomare Abrüstung die Rede gewesen, sogar das große Wort »historisch« wurde benutzt. Doch auch eine nüchternere Betrachtung zeigt, daß die Schlußklärung mehr enthält als nur Wortgeklingel. Sonst wäre das teils äußerst kämpferische und bis an den Rand der Erschöpfung geführte Gesprächsmarathon – der amerikanische Verhandlungsführer mußte am letzten Tag ins Krankenhaus gebracht werden – nicht zu erklären.

Das Abschlußdokument (UN Doc. NPT/CONF. 2000/28 v. 22.5.2000) bedeutet einen Schritt vorwärts in der Entwicklung eines normativen Rahmens für die Abrüstung. Die Kernwaffenstaaten haben zugestanden, daß die verbleibenden Kernwaffenarsenale ein »dauerhaftes Risiko« für die Menschheit darstellen – wogegen sie sich in zähen Verhandlungen vehement gewehrt hatten. Sie haben sich »unzweideutig« zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt bekannt; die übliche Qualifikation als »Endziel« (ultimate goal) und unter der – utopischen – Bedingung vollständiger allgemeiner Abrüstung ist weggefallen. Dies stellt die bisher weitestgehende Selbstverpflichtung der Atommächte dar. Sie haben auch der Einrichtung eines Forums in der Generalkonferenz, das sich multilateral mit nuklearen Abrüstungsschritten befassen soll, zugestimmt; auch dieses Projekt war in den letzten Jahren äußerst umstritten gewesen.

Für die weiteren Abrüstungsschritte hat die Konferenz mit den Prinzipien der Transparenz, der Unumkehrbarkeit und der regelmäßigen Rechenschaftspflicht über die Abrüstungsschritte gegenüber der Vertragsgemeinschaft neue Maßstäbe aufgestellt. Daß die taktischen Kernwaffen in den Abrüstungsprozeß einbezogen werden sollen, ist gleichfalls ein neues Element. All diese Aspekte finden sich im übrigen ursprünglich in der ›Gemeinsamen Position‹ der EU;

dorthin sind sie vor allem durch deutsche Anstrengungen gelangt.

Weitere wichtige Zugeständnisse der Kernwaffenstaaten betreffen die weitere Verminderung der Einsatzbereitschaft ihrer Kernwaffen (de-alerting) und die Herabstufung der Rolle der Atomwaffen in ihrer nationalen Sicherheitspolitik. Gegenüber 1995 ist dies ebenso neu wie die Zusage aller Kernwaffenstaaten, also auch der kleineren, sich am Abrüstungsprozeß zu beteiligen – qualifiziert freilich durch ein »so bald wie angemessen«.

Allerdings hängen Transparenz, die Einbeziehung taktischer Kernwaffen und die Senkung der Einsatzbereitschaft von den Bedingungen »internationaler Stabilität und unverminderter Sicherheit für alle« ab. Dies besagt in verklausulierter Form, daß China und Rußland sich an diese Versprechen nicht mehr gebunden fühlen werden, wenn die Vereinigten Staaten ihr nationales Vorhaben zur Raketenabwehr umsetzen. Denn in Beijing wie in Moskau sieht man im NMD einen Angriff auf die Stabilität und den Versuch, die amerikanische Sicherheit auf ihre Kosten zu erhöhen. Kritisch zu verzeichnen ist auch, daß die bedingungslose Forderung nach sofortigen Verhandlungen über einen Teststopp – der Konsens von 1995 – der chinesischen Bedingung gewichen ist, diese Verhandlungen an die Einigung der Genfer Abrüstungskonferenz auf ein »Arbeitsprogramm« zu knüpfen. Ein solches Programm muß nach chinesischen Vorstellungen auch gleichwertige Verhandlungen über die »Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum« enthalten, wodurch wiederum ein Hebel gegen die Raketenabwehrpläne der USA angesetzt werden soll.

Zum »unverzüglichen und bedingungslosen« Beitritt zum NVV aufgefordert wurden Indien, Israel, Kuba und Pakistan. Die indischen und pakistanischen Nukleartests von 1998 wurden ausdrücklich »bedauert«.

#### *Unsicherheitsfaktor NMD*

Die von der Konferenz entwickelten neuen Elemente für den Abrüstungsprozeß sind interessant und markieren einen Fortschritt. Ihre Umsetzung hängt allerdings von den inneren Entscheidungsprozessen der Kernwaffenstaaten und der Art und Weise ab, wie diese ihr sicherheitspolitisches Umfeld beurteilen. Daß die Konferenz um 18 Stunden verlängert werden mußte und dennoch beinahe an der Frage gescheitert wäre, in welcher Form Irak im Schlußdokument genannt werden soll – das Dokument stellte dann fest, daß die IAEA einerseits nicht in der Lage sei festzustellen, ob Irak die Resolution 687 des Sicherheitsrats über die Einstellung und Demontage seiner Kernwaffenprogramme erfülle, beschleunigte andererseits Irak aber die Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem NPT-Verifikationsabkommen (keine Abzweigung von Material aus zivilen Aktivitäten) – war ein Menetekel für das Störpotential der Realpolitik.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, in welcher vielfältiger Weise die Ergebnisse an die weitere Entwicklung des Raketenabwehrprojekts der USA geknüpft sind. Schreitet dies über die Grenzen hinweg, an denen Rußland und noch mehr China ihre nationale Sicherheit, also ihre

Fähigkeit zur Abschreckung, in Gefahr sehen, dann werden die Inhalte der Schlußklärung schnell zur Makulatur, dann droht sogar ein neuer Rüstungswettlauf. Eine neue atomare Hochrüstung allerdings würde den Bestand des NVV ernstlich gefährden.

Die Schlußklärung läßt sich somit als Beruflungsgrundlage für die Nichtkernwaffenstaaten nur dann wirksam in politischen Druck umsetzen, wenn die internationale Sicherheitslage sich nicht drastisch verschlechtert. Gerade dies ist aber auf Grund der amerikanischen NMD-Pläne keineswegs auszuschließen. □

## **Wirtschaft und Entwicklung**

### *Globalisierung und Entwicklung*

MARION STOLDT

#### **UNCTAD X: Erneuerung der Vertrauensbasis zwischen Süd und Nord – Fortschreibung des Mandats von Midrand – Gefahr der Marginalisierung einzelner Länder**

(Vgl. auch Konrad Melchers, *Totgesagte leben länger*. Nach UNCTAD IX: eine gestraffte Organisation mit Zukunft, VN 4/1996 S. 147ff.)

»Globalisierung als Instrument für die Entwicklung aller Länder und aller Menschen«: unter diesem Motto stand die *Zehnte Tagung der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen* (UNCTAD X) vom 12. bis 19. Februar 2000 in Bangkok. Die Anwesenheit von Regierungs- und Staatschefs aus zahlreichen Entwicklungsländern, insbesondere den ASEAN-Staaten, der für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen europäischen Minister, des UN-Generalsekretärs und der Leiter der für Handel und Entwicklung relevanten UN-Organisationen unterstrich die politische Bedeutung der Konferenz als Forum der Konsensbildung.

#### *UNCTAD-Mandat bestätigt*

Unter dem Eindruck des Scheiterns der dritten Ministerkonferenz der WTO in Seattle im Herbst 1999 war man in der thailändischen Hauptstadt zusammengekommen, um den Weg für konstruktive Gespräche über die wichtigen Fragen Globalisierung, Welthandel und Armutsbekämpfung zu öffnen. Die UNCTAD als Dialogforum, in dem keine bindenden Verträge ausgehandelt werden, bot sich in besonderem Maße an, um kontroverse Auffassungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vor allem zu den Themen

- »gute Regierungsführung« als Voraussetzung nachhaltiger Entwicklung (good governance),
- soziale und umweltpolitische Dimensionen des Handels und
- verbesserter Marktzugang für praktisch alle Erzeugnisse (essentially all products) der am wenigsten entwickelten Länder

zu erörtern. Nach lebhaften Debatten konnte über die Bedeutung der Themen Einigung er-

zielt werden, wobei die Entwicklungsländer bei der sozialen Dimension des Handels weiterhin keinen Bedarf für ein gemeinsames Gremium von WTO und ILO sehen. Dagegen besteht seitens der Entwicklungsländer eine deutlich größere Bereitschaft, über den Komplex Handel und Umwelt zu diskutieren.

Die Konferenz endete mit der Annahme der »Erklärung von Bangkok« (UN Doc. TD/387 v. 18.2.2000) und des zugehörigen Aktionsplans (TD/386 v. 18.2.2000) für die nächste vierjährige Arbeitsperiode des UNCTAD-Sekretariats. Die Erwartungen an die UNCTAD X als ein Forum, das die Vertrauensbasis zwischen den Ländern des Nordens und des Südens im Bereich Handel und Entwicklung wiederherstellen sollte, waren erfüllt. Die eigentlichen Verhandlungen müssen nun in der WTO aufgenommen werden.

Auf der vorangegangenen Tagung im südafrikanischen Midrand (UNCTAD IX) hatten die Mitgliedstaaten 1996 die »Partnerschaft für Wachstum und Entwicklung« proklamiert und zugleich eine umfassende Reform der Organisation und Arbeitsweise dieses Spezialorgans der Vereinten Nationen beschlossen. Im einzelnen wurden eine Verschlankeung der Organisation, eine Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben und eine bessere Vernetzung der UNCTAD im System der Vereinten Nationen angestrebt. Sie sollte sich auf Tätigkeiten im Bereich der Analyse, Konsensbildung und Beratung konzentrieren und so ihre Kompetenzen gegenüber der WTO abgrenzen.

Dieses Mandat von Midrand wurde in Bangkok bestätigt. Die UNCTAD wird in den Bereichen Globalisierung und Entwicklung, Investitionen, Unternehmensentwicklung und Technologie, Handel und Rohstoffe sowie Infrastruktur für Entwicklung und effektiven Handel tätig sein. Dies geschieht durch Bereitstellung eines Diskussionsforums auf Regierungs- und Sachverständigenebene einerseits und Forschungs- und Analysearbeiten sowie Beratung und technische Hilfe für Entwicklungsländer andererseits. Dabei gilt es die Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder besonders zu berücksichtigen.

#### *Ausgewogenheit dominiert*

Die Erklärung von Bangkok (»Globaler Dialog und dynamisches Engagement«), die ohne längere Diskussionen als politische Willenserklärung verabschiedet wurde, bewertet die Globalisierung als einen andauernden Prozeß mit Risiken und Chancen: Risiken vor allem durch die Marginalisierung einzelner Länder und ein instabiles internationales Finanzsystem, Chancen durch die Integration aller Länder in ein weltweites Wirtschaftssystem.

Die Diskussion und Bewertung der Asienkrise betont deren negative soziale Auswirkungen und hebt die besonderen Eigenanstrengungen der betroffenen Länder bei Strukturformen und Krisenmanagement hervor.

Um die Globalisierung als ein effektives Instrument für Wachstum und Entwicklung aller Länder zu nutzen, betont die Deklaration die Notwendigkeit kohärenter Politikansätze im nationalen und internationalen Rahmen. Eine effektive Zusammenarbeit der multilateralen Organi-