

Der Kompromiß zwischen Bundestag und Auswärtigem Amt

Der Bericht des Unterausschusses nahm eine Reihe der Anregungen der Wissenschaftler, der IPU-Vertreter und des Komitees auf. Durch die Ankündigung der Bestrebungen des Bundeskanzlers zur Auflösung des Bundestages am 22. Mai 2005 wurde die Zeit für die Beschlußfassung des Bundestages knapp. Die Beratungen im Auswärtigen Ausschuß erbrachten keinen Konsens zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. So blieb nur der Weg eines Mehrheitsbeschlusses, getragen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den aber vor allem die Partei des Bundesaußenministers von einvernehmlichen Formulierungen mit dem Auswärtigen Amt abhängig machte. Dieses Einvernehmen wurde erzielt und brachte vor allem zwei Modifizierungen am Vorschlag des Unterausschusses.

1. Es gibt keine Festlegung auf ein konkretes völkerrechtliches Verfahren zur Institutionalisierung einer parlamentarischen Dimension im UN-System. Der Verweis auf Art. 22 UN-Charta wurde ersetzt durch die Formulierung, die Frage bedürfe weiterer Erörterung in den Vereinten Nationen. Gelegenheit dafür könne der in der Resolution der Generalversammlung (A/RES/59/19) über die Beziehungen zwischen der IPU und den UN aus dem Jahr 2004 gefaßte Beschluß bieten, das Thema Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Interparlamentarischen Union auf die Tagesordnung der 61. Generalversammlung im Jahr 2006 zu setzen.
2. Die materiell entscheidenden Bedenken des Auswärtigen Amtes richteten sich auf die Darstellung der parlamentarischen Funktionen eines denkbaren gewählten ›Weltparlaments‹ und die daraus abgeleiteten Aufgaben und Kompetenzen der parlamentarischen Versammlung der UN. Von den Vorschlägen des Unterausschusses entfielen so die Mitwirkung an der Beratung und Ratifizierung multilateraler Verträge, die Mitwirkung an Aufstellung und Kontrolle des Haushalts, das ›Transparenzdurchsetzungsrecht‹ und die transparente Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft.

An deren Stelle traten:

- zeitnahe Begleitung wichtiger UN-Vorhaben;
- Stellungnahmen zu Berichten des UN-Generalsekretärs, zu UN-Konferenzen, usw.;
- Verfolgung der Arbeit der UN-Organe;
- Bewertung aktueller Trends in den Vereinten Nationen;
- Abgabe von Empfehlungen vor Verhandlungsprozessen/Entscheidungen;
- Dialog mit dem Sekretariat, mit UN-Organisationen, der Zivilgesellschaft;
- Zirkulieren ihrer Berichte und Empfehlungen.

Gemessen an den Kategorien Zürns für die Abgrenzung einer Versammlung von Parlamentariern zu einer Parlamentarischen Versammlung mit wirksamen Funktionen war eine echte gewaltenteilige globale Parlamentarisierung gegenüber dem Auswärtigen Amt nicht durchsetzbar. Das entspricht einer Grundposition, die an der Staatenwelt mit gouvernementalem Monopol festhält. Bislang ist auch im Auswärtigen Ausschuß kein mehrheitliches Abweichen von dieser Position festzustellen. Das macht sich parlamentsorganisatorisch daran fest, daß die Institutionalisierung von Unterausschüssen, die sich mit UN- oder globalpolitischen Belangen befassen, als Kompetenzverlust betrachtet wird. Es wird noch ein längerer Weg sein, bis sich der Bundestag als deutscher Teil einer globalen demokratischen Gewaltenteilung versteht, zu dem ein global funktionsfähiger Parlamentarismus gehört.

1 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5690, v. 15.6.2005.

2 Für eine parlamentarische Dimension im System der Vereinten Nationen, Bericht des Unterausschusses der Vereinten Nationen im Auswärtigen Ausschuß, v. 11.5.2005.

3 Der Entschließungsantrag, am 30.5.2005 von Armin Laschet eingebracht, wurde am 9.6.2005 vom Parlament als ›Entschließung des Europäischen Parlaments zur Reform der Vereinten Nationen‹, Dok. Nr. B6-0328/2005, angenommen; <http://www2.europa.int/omk/sipade2?L=DE&OBJID=96290&LEVEL=3&MODE=SIP&NAV=X&LSTDOC=N#def1>

4 Offener Brief an UNO-Generalsekretär Kofi Annan, v. 9.2.2005; siehe Swissinfo (Switzerland's news and information platform): <http://www.swissinfo.org/sde/swissinfo.html?siteSect=106&sid=5527781>

5 Vgl. Article 3: 1. Every Parliament constituted in conformity with the laws of a sovereign State whose population it represents and on whose territory it functions may request affiliation to the Inter-Parliamentary Union [...], Statuten der Interparlamentarischen Union, <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1>

6 We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance, Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, UN Doc. A/58/817.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Ein Scherbenhaufen

HARALD MÜLLER

Nichtverbreitungsvertrag: Die Überprüfungs-konferenz scheitert – keine gemeinsame Schlußklärung – statt Führungsrolle Blockadehaltung der USA – Iran größter Nutznießer

Vom 2. bis zum 27. Mai 2005 fand in New York die siebte Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen statt. Der Nichtverbreitungsvertrag NVV (Non Proliferation Treaty – NPT) hat gegenwärtig 188¹ Mitgliedstaaten. Die drei großen Ziele des Vertrags sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die Abrüstung von

Atomwaffen und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie. Die alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungs-konferenzen sind darauf ausgelegt, einvernehmlich festzustellen, wie der Status der Vertragserfüllung nach den Ereignissen der Überprüfungsperiode zu bewerten ist und welche spezifischen Anstrengungen die Vertragsgemeinschaft unternehmen soll, um das Regime zu stärken. Dieses Einvernehmen schlägt sich in einer gemeinsamen Schlußklärung nieder.² Nichts davon geschah im Mai in New York. Die Konferenz versagte auf ganzer Linie an ihrer Aufgabe, der Weltöffentlichkeit die Stärke und Einigkeit der Vertragsgemeinschaft zu demonstrieren. Statt dessen bot sie das seltsame Schauspiel einer prozeduralen Nabelschau: Drei Viertel der Konferenz verbrachten die Delegationen mit Streitereien über die Tagesordnung, das Arbeitsprogramm die Einsetzung von Unterausschüssen und die Zuordnung von Zeitabschnitten zu Ver-

handlungsgegenständen. Für Beobachter grenzte es an absurdes Theater.

Dieses Versagen wiegt schwer. Der NVV fährt ohnedies in schwerem Wasser: Der Vertragsaustritt Nordkoreas, das Problem des iranischen Nuklearprogramms, das undefinierte Verhältnis zu den drei ›Außenseitern‹ Israel, Indien und Pakistan zehren an der Stabilität des Regimes.³ Gerade gegenüber den Nichtmitgliedern und den ›Abweichlern‹ aus der Vertragsgemeinschaft wäre es wichtig gewesen, Entschlossenheit zu demonstrieren. Die New Yorker Streitereien erweitern deren Handlungsspielräume noch, weil sie die Befürchtungen minimieren, künftig Ziel global abgestimmter Sanktionen zu werden.

Der Schlüssel zum Mißerfolg: Die amerikanische Politik

Dieses Ergebnis ist nur vor dem Hintergrund der wahrgenommenen Interessen und der Haltung

gen der Hauptprotagonisten zu verstehen. Beginnen muß man mit den Vereinigten Staaten. Die Amerikaner haben seit jeher eine Führungsrolle im Regime innegehabt und bei Überprüfungs-konferenzen auch stets auszuüben versucht. Diese Einstellung war unterschiedslos bei allen amerikanischen Regierungen vorherrschend. So war die amerikanische Delegation unter Ronald Reagan 1985 maßgeblich am Konferenzerfolg beteiligt. 1990 war die Bush-Regierung zu weitreichenden Zugeständnissen bereit, die Konferenz scheiterte an mexikanischen Maximalforderungen. Auch 1995 und 2000, unter der Clinton-Regierung, leisteten die amerikanischen Delegationen ihren Beitrag, um die unbegrenzte Vertragsverlängerung (1995) beziehungsweise die bis dahin substantiellste Schlußerklärung (2000) zustande zu bringen.

Ganz anders präsentierten sich die USA in diesem Jahr. Bereits im Vorbereitungsprozeß hatte sich gezeigt, daß die Vertreter der Bush-Regierung konsequent den Bezug auf die Ergebnisse von 2000 ablehnten. Für die Konferenzdiplomatie war dies ein ganz unerhörter Vorgang. Die Evolution von Vertragsregimen ist darauf angewiesen, durch die einvernehmliche Neuinterpretation des Vertragswortlauts beziehungsweise durch ergänzende Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten das Regime an die sich wandelnden Umstände und Herausforderungen anzupassen, ohne den schwierigen Weg der Vertragsänderung zu gehen. Damit dieser Evolutionsprozeß voranschreiten kann, müssen sich die Vertragsmitglieder darauf verlassen können, daß die auf Überprüfungs-konferenzen erzielte Einigung für alle politisch verbindlich bleibt. Natürlich hat sie keinen rechtlich bindenden Charakter wie der Vertrag selbst. Aber stillschweigend wird davon ausgegangen, daß die jeweils vereinbarten Verhaltensrichtlinien für die Politik aller Mitglieder gelten.⁴

Davon sind die Amerikaner unter George W. Bush abgewichen, und zwar ohne Rücksicht auf den Schaden für die Stabilität des NVV. In dieser Haltung schlägt sich ihre generelle Skepsis gegenüber dem Nutzen multilateraler Vertragswerke, namentlich im Bereich der Rüstungskontrolle, nieder. Das heißt nicht, daß die USA den Vertrag nicht wertschätzten. Er gilt als nützlich, in dem Sinne, daß er die vertragstreuen Staaten in ihrer Handlungsfreiheit einschränkt und das durch ihn das bestehende Machtgefälle zwischen Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten erhalten bleibt. Er dient auch als Berufungsgrundlage für die von den USA betriebenen Initiativen etwa in der Gruppe der Nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group – NSG), für die Proliferation Security Initiative (PSI), die auf das Abfangen von Transporten mit nuklearen Gefahrgütern abzielt, für die Resolution 1540 des UN-Sicherheitsrats, die die Staaten auf Maßnahmen gegen den nuklearen Terrorismus verpflichtet oder auch die eigenen militärischen Maßnahmen der Counterproliferation. Die Begeisterung für den Vertrag findet indes ihre Grenzen, wo amerikanische Handlungsfreiheit eingeschränkt werden könnte oder wo der Vertragswortlaut rigideren Nichtverbreitungsmaßnahmen im Wege steht.

Ersteres gilt vor allem für die nukleare Abrüstungsverpflichtung. Sie wird von den USA nur so weit eingelöst, wie sie mit den Plänen zur An-

passung des amerikanischen Arsenalis übereinstimmt und ihnen nicht etwa im Wege steht. Wenn dies der Fall ist, wie beim angeblichen Bedarf an atomaren Sprengköpfen mit begrenzter Explosivkraft (>Mininukes<), wird sie souverän ignoriert. Letzteres betrifft das Bestreben des amerikanischen Präsidenten, all jenen Staaten den Zugang zu Anreicherung und Wiederaufarbeitung zu wehren, die nicht bereits heute über diese Technik verfügen – ein von Art. IV des NVV nicht gedeckter Vorschlag.

Das Interesse der USA am NVV hat nachgelassen. Das zeigte sich augenfällig an der Passivität der amerikanischen Delegation über weite Strecken der Konferenz, insbesondere an der Abwesenheit der Delegationsleiterin. Die größtenteils hinter den Kulissen stattfindenden prozeduralen Spiele zielten durchweg darauf ab, die Konferenzergebnisse von 2000 mit ihren detaillierten Abrüstungsgrundsätzen nicht zum Tragen kommen zu lassen. Washington war zu dem Schluß gekommen, daß eine konfrontative Konferenz ohne Schlußerklärung wünschenswerter war als ein Kompromiß, der auch den USA substantielle Konzessionen abgenötigt hätte.

Die Reaktion der Blockfreien

Der amerikanischen Haltung, der sich Frankreich in vielen Aspekten anschloß, hatte bereits im Vorfeld der Konferenz in der Gruppe der blockfreien Staaten für Verbitterung gesorgt, die dann im Verlauf der Konferenz immer größer wurde. Die Mehrheit der Blockfreien wünschte sich ein positives Ergebnis, aber nicht um den Preis einer Kapitulation vor den Wünschen der Atomwaffenstaaten. In dem Maße, in dem diese die Einlösung ihrer Abrüstungsverpflichtungen verweigerten, nahmen die Blockfreien jene Maßnahmen zugunsten der Nichtverbreitung als Geißel, die auf der Prioritätenliste des Westens oben standen:

- das Zusatzprotokoll zum Verifikationsabkommen mit seinen erweiterten Zugangsrechten für die Inspektoren zum Standard zu machen;
- alle Mitgliedstaaten auf wirksame Exportkontrollen und auf verstärkten physischen Schutz von Spaltmaterial zu verpflichten, einschließlich einer Unterstützung der Resolution 1540 und der PSI;
- Maßnahmen gegen den nuklearen Terrorismus zu verstärken;
- Möglichkeiten der Multinationalisierung von Anreicherung und Wiederaufarbeitung auszuloten;
- ein verbindliches Verfahren für die Antwort auf Vertragsbruch und Vertragsaustritt, einschließlich möglicher Sanktionen, festzuschreiben und
- den Vertrag institutionell zu stärken.

Zwar liegen all diese Maßnahmen auch im Interesse der vertragstreuen blockfreien Staaten, also ihrer überwältigenden Mehrheit, doch die Frustration war so gewaltig, daß diese Mehrheit das eigene Sicherheitsinteresse zugunsten ihrer Abrüstungswünsche in den Hintergrund drängte.⁵ Angetrieben wurden die Blockfreien teilweise gegen den Wunsch ihrer moderaten Mitglieder wie Südafrika, Indonesien oder Malaysia, das auf der Konferenz den Gruppenvorsitz innehatte, durch ihre radikalen Mitglieder. Das war zum einen Iran, ein Hauptnutznießer dieser Konferenz. Iran

wollte keine Demonstration einer starken Vertragsgemeinschaft, die den Druck erhöht hätte, die iranischen Anreicherungsaktivitäten völlig aufzugeben. Starke Ressentiments der Blockfreien erhöhten die iranischen Aussichten darauf, daß es keine Mehrheit in Wien geben wird, wenn dort der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) womöglich später über die Verweigerung des iranischen Falles an den Sicherheitsrat befinden muß. Die Iraner manövrierten mit großem Geschick in den Verfahrensfragen, gaben sich dabei einen moderaten Anschein und traten gelegentlich sogar als Vermittler auf.

Dies wurde ihnen ermöglicht durch die noch konsequenter Haltung Ägyptens. In Kairo scheint man zu der Schlußfolgerung gelangt zu sein, daß der ägyptische Vertragsbeitritt 1981 und der Einsatz zugunsten eines Konsenses in den Jahren 1985, 1995 und 2000 – in allen drei Fällen war Ägypten maßgeblich bei der Zustimmung des arabischen Lagers – keinerlei politischen Gewinn in den drei substantiellen Fragen eingebracht hat, die für Ägypten von Interesse sind: die atomwaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten, negative Sicherheitsgarantien für Nichtatomwaffenstaaten und atomare Abrüstung. Angesichts dieser miserablen Bilanz hat Kairo auf eine >Alles-oder-nichts-Strategie< umgeschaltet: Entweder es würde gelingen, auf den Errungenschaften von 2000 aufbauend noch mehr herauszuholen, oder man ließ die Konferenz scheitern. Wie die USA betrachten die Ägypter den Vertrag nun anscheinend rein instrumentell, als Mittel zum Erreichen anderer politischer Ziele. Dazu können auch die Bewerbung um einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat für die afrikanische Gruppe und die Erhöhung der innenpolitischen Popularität des Amtsinhabers im Hinblick auf die anstehende Präsidentschaftswahl zählen. Ob noch mehr dahinter steckt, etwa die Absicht, den Iranern auf dem Weg zu einer nuklearen Option zu folgen, ist gegenwärtig noch reine Spekulation.

Die Rolle der Regionalgruppen

Wie war es möglich, daß die radikalen Mitglieder beider Lager das Konferenzgeschehen derart dominierten? Ursächlich hierfür waren zwei prozedurale Fehlentscheidungen des Konferenzpräsidenten Sérgio de Queiroz Duarte aus Brasilien. Während der gesamten Verhandlungsphase über Verfahrensfragen suspendierte Duarte die Plenarsitzungen und versuchte statt dessen, die anstehenden Fragen mit den Vorsitzenden der Ausschüsse und der Regionalgruppen – Westeuropa und andere; Osteuropa (einschließlich der früheren Republiken der Sowjetunion) und Blockfreie – zu klären. Die Gruppenvorsitzenden waren jedoch nicht verhandlungsbefugt; sie konnten ausschließlich als Briefträger ihres Gruppenkonsenses fungieren. Es spielte sich also so ab, daß die Gruppenvorsitzenden in ihrer jeweiligen Regionalgruppe einen Konsens herbeiführen, diesen in der Beratung mit dem Präsidenten kundtun und dann mit den Positionen der übrigen Gruppen in die eigene Gruppenkonsultation zurückkehren mußten. Diese Vorgehensweise war nicht nur zeitraubend, sondern gab den Radikalen die Möglichkeit, den Konsens in der jeweiligen Gruppe durch ihr Veto aufzubrechen, ohne sich dafür in der Öffentlichkeit rechtferti-

gen zu müssen, denn die Gruppensitzungen sind geschlossen.

Der zweite Fehler Duarte war die Vorabstimmung der eigenen Verfahrensvorschläge mit der amerikanischen Delegation. Damit brachte er nicht nur die Blockfreien zu deren Ärger in die Rolle des Spielverderbers; er ermöglichte es zugleich einem Mitglied, dessen Ziel von Vornherein nicht die Verabschiedung einer einvernehmlichen Schlußerklärung war, den Konferenzverlauf weitgehend von der sicheren und unauffälligen Position hinter den Kulissen zu bestimmen. Tatsächlich hielt sich bis nach der Konferenz in den Medien hartnäckig die Einschätzung, Iran und Ägypten hätten den Konsens gesprengt. Das unsichtbare Spiel hatte die Taktik der USA begünstigt, aber Duarte war als Konferenzpräsident gescheitert.

Erst gegen Ende der zweiten Konferenzwoche hatte er diesen Irrtum erkannt und nahm dann in seine Verfahrensvorschläge endlich Positionen der Blockfreien auf: die Einrichtung von Unterausschüssen zu Abrüstung und zu Regionalfragen. Damit wendete sich das Blatt. Den Präsidenten zu unterstützen – die in der westlichen Gruppe ausgegebene Parole – hieß jetzt auf einmal auf einen wirklichen Kompromiß hinarbeiten, nicht die USA vor der Bloßstellung als Spielverderber schützen.

Damit wurde die westliche Gruppe Zentrum des Konferenzspiels. Hier versuchte der britische Vorsitzende nach wie vor, den amerikanischen Wünschen zu entsprechen, indem er eine Verzögerungstaktik betrieb. Diese Taktik wurde jedoch innerhalb der Gruppe der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgehebelt, wo man sich auf deutsche Initiative hin darauf einigte, den Präsidentenvorschlag zu unterstützen. Da Großbritannien keine inhaltlichen Einwände hatte und – als EU-Mitglied – auch keine Verfahrensmanöver unternehmen konnte, ging die EU mit einer geschlossenen Haltung in die westliche Gruppe. Dort sahen sich die USA nun plötzlich isoliert, da auch die übrigen Mitglieder – Japan, Australien usw. – keine Bedenken gegen die europäische Position zugunsten der Präsidentenvorschläge hatten. Die Isolierung behagte der amerikanischen Delegation nicht und binnen kürzester Zeit waren neue Weisungen aus Washington da: man schwenkte auf die Linie der Partner ein. Insgesamt dreimal setzte der deutsche Delegationsleiter diese ›Umgehungsstrategie‹ ein: zur Verabschiedung der Agenda, zur Durchsetzung des Arbeitsprogramms und zur Vereitelung der wiederholten Versuche, die letzten Hinweise auf die Ergebnisse von 2000 aus dem formalen Schlußbericht zu tilgen. Wäre dies nicht gelungen, hätte die Konferenz nicht einmal ein reines Formdokument angenommen.

Diese Episode zeigt dreierlei:

1. Isolierung ist eine durchaus wirkungsvolle Strategie gegen die Interessenpolitik der Atomwaffenstaaten.
2. Die Europäische Union hat selbst unter einer verhältnismäßig schwachen (luxemburgischen) Präsidentschaft durchaus Einflußmöglichkeiten auf das Konferenzgeschehen, obwohl die Spaltung zwischen Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten, Atomenergiebefürwortern und -gegnern keine günstige Ausgangsposition für gemeinsame Positionen ist.

3. Deutschland spielte eine entscheidende Rolle für die Erreichung wenigstens dieses Minimalergebnisses, weil es unter den westlichen Staaten die einzige Delegation stellte, die der Obstruktionspolitik der USA auch einmal entschieden entgegentrat. Dies steht in klarem Gegensatz zu der Aussage eines deutschen Greenpeace-Vertreters in den Medien, die deutsche Delegation habe ›auf ihren Händen gegessen‹. Woher die Organisation, die während der Konferenz nicht sonderlich auffiel, diese Kenntnis hat, bleibt des Sprechers Geheimnis, denn die entscheidenden Phasen der Konferenz fanden hinter verschlossenen Türen statt. Selbst einer bedeutenden nichtstaatlichen Organisation wie Greenpeace dürfte es kaum gelingen, durch solides Mauerwerk hindurch einen klaren Blick aufs Geschehen zu werfen.⁶

Folgen der gescheiterten Konferenz

Der Erfolg der Nichtverbreitungspolitik beruht auf einer einfachen Gleichung: Die Barrieren gegen die Proliferation müssen höher sein als die Anreize. Der NVV ist eine ganz wesentliche Barriere: er verkörpert eine globale Norm, die von Staaten in ihre sicherheitspolitische Erwägungen einbezogen wird und deren Verletzung im Idealfall die robuste Reaktion der Vertragsgemeinschaft provoziert. Dieses Damoklesschwert potentiell massiver Sanktionen gegen den Regelbrecher könnte eine machtvolle Abschreckung darstellen.⁷ Das New Yorker Desaster hat diese Abschreckungsfunktion des NVV erheblich geschwächt. Die Vertragsgemeinschaft präsentierte sich als völlig zerstritten. Die Distanziertheit der USA beraubt das Vertragswert der entscheidenden politischen Führung. Die Koalition für eine neue Agenda (New Agenda Coalition) – Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika –, im Jahr 2000 noch eine entscheidende Kraft, war in sich zerstritten, weitgehend unsichtbar und nicht in der Lage, in den Verfahrensfragen gemeinsam zu taktieren. Viele Vertragsstaaten sind durch die mangelnde Abrüstungsbereitschaft der Atomwaffenstaaten frustriert und stehen dem Vertrag skeptischer gegenüber. Frühere engagierte Befürworter wie Ägypten oder Südafrika zeigen ihre Desillusionierung sehr deutlich. Aus vergangenen Konferenzen ohne Schlußerklärung läßt sich kaum Trost ziehen: 1980 und 1990 scheiterte man jeweils an einer einzigen Frage; 2000 hingegen konnte man sich in keiner einzigen Frage einigen.

Für Iran und Nordkorea war das Ergebnis ein Geschenk des Himmels. Sie können ihre Pläne – was immer diese sein mögen – mit geringerer Furcht vor globaler Sanktionierung verfolgen. Sollten beide Atomwaffenstatus erlangen, oder sollte Iran sich einer nuklearen Option nähern, wird die schwächelnde Norm nicht stark genug sein, um andere an der Nachahmung zu hindern. In Ostasien wird sich die Frage für Japan und dann für Südkorea stellen, ob der nordkoreanischen Drohung auf nationaler Basis begegnet werden soll. Im Nahen und Mittleren Osten ist die Zahl der Kandidaten noch größer, die sich durch das iranische Vorpreschen veranlaßt sehen könnten, selbst nach einer nuklearen Option zu streben: Ägypten, Saudi-Arabien, Syrien und selbst die Türkei könnten für diese Versuchung

anfällig sein. Das würde dann die ›Statusstaaten‹ auf den Plan rufen, nämlich Algerien, Südafrika, Nigeria, Brasilien, Argentinien und Indonesien. Präsident John F. Kennedys Schreckensvision von 1962, die Welt könne bald 20 oder 25 Atomwaffenstaaten haben, könnte innerhalb von zwei Jahrzehnten Wirklichkeit sein.

Nun gibt es in der Politik keine ehernen Naturgesetze und keine unumkehrbaren Trends. Es ist möglich, den drohenden Zerfall des Nichtverbreitungsregimes durch kluge und entschlossene Politik noch abzuwenden. Dazu zählt zum einen die Beilegung der beiden regionalen Nuklearkrisen, zumindest aber der iranischen. Im Fall Nordkoreas besteht immerhin die Chance, die Folgen einer nuklearen Bewaffnung der Diktatur so durch Abschreckung, Sicherheitsgarantien und Isolierung einzuhegen, daß die Region einigermaßen stabil überleben kann, bis die kommunistische Monarchie ihren irgendwann unvermeidlichen Zusammenbruch erlebt. Im Nahen und Mittleren Osten hingegen sind die Folgewirkungen weit schwerer aufzufangen. Hier muß alle Energie daran gesetzt werden, um eine Lösung zu finden. Sie wird nicht ohne sicherheitspolitische Garantien der USA an Iran möglich sein.

Darüber hinaus sind Reparaturarbeiten am Nichtverbreitungsregime dringend erforderlich, um die tiefe Kluft zwischen den Vertragsstaaten zu verringern. Die Europäische Union hat es durchaus in der Hand, hierzu eine Fülle von Beiträgen zu leisten. Gerade weil sie stets die Interessen von Atomwaffen- und Nichtatomwaffenstaaten berücksichtigen muß, eignet sie sich als Brückenbauer besonders gut.⁸ Folgende Einzelmaßnahmen sollte sie ernsthaft in Erwägung ziehen:

- Dialogkonzepte entwickeln, um Indien, Pakistan und Israel stärker an das Regime zu binden, ohne dessen Grundsätze zu kompromittieren;
- An einem Verifikationssystem für einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-off-Treaty) arbeiten. Damit könnte den amerikanischen Behauptungen, ein solcher Vertrag sei nicht verifizierbar, der Wind aus den Segeln genommen werden. Die europäische Atombehörde EURATOM ist die einzige Instanz, die Erfahrung mit der Verifikation von Anlagen hat, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt wurden. Großbritannien betreibt seit Jahren ein Projekt zur Verifikation vollständiger atomarer Abrüstung, und Europa ist der Ort mit den umfassendsten Erfahrungen in der Verifikation überhaupt.
- Eine Serie von ›Second-track‹-Treffen zur Errichtung einer atomwaffenfreien Zone im Nahen Osten initiieren. Sie sollte den arabischen Staaten die Gewißheit geben, daß sich etwas bewegt, ohne daß in Israel die Befürchtung erweckt wird, es müsse bereits morgen seine Abschreckungsfähigkeiten aufgeben. Auf den Treffen sollten die schwierigen Fragen einer atomwaffenfreien Zone in Angriff genommen werden: Verifikation, Umgang mit dem Verdacht von Regelbrüchen, Durchsetzung der Vertragseinhaltung, Bedingungen des Inkrafttretens, regionale Zusammenarbeit bei Brennstoffkreislaufaktivitäten.

- Eine Initiative für eine nukleare Brennstoffgarantie in die Wege leiten. Europa verfügt über eine diversifizierte Atomenergieindustrie, die das gesamte Spektrum des Brennstoffservice abdeckt. In Zusammenarbeit mit der Industrie könnten die Europäer das Modell eines Garantiesystems entwerfen, das die rein wirtschaftlichen Motive neuer Atomenergienutzer, sich selbst in sensitiven Aktivitäten zu engagieren, beseitigt;
- Ein Programm für die Unterstützung aller jener Staaten auflegen, die sich um die Durchführung der Bestimmungen aus Resolution 1540 bemühen, also ihre Exportkontrollen und ihre Maßnahmen zum physischen Schutz von Spaltmaterial und radioaktiven Quellen verbessern möchten, denen aber die notwendigen Ressourcen fehlen;
- Sich für die Einrichtung einer technischen Einheit für Verifikation und Bedrohungsanalyse im UN-Sekretariat einsetzen und gegebenenfalls eine solche (kleine) Einheit auch finanzieren. Die Vorgänge um den Irak-Krieg haben deutlich gemacht, daß eine solche, von den Mitgliedstaaten unabhängige neutrale Instanz notwendig ist, um die Organe der Vereinten Nationen in Krisen, die mit Massenvernichtungswaffen zu tun haben, zu beraten. Besonders im Bereich biologischer Waffen fehlt eine solche neutrale Stimme, da das Biowaffen-Übereinkommen nicht über eine Vertragsorganisation verfügt;
- Einen regelmäßigen Dialog mit führenden Staaten der Dritten Welt über Wege zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes führen. Zu nennen sind vor allem Ägypten, Algerien, Brasilien, Indonesien, Iran, Kuba, Malaysia, Mexiko, Nigeria und Südafrika.

Solange die Vereinigten Staaten aus ideologischen Gründen für die Führungsrolle im Regime ausfallen, muß die Europäische Union versuchen, das Vakuum so gut wie möglich zu füllen. Ihre gemeinsame Nichtverbreitungsstrategie betont ganz zu Recht den Vorrang der existierenden Regime. Hier gibt es angesichts des New Yorker Scherbenhaufens so viel zu kitzeln, daß dieses Politikfeld auf absehbare Zeit explizit zum Kern der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erklärt werden sollte.

richterstattung durch die NGOs ACRONYM und Reaching Critical Will: <http://www.acronym.org.uk>; <http://www.reachingcriticalwill.org>

7 Vgl. Jayantha Dhanapala, *The State of the Regime*, in: Joseph Cirincione (Hsg.), *Repairing the Regime*, Washington, DC, 2000, S. 15–22.

8 Ein gutes Beispiel ist die Gemeinsame Position zur Überprüfungs-Konferenz: Council Common Position (2005/329/PESC) relating to the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Council of the European Union, Brussels, v. 25.4.2005, http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_106/l_10620050427en00320035.pdf □

Sozialfragen und Menschenrechte

Mehr Individualbeschwerden

ELKE WINTER

Menschenrechtsausschuß: 80. bis 82. Tagung – 153 Vertragsstaaten – 95 Staatenberichte überfällig – Beschwerde gegen Deutschland – zu wenig Frauen in gehobenen Positionen in Deutschland – zahlreiche Mißstände in Albanien – Polygamie und Genitalverstümmelung in Uganda und Benin

Neben der Behandlung von 14 Staatenberichten und mehr als 75 Individualbeschwerden beschäftigte sich der aus 18 Mitgliedern bestehende Menschenrechtsausschuß (CCPR) zum *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (kurz: Zivilpakt) im Jahr 2004 insbesondere damit, seine Arbeitsmethoden zu verbessern und über die Reformvorschläge des Generalsekretärs mit den Mitgliedern der anderen Ausschüsse zu diskutieren.

Turnusgemäß trat das Expertengremium im Jahr 2004 wieder dreimal für je drei Wochen zusammen. Während die 80. Tagung vom 15.3.–2.4. in New York stattfand, trafen sich die Sachverständigen für die 81. (5.–30.7.) und 82. Tagung (18.10.–5.11.) in Genf. Am Ende der 82. Tagung im November 2004 hatten 153 Staaten den Zivilpakt ratifiziert, drei mehr als im Vorjahr. Am 15. Dezember 2003 war der Pakt für die Türkei in Kraft getreten. Im Jahr 2004 ratifizierten Swasiland und Liberia. Der Ratifikationsstand des I. Fakultativprotokolls, das Individualbeschwerden gegen die Vertragsstaaten ermöglicht, lag unverändert zum Vorjahr bei 104. Der Ausschuß stellte fest, daß diese Möglichkeit in zunehmendem Maße genutzt wird. So würden pro Jahr ungefähr 5000 Beschwerden in Genf eintreffen. Von diesen würden durchschnittlich 100 bis 120 als zulässig eingestuft und zwischen 85 und 95 pro Jahr vom CCPR behandelt.

Estland, San Marino und die Tschechische Republik haben im Jahr 2004 das II. Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe ratifiziert beziehungsweise sind ihm beigetreten, so daß am Ende der 82. Tagung die Zahl der Ratifikationen bei 52 lag. Die Türkei hat das Protokoll am 6. April 2004 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Die Experten stellten mit Genugtuung fest, daß zwar nur ein Drittel der Vertragsstaaten das Protokoll ratifiziert hat, daß jedoch mehr als

die Hälfte der Vertragsstaaten die Todesstrafe *de facto* nicht mehr vollstreckt.

Im Jahr 2004 wurden weitere Bemühungen unternommen, um die *Arbeitsmethoden des CCPR* zu verbessern. Im Juli wurden die Arbeitsmethoden der Arbeitsgruppe für Individualbeschwerden, die sich im Vorfeld jeder Tagung trifft, modifiziert, um den Rückstand bei der Bearbeitung der Anträge nach und nach aufzuholen. Auch das Verfahren zur Erarbeitung Allgemeiner Bemerkungen und die Follow-up-Verfahren für Abschließende Bemerkungen und Entscheidungen nach dem I. Fakultativprotokoll wurden geändert.

Im Juni kamen die Vertreter der sechs Vertragsorgane zu ihrem dritten gemeinsamen Treffen (Inter-Committee Meeting) zusammen, um die *Reformvorschläge des Generalsekretärs* zur Vereinfachung des Berichtsystems zu erörtern. Die im Entwurf des Generalsekretariats vorgeschlagenen Richtlinien sehen die Erstellung eines »erweiterten Hauptdokuments« (Expanded Core Document) vor, das die Vertragsparteien allen Vertragsorganen übermitteln sollen, ergänzt durch die jeweils erforderlichen vertragspezifischen Berichte. Es wurde vereinbart, daß jeder Ausschuß bis zum vierten Treffen im Juni 2005 Überlegungen zu diesem Vorschlag anstellen und das Sekretariat die Richtlinien weiterentwickeln soll. Nach Auffassung des Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses, des Tunesiers Abdelfattah Amor, besteht Einvernehmen, daß eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ausschüssen sinnvoll und notwendig sei.

Das Problem der *überfälligen Staatenberichte* war für die Sachverständigen auch in diesem Jahr Grund zur Sorge. Im November 2004 waren 95 Staatenberichte nicht fristgerecht eingereicht worden. Die Reform des Berichtsverfahrens, die es dem Ausschuß ermöglicht, die Menschenrechtssituation in einem Vertragsstaat auch ohne Vorlage eines Berichts zu beurteilen, hatte bereits den gewünschten Effekt gezeigt: im Berichtszeitraum wurden weitaus mehr seit langem überfällige Berichte nachgereicht als zuvor. Auf der 81. Tagung behandelte der Ausschuß die Lage der bürgerlichen und politischen Rechte in der Zentralafrikanischen Republik, deren Staatenbericht seit 15 Jahren überfällig war. Sogenannte provisorische Abschließende Bemerkungen wurden dem Staat übermittelt, jedoch nicht veröffentlicht. Die Sachverständigen wandten im Fall von Gambia und Äquatorialguinea auf der 81. Tagung zum ersten Mal die geänderte Verfahrensordnung an, nach der die provisorischen Abschließenden Bemerkungen in endgültige und öffentliche umgewandelt werden können. Die Berichte dieser beiden Staaten sind seit 19 respektive 15 Jahren überfällig. Im Juli forderte der Ausschuß die Vereinigten Staaten auf, ihre überfälligen zweiten und dritten Berichte bis Ende des Jahres zu übermitteln und darüber hinaus Informationen zu liefern über die Auswirkungen von Antiterrorismusmaßnahmen auf Staatsangehörige und Ausländer sowie über die rechtliche Stellung und Behandlung von Personen, die in Afghanistan, Guantánamo oder Irak gefangengehalten werden. Die Sachverständigen waren der Auffassung, die Tatsache, daß 28 Vertragsstaaten noch nie einen Bericht vorgelegt haben, unterminiere das Hauptziel des Zivilpakts, nämlich den Ausschuß in die Lage zu

1 Taiwan hat sozusagen als 189. Staat den NVV ratifiziert, wird aber von der internationalen Gemeinschaft nicht als souveräner Staat anerkannt.

2 Zum normalen Ablauf und den Funktionen von Überprüfungs-Konferenzen vgl. Jayantha Dhanapala/Randy Rydell, *Multilateral Diplomacy and the NPT. An Insider's Account*, United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR, Genf 2005.

3 Vgl. Annette Schaper/Hans-Joachim Schmidt, *Gefährdungen des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages? Nordkorea, Iran und die USA*, in: Ulrich Ratsch u.a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2005*, Münster 2005, S. 135–144.

4 Vgl. Harald Müller/Annette Schaper, *US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg*, Frankfurt/M., HSK-Report 3/2003.

5 Vgl. dazu die Stellungnahme des malaysischen Außenministers und Sprechers der blockfreien Vertragsstaaten zum NVV, Syed Hamid Albar, zu Beginn der Konferenz, New York, 2. Mai 2005, <http://www.un.org/events/npt2005/statements/npt02malaysia.pdf>

6 Der Autor stützt sich bei seinem Konferenzbericht auf eigene Beobachtung sowie auf die regelmäßige Be-