

Kernwaffenfreie Zonen und die Vereinten Nationen

Regionale Schritte auf dem Weg zu einer Welt ohne Kernwaffen

Hubert Thielicke

Seit 1967 wurden Verträge über kernwaffenfreie Zonen in Lateinamerika, dem Südpazifik, Südostasien, Afrika und Zentralasien geschlossen. Die Mongolei und andere Staaten legten per Gesetz einen nuklearwaffenfreien Status fest. Fast die gesamte südliche Hemisphäre und Teile der nördlichen werden damit von kernwaffenfreien Zonen erfasst. Dieser Prozess vollzieht sich in enger Kooperation mit den Vereinten Nationen. Die Zonen ergänzen den Nichtverbreitungsvertrag und sind Schritte zur nuklearen Abrüstung. Ein Kernproblem ist gegenwärtig die Schaffung einer solchen Zone im Nahen Osten.

Die Initiative des amerikanischen Präsidenten Barack Obama für eine Welt ohne Kernwaffen hat den weltweiten Bemühungen um Abrüstung und Stärkung des Nichtverbreitungsregimes neuen Auftrieb gegeben. Auch die regionale Dimension sollte nicht außer Acht gelassen werden. Gerade in den letzten anderthalb Jahren waren hier beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen: Am 21. März 2009 traten der Vertrag über eine kernwaffenfreie Zone (KWFZ) in Zentralasien und am 15. Juli 2009 der über eine solche Zone in Afrika in Kraft.

Bemühungen um kernwaffenfreie Zonen reichen über 50 Jahre zurück. Die mit der nuklearen Konfrontation der beiden Militärblöcke verbundenen Spannungen in der Mitte Europas führten in den fünfziger Jahren zu ersten Vorschlägen über solche Zonen wie dem polnischen Rapacki-Plan. Zu Beginn der sechziger Jahre ging die Initiative immer stärker von Entwicklungsländern aus. Mit dem Vertrag über das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika wurde 1967 erstmals eine KWFZ für eine dicht besiedelte Region vereinbart.

Bereits im Jahr 1959 hatte der Antarktis-Vertrag festgelegt, dass der Kontinent nur zu friedlichen Zwecken genutzt werden darf und dort nukleare Explosionen verboten sind. Der Weltraumvertrag von 1967 untersagt, Kern- und andere Massenvernichtungswaffen auf eine Erdumlaufbahn zu bringen und im All zu stationieren. Der Meeresbodenvertrag von 1971 verbietet die Stationierung von Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen. Damit wurde für diese Räume, die nicht der staatlichen Souveränität unterliegen, ein kernwaffenfreier Status festgelegt.¹

Der NVV und kernwaffenfreie Zonen

In Artikel 7 bekräftigt der 1970 in Kraft getretene Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen

(NVV) ausdrücklich das Recht von Staatengruppen auf regionale Verträge, um die vollständige Abwesenheit von Kernwaffen auf ihren Territorien sicherzustellen. Deutschland betrachtet KWFZ grundsätzlich als »eine wichtige Ergänzung und wertvolle Unterstützung für das weltweite Nichtverbreitungsregime.«² Verträge über solche Zonen gehen über den NVV hinaus, denn sie beziehen das Verbot der Stationierung von Kernwaffen ein. Im Interesse regionaler Stabilität und Vertrauensbildung verlangen sie ein höheres Maß an Kontrolle und Transparenz. Das enge Verhältnis zwischen dem NVV und KWFZ erkannte die im Mai 2010 abgehaltene 8. NVV-Überprüfungskonferenz ausdrücklich an. Sie bekräftigte, dass solche Zonen global und regional Frieden und Sicherheit festigen, das Nichtverbreitungsregime stärken und zur nuklearen Abrüstung beitragen.³

Die Rolle des UN-Systems

Generalversammlung: Seit Beginn der sechziger Jahre wurden Vorschläge für KWFZ in der Generalversammlung zur Debatte gestellt und entsprechende Resolutionen verabschiedet. Auf einen solchen Beschluss hin erstellte 1975 eine Expertengruppe der Genfer Konferenz des Abrüstungsausschusses eine umfassende KWFZ-Studie.⁴ Die daraufhin angenommene Resolution 3472 B definiert als wesentliche KWFZ-Merkmale: Anerkennung der Zone durch die Generalversammlung, ihre Schaffung durch eine Gruppe von Staaten mittels eines Vertrags, vollständige Abwesenheit von Kernwaffen und ein internationales Kontrollsystem. Zugleich sollen die Kernwaffenstaaten den atomwaffenfreien Status achten und Kernwaffen nicht gegen die Zonenstaaten anwenden.⁵ An widersprüchlichen Positionen scheiterte 1985 der Versuch, eine neue KWFZ-Studie zu erarbeiten. Die UN-Expertenstudie von 1990 über eine



Dr. phil. Hubert Thielicke, geb. 1949, ist Politologe und PR-Berater. Er war von 1981 bis 1984 stellvertretender Leiter der DDR-Delegation auf der Genfer Abrüstungskonferenz und danach bis 1990 Leiter des Sektors Abrüstung in der Abteilung UNO des Außenministeriums der DDR.

¹ Texte und Status dieser und der im Folgenden genannten Verträge über Abrüstung und KWFZ finden sich unter: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/treaty/treaties.shtml>

² Auswärtiges Amt, Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 2009, S. 14.

³ Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, UN Doc. NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), New York 2010, Abs. 98, S. 15. Diese und folgende Übersetzungen der englischen Quellen wurden vom Autor vorgenommen.

⁴ UN Doc. A/10027/Add.1 v. 8.10.1975.

⁵ UN Doc. A/RES/3472 B v. 11.12.1975.

KWFZ im Nahen Osten gilt heute noch als wichtiges Referenzdokument zu diesem Problem.⁶

Sicherheitsrat: In den letzten Jahren hat sich der Sicherheitsrat wiederholt für die Stärkung des Nichtverbreitungsregimes eingesetzt. Die unter dem Vorsitz von Präsident Barack Obama am 24. September 2009 angenommene Resolution 1887(2009) begrüßt auch die Schaffung von KWFZ und hebt ihre Rolle für Sicherheit, nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung hervor. Die nach dem Golf-Krieg von 1990/1991 beschlossene Resolution 687(1991) bezeichnete die von Irak durchzuführenden Maßnahmen zur Abrüstung ausdrücklich als Schritte in Richtung einer von Massenvernichtungswaffen freien Zone im Nahen Osten.

Abrüstungskommission: Als Unterorgan der Generalversammlung zur Beratung von Abrüstungsfragen befasste sich die Abrüstungskommission (UN Disarmament Commission – UNDC) auch mit der Problematik.⁷ Sie legte der Generalversammlung im Jahr 1999 Richtlinien für KWFZ vor.⁸

Sekretariat: Falls von den betreffenden Staaten darum ersucht, unterstützt das Sekretariat regionale Verhandlungen. So wirkten UN-Experten bei der Ausarbeitung der Verträge über kernwaffenfreie Zonen in Afrika und Zentralasien mit. In den Abrüstungsjahrbüchern und auf seiner Webseite informiert die UN-Abrüstungsabteilung (UN Office for Disarmament Affairs – UNODA) über aktuelle Entwicklungen. Mit Untersuchungen über KWFZ beschäftigte sich das Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UN Institute for Disarmament Research – UNIDIR).

Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA): Als Kernstück ihres Kontrollsystems sehen KWFZ-Verträge den Abschluss von Abkommen über umfassende Sicherheitskontrollen zwischen den Vertragsstaaten und der IAEA vor. Sie entsprechen den in Artikel 3 NVV festgelegten Kontrollen und sollen gewährleisten, dass zu friedlichen Zwecken genutztes und entsprechend gemeldetes Nuklearmaterial nicht für die Herstellung von Kernwaffen abgezweigt wird.⁹ Nach Entdeckung des heimlichen irakischen Kernwaffenprogramms entwickelte die IAEA in den neunziger Jahren ein Zusatzprotokoll für weitergehende Kontrollmaßnahmen, die sichern sollen, dass über die gemeldeten nuklearen Materialien und Aktivitäten hinaus keine undeckelten existieren.¹⁰

Das Konzept kernwaffenfreier Zonen

Treibende Kraft zur Einrichtung von KWFZ sind die blockfreien Staaten. Sie wollen damit die betreffenden Regionen aus dem nuklearen Wettrüsten heraushalten und auf diese Weise zur regionalen und globalen Sicherheit beitragen. Die Zonen sehen sie als ihren spezifischen Beitrag zur nuklearen Abrüstung und zu einer kernwaffenfreien Welt an. Einer der Vorreiter auf diesem Gebiet war der mexikani-

sche Diplomat Alfonso Garcia Robles, der wesentlich zum Zustandekommen des Tlatelolco-Vertrags beitrug. Bereits 1975 umschrieb er anschaulich als Ziel des KWFZ-Konzepts, »schrittweise die Zonen der Welt auszuweiten, in denen Kernwaffen geächtet sind, bis die Territorien der Staaten, die auf ihrem Besitz beharren, zu unter Quarantäne gestellten verseuchten Inselchen werden.«¹¹

Mit dem Richtlinien-Dokument der Abrüstungskommission von 1999 wird den interessierten Staaten eine Grundlage für die Errichtung von KWFZ an die Hand gegeben. Angesichts unterschiedlicher geografischer, politischer und militärischer Bedingungen in den einzelnen Regionen kann es sich dabei jedoch nicht um ein verbindliches Modell handeln. Das Dokument enthält grundsätzliche Aussagen zu allen Aspekten von kernwaffenfreien Zonen, darunter:

- Eine KWFZ wird geschaffen durch eine zwischen den Staaten der Region frei zustande gekommene Vereinbarung;
- Die Initiative geht von den Staaten der Region aus;
- Die Kernwaffenstaaten sollten während der Verhandlungen konsultiert werden, um ihren Beitritt zu den Protokollen zu erleichtern, in denen sie den Status der Zone gewährleisten und sich zur Nichtanwendung von Kernwaffen gegen die Zonenstaaten verpflichten (negative Sicherheitsgarantien);
- Erforderlich ist eine effektive Kontrolle, unter anderem durch umfassende IAEA-Sicherheitskontrollen;
- Eine KWFZ verhindert nicht die Nutzung von Nuklearwissenschaft und -technologie für friedliche Zwecke und kann die internationale Kooperation für die friedliche Nutzung der Kernenergie in der Zone fördern.¹²

Verträge über kernwaffenfreie Zonen

Lateinamerika und die Karibik: Vertrag von Tlatelolco (1967)

Im Gefolge der Kuba-Krise schlug Brasilien in der Generalversammlung 1962 ein kernwaffenfreies Lateinamerika vor. Im folgenden Jahr sprach diese sich mit Resolution 1911 (XVIII) dafür aus. Die Verhandlungen in der Vorbereitungscommission führten zur Vertragsunterzeichnung am 14. Februar 1967 in Tlatelolco, einem Stadtteil von Mexico City. Mit der Ratifizierung durch Kuba als letztem der 33 lateinamerikanischen und karibischen Staaten trat der Vertrag im Jahr 2002 für die gesamte Zone in Kraft.¹³ Dem war zu Beginn der neunziger Jahre der Beitritt Argentinien, Brasiliens und Chiles vorausgegangen. Im Zuge ihrer Annäherung hatten Argentinien und Brasilien 1991 ein Abkommen über die ausschließlich friedliche Nutzung der Kernenergie geschlossen. Zur Überwachung ihrer nuklearen Aktivitäten wurde die Brasilianisch-Argentinische Agentur für die

Treibende Kraft zur Einrichtung von KWFZ sind die blockfreien Staaten, die damit die betreffenden Regionen aus dem nuklearen Wettrüsten heraushalten wollen.

Kontrolle von Kernmaterial (ABACC) eingesetzt. Beide Staaten, die ABACC und die IAEA vereinbarten im Dezember 1991 ein Abkommen über Sicherheitskontrollen.¹⁴ Im Mendoza-Übereinkommen erklärten Argentinien, Brasilien und Chile im gleichen Jahr ihren vollständigen Verzicht auf biologische und chemische Waffen.¹⁵ Schließlich setzten sie 1994 den Tlatelolco-Vertrag für sich in Kraft und traten in den folgenden Jahren auch dem NVV bei. In der Erklärung von Ushuaia deklarierten sich 1999 Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Paraguay und Uruguay zu einer Zone des Friedens, frei von Massenvernichtungswaffen.¹⁶ Dieser Prozess verdeutlicht die Rolle einer KWFZ als eine Maßnahme, die Vertrauen und regionale Stabilität fördert sowie zur Stärkung des globalen Nichtverbreitungsregimes beiträgt. Der Tlatelolco-Vertrag ist bisher das einzige KWFZ-Vertragswerk, das vollständig in Kraft ist. Ihm und seinen zwei Zusatzprotokollen gehören alle in Frage kommenden Staaten an.

Südpazifik: Vertrag von Rarotonga (1985)

In der Südpazifik-Region führten Frankreich, Großbritannien und die USA Atomtests durch. Bereits 1975 regte Neuseeland eine kernwaffenfreie Zone an, was im gleichen Jahr vom Südpazifischen Forum und der UN-Generalversammlung unterstützt wurde.¹⁷ Aufbauend auf einem Vorschlag Australiens begannen 1984 Verhandlungen im Rahmen des Forums. Der Vertrag über eine nuklearfreie Zone im Südpazifik wurde am 6. August 1985 in Rarotonga (Cook Islands) unterzeichnet und trat 1986 in Kraft.¹⁸ Ihm gehören 13 Staaten an. Während China, Frankreich, Großbritannien und Russland die sie betreffenden Protokolle unterzeichnet und ratifiziert haben, beließen es die USA bisher bei der Unterzeichnung. Mit seinem Gesetz über die Neuseeländische Nuklearfreie Zone, Abrüstung und Rüstungskontrolle von 1987 ging Neuseeland über den Vertrag von Rarotonga hinaus. So werden ausländischen Kriegsschiffen und Militärflugzeugen die Einfahrt in die inneren Gewässer beziehungsweise Landungen nur gestattet, wenn sicher ist, dass sie keine nuklearen Sprengkörper an Bord haben.¹⁹

Südostasien: Vertrag von Bangkok (1995)

Die 1971 in Kuala Lumpur von den damals fünf Mitgliedern des Verbands Südostasiatischer Nationen (Association of South East Asian Nations – ASEAN) unterzeichnete Erklärung über Frieden, Freiheit und Neutralität verweist auch auf eine kernwaffenfreie Zone. Verhandlungen konnten allerdings erst 15 Jahre später beginnen, als sich die politisch-militärische Lage in der Region verändert hatte. Eine wichtige Rolle spielte die Schließung der beiden großen amerikanischen Stützpunkte auf den Philippinen. In seiner Verfassung von 1987 erklärte das Land eine Politik der Kernwaffenfreiheit. Der von den zehn ASEAN-

Mitgliedern 1995 unterzeichnete Vertrag trat 1997 in Kraft. Gegenwärtig laufen Verhandlungen mit den fünf NVV-Kernwaffenstaaten, die das Vertragsprotokoll über negative Sicherheitsgarantien bisher nicht unterzeichnet haben. Die im Dezember 2008 in Kraft getretene ASEAN-Charta erklärt es zu einem Ziel der Organisation, Südostasien als KWFZ und frei von allen anderen Massenvernichtungswaffen zu erhalten.²⁰

Afrika: Vertrag von Pelindaba (1996)

Als Reaktion auf den ersten französischen Atomwaffentest in der Sahara setzten sich die afrikanischen Staaten ab 1960 in der Generalversammlung für eine KWFZ auf ihrem Kontinent ein. Die 1961 angenommene Resolution 1652 (XVI) unterstützte dieses Anliegen. Doch erst mit Beginn der neunziger Jahre waren durch das Ende des Apartheid-Regimes in Südafrika günstige Bedingungen entstanden, denn das Land gab sein Kernwaffenprogramm auf und vernichtete die Bestände an diesen Waffen. Eine Gruppe afrikanischer und UN-Experten erhielt den Auftrag, einen Vertrag auszuarbeiten. Dieser wurde schließlich im Mai 1995 in Pelindaba, wo sich das südafrikanische Nuklearzentrum befand, in seine Endfassung gebracht und am 11. April 1996 in Kairo zur Unterzeichnung aufgelegt. Er trat im Jahr 2009 in Kraft. Alle NVV-Kernwaffenstaaten haben die beiden Protokolle über negative Sicherheitsgarantien und das Testverbot unterzeichnet; bisher haben aber nur Chi-

Die ASEAN-Charta erklärt es zu einem Ziel, Südostasien als KWFZ und frei von allen anderen Massenvernichtungswaffen zu erhalten.

6 UN Doc. A/45/435 v. 10.10.1990.

7 Die UNDC ist ein Hilfsorgan der Generalversammlung. Ihr gehören alle UN-Mitgliedstaaten an. Sie erörtert auf einer jährlichen Tagung in New York Abrüstungsthemen. Empfehlungen dazu legt sie der Generalversammlung in Jahresberichten vor.

8 UN Doc. A/54/42, New York, 1999, Annex I.

9 IAEA Doc. INF/CIRC/153 (Corr.), Wien 1972.

10 IAEA Doc. INF/CIRC/540 (Corr.), Wien 1997.

11 UN Doc. A/10027/Add.1 v. 8.10.1975, Annex II, S. 89.

12 UN Doc. A/54/42, New York 1999, Annex I, S. 8–9.

13 Im Zusatzprotokoll I übernehmen Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und die USA den kernwaffenfreien Status für ihre Territorien in der Zone.

14 IAEA Doc. INF/CIRC/435 v. 13.12.1991.

15 Mendoza Agreement, 5.9.1991, <http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/aptmendoza.pdf>

16 Political Declaration of MERCOSUR, Bolivia and Chile as a Zone of Peace, 24.7.1999, <http://www.state.gov/p/wha/rls/70988.htm>

17 Das ›South Pacific Forum‹ wurde 1971 gegründet und 2000 in ›Pacific Islands Forum‹ umbenannt. Ihm gehören 16 Staaten an.

18 Protokoll I sieht die Übernahme der relevanten Vertragsbestimmungen durch Frankreich, Großbritannien und die USA für ihre Territorien im Gebiet vor.

19 Text: <http://www.canterbury.cyberplace.org.nz/peace/nukefree.html>

20 Charter of the ASEAN, Artikel 1, <http://www.aseansec.org/21069.pdf>

na, Frankreich und Großbritannien auch ratifiziert. Umstritten ist das unter britischer Hoheit stehende, jedoch von Mauritius beanspruchte Chagos-Archipel. Großbritannien lehnt dessen Einbeziehung in die Zone ab. Die USA unterhalten dort auf der Insel Diego Garcia einen großen Militärstützpunkt. Russland verwies darauf, dass aus diesem Grund der Chagos-Archipel nicht den Vertragsanforderungen genüge.

Zentralasien: Vertrag von Semipalatinsk (2006)

Bereits kurze Zeit nach dem Zerfall der Sowjetunion entstand in den neuen zentralasiatischen Staaten das Projekt einer KWFZ. Den Vorschlag, vom usbekischen Präsidenten Islom Karimow 1993 in der Generalversammlung vorgebracht, unterstützten 1997 in der Erklärung von Taschkent auch die anderen vier Staaten Zentralasiens (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan). Bereits 1998 fand in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek ein Konsultativtreffen von Experten der zentralasiatischen Länder, der Kernwaffenstaaten und der Vereinten Nationen statt. Nach fünfjährigen Verhandlungen wurde ein Vertragsentwurf vorgelegt. Nach weiteren Konsultationen und Änderungen konnte der Vertrag am 8. September 2006 im kasachischen Semipalatinsk, nahe dem früheren sowjetischen Testgelände, unterzeichnet werden. Er trat 2009 in Kraft. Sein Protokoll über negative Sicherheitsgarantien wurde vor allem wegen der Haltung der drei westlichen Kernwaffenstaaten bisher nicht unterzeichnet. Sie begründeten ihre Ablehnung mit einer ›Doppeldeutigkeit‹ hinsichtlich des Transits und der Beziehung zu ›existierenden Abkommen‹.²¹ Dabei verwiesen sie auf den 1992 zwischen einigen Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) geschlossenen Taschkent-Vertrag über kollektive Sicherheit, der gegenseitigen Beistand im Aggressionsfall vorsieht. Allerdings steht diese Haltung im Widerspruch zu dem bisher von den USA selbst vertretenen Prinzip, wonach die Schaffung einer KWFZ existierende Sicherheitsvereinbarungen und Transitrechte nicht beeinträchtigen sollte. Weitere Beratungen zwischen den Zonen- und Kernwaffenstaaten sind also erforderlich.

Kernpunkte der KWFZ-Verträge

Verbotsumfang: Alle Verträge verbieten die Herstellung, den Besitz und den Erwerb von Kernwaffen sowie ihre Stationierung. Darüber hinaus sind in Südostasien die Entwicklung und in Afrika sowie Zentralasien auch die Forschung in das Verbot einbezogen. Der Vertrag von Pelindaba untersagt bewaffnete Angriffe auf nukleare Einrichtungen in der Zone. Beginnend mit dem Vertrag von Rarotonga ist in den Vereinbarungen das Verbot der Entsorgung radioaktiven Mülls in den Zonen vorgesehen. Alle Verträge verbieten Kernwaffentests. In gesonderten Protokollen zu den Verträgen über den Südpazifik

und Afrika verpflichten sich die NVV-Kernwaffenstaaten ebenfalls dazu.

Kontrolle und Einhaltung: Die KWFZ-Verträge richten im Wesentlichen ein zweigliedriges Kontrollsystem ein, dessen Grundlage Abkommen über umfassende Sicherheitskontrollen mit der IAEA sind. Seit dem Vertrag von Rarotonga wird auch festgelegt, dass nukleare Materialien und Ausrüstungen nur an Nichtkernwaffenstaaten geliefert werden, wenn diese ebenfalls mit der IAEA umfassende Sicherheitskontrollen vereinbart haben. Der Vertrag von Semipalatinsk schreibt außerdem den Abschluss von Zusatzprotokollen mit der IAEA vor. Auf regionaler Ebene überwacht die Organisation für das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika (OPANAL) die Einhaltung des Vertrags von Tlatelolco. Andere Abkommen sehen ein Konsultativkomitee (Rarotonga) beziehungsweise eine Kommission der Vertragsstaaten (Bangkok, Pelindaba) und Verfahren zur Tatsachenermittlung im Falle des Verdachts auf Vertragsverletzungen vor. Der Vertrag von Semipalatinsk beschränkt sich auf jährliche Konsultativtreffen.

Geltungsbereich: Bei Inkrafttreten des gesamten Vertragswerks sieht Artikel 4 des Vertrags von Tlatelolco die Ausdehnung der Zone auf große Teile des Atlantischen und Pazifischen Ozeans vor. Dazu meldeten die Kernwaffenstaaten unter Berufung auf das Völkerrecht Vorbehalte an. Die Einbeziehung des Festlandssockels und der ausschließlichen Wirtschaftszonen ist ein Grund für die Weigerung der Kernwaffenmächte, dem Protokoll über negative Sicherheitsgarantien des Vertrags von Bangkok beizutreten.

Transit: Der Vertrag von Tlatelolco umgeht die Transitfrage und überlässt es faktisch den Vertragspartnern, diesen zu gewähren oder zu verbieten. Während die westlichen Kernwaffenstaaten dies unterstützten, sahen Russland und China den Transit von Kernwaffen anderer Staaten als im Widerspruch zu den Vertragszielen stehend an. Die übrigen Verträge stellen es den Teilnehmerstaaten anheim, über Besuche von Schiffen und Flugzeugen, den Transit durch den Luftraum und die Schifffahrt in ihren Gewässern zu entscheiden. Aufgrund der gängigen Praxis der Kernwaffenstaaten, weder zu bestätigen noch zu verneinen, ob Kernwaffen an Bord sind, besteht hier die Gefahr einer zeitweiligen Verletzung des Stationierungsverbots.

Kernwaffenstaaten und KWFZ

Die nicht zu übersiehende Zurückhaltung von Kernwaffenstaaten gegenüber KWFZ-Vereinbarungen erklärt sich nicht zuletzt daraus, dass durch solche Zonen die Bewegungsfreiheit ihrer nuklear bewaffneten Streitkräfte eingengt wird. Die bereits erwähnten Protokolle über negative Sicherheitsgarantien sehen die Verpflichtung der NVV-Kernwaffenstaaten vor, solche Waffen nicht gegen die Vertragsstaaten einzu-

Alle Verträge verbieten die Herstellung, den Besitz und den Erwerb von Kernwaffen sowie ihre Stationierung.

Die KWFZ-Verträge richten im Wesentlichen ein zweigliedriges Kontrollsystem ein, dessen Grundlage Abkommen über umfassende Sicherheitskontrollen mit der IAEA sind.

setzen oder mit ihrer Anwendung zu drohen. Diese verbindlichen Abkommen gehen über die 1995 den NVV-Nichtkernwaffenstaaten gegebenen Garantieerklärungen hinaus. Die Protokolle werden jedoch oft durch einseitige Vorbehalte der Kernwaffenstaaten relativiert. So behielten sie sich beispielsweise das Recht vor, ihre Verpflichtungen im Falle einer Aggression durch einen Staat der KWFZ mit Unterstützung eines Kernwaffenstaats zu überprüfen. Eine Ausnahme bildet China, das erklärte, Kernwaffen nicht zuerst einzusetzen und unter keinen Umständen gegen Nichtkernwaffenstaaten und KWFZ. Die KWFZ-Vertragsstaaten fordern regelmäßig die Kernwaffenstaaten auf, ihre Vorbehalte und einseitigen Interpretationen zu den Protokollen zu revidieren. Im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Stärkung des internationalen Nichtverbreitungsregimes überprüft die Regierung Obama gegenwärtig ihre Position zu allen KWFZ, wie die Sonderbeauftragte für nukleare Nichtverbreitung Susan Burk auf der 2. Konferenz der KWFZ-Vertragsstaaten betonte.²² Ausgangspunkt ist die »Nuclear Posture Review« von 2010, welche die nukleare Nichtverbreitung als wesentliches Ziel herausstellt. Auf der 8. NVV-Überprüfungskonferenz erklärte Außenministerin Hillary Clinton, dass die Protokolle der Verträge von Pelindaba und Rarotonga dem Senat zur Ratifizierung unterbreitet würden.²³

Kernwaffenfreie Staaten

Länder wie Neuseeland und die Philippinen legten über ihre KWFZ-Teilnahme hinaus per Gesetz einen kernwaffenfreien Status fest. Nach einem Volksbegehren nahm das österreichische Parlament 1999 ein Bundesverfassungsgesetz an, wonach in Österreich Atomwaffen nicht hergestellt, gelagert, transportiert, getestet oder verwendet werden dürfen.²⁴ Die Mongolei strebt eine international anerkannte Stellung, vergleichbar einer KWFZ, an. Nachdem sie sich 1992 für kernwaffenfrei erklärt hatte, begrüßte die UN-Generalversammlung am 4. Dezember 1998 mit Resolution 53/77 D diese Entscheidung und forderte den UN-Generalsekretär sowie relevante UN-Organen zur Unterstützung auf. Den kernwaffenfreien Status formalisierte das Land mit einem im Jahr 2000 angenommenen Gesetz, das den Verbotsumfang regelt und Maßnahmen zur Umsetzung sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen vorsieht.²⁵ Als nächster Schritt wird der Abschluss eines trilateralen Vertrags mit den beiden Kernwaffen besitzenden Nachbarstaaten angestrebt. Zu einem mongolischen Vertragsentwurf fanden im Jahr 2009 in Genf Vorgespräche mit China und Russland statt.

Der Nahe Osten und weitere Projekte

Über wohl kaum ein anderes KWFZ-Projekt ist so lange und intensiv diskutiert worden wie über eine

solche Zone im Nahen Osten. Iran brachte den Vorschlag im Jahr 1974 in die Generalversammlung ein, Ägypten schloss sich an. Die daraufhin angenommene Resolution 3263 (XXIX) forderte die Staaten der Region auf, Atomwaffen nicht herzustellen oder anderweitig zu erwerben und dem NVV beizutreten. Entsprechende Resolutionen billigte das Gremium regelmäßig auf seinen jährlichen Tagungen, zunächst bei Stimmenthaltung Israels, seit 1980 ohne Abstimmung.

Israel gehört als einziger Staat der Region dem NVV nicht an und verfügt über Kernwaffen, ohne dies aber im Sinne seiner Politik der »nuklearen Undurchsichtigkeit« zu erklären. Es hat sich zwar im Prinzip zugunsten der Idee einer solchen Zone geäußert, besteht aber darauf, dass Verhandlungen erst nach einer umfassenden Friedensregelung im Nahen Osten möglich seien. Demgegenüber fordern die arabischen Staaten seinen Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag und sehen die Zone auch als vertrauensbildende Maßnahme auf dem Weg zu einer Nahost-Friedensregelung an. Mit der »Mubarak-Initiative« zur Schaffung einer von Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen freien Zone wird seit 1990 ein umfassenderes Herangehen verfolgt, das eigentlich auch israelischen Sicherheitsinteressen entgegenkommt. Auf der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz 1995 erreichten die arabischen Staaten eine Resolution zum Nahen Osten als Bedingung für ihre Zustimmung zur unbegrenzten Verlängerung des Vertrags. Nach langen Bemühungen konnten sie ihr Projekt im Abschlussdokument der diesjährigen Überprüfungskonferenz weiter konkretisieren. Der Aktionsplan sieht vor, dass der UN-Generalsekretär sowie die USA, Russland und Großbritannien eine Konferenz über die Errichtung einer von Kernwaffen und allen anderen Massenvernichtungswaffen freien Zone im Nahen Osten für 2012 einberufen. Ein Vermittler (facilitator) soll die Vorbereitung der Konferenz unterstützen und an die nächste NVV-Überprüfungskonferenz im Jahr 2015 berichten.²⁶

Zugleich wird im Aktionsplan der Beitritt Israels zum NVV gefordert. Um die Überprüfungskonferenz nicht scheitern zu lassen, stimmten die USA zwar dem

Die KWFZ-Vertragsstaaten fordern regelmäßig die Kernwaffenstaaten auf, ihre Vorbehalte und einseitigen Interpretationen zu den Protokollen zu revidieren.

Israel gehört als einziger Staat der Region dem NVV nicht an und verfügt über Kernwaffen.

21 UN Disarmament Yearbook, Volume 31: 2006, New York 2007, S. 164.

22 Remarks by Ambassador Susan Burk, 30.4.2010, <http://usun.state.gov/briefing/statements/2010/141356.htm>

23 Hillary R. Clinton, Remarks at the Review Conference of the Nuclear Nonproliferation Treaty, 3.5.2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/05/141424.htm>

24 149. Bundesverfassungsgesetz: Atomfreies Österreich, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, ausgegeben am 13.8.1999.

25 Text in: UN Doc. A/55/56 v. 29.2.2000.

26 Final Document of the 2010 Review Conference, a.a.O. (Anm. 3), S. 30.

Dokument zu, brachten aber danach in Erklärungen der Delegation, des Nationalen Sicherheitsberaters und sogar des Präsidenten massive Vorbehalte gegen diese Passage vor: »Wir lehnen Bestrebungen strikt ab, die Israel herausgreifen, und werden uns Aktionen entgegenstellen, die Israels nationale Sicherheit gefährden.«²⁷ Die israelische Regierung gab zu erkennen, dass sie zur Teilnahme an der Konferenz nicht bereit ist. Es wird also beträchtlicher Anstrengungen bedürfen, um ein solches Treffen zustande zu bringen. Vor allem die USA und die EU, damit auch Deutschland, sind hier gefordert. Greifbare Fortschritte bei der Schaffung der Zone wird es wohl nur im Rahmen eines umfassenden Nahost-Friedensprozesses geben. Insbesondere die USA werden nicht umhin können, ihre Position zum israelischen Kernwaffenbesitz zu modifizieren, wenn sie das Nichtverbreitungsregime auf Dauer festigen wollen. Sie werden bereits in einem künftigen Verhandlungsprozess allen Beteiligten – den arabischen Staaten, Iran und Israel – Sicherheitsgarantien geben müssen.

Nach dem indischen Nukleartest von 1974 erörtere die UN-Generalversammlung auf Vorschlag Pakistans eine KWFZ in Südasien und nahm entsprechende Resolutionen an – aufgrund des Widerstands Indiens aber ohne Erfolg. Mit den Atomtests beider Staaten 1998 wurde das Thema weitgehend gegenstandslos. Insbesondere unter Wissenschaftlern und Vertretern nichtstaatlicher Organisationen werden Projekte für KWFZ in der Arktis, Mitteleuropa und auf der koreanischen Halbinsel beziehungsweise Nordostasien diskutiert.

Kernwaffenfreie südliche Hemisphäre und Kooperation zwischen KWFZ

Seit 1996 nimmt die Generalversammlung auf Initiative der blockfreien Staaten Resolutionen zum Tagesordnungspunkt »Kernwaffenfreie südliche Hemisphäre und angrenzende Gebiete« an. Die Resolution von 2009 stellt fest, dass alle kernwaffenfreien Zonen in der südlichen Hemisphäre und den angrenzenden Gebieten nun in Kraft getreten sind und fordert die betreffenden Staaten auf, ihren Protokollen beizutreten. Ziel ist eine verstärkte Kooperation zwischen den Vertragsstaaten.²⁸ In diesem Rahmen entstand die Idee einer Konferenz der Vertrags- und Unterzeichnerstaaten von Verträgen über kernwaffenfreie Zonen. Die erste Konferenz fand vom 28. bis 30. April 2005 in Tlatelolco, die zweite am 30. April 2010 in New York statt, also jeweils kurz vor den entsprechenden NVV-Überprüfungskonferenzen. Beide Tagungen verabschiedeten Abschlussdokumente, die ein breites Spektrum abdecken: von Grundsatzpositionen zur nuklearen Abrüstung bis hin zu Teilaspekten von KWFZ.²⁹ Damit bildet sich schrittweise eine gewisse Organisationsstruktur für die Kooperation zwischen den kernwaffenfreien Zonen heraus.

Fazit und Ausblick

Trotz aller mit der Schaffung von KWFZ verbundenen Probleme wurde gerade in den letzten Jahren immer deutlicher, dass solche regionalen Projekte einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes leisten. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon würdigte dies auf der 2. Konferenz der KWFZ-Vertragsstaaten: »Sie haben sich verpflichtet, Ihr Territorium von solchen Waffen frei zu halten. Kernwaffenfreie Zonen sind Erfolgsgeschichten der Abrüstungsbewegung. Sie gehen mit gutem Beispiel voran (...). Mein Ziel – unser Ziel – ist, die ganze Welt zu einer kernwaffenfreien Zone zu machen.«³⁰

Was ist zu tun? Im Hinblick auf die vorliegenden Verträge bedarf es weiterer Maßnahmen der betreffenden Staaten: Abschluss von Kontrollabkommen und Zusatzprotokollen mit der IAEA, weitere Ratifizierungen des Vertrags von Pelindaba durch afrikanische Staaten, Einigung mit den NVV-Kernwaffenstaaten im Falle der Vertragsprotokolle zu Südost- und Zentralasien. Angesichts der Bereitschaft der amerikanischen Regierung, dem Senat die Protokolle zu den Verträgen von Rarotonga und Pelindaba zur Ratifizierung vorzulegen, könnten auch diese Zonen bald analog zu Lateinamerika und der Karibik vollständig in Kraft treten. Neue Anstrengungen, insbesondere hinsichtlich des Nahen Ostens und der koreanischen Halbinsel, sind lohnenswert. Die Erfahrung zeigt, dass Bemühungen um Entspannung und Frieden einerseits sowie Nichtverbreitung und Abrüstung andererseits Hand in Hand gehen müssen. Der KWFZ-Prozess könnte hier vertrauensbildend wirken und damit Israel und Nordkorea an den NVV heranführen beziehungsweise Iran darin halten. Dass ein solcher Weg viel Zeit braucht, aber schließlich zum Erfolg führen kann, zeigen in Lateinamerika die Beitritte Argentiniens, Brasiliens, Chiles und Kubas zum Vertrag von Tlatelolco und zum NVV sowie in Afrika die für die Nuklearprogramme Südafrikas und Libyens gefundenen Lösungen.

Der KWFZ-Prozess könnte vertrauensbildend wirken und Israel und Nordkorea an den NVV heranführen beziehungsweise Iran darin halten.

Der KWFZ-Prozess könnte Israel und Nordkorea an den NVV heranführen beziehungsweise Iran darin halten.

²⁷ Statement by the President on the Non-Proliferation Treaty Review Conference, 28.5.2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-non-proliferation-treaty-review-conference>

²⁸ UN Doc. A/RES/64/44 v. 2.12.2009.

²⁹ Declaration of the Conference of Nuclear-Weapon-Free Zones, UN Doc. CD/1754 v. 3.8.2005; Outcome Document, Second Conference of States Parties and Signatories to Treaties that Establish Nuclear-Weapon-Free Zones and Mongolia, New York, 30.4.2010, <http://www.nuclearweaponsfreezones.org>

³⁰ Secretary-General Ban Ki-moon, Remarks to the Second Conference, a.a.O. (Anm. 29), http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=800