

# VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen  
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen (DGVN)



## Die UN und nukleare Abrüstung

### AUS DEM INHALT

#### Besser als nichts

Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss

*Harald Müller*

#### Iran – auf dem Weg zur Bombe?

Was die internationale Staatengemeinschaft tun kann

*Michael Brzoska · Götz Neuneck*

#### Der UN-Sicherheitsrat im koreanischen Nuklearkonflikt

*Sebastian Harnisch*

#### Ein Ende der Atomtests?

Aussichten auf das Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen

*Oliver Meier*

#### Kein Material für Atomwaffen

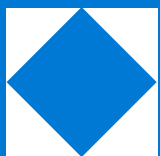
Der Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material ist ein Meilenstein auf dem Weg der nuklearen Abrüstung

*Annette Schaper*

#### Kernwaffenfreie Zonen und die Vereinten Nationen

Regionale Schritte auf dem Weg zu einer Welt ohne Kernwaffen

*Hubert Thielicke*



**Nomos**

**410**

58. Jahrgang | Seite 145–192  
ISSN 0042-384X | M 1308 F

# Auf dem langen Weg zu ›Global Zero‹

Seit der Rede des amerikanischen Präsidenten Barack Obama am 5. April 2009, in der er sich für eine nuklearwaffenfreie Welt – Global Zero – aussprach, ist das Thema nukleare Abrüstung wieder weit nach oben auf die internationale Tagesordnung gerückt, und einiges Bemerkenswerte ist geschehen: Die USA haben eine neue, defensivere Nukleardoktrin verabschiedet, Russland und die USA haben im April dieses Jahres einen neuen Vertrag zur Abrüstung ihrer strategischen Nuklearwaffen (New START) vereinbart und die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags Ende Mai 2010 konnte sich – nach dem Scheitern fünf Jahre zuvor – auf ein Abschlussdokument mit einem umfassenden Aktionsplan einigen.

Die Vereinten Nationen haben von Anfang an bei den internationalen Bemühungen um nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung eine bedeutende Rolle gespielt. Im Rahmen der UN sind alle wesentlichen multilateralen Verträge zu dieser Thematik ausgehandelt und verabschiedet worden. Sie bilden ein dichtes Vertragsgefüge, das die wichtigsten Aspekte abdeckt.

Das Herzstück des Regimes ist dabei der Nichtverbreitungsvertrag von 1968, hat er doch zum Ziel, die Nuklearwaffen abzurüsten und ihre Weiterverbreitung zu unterbinden. Der Teststopp-Vertrag aus dem Jahr 1996 verbietet Atomtests und ein ausgefeiltes Überwachungssystem installieren. Er ist noch nicht in Kraft getreten, weil wichtige Staaten die Ratifikation hinauschieben. Der Vertrag über das Verbot der Herstellung spaltbaren Materials soll die Herstellung der für Atombomben notwendigen Materialien einschränken. Dieses Übereinkommen befindet sich – ebenfalls seit 1996 – im Verhandlungsstadium, weil sich die UN-Mitgliedstaaten in wesentlichen Fragen bislang nicht einigen konnten. Nicht zuletzt sind in den letzten 43 Jahren in enger Kooperation mit den Vereinten Nationen fünf Abkommen zustande gekommen, die die gesamte südliche und Teile der nördlichen Erdhalbkugel zu einer nuklearwaffenfreien Zone machen.

Wie lang der Weg zu einer nuklearwaffenfreien Welt noch ist und welche Hindernisse die internationale Gemeinschaft dabei überwinden muss, darüber geben die im vorliegenden Heft versammelten Beiträge von **Michael Brzoska, Sebastian Harnisch, Oliver Meier, Harald Müller, Götz Neuneck, Annette Schaper** und **Hubert Thielicke** Auskunft.



Atombombenabwurf auf Nagasaki am 9. August 1945

Quelle: US Department of Defense

Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

Weitere Informationen zum Thema Abrüstung sind auf der Webseite der DGVN in einem Themenschwerpunkt zu finden: <http://www.dgvn.de/abruetzung.html>

# Die UN und nukleare Abrüstung

## Inhalt

Harald Müller

### Besser als nichts

Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss 147

Michael Brzoska · Götz Neuneck

### Iran – auf dem Weg zur Bombe?

Was die internationale Staatengemeinschaft tun kann 152

Sebastian Harnisch

### Der UN-Sicherheitsrat im koreanischen Nuklearkonflikt

157

Oliver Meier

### Ein Ende der Atomtests?

Aussichten auf das Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen 164

Annette Schaper

### Kein Material für Atomwaffen

Der Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material ist ein Meilenstein auf dem Weg der nuklearen Abrüstung 170

Hubert Thielicke

### Kernwaffenfreie Zonen und die Vereinten Nationen

Regionale Schritte auf dem Weg zu einer Welt ohne Kernwaffen 175

## AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

### Sozialfragen und Menschenrechte

Valentin Aichele

**Sozialpakt** | 42. und 43. Tagung 2009 181

### Rechtsfragen

Christian J. Tams

**IGH** | Tätigkeit 2009 183

### PERSONALIEN

185

### BUCHBESPRECHUNGEN

187

### DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

189

### English Abstracts

191

### Impressum

192

# Besser als nichts

## Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss

Harald Müller

**Die 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endete am 28. Mai 2010 mit einem einstimmig verabschiedeten Abschlussdokument. Damit wurde die weitere Vertiefung der Krise um das Nichtverbreitungsregime vermieden. Wesentlich für diesen Teilerfolg war die kooperativere amerikanische Politik. Freilich gelang nur ein Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner: Weder kam es zu einem Durchbruch in der nuklearen Abrüstung noch wurde das Nichtverbreitungsinstrumentarium verstärkt. Greifbarstes Ergebnis blieb der Plan für eine Konferenz über eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten.**

### Die Ausgangslage

Vom 3. bis 28. Mai 2010 fand am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York die 8. Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) statt. Ziel der Konferenz war, das Erreichte der letzten fünf Jahre einvernehmlich zu bewerten und ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre zu verabschieden. Beides sollte in ein Abschlussdokument aufgenommen und im Konsens verabschiedet werden. Nachdem die Vertragsstaaten bei der letzten Überprüfungskonferenz im Jahr 2005 ohne Ergebnis auseinandergeschieden waren,<sup>1</sup> wäre ein erneutes Scheitern als Zeichen für eine Erosion des Vertragsregimes gedeutet worden.

Die Stimmung zu Beginn der Konferenz konnte am Besten mit ›gedämpftem Optimismus‹ beschrieben werden.<sup>2</sup> Auf der Haben-Seite konnten die Vertragsstaaten einen zuletzt reibungslosen Vorbereitungsprozess verbuchen: Zu einer relativ günstigen Ausgangslage hatten auch die kurz vor Konferenzbeginn abgeschlossenen amerikanisch-russischen Abrüstungsverträge, der Neue START-Vertrag (NSTART) und das Abkommen über die Entsorgung von je 34 Tonnen amerikanischen und russischen Waffenplutoniums beigetragen.<sup>3</sup> Das Zauberwort hieß letztlich ›Obama‹. Barack Obamas mehrfach abgegebenes Bekenntnis zu einer kernwaffenfreien Welt hatte Eindruck gemacht.

Auf der Soll-Seite steht die schwere Krise, die durch die Vertragsverstöße Irans heraufbeschworen wurde. Iran hat über Jahre hinweg vertragswidrig der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) in Wien Informationen vorenthalten und erst größere Transparenz gezeigt, als diese Verstöße durch Enthüllungen Oppositioneller ruchbar wurden. Teheran hat

dann auf Zeit gespielt und bis heute in bestimmten Sektoren die Kooperation mit der Wiener Organisation verweigert. Diese Intransparenz betrifft die mögliche militärische Seite der iranischen Nuklearaktivitäten. Dazu liegen der IAEA Informationen vor, die die Führung der Organisation für hinreichend belastbar hält, um ihnen nachgehen zu wollen. Dieser Umstand ist besonders gravierend. Darüber hinaus weigert sich Iran, Forderungen des Sicherheitsrats Folge zu leisten, die in Resolutionen rechtlich bindend niedergelegt wurden. Dass Iran zugleich das Existenzrecht Israels leugnet, macht sein Nuklearprogramm zusätzlich brisant.<sup>4</sup>

Der Status Israels als unerklärte Atommacht ist den arabischen Nachbarn seit jeher ein Dorn im Auge. Vor allem Ägypten, dessen Beitritt zum NVV im Jahr 1981 von der Erwartung begleitet war, Israel werde bald folgen, wenn nötig unter dem massiven Druck der USA, sah sich in seinen Erwartungen enttäuscht. Im Jahr 1995 gelang es Ägypten, den Verwaltungen – Großbritannien, Russland und USA – das Versprechen abzurufen, sich aktiv für die Einrichtung einer kernwaffenfreien Zone in der Region einzusetzen, also Druck auf Israel auszuüben. Als Gegenleistung stimmte Ägypten der unbegrenzten Verlängerung des bis dahin befristeten Vertrags zu. Das Versprechen einer kernwaffenfreien Zone wurde in der ›Nahost-Resolution‹ der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz im Jahr 1995 festgehalten. Als in den Folgejahren nichts in diese Richtung geschah, machte sich in der arabischen Welt zunehmend der Eindruck breit, der NVV sei ein Instrument zur Zementierung der Ungleichheit in ihrer Region. Der Nahe Osten stellte demzufolge einen Stolperstein für einen gedeihlichen Konferenzverlauf dar.<sup>5</sup>



**Prof. Dr. Harald Müller**, geb. 1949, ist Geschäftsführendes Mitglied des Vorstands der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Professor für internationale Beziehungen an der Universität Frankfurt am Main.

Der Autor hat an der 8. Überprüfungskonferenz in New York als Mitglied der deutschen Delegation teilgenommen.

<sup>1</sup> Vgl. Harald Müller, Ein Scherbenhaufen, Vereinte Nationen, 4/2005, S. 148–151.

<sup>2</sup> Vgl. Rebecca Johnson, Laying Substantive Groundwork for 2010: Report of the 2009 PrepCom, Disarmament Diplomacy, Nr. 91, Sommer 2009, S. 3–9.

<sup>3</sup> Marco Fey/Giorgio Franceschini/Harald Müller/Hans-Joachim Schmidt, Auf dem Weg zu Global Zero? Die neue amerikanische Nuklearpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Frankfurt/M., HSKF-Report 4/2010.

<sup>4</sup> Vgl. Harald Müller, Krieg in Sicht? Das iranische Nuklearprogramm und das Sicherheitsdilemma Israels, Frankfurt/M., HSKF-Standpunkte, 2/2010.

<sup>5</sup> Vgl. Abbas Kadhimi, The Future of Nuclear Weapons in the Middle East, The Nonproliferation Review, 13. Jg., 3/2006, S. 581–590.

## Der Nichtverbreitungsvertrag

Der Nichtverbreitungsvertrag, NVV, (Non-Proliferation Treaty – NPT) wurde am 12. Juni 1968 verabschiedet und trat am 5. März 1970 in Kraft. Er gilt als der bedeutendste Vertrag zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen. 189 Staaten haben den Vertrag ratifiziert oder sind ihm beigetreten, darunter die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, die zugleich Atomwaffen besitzen: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Zu den wenigen Nichtvertragsstaaten gehören: Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Die drei großen Ziele des NVV sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die Abrüstung von Atomwaffen und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kerntechnologie.

Gedämpft wurde der Optimismus ferner durch historische Erblasten der amerikanischen Regierung unter George W. Bush. Dies galt zunächst für die Beziehungen zwischen den USA und Russland. Amerikanische Raketenabwehr- und Weltraumpläne sowie die Absicht, von nuklearen Aufgaben freigestellte Langstreckenraketen und Fernbomber konventionellen Aufgaben zuzuführen, um somit die Fähigkeit zu einem rein konventionellen weltweiten Schlag zu entwickeln, werden in Moskau und Beijing als Bedrohungen angesehen, die ihre Abrüstungs- und Kooperationsbereitschaft einschränken. Präsident Obama hat diese Ausgangslage von Bush geerbt; ein Bruch mit dieser Politik würde indes seine Chancen mindern, im amerikanischen Senat die Zustimmung für Abrüstungsverträge wie NSTART zu erhalten.

Ein zweites aus der Bush-Ära ererbtes Handicap erschwerte die Bemühungen westlicher Staaten, das Nichtverbreitungsinstrumentarium des NVV weiter zu verbessern. Dabei geht es um vier Aspekte.

1. Das 1997 ausgehandelte Zusatzprotokoll zum Verifikationssystem des NVV soll zum geltenden Verifikationsstandard und zur Bedingung von Nuklearhandel gemacht werden. Es erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass heimliche, verbotene Nuklearaktivitäten entdeckt werden.<sup>6</sup>

2. Wirksame Exportkontrollen sollen aufrecht erhalten und auf weitere Exporteure ausgedehnt werden. Bereits seit 1975 koordiniert eine Gruppe von Lieferländern, die ›Nuclear Suppliers Group‹ (NSG), auf Grundlage gemeinsamer Richtlinien ihre Exportpolitik, um einen Wettlauf um die geringsten Auflagen zu verhindern. Seit 2004 sind diese Exportkontrollregeln Pflicht aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Dies hatte der Sicherheitsrat im Jahr 2004 in seiner Resolution 1540 beschlossen.

3. Multilaterale nukleare Arrangements oder nukleare Liefergarantien sollen vereinbart werden<sup>7</sup>. Dieser Thematik war jedoch von Anfang an kein Glück beschieden: Präsident Bush forderte im Februar 2004 ein Embargo von sensitiver Kerntechnologie für Akteure, die zu jener Zeit nicht im Besitz von Anlagen zur Anreicherung und Wiederaufarbeitung waren. Er bot im Gegenzug Brennstoff-Liefergarantien für Kern-

reaktoren an. Mit einem Federstrich wollte Bush somit das Recht auf die uneingeschränkte Nutzung der Kernenergie beseitigen, das im Artikel IV des NVV festgeschrieben ist. Naturgemäß empfanden die technologischen ›Habenichtse‹ (bis hin zu Südafrika, Brasilien und Italien) dies als eine Zumutung. In der Folge trafen alle vernünftigen Vorschläge zu Brennstoffgarantien und multilateralen Nuklearzentren in der Gruppe der Blockfreien auf Ablehnung.

4. Seitens des Westens und Russlands besteht ein Interesse daran, dass die Vertragsgemeinschaft auf Vertragsrücktritte gemeinsam reagiert. Als sich Nordkorea im Jahr 2003 als vertragsbrüchiger Staat auf sein Rücktrittsrecht nach Artikel X berief und den NVV verließ, kam es zu einer solchen geschlossenen Antwort nicht. Dies sollte korrigiert werden. Der NVV sieht vor, dass die rücktrittswillige Vertragspartei den Sicherheitsrat und alle anderen Vertragsparteien über die spezifischen Gründe in Kenntnis setzt, die sie zum Verlassen des Vertrags bewegt haben. Der Vertrag legt fest, dass der Rücktritt nach 90 Tagen wirksam wird. Nach Vorstellungen der westlichen Staaten sollten in einer solchen Lage folgende Maßnahmen ergriffen werden: Die Vertragsparteien sollten sich untereinander beraten, der Sicherheitsrat sollte die genannten Rücktrittsgründe prüfen, die Verifikationsmaßnahmen der IAEA für die zum Zeitpunkt des Vertragsrücktritts vorhandenen kerntechnischen Anlagen sollten weiter gelten und gegebenenfalls importierte Nukleargüter in das Ursprungsland zurückgeführt werden. Schließlich sollte der völkerrechtliche Grundsatz bekräftigt werden, dass vertragswidriges Handeln vor dem Rücktritt durch das Verlassen des Vertrags nicht geheilt werden kann.

Dies waren beträchtliche inhaltliche Hürden. Zeitgleich liefen am UN-Amtssitz die Verhandlungen über eine neue Resolution des Sicherheitsrats mit Sanktionen gegen Iran. Viele Beobachter mutmaßten daher, dass Iran dies zum Anlass nehmen würde, jedes Konferenzergebnis zu boykottieren.

## Die Verhandlungen

Wie üblich begann die Konferenz mit der Generaldebatte, in der die Vertragsstaaten ihre kontroversen Standpunkte darlegten. Anschließend arbeiteten Haupt- und Unterausschüsse zur nuklearen Abrüstung, zur Nichtverbreitung, zum Nahen Osten, zur friedlichen Nutzung der Kernenergie, zum Vertragsrücktritt und zu möglichen Reformen des Überprüfungsprozesses. Keinem der Ausschüsse gelang es, die Arbeit mit einem Konsensbericht abzuschließen.

Der Konferenzpräsident fertigte deshalb zu Beginn der letzten Konferenzwoche seinen eigenen Entwurf für ein Abschlussdokument. Darüber ließ er in offenen Beratungen diskutieren, während gleichzeitig eine kleine Gruppe von 15 Delegationen am Entwurf eines Aktionsplans arbeitete. Daneben fanden Kon-

sultationen zum Nahen Osten unter Leitung der irischen Botschafterin sowie vertraulich zwischen Ägypten und den USA statt. Am 28. Mai 2010, dem letzten Tag der Konferenz, verabschiedeten die Vertragsstaaten ohne Gegenstimme ein Abschlussdokument.

## Das Abschlussdokument

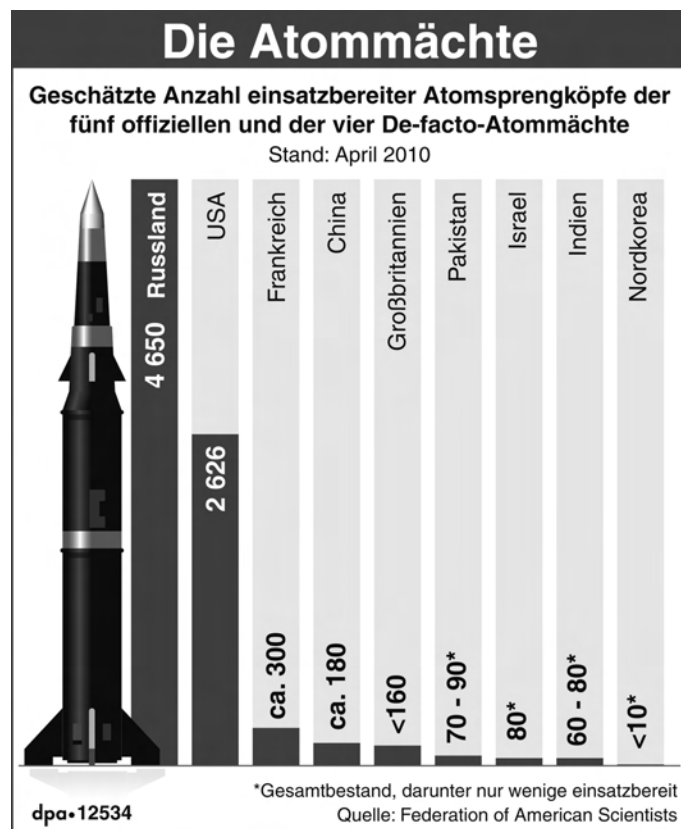
Das Abschlussdokument<sup>6</sup> enthält neben einem 64 Punkte umfassenden Aktionsplan für die drei Pfeiler des Vertrags, Abrüstung, Nichtverbreitung und friedliche Nutzung der Kerntechnologie, einen gleichwertigen vierten Teil mit der Forderung nach einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten. Allein diese Aufwertung des vierten Themas stellt einen beachtlichen Erfolg Ägyptens dar.

Im Teil über die Abrüstung ist jede Kritik an Allianzen, Abschreckung und Doktrinen entfallen. Geblieben ist lediglich eine schwache Verpflichtung der Kernwaffenstaaten, sich zu bemühen, die Bedeutung der Kernwaffen in ihrer Sicherheitspolitik weiter herabzusetzen. Die nukleare Teilhabe ist nur indirekt erwähnt, wenn von der Reduzierung von Kernwaffen die Rede ist, »ungeachtet ihres Typs und ihres Stationierungsortes«. Die seit einigen Jahren diskutierte Kernwaffenkonvention wird in der Präambel zum Abrüstungsteil im Rahmen des 5-Punkte-Plans des UN-Generalsekretärs ohne Wertung zur Kenntnis genommen. Konkretes Handeln wird hier ebenso wenig empfohlen wie die qualitative Verbesserung von Kernsprengköpfen, deren Begrenzung zusammen mit einem Entwicklungsstopp für neue Kernsprengkopftypen als »legitimes Interesse der Nichtkernwaffenstaaten« anerkannt wird. Auch soll die Umgehung der Bestimmungen des Umfassenden Teststoppvertrags durch neue Technologien unterbleiben.

China ist es nicht gelungen, eine Verpflichtung, sich um größere Transparenz zu bemühen, abzuwehren. Darüber hinaus werden die Kernwaffenstaaten aufgefordert, ein einheitliches Format für ihre Berichte an die übrigen Vertragsparteien zu entwickeln. Die Aufforderung, ein Moratorium für die Produktion von spaltbarem Material aufrechtzuerhalten, fehlt im Vergleich zum Abschlussdokument aus dem Jahr 2000. Auch die Schließung von Testgeländen erwähnt der Aktionsplan nicht.

Neu hingegen ist die Empfehlung, Produktionsanlagen für militärisches Spaltmaterial stillzulegen oder für zivile Zwecke zu nutzen. Die Kernwaffenstaaten werden lediglich »ermutigt«, rechtlich bindende Sicherheitsgarantien zu verhandeln und ihre bestehenden Vorbehalte gegenüber kernwaffenfreien Zonen zu »prüfen«. Verhandlungen für einen Sicherheitsgarantie-Vertrag werden nicht ausgeschlossen, aber auch nicht empfohlen. Insgesamt überwiegen im Abrüstungsteil schwache Formulierungen.

Die Rolle, die der Sicherheitsrat im Rahmen der UN-Charta bei Vertragsverletzungen zu spielen hat,



Quelle: picture-alliance/ dpa-Grafik

wird nicht erwähnt. Nur ein Verweis auf das Statut der IAEA enthält implizit auch den Hinweis auf den Sicherheitsrat – denn dort steht, dass gravierende Vertragsverletzungen an den Rat weitergegeben werden. Die Konferenz »ermutigt« alle Staaten, ein Zusatzprotokoll in Kraft zu setzen, macht dies aber nicht verpflichtend. Das Dokument bekräftigt die Bedeutung von Exportkontrollen und empfiehlt die vorliegenden multilateralen Exportrichtlinien als Modell für nationale Exportpolitik; vom amerikanisch-indischen Nuklearabkommen ist nirgends die Rede. Das Dokument drückt Respekt für die nationalen Entscheidungen in der Kernenergiepolitik und den Brennstoffkreislauf aus, die von internationalen Diskussionen über multilaterale Lösungen nicht beeinträchtigt werden dürften.

Man wird dieses Ergebnis kaum als einen Durchbruch in der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung bezeichnen können. Umso mehr fällt der vierte

Man wird dieses Konferenzergebnis kaum als einen Durchbruch in der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung bezeichnen können.

<sup>6</sup> Vgl. Theodore Hirsch, *The Additional Protocol. What It Is and Why It Matters*, *The Nonproliferation Review*, 11. Jg., 3/2004, S. 140–166.

<sup>7</sup> Vgl. Yury Yudin, *Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: The Need to Build Trust*, UNIDIR, Genf 2010.

<sup>8</sup> Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons, UN Doc. NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), New York 2010.

Teil des Dokuments auf, der sich mit dem Nahen Osten befasst: Iran taucht dort nicht auf, hingegen wird Israel ausdrücklich aufgefordert, dem NVV beizutreten. Der UN-Generalsekretär soll im Einvernehmen mit den Verwahrregierungen einen Koordinator für eine Zone frei von Nuklear- und allen anderen Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten benennen, der unter anderem eine Konferenz der Staaten der Region für das Jahr 2012 vorbereiten soll. Den Amerikanern gelang es (zum Ärger Irans), die Unterstützung für den Friedensprozess im Nahen Osten in den Text einzubringen und anerkennen zu lassen, dass der Friedensprozess einen Beitrag leistet, um die besagte Zone in der Region zu schaffen.

Großbritannien und Frankreich ließen sich auf nichts ein, was irgendwelche Kompromisse bei ihren nationalen Positionen erfordert hätte.

## Die Akteure

### Die EU

Das Profil der Europäischen Union auf dieser Konferenz war mäßig. Immerhin trug infolge des Vertrags von Lissabon die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, erstmals für alle EU-Staaten deren Stellungnahme in der Generaldebatte vor. Die spanische Präsidentschaft koordinierte ohne Fehl und Tadel. Als Ergebnis gab es mehr Input der EU als je zuvor: Der vor der Konferenz ausgehandelte Gemeinsame Standpunkt wurde als Arbeitspapier eingereicht und bildete die Grundlage aller weiteren Einlassungen der Präsidentschaft. Auch zu einigen der kritischsten und umstrittensten Fragen der Konferenz reichte die EU Arbeitspapiere ein: zum Nahen Osten, zu den Verifikationsmaßnahmen der IAEA, zum Vertragsrücktritt; auch zum Teststoppvertrag und seinem Verifikationssystem äußerte sie sich. Diese einzelnen Stellungnahmen bildeten wiederum die Grundlage für Textvorschläge, zunächst für die Ausschussberichte, später für die Entwürfe des Konferenzpräsidenten für das Abschlussdokument. Trotz dieser eindrucksvollen Einspeisung von Positionen blieb die EU merkwürdig blass. Dafür gab es vier Gründe.

Erstens spiegelten die Positionen den kleinsten gemeinsamen Nenner wider. Bei der wichtigsten Frage der Konferenz, der Abrüstung, war dieser Nenner sehr klein. Dies lag vor allem an der Haltung der beiden europäischen Atomwaffenstaaten, die sich auf nichts einließen, was irgendwelche Kompromisse bei ihren nationalen Positionen erfordert hätte. Mit ihrem Abrüstungsminimalismus beeindruckte die EU niemanden.

Zweitens beschränkte sich die Präsidentschaft darauf, die jeweiligen Positionen der EU lediglich zu verlesen oder gar nur kundzutun, dass man eine Position habe und sie schriftlich einreichen werde. Ansonsten blieb die EU stumm.

Drittens hielt sich die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten an die Unionsdisziplin: Man wartete auf die Präsidentschaft und unterstützte gegebenenfalls kurz ihre Stellungnahme. Nationale Positionen wur-

den selten geäußert. Nur Deutschland, Irland, Italien und die Niederlande mischten sich in die Debatte ein.

Viertens hielt sich Frankreich nicht an die von anderen Staaten geübte Unionsdisziplin. Frankreich ergriff das Wort dauernd. Nach kurzer Reverenz an die EU propagierte die französische Delegation dann stets nationale Positionen, die mit denen der EU-Partner wenig gemein hatten. Frankreich verteidigte beispielsweise die Modernisierung der Kernwaffen und schlug die eigene Nukleardoktrin – Kernwaffen werden nur ›defensiv‹ zur Verteidigung ›vitaler Interessen‹ eingesetzt – als Standard für die negativen Sicherheitsgarantien vor, ohne das Auditorium über das Wesen dieser Interessen aufzuklären. Frankreich machte deutlich, dass es gar nicht daran denkt, in Zukunft weitere Abrüstungsschritte zu unterstützen (außer solche anderer Staaten). Da die Präsidentschaft und die Mitgliedstaaten schwiegen, während sich Frankreich ständig zu Wort meldete, entstand der fatale Eindruck, die ›Grande Nation‹ spreche für die EU. Der Popularität der EU gereichte dies nicht gerade zum Vorteil.

### Die USA

Die USA gehen mit einer gemischten Bilanz aus der Konferenz. Sie haben ein Ergebnis erzielt, unerwünschte Kritik an der amerikanischen Nuklearpolitik vermieden und sich erfolgreich allen Forderungen widersetzt, die die republikanische Opposition zu Hause als Schwäche hätte auslegen können. Die gemäßigten blockfreien Staaten erkannten die neue amerikanische Politik als positiven Beitrag an. Amerikanische Flexibilität hat wesentlich dazu beigetragen, Iran in der blockfreien Gruppe im Verlauf der Konferenz immer weiter zu isolieren, ohne dass sich dies im Abschlussdokument niedergeschlagen hätte. Die USA haben ihre Ziele, das Nichtverbreitungsinstrumentarium zu stärken oder Kritik an Iran ins Abschlussdokument einfließen zu lassen, nicht erreicht. Insgesamt dürfte die amerikanische Delegation jedoch mit dem Ergebnis zufrieden sein.

### Russland

Dies gilt noch mehr für Russland, das sich eigentlich auf ganzer Linie durchsetzen konnte: Die sub-strategischen Kernwaffen wurden nicht beim Namen genannt, das Prinzip der ›unverminderten gleichen Sicherheit für alle‹ – also indirekte Kritik an der Raketenabwehr – wurde im Abschlussdokument bekräftigt. Die Konferenz verzichtete darauf, die Schließung von Testgeländen zu verlangen, und das russische Angebot einer Brennstoffgarantie wurde gelobt.

### China

Chinas frankreich-ähnliche Politik hingegen, die eigenen Taten loben zu lassen und alle Forderungen nach weiteren Abrüstungsschritten abzuwehren, kam nicht bei allen gut an: Die ›No-first-use‹-Politik der

Chinas frankreich-ähnliche Politik, die eigenen Taten loben zu lassen und alle Forderungen nach weiteren Abrüstungsschritten abzuwehren, kam nicht bei allen gut an.

Chinesen wurde nicht gewürdigt, und China musste die Aufforderung zu mehr Transparenz und zur Schließung von Anlagen zur Produktion von spaltbarem Material hinnehmen; nur die Forderung nach einem einschlägigen Produktionsmoratorium wehrte die chinesische Delegation erfolgreich ab.

## Iran

Iran hat eher verloren. Seine Strategie, Wortführer für die am wenigsten realistischen Forderungen der Blockfreien zu spielen, zahlte sich nicht aus, weil die wichtigen Führungsstaaten der Blockfreien, Ägypten, Algerien, Brasilien, Indonesien, Mexiko und Südafrika, auf einen Kompromiss zielten und von einer Reihe anderer blockfreier Staaten in dieser Haltung immer wieder unterstützt wurden. Iran isolierte sich damit zusehends; die anderen ließen die Iraner dies auch gelegentlich öffentlich spüren. Am Ende stand Iran mit dem gescheiterten Versuch, das Abschlussdokument noch einmal neu zu verhandeln, völlig allein da. Iran stimmte lediglich aus gutem Willen und aus Respekt vor den Auffassungen anderer zu – ein verklausuliertes Eingeständnis, dass man von den eigenen Partnern unter massiven Druck gesetzt worden war. Iran gelang es zwar mit Hilfe seiner Verbündeten unter den Blockfreien, namentliche Kritik an der eigenen Politik zu vermeiden; Probleme der Vertragseinhaltung behandelt das Abschlussdokument nur in allgemeiner Sprache. Dieser Erfolg wurde aber dadurch konterkariert, dass die USA gleichzeitig den von den fünf ständigen Mitgliedern abgestimmten Resolutionsentwurf mit der Aussicht auf schärfere Iran-Sanktionen in den Sicherheitsrat einbrachten und der vermeintliche Coup der türkisch-brasilianisch-iranischen Verständigung auf der Konferenz völlig verpuffte.

## Die Blockfreien

Die Herausbildung einer flexiblen, verhandlungsfähigen und einflussreichen ›blockfreien Mitte‹, die sich in früheren Konferenzen bereits angedeutet hatte, wurde auf dieser Konferenz weiter vorangetrieben. Neben den im vorigen Absatz genannten Ländern zählen auch Chile, Marokko, Nigeria, die Vereinigten Arabischen Emirate, die ASEAN-Staaten und sogar Libyen dazu. Als höchst eindrucksvoller Wortführer dieser Gruppe hat sich Brasilien etabliert. Die Brasilianer vertraten zwei wichtige nationale Interessen: erstens, Handlungsfreiheit in der Brennstoffkreislaufpolitik zu wahren und zweitens zu vermeiden, dass ihnen das Zusatzprotokoll als Verifikationsmaßnahme aufgenötigt wurde. Für die Unterstützung dieser Positionen gewährte Brasilien Ägypten alle Hilfe in der Nahost-Frage. Ansonsten erwies sich die brasilianische Delegation als kompromissfähiger und eloquenter Verhandlungsführer in Abrüstungsfragen.

Damit ist auch der ›Gewinner‹ im Verhandlungspoker der Überprüfungskonferenz identifiziert: Es ist die ägyptische Delegation, die mit viel Klugheit, Au-

genmaß und Geschick die Konferenz auf dieses Ergebnis hin manövrierte und die, als die amerikanischen Zugeständnisse zum Nahen Osten erst einmal unter Dach und Fach waren, die blockfreien Partner davon zu überzeugen verstand, dass das an sich enttäuschende Ergebnis in der Abrüstungsfrage der einzig erreichbare Kompromiss sei.

## Schlussfolgerungen

Das erneute Scheitern einer Überprüfungskonferenz hätte die bestehende Krise des Nichtverbreitungsregimes weiter vertieft. Darin ist der Haupterfolg der New Yorker Konferenz zu sehen. Inhaltlich ist das Ergebnis eher bescheiden ausgefallen. Das Abschlussdokument ist ein Kompromiss zwischen den Kernwaffenstaaten und den Blockfreien auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Kernwaffenstaaten wollten jede verbindliche Festlegung auf Abrüstungsaktivitäten vermeiden. Die Blockfreien verbateten sich jegliche Stärkung des Nichtverbreitungsinstrumentariums und der Vertragsdurchsetzung. Der Wunsch der Kernwaffenstaaten nach wirksameren Nichtverbreitungsmaßnahmen war trotz vieler starker Worte nicht stark genug, um ihr Festhalten am nuklearen Status Quo ins Wanken zu bringen. Das Interesse der Blockfreien an der Abrüstung genügte nicht, um ihre Vorbehalte gegen belastbare Mittel der Vertragsdurchsetzung zu mindern; im Gegenteil, sie boten Iran trotz sichtbaren Missfallens an der Radikalität der iranischen Politik einen Schutzschirm gegen die Verurteilung durch die Konferenz.

Durch das wechselseitige Abhandeln substanzieller Positionen gibt es keine Abrüstungszeitpläne, keine baldigen Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention, keinen ›Verifikationsstandard‹, der das Zusatzprotokoll verbindlich mit einbezöge, keine klare Befürwortung von multilateralen Brennstoffgarantien anstelle nationaler Einrichtungen, keine Regelungen für den Vertragsrückzug, keine Bekräftigung der wichtigen Rolle des Sicherheitsrats bei der Antwort auf Regelbrüche, keine Kritik an Iran. Das Abschlussdokument ist in seinen ersten drei Teilen ein Musterbeispiel von Minimalismus: besser als nichts, aber nicht viel. So bleiben die bescheidenen Schritte zugunsten einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten das innovativste Ergebnis der Konferenz.

Insgesamt hat die Überprüfungskonferenz keine Probleme gelöst und die Krise des Regimes nicht beendet. Das minimalistische Patt, das den Ausgang der New Yorker Konferenz charakterisiert, bietet lediglich die Chance, die kommenden Jahre zu nutzen, um die grundlegenden Probleme zu lösen. Lässt die Vertragsgemeinschaft diese Gelegenheit verstreichen, wird die Erosion erneut und vermutlich verstärkt einsetzen. Diese Lage verlangt nach dem entschlossenen Handeln von Akteuren, denen der Vertrag mehr bedeutet.

Das Abschlussdokument ist in seinen ersten drei Teilen ein Musterbeispiel von Minimalismus: besser als nichts, aber nicht viel.

Die bescheidenen Schritte zugunsten einer kernwaffenfreien Zone im Nahen Osten bleiben das innovativste Ergebnis der Konferenz.



# Iran – auf dem Weg zur Bombe?

## Was die internationale Staatengemeinschaft tun kann

Michael Brzoska · Götz Neuneck



**Prof. Dr.**

**Michael Brzoska**, geb. 1953, ist seit dem Jahr 2006 Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) an der Universität Hamburg.

**Eine Lösung des Atomstreits mit Iran ist nicht in Sicht. Während das Land darauf besteht, dass der Aufbau seiner nuklearen Infrastruktur einschließlich eigener Urananreicherung ausschließlich für friedliche Zwecke gedacht ist, wächst allgemein die Sorge, dass das Regime offen eine militärische Nuklearbewaffnung anstrebt. Der Sicherheitsrat fordert, dass Iran die Urananreicherung einstellt. Entscheidend wird sein, eine Formel zu finden, die Iran die Urananreicherung erlaubt, ohne dass das Land zur ›virtuellen Atommacht‹ wird.**

Der ungelöste Atomstreit mit Iran beherrscht seit Jahren die Schlagzeilen der internationalen Presse und hält die Diplomatie in Atem. Die 8. Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) in New York verabschiedete am 28. Mai 2010 ein Abschlussdokument, in dem Iran nicht namentlich verurteilt wird. Der UN-Sicherheitsrat hat jedoch nach monatelangen Verhandlungen Anfang Juni 2010 die vierte Runde von Sanktionen beschlossen – gegen die Stimmen Brasiliens und der Türkei.

Die beiden letztgenannten Staaten hatten zuvor, am 17. Mai 2010, mit Iran einen Vertrag ausgehandelt und unterzeichnet, der vorsieht, etwa die Hälfte des iranischen Nuklearbrennstoffs (schwach angereichertes Uran – LEU) im Austausch gegen eine spätere Lieferung höher angereicherten Urans in der Türkei zu lagern. Dieser von den Vertragsparteien als vertrauensbildende Maßnahme angesehene Schritt wurde von der amerikanischen Außenministerin Hillary Clinton umgehend zurückgewiesen. Die Auslagerung (swap) von iranischem LEU-Brennstoff und damit verbunden die Lieferung von Brennelementen für den ›Teheran Research Reactor‹ (TRR) durch Russland und Frankreich war bereits am 1. Oktober 2009 zwischen den USA und Iran in Genf ausgehandelt worden. Doch die iranische Regierung änderte ihre Position und rückte von dieser Idee ab.

Zwischenlösungen sind also möglich, aber den beiden Hauptakteuren, Iran und USA, fehlt der Wille und das gegenseitige Vertrauen für eine politische Lösung.<sup>1</sup> Stattdessen nimmt in den USA und in Israel der innenpolitische Druck auf die Regierungen zu, das iranische Nuklearprogramm militärisch zu beenden.

Auch die internationale Staatengemeinschaft muss sich mit der Krise befassen, mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und dem Sicherheitsrat als den wichtigsten Akteuren. Mit welchen Instrumenten versuchen IAEA und Sicherheitsrat,

Iran davon abzuhalten, ein militärisches Atomprogramm zu verfolgen? Warum haben die bisherigen Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung? Welche Möglichkeiten bleiben der internationalen Staatengemeinschaft?

### **Stand des iranischen Nuklearprogramms: »ausschließlich für friedliche Zwecke?«**

Während Iran darauf besteht, dass der Aufbau seiner Nuklearanlagen einschließlich einer eigenständigen Urananreicherung und Brennstoffversorgung nach Artikel 4 NVV ausschließlich für friedliche Zwecke geplant ist, wächst die Sorge, dass das Regime offen oder heimlich eine militärische Nuklearbewaffnung anstrebt. Die Berichte der IAEA<sup>2</sup> geben einen genauen Überblick über die Arbeiten und Fortschritte im deklarierten Nuklearsektor, wenngleich eine umfassende Bewertung aller Aktivitäten in dem großen Land und aufgrund der auf deklarierte Anlagen eingeschränkten Inspektionsmöglichkeiten nicht möglich ist.<sup>3</sup>

Iran steht kurz vor der Inbetriebnahme des Leichtwasserreaktors von Buschehr, der von Russland fertig gebaut wurde und auch von Russland mit Brennstoff beliefert werden soll. Der Bau eines zweiten Leistungsreaktors in Darkhovin ist geplant. Der Brennstoff für den Forschungsreaktor in Teheran (TRR), der zur Herstellung von Isotopen für medizinische Behandlungen verwendet wird, geht zur Neige. Der im Bau befindliche Schwerwasserreaktor (IR-40) in Arak kann von den IAEA-Inspektoren nur sporadisch kontrolliert werden und ermöglicht bei späterem Betrieb auch die Produktion von Plutonium. Die Uranvorräte der beiden Minen in Gaschin und Saghand, die nicht von der IAEA inspiziert werden, verfügen nicht über genügend Uran für den Betrieb eines weiteren Leistungsreaktors. Die Herstellung eigenständiger Brennelemente befindet sich noch in einer Frühphase.

Die gegenwärtige Diskussion konzentriert sich auf die teilweise unterirdische Urananreicherung in Natans, die seit dem Jahr 2007 mittels Ultrazentrifugen nach pakistanischem Muster LEU herstellt. Die Anlage ist auf rund 50 000 Zentrifugen ausgelegt; bis Mai 2010 wurden 8528 Zentrifugen eingebaut, von denen jedoch nur die Hälfte mit Uranhexafluorid (UHF) betrieben wird. Im September 2009 informierte Iran die IAEA über den Bau einer weiteren Anlage nahe der Stadt Ghom, die etwa 3000 Zentrifugen aufnehmen soll, nachdem dies bereits zuvor



**Prof. Dr.**

**Götz Neuneck**, geb. 1954, ist Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des IFSH und deutscher Vertreter der Pugwash Conferences on Science and World Affairs.

durch die Regierungen der USA, Frankreichs und Großbritanniens aufgedeckt worden war. Diese Anlage (Fordow) ist im Gebirge gut geschützt und für kommerzielle Zwecke zu klein. Sie soll im Jahr 2011 in Betrieb gehen. Der iranische Präsident Mahmud Ahmadinedschad kündigte Ende November 2009 den Bau von bis zu zehn weiteren Urananreicherungsanlagen an.<sup>4</sup> Wenngleich erfolgreich LEU mit einem Grad von vier Prozent angereichert wird, deutet die teilweise rückläufige Zahl der verwendeten IR-1-Zentrifugen auf technische Probleme hin. Weitere, effizientere Zentrifugentypen sind in der Erprobungsphase. Die LEU-Vorräte sind seit Februar 2007 auf etwa 2427 Kilogramm LEU-UHF angewachsen. Nachdem das im Oktober 2009 in Genf vereinbarte Auslagerungsabkommen nicht zustande kam, erklärte Iran im Februar 2010, zusätzlich mit der Anreicherung auf 19,7 Prozent zu beginnen, die für Brennelemente für den TRR benötigt werden. Die erzeugte Menge betrug Mitte Juli etwa 20 Kilogramm. Die Fähigkeit, daraus Brennelemente für den TRR herzustellen, besitzt Iran bisher nicht.<sup>5</sup> Der Direktor der iranischen Atomenergiekommission erklärte, dass die Produktion von 120 Kilogramm (19,7 Prozent) LEU geplant ist. Damit wächst das Potenzial für ein ›outbreak scenario‹, denn bei einem Anreicherungsgrad von 20 Prozent ist ein großer Teil der Herstellung waffenfähigen Materials bereits erfolgt.<sup>6</sup> Für einen Atomwaffenbau wären allerdings noch weitere Schritte nötig, wie die Umwandlung in eine Metallkugel und der Bau einer für militärische Zwecke geeigneten Bombe einschließlich Zündvorrichtung.

Über diese Aktivitäten hinaus bestehen eine Reihe von Unklarheiten in Bezug auf Forschungen, die ›eine militärische Dimension‹ haben und von der IAEA bisher nicht vollständig aufgeklärt werden konnten. Dazu zählen Aktivitäten wie das ›Green Salt Project‹ sowie die Herstellung von Uranmetall oder Neutronengeneratoren. Als weiteres Indiz für mögliche militärische Absichten wird auch von der IAEA das ambitionierte und aggressive Raketentestprogramm Irans angesehen, das es dem Land ermöglichen würde, eine Mittelstreckenrakete zu bauen, die Ziele in Europa allerdings kaum vor 2014/2015 würde erreichen können.<sup>7</sup>

## Das Iran-Dossier im Sicherheitsrat

Am 4. Februar 2006 beschloss der Gouverneursrat der IAEA mit einer Mehrheit von 27 gegen drei Stimmen (Kuba, Syrien, Venezuela) bei fünf Enthaltungen den Fall Iran an den UN-Sicherheitsrat zu überweisen. In dem Beschluss übermittelte der Gouverneursrat dem Sicherheitsrat vier Forderungen, die für die »bestmögliche Klärung der offenen Fragen und die Vertrauensbildung in die ausschließlich friedliche Natur des iranischen Programms« notwendig seien:<sup>8</sup>

1. Die vollständige und anhaltende Einstellung aller Aktivitäten zur Urananreicherung und Wiederanarbeitung, verifiziert durch die IAEA.

2. Überprüfung der Entscheidung, einen Schwerverwasserreaktor zu bauen.

3. Prompte Ratifizierung und Umsetzung des Zusatzprotokolls und Anwendung seiner Bestimmungen auch vor der Ratifizierung.

4. Zulassung erweiterter Überprüfungsmöglichkeiten, wie vom IAEA-Generaldirektor gefordert.

Der Sicherheitsrat reagierte zunächst mit einer Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2006/15 v. 29.3.2006).

Nachdem Iran keine der Forderungen umgesetzt hatte, verhängte der Sicherheitsrat nach längeren Beratungen am 31. Juli 2006 erstmals Sanktionen (S/RES/1696). Allerdings handelte es sich weder um einen rechtlich für die Mitgliedstaaten bindenden Beschluss nach Kapitel V UN-Charta noch wurde zu mehr als besonderer Aufmerksamkeit bei der Kontrolle des Transfers bestimmter Technologien nach Iran aufgefordert.

Das änderte sich erstmals mit Resolution 1737 vom 23. Dezember 2006. Mit ausdrücklichem Bezug auf Artikel 41 UN-Charta – allerdings ohne Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Artikel 39 – beschloss der Sicherheitsrat einstimmig eine Reihe von für die

Nachdem Iran keine der Forderungen umgesetzt hatte, verhängte der Sicherheitsrat nach längeren Beratungen am 31. Juli 2006 erstmals Sanktionen.

1 Vordergrundig geht es beim Atomstreit um das iranische Nuklearprogramm. Dahinter verbirgt sich jedoch eine komplexe Gemengelage von iranischen Ambitionen, Sicherheitsproblemen in der Region und Sicherheitswahrnehmungen in der iranischen Führungsschicht.

2 Soweit öffentlich zugänglich, finden sich die Berichte auf der Webseite der IAEA, [http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laeIran/iran\\_timeline7.shtml](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laeIran/iran_timeline7.shtml)

3 Iran hat das Zusatzprotokoll, das umfassendere Meldungen und Kontrollen ermöglicht, zwar am 18. Dezember 2003 unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert. Die bei der Unterschriftsleistung gemachte Zusage, das Zusatzprotokoll schon vor der Ratifizierung umzusetzen, zog Iran am 6. Februar 2006 zurück.

4 Auf die Ermahnung der IAEA, dass Iran die Organisation über derartige Pläne informieren müsse, antwortete Iran, dass dies geschehen werde, »wenn dies notwendig sei«, siehe IAEA Doc. GOV/2010/28 v. 31.5.2010, S. 7.

5 Die Jahresladung für den Reaktor beträgt lediglich sechs bis zehn Kilogramm. Eine Neubeladung wird Ende des Jahres nötig, um die medizinische Isotopenproduktion weiter zu betreiben.

6 Siehe dazu die Analysen von David Albright, Institute for Science and International Security (ISIS), <http://isis-online.org/countries/category/iran/>

7 Iran's Ballistic Missile Capabilities. A Net Assessment, The International Institute for Strategic Studies (IISS), London 2010.

8 IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution Adopted on 4 February 2006, IAEA Doc. GOV/2006/14.

## Die wichtigsten Nuklearanlagen Irans

Ort	Funktion	Status	Produktion
Gaschin	Mine und Erzanreicherung	Testbetrieb	Etwa 21 Tonnen Uran pro Jahr
Saghand	Mine und Erzanreicherung	Betrieb	Etwa 50 Tonnen pro Jahr
Esfahan Nuclear Technology Center (ENTC)	Forschungsreaktoren MNSR und HWZP+R	Betrieb	IAEA-Safeguards
	Uran-Umwandlung (UCF)	Betrieb	Produktion von UF <sub>6</sub> zwischen März 2004 und April 2009: 371 Tonnen
	Brennstofffertigung seit 2004	Im Bau und teilweise in Betrieb	
Tehran Nuclear Resarch Center (TNRC)	Forschungsreaktor TRR (Water Pool Light Water Reactor, 5 MW) sowie Produktionsanlage für Radioisotope, Laboratorien, Laserseparation	In Betrieb	Wird mit 20-prozentigem LEU betrieben; IAEA-Safeguards
Buschehr (BNPP-1)	Leichtwasserreaktor zur Energieerzeugung (1 GW)	Im Endausbau	Wird mit russischem Brennstoff betrieben; IAEA-Safeguards
Darkhovin Reaktor	Druckwasserreaktor (360 MW)	Bau geplant	Eigene Brennstoffversorgung geplant
Natans	Pilot-Urananreicherung (Pilot Fuel Enrichment Plant)	Testbetrieb der IR-2- Zentrifugen	Teilweise IAEA-Safeguards möglich, aber Anlagen-Betrieb umstritten, da UN-Resolutionen deren Einstellung fordern
	Urananreicherungsanlage (Fuel Enrichment Plant)	Betrieb von 8528 P1-Zentrifugen	
Fordow bei Ghom	Urananreicherung	Etwa 3000 Zentrifugen	(Wie Natans)
Lashkar Ab'ad	Pilot-Urananreicherung	Abgebaute Anlage	Vorgeschichte weitgehend geklärt
Arak	Schwerwasserreaktor (IR-40) zur medizinischen Isotopenproduktion (40 MW)	Design/Konstruktion	Proliferationsrisiko; teilweise Inspektionen
	Schwerwasserfabrik	Teilbetrieb	Nicht Teil des Safeguard-Abkommens und der Vereinbarung mit der EU
Anarak/Karaj	Lager für radioaktiven Abfall	In Betrieb	

Mitgliedstaaten verbindlichen sowie weitere freiwillige Sanktionen. Zur Begründung wurde, neben dem Beschluss des Gouverneursrats vom Februar 2006, auf eine Reihe weiterer Berichte des IAEA-Generaldirektors vor allem aber auf den eigenen Beschluss vom Juli 2006 verwiesen.

In allen Iran-Resolutionen werden die Sanktionsbeschlüsse mit Verhandlungsaufforderungen und -angeboten verknüpft.

In weiteren Resolutionen vom März 2007 (S/RES/1747), März 2008 (S/RES/1903) und zuletzt Juni 2010 (S/RES/1929) verschärfte der Sicherheitsrat das Sanktionsregime durch die Aufnahme weiterer Bestimmungen. Der Katalog der Forderungen an Iran blieb dabei jedoch im Kern gleich.

In allen Iran-Resolutionen werden die Sanktionsbeschlüsse mit Verhandlungsaufforderungen und -angeboten verknüpft. Die Bedeutung politischer und diplomatischer Bemühungen wird betont, und die Bereitschaft der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats plus Deutschland zu konkreten Verhandlungen erklärt.

Die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats haben – im Gegensatz zu der großen Mehrheit der Sanktionsbeschlüsse in den UN seit dem Jahr 2000 – keine zeitliche Befristung. Wie auch im Fall der Sanktionsbeschlüsse gegen Nordkorea ist auch im Fall Iran die Aussetzung beziehungsweise Beendigung der Maßnahmen an bestimmte Bedingungen gebunden. Der Sicherheitsrat verpflichtet sich zur Aussetzung der Maßnahmen, wenn und solange Iran seine Aktivitä-

ten im Bereich der Urananreicherung und Wiederaufarbeitung einstellt und deren Aufhebung bei Erfüllung aller durch den Sicherheitsrat und den IAEA-Gouverneursrat verlangten Maßnahmen. Anderenfalls behält sich der Sicherheitsrat, auch in Resolution 1929, weitere Maßnahmen nach Artikel 41 UN-Charta vor.

### Streit um Sanktionen

Was im Nachhinein als konsistenter Prozess der Verschärfung der Maßnahmen gegen Iran erscheint, war im Vorfeld jeweils ein politischer Kraftakt. Die treibenden Kräfte waren dabei neben den Vereinigten Staaten auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union, vor allem Frankreich, die selber eigene weitreichende Beschränkungen im Wirtschaftsverkehr mit Iran haben. Sie führten im Vorfeld der Sanktionen zum Teil langwierige und schwierige Verhandlungen mit China und Russland. Die Verhandlungsprozesse wurden von den Beziehungen der wichtigsten Akteure mit Iran als auch untereinander bestimmt.

Sowohl für China als auch für Russland ist die Verhinderung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und damit eines militärischen Programms in Iran von großer Bedeutung. Andererseits haben beide Staaten Interesse an guten wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu dem Land. Iran ist ein guter Kunde für chinesische und russische Waren und als

Erdöl- und Erdgaslieferant für China interessant. Russische Firmen bauten zwischen 1995 und 2009 den ursprünglich von der deutschen Kraftwerk Union geplanten ersten Nuklearreaktor Irans in Buschehr zu Ende. Technologie für Leichtwasserreaktoren war daher von den Sanktionsbeschlüssen ausgenommen.

China, Russland und auch andere Staaten im Sicherheitsrat haben den besonderen Druck, der auf Iran ausgeübt wurde, in Frage gestellt. Nur gegen Nordkorea sind vergleichbare Sanktionen verhängt worden, nicht jedoch gegen die drei weiteren Staaten mit militärischen Nuklearprogrammen außerhalb des NVV-Regimes: Indien, Israel und Pakistan.

Im Ergebnis ist es den Befürwortern schärferer Sanktionen erst mit Resolution 1929 gelungen, ein Waffenembargo durchzusetzen – wobei Kleinwaffen, die unter anderem aus China und Russland kommen, ausgenommen sind. Die Sanktionen im Finanzbereich sind zwar von Resolution zu Resolution umfassender geworden, betreffen aber bei weitem weniger Akteure im iranischen Bankensektor als die unilateralen Sanktionen der USA gegen Iran. Forderungen nach dem Verbot der Lieferung von Benzin nach Iran, wie sie Anfang 2010 in den USA diskutiert und im Juni 2010 unilateral von den USA umgesetzt wurden, hatten keine Aussicht auf Zustimmung im Sicherheitsrat. Im Gegenteil, chinesische Firmen sind mit der Planung weiterer Raffinerien in Iran aktiv daran beteiligt, die iranische Importabhängigkeit zu verringern.

### Die Wirkung der Sanktionen

Diskussionen über die Wirkung von Sanktionen stellen meist die wirtschaftlichen Kosten für den sanktionierten Staat in den Vordergrund. Dahinter steht die Vorstellung, dass zu hohe Kosten einer sanktionierten Politik die Entscheidungsträger zur Änderung ihres Verhaltens bringen könnten. Daneben können Sanktionen durch die Beschränkung des Technologietransfers gezielt den Auf- und Ausbau bestimmter Anlagen, wie zum Beispiel von Leistungsreaktoren, verzögern oder gar verhindern.

Die unilateralen wie multilateralen Sanktionen gegen Iran haben in vielen Wirtschaftssektoren geringe, und nur in wenigen Bereichen erhebliche Kosten für den Iran verursacht, etwa bei der Versorgung mit Ersatzteilen für zivile Flugzeuge. In vielen Bereichen aber waren iranische Abnehmer erfindungs- und erfolgreich beim Umstieg auf andere Lieferanten und Dienstleister. Dies zeigt sich im insgesamt nicht sonderlich veränderten Volumen von Außenhandel und Investitionen in Iran bei erheblichen Verschiebungen der Wirtschaftspartner, weg von westeuropäischen hin zu solchen aus dem Nahen Osten und Asien.

Umfassendere Wirtschaftssanktionen könnten deutlich höhere wirtschaftliche Kosten verursachen. Es ist jedoch fraglich, ob sie mehr Wirkung auf die

politische Führung in Teheran entfalten würden. Die bisherige Erfahrung mit umfassenden Sanktionen deutet nicht darauf hin. In den bekannten Fällen – Rhodesien, Jugoslawien, Haiti und Irak – haben sie weder zur Änderung des Verhaltens der Entscheidungsträger noch zu deren Sturz durch die Bevölkerung geführt. Da sie gleichzeitig oft erhebliche negative humanitäre Folgen für die Bevölkerung haben, ist es sehr unwahrscheinlich, dass sich im Sicherheitsrat eine Mehrheit für umfassende Wirtschaftssanktionen finden ließe.

Auch bei ausbleibendem oder beschränktem wirtschaftlichen Druck sind die Iran-Sanktionen jedoch keineswegs wirkungslos. Sanktionen haben auch einen hohen symbolischen Wert. Mit ihnen wird das Missfallen gegenüber der Politik des sanktionierten Akteurs – sowie präventiv auch gegenüber potenziellen Nachahmern – zum Ausdruck gebracht. Weiterhin sind sie das einzige Instrument der verfassten internationalen Gemeinschaft zwischen Worten und militärischen Maßnahmen und damit auch eine Alternative zur Anwendung militärischer Gewalt. Der explizite Hinweis auf Artikel 41 UN-Charta als Grundlage für die Sanktionen ohne gleichzeitige Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit durch Iran nach Artikel 39 UN-Charta deutet darauf hin, dass es zumindest einigen Verfassern der Iran-Resolutionen des Sicherheitsrats wichtig war, dass die Resolutionen nicht so gelesen werden können, als erlaubten sie militärische Aktionen gegen Iran. Drittens sind Sanktionen ein Element der Kommunikation zwischen Staaten und von Verhandlungen. Das betrifft das Verhängen von Sanktionen, deren Verschärfung aber auch deren Abschwächung und Aufhebung. Schließlich haben multilaterale Sanktionen die Funktion, Staaten in gemeinsame Strategien gegen einen Akteur einzubinden.<sup>9</sup> Das ist im Falle Irans weitgehend gelungen. Allerdings könnte die Ablehnung der Resolution 1929 seitens Brasiliens und der Türkei sowie die Enthaltung Libanons, die in ihrer Begründung einer Ablehnung nahe kam, darauf hindeuten, dass der Konsens schwindet, Iran durch eine Mischung von immer stärkeren Sanktionen und Verhandlungsangeboten zum Verzicht auf die Urananreicherung und Wiederaufarbeitung zu bewegen.

### Mögliche Alternativen

Bisher ist nicht erkennbar, dass die Teheraner Regierung den Forderungen der IAEA und des Sicherheitsrats nachkommt. Sanktionen haben begrenzte Wirkung. Was hat die internationale Staatengemeinschaft

Auch bei ausbleibendem oder beschränktem wirtschaftlichen Druck sind die Iran-Sanktionen keineswegs wirkungslos.

Bisher ist nicht erkennbar, dass die Teheraner Regierung den Forderungen der IAEA und des Sicherheitsrats nachkommt.

<sup>9</sup> Siehe Brendan Taylor, *Sanctions as Grand Strategy*, Adelphi 411, London 2010.

an weiteren Möglichkeiten zur friedlichen Lösung des Konflikts?

Die beste Option sind vereinbarte und überprüfbare Zwischenschritte in Richtung einer schrittweisen Akzeptanz der iranischen Eigenversorgung durch die Urananreicherung. Ein vertraglich gesichertes Auslagern eines Teiles des LEU-Vorrats in das nahe Ausland, so wie dies bereits im Oktober 2009 in Genf geplant war und am 17. Mai 2010 zwischen Iran, Brasilien und der Türkei verabredet wurde, wäre ein erster wichtiger vertrauensbildender Schritt. Als Gegenleistung könnte Brennstoff von Russland und Frankreich für den TRR bis Ende des Jahres geliefert werden. Wenn Iran im Gegenzug auf die Anreicherung auf 19,7 Prozent verzichtet und das gewonnene Material gegen Brennelemente für den TRR umtauschen würde, wäre dies ein weiterer wichtiger Schritt. Iran sollte gleichzeitig mit der IAEA Kontrollen für die kritischen Anlagen erarbeiten, die gewährleisten, dass keine weitere Anreicherung erfolgt. In jedem Fall müssten gesonderte Safeguards-Abkommen zwischen IAEA und Iran ausgehandelt werden.

In jedem Fall müssten gesonderte Safeguards-Abkommen zwischen IAEA und Iran ausgehandelt werden.

Damit die genannten Schritte Aussicht auf Umsetzung haben, muss die internationale Staatengemeinschaft politischen Druck auf die wesentlichen Akteure – Iran und die USA, aber auch Frankreich, welches das Genfer Abkommen abgelehnt hatte – ausüben. Dafür wäre es hilfreich, die Beendigung der Sanktionen nicht von der Aufgabe der Urananreicherung abhängig zu machen. Das grundsätzliche Recht Irans auf die Urananreicherung kann nicht bedeuten, dass die internationale Staatengemeinschaft auf Bedingungen verzichtet, um die ausschließlich zivile Nutzung für friedliche Zwecke sicherzustellen. Wenn jedoch eine dieser Bedingungen der Verzicht auf die Urananreicherung ist, wie die Formulierungen zur Aufhebung der Sanktionsbeschlüsse nahelegen, wird das grundsätzliche Zugeständnis unglaubwürdig. Prozesse der Annäherung und Vertrauensbildung haben nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie Zwischenschritte für Lösungen sind, die für die Hauptakteure, vor allem also die politischen Führungen in Iran und den USA akzeptabel sein können. Eine Verhandlungslösung auf der Grundlage des Verzichts auf die Urananreicherung ist angesichts der Unterstützung aus allen politischen Lagern in Iran sehr unwahrscheinlich ebenso wie eine Lösung ohne Verzicht auf die Produktion von unmittelbar waffenfähigem Material in Iran.

Dies führt zu Überlegungen, wie die Urananreicherung mit solchen Einschränkungen verbunden werden könnte. Besonders geeignet sind verschiedene

Modelle für die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs.<sup>10</sup> In Sachen Urananreicherung verweist Iran in seinem Verhandlungsangebot auf die Gründung eines internationalen Konsortiums zur Brennstoffproduktion. Eine multilaterale, kommerzielle Anreicherungsanlage in Iran oder außerhalb Irans könnten dem Land oder Nachbarländern Zugriff auf Brennstoffe, nicht aber auf die (Blackbox-) Technologie ermöglichen. Andere Staaten, wie Indien oder Brasilien, betreiben ebenfalls Anreicherungsanlagen für kommerzielle Zwecke, die besser kontrolliert werden können. Von Fachleuten wurden bereits detaillierte Vorschläge ausgearbeitet.<sup>11</sup> Eine solche Anlage könnte mit Hilfe der Europäer unter Einbeziehung Brasiliens, der Türkei und der IAEA konstruiert werden. Neue Methoden wie ›Safeguards by design‹ oder spezielle proliferationsresistente Technologien könnten erstmalig getestet werden. Die IAEA könnte den Materialfluss und die Anlage kontrollieren und die Partnerländer (zum Beispiel Russland, China, Frankreich) den Betrieb, um Waffenmissbrauch zu verhindern. Iran selbst könnte die eigenen Zentrifugentechnologien einbringen. Eine nicht auszuschließende ›gewaltsame Übernahme der Anlage‹ wäre ein unübersehbares Warnzeichen, das zahlreiche Reaktionsmöglichkeiten zuließe. Die EU könnte eine verstärkte Zusammenarbeit mit Iran im Energiesektor anbieten. Dabei sollte auf eine nachhaltige Energiepolitik, die regenerative Energieträger oder Gaskraftwerke einbezieht, hingearbeitet werden.

Alle Überlegungen zu Verhandlungslösungen bleiben ohne Hinweis auf die Sicherheitsprobleme Irans und in der Region unvollständig. Angesichts der Gewalt in Afghanistan und Irak könnte eine sicherheitspolitische Kooperation mit dem Land für die westliche Seite viele Vorteile haben. Eine regionale Kontaktgruppe, bestehend aus den USA, Iran und weiteren Staaten, könnte gebildet werden, um über vertrauensbildende Maßnahmen in der Region zu sprechen. Ein kontinuierliches regionales Diskussionsforum wäre darüber hinaus eine wichtige Vorbereitung für die Konferenz zur Schaffung einer von Kern- und anderen Massenvernichtungswaffen freien Zone im Nahen Osten, die im Rahmen der 8. Überprüfungskonferenz des NVV für das Jahr 2012 beschlossen worden ist.<sup>12</sup>

Alle Überlegungen zu Verhandlungslösungen bleiben ohne Hinweis auf die Sicherheitsprobleme Irans und in der Region unvollständig.

<sup>10</sup> Siehe unter anderem Yuri Yudin, *Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: Assessing the Existing Proposals*, United Nations Institute for Disarmament Research, Genf 2009.

<sup>11</sup> Vgl. Geoffrey Forden/John Thomson, *A Shared Solution to the Iran Nuclear Stand-off*, Financial Times, 20.2.2006.

<sup>12</sup> Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons, UN Doc. NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), New York 2010, <http://www.un.org/en/conf/npt/2010>

# Der UN-Sicherheitsrat im koreanischen Nuklearkonflikt

Sebastian Harnisch

**Das nordkoreanische Atomwaffenprogramm zählt zu den größten Herausforderungen für die internationale Nuklearordnung und den Weltfrieden. Nordkorea hat als erster Staat den Nichtverbreitungsvertrag verlassen und zweimal nukleare Sprengsätze getestet. Es hat neben konventionellen Waffensystemen auch wiederholt Raketen- und Nuklear-technologie an Drittstaaten geliefert. Zudem stellt das Regime durch gezielte militärische Provokationen den unter UN-Aufsicht stehenden Waffenstillstand auf der koreanischen Halbinsel infrage.**

Seit der Teilung Koreas im Jahr 1945 haben die Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle bei der Bearbeitung dieses Konflikts gespielt. Unmittelbar vor dem Korea-Krieg (1950–1953) war die Vorübergehende Kommission der Vereinten Nationen für Korea (UNTCOK) mit der Durchführung von freien Wahlen in beiden Landesteilen betraut worden. Sie scheiterte. Nach dem nordkoreanischen Angriff vom 25. Juni 1950 befasste sich der Sicherheitsrat mehrfach mit kollektiven Gegenmaßnahmen. In den Resolutionen 83 und 84 legitimierte der Rat kollektive Zwangsmaßnahmen unter amerikanischem Kommando. Seit der Waffenstillstandsvereinbarung vom 17. Juni 1953 nimmt das Oberkommando der Vereinten Nationen in Korea (UNC) in zwei Kommissionen – der ›United Nations Command Military Armistice Commission‹ (UNCMAC) und der ›Neutral Nations Supervisory Commission‹ (NNSC) – eine zentrale Rolle bei deren Überwachung ein.

## Nordkoreas Nuklearwaffenprogramm

Historisch betrachtet geht das Nuklearwaffenprogramm der Demokratischen Republik Korea (Nordkorea) auf Sicherheitserwägungen zurück. Sie beruhen auf der Androhung eines amerikanischen Einsatzes von Atomwaffen zur Beendigung des Korea-Kriegs, der sowjetischen Haltung in der Kuba-Krise und südkoreanischen Nuklearwaffenambitionen in den siebziger Jahren. In den neunziger Jahren hat die Regierung in Pjöngjang das Einfrieren und teilweise Offenlegen seiner Nuklearaktivitäten aber auch zur ›Einwerbung finanzieller Transferzahlungen‹ und als Trumpfkarte in den Gesprächen über die Normalisierung der Beziehungen zu den USA und Südkorea eingesetzt.<sup>1</sup> Seit dem ersten Atomtest 2006 hat das Regime ferner begonnen, den Status eines ›anerkannten Nuklearwaffenstaats‹ einzufordern. Im Verlauf der Entstehung des Programms sind also die drei wichtig-

sten Proliferationsmotive (Sicherheit, wirtschaftliches Eigeninteresse und Anerkennung/Status) erkennbar.<sup>2</sup>

Das plutoniumbasierte Nuklearprogramm beruht auf sowjetischer Technologie, die einen kleinen Forschungsreaktor und den 5-MW-Reaktor am Standort Yongbyon antreibt. Neben der Sowjetunion und China hat Nordkorea nachweislich auch durch das Proliferationsnetzwerk von Abdul Qadeer Khan Zugang zur Technologie der Urananreicherung erhalten, die jedoch bislang weder zur Anreicherung noch zur Waffenproduktion genutzt wurde.<sup>3</sup> Zwei weitere, seit dem Jahr 1987 im Bau befindliche Reaktoren mit einer Leistung von 50 beziehungsweise 200 Megawatt (MW) wurden bislang nicht fertiggestellt. Sie dürften so auffällig sein, dass sie nicht mehr für einen Ausbau der Plutonium-Produktionskapazitäten infrage kommen.

Rechtlich gesehen unterliegen die nordkoreanischen Nuklearaktivitäten den Verpflichtungen aus dem 1974 erfolgten Beitritt zur Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und der durch die Sowjetunion erwirkten Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) im Jahr 1985. Erst nach erheblichen Verzögerungen legte Pjöngjang im Mai 1992 im Rahmen seiner Vereinbarungen über Sicherungsmaßnahmen (Safeguards) mit der IAEA einen ersten Sachstandsbericht über nukleare Produktionsstätten und Aktivitäten vor. Anschließend Untersuchungen der IAEA brachten etliche Ungereimtheiten zutage: Unter anderem fanden sich begründete Zweifel an der nordkoreanischen Behauptung, dass der 5-MW-Reaktor nur einmal zur Entnahme einer geringen Menge von Plutonium (Pu) heruntergefahren worden sei; zudem machten amerikanische Satellitenaufnahmen – die der IAEA erstmals zur Verfügung gestellt wurden – deutlich, dass die Regierung nicht alle nuklearen Abfallstätten deklariert hatte.<sup>4</sup>



**Prof. Dr. Sebastian Harnisch**, geb. 1967, ist Professor für Internationale Beziehungen und Außenpolitik am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

<sup>1</sup> Vgl. Sebastian Harnisch, Nordkoreas nukleare Waffenprogramme: Entstehung, Fähigkeiten und die internationalen Bemühungen um ihre Eindämmung, *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 41. Jg., 2/2003, S. 149–162.

<sup>2</sup> Vgl. Siegfried S. Hecker, Lessons Learned from the North Korean Nuclear Crisis, *Daedalus*, 139. Jg., 1/2010, S. 44–56.

<sup>3</sup> Vgl. Sheena Chestnut, Illicit Activity and Proliferation: North Korean Smuggling Networks, *International Security*, 32. Jg., 1/2007, S. 80–111.

<sup>4</sup> Vgl. David Fischer, The DPRK's Violations of Its NPT Safeguards Agreement with the IAEA (Excerpts from History of the International Atomic Energy Agency), Wien 1997.

Die nordkoreanische Führung verweigerte den Inspektoren den Zutritt und erklärte den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag.

Nach vergeblichen Versuchen von IAEA-Generaldirektor Hans Blix, durch reguläre Inspektionen die ausstehenden Fragen zu klären, forderte der IAEA-Gouverneursrat Nordkorea am 25. Februar 1993 ultimativ auf, innerhalb eines Monats ›Sonderinspektionen‹ zuzulassen. Die nordkoreanische Führung unter Kim Il-sung verweigerte daraufhin den Inspektoren den Zutritt und erklärte (erstmalig) den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag.<sup>5</sup> Der Gouverneursrat stellte am 1. April 1993 einen Bruch des Safeguards-Abkommens fest und schaltete daraufhin den UN-Sicherheitsrat ein.<sup>6</sup>

## Die erste Nuklearkrise (1993–1994)

Der Sicherheitsrat forderte Nordkorea in seiner Resolution 825 vom 11. Mai 1993 auf, die Sonderinspektionen der IAEA zuzulassen. Der Rat ermunterte zudem seine Mitglieder, durch bilaterale Verhandlungen zur Beilegung der Krise beizutragen. Somit bestärkte der Sicherheitsrat die nuklearrechtlichen Verpflichtungen Nordkoreas und setzte sich gleichzeitig für eine Verhandlungslösung ein. Er tadelte das nordkoreanische Verhalten nicht, sondern verwies lediglich auf eine Stellungnahme der Verwahrregierungen des NVV. In dieser Stellungnahme gingen Russland, Großbritannien und die USA deutlich weiter als der Rat, indem sie die vorgebrachten Gründe hinterfragten, ohne jedoch das nordkoreanische Austrittsrecht nach Artikel X NVV grundsätzlich zu bestreiten.

Nach Verhandlungen mit dem amerikanischen Sonderbotschafter Robert Gallucci suspendierte die nordkoreanische Seite am 11. Juni (einen Tag vor Inkrafttreten der Erklärung) ihren Austritt aus dem NVV. Sie nahm diesen jedoch nicht vollständig zurück. In der ›Gemeinsamen Erklärung vom 11. Juni 1993‹ sagte die nordkoreanische Seite den USA zu, weiterhin ihre Verpflichtungen im Rahmen des NVV zu erfüllen und auch »unparteiliche Anwendung der umfassenden Safeguards« zu akzeptieren. Sie knüpfte dies aber an die Bedingung, dass die Einhaltung nur für den Fortlauf der Verhandlungen gelte. Im Gegenzug gab die amerikanische Delegation eine Nichtangriffserklärung ab, die auch eine Absage an Drohungen und den Einsatz von Nuklearwaffen enthielt.<sup>7</sup>

Im zweiten Halbjahr 1993 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Nordkorea und der Wiener Atomenergie-Organisation zusehends. Pjöngjang machte nun einen ›Sonderstatus‹ innerhalb des NVV geltend.<sup>8</sup> Es bot an, die Kontinuität der Inspektionen unter anderem durch den Austausch von Filmen und Batterien in Überwachungskameras zu gewährleisten. Die IAEA, hingegen, drängte auf uneingeschränktem Zugang. Die USA übten ihrerseits Druck auf die Wiener Organisation aus, um die Feststellung eines Bruchs der Safeguards zu verzögern und so weitere Verhandlungen vor einer erneuten Anrufung des Si-

cherheitsrats zu ermöglichen. Die bilateralen Gespräche führten Ende Dezember 1993 zu einem ›Memorandum of Understanding‹, das IAEA-Inspektionen an sieben bekannten Standorten zuließ. Die Frage des Zugangs zu den beiden verdächtigen Lagerstätten sowie die Kontroverse über die Entnahme von Staub- und Schmierproben blieben jedoch offen.

Die anschließenden IAEA-Inspektionen vom 1. bis 15. März 1994 ließen die Krise eskalieren: Nordkorea verweigerte den Inspektoren die Entnahme von Staub- und Schmierproben an den verdächtigen Standorten, so dass zurückliegende Aktivitäten nicht bestimmt werden konnten. Zudem stellten die Inspektoren fest, dass der 5-MW-Reaktor neu beladen wurde. Auch ein Fortgang der Arbeiten an der Wiederaufbereitungsanlage wurde beobachtet.

Der Sicherheitsrat forderte Ende März in einer Stellungnahme des Präsidenten Nordkorea erneut zur Kooperation auf. Doch anstatt, wie von der IAEA gefordert, die Entladung des Reaktors überwachen zu lassen, beschleunigten nordkoreanische Techniker die Entnahme und bereiteten so die Wiederaufbereitung und Herstellung waffenfähigen Plutoniums vor. Am 27. Mai 1994 erklärte IAEA-Generaldirektor Blix in einem Brief an den Sicherheitsrat, dass der Norden bereits 60 Prozent der Brennstäbe entnommen habe und durch deren mangelnde Kennzeichnung und Sortierung eine Rekonstruktion der Reaktorgeschichte ohne die Zuhilfenahme (möglicherweise gefälschter) Betriebsbücher nicht mehr möglich sein würde.<sup>9</sup>

Am 10. Juni 1994 entschied der IAEA-Gouverneursrat mit der Stimme Chinas, dass die IAEA alle technischen Hilfsprogramme für Nordkorea sofort einstellen werde, woraufhin Nordkorea am 13. Juni den Austritt aus der Organisation erklärte und jede weitere Sanktionsmaßnahme des Sicherheitsrats als »Kriegserklärung« bezeichnete.<sup>10</sup> Während der UN-Sicherheitsrat einen Resolutionsentwurf der USA für ein umfangreiches Sanktionsregime beriet und der Nationale Sicherheitsrat der USA ernsthaft über eine präventive Bombardierung des Nuklearstandorts in Yongbyon diskutierte, führte eine private Vermittlungsinitiative des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter zu einer deutlichen Entspannung der Krise. Weitere bilaterale Gespräche zwischen Washington und Pjöngjang mündeten am 21. Oktober 1994 im so genannten Genfer Rahmenabkommen.<sup>11</sup>

## Das Genfer Rahmenabkommen

Im Genfer Rahmenabkommen vereinbarten die USA und Nordkorea ein Tauschgeschäft. Im Gegenzug zur schrittweisen Still- und Offenlegung sowie Rückführung des Nuklearprogramms wurden Nordkorea zum einen politische Vorteile gewährt, wie etwa eine Normalisierung der Beziehungen oder Sicherheitszusa-

Im Genfer Rahmenabkommen vereinbarten die USA und Nordkorea ein Tauschgeschäft.

gen. Zum anderen wurden wirtschaftliche Vorteile zugesichert, etwa Schweröllieferungen und zwei Leichtwasserreaktoren. Im Kern erlaubte das Abkommen der nordkoreanischen Führung daher, die schrittweise Aufdeckung seiner vergangenen Nuklearaktivitäten, einschließlich seiner tatsächlichen Nuklearwaffenkapazitäten, gegen auswärtige Hilfe zur Stabilisierung des Regimes einzutauschen.<sup>12</sup> Im Hinblick auf die Inspektionsrechte der IAEA sah das Abkommen vor, dass die Inspektion der verdächtigen Standorte und damit die vollständige Durchsetzung der IAEA-Safeguards erst dann erfolgen würden, wenn »ein signifikanter Anteil des Leichtwasserreaktorenprojekts umgesetzt worden sei«.

Der UN-Sicherheitsrat beauftragte die IAEA am 4. November 1994 mit der Durchführung jener Inspektionen, die im Genfer Rahmenabkommen vorgesehen waren. Ein Jahr später schloss das eigens von den USA, Südkorea und Japan gegründete Konsortium, die »Korean Peninsula Energy Development Organization« (KEDO), einen Liefervertrag mit Nordkorea, der fortan die rechtliche Grundlage für die Schweröllieferungen und den Bau der Leichtwasserreaktoren bildete.<sup>13</sup>

Aus Sicht der IAEA war diese Einschränkung ihrer Safeguards-Kompetenzen zwar problematisch. Nach Auffassung der Behörde geht der nordkoreanische Austritt aus dem NVV und der IAEA nicht mit der Unterbrechung der Safeguards einher. Gleichwohl konnte die Organisation ihre Rolle als Durchführungsorgan im Fall Nordkorea auch deutlich stärken: So wurden nicht nur neue Analysetechniken erfolgreich eingesetzt und das Recht auf »Sonderinspektionen« durch den Gouverneursrat bestätigt; es wurde auch die Praxis etabliert, wonach die IAEA Erkenntnisse von Drittstaaten benutzen konnte und nach der der Gouverneursrat im Falle einer Verletzung der Safeguards den UN-Sicherheitsrat einschalten konnte.<sup>14</sup>

Trotz technischer Fortschritte geriet die Umsetzung des KEDO-Projekts jedoch bald ins Stocken. Nordkorea und die USA versuchten immer wieder die Erfüllung ihres Anteils an der Vereinbarung an neue, weitergehende Bedingungen zu knüpfen. Pjöngjang bot an, den Export von Trägersystemen in Krisengebiete (Südasiens, Naher Osten) sowie nukleare Bauaktivitäten im Tausch gegen »finanzielle Anreize« einzustellen. Die demokratische Regierung unter Bill Clinton verknüpfte, unter dem Druck des republikanischen Kongresses, die Normalisierung der Beziehungen an weitere Konditionen. Militärische Provokationen Nordkoreas, wie der Test einer Mittelstreckenrakete im August 1998, schmälerten die Umsetzungsbereitschaft in den KEDO-Mitgliedstaaten. Ein Versuch der Clinton-Regierung, die Umsetzung des KEDO-Prozesses durch eine umfassende Regelung wiederzubeleben, scheiterte im Dezember 2000.

## Die zweite Nuklearkrise (2002–2003)

Nach der Amtsübernahme George W. Bushs geriet das KEDO-Projekt rasch in schweres Fahrwasser. In der Regierung fanden sich viele Stimmen, die eine Zusammenarbeit mit so genannten »Schurkenstaaten« grundsätzlich ablehnten. Nach einer Überprüfung der Nordkorea-Politik im Juni 2001 forderte Washington nun die vollständige, überprüfbare und unumkehrbare Demontage der nordkoreanischen Nuklearanlagen (complete, verifiable, and irreversible dismantlement, CVID). Im Zuge der Anschläge des

Nach einer Überprüfung der Nordkorea-Politik im Juni 2001 forderte Washington die vollständige und unumkehrbare Demontage der nordkoreanischen Nuklearanlagen.

**5** Folgende zwei Gründe gab Nordkorea an: Erstens sah Nordkorea die Wiederaufnahme des amerikanisch-südkoreanischen Militärmanövers »Team Spirit« als »Nuklearkriegsübung« an. Zweitens sei der Beschluss des IAEA-Gouverneursrats widerrechtlich, da er »Zugang zu militärischen Standorten« fordere, der nicht Teil der Vereinbarung über Sicherheitsmaßnahmen mit der IAEA sei. Vgl. Letter of the DPRK to the President of the Security Council, 12.3.1993.

**6** Artikel 19 der Vereinbarung über Sicherheitsmaßnahmen zwischen Nordkorea und der IAEA und Artikel XII.C des IAEA-Statuts sehen ein solches Verfahren vor, Statut der IAEA, 26.10.1956.

**7** Vgl. U.S.-DPRK Joint Statement, 11.6.1993, [http://www.nautilus.org/publications/books/dprkbb/agreements/CanKor\\_VTK\\_1993\\_06\\_11\\_joint\\_statement\\_dprk\\_usa.pdf](http://www.nautilus.org/publications/books/dprkbb/agreements/CanKor_VTK_1993_06_11_joint_statement_dprk_usa.pdf)

**8** Drei Gründe wurden angeführt: 1) die Suspendierung der Austrittserklärung aus dem NVV bedeute das Ende der IAEA-Safeguards; 2) in der »Gemeinsamen Erklärung vom 11.6.1993« habe die USA anerkannt, dass die IAEA-Inspektionen lediglich die Aufrechterhaltung der Safeguards-Kontinuität umfassen würden; 3) die IAEA habe selbst das Safeguards-Abkommen gebrochen, indem sie ihre Forderung nach »Sonderinspektionen« auf »Informationen Dritter«, das heißt geheimdienstliche Erkenntnisse der USA, gegründet habe, vgl. Communication Dated 20.4.1994, IAEA Doc. INFCIRC/442 v. 9.5.1994.

**9** Vgl. Note by the Secretary-General, UN Doc. S/1994/322 v. 22.3.1994, Repertoire of the Practice of the Security Council Supplement 1993–1995, Chapter 8: Asia, 18. Items Relating to the Democratic People's Republic of Korea, über: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/>

**10** Statement by the Spokesman of the North Korean Ministry of Foreign Affairs on Its Intention to Withdraw from the IAEA, Pyongyang, 13.6.1994, Korea and World Affairs, 18. Jg., 3/1994, S. 365.

**11** Vgl. Joel Wit et al., Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis, Washington, D.C. 2004; Leon Sigal, Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea, Princeton, NJ. 1998.

**12** Vgl. Agreed Framework between the United States and the Democratic People's Republic of Korea, Genf, 21.10.1994, [http://www.nti.org/e\\_research/official\\_docs/inventory/pdfs/agframe.pdf](http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/agframe.pdf)

Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull, Kernwaffen in Nordkorea. Regionale Stabilität und Krisenmanagement durch das Genfer Rahmenabkommen, Bonn 2000.

**13** Vgl. Agreement on Supply of A Light Water Reactor Project to the Democratic People's Republic of Korea between the Korean Peninsula Energy Development Organization and the Government of the Democratic People's Republic of Korea, 15.12.1995.

**14** Vgl. Fischer, a.a.O. (Anm. 4), S. 4–5.



11. Septembers verkündete der amerikanische Präsident im Januar 2002 zudem, proaktiv gegen Staaten der so genannten ›Achse des Bösen‹, zu der auch Nordkorea gezählt wurde, vorzugehen.

Im März 2002 kündigte die Bush-Regierung daher an, dass sie ihren Anteil am KEDO-Projekt nicht weiter fortführen werde, wenn Nordkorea keine frühzeitigen Inspektionen der IAEA zulasse. Rechtlich betrachtet befände sich Nordkorea in einem ›antizipierten Bruch mit dem Genfer Rahmenabkommen‹. Während der amerikanische Verhandlungsführer in Genf Robert Gallucci und Vertreter der KEDO diese Auslegung vehement bestritten, drängten Washingtons asiatische Verbündete nun auf direkte Gespräche der USA mit Nordkorea. In Gesprächen mit dem amerikanischen Gesandten James A. Kelly im Oktober 2002 erklärte Nordkorea als Reaktion auf den Vorwurf, es betreibe ein geheimes Urananreicherungsprogramm, dass ihm die Nuklearwaffenentwicklung zustehe, wenn es sich bedroht fühle.<sup>15</sup>

Die Krise spitzte sich daraufhin deutlich zu. Die amerikanische Regierung erklärte nun, dass Nordkorea das Genfer Rahmenabkommen, die Lieferverträge mit der KEDO und auch das innerkoreanische Entnuklearierungsabkommen gebrochen habe. Trotz Bedenken stimmten im November auch die anderen KEDO-Partner einer Unterbrechung der Schweröllieferungen zu, woraufhin der Norden ab Mitte Dezember 2002 die Wiederinbetriebnahme des 5-MW-Reaktors vorbereitete und die IAEA-Inspektoren des Landes verwies. Am 10. Januar 2003 schließlich erklärte Nordkorea »mit sofortiger Wirkung« den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag.<sup>16</sup>

Völkerrechtlich bleiben die nordkoreanischen Erklärungen weiterhin umstritten. Ein Großteil der Staatengemeinschaft und die betroffenen internationalen Organisationen haben weder die erste nordkoreanische Austrittserklärung vom 12. März 1993 noch deren Aussetzung vom 11. Juni 1993 noch den Austritt vom 10. Januar 2003 anerkannt.<sup>17</sup> In der Folge konnte sich der Sicherheitsrat zunächst jedoch auf keine einheitliche Position verständigen. China und Russland stellten sich einer formalen Bewertung und potenziellen Maßnahmen entgegen. Nach einer Sitzung am 9. April 2003 berichtete der Präsident des Rates daher lediglich, dass der Rat weitere diplomatische Bemühungen unterstütze.

### Die Sechs-Parteien-Gespräche (2003–2008)

Das Ende der Verhandlungen im Rat und die Blockade weitergehender Maßnahmen durch China mündeten unmittelbar in eine rasche Abfolge multilateraler Gespräche. Die wichtigsten Verhandlungen waren die so genannten Sechs-Parteien-Gespräche (Six-Party Talks) zwischen Nordkorea, Südkorea, China, Russland, den USA und Japan. Sie ziel(t)en darauf ab, kurz- und mittelfristig den Ausbau des nordkoreani-

schen Nuklearwaffenpotenzials – insbesondere Atomtests – zu verhindern. Langfristig soll(t)en die Gespräche einer vollständigen Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel dienen.<sup>18</sup>

In den ersten vier Gesprächsrunden konnten nur wenige Fortschritte erzielt werden. Unterdessen beschleunigte Nordkorea jedoch seine Nuklearaktivitäten, die im Sommer 2003 erkennbar auf die Produktion von Waffen abzielten. Nordkoreas Anrainernstaaten Südkorea, Japan und China drängten daher die USA mehrfach, ihr Konzept des CVID zugunsten einer Strategie der kleinen Schritte aufzuweichen. Im Ergebnis konnten die sechs Staaten aber erst am 19. September 2005 eine erste politische Vereinbarung treffen.<sup>19</sup> Sie sieht vor, dass Nordkorea sämtliche Nuklearwaffen und -programme aufgibt und bald in den Nichtverbreitungsvertrag zurückkehrt sowie die IAEA-Safeguards einhält. Im Gegenzug bestätigten die USA, weiterhin über keine Atomwaffen in Südkorea zu verfügen und keine Angriffs- oder Invasionspläne gegenüber Nordkorea zu hegen. Alle weiteren Parteien akzeptieren die Erklärung Nordkoreas, über das Recht zur friedlichen Nutzung von Nuklearenergie zu verfügen. Sie stellten dem Land zudem in Aussicht, zu einem ›angemessenen Zeitpunkt‹ über die Frage der Bereitstellung von Leichtwasserreaktoren (und damit faktisch die Wiederaufnahme des KEDO-Prozesses) beraten zu wollen.

Die Umsetzung der September-Vereinbarung geriet jedoch rasch aus der Bahn, unter anderem weil Teile der Bush-Regierung versuchten, durch einseitige Erklärungen zur Interpretation der Vereinbarung und die Verhängung von unilateralen Finanzsanktionen, den Gesprächsprozess zu unterwandern.<sup>20</sup> Zwar wurde die fünfte Runde noch 2005 einberufen. Angesichts verschärfter amerikanischer Sanktionen und der Weigerung der USA für die Einstellung von Nuklearaktivitäten wirtschaftliche Hilfe zu gewähren, ließ das nordkoreanische Regime den Konflikt im Sommer 2006 aber erneut eskalieren: Nach Raketen-tests im Juli zündete der Norden am 9. Oktober einen nuklearen Sprengsatz mit geringer Detonationswirkung.

Im Vergleich zu den Krisen 1994 und 2003 handelte der Sicherheitsrat nun zunehmend einig. Als Reaktion auf die Raketen-tests verständigte er sich am 15. Juli 2006 nach heftigen internen Kontroversen zwischen den USA und Japan einerseits, die eine umfassende Verurteilung auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta forderten, und China und Russland andererseits, die eine mildere Erklärung des Präsidenten des Rates vorschlugen, auf Sicherheitsratsresolution 1695. Diese forderte Nordkorea auf, sofort alle Raketenaktivitäten einzustellen und mahnte an, rasch in den Nichtverbreitungsvertrag, das System der IAEA-Safeguards und die Sechs-Parteien-Gespräche zurückzukehren. Die Resolution verlangte zudem von allen UN-Mitgliedern, den Handel mit

Im Oktober 2002 erklärte Nordkorea, dass ihm die Nuklearwaffenentwicklung zustehe, wenn es sich bedroht fühle.

In den ersten vier Runden der Sechs-Parteien-Gespräche konnten nur wenige Fortschritte erzielt werden.

Nordkorea im Zusammenhang mit ballistischer Raketen-technologie und Systemen von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden.

Die nordkoreanische Ankündigung eines bevorstehenden Atomtests schloss die Reihen jedoch noch weiter. Am 6. Oktober 2006 erklärte der Präsident des Rates, dass die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen eine klare Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle und ein nordkoreanischer Atomtest »die Sicherheit in der Region und darüber hinaus in Gefahr bringen würde«. Auf den Test selbst antwortete der Rat dann am 14. Oktober 2006 einstimmig mit Resolution 1718. Mit Resolution 1718 betritt der Rat insofern Neuland als dass er den Wiedereintritt Nordkoreas in den NVV und das IAEA-Safeguards-Regime rechtlich verbindlich einfordert und gleichzeitig gezielte Wirtschaftssanktionen verhängt. Der Rat verlangt und beschließt, dass Nordkorea alle Nuklearwaffen, sonstige Massenvernichtungswaffen und Raketenaktivitäten (insbesondere Tests) vollständig, überprüfbar und unumkehrbar vernichten beziehungsweise einstellen müsse. Er fordert zusätzlich zu den (aus seiner Sicht) fortbestehenden nordkoreanischen Vertragsverpflichtungen, in Absatz 6 der Resolution, die Aufgabe aller Nuklearprogramme, die strikte Erfüllung des IAEA-Safeguards-Zusatzprotokolls (IAEA Doc. INFCIRC/403) sowie weitergehenden Zugang zu Personen, Dokumenten und Standorten, wenn die IAEA dies als notwendig erachtet.

Im Ergebnis schuf der Rat durch die parallelen Sanktionen für Luxusgüter, bestimmte konventionelle Waffen und den Handel mit Massenvernichtungswaffentechnologie somit ein »fallspezifisches Nichtverbreitungsregime« für ein säumiges Regimemitglied, das nachweislich seine IAEA-Safeguards-Verpflichtungen verletzt, den NVV (als Nichtkernwaffenstaat durch den Test) gebrochen und unilateral seinen Vertragsaustritt erklärt hatte. Der Rat unterstrich diese besonderen Verpflichtungen Nordkoreas, indem er die Forderung zur Rückkehr in den Vertrag mit der Erinnerung an alle Vertragsmitglieder verband, ihre Verpflichtungen strikt einzuhalten (Resolution 1718, Absatz 4). In Resolution 1718 sah der Rat aber davon ab, ein »umfassendes Sanktionsregime« einzurichten, das die nordkoreanische Wirtschaft insgesamt betreffen (und bremsen) würde. Vielmehr erlaubte die Resolution China (und Südkorea) ihre umfassenden Handels- und Investitionsaktivitäten weiter fortzuführen. Der Rat identifizierte auch keine klaren zeitlichen Vorgaben oder kritische Aktivitäten für Nordkorea, die weitergehende Sanktionsmaßnahmen auslösen würden.

Nach dem ersten Atomtest verfolgte der Sicherheitsrat also weniger eine Vergeltungsstrategie, die durch umfassenden Eingriffe in die staatliche Autorität, die Abschreckung weiterer Normverletzer in den Mittelpunkt stellte. Vielmehr verfolgte der Rat eine

Strategie der (temporären) Duldung und sofortigen Eindämmung der negativen Weiterverbreitungseffekte in andere Regionen.

Ausgangspunkt für die Wiederaufnahme der Sechsparteien-Gespräche wurde eine Positionsveränderung in der amerikanischen Nordkorea-Politik, welche parallel zu den Kurskorrekturen in der Irak- und Iranpolitik im Umfeld der amerikanischen Kongresswahlen im Herbst 2006 stattfand. Washington lockerte seine unilateralen Finanzsanktionen gegenüber Pjöngjang und machte fortan die Streichung Nordkoreas von der Liste der terrorunterstützenden Staaten nicht mehr von der umfassenden, überprüfbaren und unumkehrbaren Demontage der Nuklearanlagen in Yongbyon abhängig.

In bilateralen Gesprächen einigten sich der amerikanische und der nordkoreanische Unterhändler am 13. Februar 2007 in Berlin sodann auf die Umriss eines »Denuclearization Action Plan«, der neben dem »Second-Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement« vom 3. Oktober 2007 die Entnuklearisierungsvereinbarung vom 19. September 2005 umsetzen sollte.<sup>21</sup>

Die Umsetzung dieser beiden technischen Vereinbarungen geriet bereits im Herbst 2008 erneut ins Stocken. Nachdem Nordkorea als Transparenzmaßnahme eine umfassende Erklärung über sein Nuklearprogramm, einschließlich einer 18 000-seitigen Dokumentation seiner Reaktoraktivitäten, an die USA übergeben und zusätzlich den Kühlturm seines 5-MW-Reaktors in Yongbyon gesprengt hatte, verweigerte der Norden nun gründliche Verifikationsmaßnahmen und eine unabhängige Rolle der IAEA bei der Umsetzung. Nach einer Erkrankung des Staats-

Nach dem ersten Atomtest verfolgte der Sicherheitsrat also weniger eine Vergeltungsstrategie, sondern eine Strategie der Duldung und sofortigen Eindämmung der negativen Weiterverbreitungseffekte.

**15** Vgl. für eine detaillierte Beschreibung dieser wichtigen bilateralen Gesprächsrunde: Jack Pritchard, *Failed Diplomacy, The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*, Washington, D.C. 2007, S. 34–40.

**16** North Korea's Statement on NPT Withdrawal, 10.1.2003, <http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/DPRKNPTstatement.shtml>

**17** Vgl. Masahiko Asada, *Arms Control Law in Crisis? A Study of the North Korean Nuclear Issues*, *Journal of Conflict and Security Law*, 9. Jg., 3/2004, S. 331–355.

**18** Vgl. Sebastian Harnisch/Martin Wagener, *Die Sechsparteiengespräche auf der koreanischen Halbinsel. Hintergründe – Ergebnisse – Perspektiven*, in: Dirk Nabers (Hrsg.), *Regionale Integration in Ostasien*, Wiesbaden 2009, S. 133–180.

**19** Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks, Beijing, 19.9.2005, <http://www.acronym.org.uk/docs/0509/doco4.htm>

**20** Vgl. Pritchard, a.a.O. (Anm. 15), S. 102–127.

**21** Vgl. Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement, Beijing, 13.2.2007, issued as »North Korea – Denuclearization Action Plan« by the Department of State, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80479.htm>. Six-Party-Talks, Second-Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement, <http://merln.ndu.edu/archivepdf/northkorea/state/93217.pdf>

führers Kim Jong-il und damit einhergehender Gerüchte über Nachfolgeregelungen eskalierte der Konflikt im Frühjahr 2009 erneut. In rascher Abfolge erklärte Pjöngjang nun sämtliche politischen und militärischen Vereinbarungen mit Südkorea sowie die nördliche Waffenstillstandslinie im Gelben Meer (Northern Limit Line) für nichtig. Am 5. April unternahm es, nach eigenen Angaben, den Versuch, einen Satelliten mit Hilfe einer Langstreckenrakete ins All zu schicken und reagierte daher scharf auf eine Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats, die diesen Versuch als Verletzung der Sicherheitsratsresolution 1718 kritisierte. Schließlich führte Nordkorea, trotz großer Proteste unter den sechs Parteien, am 25. Mai 2009 einen zweiten, in seiner Sprengwirkung substanzialeren Atomtest durch.<sup>22</sup>

Trotz großer Proteste unter den sechs Parteien führte Nordkorea am 25. Mai 2009 einen zweiten, in seiner Sprengwirkung substanzialeren Atomtest durch.

### Der Sicherheitsrat und die Kontrolle des nordkoreanischen Potenzials

Der zweite nordkoreanische Test hatte zur Folge, dass der Sicherheitsrat mit Resolution 1874 das bestehende Sanktionsregime verschärfte. Diese Resolution untersagt alle nordkoreanischen Waffenexporte und autorisiert UN-Mitglieder, verdächtige Schiffe im Rahmen der nationalen und völkerrechtlichen Regeln zu inspizieren. *De facto* hebt die Resolution die von den USA angestoßene ›Proliferation Security Initiative‹ auf eine multilaterale Ebene, wobei aber, unter Rückgriff auf Kapitel VII UN-Charta, keine neuen Inspektionsrechte geschaffen werden. Die Resolution verweist explizit auf bestehendes Völkerrecht (Absatz 11) und macht eine Inspektion von ›überzeugenden Gründen‹ des inspizierenden Staates und der Zustimmung des Flaggenstaats beziehungsweise des Küstengewässerstaats abhängig.

Konkret steht Nordkorea im Verdacht, während seiner Mitgliedschaft im NVV Nukleartechnologie unter anderem an Syrien, Iran und eventuell an Myanmar weitergegeben zu haben.

Entscheidend für die Durchsetzung der Resolution werden deshalb, neben dem eigens eingerichteten Sanktionsausschuss, primär die Bereitschaft der Anrainerstaaten sein, überzeugende Gründe für eine Inspektion zu finden und die Fähigkeit, das entsprechende Schiff zur Einfahrt in den Hafen eines kooperierenden Staates zu bewegen. Während Indien und Pakistan, wichtige Transferstaaten im Mittleren Osten, bereits kooperiert haben, ist die Durchsetzung der Resolution durch China deutlich ungewisser. Gleiches gilt auch für die Inspektionsregelungen für Lufttransporte. Für die wachsende Zahl (bekannter) nordkoreanischer Transportflüge, unter anderem nach Iran, sieht die Resolution ein sehr viel unspezifischeres Inspektionsregime vor.<sup>23</sup>

Nach Inkrafttreten der Resolutionen 1718 und 1874 konnte eine wachsende Anzahl von Exporten konventioneller Waffen, wie etwa in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Indien, Südafrika und Thailand, unterbunden werden. Die langjährigen und zum Teil anhaltenden Tausch- und Kooperationsbeziehungen Nordkoreas im Bereich von Raketen- und

Nukleartechnologie mit diversen Staaten im Nahen und Mittleren Osten (Iran, Syrien, Libyen, Jemen) und Asien (Pakistan, Myanmar) zeigen aber deutlich, dass Nordkorea willens und in der Lage ist, die bestehenden Sanktionsregime zu umgehen und seine Erkenntnisse und Technologie an andere Proliferateure weiterzugeben.

Konkret steht Nordkorea im Verdacht, während seiner Mitgliedschaft im NVV – also bis Januar 2003 – als Nichtkernwaffenstaat Nukleartechnologie unter anderem an Syrien, Iran und eventuell an Myanmar weitergegeben zu haben, die diese in nichtdeklarierten Anlagen, also ohne die vom NVV geforderten Safeguards-Inspektionen, eingesetzt haben.<sup>24</sup> In diesem Fall hätte Nordkorea das Verbot zur ungesicherten Weitergabe von Nuklearmaterial (Artikel III, 2, NVV) verletzt. Geht man davon aus, dass die nordkoreanischen Verpflichtungen aus der NVV-Mitgliedschaft auch nach dem Januar 2003 nicht erloschen sind, dann wäre die nachgewiesene nordkoreanisch-syrische Zusammenarbeit am Nuklearstandort Al-Khibar in Syrien seither ebenfalls ein NVV-Verstoß, auch wenn Nordkorea dies bestreitet. Spätestens jedoch mit Sicherheitsratsresolution 1718 hat der Rat ein rechtsverbindliches Verbot für die nordkoreanische Weitergabe von Nuklearmaterial mit doppeltem Verwendungszweck (dual-use) ausgesprochen, welches den Export dieser Materialien seit dem 16. Oktober 2006 illegal macht.

Mit der nordkoreanisch-syrischen Nuklearkooperation hat sich der Sicherheitsrat bislang nicht direkt befasst. Die ›causa Al Khibar‹ liegt bei der IAEA. Gleichwohl hat der Rat indirekt reagiert, indem er die israelische Bombardierung der syrischen Nuklearanlage am 6. September 2007 – ebenso wie ein Großteil der internationalen Staatengemeinschaft – unkommentiert hingenommen hat. Rechtlich betrachtet duldete der Sicherheitsrat somit, dass ein Nichtmitgliedstaat des NVV (Israel) gegen einen Nichtkernwaffenstaat des Vertrags (Syrien) militärisch vorgeht, der (vermutlich) einen Bruch seiner Safeguards-Verpflichtungen begangen hat.<sup>25</sup> Politische Erwägungen – insbesondere die Signalwirkung gegenüber Iran – mögen den Rat bewogen haben, dieses völkerrechtswidrige Verhalten hinzunehmen.<sup>26</sup> Der Sicherheitsrat selbst dürfte es aber als grundsätzlich problematisch erachten, wenn in Zukunft Safeguards-Verletzungen militärisch (ohne Konsultationen im Rat) gehandelt würden.

Uneinigkeit im Sicherheitsrat herrscht auch in der Frage, ob und wie die Vereinten Nationen auf die Versenkung der südkoreanischen Korvette ›Cheonan‹ am 26. März 2010 reagieren sollen. Die südkoreanische Regierung wirft Nordkorea vor, die Cheonan, die sich während eines Manövers in Gewässern an der nördlichen Grenzlinie befand, durch einen Torpedo versenkt zu haben.<sup>27</sup> Während das nordkoreanische Militär dies bestritt, plädierte Seoul für die

einstweilige Aussetzung der Sechs-Parteien-Gespräche und Konsultationen im Sicherheitsrat. Ebenso wie in der Frage der (aktiven) Durchsetzung der Waffenexportkontrollbestimmungen (Resolutionen 1718 und 1874) setzte sich China für eine zurückhaltende Politik ein, die eine formale Verurteilung des Nordens und auch weitere, vom Rat gestützte, Sanktionsmaßnahmen ausschließt.<sup>28</sup> Der Rat konnte sich daher am 9. Juli 2010 nur auf eine Erklärung seines Präsidenten verständigen, die den Angriff auf die Cheonan verurteilt, aber keine direkte Schuldzuweisung gegenüber dem Norden vornimmt.

## Von der Nichtverbreitung zur Rüstungskontrolle

In Politik und Wissenschaft ist derzeit ein deutlicher Trend erkennbar, das nukleare Nichtverbreitungsregime – und damit auch den UN-Sicherheitsrat als dessen ›ultimativen Wächter‹ – als geschwächt anzusehen. Dieses Urteil gilt insbesondere für den Fall Nordkorea, denn IAEA und UN sowie die bi- und multilateralen Gesprächsforen haben Nordkorea als *de facto* neunten Atomwaffenstaat nicht verhindern können. Gleichwohl macht die Analyse auch deutlich, dass die Mechanismen des Nichtverbreitungsregimes – mit der Ausnahme der Schiedsgerichtsbarkeit – aktiv eingesetzt wurden und so der Zeitpunkt verschoben und die Ausweitung des nordkoreanischen Nuklearwaffenpotenzials eingedämmt werden konnte. Das Regime und der Rat haben die nordkoreanische Atomrüstung also partiell kontrollieren, aber nicht vollständig verhindern können. In den Krisen 1993/94, 2002 und seit 2006 hat der Sicherheitsrat durch Mahnung, Unterstützung regionaler Verhandlungen und den Aufbau eines eigenständigen Sanktionsregimes wichtige Funktionen für die Aufrechterhaltung des Nichtverbreitungsvertrags – als Kern des Regimes – übernommen. Nach erfolgter Proliferation zielen die Maßnahmen des Rates jetzt auf die ›Eindämmung des Proliferationseffekts‹ durch verschärfte Exportkontrollen vor allem auf den Routen nach Südasien und den Nahen Osten.<sup>29</sup> Die Sechs-Parteien-Gespräche und die bestehenden nuklearen Schutzzusagen der USA für Südkorea und Japan sorgen derzeit dafür, dass ein ›nuklearer Dominoeffekt in Nordostasien‹ ausbleibt.

Die Duldung der Weiterverbreitung in Nordkorea durch den Rat geht auf ein *De-facto*-Einverständnis zwischen China und den USA zurück. Denn für die Regierung unter George W. Bush war ein militärisches Einschreiten auf dem Höhepunkt des Irak-Konflikts im Frühsommer 2003 politisch und militärisch undenkbar. Für Beijing ist ein nukleares Nordkorea (mit begrenztem Potenzial und moderatem Verhalten) offensichtlich deutlich akzeptabler als eine weitere Destabilisierung des Regimes, eine eventuelle koreanische Vereinigung und ein denkbares Vorrü-

cken der dort stationierten amerikanischen Streitkräfte.

So hat der Sicherheitsrat die bestehenden Lücken des nuklearen Nichtverbreitungsregimes im Falle Nordkoreas nur teilweise durch Regelspezifizierung und Ausnahmetatbestände stabilisieren können. Nur in Ansätzen hat der Rat deutlich gemacht, wie die Austrittsregelung nach Artikel X des Nichtverbreitungsvertrags im Lichte seines Auftrags zur Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens zu interpretieren ist. Diese bislang noch verschwommene Regelsetzung, die vor allem auf das Ineinandergreifen der Standards der IAEA-Safeguards und des NVV für die Nichteinhaltung gerichtet sein müsste, wird möglicherweise schon bald – im Falle Irans und Syriens – detaillierter werden müssen. Im Fall des israelischen Angriffs auf die von Nordkorea unterstützten Nuklearanlagen in Syrien hat der Rat sogar einen klaren Rechtsbruch geduldet. Wenn diese Duldung von Präventivschlägen gegen Vergehen der IAEA-Safeguards zur Staatenpraxis würde, dann könnte dies unerwünschte Proliferationseffekte zeitigen. Denn vertrauen die Regimemitglieder selbst nicht auf dessen Sanktionsregeln, sondern überlassen dies Dritten (Israel), dann werden (potenzielle) rationale Proliferateure nicht in den langwierigen und unsicheren Bau von Nuklearanlagen investieren, sondern könnten den Kauf fertiger Waffensysteme in den Blick nehmen. Es ist plausibel anzunehmen, dass dies die Lehre war, die das nordkoreanische Regime aus dem ›präventiven Vorgehen‹ der USA gegen Irak gezogen hat: ›Prolifere oder stirb‹. Es wäre wünschenswert, wenn möglichst wenige Staaten dieser ›Lehre Nordkoreas‹ folgen würden.

IAEA und UN haben Nordkorea als *de facto* neunten Atomwaffenstaat nicht verhindern können.

<sup>22</sup> Vgl. International Crisis Group, North Korea: Getting Back to Talks, Brüssel, Juni 2009.

<sup>23</sup> Vgl. Mary Beth Nikitin et al., North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874, CRS for Congress, Washington, D.C. 2009, S. 5.

<sup>24</sup> Vgl. Christina Lin, The King from the East: DPRK-Syria-Iran Nuclear Nexus and Strategic Implications for Israel and the ROK, On Korea, 2/2009, S. 193–220.

<sup>25</sup> Vgl. Leonard S. Spector/Avner Cohen, Israeli Airstrike on Syria's Reactor: Implications for the Nonproliferation Regime, Arms Control Today, Juli/August 2008, <http://www.armscontrol.org/print/3095>

<sup>26</sup> Vgl. die entsprechende Stellungnahme von IAEA-Generaldirektor Mohamed El-Baradei, IAEA Head Critical of US for Withholding Information on Alleged Syrian Nuclear Reactor, Associated Press, 25.4.2008.

<sup>27</sup> Der Vorwurf wird durch den Bericht einer internationalen Expertenkommission gestützt, vgl. Investigation Result on the Sinking of ROKS ›Cheonan‹, Mai 2010.

<sup>28</sup> Vgl. South Korea Pursues U.N. Rebuke of North Korean Ship Sinking, NIT News, 24.6. 2010.

<sup>29</sup> Vgl. Gregory L. Schulte, Stopping Proliferation Before It Starts, Foreign Affairs, 89. Jg., Juli/August 2010, S. 85–95.

# Ein Ende der Atomtests?

## Aussichten auf das Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen

Oliver Meier



**Dr. Oliver Meier**, geb. 1964, ist Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) sowie Korrespondent und Repräsentant der ›Arms Control Association‹.

**Der im Jahr 1996 in den Vereinten Nationen zur Unterzeichnung aufgelegte Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) stärkt bereits jetzt die Norm gegen Atomwaffentests und verankert sie in der politischen Praxis. Gegenwärtig haben rund 95 Prozent der UN-Mitgliedstaaten den Vertrag entweder unterzeichnet oder ratifiziert. Doch damit der CTBT in Kraft treten kann, fehlen noch die Ratifizierungen wichtiger Staaten. Insbesondere die von der amerikanischen Regierung angestrebte Ratifizierung könnte einen Domino-Effekt zugunsten des Inkrafttretens des CTBT auslösen.**

Seit mehr als 50 Jahren steht ein Verbot aller Atomtests ganz oben auf der Tagesordnung der internationalen Abrüstungsdiplomatie. Als der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen, kurz: Teststopp-Vertrag, (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty – CTBT) am 24. September 1996 am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, schien der Anfang vom Ende der Ära der Atomtests gekommen, denn der Vertrag verpflichtet alle Mitglieder in Artikel 1, »keine Versuchsexplosion von Kernwaffen und keine andere nukleare Explosion durchzuführen (...)«. <sup>1</sup>

Der CTBT stärkt schon jetzt die Norm gegen Kernwaffentests und verankert sie in der politischen Praxis. Mittlerweile haben 182 Staaten den Teststopp-Vertrag unterzeichnet, 153 haben ihn ratifiziert. Damit sind fast 95 Prozent aller UN-Mitglieder an den Vertrag gebunden. <sup>2</sup> Vor Abschluss des Vertrags führten sechs Staaten über 2000 Kernexplosionen durch. Danach testeten nur Indien und Pakistan im Jahr 1998 sowie Nordkorea in den Jahren 2006 und 2009 insgesamt rund ein halbes Dutzend Mal Atomwaffen. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte diese Tests einmütig und forderte Indien, Nordkorea und Pakistan auf, dem CTBT beizutreten.

Trotz dieser positiven Bilanz bleibt die Zukunft des CTBT ungewiss, solange der Vertrag nicht in Kraft getreten ist. Damit das Abkommen völkerrechtlich bindend wird und die darin beschriebenen Mechanismen zur Verifikation und Durchsetzung der Vertragsbestimmungen angewendet werden können, müssen Ägypten, China, Indonesien, Iran, Israel und die USA den Vertrag ratifizieren. Ferner müssen Indien, Pakistan und Nordkorea den Vertrag unterzeichnen und ratifizieren.

Vertragsbestimmungen für das Inkrafttreten multilateraler Abkommen sind Balanceakte: Der Kreis der Staaten, deren Beitritt erforderlich ist, damit ein

Abkommen völkerrechtlich bindend wird, muss genügend relevante Akteure umfassen. Sonst droht dem Vertrag die politische Bedeutungslosigkeit. Die Hürde darf aber auch nicht zu hoch gelegt werden, weil sonst das Inkrafttreten über Gebühr verzögert wird. Letzteres ist im Fall des CTBT passiert.

Ergebnis der hitzigen Diskussionen kurz vor Ende der CTBT-Verhandlungen war Artikel 14 (1), in dem es heißt, dass der Vertrag »180 Tage nach Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde aller in Anhang 2 des Vertrags aufgeführten Staaten in Kraft (tritt)«. Dieser Anhang 2 umfasst jene 44 Staaten, die bei Abschluss der Verhandlungen der Genfer Abrüstungskonferenz angehört und laut Internationaler Atomenergie-Organisation (IAEA) 1995 oder 1996 über Atomreaktoren verfügten. <sup>3</sup>

In diesem Beitrag sollen drei Fragen beantwortet werden: Warum ist der Teststopp-Vertrag für Bemühungen um Atomwaffenkontrolle und Abrüstung weiterhin so wichtig? Welche Hürden existieren auf dem Weg zu seinem Inkrafttreten? Welche Möglichkeiten gibt es, das Inkrafttreten zu beschleunigen?

### Die Bedeutung des CTBT für nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung

Bei der Zeremonie zur Unterzeichnung am 24. September 1996 nannte der damalige amerikanische Präsident Bill Clinton den Teststopp-Vertrag voller Stolz den am längsten angestrebten und am schwersten erkämpften Sieg der Rüstungskontrolle. Der Vertrag, so Clinton, »wird dazu beitragen, zu verhindern, dass die Atomwaffenstaaten modernere und gefährlichere Waffen entwickeln. Er wird die Möglichkeiten anderer Staaten, Atomwaffen zu erwerben, begrenzen.« <sup>4</sup>

Fast alle während des Kalten Kriegs durchgeführten Atomtests dienten der Entwicklung leistungsfähigerer Atomwaffen. Der qualitative Rüstungswettlauf führte in den etablierten Atomwaffenstaaten zu immer kleineren und treffgenaueren Kernwaffen. Atomtests wurden damals als unerlässlich angesehen, um zu überprüfen, ob neue Atomwaffendesigns wie geplant funktionieren und um die Verlässlichkeit und Sicherheit neu entwickelter Sprengköpfe zu testen.

Doch ist es heutzutage möglich, neuartige Atomsprengköpfe ohne Tests zu entwickeln? Diese Frage ist nicht eindeutig zu beantworten. Alle etablierten Atomwaffenstaaten haben seit dem Ende des Kalten Krieges erhebliche Anstrengungen unternommen und Mittel investiert, um ihre Atomwaffen auch ohne

Atomtests sicher und einsatzfähig zu erhalten. Computersimulationen und nichtnukleare Tests von Atomwaffenkomponenten ermöglichen es den fortgeschrittenen Atomwaffenstaaten heute, ihre vorhandenen Arsenale auch ohne Atomtests auf lange Zeit einsatzbereit zu halten.<sup>5</sup> Prinzipiell wäre es für Staaten wie die USA, Russland, Großbritannien oder Frankreich möglich, neuartige Atomwaffen am Reißbrett zu entwerfen. Eine andere Frage ist jedoch, ob solch ungetestete Waffen die politischen und militärischen Anforderungen an Sicherheit und Einsatzfähigkeit erfüllen.

Atomversuche sind zudem für nukleare Newcomer unverzichtbar. Israel und Südafrika sind die einzigen Staaten, die selbst Kernwaffen entwickelt, aber vermutlich keinen Atomwaffentest durchgeführt haben. Neben der Bedeutung für die praktische Überprüfung theoretischer Forschungsergebnisse sind Atomtests in der Regel auch Demonstrationen militärischer Macht. Indem eine latente Kernwaffenfähigkeit durch einen Atomtest manifest wird, erhöht sich deren politischer Wert, zumindest in den Augen der meisten Kernwaffenbesitzer. Umgekehrt mindert ein Verbot von Atomtests den Prestigewert von Atomwaffen. Denn was ist eine Waffe wert, deren Zerstörungskraft man nicht erproben kann?

Für die überwiegende Mehrheit der internationalen Gemeinschaft steht der CTBT bis heute ganz oben auf der Abrüstungspolitischen Agenda, weil er sowohl die Weiterentwicklung vorhandener Atomwaffen begrenzt als auch die nukleare Proliferation bremst. Der Exekutivsekretär des Provisorischen Technischen Sekretariats der Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization – CTBTO) Tibor Tóth argumentiert, dass der Vertrag die »Tür zur Entwicklung neuer Atomwaffen ein für alle Mal schließen wird.«<sup>6</sup> Darüber hinaus ist ein Atomteststopp auch aus humanitären und ökologischen Gründen geboten, denn die durch Tests freigesetzte Radioaktivität schädigt Mensch und Umwelt.

Ein Atomteststopp wird daher als notwendiger Schritt auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt und als ein Beitrag zur Umsetzung der in Artikel 6 des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) festgeschriebenen Abrüstungsverpflichtung der Atomwaffenstaaten gesehen. Bei der Überprüfungskonferenz des NVV im Jahr 1995 war das Versprechen der Kernwaffenstaaten, die Verhandlungen über einen CTBT zu einem baldigen Abschluss zu bringen, eine Voraussetzung, um die Zustimmung der Nichtkernwaffenstaaten zur unbegrenzten Verlängerung des NVV zu gewinnen. Auf der am 28. Mai 2010 zu Ende gegangenen 8. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags betonten die 188 Vertragsstaaten erneut die »zentrale Bedeutung« des Teststopp-Vertrags für internationale Bemühungen um Abrüstung und Nichtverbreitung. Die Atomwaffen-

staaten verpflichten sich, den CTBT »unverzüglich« zu ratifizieren, und alle Staaten verpflichten sich, bis zum Inkrafttreten des Vertrags keine Atomtests durchzuführen.<sup>7</sup> Tóth hofft, dass dieser Beschluss als »Katalysator für das Inkrafttreten« wirken wird. Die Zustimmung zum CTBT ist dabei keineswegs auf die NVV-Vertragsstaaten begrenzt: die Resolution in der UN-Generalversammlung zum Teststopp-Vertrag wurde im Jahr 2009 mit nur einer Gegenstimme (von Nordkorea) angenommen.<sup>8</sup>

## Politische Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Vertrags

Von den 44 in Anhang 2 des Vertrags aufgeführten Staaten ist eine Gruppe von neun Staaten übrig geblieben. Diese bilden allerdings den harten Kern der Außenseiter: sechs der insgesamt neun Atomwaffenbesitzer und drei der vier Staaten, die dem NVV nicht angehören. Nach Motiven für das Fernbleiben vom CTBT geordnet, lassen sich vier Gruppen unterscheiden: die etablierten Atommächte China und USA, die südasiatischen Atomrivalen Indien und Pakistan, die Staaten des Nahen Ostens Ägypten, Iran und Israel sowie die Sonderfälle Indonesien und Nordkorea.

## Die etablierten Atomwaffenstaaten: China und die Vereinigten Staaten

Es ist eine Ironie, dass die beiden ersten Unterzeichnerstaaten des CTBT, China und USA, zu den letz-

Was ist eine Waffe wert, deren Zerstörungskraft man nicht erproben kann?

<sup>1</sup> Deutscher Vertragstext: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/Downloads/CTBT-Vertrag.pdf>

<sup>2</sup> Nach Artikel 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge sind auch Signatarstaaten verpflichtet »Ziel und Zweck eines Vertrags vor seinem Inkrafttreten nicht zu vereiteln«, das heißt im Falle des CTBT, keine Atomtests durchzuführen.

<sup>3</sup> Anhang 2 des CTBT: Liste der Staaten nach Artikel 14.

<sup>4</sup> Zitiert in: Rebecca Johnson, *Unfinished Business. The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing*, New York 2009, S. 142, Übersetzung durch den Autor.

<sup>5</sup> Eine vom amerikanischen Repräsentantenhaus in Auftrag gegebene Studie führender Atomwaffenexperten aus den USA kam im Jahr 2009 zu dem Schluss, dass auch ohne Atomtests amerikanische Atomwaffen weitere Jahrzehnte ohne Sicherheitsverluste stationiert werden können. Vgl. Tom Z. Collina, *Scientists See Stockpile Lasting for Decades*, *Arms Control Today*, Dezember 2009, S. 38–39.

<sup>6</sup> Dieses Zitat und die folgenden Zitate von Tibor Tóth in diesem Beitrag stammen aus einer E-Mail-Korrespondenz mit dem Autor vom 30. Juni 2010.

<sup>7</sup> 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, S. 22–23.

<sup>8</sup> Indien, Mauritius und Syrien enthielten sich. Siehe UN-Dok. A/RES/64/69 v. 2.12.2009.

## Nuklearversuche von 1945 bis 2009

Staat	Tests Insgesamt	Erster Test	Letzter Test	CTBT-Status
USA	1032	16.6.1945	23.9.1992	Unterzeichnet: 24.9.1996 nicht ratifiziert
Sowjetunion/ Russland	715	29.8.1949	24.10.1990	Unterzeichnet: 24.9.1996 ratifiziert: 30.6.2000
Frankreich	210	13.2.1960	17.1.1996	Unterzeichnet: 24.9.1996 ratifiziert: 6.4.1998
Großbritannien	45	3.10.1952	26.11.1991	Unterzeichnet: 24.9.1996 ratifiziert: 6.4.1998
China	45	16.10.1964	29.7.1996	Unterzeichnet: 24.9.1996 nicht ratifiziert
Indien	3	18.5.1974	13.5.1998	weder ratifiziert noch unterzeichnet
Pakistan	2	28.5.1998	30.5.1998	weder ratifiziert noch unterzeichnet
Nordkorea	2	9.10.2006	25.5.2009	weder ratifiziert noch unterzeichnet

Quelle: <http://www.ctbto.org>

ten Staaten gehören, die den Vertrag noch nicht ratifiziert haben. In Washington und Beijing sind parlamentarische Ratifizierungsverfahren zwar eingeleitet, aber bis heute aus unterschiedlichen Gründen nicht erfolgreich abgeschlossen worden.

Die Clinton-Regierung hatte gegen Ende ihrer Amtszeit einen schlecht vorbereiteten Versuch unternommen, im amerikanischen Senat die notwendige Zweidrittelmehrheit für die Zustimmung zur Ratifizierung zu erhalten. Am 13. Oktober 1999, nach kurzer und hitziger Debatte, scheiterte die Regierung spektakulär mit 51 zu 48 Stimmen.<sup>9</sup> Kurz danach zog George W. Bush, der den CTBT als wirkungslos und kontraproduktiv ablehnte, ins Weiße Haus ein. Bush kürzte zwar die amerikanischen Beitragszahlungen für die CTBTO, zog aber aus juristischen Gründen die Unterschrift seines Amtsvorgängers unter dem Teststopp-Vertrag nicht zurück.

Bushs Amtsnachfolger Barack Obama vollzog eine erneute Kehrtwende in der amerikanischen Teststopp-Politik. In seiner Prager Rede über eine atomwaffenfreie Welt versprach der Präsident die Ratifizierung des CTBT »sofort und offensiv« anzugehen. »Nach mehr als 50 Jahren Gesprächen ist es an der Zeit, dass Atomtests endlich verboten werden«, so Obama.<sup>10</sup> Bisher allerdings hat die Obama-Regierung wenig unternommen, um dieses Ziel zu erreichen. Der Senat wird sich mit dem Vertrag erst nach der erfolgten Ratifizierung des neuen nuklearen amerikanisch-russischen Rüstungskontrollabkommens (New START) und damit frühestens im Jahr 2011 befassen.

Drei inhaltliche Einwände gegen den CTBT dürften dann im Mittelpunkt der Ratifizierungsdebatte stehen: Können die USA ihre nuklearen Fähigkeiten

langfristig auch ohne Atomtests aufrechterhalten? Ist die Einhaltung des Vertrags überprüfbar? Wie kann sichergestellt werden, dass nach einer Ratifizierung durch die USA auch andere Staaten sich an das Verbot von Atomtests halten? Unklar ist, ob sich die oppositionellen Republikaner auf eine Sachdebatte zu diesen Fragen einlassen werden, oder ob eine Ratifizierung der Parteipolitik zum Opfer fallen wird.

Tóth jedenfalls ist sich sicher, dass eine Ratifizierung durch die USA auch andere Staaten und insbesondere China »zum Beitritt ermutigen würde.« Dabei ist die chinesische Haltung zum CTBT ambivalent. Einerseits unterstützt Beijing ein Teststopp-Verbot und das baldige Inkrafttreten des Vertrags. Andererseits dauert das parlamentarische Ratifizierungsverfahren im Volkskongress mittlerweile mehr als zehn Jahre. Damit wird der Verdacht genährt, dass die Regierung in Beijing abwartet, was die Vereinigten Staaten tun, bevor sie selbst ratifiziert. Unklar ist, ob China nicht auch aus militärischen Gründen einen Beitritt hinauszögert. China verfügt vermutlich nicht über die Technologie, mehrere Sprengköpfe auf einer Rakete zu stationieren und die Entwicklung dieser Fähigkeit könnte die Durchführung weiterer Atomtests notwendig machen.<sup>11</sup>

### Nukleare Rivalität in Südasien

Seit der indische Premierminister Jawaharlal Nehru 1954 als erster Regierungschef einen Vertrag über ein umfassendes Atomtestverbot vorschlug, verknüpft Indien den CTBT mit der Forderung nach einem klaren Zeitplan für die Abschaffung aller Atomwaffen. Sonst, so die indische Sicht, verlängere ein CTBT nur die im NVV angelegte Ungleichbehandlung von Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten. In den Genfer Teststopp-Verhandlungen vertrat Indien die gleiche Position. Als klar wurde, dass die Atomwaffenstaaten sich weigerten, gleichzeitig mit Abschluss des Teststopp-Vertrags konkrete Abrüstungsverpflichtungen zu übernehmen, lehnte New Delhi den Vertrag als diskriminierend ab. Gegen die Aufnahme Indiens in die Liste der für das Inkrafttreten notwendigen Staaten wehrte New Delhi sich vehement mit dem Argument dies sei »Erpressung«.

Der CTBT-Vertragsentwurf konnte 1996 dann nur gegen den erbitterten Widerstand Indiens von der Genfer Abrüstungskonferenz an die UN-Generalversammlung überwiesen werden. Die indische Verhandlungsführerin Arundhati Ghose warnte bei der Abstimmung über den Vertrag in der UN-Generalversammlung am 10. September: »(Indien wird) diesen ungleichen Vertrag nie unterzeichnen, nicht jetzt und auch nicht später. So lange der Vertrag diesen Artikel 14 enthält (...) wird dieser Vertrag niemals in Kraft treten.«<sup>12</sup> Trotzdem nahm die Generalversammlung den Vertrag mit 158 zu drei Stimmen an.<sup>13</sup>

Indien verknüpft den CTBT mit der Forderung nach einem klaren Zeitplan für die Abschaffung aller Atomwaffen.

Am 11. und 13. Mai 1998 führte Indien mehrere Atomtests durch und verkündete gleichzeitig, von nun an ein freiwilliges Testmoratorium zu befolgen. Am 24. September 1998 erklärte der damalige indische Premierminister Atal Bihari Vajpayee vor der UN-Generalversammlung, dass Indien einer Umsetzung des CTBT »nicht im Wege stehen werde.«<sup>14</sup> Diese Position hat im Kern bis heute Bestand. Sie wird mehrheitlich so verstanden, dass Indien dem Vertrag spätestens beitreten würde, wenn alle anderen Anhang-2-Staaten diesen Schritt vollzogen haben. Unklar ist, ob die indische Atomwaffenlobby auf weitere Tests dringt.<sup>15</sup>

Als Antwort auf die indischen Atomtests im Mai 1998 demonstrierte Pakistan seine eigene Atomwaffenfähigkeit ebenfalls durch mehrere Atomtests. In der Folge machte Pakistan den eigenen Beitritt zum CTBT vor allem von einem entsprechenden Schritt des regionalen Konkurrenten Indien abhängig. Im Jahr 2008 aber wurden auf Betreiben der USA internationale Nuklearsanktionen gegen Indien aufgehoben, ohne dass Indien sich im Gegenzug zu einem Beitritt zum CTBT verpflichtet hätte. Islamabad fühlt sich durch diesen Handel benachteiligt und hat seit 2009 auch seine Haltung zum CTBT geändert. Pakistan habe »keine Absichten, dem CTBT beizutreten«, denn die internationalen Umstände hätten sich geändert, so ein Sprecher des Außenministeriums in Islamabad im Juni 2009.<sup>16</sup> Der diplomatische Druck auf Pakistan, dem CTBT beizutreten, wäre allerdings groß, sollte Indien einen solchen Schritt vollziehen.

## Der CTBT und der Nahe Osten

Israel, Iran und Ägypten haben den CTBT unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Schritte in Richtung einer Ratifizierung durch diese Staaten sind eng verknüpft mit dem Fortgang des Friedensprozesses in der Region, Fortschritten bei der Lösung des Atomkonflikts mit Iran und dem Umgang mit Israels Atomwaffen.

Israel stellt die Ratifizierung des CTBT und andere Rüstungskontrollschritte in den Kontext eines Abkommens, das die regionale Sicherheit erhöht.<sup>17</sup> Aus israelischer Sicht würde die Bedeutung der eigenen nuklearen Abschreckungsfähigkeit noch wachsen, sollte Iran die Atomwaffenfähigkeit erlangen. Allerdings gibt es Berichte, dass Israel bereit sein könnte den Teststopp-Vertrag zu ratifizieren, falls der Westen Israel (wie Indien) jenen Zugang zu ziviler Nukleartechnologie gewährt, der dem Land als NVV-Nichtvertragsstaat bisher verwehrt ist.<sup>18</sup>

Ägypten und Iran beharren darauf, dass der Westen Israels Atomwaffen nicht länger ignoriert und fordern die Errichtung einer atomwaffenfreien Zone im Nahen Osten. Iran dürfte eine Ratifizierung des CTBT zudem als Faustpfand im Konflikt mit der

internationalen Gemeinschaft über das eigene Atomprogramm sehen. In diesem Interessengeflecht ist zu befürchten, dass Ägypten, Iran und Israel erst im Rahmen eines Gesamtansatzes, der regionale Sicherheitsfragen, Vertrauensbildung und Abrüstung miteinander verknüpft, zu einer CTBT-Ratifizierung bewegt werden können.

Eine gute Gelegenheit, einen solchen Dialog zu führen, ist die Konferenz über eine von Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaffen freien Zone im Nahen Osten, deren Durchführung auf der 8. NVV-Überprüfungskonferenz vereinbart worden ist.<sup>19</sup> Wenn es im Jahr 2012 gelingen sollte, tatsächlich alle Staaten der Region an einen Tisch zu bringen, könnte diese Tagung dazu genutzt werden, Fortschritte auch beim CTBT zu erreichen. Exekutivsekretär Tóth sieht den Vertrag dabei als eine wichtige vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme im Nahen Osten.«

## Die Sonderfälle Indonesien und Nordkorea

Bis vor Kurzem hat Indonesien den eigenen CTBT-Beitritt als Druckmittel gesehen, um die Atomwaffenstaaten zu mehr Abrüstung zu bewegen. Im Vor-

Ägypten und Iran fordern die Errichtung einer atomwaffenfreien Zone im Nahen Osten.

<sup>9</sup> Vgl. Daryl Kimball, *How The US Senate Rejected CTBT Ratification, Disarmament Diplomacy*, September/Oktober 1999, S. 8–15.

<sup>10</sup> Barack Obama, *Eine atomwaffenfreie Welt*. Rede des Präsidenten, Prag, 5.4.2009, deutscher Text über: <http://amerikadienst.usembassy.de/>

<sup>11</sup> Vgl. Hans M. Kristensen/Robert S. Norris/Matthew G. McKinzie, *Chinese Nuclear Forces and U.S. Nuclear War Planning*, Natural Resources Defense Council, Washington, D.C. 2006.

<sup>12</sup> Zitiert in: Johnson, a.a.O. (Anm. 4), S. 142. Übersetzung durch den Autor.

<sup>13</sup> UN-Dok. A/RES/50/245 v. 17.9.1996. Die Gegenstimmen kamen von Bhutan, Indien und Libyen.

<sup>14</sup> Zitiert in: Barbara Crossette, *New Delhi Pledges to Sign World Ban on Nuclear Tests*, *New York Times*, 25.9.1998.

<sup>15</sup> Im August 2009 behauptete der ehemalige indische Atomwaffenforscher K. Santhanam, dass die indischen Tests 1998 nicht erfolgreich gewesen seien und forderte weitere Tests. Die indische Regierung wies die Behauptungen zurück. Siehe Siddharth Varadarajan, »Fizzle: Claim for Thermonuclear Test Refuted«, *The Hindu*, 28.8.2009.

<sup>16</sup> *Pakistan Rules Out Test Ban Treaty Endorsement*, *Global Security Newswire*, 19.6.2009.

<sup>17</sup> Siehe Statement by Ambassador David Danieli, Deputy Director General (Policy), Israel Atomic Energy Commission to the Conference on Facilitating Entry into Force of the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, United Nations, New York, 24.–25. September 2009.

<sup>18</sup> Vgl. Mark Hibbs, *Israel Prepared to Ratify CTBT, Resume Bid for NSG Exemption*, *Nucleonics Week*, 49. Jg., H. 48, 27. November 2008, S. 7.

<sup>19</sup> *Final Document of the 2010 Review Conference*, a.a.O. (Anm. 7), S. 29–30.



Im Kontext der Sechs-Parteien-Gespräche sollte darauf gedrängt werden, dass Pjöngjang zumindest ein Testmoratorium verkündet und einhält.

feld der NVV-Überprüfungskonferenz hat Jakarta seine Position jedoch modifiziert und gab bekannt, dass das parlamentarische Verfahren zur Ratifizierung des CTBT eingeleitet worden sei. Die internationalen Umstände hätten sich geändert, und man werde nun nicht mehr darauf bestehen, erst nach den Atomwaffenstaaten dem Vertrag beizutreten, so der indonesische Außenminister in New York.<sup>20</sup> Sollte Indonesien der nächste Anhang-2-Staat sein, der den Teststopp-Vertrag ratifiziert, würde dies »ein wichtiges Beispiel auch für andere Staaten geben,« so Tóth.

Ob und wann es Fortschritte in Richtung eines Beitritts Nordkoreas geben wird, hängt vor allem vom Ausgang der Diskussionen über eine Lösung des Nuklearkonflikts ab. Bis dahin sollte im Kontext der Sechs-Parteien-Gespräche darauf gedrängt werden, dass Pjöngjang zumindest ein Testmoratorium verkündet und einhält.<sup>21</sup> Tóth fordert zudem, dass der CTBT ein »Kernelement im Prozess der Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel« sein soll.

### Technische Bedingungen für das Inkrafttreten: das Verifikationsregime

Artikel 14 (2) des CTBT lautet lapidar: »Bei Inkrafttreten des Vertrags ist das Verifikationssystem in der Lage, den Verifikationsanforderungen des Vertrags zu genügen.« Mit dieser Formulierung wird zwar keine weitere, technische Hürde für das Inkrafttreten errichtet. Klar ist aber: Sollte das Verifikationssystem absehbar bei Inkrafttreten den Anforderungen des Vertrags nicht genügen, könnten einige Staaten dies als Argument gegen einen Beitritt zum CTBT verwenden und damit sein Inkrafttreten weiter hinauszögern.

Die Frage der Überprüfbarkeit stand bei den Verhandlungen über die Beendigung von Atomtests schon immer im Mittelpunkt. Im Vergleich zu anderen internationalen Verträgen sind die Anforderungen an ein CTBT-Verifikationssystem hoch, denn bereits ein einziger unentdeckter Atomtest kann die internationale Stabilität gefährden. Die eingeschränkten Verbotstatbestände im »Vertrag zum Verbot von Nuklearwaffentests in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser«, den Großbritannien, die Sowjetunion und die USA 1963 unterzeichneten, und im »Vertrag zur Begrenzung von unterirdischen Nuklearwaffenversuchen«, in dem sich die Sowjetunion und die USA 1974 darauf einigten, die Sprengkraft unterirdischer Kernexplosionen auf 150 Kilotonnen zu begrenzen, waren auch ganz wesentlich Folge der damals begrenzten technischen Fähigkeiten, die Einhaltung eines umfassenden Testverbots effektiv zu überprüfen.<sup>22</sup>

Verhandlungen über ein umfassendes Teststopp-Abkommen wurden dann auch erst aufgenommen,

nachdem technische Vorstudien zu dem Ergebnis gekommen waren, dass ein solches Abkommen grundsätzlich überprüfbar ist. Die Mitglieder der Genfer Abrüstungskonferenz einigten sich schließlich darauf, den CTBT durch ein vertragseigenes Überwachungssystem verifizieren zu lassen. Ergänzt wird dieses »International Monitoring System« (IMS) durch nationale Kapazitäten zur Überwachung des Teststopps. Auch die Auswertung der IMS-Daten liegt in der Hand der Vertragsstaaten.

Nach Fertigstellung wird das IMS aus 321 Stationen bestehen, die vier Überwachungstechnologien (Seismik, Radionuklidmessungen, Infraschall und Hydroakustik) verwenden, um eine vollständige Überwachung der Erde zu gewährleisten. 16 zertifizierte Labors werden zudem Proben aus den Radionuklidstationen auf Rückstände von Kernexplosionen untersuchen. Dieses Überwachungsnetz wird von der seit 1997 im Aufbau befindlichen CTBTO errichtet und betrieben.

Nach Angaben von Tibor Tóth ist das IMS derzeit zu 80 Prozent aufgebaut. Mittlerweile arbeiten rund 260 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Provisorischen Technischen Sekretariat der Vorbereitungskommission der CTBTO. Das Sekretariat verfügt im Jahr 2010 über einen Jahreshaushalt von 116 Millionen US-Dollar. Seit Bestehen der Organisation haben deren Mitglieder rund eine Milliarde US-Dollar in den Aufbau des Verifikationssystems investiert.<sup>23</sup> Sollte der Vertrag nicht in Kraft treten, wäre dieses Geld verloren.

Solange der Vertrag nicht in Kraft getreten ist, können die Daten aus dem Verifikationssystem nicht verwendet werden, um Verstöße der Vertragsstaaten gegen das Testverbot aufzuspüren. Trotzdem hat das System bereits jetzt seine Leistungsfähigkeit eindrucksvoll demonstriert. So konnten mit Hilfe von IMS-Daten unter anderem die nordkoreanischen Atomtests der Jahre 2006 und 2009 lokalisiert und im ersten Fall auch als Nukleartest identifiziert werden.<sup>24</sup>

Kompliziert verlaufen die Vorbereitungen für Vor-Ort-Inspektionen, das zweite im Vertrag verankerte Instrument, um Vertragsverletzungen zu entdecken und zu belegen. Wenn ein verdächtiger Vorfall nicht aufgeklärt werden kann, hat jeder Vertragsstaat das Recht, eine Vor-Ort-Inspektion zu beantragen, die dann im besten Fall unwiderlegbare Beweise für eine Vertragsverletzung sichern kann. Sollten die Vertragsstaaten zu dem Ergebnis kommen, dass ein verbotener Test stattgefunden hat, können sie den Fall dem UN-Sicherheitsrat zur Kenntnis bringen. Auch das Instrument der Vor-Ort-Inspektion kann erst angewendet werden, wenn der Vertrag völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangt hat. In der Zwischenzeit verfeinert die CTBTO Inspektionsverfahren, schult Inspektoren, beschafft und erprobt Ausrüstung. Im Rahmen von Übungen hat die Organisation bereits den Beweis erbracht, dass sie grundsätzlich in der

Solange der Vertrag nicht in Kraft getreten ist, können die Daten aus dem Verifikationssystem nicht verwendet werden.

Lage ist, Vor-Ort-Inspektionen erfolgreich durchzuführen.<sup>25</sup>

## Wie weiter mit dem Teststopp-Vertrag?

Auch 14 Jahre nach dem erfolgreichen Abschluss der CTBT-Verhandlungen bleiben die Aussichten für ein baldiges Inkrafttreten unklar, weil in einigen wenigen Staaten noch der politische Wille fehlt, den CTBT zu ratifizieren. Gegenwärtig ruhen die Hoffnungen auf Fortschritte in Richtung auf ein baldiges Inkrafttreten auf der amerikanischen Regierung. Sollte im amerikanischen Senat die notwendige Zweidrittelmehrheit für eine Ratifizierung zustande kommen, könnte ein Domino-Effekt zugunsten des CTBT eintreten.<sup>26</sup> Möglich ist, dass China dem Vertrag dann ebenfalls beitrifft. Dies könnte wiederum die Bereitschaft Indiens erhöhen, den CTBT zu unterzeichnen und damit eine Voraussetzung für den Beitritt Pakistans schaffen.

Unabhängig von der kurzfristigen Entwicklung in Washington ist es wichtig, dass alle CTBT-Unterstützer den Druck auf die neun Außenseiter hoch halten. Die Verbündeten der Atomwaffenstaaten tragen besondere Verantwortung, denn CTBT-Kritiker in den USA führen auch vermeintliche sicherheitspolitische Bedürfnisse der Verbündeten gegen den Vertrag ins Feld. Ein dauerhafter Verzicht auf Atomtests, so die Argumentation der Teststopp-Gegner, könnte den nuklearen Schutzschirm der USA schwächen und so die Sicherheit der Verbündeten verringern. Umso wichtiger ist es, dass NATO-Verbündete wie Deutschland, die auch im Rahmen der nuklearen Teilhabe der Allianz an der atomaren Abschreckung partizipieren, in Washington auf der höchsten politischen Ebene auf eine rasche Ratifizierung des Vertrags drängen.

In der Zwischenzeit wird es darauf ankommen, den Aufbau der Teststopp-Organisation weiter zu unterstützen, damit das Verifikationssystem bei Inkrafttreten des Vertrags in der Lage ist, die Einhaltung des Vertrags zu überprüfen. Das Provisorische Technische Sekretariat der Vorbereitenden Kommission der CTBTO muss bereits jetzt demonstrieren, dass der CTBT effektiv überprüfbar ist, denn dies bleibt eine Voraussetzung, um die Ratifizierung besonders in den USA und den anderen CTBT-Verweigerern voranzutreiben.

Bereits jetzt treffen sich die CTBT-Vertragsstaaten alle zwei Jahre zu so genannten Artikel-14-Konferenzen, um zu beraten »welche Maßnahmen im Einklang mit dem Völkerrecht getroffen werden können, um den Ratifizierungsprozess zur Erleichterung des baldigen Inkrafttretens des Vertrags zu beschleunigen.«<sup>27</sup> Sollte es trotz aller Bemühungen in den nächsten Jahren nicht gelingen, die vom Vertrag geforderte Hürde für das Inkrafttreten zu nehmen, kann als letzter Ausweg auch die vorläufige Anwendung des Vertrags in Betracht gezogen werden.<sup>28</sup>

Jene Staaten, die den Teststopp-Vertrag bereits ratifiziert haben, könnten untereinander seine vorläufige Anwendung beschließen. Ein solcher Schritt würde die globale Bindewirkung des Vertrags erheblich schwächen und vor allem den politischen Druck auf jene Staaten mindern, die dem Abkommen ferngeblieben sind. Eine vorläufige Anwendung sollte daher nur dann in Betracht gezogen werden, wenn es eindeutig das kleinere Übel im Vergleich zu einer weiteren politischen Hängepartie darstellen würde. Es müsste überdies erkennbar sein, dass für einen CTBT-Beitritt weiterer Anhang-2-Staaten nur noch äußerst geringe Chancen bestehen oder dass nur noch einige wenige Staaten (zum Beispiel Nordkorea) das Abkommen als politisches Druckmittel zur Erreichung vertragsfremder Zwecke benutzen.

Diese Bedingungen sind aber noch lange nicht gegeben und die CTBT-Unterstützer sollten daher unvermindert darauf drängen, dass die wenigen Staaten, deren Beitritt einem Inkrafttreten im Wege steht, ihre Position revidieren. Tóth mahnt, dass jeder Staat den CTBT »auf der Grundlage seiner eigenen nationalen Sicherheitsinteressen« beurteilen solle. Alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sollten sich fragen: »In welcher Welt wollen sie leben? In einer Welt, in der sich jeder um sich selbst kümmert und die Proliferation von Nuklearwaffen zunimmt? Oder wollen sie in einer Welt leben in der multilaterale, regionale und nationale Rüstungskontrollabkommen den Rahmen für internationalen Frieden und Stabilität bilden?«

Eine vorläufige Anwendung sollte nur dann in Betracht gezogen werden, wenn es eindeutig das kleinere Übel im Vergleich zu einer weiteren politischen Hängepartie darstellen würde.

**20** Siehe Remarks by R.M. Marty M. Natalegawa, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, on the Occasion of the CTBTO Exhibition »Putting an End to Nuclear Explosion«, New York, 3. Mai 2010.

**21** Siehe Pugwash Conferences on Science and World Affairs, Report of Pugwash Consultations on CTBT Entry Into Force, Januar 2010, S. 3.

**22** Siehe Oliver Meier, Nuclear Test Ban Verification: Work in Progress, in: Trevor Findlay (Ed.), Verification Yearbook 2000, Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), London 2000, S. 25–41.

**23** Siehe: <http://www.ctbto.org>

**24** Vgl. Vitaly Fedchenko, North Korea's Nuclear Test 2009, SIPRI Fact Sheet, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm 2009.

**25** Siehe zum Beispiel Oliver Meier, Major Exercise Tests CTBT On-Site Inspections, Arms Control Today, November 2008, S. 32–38.

**26** Liviu Horovitz/Robert Golan-Vilella, Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty. How the Dominoes Might Fall after U.S. Ratification, The Non-proliferation Review, 17. Jg., 2010, S. 235–257.

**27** Artikel 14 (2) CTBT.

**28** In Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge heißt es »Ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrags wird bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet, a) wenn der Vertrag dies vorsieht oder b) wenn die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbart haben.«

# Kein Material für Atomwaffen

Der Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material ist ein Meilenstein auf dem Weg der nuklearen Abrüstung

Annette Schaper



**Dr. Annette Schaper**, geb. 1955, ist Physikerin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main.

**Zum Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt könnte der Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (FMCT) einen wichtigen Beitrag leisten. Bereits 1996 sollten die Vertragsverhandlungen beginnen. Bis heute kam es aber nicht zum Vertragsabschluss, weil die Staaten sich bei wichtigen Fragen nicht einigen konnten. Diese betreffen die grundsätzlichen Ziele, den Verbotstatbestand und die Verifikation. Mit der neuen Regierung in den USA sind jedoch die Hoffnungen gestiegen, dass Verhandlungen wieder aufgenommen werden können. Ein vorbereitender Schritt könnte das Abhalten von Expertenworkshops zu einzelnen technischen Fragen sein.**

Seit der aufsehenerregenden Rede des amerikanischen Präsidenten Barack Obama am 5. April 2009 in Prag über die Abschaffung der Kernwaffen bewegt das Thema nukleare Abrüstung wieder die Gemüter. Tatsächlich ist in den zurückliegenden Monaten viel passiert, nach Jahren der Stagnation: Die amerikanische Regierung änderte die Grundsätze ihrer Nukleardoktrin, die nun defensiver ist. Russland und die USA schlossen im April 2010 einen Vertrag zur Abrüstung ihrer strategischen Nuklearwaffen ab, ›New START‹ genannt. Er ist der erste ernst zu nehmende nukleare Abrüstungsvertrag seit Jahren. Die 8. Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Nichtverbreitungsvertrag – NVV) einigte sich Ende Mai 2010 auf ein gemeinsames Abschlussdokument. Dieses Ergebnis war nicht selbstverständlich und drückt die Wertschätzung der internationalen Gemeinschaft für den NVV aus, der immerhin der einzige internationale Vertrag ist, in dem die Abschaffung der Nuklearwaffen ein erklärtes Ziel ist.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Versprechen, Vorschläge, Forderungen und Pläne, die das Ziel der nuklearen Abrüstung vorantreiben sollen. Ein Beispiel ist das Versprechen Präsident Obamas, den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Teststopp-Vertrag, CTBT) bald ratifizieren zu lassen. Der Teststopp-Vertrag ist eine jahrzehntealte Forderung. Er ist aufgrund der spektakulären Auffälligkeit von Atomtests relativ bekannt. Es gibt jedoch einen weiteren Vertrag, der auch schon seit mehr als einem Jahrzehnt verhandelt werden sollte, der allerdings kaum bekannt ist. Zu Unrecht, denn sein Beitrag für die Vorbereitung auf eine kernwaffenfreie Welt wäre mindestens ebenso bedeutend wie der des Teststopps. Dieser Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waf-

fenzwecke (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT) soll die weitere Produktion von Nuklearmaterial für Kernwaffenzwecke verbieten. Während der Teststopp-Vertrag eine Maßnahme zur Beendigung des qualitativen Rüstungswettlaufs ist, indem er verbietet, neue Kernwaffen praktisch zu testen, wäre der FMCT eine Maßnahme zur Beendigung des quantitativen Rüstungswettlaufs, indem er die Menge des für Waffen verfügbaren Nuklearmaterials begrenzt.

Die Verhandlungen sollten eigentlich im Jahr 1996 in der Genfer UN-Abrüstungskonferenz beginnen. Aber seitdem kam es immer wieder zu Blockaden seitens wechselnder Akteure und aus unterschiedlichen Gründen.<sup>1</sup> Doch im Jahr 2009 – nicht zuletzt durch die neue amerikanische Nuklear-Politik motiviert – regten sich Hoffnungen, dass die Verhandlungen wieder aufgenommen werden könnten. Seitdem sind viele Regierungen bemüht, sich auf die Verhandlungen vorzubereiten und konstruktive Vorschläge zu entwickeln. Allerdings ist fast alles, was den Vertrag betrifft, umstritten. Dies fängt an bei den grundsätzlichen Zielen, die dem FMCT zugeschrieben werden können, setzt sich beim Verbotstatbestand fort und hört bei der Überprüfung (Verifikation) nicht auf. Die Bedeutung des Vertrags, seine wichtigsten Elemente und die dazugehörigen Kontroversen sollen im Folgenden erläutert werden.

## Warum ist der FMCT wichtig? Ziele, Vorteile, Prioritäten

Das unstrittige Minimalziel eines FMCT ist ein Verbot der weiteren Produktion von spaltbarem Material für Explosivzwecke. Damit kann die Menge reduziert werden, und weitere Aufrüstung wird verhindert. Kritiker behaupten, dies sei zu wenig: Denn als Folge der Verschrottung vieler Kernsprengköpfe ist in den Kernwaffenstaaten sehr viel Nuklearmaterial freigesetzt geworden. Dieses Material würde für eine Wiederaufrüstung von mehr Sprengköpfen ausreichen, als auf dem Höchststand des Kalten Krieges existierten. Zu fordern sei daher auch eine Reduzierung des existierenden Materials, andernfalls könne von nuklearer Abrüstung nicht die Rede sein. Dieser Konflikt trat bereits zutage, als um das Mandat für die Verhandlungen gerungen wurde und besteht seitdem.

Eine positive weitere Wirkung des Vertrags wäre, dass das Nichtverbreitungsregime weniger diskriminierend würde. Denn im Gegensatz zum NVV würde ein FMCT nicht zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten unterscheiden. Es gäbe glei-

che Rechte und Pflichten für alle. Die zusätzlichen Verpflichtungen, die die Kernwaffenstaaten eingehen würden, wären eine Abbau der Ungleichheit. Die Atomindustrie in Nichtkernwaffenstaaten sieht ihre Verpflichtungen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) gegenüber manchmal als Wettbewerbsnachteil gegenüber ihrer Konkurrenz in Kernwaffenstaaten. Trotzdem bleibt die Ungleichheit des NVV erhalten, da der FMCT kein Vertrag zur vollständigen nuklearen Abrüstung ist. Dies wird von einigen Abrüstungsbefürwortern kritisiert. Sie behaupten, dass der FMCT nur eine Alibi-Funktion hätte, wenn die Verpflichtungen der Kernwaffenstaaten zu gering blieben.

Zu den weiteren Vorteilen eines FMCT gehört sein Potenzial, auch die Staaten außerhalb des NVV einzubeziehen, also Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Dies ist der Hauptgrund, warum auch die Kernwaffenstaaten Interesse am FMCT haben. Auf diese Weise könnte die Vermehrung von Kernwaffen in diesen Ländern begrenzt werden. Einige arabische Staaten, vor allem Ägypten, sehen im FMCT ein Vehikel, Israel in die Pflicht zu nehmen. Die Einbeziehung der Staaten außerhalb des NVV war auch bei den Verhandlungen zum Teststopp-Vertrag die Motivation für die Teilnahme der Kernwaffenstaaten – leider bei einigen die einzige. Deutlich wurde dies gegen Ende der Verhandlungen beim Thema Inkrafttreten: Einige Delegationen bestanden darauf, dass der Teststopp-Vertrag nur in Kraft treten könne, wenn die Staaten außerhalb des NVV einbezogen werden würden, insbesondere Indien. Aber Indien wollte genau dieses nicht, sodass dieser Konflikt die erste Ursache für das Nicht-Inkrafttreten des CTBT ist. Von vornherein sollte verhindert werden, dass es beim FMCT zu einer ähnlichen Situation kommt. Dies geschieht nur, wenn den Staaten außerhalb des Nichtverbreitungsvertrags ausreichend Anreize für einen Beitritt zum FMCT geboten werden und akzeptiert wird, dass sich in einer Anfangsphase nicht sofort alle Staaten beteiligen. Es steht zu befürchten, dass einige Staaten hier hartnäckig sein und auf einen Beitritt Israels bestehen werden.

Schließlich könnte ein FMCT dazu führen, dass auch in Kernwaffenstaaten eine Kultur der internationalen Verantwortung gestärkt und damit wiederum die Gefahr von Nuklearterrorismus eingedämmt wird. Denn in Nichtkernwaffenstaaten hat die zivile Atomindustrie Verantwortlichkeiten gegenüber der internationalen Gemeinschaft. Da es regelmäßige Kontrollen der IAEA gibt, ist die Materialbuchhaltung darauf eingestellt und die Industrie an internationale Rechenschaftslegung gewöhnt. Auch die für Sicherheitsmaßnahmen gegen die Verbreitung von Atomwaffen (Safeguards) nötigen technischen Einrichtungen sind bei allen Anlagen von vornherein eingeplant worden. Im Gegensatz dazu fassen Kernwaffenbesitzer außerhalb der Europäischen Union ihre Atom-

industrie als rein nationale Angelegenheit auf. Die Verifikation eines FMCT würde zum ersten Mal auch eine Rechenschaftspflicht in diesen Staaten einführen. Es ist zu erwarten, dass dies die Disziplin in der Materialbuchhaltung und der Sicherheit der Atomindustrie erhöhen wird und dass es dadurch zu einer Änderung der ›nuklearen Kultur‹ kommen wird. Als Folge sinken die Risiken illegaler Abzweigung spaltbaren Materials. Die Änderung der nuklearen Kultur würde vor allem auch den Weg für zukünftige weitere Abrüstung und schließlich für eine kernwaffenfreie Welt bereiten, denn diese wird ebenso überprüft werden müssen.

## Verbotstatbestand: Varianten und Interessen

Das Mandat für die Verhandlungen spricht von ›spaltbarem Material für Kernwaffen oder andere Kernsprengkörper‹.<sup>2</sup> Der Begriff ›spaltbares Material‹ ist nicht offiziell definiert, und so lässt er viel Spielraum für unterschiedliche Definitionen. Diese werden bei den Verhandlungen zum Verbotstatbestand eine wichtige Rolle spielen.

Eine Kategorisierung von spaltbaren Materialien ist die technische Tauglichkeit für Kernsprengköpfe. Auch die IAEA definiert verschiedene Kategorien anhand der Waffentauglichkeit. Je nach technischem Aufwand, spaltbares Material für Kernwaffen zu nutzen, definiert die IAEA ›unmittelbar verwendbares Material‹ (direct use material), ›indirekt verwendbares Material‹ (indirect use material) und weitere Kategorien. Hierbei handelt es sich um juristische Ausdrücke, die Konsequenzen für Safeguards-Vorschriften haben.

›Unmittelbar verwendbares Material‹ lässt sich mit nur geringem technischen Aufwand für Kernwaffen benutzen. Dies sind Plutonium und hochangereichertes Uran (HEU). Plutonium kommt in der Natur nicht vor, sondern muss künstlich in einem Kernreaktor oder in einer anderen Neutronenquelle erzeugt werden. Mittels der ›Wiederaufarbeitung‹ kann das Plutonium vom Rest der abgebrannten Brennelemente aus einem Reaktor abgetrennt werden. Wiederaufarbeitungsanlagen im Industriemaßstab sind erforderlich, falls ein Staat ein Kernwaffenarsenal herstellen will oder das Plutonium für die zivile Energiewirtschaft nutzen will. Für einen Sprengkopf werden nur wenige Kilogramm benötigt. Normalerweise besteht Plutonium aus einer Mischung verschiedener Isoto-

Zu den Vorteilen eines FMCT gehört sein Potenzial, auch die Staaten außerhalb des NVV einzubeziehen, also Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan.

Für einen Sprengkopf werden nur wenige Kilogramm spaltbares Material benötigt.

<sup>1</sup> Näheres dazu: A Fissile Material Cut-off Treaty. Understanding the Critical Issues, United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR/2010/4, New York/Genf 2010.

<sup>2</sup> Vgl. Conference on Disarmament, Decision on the Establishment of an Ad Hoc Committee under Agenda Item 1, UN Doc. CD/1547 v. 11.8.1998.



Quelle: picture-alliance/ dpa-Grafik

pe, deren Zusammensetzung vom Herstellungsprozess abhängt. Da so gut wie alle Isotopen-Mischungen waffentauglich sind, stuft die IAEA alle als »unmittelbar verwendbares Material« ein. Weltweit existieren Hunderte Tonnen Plutonium, sowohl für zivile als auch militärische Zwecke.

Es herrscht Uneinigkeit, ob der Vertrag nur die zukünftige Produktion verbieten oder ob er die existierenden Materialien einschließen soll.

HEU wird mittels Anreicherung aus Natururan gewonnen. Uran-235 ist zu 0,7 Prozent in Natururan enthalten. Der Rest ist Uran-238, das in einer Kettenreaktion nicht gespalten wird. Je höher der Urangehalt ist, desto geringer ist die Masse, die für einen Sprengkopf benötigt wird. Kernwaffenstaaten bevorzugen einen U-235-Anteil, der deutlich über 90 Prozent liegt. Doch der Bau eines einfachen Sprengkopfs ist mit einem viel niedrigeren U-235-Anteil möglich, wenn auch mit viel größerer Masse. Die IAEA bezeichnet Uran mit einer Anreicherung über 20 Prozent als HEU. Uran, dessen Anreicherung darunter liegt, heißt »schwach angereichertes Uran« (LEU). LEU und Natururan können nicht direkt für Kernwaffen verwendet werden. Sie fallen unter die IAEA-Definition des indirekt verwendbaren Materials. Uran ist weniger radioaktiv als Plutonium und lädt aus verschiedenen technischen Gründen besonders zum Missbrauch ein.

Für gewöhnliche Leistungsreaktoren wird kein HEU, sondern nur LEU oder Natururan verwendet. Die einzige zivile Anwendung von hochangereichertem Uran ist Brennstoff in wenigen speziellen Forschungsreaktoren. Um die Proliferationsgefahren zu reduzieren, werden seit Jahren in der internationalen Zusammenarbeit Anstrengungen unternommen, diese Forschungsreaktoren auf LEU umzustellen. Darüber hinaus verwenden einige Kernwaffenstaaten HEU als Brennstoff für Reaktoren in militärischen U-Boo-

ten. Wenn die Umstellung von Forschungsreaktoren gelungen ist, würde in einer kernwaffenfreien Welt hochangereichertes Uran überhaupt nicht mehr benötigt. Die nukleare Abrüstung wäre einfacher, und Proliferationsgefahren würden minimiert, wenn man sich bemühen würde, das vorhandene HEU vollständig zu beseitigen.

In Diskussionen zum Verbotstatbestand eines FMCT herrscht Uneinigkeit, ob der Vertrag nur die zukünftige Produktion von waffentauglichen Materialien verbieten oder ob er die existierenden Materialien einschließen soll, also ob er auch Abrüstung vorschreiben soll. Die Einbeziehung existierender Materialien fordern nicht nur Pakistan, sondern auch Ägypten, Algerien, Iran, Mexiko und Südafrika. Einigkeit besteht darüber, dass sich der Vertrag nur mit Nuklearmaterialien für Waffenzwecke befassen und die zivile Atomindustrie nicht einschränken soll.

Das weltweit existierende Nuklearmaterial ist für die unterschiedlichsten Zwecke vorgesehen: Es gibt Material in Kernwaffen und im technischen Kreislauf für Waffenzwecke. Einige Kernwaffenstaaten haben Teile ihrer Bestände offiziell als überschüssig deklariert. Darüber hinaus gibt es weitere Bestände, die vermutlich ebenfalls überschüssig sind. Denn seit dem Ende des Kalten Krieges sind Tausende von Sprengköpfen abgerüstet und Hunderte Tonnen Kernmaterial freigesetzt worden, weit mehr als offiziell deklariert. Einiges HEU wollen die Amerikaner als Brennstoff für ihre U-Boot-Reaktoren behalten. Schließlich gibt es auch größere Bestände in der zivilen Energiewirtschaft. In Nichtkernwaffenstaaten sind diese zivilen Bestände die einzige Kategorie von Nuklearmaterial. Sie unterliegen den Safeguards der IAEA und sind daher vollständig erfasst. Frankreichs und Großbritanniens zivile Bestände unterliegen immerhin Safeguards der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), deren Genauigkeit denen der IAEA in nichts nachsteht. Die Bestände der anderen Kernwaffenstaaten und der Staaten außerhalb des NVV unterliegen zum größten Teil keinen internationalen Safeguards.

Die Staaten, die die bestehenden Bestände in den Verbotstatbestand einbeziehen möchten, haben ihre Forderung in den seltensten Fällen konkretisiert. Dabei sind viele Varianten von Regelungen denkbar, die das schon vor Inkrafttreten produzierte Material betreffen.

Das eine Extrem der möglichen Varianten des Verbotstatbestands ist die Ansicht, dass alle Regelungen des FMCT nur das Nuklearmaterial betreffen sollen, das nach Inkrafttreten des Vertrags produziert würde. Dies wäre gleichbedeutend damit, dass die Kernwaffenstaaten und Staaten außerhalb des NVV über alle anderen Bestände, also sowohl über die in der zivilen Energiewirtschaft als auch über die, die aus der Abrüstung freigesetzt wurden oder in Zukunft freigesetzt werden, weiterhin nach Belieben verfügen

können. Sie könnten es also wieder für eine neue Aufrüstung einsetzen, theoretisch sogar über den Höchststand der Anzahl an Sprengköpfen des Kalten Krieges hinaus. Dies stünde in eklatantem Widerspruch zum Geist des ›Global Zero‹, den Obama in seiner Prager Rede beschworen hat, und den auch Vertreter und ehemalige Vertreter der Bundesregierung sowie Bundestagsabgeordnete aller Parteien bei verschiedenen Gelegenheiten zum Ausdruck gebracht haben.

Das andere Extrem des Verbotstatbestands wäre ein Verbot allen spaltbaren Materials für Explosivzwecke, gleichbedeutend mit einem Vertrag zur vollständigen Abrüstung. Der FMCT müsste danach einen Zeitplan festlegen, an dessen Ende kein Nuklearmaterial mehr für Kernwaffen benutzt werden darf, und die Einhaltung verifizieren. Das Material, das sich in intakten Sprengköpfen, in Komponenten, Reservieren oder in der Wartung befindet, müsste diesem Zeitplan entsprechend reduziert werden, das heißt, die Kernwaffenstaaten müssten nach und nach alle Sprengköpfe verschrotten. Es gibt keinen Staat, der ernsthaft glaubt, dass dies gegenwärtig schon akzeptabel wäre.

Zwischen diesen beiden Extremen sind aber viele Varianten denkbar. Eine Mindestforderung wäre, ein Element der Unumkehrbarkeit in den Vertrag zu bringen. Unumkehrbarkeit heißt, dass die nukleare Abrüstung eine Einbahnstraße ist. Es müsste also verboten werden, Nuklearmaterial, das schon als ›zivil beziehungsweise ›abgerüstet‹ deklariert wurde, jemals wieder für Sprengköpfe einzusetzen. Ebenso sollte es auch nicht mehr möglich sein, Nuklearmaterial, das einmal unter Safeguards gestellt wurde, diesen wieder zu entziehen. Das Prinzip ›Einmal Safeguards – immer Safeguards‹ ist eine Mindestforderung, die leicht zu erfüllen und wahrscheinlich auch durchsetzbar ist.

Eine weitergehende Variante würde zusätzlich Deklarationen von überschüssigem Nuklearmaterial verlangen, von dem es große Mengen gibt. Das meiste stammt aus abgerüsteten Sprengköpfen oder aus der Sprengkopffabrikation. Es ist eine Reserve für eine potenzielle Wiederaufrüstung. Offizielle Erklärungen dieser Bestände und Transparenz zugehöriger Daten sind die erste Voraussetzung für internationale Safeguards und sollten daher auf jeden Fall ein Ziel internationaler Diplomatie bleiben.

Zum weitgehend unbestrittenen Nutzen eines FMCT in der Bekämpfung von Nuklearterrorismus könnte die Verpflichtung beitragen, sich um hohe Standards beim physischen Schutz und bei der Materialbuchhaltung zu bemühen. Eine Möglichkeit wäre, auf andere Abkommen zu verweisen und sich zu verpflichten, diesen beizutreten.

Zu fordern ist zudem ein Verbot, HEU als Brennstoff für nuklear getriebene U-Boote zu produzieren. Stattdessen sollten die wenigen Staaten, die HEU für U-Boote verwenden, ihre Reaktoren umrüsten.

Schließlich gibt es noch die Variante des Verbotstatbestands, das gesamte zivile Nuklearmaterial, auch in China, Indien, Israel, Pakistan, Russland und in den USA, internationalen Safeguards zu unterstellen. Es ist aber fraglich, wie weit die Kernwaffenbesitzer auf solche Forderungen eingehen werden.

## Varianten der Verifikation

Ein großer Teil der Verhandlungen wird sich mit der Verifikation befassen. Hier gibt es ebenfalls unterschiedliche Interessen und ein breites Spektrum von Möglichkeiten. Die Glaubwürdigkeit der Verifikation hat einen starken Einfluss auf den Respekt, den die Staaten dem Vertrag entgegenbringen werden und damit auf seine Bedeutung als Abrüstungsvertrag. Viele Elemente der Überprüfung können schon verhandelt werden, auch wenn der Verbotstatbestand noch unklar ist.

Die Aufgabe der Verifikation eines FMCT ist, Glaubwürdigkeit zu schaffen, dass kein Nuklearmaterial für andere als die deklarierten Zwecke verwendet wird – wie beim NVV. Beim NVV wird dafür der gesamte Brennstoffkreislauf eines Staates erfasst. Der einzige Unterschied zum FMCT besteht – theoretisch – darin, dass es im Fall des FMCT den Staaten, die Kernwaffenstaaten unter dem NVV sind, erlaubt sein wird, weitere Bestände zu besitzen, die von der Verifikation ausgenommen sind. Mit anderen Worten: Theoretisch müsste die Verifikation die gleiche sein wie beim NVV, nur dürfen die einen noch eine ›Blackbox‹ mit Beständen besitzen, die vor dem Inkrafttreten produziert worden sind.

So einfach ist es jedoch nicht: Erstens lehnen leider mehrere Staaten eine eingehendere Verifikation ab, zweitens ergeben sich besondere Komplikationen dadurch, dass einigen Staaten noch unverifizierte Bestände und der weitere Betrieb eines Kernwaffenkomplexes erlaubt sein werden. Verifikation im Fall der Abwesenheit von Kernwaffen, also in einem Nichtkernwaffenstaat oder im theoretischen Fall einer kernwaffenfreien Welt, ist einfacher als die Verifikation, wenn noch Kernwaffen vorhanden sind. Sollte das langfristige Ziel des ›Global Zero‹ ernst gemeint sein, so sollte die FMCT-Verifikation als Vorbereitung beziehungsweise erster Schritt für die Überprüfung einer kernwaffenfreien Welt verstanden werden.

Aus deutscher Sicht spricht vieles dafür, die Verifikation des FMCT möglichst gründlich zu gestalten, also den zivilen Kernenergiekreislauf eines Kernwaffenstaats den gleichen Safeguards wie in Nichtkernwaffenstaaten zu unterziehen. Zusätzliche Verpflichtungen würde Deutschland dadurch nicht eingehen, da die schon bestehenden Safeguards bereits alle Anforderungen erfüllen. Gleiche Verpflichtungen auch für die Kernwaffenstaaten würden vermeintliche oder tatsächliche Wettbewerbsnachteile ausgleichen. Auf das Ziel der nuklearen Abrüstung würde

Es müsste verboten werden, Nuklearmaterial, das schon als ›zivil beziehungsweise ›abgerüstet‹ deklariert wurde, jemals wieder für Sprengköpfe einzusetzen.

Sollte das langfristige Ziel des ›Global Zero‹ ernst gemeint sein, so sollte die FMCT-Verifikation als erster Schritt für die Überprüfung einer kernwaffenfreien Welt verstanden werden.

glaubwürdiger hingearbeitet. Diese Sicht wird leider nicht von allen Staaten geteilt. Sie stellen andere Verifikationsszenarien vor, die in verschiedenen Elementen Abstriche machen. Einer ist unter dem Namen ›Focused Approach‹ bekannt geworden und wird seit Jahren von mehreren Staaten propagiert.

Als Hauptargument gegen eine gründliche Verifikation werden vor allem die höheren Kosten angeführt.

Als Hauptargument gegen eine gründliche Verifikation führen die Vertreter des ›Focused Approach‹ und anderer weniger umfassender Szenarien vor allem die höheren Kosten an. Im Jahr 1994 führte die IAEA eine Kostenanalyse für verschiedene Verifikationsszenarien durch und kam für ein gründliches System auf eine knappe Verdreifachung der damaligen Kosten für Safeguards.<sup>3</sup> Die Einschätzung, ob eine Verdreifachung des IAEA-Haushalts für Safeguards viel oder wenig, zumutbar oder unzumutbar ist, ist subjektiv und hängt vom Stellenwert ab, der dem Vertrag, der nuklearen Abrüstung und der Nichtverbreitung beigemessen wird. Als Vergleich sollten sich vielleicht die Kosten für manche militärische Projekte vor Augen gehalten werden, die die Kosten der FMCT-Verifikation oft um das Tausendfache übersteigen. Andererseits ist es für die Regierungen tatsächlich nicht einfach, im eigenen Land Zustimmung zur Erhöhung des IAEA-Haushalts zu erlangen. Aber auch die Kosten für eine weniger umfassende Version wären beträchtlich höher als die gegenwärtigen.

Es kann ebenso vermutet werden, dass hinter der Ablehnung des gründlichen Ansatzes weitere Motive stecken. Die Atomindustrie in den Kernwaffenstaaten hat kein Interesse, sich mit IAEA-Safeguards auseinanderzusetzen. Die Einrichtung von Sicherungsmaßnahmen ist aufwendig, und die Industrie ist nicht daran gewöhnt. Schließlich steht ein Statusbewusstsein dahinter, was nicht ohne Weiteres aufgegeben wird.

Die Atomindustrie in den Kernwaffenstaaten hat kein Interesse, sich mit IAEA-Safeguards auseinanderzusetzen.

Die Vertreter des ›Focused Approach‹ lehnen eine vollständige Materialbuchhaltung ab. Sie wollen nur ›Produktionsanlagen‹ und Anlagen verifizieren, also solche, in denen unmittelbar verwendbares Material, also HEU oder Plutonium, verarbeitet oder gespeichert wird. Unter Produktionsanlagen verstehen sie nur Wiederaufarbeitungsanlagen und Anreicherungsanlagen, aber keine Reaktoren. Ohne die Einbeziehung von indirekt verwendbarem Material beziehungsweise von Leistungsreaktoren, in denen dieses Material vorhanden ist, ist jedoch keine umfassende Materialbuchhaltung möglich. Die Messfehler wären größer und die Verifikation ungenauer. Zwischen dem gründlichen Ansatz und dem ›Focused Approach‹ gibt es eine Reihe weiterer Varianten.

Es gibt spezielle Probleme der Verifikation, die dadurch entstehen, dass es trotz FMCT weiterhin noch Kernwaffen geben wird. Diese sollten frühzeitig untersucht werden, um bei den Verhandlungen vorbereitet zu sein.

Erstens gibt es in Kernwaffenstaaten Anlagen, die nicht für Safeguards konzipiert sind, im Gegensatz zu Anlagen in Nichtkernwaffenstaaten, die von Anfang

an so konstruiert sind, dass Safeguards möglichst wenig Aufwand benötigen. Abzweigungspfade sind minimiert, bekannt und bewacht. Infolgedessen sind in solchen Fällen individuelle und unkonventionelle Lösungen nötig.

Zweitens befürchten die Kernwaffenstaaten, dass die Überprüfung zu geheime Informationen offenlegen könnte. Daher sind einerseits spezielle Verfahren nötig, diese zu schützen, andererseits sollten diese Staaten ihre zum Teil völlig überzogenen Geheimhaltungsvorschriften überarbeiten.

Drittens werden die Kernwaffenstaaten, solange nicht völlig abgerüstet ist, weiterhin das Material Tritium für ihre noch existierenden Sprengköpfe produzieren, da dieses Material nach ein paar Jahren zerfällt. Die dann noch erlaubte, mit Geheimhaltung behaftete Tritiumproduktion kann aber leicht mit einer, dann verbotenen militärischen Plutoniumproduktion verwechselt werden, was wiederum spezielle Verifikationsverfahren erfordert.

Viertens gäbe es ein großes Verifikationsproblem, wenn die schon erwähnte Produktion von HEU für militärische U-Boote weiterhin erlaubt bliebe.

## Fazit

Der FMCT ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung, vor allem, weil er die nukleare Kultur in den Kernwaffenstaaten und den Staaten außerhalb des NVV ändern wird.

In seiner Rolle als großer Nichtkernwaffenstaat mit Atomindustrie hat Deutschland naturgemäß andere Interessen als die Kernwaffenstaaten einschließlich der USA, Großbritannien und Frankreich. Zu diesen Interessen sollte Deutschland selbstbewusst stehen. Andererseits klafft zwischen Anspruch und Wirklichkeit oft ein großer Widerspruch, und es ist klar, dass irgendwann Kompromisse geschlossen werden müssen, wenn die Verhandlungen zum Erfolg führen sollen.

Selbst wenn es in den nächsten Monaten doch nicht zu Verhandlungen kommen sollte, wären Seminare oder Arbeitsgruppen nützlich, die einen eher technischen und nicht so politischen Anstrich haben sollten. Sie sollten sich jeweils auf ein bestimmtes Problem der Verifikation konzentrieren. Unabhängig davon, wie erfolgreich die Verhandlungen fortschreiten, könnten die Ergebnisse solcher Arbeitstreffen hilfreich sein. Ein historisches Beispiel sind die jahrelangen Vorarbeiten, die technische Experten für die Verifikation des Teststopp-Vertrags geleistet haben. Es ist empfehlenswert, auch in Arbeitsgruppen zum FMCT Experten aus allen wichtigen Ländern zu beteiligen.

<sup>3</sup> IAEA, A Cut-off Treaty and Associated Costs, Presented at the Workshop on a Cut-Off Treaty, Toronto, Kanada, 17.–18. Januar 1995.

# 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.<sup>1</sup>

### 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«. <sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

### 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> Auswärtiges Amt, Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 2009, S. 14.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> UN Doc. A/10027/Add.1 v. 8.10.1975.

<sup>5</sup> UN Doc. A/RES/3472 B v. 11.12.1975.



KWFZ im Nahen Osten gilt heute noch als wichtiges Referenzdokument zu diesem Problem.<sup>6</sup>

**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.<sup>7</sup> Sie legte der Generalversammlung im Jahr 1999 Richtlinien für KWFZ vor.<sup>8</sup>

**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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

## 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.«<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

## 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 Vorbereitungskommission 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Im Mendoza-Übereinkommen erklärten Argentinien, Brasilien und Chile im gleichen Jahr ihren vollständigen Verzicht auf biologische und chemische Waffen.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

### 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.<sup>20</sup>

### 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‹.<sup>21</sup> 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 überschende 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

## 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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.«<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.«<sup>30</sup>

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.

<sup>27</sup> 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>

<sup>28</sup> UN Doc. A/RES/64/44 v. 2.12.2009.

<sup>29</sup> 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>

<sup>30</sup> 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](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=800)

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 42. und 43. Tagung 2009

- Zwei Allgemeine Bemerkungen verabschiedet
- Armut als strukturelle Gefährdung

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Valentin Aichele, Sozialpakt: 40. und 41. Tagung 2008, VN, 4/2009, S. 175ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) hielt im Jahr 2009 turnusgemäß zwei Tagungen in Genf ab (42.Tagung: 4.5.–22.5.; 43. Tagung: 2.11.–20.11.2009). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium prüft anhand von Staatenberichten die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**). Die Zahl der Vertragsstaaten liegt unverändert bei 160.

### Allgemeines

#### Allgemeine Bemerkung zur Nichtdiskriminierung

Während der 42. Tagung schloss der CESCR seine Beratungen über die Allgemeine Bemerkung (General Comment) Nr. 20 zum Thema Nichtdiskriminierung ab. Sie bezieht sich auf Artikel 2 (2) des Sozialpakts. Der Ausschuss versteht die Bestimmung in Artikel 2 (2) als Querschnittsprinzip. In der Allgemeinen Bemerkung befasst er sich deshalb neben den staatlichen Pflichten und den Bestimmungen zur nationalen Umsetzung im Wesentlichen mit Formen der direkten und indirekten Diskriminierung in Bezug auf die einzelnen Rechte. Besonderes Augenmerk wurde auf das Konzept von Diskriminierung aufgrund eines »sonstigen Status« gelegt. Unter »sonstiger Status« versteht der Ausschuss demnach auch Kategorien wie Behinderung, Alter, Nationalität, Familienstand, sexuelle Orientierung und Ge-

schlechteridentität, Gesundheitszustand, Wohnort sowie die wirtschaftliche und soziale Situation. In der Allgemeinen Bemerkung werden hierfür jeweils Beispiele gegeben.

#### Allgemeine Bemerkung zum Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben

Auf der 43. Tagung verabschiedete der Ausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 21 zum Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, Artikel 15 (1) a) des Sozialpakts. Darin legt er unter anderem fest, dass der Staat bei der Ausübung kultureller Praktiken Zurückhaltung üben muss. Eine aktive Rolle kommt ihm hingegen bei der Sicherstellung der Teilhabemöglichkeiten für alle Menschen zu. Der Staat kann und soll außerdem kulturelles Leben fördern und den Zugang dazu gewährleisten. In manchen Fällen muss der Staat auch eingreifen. Dies betrifft beispielsweise Praktiken wie die Genitalverstümmelung.

#### Fakultativprotokoll

Das am 10. Dezember 2008 von der Generalversammlung verabschiedete Fakultativprotokoll zum Sozialpakt wurde am 23. September 2009 zur Unterzeichnung ausgelegt. Seitdem haben 32 Staaten das Protokoll unterzeichnet. In Kraft treten kann es jedoch erst nach der zehnten Ratifizierung. Das Protokoll ermöglicht es Einzelpersonen und Gruppen, beim CESCR Beschwerde aufgrund von Verletzungen des Paktes einzulegen. (ausführlich dazu: Valentin Aichele, VN, 2/2009, S. 72–78.)

### Staatenberichte

#### Allgemeines

Der CESCR prüfte im Berichtszeitraum zehn Staatenberichte (Australien, Brasilien, Großbritannien, Kambodscha, Demokratische Republik Kongo, Republik Korea, Madagaskar, Polen, Tschad und Zypern). Er gab zu jedem dieser Berichte eine ausführliche Stellungnahme, die so genannten Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations), ab.

Der Erstbericht Tschads wurde in Abwesenheit von Regierungsvertretern behandelt. Der Ausschuss bedauerte die kurzfristige Absage der Delegation und ver-

wies auf die Bedeutung des Dialogs im Rahmen der Berichtsprüfung. Wie schon in den vergangenen Jahren beklagte der Ausschuss bei mehreren Staaten die schwache formale Stellung des Paktes im innerstaatlichen Recht (etwa in Australien, Großbritannien, Kongo, Polen, Südkorea und Tschad). Er empfahl, die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte in den nationalen Rechtssystemen zu stärken. Besonders im Fall Polens zeigten sich die Mitglieder des Ausschusses besorgt darüber, dass die Paktrechte nur als Zielbestimmungen gesehen würden und nicht als einklagbare Rechte.

Erfreut war der Ausschuss, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in die neue Verfassung Kambodschas aufgenommen wurde und dass der verfassungsgebende Rat im Jahr 2007 die Empfehlung ausgesprochen hatte, internationale Völkerrechtsverträge als Teil des nationalen Rechts zu sehen, um somit die Anwendung vor Gericht zu befördern.

Auch die neue Verfassung der Demokratischen Republik Kongo aus dem Jahr 2006 wurde als wichtiger Schritt zur Verwirklichung der Paktrechte angesehen. In ihr sind zahlreiche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert.

Die Arbeit unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen erwies sich auch 2009 als beständiges Thema des Ausschusses. Im Laufe des Berichtszeitraums wurden in Großbritannien und Nordirland entsprechende Institutionen geschaffen. In Kambodscha befindet sich der nationale Menschenrechtsausschuss noch im Aufbau. Wie auch in den vergangenen Jahren bemängelte der CESCR in einigen Ländern die unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Australien, Südkorea) oder wies auf die Nichteinhaltung der Pariser Grundsätze hin (Brasilien, Kongo, Polen, Tschad, Zypern). Nach den Pariser Grundsätzen sollen nationale Menschenrechtsinstitutionen unabhängig sein sowie die Menschenrechte fördern und schützen.

### Diskriminierungsschutz

Das Thema Diskriminierung stand bei der Arbeit des Ausschusses auch im Jahr 2009

im Mittelpunkt. Besondere Aufmerksamkeit galt hierbei der geschlechtsspezifischen Diskriminierung. Neben positiven Entwicklungen, wie der Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes in Großbritannien oder gesetzlicher Regelungen zur gleichen Entlohnung von Frauen und Männern in Zypern, wurden vom CESCR in allen Staaten zahlreiche Missstände festgestellt. In mehreren seiner Abschließenden Bemerkungen monierte der Ausschuss das Fehlen wirksamer Gesetze gegen häusliche Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe (Australien, Polen). Großbritannien und Südkorea empfahlen die Ausschussmitglieder die Einführung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes. In den europäischen Staaten Großbritannien, Polen und Zypern wies der Ausschuss wiederholt auf die weiterhin bestehende Diskriminierung der Sinti und Roma hin. In Polen seien jedoch, so der Ausschuss, auch positive Entwicklungen in Bezug auf die Rechte dieser Bevölkerungsgruppe zu erkennen. Dort hat die Regierung ein Programm zur Bekämpfung von Vorurteilen und Diskriminierungen gegen die Gemeinschaft der Roma aufgelegt. In Bezug auf Zypern kam der CESCR zu dem Schluss, dass, trotz der Bemühungen der Regierung, insbesondere türkische Zyprioten nach wie vor stark benachteiligt seien. Der Ausschuss forderte unter anderem daher eine Stärkung der Ombudsstelle für Diskriminierungsschutz in Zypern.

Der Ausschuss bemerkte positiv an, dass sich das australische Parlament Anfang 2008 offiziell bei den indigenen Völkern Australiens für ihre Politik der ›Stolen Generation‹ entschuldigt hatte. Über Jahrzehnte waren indigene Kinder aus ihren Familien gerissen worden mit dem Ziel, die sozialen Bezüge ihrer ethnischen Herkunft zu zerstören. Gleichwohl bemerkte der Ausschuss, dass Indigene nach wie vor benachteiligt würden und legte dem Vertragsstaat daher nahe, die nationale Gesetzgebung gegen Diskriminierung auszubauen.

### Armut

In allen Abschließenden Bemerkungen fand das Thema Armut Niederschlag. Es steht für ein gesellschaftliches Problem, das zu einer strukturellen Gefährdung der Rechte des Sozialpakts führt. In vier der Länder (Kambodscha, Kongo, Madagaskar und Tschad) leben bis zu 75 Prozent

der Bevölkerung in extremer Armut. Diese Menschen leiden dort vielfach unter Nahrungsmittelknappheit; sie haben weder Zugang zu Trinkwasser noch zu medizinischer Versorgung. So machte der Ausschuss im Fall Kongos deutlich, dass die Regierung ihre Erklärung, mindestens 15 Prozent ihres Haushalts für den Ausbau eines nachhaltigen Gesundheitssystems zu verwenden, dringend erfüllen müsse.

In Madagaskar mahnte der CESCR an, ein Gesetz zurückzunehmen, das ausländischen Investoren Landübernahme im extremen Umfang und auf unlautere Art und Weise ermögliche und damit die Praxis des ›land grabbing‹ legitimiere. ›Land grabbing‹ führe zu einer massiven Verringerung der Anbauflächen und damit mittelfristig zu einer Gefährdung des Rechts auf Nahrung.

Madagaskar setzte mit seinem nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und zur Entwicklungsförderung ein positives Signal gegen Armut. Auch Tschad wurden diesbezüglich Erfolge bescheinigt. Brasilien wurde gelobt für sein Programm der landesweiten Schulspeisung, das 37 Millionen Kindern jeden Tag eine kostenfreie Mahlzeit bietet.

Der CESCR stellte auch in wohlhabenden Staaten Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang mit Armut fest. So kritisierte er, dass in Südkorea, trotz des großen Wirtschaftswachstums, keine entsprechende Entwicklung in Bezug auf die Verwirklichung der Paktrechte zu verzeichnen sei. Besonders benachteiligte Personen und Gruppen seien vielfach von dem System der sozialen Sicherheit ausgeschlossen. Auch in Großbritannien herrsche nach wie vor ein hohes Maß an Kinderarmut. Der Ausschuss bemängelte in diesem Fall vor allem das Fehlen einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie.

Auch in den Abschließenden Bemerkungen zu Australien wurde das Thema Armut behandelt. Besonders Indigene, Asylsuchende und Menschen mit Behinderungen seien betroffen. Hier empfahl der CESCR neben einer nationalen Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auch die Festlegung einer Armutsgrenze. Nur so könnten die Fortschritte hinsichtlich der Verminderung von Armut angemessen erfasst werden.

### Recht auf Arbeit

In Zeiten der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise fand das Recht auf Arbeit besondere Beachtung des Ausschusses. So wies das Gremium Großbritannien darauf hin, dass während wirtschaftlicher Abschwungphasen das Recht auf Arbeit, vor allem für marginalisierte Gruppen, geschützt werden müsse. In mehreren Ländern sah der Ausschuss das Recht auf Vereinigung und auf Beitritt zu einer Gewerkschaft sowie das Streikrecht in Gefahr (Australien, Südkorea). Im Fall Kambodschas sei die Situation besonders problematisch, da in jüngerer Vergangenheit zahlreiche Gewerkschaftsführer ermordet wurden, während die Täter meist strafrei blieben. Gleichzeitig erkannte der CESCR Kambodschas wirksame Maßnahmen (nationaler Aktionsplan) zur Bekämpfung der schwersten Formen von Kinderarbeit an. Im Fall Zyperns wurde die Ausweitung der Arbeitsförderungsmaßnahmen auf Asylsuchende positiv aufgenommen. Südkorea gegenüber wurde Anerkennung für seine Änderungen der Migrationspolitik zum Ausdruck gebracht, die vor allem zu einer Stärkung des Rechts auf Arbeit für Migranten geführt habe.

Große Besorgnis bereitete dem CESCR manche Arbeitsbedingungen in Brasilien. Viele Arbeiterinnen und Arbeiter in der Holz- oder Landwirtschaft müssten unter unmenschlichen und erniedrigenden Bedingungen arbeiten, teilweise unter sklavenähnlichen Bedingungen. Der Ausschuss forderte die Regierung auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen und entsprechende Verstöße konsequent zu ahnden.

### Zivilgesellschaftliche Beteiligung

Auch im vergangenen Jahr wurde wieder deutlich, dass die Berichte der nichtstaatlichen Organisationen die Wirksamkeit des Prüfungsverfahrens steigern. Ohne die Informationen zivilgesellschaftlicher Akteure würden viele wichtige Punkte im Dialog zwischen Regierungsvertretern und den Ausschussmitgliedern nicht angemessen thematisiert. Hervorzuheben ist das Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Brasilien. Der CESCR erwähnte dies sogar in den Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Brasiliens. Am Parallelbericht der brasilianischen Zivilgesellschaft hatten sich über 500 Organisationen beteiligt.

# Rechtsfragen

## IGH:

### Tätigkeit 2009

- Grenzstreit im Schwarzen Meer geregelt
- Neues Verfahren zur Verfolgung von Folter
- Verfahren zu deutschen Wehrmachtsverbrechen anhängig

Christian J. Tams

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian J. Tams, IGH: Tätigkeit 2007/2008, VN, 5/2009, S. 228ff., fort.)

Das Jahr 2009 war für den **Internationalen Gerichtshof (IGH)** ein Jahr des Übergangs. Drei neue Richter wurden in ihr Amt eingeführt, dazu ein neuer Präsident und Vizepräsident gewählt. Ende 2009 waren insgesamt 15 Verfahren anhängig, die die Breite des modernen Völkerrechts widerspiegeln – vom Umweltrecht über die Staatenimmunität bis hin zu Grenzstreitigkeiten – und in denen Staaten aus Europa, Afrika, Asien und Amerika als Parteien auftreten. Auch wenn die Zahl der anhängigen Verfahren im Vergleich zum Jahresende 2008 leicht rückläufig ist, macht der IGH somit seinem häufig verwendeten Namen ›Weltgericht‹ (world court) durchaus Ehre.

### Die Rechtsprechung

Im Berichtszeitraum 2009 fällte der Gerichtshof drei Urteile, dazu einen Beschluss im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes; damit lag sein Pensum an erledigten Aufgaben knapp über dem Durchschnitt vergangener Jahre.

#### Seegrenze im Schwarzen Meer

Zwei Urteile betreffen die Abgrenzung staatlicher Einflusszonen, das heißt Rechtsfragen, mit denen sich der Gerichtshof nahezu ständig befasst. Große Bedeutung kam dem Rechtsstreit über die rumänisch-ukrainische Seegrenze im Schwarzen Meer zu, den der Gerichtshof durch sein Urteil vom 3. Februar 2009 beilegte. Der Streit ist brisant, weil im Meeressockel des Schwarzen Meeres bedeutende Öl- und Gasvorkommen vermutet werden.

In seinem Urteil bestimmte der Gerichtshof die Seegrenze wie gewohnt in

zwei Schritten: Zunächst legt er die so genannte provisorische Äquidistanzlinie fest, die exakt in gleicher Entfernung zu Punkten der Basislinien der streitenden Staaten verläuft; diese kann dann aus Billigkeitserwägungen korrigiert werden. Schwierigkeiten bereitete dabei weniger die Methode selbst, als vielmehr ihre Anwendung auf den komplizierten Küstenverlauf im Schwarzen Meer, in dem rumänische und ukrainische Küsten sowohl nebeneinander als auch sich gegenüber liegen. In detaillierter Weise bestimmte der Gerichtshof den Verlauf der Basislinien und legte eine provisorische Grenzlinie fest. Dabei bestätigte er, dass die im Donau-Delta gelegene Schlangeninsel (deren Zugehörigkeit umstritten gewesen war) zur Ukraine gehörte. Jedoch beschränkte er den Einfluss dieser Insel auf den Grenzverlauf: Wegen ihrer exponierten Lage wurde die Schlangeninsel nicht in den Verlauf der Basislinie einbezogen. Wegen ihrer geringen Größe schließlich machte sie auch keine Modifikation der provisorischen Grenzlinie erforderlich.

Im Ergebnis führte dies dazu, dass Rumänien einen etwas größeren Anteil des umstrittenen Seegebiets zugesprochen bekam als die Ukraine. Dennoch ist das Urteil ein für beide Seiten akzeptabler Kompromiss, der Rechtssicherheit schafft und die Nutzung der Öl- und Gasvorkommen ermöglicht.

#### Schifffahrtsrechte auf dem Rio San Juan

Eine Variante zum Thema ›Abgrenzung staatlicher Einflusszonen‹ bot das Verfahren über Schifffahrtsrechte auf dem Rio San Juan zwischen Nicaragua und Costa Rica. Dieses betraf nicht den Verlauf einer Grenze, denn ein Vertrag von 1858 stellt unmissverständlich klar, dass der gesamte San Juan zu Nicaragua gehört. Das Verfahren betraf vielmehr einen Folgeaspekt, nämlich die Frage, in welchem Umfang Costa Rica den (fremden) Fluss nutzen könne. Der besagte Vertrag gestand ihm ein dauerhaftes Recht der Nutzung zu Zwecken des Handels (›con objetos de comercio‹) zu. Der Gerichtshof entschied im Sinne Costa Ricas, dass darunter nicht nur die Handelsschifffahrt im klassischen Sinne falle, sondern auch die Nutzung zu touristischen Zwecken; zudem erkannte er ein gewohnheitsrechtliches Recht costaricanischer Fischer, auf dem San Juan für den Eigenbedarf zu fischen. Interessant

ist das Urteil vor allem wegen seiner Begründung. Denn um seine Auslegung des Begriffs ›objetos de comercio‹ zu stützen, bemühte der Gerichtshof eine grundsätzliche Erwägung: Weil der Begriff ›Handel‹ ein Gattungsbegriff sei, müsse er jedenfalls im Rahmen eines dauerhaften Vertragsregimes (wie dem des Vertrags von 1858) ›evolutiv‹ ausgelegt werden, also sich Veränderungen des Sprachgebrauchs – hier der Erweiterung des Handels um Dienstleistungen – anpassen. Damit greift der IGH einen Ansatz auf, der bei der Auslegung menschenrechtlicher Verträge oder der UN-Charta schon lange angewandt, typischerweise aber aus deren ›Lebendigkeit‹ erklärt wird (living instruments). Der eherne Auslegungsgrundsatz, dass die Vertragsauslegung den erklärten Willen der Parteien zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zu ermitteln habe, tritt demgegenüber in den Hintergrund.

#### Auslegung des Avena-Urteils

Schließlich nahm der Gerichtshof im Avena-Urteil zu einem Auslegungsantrag Mexikos Stellung. Das Verfahren illustriert vor allem die Komplexität der Regelungen zur Zuständigkeit des IGH. Im Jahr 2004 hatte dieser entschieden, dass die Vereinigten Staaten die Rechte mexikanischer Gefangener auf konsularischen Beistand verletzt hatten. Im ursprünglichen Verfahren hatte Mexiko (wie zuvor Paraguay und auch Deutschland im LaGrand-Fall) sich bemüht, die gegen ihre Staatsangehörigen von amerikanischen Gerichten verhängten (Todes-)Urteile zu überprüfen. Der Gerichtshof hatte klargestellt, dass die Vereinigten Staaten die Überprüfung der innerstaatlichen Gerichtsurteile ermöglichen müssten.

Die Vereinigten Staaten taten (und tun) sich bei der Umsetzung dieser Vorgabe schwer, nicht zuletzt wegen der föderalen Kompetenzverteilung im Bundesstaat, die die Einwirkungsrechte des Bundes auf Verfahren vor einzelstaatlichen Gerichten begrenzt. In seinem Medellín-Urteil hatte der amerikanische Oberste Gerichtshof die Bedeutung des IGH-Urteils heruntergespielt und hervorgehoben, dass Urteile des IGH in der amerikanischen Rechtsordnung keine Bindungswirkung entfalten. Mit seinem Auslegungsantrag ersuchte Mexiko den IGH, den konkreten Inhalt der Verpflichtungen Amerikas



aus dem Urteil von 2004 zu präzisieren. Es musste dazu den › kreativen‹ Weg eines Auslegungsantrags wählen, weil die USA – ermüdet von den diversen Konsularrechts-Verfahren – das Zusatzprotokoll zum Konsularrechtsübereinkommen gekündigt hatten, auf dem die Zuständigkeit des Gerichtshof beruht.

Im Urteil vom 19. Januar 2009 wies der IGH den mexikanischen Antrag im Wesentlichen zurück. Dabei widersprach er Mexiko nicht in der Sache, denn dass einige Bundesstaaten der USA gegen die völkerrechtlichen Regeln zum konsularischen Beistand verstießen, wird auch von der amerikanischen Regierung nicht bestritten. Jedoch herrschte eben aus diesem Grund kein Streit über den Inhalt des ursprünglichen Urteils, der eine offizielle Auslegung erforderlich macht. Soweit Mexiko vorbrachte, das ursprüngliche Urteil müsse auch direkte innerstaatliche Wirkung entfalten, überspannte es zudem den Bogen des Auslegungsverfahrens, denn diese Feststellung hatte der Gerichtshof im ursprünglichen Urteil vermieden. Dem Urteil des Gerichtshofs liegt ein vertretbares, jedoch enges Verständnis des Auslegungsverfahrens zugrunde. Dieses dient nicht der Entscheidung über neue Rechtsstreitigkeiten, ebenso wenig ist es ein Durchsetzungsverfahren, mit dem der Gerichtshof Staaten hilft, das ursprüngliche Urteil umzusetzen. Dieses enge Verständnis ist im Sinne des IGH-Statuts, doch bleibt ein fader Beigeschmack: Denn durch seine enge Auslegung versäumt der Gerichtshof eine Gelegenheit, seinen eigenen Urteilen zu stärkerer Wirksamkeit zu verhelfen.

### Anhängige Verfahren

Mit seinen Urteilen des Jahres 2009 hat der Gerichtshof drei Verfahren abgeschlossen. Weiterhin bleiben aber wichtige Verfahren anhängig.

#### Verfahren mit deutscher Beteiligung

Unter diesen ragt der Gutachten-Antrag heraus, mit dem die UN-Generalversammlung den IGH im Jahr 2008 aufgefordert hatte, zur Völkerrechtsmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos Stellung zu nehmen. Zu dieser Gutachten-Anfrage äußerten sich im Laufe des Jahres 2009 insgesamt 36 Staaten (darunter Deutschland) sowie Vertreter Kosovos, weit mehr als bei früheren Gutachtenverfahren. Das Gutachten wurde am 22. Juli 2010 ver-

kündet: In ihm befand der Gerichtshof, die Unabhängigkeitserklärung habe das Völkerrecht nicht verletzt.

Aus deutscher Sicht bedeutsam bleibt der deutsch-italienische Rechtsstreit über Fragen der Staatenimmunität. Mit ihrer Klage wendet sich die Bundesrepublik gegen Urteile italienischer Gerichte, die Deutschland zur Zahlung von Schadenersatz für Verbrechen der deutschen Wehrmacht verurteilt hatten. Nach deutscher Auffassung verletzen diese den Grundsatz der zwischenstaatlichen Immunität. Dass dieser politisch und rechtlich brisante Streit in der deutschen Öffentlichkeit kaum beachtet wird, ist überraschend.

### Neue Verfahren

Im Laufe des Jahres 2009 wurden dem IGH drei neue Verfahren zur Entscheidung vorgelegt. In zwei Verfahren tritt Belgien als Kläger auf. Eine seiner Klagen richtet sich gegen die Schweiz. Belgien will erreichen, dass Fragen der Insolvenz der belgischen Fluglinie Sabena vor belgischen Gerichten verhandelt werden und dass schweizerische Gerichte parallele Verfahren aussetzen. Das Verfahren ist interessant, weil es zwar vor einem völkerrechtlichen Gericht ausgetragen wird, jedoch im Kern Fragen des internationalen Zivilverfahrensrechts – geregelt im Lugano-Übereinkommen von 1988 – betrifft. Der IGH wird also auf einem für ihn eher fremden Rechtsgebiet gefordert. Die zweite belgische Klage ist gegen Senegal gerichtet. Das Land unternimmt nach Ansicht Belgiens nicht genug, um den ehemaligen Diktator Tschads Hissène Habré zu belangen. Habrés Verstrickung in Menschenrechtsverletzungen wird kaum bestritten, fraglich ist jedoch, wo er sich verantworten soll. Seit seinem Sturz lebt Habré in senegalesischem Exil; im Jahr 2005 erließen belgische Behörden einen Haftbefehl gegen ihn. Vor dem IGH be ruft sich Belgien auf die Anti-Folter-Konvention von 1984, die Staaten verpflichtet, Verdächtige, die sich auf ihrem Staatsgebiet befinden, entweder selbst zu verfolgen oder an einen anderen verfolgungswilligen Staat auszuliefern. Der konkrete Inhalt dieser Verpflichtung ist jedoch keineswegs vollständig geklärt, so dass von einem IGH-Urteil wichtige Weichenstellungen erwartet werden können.

Nur eine kurze Episode war der Rechtsstreit über diplomatische Beziehungen zwi-

schen Honduras und Brasilien. Dieser ist vor dem Hintergrund des honduranischen Staatsstreichs vom Juni 2009 zu sehen. In dessen Folge war Präsident Manuel Zelaya zunächst außer Landes gebracht worden, hatte im September 2009 jedoch in der brasilianischen Botschaft in der honduranischen Hauptstadt Tegucigalpa Zuflucht gefunden und von dort aus angeblich auf seine Wiedereinsetzung hingearbeitet. Die honduranische Führung unter Machthaber Roberto Micheletti wertete dies als Einmischung in die inneren Angelegenheiten und als Verletzung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen. Offenbar aufgrund internationaler Proteste gegen den Staatsstreich Michelettis nahm der IGH diese Klage zunächst nur ›zur Kenntnis‹, ohne ein offizielles Verfahren zu eröffnen. Nach Amtsübernahme durch den neuen Präsidenten Porfirio Lobo erledigte sich der Rechtsstreit dann jedoch zügig: Anfang 2010 erklärte Honduras, es werde das Verfahren nicht weiter verfolgen.

### Institutionelles und Ausblick

Am 6. Februar 2009 nahmen die neu gewählten Richter Cañado Trindade, Greenwood und Yusuf ihre Tätigkeit auf. Zugleich wählten die Mitglieder des Gerichtshofs den Japaner Hisashi Owada zu ihrem Präsidenten und den Slowaken Peter Tomka zu seinem Stellvertreter. Die nächsten turnusgemäßen Wahlen finden Ende 2011 statt. Dann endet auch die neunjährige Amtszeit des deutschen Richters Bruno Simma.

Im Jahr 2010 steht – neben dem Gutachten zur Unabhängigkeit Kosovos – das Urteil im Pulp-Mills-Verfahren an, das wichtige Fragen des Umweltvölkerrechts aufwirft. Mündliche Verhandlungen werden etwa im Diallo-Verfahren erwartet, welches das traditionelle Problem des diplomatischen Schutzes für Unternehmen erneut vor den IGH bringt; ferner wird sich der Gerichtshof zu den verfahrensrechtlichen Aspekten des Rassendiskriminierungsverfahrens äußern, das Georgien nach dem Sommerkrieg des Jahres 2008 gegen Russland eingeleitet hatte.

**Dokumente:** Report of the International Court of Justice, 1 August 2008–31 July 2009, [http://www.icj-cij.org/court/en/reports/report\\_2008-2009.pdf](http://www.icj-cij.org/court/en/reports/report_2008-2009.pdf)  
Sämtliche erörterten Entscheidungen sind auf der Webseite des IGH abrufbar: <http://www.icj-cij.org>

# Personalien

## Friedenssicherung

Am 28. April 2010 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den Äthiopier **Tayé-Brook Zerihoun** zum Beigeordneten Generalsekretär für politische Angelegenheiten. Der 67-jährige Sudan-Experte, der seine UN-Karriere im Jahr 1981 begann, war in den verschiedensten Krisengebieten im Einsatz, hauptsächlich für die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten. Von 2008 bis 2010 war Zerihoun Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs in Zypern und leitete die dortige UN-Friedenstruppe (vgl. Personalien, VN, 3/2008, S. 133). Der Äthiopier übernimmt den Posten von Haile Menkerios, welcher im Februar 2010 zum Sonderbeauftragten für Sudan und Leiter der UN-Mission in Sudan ernannt worden war (vgl. Personalien, VN, 2/2010, S. 83).

Zerihouns Posten in Zypern übernimmt die Amerikanerin **Lisa Marian Buttenheim**. Sie wurde vom UN-Generalsekretär am 2. Juni 2010 zu seiner Sonderbeauftragten ernannt.



**Lisa Marian Buttenheim**  
UN-Foto: Paulo Filgueiras

Buttenheim trat im Jahr 1983 in den Dienst der Vereinten Nationen und war viele Jahre im Bereich Friedenssicherung tätig. Von 2007 bis 2010 leitete die 56-Jährige verschiedene Abteilungen in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten. Zuletzt war sie Direktorin der Nahost- und Westasien-Abteilung.

Ban Ki-moon ernannte den Tunesier **Youssef Mahmoud** am 8. Juni 2010 zum Sonderbeauftragten und Leiter der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT). Der UN-Sicherheitsrat hat im Mai 2010 auf Forderung der Regierung Tschads mit Resolution 1923 beschlossen, die Truppe bis Ende des Jahres zu verringern und schließlich abzuziehen. Mahmoud löst den Portugiesen Victor da Silva Angelo ab, der die Leitung der MINURCAT seit ihrer Einrichtung am 31. Januar 2008 innehatte (vgl. Personalien, VN, 2/2008, S. 86). Mahmoud war in Burundi stationiert und leitete als Exekutivbeauftragter das seit Januar 2007 bestehende Integrierte Büro der Vereinten Nationen in Burundi (BINUB) (vgl. Personalien, VN, 3/2007, S. 123).

Nachfolger von Youssef Mahmoud als Leiter des BINUB wurde **Charles Petrie**. Der 50-Jährige mit englischer und französischer Staatsbürgerschaft wurde am 25. März 2010 vom UN-Generalsekretär für diese Position ernannt. Er wird zugleich als Residierender Koordinator, Residierender Vertreter und Koordinator humanitärer Maßnahmen der Vereinten Nationen in Burundi tätig sein. Petrie begann seine Kar-



**Youssef Mahmoud**  
UN-Foto: Jenny Rockett

riere bei den Vereinten Nationen vor 20 Jahren und war zuletzt Stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Somalia.

Ban Ki-moon ernannte den Jamaikaner **Norman Girvan** am 20. April 2010 zu seinem Persönlichen Beauftragten für den Grenzstreit zwischen Guyana und Venezuela. Er soll die beiden Regierungen dabei unterstützen, eine Lösung für den langjährigen Konflikt zu finden. Die Ernennung erfolgte auf Anfrage beider Staaten an den Generalsekretär, seine Guten Dienste wieder aufzunehmen, nachdem Girvans Vorgänger, der Diplomat Oliver Jackman, im Jahr 2007 verstorben war. Girvan war im Laufe seiner Karriere sowohl Wissenschaftler als auch in internationalen Organisationen tätig. Von 2000 bis 2004 bekleidete der heute 69-Jährige das Amt des Generalsekretärs der Assoziation karibischer Staaten. Von 1981 bis 1985 war er hochrangiger Beamter und Berater des Zentrums der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen.

Neuer Beigeordneter Generalsekretär für Friedenssicherungseinsätze wurde am 30. April 2010 der indische Diplomat **Atul Khare**. Er folgt damit Edmond Mulet, der nach dem verheerenden Erdbeben in Haiti im Januar 2010 erneut den Posten des Sonderbeauftragten für Haiti übernahm (vgl. Personalien, VN, 2/2010, S. 83). Der 51-jährige Khare bekleidete zuletzt den Posten des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Timor-Leste und leitete von 2006 bis 2009 die dortige Integrierte Mission der Vereinten Nationen (UNMIT).

Ende Juni 2010 übergab der Brite Alan Doss sein Amt als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für die Demokratische Republik Kongo und Leiter der dortigen Mission (MONUC) nach zwei Jahren an **Roger A. Meece**. Der amerikanische Diplomat, von Ban Ki-moon am 9. Juni ernannt, hat mehr als 30 Jahre Erfahrungen im internationalen Bereich vorzuweisen. Auch die Demokratische Republik Kongo ist dem 61-Jährigen nicht unbekannt: Von 1995 bis 1998 war er stellvertretender Leiter der amerikanischen Botschaft in Kinshasa, von 2004 bis 2007 war er dort Botschafter. Meece übernimmt die Leitung der MONUC zu einer Zeit, in der, laut Resolution des UN-Sicherheitsrats vom Mai 2010, die Truppenstärke reduziert und etwa 2000 Personen aus den als sicher geltenden Gebieten abgezogen werden sollen. Die Mission trägt seit dem 1. Juli 2010 den Titel ›Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo‹ (MONUSCO).



Joseph Deiss

UN-Foto: Evan Schneider

### Generalversammlung

Frieden, Freundschaft und Zusammenarbeit sind die Schlagwörter des neuen Präsidenten der UN-Generalversammlung. Diese wählte den Schweizer **Joseph Deiss** am 11. Juni 2010 per Akklamation zu ihrem Präsidenten für die 65. Ordentliche Tagung der Generalversammlung. In diesem Jahr hatte die Regionalgruppe der westeuropäischen und anderen Staaten turnusgemäß das Vorschlagsrecht. Deiss wird vom 14. September an für ein Jahr den Vorsitz des alle 192 UN-Mitgliedstaaten umfassenden Gremiums innehaben. Er folgt dem Libyer Ali Abdussalam Treki (vgl. VN, Personalien, 4/2009, S. 182). Seine politische Karriere begann Deiss im Jahr 1981 im Großen Rat des Kantons Freiburg. Während seiner Amtszeit als Außenminister von 1999 bis 2003 leitete er die Bewerbungskampagne seines Heimatlands, die im Jahr 2002 zur Aufnahme der Schweiz in die UN führte. Der 64-jährige ehemalige Wirtschaftsprofessor will sich als Präsident der Generalversammlung auf die neuen weltweiten Herausforderungen konzentrieren, wie Klimawandel, Schutz der biologischen Vielfalt und die Millenniums-Entwicklungsziele.

### Menschenrechte

**Ivan Simonovic** wurde am 1. Mai 2010 von Ban Ki-moon zu dessen Beigeordnetem Generalsekretär und Leiter des neu eingerichteten Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) in New York City ernannt. Die Einrichtung dieses neuen Postens war von der UN-Generalversammlung im Dezember 2009 beschlossen worden. Simonovics Aufgaben sind unter anderem, eng mit Navi Pillay, der Hohen Kommissarin in Genf, zusammenzuarbeiten, ihr Bericht zu erstatten, dem Exekutivbüro des Generalsekretärs und anderen Einrichtungen Empfehlungen im Bereich Menschenrechte zu unterbreiten sowie UN-Organen, Sonderbeauftragte und Berichterstatter bei Menschenrechtsthemen zu beraten. Der ehemalige Juraprofessor an der Universität Zagreb begann im Jahr 1992 seine diplomatische Karriere. 1995 gehörte er der kroatischen Delegation bei den Friedensgesprächen in Dayton an und war später stellvertretender Außenminister.

Der UN-Menschenrechtsrat in Genf hat am 18. Juni 2010 neue Sonderberichterstatter



Ivan Simonovic

UN-Foto: Evan Schneider

eingesetzt. So wurde unter anderem der deutsche Menschenrechtsexperte **Heiner Bielefeldt** zum Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit ernannt. Der 52-Jährige übernahm den Posten von Asma Jahangir aus Pakistan. Der katholische Theologe, Philosophieprofessor und Historiker beschäftigt sich vor allem mit Themen wie Islam in Europa und engagiert sich im interreligiösen Dialog. Seit September 2009 leitet Bielefeldt den neu eingerichteten Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg. Von 2003 bis 2009 war er Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.

### Sekretariat

Neu eingerichtet wurde der Posten der Ombudsperson zur Unterstützung des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses nach Resolution 1267 des UN-Sicherheitsrats. Erste Posteninhaberin ist die kanadische Richterin **Kimberly Prost**, die am 7. Juni 2010 vom Ausschuss ernannt wurde. Prost soll überprüfen, welche verdächtigen Personen und Organisationen, die in der konsolidierten Liste (»Terrorliste«) des Ausschusses aufgeführt sind und mit Individualsanktionen belegt wurden, von dieser Liste gestrichen werden können. Prost wird gemeinsam mit einem Monitoring-Team nach eingehender Überprüfung der Individualbeschwerden dem Ausschuss die entsprechenden Argumente unterbreiten. Die 52-jährige Juristin kann auf umfangreiche Erfahrungen im Bereich Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung zurückgreifen. Zuletzt war sie Richterin am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien.



Christina Figueres

UN-Foto: Mark Garten

### Umwelt

Am 1. Juli 2010 übernahm **Christina Figueres** die Leitung des Sekretariats der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) in Bonn. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte die 53-jährige Costa-Ricanerin am 17. Mai 2010. Für die Ernennung der Umweltpolitikerin hatten sich vor allem kleine Inselstaaten stark gemacht, ist deren Existenz doch stark bedroht von den Folgen des Klimawandels. Figueres, die seit 15 Jahren ihr Land bei internationalen Klimakonferenzen vertreten hat, gilt als Expertin mit diplomatischem Geschick. Eine ihrer Hauptaufgaben wird sein, die Verhandlungen über ein bindendes Klimaabkommen, die ein Jahr zuvor auf der Klimakonferenz in Kopenhagen gescheitert waren, voranzutreiben. Ihre diplomatische Karriere begann die Anthropologin 1982 in der Botschaft Costa Ricas in Bonn und kehrt nun nach über 25 Jahren zu ihrem früheren Wirkungsort zurück. Figueres Vorgänger, der Niederländer Yvo de Boer, hatte bereits im Februar 2010 seinen Rücktritt bekannt gegeben.

Zusammengestellt von Monique Lehmann.

# Die internationale Umweltbürokratie: Besser als ihr Ruf?

Daniel Mittler

Bürokraten haben oft keinen guten Ruf. Globale Bürokraten am allerwenigsten. Vielleicht ist auch dies ein Grund, dass es wenige Studien gibt, die sich mit dem Einfluss internationaler Bürokratien auf die Weltpolitik beschäftigen. Seit dem ersten ›Erdgipfel‹ 1992 ist zwar jede Menge Literatur zu globalen Umweltproblemen und den Versuchen, diese zu bekämpfen, erschienen. Das vorliegende Werk ist aber der erste ernsthafte Versuch, die Bürokratien verschiedener umweltpolitischer Prozesse – vom Klimawandel über die Wüstenbildung bis hin zur Umweltschutzarbeit der OECD – zu durchleuchten und vergleichend zu analysieren.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen des Buches lohnen deshalb, wiederholt zu werden: 1. Globale Bürokratien sind autonome Akteure der globalen Umweltpolitik und beeinflussen das Politikwissen genauso wie die Politikergebnisse. 2. Wie autonom und wie einflussreich die Bürokratien sind, lässt sich nicht anhand einfacher Muster (etwa Mandat oder Ressourcenausstattung) erklären.

Praktikerinnen und Praktiker der globalen Umweltpolitik – die beispielsweise die Unterschiede zwischen dem Verwaltungsrat des UN-Umweltprogramms (UNEP), den Expertentreffen der OECD oder den Vertragsstaatenkonferenzen der Biodiversitäts- oder der Klimakonvention selber erlebt haben – werden diese Aussagen nicht überraschen. Es ist aber ein Verdienst des ›MANUS (Managers of Global Change)‹-Forschungsprojekts, das diesem Buch zugrunde liegt, diese Erkenntnisse wissenschaftlich detailliert und eindeutig ausgearbeitet zu haben.

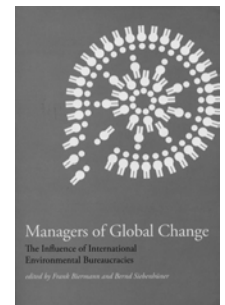
Eine faszinierende Lektüre ist das Buch dabei vor allem, weil eine Vielzahl an unterschiedlichen Bürokratien untersucht wurde. Dazu gehören: das OECD-Umweltdirektorat, die Weltbank, die Internationale Seeschiffahrts-Organisation, das UNEP, die Globale Umweltfazilität (GEF) sowie die Sekretariate der verschiedenen UN-Umweltkonventionen: das ›Ozonsekretariat‹ in Nairobi, das ›Klimasekretariat‹ (UNFCCC), das ›Biodiversitätssekretariat‹ (CBD) und das Wüstensekretariat (UNCCD) in Bonn. Die Autorinnen und Autoren geben damit einen breiten Überblick, der es jeder Leserin und jedem Leser ermöglicht, etwas Neues zu entdecken. Interessant ist zum Beispiel zu sehen, wie verschiedene Bürokratien unterschiedliche Wege finden, sich ›monopolistische‹ Kompetenzen zuzulegen, die es ihnen ermöglichen, ›kognitiven‹ Einfluss zu nehmen. Sie entwickeln Wissen über ein Umweltproblem, das nur sie besitzen.

Dadurch machen sie sich unersetzlich. Erfreulich positiv fällt auch das Urteil über die Fähigkeiten der Angestellten aus: Diese sind in der Regel überaus kompetent und gut informiert – ganz im Gegensatz zum Image der Bürokraten in der Öffentlichkeit. Wie effektiv kleine Sekretariate – wie das ›Ozonsekretariat‹ – sein können, trotz mangelnder Ressourcen und kleinem Mitarbeiterstab, ist spannend beschrieben.

Zeitweise verstellt der spezialisierte Blick auf die Bürokratien aber die klare Sicht auf die Ursache der Probleme. Im Kapitel zur Weltbank wird offen angesprochen und eingestanden, dass eine reine Analyse der Umweltbürokratie der Weltbank eine ›übertrieben grüne Vision‹ (S. 103) der Bank zur Folge hat. Die gesamten weltweiten (vielfach äußerst negativen) Umweltauswirkungen der Maßnahmen der Weltbank kann dieses Kapitel nicht untersuchen. Im Kapitel über das OECD-Umweltdirektorat können die Autoren nicht wirklich erklären, warum gute Ideen – etwa zum ökologischen Umbau des Wirtschafts- und Finanzsystems – von den Mitgliedstaaten nicht aufgegriffen und umgesetzt werden. Dies liegt aber freilich nicht an den Bürokratien, die kompetent arbeiten, sondern schlicht an der Macht der Lobbyisten, die sich gegen eine Ökologisierung des Wirtschafts- und Finanzsystems wehren. Diese kalte Macht der Interessen kommt in dem Buch zu selten zur Sprache.

Das größte Manko des Bandes ist die späte Veröffentlichung. Viele der Interviews wurden in den Jahren 2003 und 2004 geführt (einige, aber nicht alle, Artikel sind offensichtlich in den Jahren 2007 oder 2008 noch einmal überarbeitet worden). Das Kapitel zur Klimarahmenkonvention ist beispielsweise nur noch von historischem Interesse. Die Beschreibung des mangelnden Einflusses des Sekretariats ist zwar nicht völlig überholt: Auch Yvo de Boer als Leiter des Konventionssekretariats konnte auf der Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 nichts gegen die inkompetente Konferenzleitung durch Dänemarks Ministerpräsidenten unternehmen. Die Beschreibung des Sekretariats als lediglich ›unterstützend‹ und ohne Mut, öffentlich Druck auf Mitgliedstaaten auszuüben, passt aber nicht zu dem Klimasekretariat, das die Weltöffentlichkeit unter de Boers Leitung von 2006 bis 2010 erleben konnte.

Dieses Buch besticht durch seine Breite und Tiefe und ist von großem akademischen Wert. Für Praktikerinnen und Praktiker wäre eine Aktualisierung jedoch dringend geboten, um den Nutzen zu erhöhen.



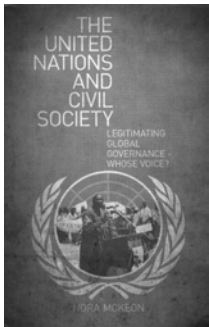
Frank Biermann/  
Bernd Siebenhüner  
(Eds.)

**Managers of  
Global Change.  
The Influence of  
International  
Environmental  
Bureaucracies**

Cambridge, Mass.:  
MIT Press 2009,  
376 S., 28,00  
US-Dollar

# Transnationale Netzwerke

Helmut Volger



Nora McKeon

**The United Nations and Civil Society  
Legitimizing Global  
Governance –  
Whose Voice?**

London et al.:  
Zed Books 2009  
243 S., 28,99 Euro

Nichtstaatliche Organisationen (non-governmental organizations – NGOs) haben seit der Gründung der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle gespielt. Dabei wird den NGOs in der UN-Charta nur ein beratender Status beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingeräumt (Artikel 71). Für die anderen UN-Hauptorgane sieht die Charta keine NGO-Regelungen vor. Bis heute haben daher NGOs nur informelle Zugangsmöglichkeiten zur Generalversammlung und zum Sicherheitsrat.

Während die formalen beziehungsweise informellen Regelungen für den Zugang zu den UN-Hauptorganen den meisten UN-Forschern bekannt sind, sind Umfang und Qualität der NGO-Mitwirkung in den UN-Sonderorganisationen, -Programmen und -Fonds weit weniger bekannt. Gerade die UN-Sonderorganisationen sind aufgrund ihrer Arbeitsgebiete und ihrer relativ großen Budgets für die UN-Mitgliedstaaten, vor allem die Entwicklungsländer unter ihnen, von großer Bedeutung.

Deshalb ist es verdienstvoll, dass **Nora McKeon** in ihrem Buch ›The United Nations and Civil Society‹ sich mit den Mitwirkungsmöglichkeiten von Organisationen der Zivilgesellschaft (civil society organizations – CSOs) in einer Sonderorganisation beschäftigt, und zwar der FAO. Als langjährige Mitarbeiterin der FAO in verschiedenen Positionen, unter anderem als Leiterin der Abteilung für die Zusammenarbeit mit den CSOs, verfügt sie über detaillierte Erfahrungen. Auf deren Grundlage analysiert sie, wie sich über die Jahrzehnte die Mitwirkungsmöglichkeiten für die NGOs erweitert haben: Hatte bis Ende der achtziger Jahre die Mitwirkung der NGOs bei der Vorbereitung von FAO-Konferenzen mehr oder weniger symbolischen Charakter, spielten sie beim Welternährungsgipfel im Jahr 1996 bereits eine größere Rolle; allerdings hatten sie durch die räumliche Trennung ihrer Veranstaltungen von der eigentlichen Konferenz nur unbefriedigende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Konferenzteilnehmer. Ebenso unbefriedigend war die Präsenz von NGOs aus Entwicklungsländern bei den NGO-Veranstaltungen während des Welternährungsgipfels, ganz zu schweigen von Graswurzelorganisationen der Landarbeiter und Bauern des Südens mit geringem Organisationsgrad.

McKeon schildert, wie bei der Vorbereitung der Überprüfungskonferenz des Welternährungsgipfels, die im Jahr 2002 stattfand, sich ein transnationales NGO-Netzwerk bildete. Es nannte sich ›Internatio-

nal CSO Planning Committee for Food Sovereignty‹ (IPC). In diesem Netzwerk konnten sich die unterschiedlichsten NGOs und Graswurzelorganisationen austauschen und somit auf Themen und Ergebnisse der Konferenz 2002 einen erheblichen Einfluss ausüben – mehr als je zuvor.

Solche transnationalen Netzwerke stellen, so die Autorin, eine bedeutsame Innovation dar hinsichtlich der Konzeptualisierung, Kommunikation und Organisationsform, den politischen Fähigkeiten und konkreten Projekten (S. 117). Sie verleihen den CSOs erheblich mehr politisches Gewicht, wie McKeon am Beispiel des IPC belegt: »(Das IPC) ist ein horizontaler Mechanismus, der zielgerichtet und erfolgreich den Versuch unternommen hat, auf die Graswurzelorganisationen des Südens – Bauern, (...) Indigene – zuzugehen (...) und sie in den Mittelpunkt der Verhandlungen und Entscheidungsfindung zu stellen« (S. 117).

Ergänzt wird die Analyse der Mitwirkung von CSOs in der FAO durch eine Vergleichsstudie über die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen des UN-Systems mit CSOs. In dieser Studie hat McKeon standardisierte Fragebögen verschickt und ausgewertet. Es lagen ihr Antworten vor von unter anderem der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR), dem Umweltprogramm (UNEP), der FAO, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), der WHO, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank.

Bedeutsamstes Ergebnis dieser Studie ist die Vielfalt unterschiedlichster Formen der Zusammenarbeit, von kontinuierlicher Vernetzung bis hin zu nur sporadischen Kontakten. Die Autorin bezweifelt angesichts der in den meisten Fällen eher unzureichenden Qualität des Dialogs mit den CSOs zu Recht, ob das UN-System den transnational arbeitenden NGO-Netzwerken eine effektive Plattform zur Zusammenarbeit im Sinne einer ›global governance‹ bietet (S. 173).

Sie empfiehlt den Organisationen des UN-Systems, sich auf die Zusammenarbeit mit derartigen transnationalen Netzwerken einzustellen und die geeigneten Strukturen zu entwickeln. Es bleibt zu hoffen, dass sich UN-Mitarbeiter und UN-Diplomaten diese Empfehlung zu Herzen nehmen.

# Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/>

Depts/german oder über das allgemeine elektronische Dokumentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **April bis Juni 2010** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Côte d'Ivoire	S/RES/1924(2010)	27.5.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das in Resolution 1739(2007) festgelegte Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) sowie die den französischen Truppen erteilte Ermächtigung bis zum 30. Juni 2010 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
Frauen	S/PRST/2010/8	27.4.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt die <b>Ernennung von Margot Wallström zur Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten.</b> Der Rat bekundet seine Absicht, <b>anlässlich des 10. Jahrestags seiner Resolution 1325(2000) im Oktober 2010 über einen umfassenden Satz von Indikatoren zu entscheiden</b> , die auf globaler Ebene zur Verfolgung der Durchführung der genannten Resolution verwendet werden können. Ferner stellt er fest, dass die im Bericht des Generalsekretärs (S/2010/173) enthaltenen Indikatoren vor einer praktischen Anwendung technisch und konzeptionell weiterentwickelt werden müssen.	
Haiti	S/RES/1927(2010)	4.6.2010	Der Sicherheitsrat <b>genehmigt zusätzlich zu der mit Resolution 1908(2010) genehmigten Personalstärke der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) die Entsendung von weiteren 680 Polizisten</b> , die als vorübergehende Verstärkung mit klar festgelegten Zielen fungieren sollen und insbesondere den <b>Aufbau der Kapazitäten der Haitianischen Nationalpolizei</b> zum Auftrag haben.	Einstimmige Annahme
Internationaler Gerichtshof	S/RES/1926(2010)	2.6.2010	Der Sicherheitsrat bedauert den <b>Rücktritt von Richter Thomas Buergenthal</b> am Internationalen Gerichtshof. Er beschließt, dass die <b>Wahl zur Besetzung des frei werdenden Sitzes am 9. September 2010</b> auf einer Sitzung des Sicherheitsrats und einer Sitzung der Generalversammlung auf ihrer 64. Tagung stattfindet.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen
Iran	S/RES/1929(2010) + Anlagen I-IV	9.6.2010	Der Sicherheitsrat <b>bekräftigt, dass Iran mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) uneingeschränkt zusammenzuarbeiten hat</b> , insbesondere indem Iran unverzüglich <b>Zugang zu allen Orten, Ausrüstungen, Personen und Dokumenten</b> gewährt. Er beschließt, dass Iran unverzüglich, uneingeschränkt und vorbehaltlos sein <b>Sicherungsabkommen mit der IAEA</b> einzuhalten hat und <b>keine Beteiligung an einer kommerziellen Tätigkeit</b> in einem anderen Staat <b>erwerben darf, die mit dem Abbau von Uran oder der Herstellung oder Verwendung von Kernmaterial und -technologie</b> entsprechend der Aufstellung in dem Informationsrundsreiben INFIRC/254/Rev.9/Part 1 <b>zu tun hat</b> . Desweiteren beschließt der Rat, dass alle Staaten die <b>Lieferung, den Verkauf oder den Transfer von jeglichem militärischen Gerät</b> an Iran verhindern werden, dass Iran keine Tätigkeiten im Zusammenhang mit ballistischen Flugkörpern durchführen darf, die Kernwaffen zum Einsatz bringen können, und dass alle Staaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen werden, um die Ein- oder Durchreise der in den Anlagen benannten Personen sowie Personen und Einrichtungen des Korps der Islamischen Revolutionsgarden in beziehungsweise durch ihr Hoheitsgebiet zu verhindern. Er ersucht den Generalsekretär, für ein Jahr <b>eine Gruppe von bis zu acht Sachverständigen einzusetzen</b> , die unter anderem die Aufgabe hat, Informationen über die Durchführung der in den Resolutionen 1737(2006), 1747(2007), 1803(2008) und dieser Resolution beschlossenen Maßnahmen zu sammeln und zu prüfen, Empfehlungen abzugeben, um die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen zu verbessern.	+12; –2 (Brasilien, Türkei); =1 (Libanon)

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Kinder	S/PRST/2010/10	16.6.2010	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt</b> erneut <b>alle Verstöße gegen das anwendbare Völkerrecht, bei denen an einem bewaffneten Konflikt beteiligte Parteien Kinder einziehen und einsetzen sowie töten</b> und verstümmeln, vergewaltigen und sonstiger <b>sexueller Gewalt aussetzen</b> und entführen, Schulen oder Krankenhäuser angreifen und den Zugang für humanitäre Hilfe verweigern. Er bekundet seine tiefe Besorgnis über die <b>steigende Zahl der gegen das anwendbare Völkerrecht verstoßenden Angriffe oder Androhungen von Angriffen auf Schulen und Bildungseinrichtungen</b> und auf Lehrer und Schüler, insbesondere über das <b>gezielte Vorgehen gegen Mädchen</b> . Ferner bekundet der Rat seine Bereitschaft, gezielte und abgestufte Maßnahmen gegen diejenigen, die anhaltende Rechtsverletzungen begehen, zu beschließen.	
Massenvernichtungswaffen	S/RES/1928(2010)	7.6.2010	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen und ihrer Trägersysteme nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Er <b>beschließt, das in Resolution 1874(2009) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 12. Juni 2011 zu verlängern</b> und ersucht den Generalsekretär, die dafür erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/PRST/2010/9	1.6.2010	Der Sicherheitsrat <b>bedauert und verurteilt zutiefst die Verluste an Menschenleben und die Verletzungen, die durch die Anwendung von Gewalt während des</b> in internationalen Gewässern <b>geführten israelischen Militäreinsatzes gegen den Konvoi mit Kurs auf Gaza verursacht wurden</b> . Der Rat <b>fordert die sofortige Freigabe der Schiffe und die umgehende Freilassung der von Israel festgehaltenen Zivilpersonen</b> . Der Rat fordert Israel nachdrücklich auf, uneingeschränkter konsularischer Zugang zu gestatten, den betroffenen Ländern die sofortige Bergung ihrer Toten und Verletzten zu erlauben und zu gewährleisten, dass die humanitäre Hilfe von dem Konvoi zu ihrem Bestimmungsort gelangt.	Einstimmige Annahme
Nepal	S/RES/1921(2010)	12.5.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) bis zum 15. September 2010 zu verlängern</b> , unter Berücksichtigung des Abschlusses einiger Elemente des Mandats und der laufenden Arbeiten zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen und dem bewaffneten Personal. Der Rat fordert die Regierung Nepals und die Vereinigte Kommunistische Partei Nepals (Maoisten) auf, einen <b>Aktionsplan für die Eingliederung und Rehabilitation der Angehörigen der maoistischen Armee zu vereinbaren</b> und durchzuführen.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischen-seengebiet	S/RES/1925(2010)	28.5.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) bis zum 30. Juni 2010 zu verlängern</b> . Er genehmigt den <b>Abzug von bis zu 2000 Soldaten</b> der Vereinten Nationen bis zum 30. Juni 2010 aus den Gebieten, in denen die Sicherheitslage es zulässt. Der Rat <b>beschließt ferner, dass die Mission der Vereinten Nationen angesichts der neuen Phase, die in der Demokratischen Republik Kongo erreicht wurde, ab dem 1. Juli 2010 die Bezeichnung Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) tragen und bis zum 30. Juni 2011 dauern wird</b> . Der Rat erteilt die Genehmigung, dass die MONUSCO zusätzlich zu dem angemessenen <b>Zivil-, Justiz- und Strafvollzugsanteil eine Höchstzahl von 19 815 Soldaten, 760 Militärbeobachtern, 391 Polizisten und 1050 Angehörigen organisierter Polizeieinheiten umfassen wird</b> . Der Rat beschließt, dass künftige Umgliederungen der MONUSCO nach Maßgabe der Entwicklung der Situation vor Ort und der Erreichung der in dieser Resolution angegebenen, von der Regierung Kongos und der Mission der Vereinten Nationen zu verfolgenden Ziele, beschlossen werden sollten. Zu diesen Zielen gehört unter anderem der Ausbau der Fähigkeit der Regierung Kongos zum wirksamen Schutz der Bevölkerung durch die Aufstellung durchhaltefähiger Sicherheitskräfte, die die Sicherheitsaufgaben der MONUSCO schrittweise übernehmen sollen.	Einstimmige Annahme
Westsahara	S/RES/1920(2010)	30.4.2010	Der Sicherheitsrat <b>bekräftigt die Notwendigkeit, die</b> mit der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) geschlossenen <b>Militärabkommen</b> in Bezug auf die Waffenruhe <b>in vollem Umfang einzuhalten</b> . Er <b>beschließt, das bestehende Mandat der MINURSO bis zum 30. April 2011 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/1930(2010)	15.6.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Dezember 2010 zu verlängern</b> .	+14; -1 (Türkei); =0

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 58 | 2010 | No. 4

## The UN and Nuclear Disarmament

Harald Müller

pp. 147–151

### **Better Than Nothing. The 2010 Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty Ends with a Small Compromise**

The 8th Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) ended on May 28, 2010 with a consensus final document, thus avoiding a further deepening of the non-proliferation regime's crisis. The main reason for this partial success, the more cooperative policy of the Obama-Administration, was also supported by the pragmatic negotiation posture of some non-aligned states. Nonetheless, the states parties neither agreed on bold steps towards nuclear disarmament, nor did the conference strengthen the toolbox for non-proliferation. The most outstanding result was the proposition for a conference on a nuclear-weapon-free zone in the Middle East.

Michael Brzoska · Götz Neuneck

pp. 152–156

### **Iran – On the Road to a Nuclear Bomb? What the International Community Can Do**

A sustainable solution to the nuclear dispute with Iran is still not in sight. While Iran insists its nuclear infrastructure is exclusively for peaceful purposes, concern is rising in the international community that Iran is openly seeking a military nuclear weapon option. Evidence is increasingly seen *inter alia* in the perfected fabrication of low enriched uranium. The International Atomic Energy Agency is also not able to certify that Iran's nuclear program is exclusively peaceful. Various Security Council resolutions call on the Islamic Republic to suspend uranium enrichment. Although no effects of these sanctions on Iranian decision-making are yet discernible, they send an important political signal from the international community. It will be crucial to find a formula that allows Iran to enrich uranium without becoming a "virtual nuclear weapons state".

Sebastian Harnisch

pp. 157–163

### **The UN Security Council in the North Korean Nuclear Conflict**

The article delineates the UN Security Council's role as guardian of the Nuclear Non-Proliferation Treaty in the conflict surrounding the North Korean nuclear weapons program. It describes the Council's actions in various crisis situations and analyzes its delegation of the diplomatic track to regional powers within the Six-Party Talks (SPT) framework. The Security Council has amended this regime through a series of resolutions focusing on containing the proliferation effects of the modest but growing nuclear weapons capacity. Escalating policy choices in Pyong-

yang, Seoul, Beijing, and Washington, D.C., combined with continued North Korean export of sensitive technologies and weapon systems to the Middle East or South Asia, may confront the Council with yet another crisis with military implications.

Oliver Meier

pp. 164–169

### **An End to Atomic Testing? Chances of Instituting the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty**

The 1996 Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), signed by 182 states, strengthens the norm against nuclear weapons testing. 153 states have ratified the accord which hampers the development of new types of nuclear weapons and hinders the proliferation of nuclear weapons to additional countries. Entry of the CTBT into force, however, requires the ratification of 44 specific countries. The Provisional Technical Secretariat of the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization (CTBTO) has made significant progress toward establishing the treaty's verification system. Ratification by the United States, which is being pursued by the Obama administration, could boost new momentum toward instituting the Test-Ban Treaty.

Annette Schaper

pp. 170–174

### **Material Cut-off for Nuclear Weapons. The Fissile Material Cut-off Treaty is a Milestone on the Path to Nuclear Disarmament**

The Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT) could bring humankind one huge step closer to a world without nuclear weapons. Negotiations on the treaty should have started in the UN in 1996, but states have not yet found consensus on important issues such as the treaty's basic goals, the scope of the ban, and the system of verification. Along with the Obama administration, however, comes the hope that negotiations will soon recommence.

Hubert Thielicke

pp. 175–180

### **Nuclear-Weapon-Free Zones and the United Nations. Regional Steps towards 'Global Zero'**

In the last 43 years, treaties on nuclear-weapon-free zones (NWFZ) in Latin America and the Caribbean, the South Pacific, South-East Asia, Africa, and Central Asia were concluded. Almost the entire Southern and parts of the Northern hemisphere are thus covered by NWFZ. This process takes place in close cooperation with the UN. The zones complement the Nuclear Non-Proliferation Treaty and are important steps towards nuclear disarmament. The challenge today is the establishment of a NKWZ in the Middle East.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.  
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

#### Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

#### Redaktionsanschrift:

### VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-10  
Telefax: 030 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

#### Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden  
Telefon: 0 72 21 | 21 04-0  
Telefax: 0 72 21 | 21 04-27

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich

#### Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 63,- Euro\*.  
Einzelheft: 13,- Euro.\* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

#### Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft  
Aloisia Hohmann  
Telefon: 0 72 21 | 21 04-39  
Telefax: 0 72 21 | 21 04-43  
E-Mail: [hohmann@nomos.de](mailto:hohmann@nomos.de)  
sowie der Buchhandel;  
Kündigung jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an:  
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos  
Siegburger Str. 123, 53229 Bonn  
Telefon: 02 28 | 9 78 98-10  
Telefax: 02 28 | 9 78 98-20  
E-Mail: [roos@sales-friendly.de](mailto:roos@sales-friendly.de)

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)  
Detlef Dzembitzki (Stellvertretender Vorsitzender)  
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Sabine Birken  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Astrid van der Merwe  
Dr. Wolfgang Münch  
Winfried Nachtwei  
Sibylle Pfeiffer, MdB  
Marina Schuster, MdB

### Präsidium

Dr. Hans Arnold  
Gerhart R. Baum  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Dr. Fredo Dannenbring  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Prälat Dr. Bernhard Felmberg  
Joschka Fischer  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Hans-Peter Kaul  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Matthias Kleinert  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans Werner Lautenschlager  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Prof. Dr. Jens Naumann  
Karl Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Prof. Dr. Volker Rittberger  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Dr. Helga Timm  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Richard von Weizsäcker  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Alexander Graf York von Wartenburg

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Henni Hensen  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Matthias Naß  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
[karl-heinz.meier-braun@swr.de](mailto:karl-heinz.meier-braun@swr.de)

Landesverband Bayern  
Vorsitzende:  
Ulrike Renner-Helfmann  
[info@dgvn-bayern.de](mailto:info@dgvn-bayern.de)

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb  
[dgvn-bb@dgvn.de](mailto:dgvn-bb@dgvn.de)

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehé  
[info@dgvn-hessen.org](mailto:info@dgvn-hessen.org)

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender: Thomas Weiler  
[kontakt@dgvn-nrw.de](mailto:kontakt@dgvn-nrw.de)

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler  
[lv-sachsen@dgvn.de](mailto:lv-sachsen@dgvn.de)

### Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-0  
Telefax: 030 | 25 93 75-29  
E-Mail: [info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de)  
Internet: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)