SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregimes: Stand und Optionen

Müller, Harald

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Müller, H. (2009). *Die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregimes: Stand und Optionen.* (HSFK-Report, 11/2009). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292396

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

PRIF Peace Research Institute Frankfurt
HSFK Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

HSFK-Report Nr. 11/2009

Die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregimes: Stand und Optionen

Harald Müller

Mitglied der Leibniz Gemeinschaft

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:
HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main
Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81
E-Mail: mueller@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-94-4

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Stabilität aller internationalen Regelwerke, also auch des Nichtverbreitungsregimes, ruht auf fünf Pfeilern:

- dem Vertrauen in ein verlässliches Verfahren, den Vertrag gegen Regelbrecher durchzusetzen;
- einer positiven Kosten-/Nutzenbilanz vertragstreuer Mitgliedschaft;
- einer negativen Kosten-/Nutzenbilanz für den Vertragsbruch und die Vertragskündigung;
- der intrinsischen Stärke der gesetzten Norm, die sie zum „angemessenen Verhalten" für jeden respektablen Nationalstaat macht;
- der Überlegung, dass das Regime im Großen und Ganzen gerecht ist.

Der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) weist gegenwärtig Defizite in allen fünf Belangen auf: Sein System der Vertragsdurchsetzung funktioniert nicht gut; der sicherheitspolitische und wirtschaftliche Nutzen befriedigt viele Mitglieder nicht; Regelbrecher und Außenseiter scheinen keinen zu hohen Preis zahlen zu müssen; und das Empfinden ist weit verbreitet, dass der NVV nach Buchstaben und praktischer Implementation ein ungerechter Vertrag ist. Infolge dieser Defizite schrumpft die Bindekraft der Nichtverbreitungsnorm. Zusammengenommen vermindern diese Befunde die Legitimität des NV-Regimes in den Augen vieler (vor allem blockfreier) Staaten, und seine Stabilität kann insoweit nicht vorausgesetzt werden.

Um das Regime zu restabilisieren, braucht es Fortschritte an allen fünf Fronten. Glücklicherweise dienen viele entsprechende Maßnahmen mehr als einem einzigen Zweck. An erster Stelle steht die Verbesserung der Großmachtbeziehungen untereinander; die engere Kooperation zwischen den einflussreichsten Staaten dient dazu, endlich ein verlässliches System der Vertragsdurchsetzung zu etablieren und damit die Erkenntnis zu schaffen, dass Regelbrüche gravierende Folgen nach sich ziehen. Außerdem erleichtert ein kooperatives Verhältnis zwischen den Großmächten die Einigung auf weitere nukleare Abrüstungsschritte. Solche Schritte wiederum tragen zur Sicherheit bei und signalisieren ein klares praktisches Bekenntnis zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt; Änderungen der geltenden Nukleardoktrinen sind in diesem Zusammenhang von besonderem Wert. Auch die intrinsische Attraktivität der Nichtverbreitungsnorm und das Gefühl, das Regime werde gerechter, profitieren von glaubwürdigen Abrüstungsmaßnahmen.

Die „Außenseiter" Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea in den Abrüstungsprozess einzubeziehen und greifbare Schritte in Richtung einer kernwaffenfreien (oder massenvernichtungswaffenfreien) Zone im Nahen und Mittleren Osten, erhöhen die Aussichten auf Universalisierung des Regimes in der Zukunft, was wiederum die Sicherheitsbilanz der Nichtkernwaffenstaaten verbessert und die Gerechtigkeitslücke im Regime verkleinert.

Viele Auguren sagen eine weltweite Renaissance der Kernenergie voraus. Nur ein grundlegendes Umsteuern in der Art und Weise, wie sensitive Brennstoffkreisanlagen – also die waffenrelevanten Techniken der Urananreicherung und Plutoniumaufarbeitung

– betrieben werden, kann das Problem der künftigen Ausbreitung dieser proliferationsträchtigen Technologien bewältigen. Diejenigen Staaten, die gegenwärtig diese Technologien in national kontrollierten Anlagen nutzen, müssen die Bereitschaft entwickeln, diese Anlagen aus der nationalen Verfügung zu lösen und einem multinationalen Betrieb zuzuführen. Ein solcher Politikwechsel ist wichtig, um die Unzufriedenheit unter den Entwicklungsländern zu mildern, die aus der vermeintlichen Diskriminierung des zivilen Gebrauchs der Kerntechnik erwächst.

Auf der NVV-Überprüfungskonferenz, die im Mai 2010 stattfindet, sollte der Umriss eines solchen Aktionsprogramms sichtbar werden und seinen Niederschlag in der gemeinsamen Schlusserklärung finden. Es ist wichtig, dass allen Mitgliedern deutlich wird, dass es diesmal um einen neuen Aufbruch geht und dass die Großmächte und die Industriestaaten bereit sind, ein neues Kapitel in der Geschichte von Abrüstung und Nichtverbreitung aufzuschlagen. Nur dann kann es gelingen, einen breiten Mehrheitskonsens über notwendige Maßnahmen der Nichtverbreitung herzustellen, etwa das Zusatzprotokoll zum Verifikationsabkommen mit seinen verbesserten Zugangsbedingungen für Inspektoren zum Standard der Verifikation zu machen, kollektive Maßnahmen im Falle des Vertragsbruches zu verabreden oder schärfere Exportkontrollen zu vereinbaren.

Die Umsteuerung im NV-Regime wird ein länger andauernder Prozess sein, der um so besser gelingen wird, je klarer und überzeugender die Gerechtigkeitsprobleme des Regimes benannt und behandelt werden. Die Bundesregierung hat die Chance, hierbei eine wichtige Rolle zu spielen. Als Mitglied der NATO und der EU hat sie privilegierten Zugang zu drei der fünf Kernwaffenstaaten, ihre guten Beziehungen zu Russland haben sie schon länger in die strategische Position eines Brückenbauers zwischen dem Westen und Moskau gebracht; für das Vorantreiben der Abrüstungsagenda ist das eine hervorragende Voraussetzung. Dieser Rolle ist Berlin gerecht geworden, als die Regierungskoalition deutlich machte, den Abzug der auf deutschem Territorium verbliebenen Kernwaffen zu befürworten und eine entsprechende Umstellung der NATO-Strategie zu unterstützen. Auch im Verhältnis Nord-Süd kann Deutschland eine vermittelnde Rolle spielen, weil es bei vielen führenden Entwicklungsländern ein gutes Ansehen genießt. Als Kernenergienutzer und Mitglied in einem Anreicherungskonsortium ist es auch in der Frage der notwendigen Reform der internationalen Nuklearindustrie vorzüglich positioniert. Es gilt, diese günstige Stellung sowohl auf der kommenden Überprüfungskonferenz als auch danach geschickt und beharrlich zu nutzen.

Inhalt

1. Hintergrund 1

2. Der Stand der Stabilitätsbedingungen im NVV 6

2.1 Vertragseinhaltung und -durchsetzung 6

2.2 Die Kosten-/Nutzenbilanz aus der Sicht der Nichtkernwaffenstaaten 8
2.2.1 Sicherheit 8
2.2.2 Wirtschaftlicher Nutzen 10
2.2.3 Zwischenfazit 12

2.3 Sicherheitseinbußen und wirtschaftliche Verluste durch Regelbruch und Vertragsrücktritt 13

2.4 Die normative Kraft des NVV 14

2.5 Gerechtigkeitsaspekte 15

2.6 Zwischenbilanz 16

3. Optionen / Empfehlungen zur Regimestabilisierung 17

3.1 Vertragserfüllung und -durchsetzung 17

3.2 Die Kosten-/Nutzenbilanz für vertragstreue Nichtkernwaffenstaaten im NVV 20
3.2.1 Sicherheit 20
3.2.2 Wirtschaftliche Vorteile 23

3.3 Die Folgen des Regelbruchs teurer machen 25

3.4 Die normative Kraft des Regimes erneuern 26

3.5 Die Regimegerechtigkeit steigern 26
3.5.1 Abrüstung 27
3.5.2 Friedliche Nutzung der Kernenergie und Alternativen 29
3.5.3 Universalisierung 30
3.5.4 Der Mittlere Osten 30
3.5.5 Verfahrensgerechtigkeit 31

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 32

Literatur 36

1. Hintergrund[1]

Die achte Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) wird im Mai in New York stattfinden. Die Vertragsparteien werden sich dort um ein gemeinsames Urteil darüber bemühen, wie der Vertrag in den vergangenen fünf Jahren erfüllt worden ist und ein Arbeitsprogramm für die nächsten Jahre entwerfen, um das Vertragsregime zu stärken. Nach der katastrophal gescheiterten Konferenz von 2005 (vgl. Müller 2005) gilt das diesjährige Treffen als eine Wegscheide, an der sich zeigen wird, ob der Vertrag stabilisiert werden und gar als eine Wegmarke in die kernwaffenfreie Welt dienen kann oder dem allmählichen Zerfall preisgegeben ist.

Der NVV ist ein hart erkämpfter Kompromiss zwischen verschiedenen Typen von Staaten (vgl. Müller/Fischer/Kötter 1994). Die Kernwaffenstaaten verpflichten sich, ihr Know-how nicht weiterzugeben und über nukleare Abrüstung zu verhandeln. Die Nichtkernwaffenstaaten verzichten rechtsverbindlich auf Kernwaffen und dulden einschlägige Verifikationsmaßnahmen auf ihrem Territorium, behalten aber das Recht, die zivile Kernenergie unbehindert zu nutzen. Auf der einen Seite stehen also die fünf „offiziellen" Kernwaffenstaaten, von denen die USA, Großbritannien und Russland auch die Depositare des Vertrags sind. Ihre Interessen richten sich eher darauf, den Status Quo zu erhalten, also ihr „Kernwaffenprivileg" zu wahren. Da sie mit dem Status Quo grundsätzlich zufrieden sind, spielen – anders als für die Blockfreien – Gerechtigkeitsansprüche für sie keine große Rolle. Sie legen mehr Wert auf die Nichtverbreitung als auf Abrüstung oder auf die Kooperation in der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Dennoch sind sie (in unterschiedlichem Maße) daran interessiert, kerntechnische Güter und Technologien an interessierte Kunden zu verkaufen, sofern das Nichtverbreitungsziel gewahrt bleibt.

Eine zweite Gruppe bilden ihre Alliierten unter den Nichtkernwaffenstaaten, z.B. Deutschland oder Japan. Sie sind an glaubhaften Bündnisgarantien interessiert, zugleich aber daran, die Wirkung des ungleichen Status möglichst einzugrenzen, etwa ihre Nuklearindustrien von Behinderungen frei zu halten. Obgleich die „alten" Alliierten außerdem für die nukleare Abrüstung eintreten – nach dem Ende des Kalten Krieges deutlich stärker als zuvor, während die neuen NATO-Mitglieder auf die nukleare Garantie pochen –, scheuen sie davor zurück, ihre Bündnispartner so weit zu provozieren, dass das Allianzklima gefährdet werden könnte.

Eine dritte – kleinere – Gruppe setzt sich aus neutralen Industriestaaten zusammen, die ein starkes Interesse an Nichtverbreitung und Abrüstung zeigen, etwa Irland oder Schweden; einige davon sind Mitglieder der EU.

1 Die Studie entstand in Zusammenarbeit mit der Nuclear Threat Initiative (NTI), deren Partner die HSFK ist. Eine englische Version des Reports wird durch NTI veröffentlicht. NTI ist eine amerikanische Nichtregierungsorganisation, die es sich zum Ziel gesetzt hat, den von Henry Kissinger, George Shultz, William Perry und Sam Nunn angestoßenen Diskussionsprozess über eine kernwaffenfreie Welt zu fördern.

Die blockfreien Staaten stellen die zahlenmäßig größte Gruppe dar. Sie bringen kontinuierlich die Forderung nach völliger nuklearer Abrüstung und stärkerer Hilfe bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie zum Ausdruck. Im letzten Jahrzehnt hat sich noch deutlicher als zuvor herauskristallisiert, dass im Vergleich zu diesen Prioritäten Maßnahmen der Nichtverbreitung weniger Unterstützung erfahren, obgleich Weiterverbreitung zumeist unmittelbar das Sicherheitsumfeld *dieser* Staaten beeinträchtigt. Innerhalb der Blockfreien lassen sich zum Ersten moderate Führungsstaaten wie Ägypten oder Indonesien herausheben. Sie stehen zwar höchst kritisch zu dem Verhalten der Industriestaaten und der Kernwaffenstaaten im Besonderen, legen aber Wert auf die Erhaltung des NVV und sind bereit, Kompromisse zu unterstützen, die auf einem fairen Geben und Nehmen aller Beteiligten beruhen. Die Masse der Blockfreien sind kleinere und weniger interessierte Länder, die in ihrer großen Mehrzahl bereitwillig der blockfreien Führung folgen. Schließlich gibt es einige radikalere Länder wie den Iran, Kuba oder Venezuela, die die Konfrontation suchen, wobei es Teheran darum geht, sich die Solidarität der Blockfreien in der Auseinandersetzung um seine nuklearen Aktivitäten zu sichern. Die arabischen Länder betonen zudem in besonderer Weise die Notwendigkeit, Israel zum Vertragsbeitritt als Nichtkernwaffenstaat zu drängen.

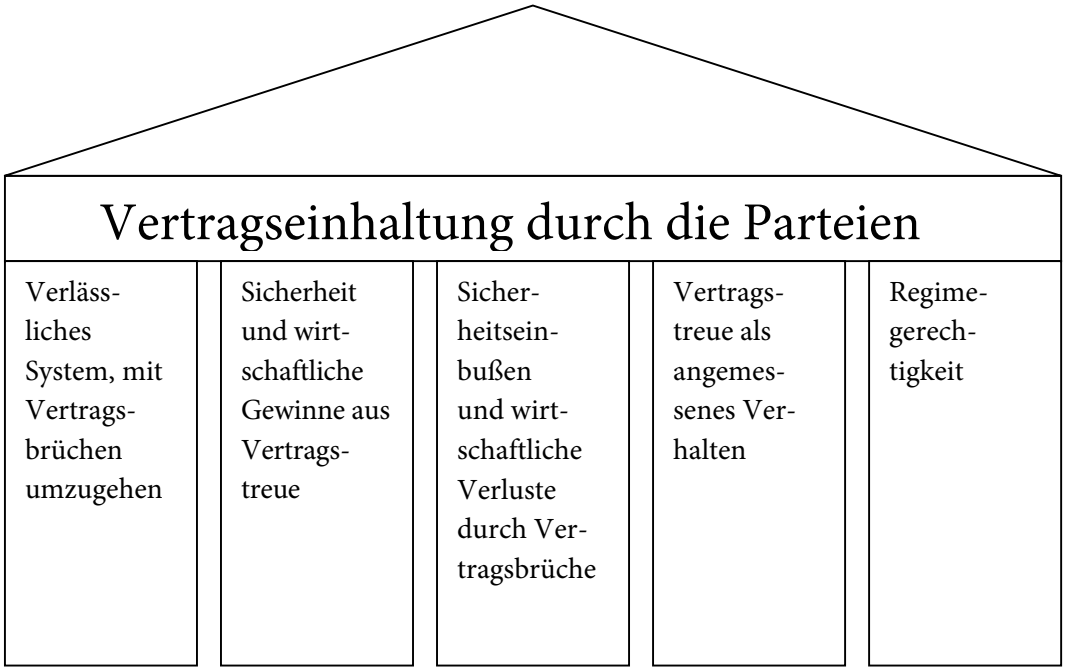
Die verschiedenen Interessenkonstellationen dieser Gruppierungen machen bereits deutlich, dass der NVV um verschiedene Kernfragen der nuklearen Ordnung konstruiert ist. Erstens geht es natürlich darum, die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern. Im Vertrag wird das durch Verpflichtungen der Kernwaffenstaaten und der Nichtkernwaffenstaaten abgedeckt: Erstere unterliegen dem Verbot der Weitergabe und Hilfe (Art. I), letztere sind gehalten, keine Kernwaffen zu erwerben, auf welche Art auch immer, und dies auch verifizieren zu lassen (Art II, III.1). Zweitens sind die Kernwaffenstaaten zur nuklearen Abrüstung verpflichtet.[2] Dafür steht die teils merkwürdige Sprache in Art. VI, der zufolge alle Parteien in gutem Glauben Verhandlungen über die nukleare Abrüstung und einen umfassenden und vollständigen Abrüstungsvertrag führen müssten. Der Internationale Gerichtshof hat 1996 in einem Rechtsgutachten bestätigt, dass dieser Artikel nicht einfach nur zum Verhandeln verpflichtet, sondern auch dazu, Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, und dass nukleare Abrüstung nicht zurückgewiesen werden kann, weil die konventionelle Abrüstung noch nicht abgeschlossen sei (Ford 2007). Drittens spricht Art. IV allen Mitgliedsstaaten das „unveräußerliche" (*inalienable*) Recht zu, Kerntechnik friedlich zu nutzen, und verpflichtet alle Vertragparteien zur Kooperation unter besonderer Berücksichtigung der Belange der Entwicklungsländer. Der Vertragszweck legt nahe – und Entscheidungen von Überprüfungskonferenzen und die Staatenpraxis haben das bestätigt –, dass dieses Recht und die Verpflichtung davon abhängig sind, dass die fragliche Partei vertragstreu ist (Zarate 2008).

2 Tatsächlich nimmt Art. VI auch die Nichtkernwaffenstaaten durch diese Abrüstungsverpflichtung in die Pflicht.

Diese drei Bausteine des NVV können, müssen aber nicht, miteinander harmonieren. Die augenfälligste Disharmonie entspringt ihrer unterschiedlichen Gewichtung durch die Vertragsparteien und aus Meinungsverschiedenheiten darüber, wie die Einhaltung des Vertrages eigentlich in der Praxis aussehen sollte. Wie stark die Vertragsparteien in diesen Fragen uneins sind, lässt sich am Verlauf der vergangenen Überprüfungskonferenzen ablesen. Bislang hat es sieben solcher Treffen gegeben (die achte findet im kommenden Mai statt). Davon endeten drei ohne Einigung, d.h. ohne substantielle Abschlusserklärung im Konsens. Die letzte (2005) war ein solches Debakel, dass die Teilnehmerstaaten fast nicht einmal das formale Statement zustande brachten, dass das Treffen überhaupt stattgefunden hat (Müller 2005). Von den vieren, die relativ erfolgreich waren, brachte die erste Überprüfungskonferenz (1975) nur eine magere Stellungnahme zustande, die von der Präsidentin, der kampfstarken schwedischen Abrüstungsministerin Inga Thorsson, der widerstrebenden Männerriege im Saal aufgeherrscht wurde. Die 1985er Konferenz erreichte eine Einigung nur durch den „schmutzigen Trick", dass die Konferenz einstimmig anerkannte, dass es in einer Schlüsselfrage, dem umfassenden Teststopp, keinen Konsens gab. Die Verlängerungs- und Überprüfungskonferenz 1995 erreichte einen entscheidenden Erfolg in ihrer Mission, die Geltungsdauer des Vertrages unbegrenzt auszudehnen und nahm in diesem Zusammenhang drei substantielle Dokumente an, nämlich die „Prinzipien und Ziele", das Dokument über den erweiterten Überprüfungsprozess und eine Entschließung zum Mittleren Osten. Der Überprüfungsteil der Konferenz hingegen endete ergebnislos (Dhanapala 2005). Damit bleibt die sechste Überprüfungskonferenz (2000) als einziges Musterbeispiel eines gelungenen Staatentreffens. Sie erreichte eine inhaltsreiche Schlusserklärung, die sowohl die vergangene Vertragserfüllung beleuchtete, als auch ein Arbeitsprogramm für die Zukunft enthielt, darunter die berühmten „Dreizehn Schritte" auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung, deren Geltung prompt auf der Konferenz 2005 von der Bush-Administration mit der Assistenz Frankreichs verneint wurde. Dieser beispiellose Rückzug von einer zuvor erreichten Einigung hatte eine vernichtende Wirkung auf die Wertschätzung des NVV durch zahlreiche blockfreie Staaten; diese Erschütterung hält bis heute an.

Diese Uneinigkeit und mangelnde Solidarität in der Vertragsgemeinschaft ist beunruhigend. Denn Einigkeit und Solidarität sind am meisten gefragt, wenn es darum geht, mit einem Vertragsbruch (oder einem einschlägigen Verdacht) umzugehen. Letztendlich hängt die Stabilität des Nichtverbreitungsregimes von der Bereitschaft der großen Mehrheit der Vertragsmitglieder ab, es in der Stunde der Gefahr zu unterstützen. Aus diesem Grund ist es von hoher politischer Wichtigkeit, die Gründe zu verstehen, warum Staaten einen Vertrag schätzen und aktiv unterstützen, auch wenn er durch raue Wasser segelt.

Schaubild: „Der Tempel der Stabilität“



Regimeunterstützung und somit Stabilität leiten sich aus fünf unterschiedlichen Quellen ab. Dabei mischen sich „harte Interessen“ mit normativen Orientierungen. Wenige Menschen sind vollständige Utilitaristen, wenige sind ausschließlich Moralisten. Die Motivationen für Einstellungen und für Handeln bringen normalerweise beide Aspekte in unterschiedlichen Mischungen zusammen. Es gibt keinen einsichtigen Grund, warum Politiker (und damit Staaten als kollektive Akteure) sich in dieser Hinsicht vom Durchschnitt der Zeitgenossen unterscheiden sollten.

Für internationale Regime ist die erste Bedingung für ihre breite Unterstützung die sichere Erwartung, dass Regelbrüche negative Konsequenzen haben, weil belastbare Verfahren existieren, mit solchen Krisen umzugehen. Das gilt natürlich gerade für einen Vertrag wie den NVV, bei dem es um die Kernsicherheit von Staaten geht. Das Fehlen verlässlicher Mechanismen der Überprüfung der Vertragseinhaltung und ihrer Erzwingung kann zu einschneidenden Sicherheitsverlusten führen (Müller 2009a).

Das führt uns zur zweiten Stabilitätsbedingung. Die Bilanz von Nutzen und Kosten aus einer Vertragsmitgliedschaft muss positiv sein. Staaten treten ja Verträgen zumeist nicht aus altruistischen Erwägungen bei, sondern weil sie sich Vorteile für ihre nationalen Interessen erhoffen. Dafür sind sie bereit, auch Kosten in Kauf zu nehmen, beispielsweise ihre nationale Handlungsfreiheit durch rechtliche Bindungen einzuengen oder wirtschaftliche Lasten zu tragen, wie sie etwa aus der Duldung von Verifikationsmaßnahmen erwachsen.

Drittens muss umgekehrt die Erwartung von Nutzen und Kosten eines Vertragsbruchs oder Vertragsrücktritts negativ sein. Dazu bedarf es der Aussicht auf erhebliche Schäden

als Folge des Versuchs, die Regeln gravierend zu brechen und entsprechender Entschlossenheit und Vorkehrungen der Vertragsmitglieder.

Beziehen sich diese Faktoren auf den nutzenorientierten Anteil der Motivationen für Vertragstreue (oder ihr Gegenteil), so geht es bei den beiden letzten um die normativen Aspekte. Der vierte Faktor besteht aus dem „Gefühl" der Vertragsparteien, dass es angemessenes Verhalten eines normalen Mitglieds der Staatengemeinschaft ist, Partei dieses Vertrags zu sein und seine Regeln zu achten, also zu den „anständigen Staaten" zu gehören. Diese Einstellung setzt sich international durch, wenn der „tipping point", erreicht ist, d.h. sich eine „kritische Masse" von Staaten zu dem Vertrag bekannt hat. Dadurch gilt es mehr und mehr als „normales" Verhalten, dem Vertrag beizutreten und ihn einzuhalten (häufig enthalten die Bedingungen für das Inkrafttreten von Verträgen eine Mindestzahl an Ratifikationen und bestätigen so die Idee einer „kritischen Masse") (Finnemore/Sikkink 1998). Vom „tipping point" an übt der Vertrag eine Sogwirkung aus, die ihm eine unbestrittene Legitimität verleiht (Franck 1990). In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, wie viele Staaten ambivalente oder klar militärisch ausgerichtete Nuklearprogramme aufgegeben haben, nachdem der Vertrag in Kraft getreten ist und wie viele davon zum Zeitpunkt ihrer Politikänderung Demokratisierungsprozesse durchliefen (Müller/Schmidt 2010). Demokratien sind (durchschnittlich) in höherem Maße als Nichtdemokratien darauf aus, von ihren Partnern als „gute internationale Bürger" anerkannt zu werden. Während der letzten Demokratisierungswelle, die in den siebziger Jahren startete, war der NVV bereits eine etablierte Rechtsnorm. Ihm beizutreten und damit offene oder geheime Kernwaffenprogramme einzustellen, wurde zu einer klaren Richtschnur für junge Demokratien wie Argentinien, Brasilien, Chile, Spanien, Südafrika oder Rumänien. Solange die Norm diese Zugkraft hat, ist sie stabil. Wenn das Gefühl Normerfüllung sei korrektes Verhalten verloren geht, kann Erosion einsetzen.

Der fünfte und letzte Faktor ist Gerechtigkeit im distributiven und im prozeduralen Sinn. Staaten fragen nicht bloß danach, ob ihr Nutzen aus einem Vertrag positiv ist, so wichtig dieser Aspekt auch ist. Sie prüfen auch, ob Kosten und Nutzen in einer annehmbaren Weise verteilt sind. Vor allem wenn diese Frage verneint wird, gewinnt die zweite Frage, ob alle Interessenten eine faire Beteiligungschance an den Schlüsselentscheidungen im Vertragsregime haben, enorm an Bedeutung. Verfahrensgerechtigkeit hat aber auch ihren Wert in sich, weil sie ein Gefühl der Anerkennung und daher von Würde begründet. Diese beiden Elemente wiederum sind eng mit einem hohen Wert im staatlichen Selbstbewusstsein verknüpft, nämlich mit Souveränität. Der Gerechtigkeitsfaktor betrifft die Vertragsnormen selbst (verteilen sie die betreffenden Werte fair?) und ihre Implementation (erfüllen alle Mitglieder ihre Verpflichtungen in gleicher Weise, und zieht Nichterfüllung Konsequenzen nach unparteilichen Standards nach sich?). Das Gerechtigkeitsmotiv, das von den meisten Analysen internationaler Beziehungen vernachlässigt wird, ist von großer Bedeutung und kann sogar zu gewaltsamen Konflikten führen (Welch 1993, Albin 2001; Shapcott 2001). Was auf den ersten Blick als rein utilitaristische Interessen erscheinen könnte, Macht, Sicherheit und wirtschaftlicher Nutzen, verbindet sich im Gerechtigkeitsmotiv mit normativen Orientierungen. Wenn eine Frage einmal als gerechtigkeitsrelevant registriert worden ist, kommen Emotionen ins Spiel, und Positionsänderungen im Interesse eines Kompromisses werden schwieriger. All das deutet auf

die Wichtigkeit des Gerechtigkeitsfaktors für die Regimestabilität hin. Wenn eine beträchtliche Zahl von Mitgliedsstaaten ein Regime als ungerecht empfindet, wird seine Stabilität nur schwer zu wahren sein.

Das folgende Kapitel diskutiert die spezifischen Probleme, die die Stabilität des NVV in Frage stellen, in ihrem Verhältnis zu diesen fünf Stabilitätsbedingungen; sie dienen als analytisches Modell, um die Streitfragen innerhalb der Vertragsgemeinschaft auf ihr Potenzial zu überprüfen, eine Erosion oder gar den Zusammenbruch des Regimes zu bewirken.

2. Der Stand der Stabilitätsbedingungen im NVV

2.1 Vertragseinhaltung und -durchsetzung

Die Staatengemeinschaft hat eine sehr gemischte Bilanz im Umgang mit Regelbrüchen im NV-Regime aufzuweisen (vgl. ausführlich Müller, 2010). Meist waren die NVV-Überprüfungskonferenzen nicht in der Lage, sich mit einschlägigen Fällen zielführend zu befassen. Eine wichtige Erklärung dafür ist die Konsensregel, die die Entscheidung über die Schlusserklärung steuert. Der beschuldigte Staat erhält dadurch eine Veto-Position. Dass er seiner eigenen Verurteilung nicht zustimmen will, kann nicht verwundern. Eine regelgerechte Alternative wäre die Abstimmung über eine Entschließung.[3] Die Blockfreien haben gelegentlich entsprechende Entwürfe eingebracht, zur Abstimmung ist es nie gekommen. Der Westen ist bislang vor diesem Weg aus Furcht vor der blockfreien Mehrheit zurückgeschreckt. Auch erweckt die Solidarität, die nicht wenige Blockfreie mit Regelbrechern aus ihren Reihen zeigen, Zweifel an den Erfolgsaussichten dieser Strategie. Dieser Umstand verlangt danach, die Gründe für diese Solidarität genauer unter die Lupe zu nehmen, um Möglichkeiten zu finden, den Regelbrecher von den solidarischen, aber regeltreuen Parteien zu isolieren (s.u.).

Wenn die NV-Vertragsgemeinschaft nicht sonderlich erfolgreich im Umgang mit Regelbrüchen war, so sieht die Leistungsbilanz des VN-Sicherheitsrats auch nicht besser aus; der Sicherheitsrat ist nach den Verfahrensregeln des NV-Regimes im Falle eines gravierenden Vertragsverstoßes als letzte Instanz zuständig (Müller 2009a). Erfolgreiche De-Proliferation kam fast nur als kurz- oder langfristiger Kollateralnutzen von Aktionen zu Stande, die der Sicherheitsrat aus anderen Gründen unternommen hatte: Südafrika wurde wegen der Apartheidpolitik sanktioniert, nicht wegen seines Kernwaffenprogramms, Irak 1991 nach dem verlorenen Krieg unter internationale Kuratel gestellt, was zur Aufdeckung seiner Massenvernichtungswaffen-Aktivitäten führte, Libyen wurde mit Sanktionen über-

3 Nach den Verfahrensregeln der Überprüfungskonferenzen kann jeder teilnehmende Vertragsstaat einen Entschließungsentwurf einbringen. Eine Karenzperiode von 48 Stunden soll genutzt werden, um nach Möglichkeit Einigkeit herzustellen. Danach wird die Entschließung zur Abstimmung gestellt, wobei für die Annahme ein Quorum von 2/3 der Abstimmenden nötig ist.

zogen, weil es terroristische Aktionen unterstützt hatte; diese Sanktionen wurden zum wichtigen Motiv für die Bereitschaft Tripolis' 2003 seine Anstrengungen aufzugeben, Massenvernichtungswaffen zu produzieren. Wenn der Sicherheitsrat direkt mit einem NV-Regelbruch konfrontiert war, delegierte er entweder die Sache an bilaterale oder regionale Verhandlungsrunden (Nordkorea, lange Zeit Iran) oder er ignorierte die Sache vollständig (Syrien 2007). In dem einen Fall, in dem er der Konfrontation schlechterdings nicht mehr ausweichen konnte, weil die IAEO ihm die Sache auf den Tisch legte und das Delegieren sich als wirkungslos erwies (Iran nach 2005), blieben die beschlossenen Sanktionen unverhältnismäßig harmlos im Vergleich zur Brisanz des Regelbruchs. Denn das Verhalten des Rats erlaubte es dem Regelbrecher, mit einer Kombination aus Verzögerungs- und Salamitaktik sein Programm zielbewusst in kleinen Schritten weiter voranzutreiben.

Zu einem großen Teil war das die Folge der mangelnden Bereitschaft Russlands und Chinas, den Sicherheitsrat seine Rolle als letzter Garant der Weltsicherheit wirksam ausfüllen zu lassen. Bis zu einem gewissen Grad muss man die Zurückhaltung der beiden Länder verstehen: sie ist z.T. ihrer Besorgnis um die Folgen für die regionale oder gar globale Stabilität geschuldet, die sich aus harscheren oder gar militärischen Sanktionen ergeben könnten. Je länger das Problem indes ungelöst bleibt, und je mehr sich der Iran bestärkt fühlt und selbstbewusst auftrumpft, desto gerechtfertigter scheint der Verdacht, dass eher wirtschaftliche (Markt für russische Waffen und Kerntechnik, Öl für China) und strategische Interessen (regionales Gegengewicht gegen die amerikanische Präsenz, Zugang Russlands zu seinen Truppen in Armenien) als Besorgnisse um die internationale Stabilität die russische und die chinesische Position motivieren. Schließlich bringt der Zugriff des Iran auf eine nukleare Waffenoption ein Mitglied der Vereinten Nationen, Israel, näher an die Schwelle eines militärischen Präventivschlags; denn Israel nimmt die dauernden Drohungen der gegenwärtigen iranischen Führung gegen seine Existenzberechtigung sehr ernst, weil sie die darin ausgedrückten Absichten durch die massive iranische Unterstützung für terroristische Gruppen, die gegen Israel operieren, untermauert sieht. Man befürchtet, einer nuklearen Eskalation nicht mehr ausweichen zu können, wenn der Iran erst über Kernwaffen verfügt. Die weitreichende Tolerierung der iranischen Politik durch Russland und China ist mit der Verantwortung für regionale und globale Stabilität nicht vereinbar. Seit dem Gipfeltreffen über nukleare Sicherheit in Washington (April 2010) könnte in die chinesische Position allerdings neue Bewegung kommen.

Wer sich vom NVV mehr nationale Sicherheit erhofft, weil er das Aufkommen nuklearer Bedrohungen in der Nachbarschaft eindämmt (Davis 1993), muss über die Machtspielchen der Großmächte bitter enttäuscht sein; der Sicherheitswert des Vertrages gerät dadurch in Zweifel, und zwar nicht nur bei denjenigen, die von den Vorgängen direkt betroffen sind, wie etwa die arabischen Länder. Zugleich legt dieses Verhalten nahe, dass die Nuklearmächte selbst dem Vertrag nur marginalen Wert für die eigene Sicherheitspolitik zumessen oder aber seine Robustheit seit der unbegrenzten Verlängerung für unverwüstlich halten. Andernfalls müssten sie wesentlich entschlossenere Anstrengungen unternehmen, seine Integrität im Angesicht ernster Herausforderungen durch Regelbrecher zu wahren.

2.2 Die Kosten-/Nutzenbilanz aus der Sicht der Nichtkernwaffenstaaten

Die Nichtkernwaffenstaaten sind dem NVV beigetreten, um ihre Sicherheit durch größere Stabilität und Berechenbarkeit ihres Umfeldes zu erhöhen und die friedliche Kernenergie ohne Einschränkungen und, wenn möglich, mit der Hilfe technisch kompetenter Vertragsparteien zu nutzen.

2.2.1 Sicherheit

Der NVV soll die Nichtkernwaffenstaaten gegen vier Gefahren schützen:

- erstens gegen das Risiko, in einer Welt mit immer mehr Kernwaffenstaaten das unbeteiligte Opfer eines Kernwaffenkrieges anderer Parteien zu werden. Universale Mitgliedschaft galt als das probate Mittel, dieses Ziel zu verwirklichen. Aber Universalität konnte nur *annähernd* erreicht werden; es herrscht zunehmend die Wahrnehmung vor, dass die Kernwaffenstaaten bereit sind, die Kernwaffen ihrer Freunde als harmlos oder sogar wünschenswert zu akzeptieren. Das indisch-amerikanische Nuklearabkommen mit seiner Vernachlässigung der nuklearen Abrüstung hat diese pessimistische Auffassung eher bestätigt.
- zweitens gegen nukleare Drohungen aus der Nachbarschaft. Doch die Tolerierung selektiver Proliferation und die lässliche Einstellung der P-5 zu ihrer Aufgabe als Regeldurchsetzer hat viele blockfreie Staaten desillusioniert. Diese Ernüchterung ist im Nahen und Mittleren Osten besonders stark, wo die Vereinigten Staaten sich darum bemühen, die Entstehung neuer Kernwaffenstaaten in der islamischen Welt zu verhindern, aber keine Anstrengungen unternehmen, den Freund Israel wenigstens zu symbolischen Schritten in Richtung einer kernwaffenfreie Zone zu bewegen, und wo jetzt auch für die arabischen Vertragsmitglieder die iranische Bedrohung wächst; lateinamerikanische Mitgliedsstaaten sehen das iranische Programm gelassener. Die Kernwaffenstaaten waren auf der Verlängerungskonferenz 1995 die Verpflichtung eingegangen, sich für eine solche Zone im Nahen und Mittleren Osten einzusetzen. Dieses Zugeständnis stellte die Bedingung dar, unter der die arabischen Staaten auf eine formale Abstimmung verzichtet hatten. Daher ist das Fehlen einer aktiven nuklearen Diplomatie der drei Depositarstaaten gegenüber Israel vor allem für Ägypten bitter, das 1995 die entscheidende arabische Kraft für den Kompromiss war (Fahmy 2006; Khadim 2006).
- drittens gegen nukleare Drohungen und Angriffe seitens der Kernwaffenstaaten selbst. Zwar gelang es nicht, wie eigentlich gewünscht, eine Sicherheitsgarantie der Kernwaffenstaaten in den Vertrag einzuschreiben oder später ein entsprechendes Abkommen abzuschließen. Die Kernwaffenstaaten gaben lediglich (in Einzelaspekten von einander abweichende) nationale Erklärungen ab; nur die chinesische Garantie war völlig bedingungslos. Der Sicherheitsrat nahm dann in einer Entschließung Kenntnis von diesen Erklärungen und bekundete seine Absicht, unverzüglich zu handeln, sollte sich ein Nichtkernwaffenstaat, der dem NVV angehört, nuklear bedroht oder gar angegriffen finden. Zweimal nahm der Rat solche Entschließungen an, 1969 und 1995 am Vorabend der unbegrenzten Verlängerung des NVV.

Negative Sicherheitsgarantien gibt es auch im Kontext der verschiedenen kernwaffenfreien Zonen (Lateinamerika, Südpazifik, Afrika, Südostasien, Zentralasien): All diesen zonalen Verträgen sind Protokolle beigefügt, in denen sich die Kernwaffenstaaten verpflichten, die Bestimmungen der Zone zu respektieren und von nuklearen Drohungen oder Attacken gegen die Mitglieder abzusehen.

All diese Garantien sind zwischen 1995 und 2010 entwertet worden. Bis auf China haben alle Kernwaffenstaaten während dieser Zeit Doktrinen entwickelt, die den Kernwaffeneinsatz auch gegen biologische und chemische Drohungen oder Angriffe, z.T. sogar in gewissen konventionellen Kampflagen vorsehen. Diese Änderungen in den Doktrinen haben überdies die versprochene Degradierung der Rolle von Kernwaffen in der nationalen Sicherheitspolitik teilweise neutralisiert. Unter Präsident Bush haben die US-Streitkräfte die geplanten Aufgaben von Kernwaffen nahezu konventionalisiert – zumindest in den planerischen Blaupausen. Frankreich, Russland und Großbritannien haben die Einsatzfälle für Kernwaffen gleichfalls erweitert. Natürlich ist die militärische Planung für Kernwaffeneinsätze von der politischen Realität weit entfernt, aber das ist ein mäßiger Trost: Die Staatsführer von Nichtkernwaffenstaaten sind fähig zu lesen, und die erklärte bedingte Bereitschaft von Kernwaffenstaaten, ihr nukleares Potential gegen atomare Habenichtse in Anschlag zu bringen, wird als Wortbruch und als kontinuierliche Bedrohung verstanden. Dass die Bush-Administration drei Nichtkernwaffenstaaten, den Irak, den Iran und Nordkorea auf die „Achse des Bösen" platzierte und den Irak ohne völkerrechtliche Grundlage angriff und besetzte, hat das Gefühl der Bedrohung noch verstärkt. Nichtkernwaffenstaaten konnten daher nur nüchtern feststellen, dass eines der zentralen Ziele ihres Vertragsbeitritts offenkundig fehlgeschlagen war, nämlich eine rechtlich bindende, bedingungslose Zusicherung gegen nukleare Drohungen zu erhalten (du Preez 2002). Die allerjüngste Entwicklung der russischen und der amerikanischen Doktrinen lässt nun wieder eine Gegenbewegung erkennen. Russland beschränkt den Ersteinsatz von Kernwaffen in konventionellen Kriegen auf Lagen, in denen die nationale Existenz gefährdet ist, die USA schließen den Ersteinsatz gegen Nichtkernwaffenstaaten, die ihre Pflichten aus dem NVV erfüllen, nun generell aus.

- viertens gegen die dauerhafte Unsicherheiten einer Welt, in der Kernwaffen existieren. Nukleare Abrüstung, wie es der Art. VI verspricht, sollte die Wahrscheinlichkeit von Kernwaffenkriegen oder auch des nuklearen Terrorismus deutlich vermindern. Die Hoffnung darauf wuchs, als die Kernwaffenstaaten Frankreich und China 1992 dem NVV endlich beitraten, während zwischen den USA und der Sowjetunion eine schnelle Folge von Verträgen entstand, die die Verminderung der riesigen Arsenale zum Gegenstand hatten. Heute muss man die Bilanz als ziemlich gemischt bezeichnen. Selbst zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges liegt die globale Gesamtzahl nuklearer Sprengköpfe immer noch bei über 25.000. Zwar haben die USA und Russland ihre aktiven strategischen und taktischen Arsenale deutlich vermindert und auch zahlreiche Sprengköpfe demontiert; auch Frankreich und Großbritannien haben heute weniger Kernwaffen als vor zwanzig Jahren. Frankreich hat sogar seine Testanlagen im Südpazifik entsorgt – all das ist anerkennenswert. China freilich stockt sein Arsenal auf, wenn auch in mäßigem Tempo und von einem niedrigen Niveau aus. Diese quan-

titativen Reduktionen gingen indes Hand in Hand mit qualitativen Leistungssteigerungen sowohl der Trägersysteme als auch der Sprengköpfe. Auch hier scheint die Obama-Regierung eine Wende anzusteuern: Die Nuclear Posture Review von 2010 verzichtet ausdrücklich auf die Entwicklung neuer Sprengköpfe, und mit dem neuen Start-Vertrag ist auch beim Abbau der Arsenale ein neuer Anfang gemacht; weitere Schritte sollen folgen.

2.2.2 Wirtschaftlicher Nutzen

Neben ihren sicherheitspolitischen Anliegen erhofften sich die Nichtkernwaffenstaaten auch wirtschaftlichen Nutzen von ihrem Vertragsbeitritt. Mit der Ausnahme weniger Länder (etwa Österreich), die heute grundsätzlich gegen die Kernenergie eingestellt sind, ist das Interesse vieler NVV-Mitgliedsländer daran eher gewachsen, da einerseits der Strombedarf in zahlreichen Entwicklungsländern rasant steigt und andererseits die Kernenergie als ein Ersatz für die Stromerzeugung aus fossilen Energien und somit aus Klimagründen als wünschenswert angesehen wird. Die Nuklearindustrien der Nichtkernwaffenstaaten sind aufgrund ihres Vertragsbeitritts mit den kleinen Beschwerlichkeiten (und dadurch entstehenden Kosten) der IAEO-Inspektionen belastet. Zwar sind die Inspektionen in einer Art und Weise konzipiert, dass sie die Betriebsabläufe so wenig wie möglich beeinträchtigen, aber für manche Operationen sind größere Eingriffe unerlässlich – etwa wenn Brennelemente aus dem Kühlwasser gehoben werden müssen, um Zählungen und Messungen durchzuführen.

Das Zusatzprotokoll von 1997 erweiterte das Spektrum von Unternehmen, die Verifikationsmaßnahmen zu dulden haben, beispielsweise auf Maschinenbaufirmen, die Werkzeugmaschinen für nukleare Aktivitäten herstellen könnten; das bedeutet zusätzliche Berichtspflichten und Inspektionen. Auch unangekündigte Inspektionen an vom Sitzstaat nicht gemeldeten Anlagen sind möglich, wenn die IAEO Grund zu der Annahme hat, dass dort nuklear relevante Vorgänge stattfinden. Die IAEO verfügt überdies über das Recht, bei Inspektionen zufällig gemachte Entdeckungen, Geheimdienstinformationen, kommerzielle Satellitenbilder, öffentlich zugängliche Daten oder Mitteilungen nationaler Oppositionsgruppen und Nichtregierungsorganisationen in ihr Gesamtbild des inspizierten Staates mit einzubeziehen und zur Grundlage von Inspektionsbegehren zu machen. Natürlich führen solche kurzfristig angesetzten Besuche zu Unterbrechungen normaler Betriebsabläufe in den einschlägigen Anlagen, selbst wenn die Inspektoren ihr Bestes tun, um ihre Tätigkeit auf das Allernötigste zu beschränken (Hirsch 2004).

Nicht-Kernwaffenstaaten dürfen nach Art. IV wenigstens einen ungehinderten Zugang zu ziviler Kerntechnik erwarten, im besten Fall wirksame Hilfe bei ihrer Entwicklung. Nüchtern betrachtet waren die Erwartungen wahrscheinlich von Anbeginn zu hoch. Kernenergie war nie „zu billig, um sie zu messen“, wie es der frühere Vorsitzende der US-Atomenergiekommission, Alvin Weinberg, einmal in überschäumendem Optimismus ankündigte. Sicherheitsbedenken, hohe Investitionskosten, die allgegenwärtigen kleinen Zwischenfälle und etliche größere Unfälle begrenzten die kerntechnische Stromerzeugung weitgehend auf entwickelte Industrieländer mit großen Stromnetzen und einer ausgefeilten Sicherheitskultur. Außerdem war die Nuklearindustrie in den meisten Ländern privati-

siert oder teilprivatisiert; Technologie unterfiel deshalb Eigentumsrechten, die einen kostenfreien Transfer nicht zuließen. Tatsächlich haben sich bis heute weder die kühnen Hoffnungen noch die schlimmsten Befürchtungen über die schnelle und weite Ausbreitung der zivilen Kerntechnik bewahrheitet (eine Erfahrung, an die man sich erinnern sollte, da wir gerade wieder in einer Phase der Zukunftseuphorie/furcht leben) (Barnaby/Kemp 2007).

Alles in allem gab es sehr selten politisch motivierte Hemmnisse für den Nuklearhandel, der die Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie in den Entwicklungsländern behindert hätte. Während der Krise um Osttimor verzögerte der portugiesische Energiekommissar der EU-Kommission die Brennstofflieferung für einen indonesischen Forschungsreaktor in einem ungeeigneten Junktim zwischen nuklearer Entwicklungshilfe und Menschenrechten.[4] Dem Iran wurde nach der Revolution von 1979 die Zugriffsberechtigung auf angereichertes Uran aus der multinationalen Anreicherungsanlage EURODIF verweigert, in die sich der abgesetzte Schah zuvor eingekauft hatte. Andere Unterbrechungen des Nuklearhandels aus politischen Gründen trafen entweder hauptsächlich andere Industrieländer (z.B. die plötzliche Änderung der amerikanischen Exportpolitik unter Jimmy Carter)[5], entsprangen aus Besorgnissen über die technische Sicherheit von Anlagen (wie während des Iran-Irak-Krieges)[6] oder waren Vorsichtsmaßnahmen gegenüber Parteien mit zweifelhafter Vertragstreue (wie im Falle des Iran während der letzten Jahre, seit das Land unter den akuten Verdacht geriet, auf eine Kernwaffenoption hinzuarbeiten). Der unerwartet langsame Anstieg der weltweiten Kernenergienutzung ergab sich daher aus Markt- und Strukturbedingungen (einige Entwicklungsländer hatten zu kleine Stromnetze und keine geeignete Infrastruktur) und Sicherheitsbedenken (die sich durch die schweren Unfälle in Harrisburg und Tschernobyl noch verstärkten), keineswegs aber aus einer von den Lieferländern inszenierten Embargopolitik.

Dennoch sind einige größere Entwicklungsländer darüber enttäuscht, dass sich ihre eigenen Fortschritte in der Nutzung der Kerntechnik auf den Gebrauch radioaktiver Isotope in der Medizin, Landwirtschaft, Messtechnik und Materialwissenschaft beschränken. Während diese Enttäuschung bereits greifbar war, goss der frühere amerikanische Präsident George W. Bush im Februar 2004 Öl ins Feuer: In einem Versuch, die Ausbreitung waffenrelevanter Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungstechnologie zu unterbinden, forderte

4 Ende der neunziger Jahre kam es im indonesisch besetzten Osttimor zu einer breiten Volksbewegung für die Unabhängigkeit, die in Portugal breite Sympathien genoss. Indonesisches Militär und von ihm unterstützte Milizen versuchten, diese Bewegung gewaltsam niederzuschlagen, wobei es wiederholt zu Massakern kam.

5 Der Nuclear Non-Proliferation Act von 1977 verlangte u.a. einseitig die Änderung amerikanischer Nuklearkooperationsabkommen und gebot die Einstellung von Brennstoffexporten, wenn nicht garantiert war, dass diese vom Empfängerland nach dem Einsatz in Kernkraftwerken nicht der Wiederaufarbeitung zugeführt werden sollten.

6 Auf Weisung der Bundesregierung stellte die Firma Siemens die Arbeit am Reaktor Buschehrin Iran ein, nachdem es mehrere Angriffe der irakischen Luftwaffe auf den Standort gegeben hatte. Ausfuhrgenehmigungen für Gegenstände mit der Zielbestimmung Buschehr wurden nicht mehr erteilt.

er, die Meisterung dieser Technologien auf die gegenwärtigen Technologiebesitzer zu begrenzen. Im Gegenzug sollten die „Habenichtse" verlässlich Liefergarantien für Reaktorbrennstoff erhalten. In der für die letzte US-Administration typischen Ignoranz bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen versuchte Bush, mit einem Streich den Art. IV des NVV auszuhebeln (Bush 2004). Die blockfreien Staaten waren einhellig empört; nach dieser Rede lief das ständig wachsende Angebot an wohlmeinenden Konzepten, die z.B. Liefergarantien für nuklearen Brennstoff und die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs enthielten[7], in der Dritten Welt gegen eine Mauer der Ablehnung (Yudin 2009, 2010): Sie scheiterten an dem unüberwindlichen Misstrauen führender Entwicklungsländer, und zwar nicht der „üblichen Verdächtigen", sondern vertragstreuer Staaten wie Ägypten, Südafrika, Brasilien oder Argentinien. Die Blockfreien interpretieren die gesamte „Multilateralisierungs"-Diskussion als einen direkten Angriff auf ihre Souveränität. Die Option auf Anreicherung und Wiederaufarbeitung offenzuhalten, mutierte in dieser Debatte von einer wirtschaftlichen Opportunitätserwägung zu einer Prinzipienfrage nationaler Interessen.

Die Blockfreien nehmen die Geschichte des NVV als eine Serie von Versuchen der Industrieländer wahr, die energiewirtschaftlichen Optionen des Restes der Welt zu beschneiden; dazu rechnen viele auch die Aktivitäten der Gruppe der nuklearen Lieferländer (NSG). Die NSG hat Regeln für die nukleare Ausfuhrpolitik ihrer Mitgliedsländer vereinbart, führt eine Liste der Güter, deren Export der Genehmigungspflicht unterliegen und tauscht Informationen über illegale Beschaffungsvorgänge aus. Sie hat sich bemüht, Transfers einzuschränken, die für militärische nukleare Absichten verwendet werden könnten, und Einzeltäter und Unternehmen dingfest zu machen, die vorsätzlich oder fahrlässig zu solchen Transfers beitragen: Die NSG ist zu einem roten Tuch für viele Blockfreie geworden (obgleich Südafrika und Brasilien als Länder, die als Uranexporteure und Standorte einer fähigen Nuklearindustrie für den internationalen Handel im Nuklearsektor bedeutend sind, dieser Gruppe angehören).

2.2.3 Zwischenfazit

Seit der NVV in Kraft getreten ist, hat eine beträchtliche Zahl von Ländern, die einst mit der Kernwaffenoption geflirtet hatten, diese Ambition aufgegeben. Für die globale Sicherheit war das ein immenser Gewinn (Müller/Schmidt 2010). Aus den diskutierten Gründen sehen viele Nichtkernwaffenstaaten, vor allem die aus dem blockfreien Lager, dennoch mit großer Skepsis auf die Leistungen des Vertrages: Weder ihre Sicherheitsgewinne noch ihre wirtschaftlichen Vorteile aus dem Vertrag entsprechen ihren Erwartungen; nicht wenige würden die Bilanz sogar im „Minus" sehen.

7 Die Vorschläge rangieren von einer kollektiven Garantie von Brennstofflieferungen durch alle gegenwärtigen Lieferländer bis hin zum Bau von neuen Anlagen in multinationalem Besitz und Betrieb (Yudin 2009, 2010).

2.3 Sicherheitseinbußen und wirtschaftliche Verluste durch Regelbruch und Vertragsrücktritt

Wenn schon der Nutzen aus der Vertragstreue nicht uneingeschränkt positiv ist, sollte der Schaden aus Vertragsbrüchen oder einer Aufkündigung der Vertragsmitgliedschaft wenigstens eindeutig und erheblich sein. Aber ist das wirklich der Fall? Schon der Blick auf den Mangel an belastbaren Verfahren in diesen Fällen stimmt skeptisch (s.o.). Wie sehen die Bilanzen der jeweiligen „schwarzen Schafe" im Einzelnen aus? Dem Irak ist aus seinem Vertragsbruch eindeutig Schaden erwachsen. Nordkorea hingegen spielt seit 1992 unter dem Schutz der chinesischen Verbündeten ein diplomatisches Spiel: Pjöngjang macht unter Druck Konzessionen, behält aber immer den entscheidenden Teil seines Kernwaffenprogramms in der Hand, um in der nächsten Runde der Konfrontation seine Aktivitäten zu eskalieren und damit neue wirtschaftliche Überlebenshilfe zu erpressen.

Staaten außerhalb des Vertrages sind stets glimpflich davon gekommen, obgleich die Nichtverbreitungsnorm heute schon nahezu als Gewohnheitsrecht gelten kann. Es gab Sanktionen (namentlich im zivil-nuklearen Sektor), die jedoch auf die Entwicklung der Länder nur marginalen Einfluss nahmen. Das amerikanisch-indische Nuklearabkommen von 2008 bestärkt den Eindruck, dass die Außenseiter-Position keine nennenswerten Kosten mit sich bringt. Das Abkommen mag zwar in Abwägung eines Dilemmas gerechtfertigt werden (Rauch 2008): Indien ist eine Weltmacht, hat in seinem Ausfuhrverhalten nie gegen die Nichtverbreitungsnorm verstoßen, und seine Mitarbeit im internationalen Nichtverbreitungssystem wird mit dem Zuwachs seiner wirtschaftlichen und politischen Stärke zunehmend eine Notwendigkeit; diese Vorteile haben in der Sicht mancher Beobachter die negativen Folgen für das NV-Regime – die Einführung eines neuen „doppelten Standards" – wettgemacht. Aber diese Folgen hätten sich begrenzen lassen, wenn das Abkommen eine stärkere Abrüstungskomponente enthalten hätte. Davon wollte aber die Bush-Administration nichts wissen (Müller/Rauch 2007).

Pakistan kam nicht nur im Lichte des illegalen Erwerbs von Nukleartechnologie weitgehend ungeschoren davon, sondern auch der Export solcher Technologie und sogar von waffenrelevantem Wissen blieb ohne nennenswerte Ahndung; zu glauben dass Dr. Abdul Qadeer Khan, der verantwortliche „Kernwaffenunternehmer", seine Geschäfte ohne Wissen der geheimdienstlichen, militärischen und politischen Führung betrieben hat, erfordert ein Übermaß an Naivität.[8] Und dass er nach wie vor ein angenehmes Leben führen kann, anstatt den Rest seiner Tage hinter Gittern zu verbringen, spricht für sich selbst. Russland und China behandeln den Iran freundlicher, als er es aufgrund seiner Politik

8 Dr. Khan verschaffte sich als Gastwissenschaftler beim Anreicherungskonsortiums URENCO am Standort Almelo (Niederlande) Baupläne und Know-how für die Zentrifugenanreicherung, kehrte nach Pakistan zurück und leitete mit staatlicher Billigung und Unterstützung das pakistanische Kernwaffenprogramm. In den achtziger Jahren begann er, Wissen und Material gewinnbringend zu exportieren. Kunden waren Nordkorea, Iran und Libyen. 2003 wurden seine Machenschaften aufgedeckt.

verdient, während die Vereinigten Staaten Israel in ihrer eigenen Nichtverbreitungspolitik gar nicht mehr erwähnen.

Ein unvoreingenommener Beobachter könnte aus diesen Befunden mit nur geringer Übertreibung den Schluss ziehen, dass ein Normverletzer oder Trittbrettfahrer eine kurze Periode harscher Kritik und begrenzter Sanktionen überstehen muss, um anschließend unter Schulterklopfen im Club der Privilegierten aufgenommen zu werden. Nichtmitglieder des NVV und Regelbrecher müssen nicht mit Sicherheit empfindliche Nachteile erwarten. Es ist eine gewisse Ironie, dass in den wenigen Fällen, in denen solche Kosten tatsächlich anfielen, dieser Schaden entweder durch die illegale, unautorisierte und unilaterale Aktion eines Nichtmitgliedes, nämlich Israels, angerichtet wurde (Irak 1981, Syrien 2007[9]), oder als Folge von Verletzungen des Völkerrechts, die mit dem NVV nichts zu tun hatten, wie im Irak-Krieg 1991, der als Antwort auf die Invasion irakischer Streitkräfte in Kuwait geführt wurde.

2.4 Die normative Kraft des NVV

Sogenannte „Realisten" pflegen den Einfluss von Normen zu leugnen oder herunterzuspielen (vgl. Mearsheimer 1994/5). Das läuft den empirischen Erkenntnissen einer Reihe neuerer Studien zuwider, die den Einfluss von Normen auf nationale Entscheidungsprozesse dokumentiert haben (Walsh 2006, Müller/Schmidt 2010, Rublee 2009). Normen wirken auf vielfältige Weise auch jenseits materieller „Strafen", die ein Verstoß nach sich zieht: Sie sind ein wichtiger Faktor für die Reputation von Staaten. Sie definieren „richtiges" Verhalten für die Gemeinschaft souveräner Staaten. Die Befolgung von Normen wird in die alltägliche Routine der zuständigen Bürokratien integriert und entwickelt sich so zu einer habituellen Disposition von Regierungen. In internen Debatten über das einschlägige Politikfeld erhöht die Existenz einer robusten internationalen Norm die Beweislast für die Vertreter einer Politikänderung. Die Stärke der Nichtverbreitungsnorm zu erhalten ist daher der Schlüssel für eine erfolgreiche Nichtverbreitungspolitik.

Leider hat die intrinsische Kraft der Norm durch jüngere Entwicklungen nachgelassen. Die Vernachlässigung multilateraler völkerrechtlicher Instrumente durch die Bush-Administration (und die republikanische Rechte in den USA im Allgemeinen) war hierbei der wichtigste Faktor.[10] Andere Einflüsse sind in den vorigen Kapiteln bereits angesprochen wurden. Die Kernwaffenstaaten verhalten sich gegenüber ihrer Abrüstungs-

9 1981 bombardierte die israelische Luftwaffe den irakischen Forschungsreaktor Osirak kurz vor seiner Inbetriebnahme. 2007 zerstörte sie einen (mit nordkoreanischer Hilfe) im Bau befindlichen Forschungsreaktor in Syrien.

10 Die von dieser politischen Gruppierung vertretene Bindungsfreiheit gegenüber internationalem Recht ist – zumindest in den westlichen Ländern – ein Sonderfall. An dieser ideologischen Disposition scheitert die ansonsten überwiegend wirksame Bindungswirkung internationaler Normen.

verpflichtung nonchalant und untergraben damit den fairen Kompromiss, der am Ausgangspunkt der Vertragsschließung stand. Die Legitimität des Vertrages leidet darunter. Die Kernwaffenstaaten scheinen ihren eigenen nuklearen Sonderstatus nach wie vor hoch zu schätzen und propagieren durch ihr Beispiel weltweit eine Verhaltensnorm, die in direktem Gegensatz zu der des NVV steht. Der Mangel an Nachteilen für Außenstehende und Regelbrecher und die begrenzten Vorteile für vertragstreue Staaten zeigen in dieselbe Richtung. Wenn dieser Zustand noch lange anhält, wird die Vertragstreue den Nimbus verlieren, das „angemessene Verhalten" für Mitglieder der internationalen Gemeinschaft zu sein.

2.5 Gerechtigkeitsaspekte

Der NVV ist seiner Natur nach ein ungleicher Vertrag und verletzt damit Gerechtigkeitsvorstellungen, die sich aus der völkerrechtlichen Norm souveräner Gleichheit aller Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen ableiten. Indes enthält der NVV das Versprechen, diese Ungleichheit im Zuge vollständiger nuklearer Abrüstung abzubauen – das ist der Sinn von Art. VI. In dieser Perspektive ist der NVV als ein Prozess konzipiert, der zu vermehrter internationaler Gerechtigkeit führt. Die mangelnde Implementation dieses Artikels führt zu einem massiven Gefühl von Ungerechtigkeit unter den Nichtkernwaffenstaaten. Versuche, die Bedeutung der Abrüstungsverpflichtung zu relativieren, helfen hier nichts. Das einschlägige Argumentationsmuster lautet, dass der NVV im Kern ein Nichtverbreitungsvertrag und der Abrüstungsaspekt peripher und ohne ernste Bedeutung ist (vgl. z.B. Rühle 2007; Krause 2007). Nichtkernwaffenstaaten, einschließlich einiger aus dem westlichen Lager, sehen sich mittlerweile betrogen. Manche sind besonders frustriert, weil sie die unbegrenzte Verlängerung des Vertrages teils trotz Bedenken geduldet, teils sogar aktiv dafür gekämpft haben. Denn die Verlängerung verewigt ihren ungleichen Status, solange die Kernwaffenstaaten sich als „nukleare Treuhänder" begreifen, anstatt ihrer Abrüstungsverpflichtung nachzukommen.

Der Ärger über vermeintliche oder tatsächliche Versuche der USA oder der nuklearen Lieferländer insgesamt, den freien Transfer ziviler Nukleartechnik von Norden nach Süden zu beschneiden, vermehrt diese Frustration unter den Entwicklungsländern weiter. Blockfreie Staaten halten es für ihren Rechtsanspruch, ungehindert in der zivilen Kerntechnik zu kooperieren und dabei unterstützt zu werden. Die Exportkontroll-Maßnahmen der NSG (s.o.), die fraglos der Nichtverbreitung dienen, sehen sie als Strategie, um ungerechte Privilegien zu bewahren und Ungleichheit und damit einen Zustand der Ungerechtigkeit zu verlängern.

Unbehagen über die ungerechte Verteilung von Werten – Sicherheit und wirtschaftliche Vorteile – durch den NVV ist eine Seite der Medaille, ungleiche Partizipationschancen stellen die andere dar. Eine privilegierte Gruppe von Lieferländern setzt die Regeln für den internationalen Nuklearhandel und entscheidet selbst, wer in diese Gruppe der Entscheider eintreten darf. Der Gouverneursrat der IAEO, dessen Zusammensetzung die Nutzer der zivilen Kernenergie und damit die Staaten des „Nordens" überproportional repräsentiert, beurteilt die Vertragseinhaltung, und der VN-Sicherheitsrat mit den ana-

chronistischen Privilegien der P-5 ist letztlich der Schiedsrichter in Fragen der Vertragsdurchsetzung. Außerhalb der formalen Strukturen des NVV und der VN unternimmt die G-8 zunehmend wichtige Aktivitäten in der Nichtverbreitungspolitik (Chuen 2005). Die Proliferation Security Initiative, mit ihrem harten Kern von weniger als 20 (meist westlichen) Mitgliedsstaaten (die große Mehrzahl der über 90 Unterstützer ist in Entscheidungen nicht eingebunden) ist bereit, militärische Maßnahmen zu ergreifen, um nukleare Konterbande sicherzustellen. Die Synergien all dieser asymmetrischen Entscheidungsprozesse führen zu einem Syndrom privilegierter Teilnahmerechte, die einen inneren Zirkel von Staaten zum Meister des Regimes macht. Das bestärkt das Gefühl, dass das Regime massiv ungerecht ist.

Schließlich ist die Anwendung ungleicher Standards bei der Ahndung des Verhaltens von Staaten ein Stein des Anstoßes: Dass die Kernwaffenstaaten ihre Abrüstungsverpflichtung lange Zeit verweigert haben, wird anders behandelt als Verstöße gegen das Verifikationsabkommen zwischen Nichtkernwaffenstaaten und der IAEO. Der Betrieb von sensitiven Einrichtungen durch Nichtkernwaffenstaaten aus der westlichen Welt wird toleriert, entsprechende Pläne und Aktivitäten von Entwicklungsländern treffen auf präventive Vorkehrungen. Schließlich werden Kernwaffenprogramme von Vertragsparteien, die Nichtkernwaffenstaaten sind, anders geahndet als solche Handlungen von Staaten außerhalb des Vertrages. Dies ist zwar formal-völkerrechtlich korrekt, wird aber dennoch von vielen blockfreien Staaten (aber auch von Industriestaaten wie Neuseeland, Schweden oder der Schweiz) unter Gerechtigkeitsaspekten missbilligt.

Tabelle: Gerechtigkeitsansprüche der Nichtkernwaffenstaaten im Nichtverbreitungsregime

	Abrüstung	Friedliche Nutzung	Verfahrensteilnahme bei Vertragsbrüchen	Verfahrensteilnahme bei Entscheidungen zur friedlichen Nutzung	Gleiche Standards
NKWS-IA	*	**			
NKWS-IN	***	**	*		*
Blockfreie	***	***	**	***	**
Arabische Liga	***	***	**	***	***

NKWS-IA: Nichtkernwaffenstaaten, die Industrieländer und mit Kernwaffenstaaten alliiert sind
NKWS-IN: Nichtkernwaffenstaaten, die Industrieländer und neutral sind
* Ansprüche vorhanden
** starke Ansprüche vorhanden
*** besonders starke Ansprüche vorhanden

2.6 Zwischenbilanz

Die Kosten/Nutzen-Bilanzen für vertragstreue Parteien, Regelbrecher und „Deserteure" sind nicht dazu geeignet, den NVV zu stärken. Die Praxis der Vertragsparteien, an der Spitze die der Kernwaffenstaaten, vermindert die im NVV angelegten Gerechtigkeits-

probleme nicht, im Gegenteil. Insgesamt ist der NVV in einer schlechten Verfassung, seine Stabilität kann für die Zukunft nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden (Carranza 2006): Die Pfeiler des Tempels der Stabilität sind brüchig – wie lange wird die Decke halten? Gibt es die Chance erfolgreicher Reparatur?

3. Optionen / Empfehlungen zur Regimestabilisierung

Das kooperative Klima während des Vorbereitungsprozesses für die Überprüfungskonferenz im Mai 2010, das vor allem der veränderten Einstellung der amerikanischen Delegation nach dem Regierungswechsel in Washington zu verdanken war, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Treffen vor großen Schwierigkeiten steht. Die über Jahre, ja Jahrzehnte entstandenen Einstellungen und Urteile sind auch durch die eindrucksvollen Auftritte von Präsident Obama oder durch das Bekenntnis des VN-Sicherheitsrats zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt (Sept. 2009) nicht über Nacht zu ändern. Übertriebener Optimismus kann daher genau so riskant sein wie destruktiver Pessimismus. Es bleibt viel zu tun, um die weitere Entwicklung von Nichtverbreitung, Abrüstung und der Option, die Kernenergie friedlich zu nutzen (oder ohne externen Zwang darauf zu verzichten), zurück aufs Gleis zu bringen.

Im Folgenden werden Schritte diskutiert, die die zuvor analysierten Instabilitäten des Regimes beseitigen helfen sollen: die unzureichende Erfüllung von Vertragspflichten und die Mängel in der Vertragsdurchsetzung, die ungleichgewichtigen Nutzenbilanzen für vertragstreue Parteien und Regelbrecher bzw. Außenstehende, die nachlassende normative Kraft des Vertrages und seine inhärenten Ungerechtigkeiten.

3.1 Vertragserfüllung und -durchsetzung

Diesem Aspekt habe ich an anderer Stelle ausführlich Aufmerksamkeit geschenkt (z.B. Müller 2009a, 2009b). Ich beschränke mich daher hier auf den zentralen Aspekt, das Verhältnis zwischen den Großmächten. Die Struktur der internationalen Beziehungen und die Privilegien der Großmächte im Völkerrecht bringen es mit sich, dass die fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates letztendlich die Schlüsselposition innehaben, die Vertragsbestimmungen durchzusetzen.

Rechtliche Verpflichtungen und Normentreue einerseits und nationale Interessen andererseits fallen gelegentlich auseinander. Dass der erste Aspekt den zweiten dominieren möge, ist für die internationale Ordnung wünschenswert und – geht man von einem langfristigen, aufgeklärten Interessenverständnis aus – wahrscheinlich sogar rational. Freilich findet sich in Regierungen, gerade von Großmächten, selten das erforderliche Ausmaß politischer Vernunft, um diese langfristige Perspektive wahrzunehmen. Solange sie sich wechselseitig in Machtrivalitäten verstricken und ihre nationalen Interessen demzufolge im Widerstreit sehen, bleibt die entschlossene, gemeinsame Haltung gegenüber

Regelbrechern im Nichtverbreitungsregime unwahrscheinlich; denn manche unter ihnen (oder gar alle) mögen es vorziehen, den Regelbrecher gegen ihre Rivalen in Schutz zu nehmen und zu unterstützen (namentlich wenn er über signifikante natürliche Ressourcen verfügt).

Die einzige Chance, dieses Hemmnis einer wirksamen Vertragsdurchsetzung zu beseitigen, besteht in der nachhaltigen Anstrengung, die Großmachtbeziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Das ist zwar eine gewaltige Herausforderung, aber nicht vollständig hoffnungslos. Das Kernproblem liegt in dem Dreieck USA-Russland-China. Russen und Chinesen hegen ein nicht unbegründetes Ressentiment (und darauf beruhende Befürchtungen) gegen den überlegenen amerikanischen Partner. Die USA haben in den vergangenen zwanzig Jahren eine Menge getan – und tun selbst unter einer durchaus wohlgesinnten Regierung gegenwärtig noch manches –, was diese negativen Gefühle verstärkt. Umgekehrt weisen die Regierungen Russlands und Chinas zuweilen Verhaltensweisen auf, die an pubertierende Jünglinge erinnern (z.B. die überflüssigen Grenzverletzungen, die die russische Luftwaffe an der Westgrenze Russlands begeht oder die bewusste Brüskierung des amerikanischen Präsidenten auf der Kopenhagener Klimakonferenz durch China). Keine dieser Haltungen ist für Staaten angemessen, denen eine besondere Verantwortung zur Erhaltung von Frieden und internationaler Sicherheit auferlegt ist einschließlich der Aufgabe, die Integrität des Nichtverbreitungsregimes zu schützen.

Große Teile der politischen Elite Russlands fühlten sich nach dem Ende des Kalten Krieges als Verlierer. Die Vereinigten Staaten nutzten das entstandene Machtvakuum, um ihren Einfluss entschlossen auszudehnen. Während die NATO-Erweiterung der ersten beiden Runden als der Versuch verstanden werden kann, historisches Unrecht aus dem zweiten Weltkrieg wieder gut zu machen, ist eine Ausdehnung des Bündnisses auf Kernbereiche der früheren Sowjetunion gegen den ausdrücklichen Wunsch Russlands nicht mit partnerschaftlichen Beziehungen zu vereinbaren. Die Installierung einer nationalen Raketenabwehr oder eines Abwehrsystems in Osteuropa wirken destabilisierend, solange Moskau darin die Gefahr sieht, dass sein eigenes Abschreckungspotential neutralisiert werden könnte. Das jüngste amerikanische Abkommen mit Rumänien, dort Komponenten eines Raketenabwehrsystems aufzustellen, ohne – wie zuvor wortreich versprochen – die russische Regierung konsultiert zu haben, ist nur das letzte Beispiel der Missachtung, mit der Washington Moskau behandelt. Russland ist jedoch trotz seiner andauernden Schwäche ein unverzichtbarer Partner in der Stabilisierung des NVV: als Depositar des Vertrages, als P-5-Mitglied, wegen seiner territorialen Ausdehnung, die es zum Nachbar mehrerer proliferationsbedrohter Regionen macht, und durch sein Gewicht als potentieller Störfaktor. Anders als sein Vorgänger hat Präsident Obama die Sorgen Russlands über die amerikanische Raketenabwehr inzwischen anerkannt.

Die Beziehungen in eine gedeihliche Richtung zu lenken ist nicht zu schwierig, obgleich es wohl einer schmerzvollen Korrektur der amerikanischen Politik bedarf. Erstens muss die Erweiterung der NATO an ein Ende kommen. Die Leerformel, jedes Land habe das Recht, dem Bündnis seiner Wahl beizutreten, ist offenkundig unsinnig. Bündnisse sind zweiseitige Beziehungen, d.h. jede der beiden Seiten hat das Recht, „nein“ zu sagen.

Wenn die ukrainische oder georgische Mitgliedschaft seitens der NATO nicht als förderlich gesehen wird (eine Meinung, die etliche Mitglieder vertreten), dann gibt es kein Beitrittsrecht für die beiden. Um die europäische Stabilität zu stärken und eine gedeihliche Beziehung zu Moskau zu restaurieren, wäre eine Lösung wie der österreichische Neutralitätsvertrag von 1956 möglicherweise die weitaus bessere Alternative: Österreich überlebte mit seiner beidseitig garantierten Neutralität den Kalten Krieg als blühende, wirtschaftlich starke Demokratie und trat schließlich der Europäischen Union bei, hielt sich aber von der NATO fern. Wäre das nicht ein vernünftiger Pfad für die Ukraine und Georgien? Den voreilig und unüberlegt gefassten unbestimmten Aufnahmebeschluss der NATO müsste man einfach der Geschichte anheimfallen lassen. Im Falle der Ukraine, wo der Beitritts-Enthusiasmus merklich abgekühlt ist, wäre das kein großes Problem.

Raketenabwehr auf europäischem Boden sollte nur in Kooperation mit Russland verfolgt werden. Russland hat selbst ein langfristiges Interesse, gegen iranische Bedrohungen oder unbeabsichtigte oder unautorisierte Raketenabschüsse gesichert zu sein, obgleich dieses Interesse in seiner offiziellen Politik bislang kaum artikuliert wird. Zugleich will Moskau die Integrität seiner nuklearen Abschreckung gewahrt sehen solange es eine Bedrohung durch die Vereinigten Staaten nicht völlig ausschließen kann; angesichts der sprunghaften Politik Washingtons in den letzten zwanzig Jahren, gepaart mit kontinuierlichem Streben nach militärischer Überlegenheit, sind diese russischen Zweifel verständlich. Mit diesen beiden Korrekturen – Begrenzung des Bündnisses auf seinen heutigen Bestand und Verzicht auf Unilateralismus in der Raketenabwehr – wäre mit einer deutlich gesteigerten Kooperationsbereitschaft Moskaus in Proliferationsfragen zu rechnen.

Im Fall Chinas sehen die Dinge etwas anders aus. China hat enorme Anstrengungen unternommen, sich gegenüber der Welt zu öffnen, und hat sich nach einigem Zögern auch zu einem (wenn auch noch begrenzten) Multilateralismus bequemt. Auf der anderen Seite ist ein gewachsener Nationalismus zu beobachten. Der törichte Versuch, Präsident Obama auf dem Klimagipfel von Kopenhagen zu demütigen, der eine Initiative gestartet hatte, die Beziehungen auf eine neue Basis zu stellen, könnte ein Anzeichen dafür sein, dass China wie zwischen 1994 und 1996 wieder eine Periode von Muskelspielen und übertriebenem Selbstbewusstsein (oder übertriebener Unsicherheit) durchläuft. Chinas ostentativ tolerante Haltung gegenüber den Regelbrüchen des Irans und dem iranischen Atom(waffen)programm ist mit dem Anspruch nicht zu vereinbaren, als verantwortliche Führungsmacht im Nichtverbreitungsregime zu wirken. Die chinesische Führung muss verstehen lernen (und die westlichen Regierungen sollten in dieser Angelegenheit eine unmissverständliche Haltung beziehen) – dass die Folge dieses Verhaltens eine Verschlechterung zu den Partnern im Westen sein wird, wie groß auch immer die wirtschaftlichen Interessen am chinesischen Markt sein mögen. Gerade deshalb ist es wichtig, Russland an Bord zu haben, anstatt es in eine schwankende Haltung zwischen dem Westen und China zu treiben. Zugleich muss für China die Möglichkeit zu einer gesichtswahrenden Haltung offen bleiben. An Beijing sollte auch das deutliche Signal gehen, dass es als Mitspieler und Mitentscheider auf der globalen Ebene anerkannt ist. Vielleicht sind die jüngst deutlich kritischeren Kommentare aus Beijing an die Adresse Teherans als Schritt zu einer NV-freundlicheren Haltung zu werten.

Die Diskussion dieser breiteren weltpolitischen Fragen scheint von der Thematik der Nichtverbreitung wegzuführen. Aber das ist nicht der Fall. Die Weiterverbreitung von Kernwaffen ist ein weltpolitisches Thema erster Ordnung. Es ist intensiv in das Verhältnis der Mächte untereinander eingewoben, und seine erfolgreiche Steuerung hängt deshalb von eben diesem Verhältnis ab. Die Durchsetzung der Normen und Regeln des NVV ist darauf angewiesen, dass alle großen Mächte am selben Strang ziehen; und dieses Erfordernis macht es nötig, die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten, Russland und China in eine kooperative Richtung zu bewegen sowie Indien schrittweise in die Regimepolitik einzubinden: Was sie bereit sind, im Feld der Nichtverbreitung gemeinsam zu tun, hängt von ihren allgemeinen Beziehungen ab. Eine Wende hin zum Besseren ist dringend erforderlich.

3.2 Die Kosten-/Nutzenbilanz für vertragstreue Nichtkernwaffenstaaten im NVV

Um die zunehmend defizitäre Nutzenbilanz der vertragstreuen Nichtkernwaffenstaaten aufzubessern, ist Arbeit an vielen Fronten nötig.

3.2.1 Sicherheit

(1) Die Universalisierung des NVV ist nicht in Sicht. Zwar ist die Zahl der Kernwaffenbesitzer über die P-5 hinaus hinter den düsteren Prognosen der sechziger Jahre (20 bis 30 Atommächte innerhalb eines Jahrzehnts) weit zurückgeblieben und steht heute bei drei bis vier, so dass gegenwärtig acht bis neun Staaten über Kernwaffen verfügen[11]; ein weiterer Staat, der Iran, ist allerdings wahrscheinlich auf dem Weg zur Kernwaffe. Die weitere Ausbreitung von Kernwaffen muss mit einer Kombination von Instrumenten gestoppt werden, die neben wirksamer Vertragsdurchsetzung auch erhöhte positive Anreize anbieten.

Die frommen Wünsche, dass die vier „illegitimen" Kernwaffenbesitzer Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten beitreten sollen, werden in absehbarer Zeit nicht zu realisieren sein. Mit der möglichen Ausnahme Nordkoreas dürfte die einzige Aussicht auf Fortschritt darin liegen, den globalen nuklearen Abrüstungsprozess voranzutreiben. Denn die Erwartung ist nicht unbegründet, dass auch die „neuen" Kernwaffenbesitzer ihre Arsenale verschrotten könnten, wenn die etablierten Atommächte diesen Weg einschlagen. Um solche Schritte zu erleichtern, empfiehlt es sich, multilaterale Maßnahmen so zuzuschneiden, dass für die drei oder vier Außenstehenden der Anreiz steigt, sich im Verlauf des Prozesses einzuklinken. Zeitgleich muss die große Staatenmehrheit hinreichenden Druck entfalten, um den einen oder anderen

11 Ob Nordkorea einsatzfähige Kernwaffen besitzt, ist auch nach seinen Tests unklar.

„außenstehenden" Staat davon abzubringen, den Prozess insgesamt zu sabotieren. Das gilt gegenwärtig für Pakistans Taktik in der Genfer Abrüstungskonferenz. Dort verhindert die pakistanische Delegation den Beginn von Verhandlungen über den Vertrag zum Verbot von Spaltmaterial für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT). Ziel Pakistans ist es, Zeit zu gewinnen, um die Produktion von Spaltmaterial für das eigene Kernwaffenarsenal voranzutreiben. Das Sicherheitsumfeld der Außenstehenden muss so beeinflusst werden, dass die zentrale Stellung der Kernwaffen in der nationalen Sicherheitspolitik an Bedeutung verliert – wie bei den P-5 auch. Hilfe bei der Initiierung regionaler Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung kann zusätzlich die Teilnahme dieser Staaten an multilateralen Abrüstungsprojekten fördern.

(2) Eine entschlossene Politik der Vertragsdurchsetzung wäre ein entscheidender Schritt, um die Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten gegen die Ambitionen von Möchtegern-Atommächten in ihrer Nachbarschaft zu schützen. Auch das Konzept „positiver Sicherheitsgarantien" verdient erneute Beachtung. Gegenwärtig besteht es aus einer Sicherheitsratsresolution, in der der Rat sofortiges, aber unspezifiziertes Handeln zusagt, wenn eine nukleare Drohung oder ein nuklearer Angriff vorliegen. Diesen Zustand könnte man auf vielfache Weise verbessern. Die P-5 könnten beispielsweise erklären, dass sie auf ihr Veto verzichten, wenn ein Staat mit Kernwaffen bedroht oder attackiert wird. Der Sicherheitsrat könnte per Entschließung einen Vorratsbeschluss fassen, den Ersteinsatz von Massenvernichtungswaffen als eindeutigen Bruch von Frieden und internationaler Sicherheit zu betrachten. Jeder einzelne Kernwaffenstaat könnte im Detail erläutern, welche Maßnahmen er in einer solchen Krise bereit wäre zu ergreifen. All das würde natürlich nur Sinn machen, wenn die P-5 einhellig auf den Ersteinsatz von Kernwaffen verzichten. Der Nexus zwischen Abrüstung und Nichtverbreitung würde sich durch voranschreitende Abrüstung vorteilhaft auf die Einigkeit der Vertragsgemeinschaft im Umgang mit Regelbrechern auswirken: Steuern die Kernwaffenbesitzer auf eine Welt ohne Kernwaffen zu, dann gewinnen auch schärfere Sanktionen gegen Möchtegern-Kernwaffenstaaten an internationaler Legitimität: Der Regelbruch könnte geächtet und als Verbrechen gegen die Menschheit eingestuft werden.; die Verantwortlichen sollten dann persönlich zur Rechenschaft gezogen und vor den Internationalen Strafgerichtshof gestellt werden. Solange der Abrüstungsprozess nicht gefestigt ist, dürfte eine solch weitgehende Ächtung eher das Gefühl bestärken, dass mit „doppelten Standards" gearbeitet wird.

(3) Eine unmissverständliche Selbstverpflichtung der Atommächte auf eine Doktrin, die auf den Ersteinsatz von Kernwaffen verzichtet, wäre ein entscheidender Schritt für robuste negative Sicherheitsgarantien. Die neue amerikanische Nuclear Posture Review ist dem einen Schritt näher gekommen, aber noch nicht endgültig dort angelangt. Die Nichtkernwaffenstaaten würden von der Furcht vor der Drohung oder dem Angriff mit Kernwaffen durch einen heutigen Kernwaffenstaat befreit. Dieser Zustand könnte in einen Vertrag über bedingungslose negative Sicherheitsgarantien kodifiziert werden – eine Jahrzehnte alte Forderung der blockfreien Bewegung und eine Option, die im Arbeitsprogramm der Genfer Abrüstungskonferenz von 2009 festgehalten worden ist.

Das Risiko, in eine militärische Auseinandersetzung mit einem Kernwaffenstaat zu geraten, könnte durch einen Politikwechsel der Atommächte vermindert werden: Sie sollten sich explizit darauf verpflichten, sich strikt an die Regeln der VN-Charta zu halten, namentlich an das Prinzip des Verbots der Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, solange der Sicherheitsrat keine entsprechenden Schritte autorisiert hat. Überdies sollten sie sich darauf festlegen, mit ihren Nachbarn eine Beziehung der guten Nachbarschaft zu pflegen und deren vitale Interessen, Integrität und Souveränität zu respektieren. Natürlich wird es in der Staatenwelt weiterhin widersprüchliche Interessen geben. Auch in Zukunft wird man berechtigte Klagen über Menschenrechtsverletzungen hören und autokratische Regierungen werden mit Kritik über ihren Regierungsstil konfrontiert sein. Nichtkernwaffenstaaten sollten aber gewiss sein können, dass solche Kontroversen nicht zu einer Gefährdung ihrer nationalen Sicherheit führen werden, solange sie keine empörenden Verstöße gegen die Menschlichkeit begehen wie etwa Völkermord, die den Sicherheitsrat als Ganzes davon überzeugen würden, dass Abhilfe unausweichlich wäre. Das bedeutet für die westlichen Kernwaffenstaaten, gewisse Abstriche bei der Verfolgung hochgeschätzter Werte zu machen. Grundsätzlich sind westliche Interventionen strikt an die verfahrensrechtlichen Vorschriften der VN-Charta zu binden, also an ein Mandat des Sicherheitsrates. Dies ist der Preis, der dafür zu zahlen ist, dass der Nichtverbreitung hohe Priorität eingeräumt wird.

Wenn alle Kernwaffenstaaten auf den Ersteinsatz von Atomwaffen verzichten, stellt sich die Frage, wie die internationale Gemeinschaft auf den Gebrauch von biologischen oder chemischen Waffen reagieren sollte. Es sollte kein Zweifel bestehen, dass ein solcher Akt auf den unbeugsamen Widerstand der Staatenwelt treffen würde, aber eben nicht auf eine nukleare Antwort. Mittlerweile gibt es genügend Stellungnahmen militärischer Experten, dass Drohungen mit BC-Waffen oder ihr Einsatz mit konventionellen Mitteln beantwortet werden können; die neue amerikanische Nukleardoktrin hat daraus die richtigen Konsequenzen gezogen. Unmissverständliche und glaubwürdige Strafdrohungen gegen die Verantwortlichen eines solchen Verbrechens sollten klare Anreize geben, davon Abstand zu nehmen, auch wenn man sich militärische Vorteile verspricht. Daher sollte eine Antwort auf den Einsatz von BC-Waffen Teil der neuen positiven Sicherheitsgarantien durch den VN-Sicherheitsrat sein. Diese Frage ist niemals in befriedigender Weise international geklärt worden, nicht einmal im Kontext des Chemiewaffen-Übereinkommens, das gewisse Hilfeversprechungen im Falle eines chemischen Angriffs enthält. Es ist empfehlenswert, eine internationale Konferenz abzuhalten, die diesem Thema gewidmet ist: Was sollte die internationale Gemeinschaft tun, wenn ein Angriff mit biologischen oder chemischen Waffen stattfindet? Sinnvoll wäre es, die blockfreien Wortführer rechtsverbindlicher Sicherheitsgarantien einzuladen, auf einer solchen Konferenz eine führende Rolle zu spielen.

(4) Die Hoffnung, Sicherheit durch nukleare Abrüstung zu gewinnen, muss wiederbelebt werden. Präsident Obamas Initiative geht in die richtige Richtung. Um die erwünschte Wirkung auf das Denken der Nichtkernwaffenstaaten zu erzielen, müssen die Schritte auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung so angeordnet sein, dass sie greifbare Sicherheitsgewinne bieten, indem sie die Risiken eines Atomkriegs mindern, und zugleich glaub-

würdige Schritte zu einer Welt ohne Kernwaffen darstellen. Beide Gesichtspunkte sollten in einer deutlichen, systematischen und institutionalisierten Art kommuniziert werden.

In der strategischen Doktrin auf den Ersteinsatz von Kernwaffen zu verzichten, ist in diesem Zusammenhang gleichfalls wichtig (Sagan 2009). Wenn dieses Prinzip transparent in die Nuklearstrategien, die Konfiguration der Waffensysteme, die Stationierungspolitik, die Beschaffung, Forschung, Entwicklung und Erhaltung integriert ist, handelt es sich hierbei um den verlässlichsten Weg, Nichtkernwaffenstaaten gegen nukleare Bedrohungen und Attacken zu versichern und das Risiko einer nuklearen Atommächtekonfrontation entscheidend zu senken. Änderungen in den Stationierungsmustern beträfen nicht nur quantitative Minderungen, sondern an vorderster Stelle die Reduktion und Beseitigung der verwundbarsten und einsatzfähigsten Teile der Arsenale, nämlich der substrategischen Waffen. Weitere einschlägige Schritte betreffen die Absenkung der Alarmstufe, in der die strategischen Waffen gehalten werden, die Trennung von Sprengkopf und Träger sowie die Vermeidung offensiver konventioneller Optionen mit großer Reichweite und hoher Genauigkeit, die die Überlebensfähigkeit drastisch geschrumpfter Nuklearsenale in Frage stellen und besorgte Kernwaffenstaaten zur Rückkehr auf hohe Alarmstufen veranlassen könnten. Begleitet würden diese Maßnahmen von einem Komplex von Schritten der Transparenz und Vertrauensbildung, die allen Beteiligten das Vertrauen geben würden, dass ihre Partner keine bösartigen Absichten hegen. Die wirksamste dieser Maßnahmen könnte die Platzierung von Liaison-Offizieren in den strategischen Kommandozentralen und Raketenabschusszentren der anderen Kernwaffenstaaten sein. Sie wären mit störungsfreien Kommunikationsmitteln mit ihren Hauptquartieren verbunden. Die heimliche Vorbereitung eines strategischen Angriffs wäre damit ausgeschlossen.

Es gibt eine wachsende Zahl von Vorschlägen, derartige Einzelschritte in die sinnvollste Reihenfolge zu bringen und zu systematisieren. Der jüngste und vielleicht prominenteste Versuch wurde von der Internationalen Kommission zur Nichtverbreitung und Abrüstung unternommen, die von den japanischen und australischen Regierungen eingesetzt worden war; sie hat einen Zwanzig-Jahres-Plan zur kernwaffenfreien Welt ausgearbeitet (ICNND 2009). Würde dieser oder ein vergleichbarer Plan innerhalb des nächsten Jahrzehnts von den Kernwaffenstaaten angenommen, so wäre das zweite Erfordernis von Abrüstungsmaßnahmen, nämlich unzweideutig auf eine Welt ohne Atomwaffen abzuzielen, voll erfüllt.

3.2.2 Wirtschaftliche Vorteile

Die Wohltaten der Kerntechnik sind umstritten. Im Allgemeinen sind die Ausgangsbedingungen in vielen Entwicklungsländern für den Einsatz der Kernenergie wenig günstig. Eine unzureichende technische Grundlage, kleine Stromnetze und eine fehlende Sicherheitskultur machen die Einführung der Kernenergie riskant und kostenreich. Nichtsdestoweniger gibt es eine starke Gruppe von Entwicklungsländern mit rapide wachsendem Energiebedarf und einem noch einmal disproportional steigenden Strombedarf; sie sind ernsthaft an der zivilen nuklearen Option interessiert. Viele von ihnen haben den Eindruck, dass die Industrieländer nicht wirklich begeistert von der Idee sind, ihre Techno-

logie mit ihnen zu teilen. Finanzielle Hilfspakete, gemeinsame Unternehmen zwischen den Atomenergiekommissionen der Gastländer und Industrieunternehmen des Nordens beim Bau und beim Betrieb von Kernkraftwerken, die Beteiligung an der Risikoversicherung durch Ausfuhrländer, begleitet von Qualitätskontrollen der IAEO wären geeignet, die Kernenergie für interessierte Länder des „Südens" nutzbar zu machen, ohne sie ungebührlich voranzutreiben und ohne Risiken jenseits derer, die sie auch im „Norden" mit sich bringt.

Der Westen hat dabei auch noch eine begrenzte Steuerungsmöglichkeit der Energienachfrage: Durch geeignete Subventionen erneuerbarer Energien könnte das Angebot klimaneutraler und risikoarmer Technologien zur Stromerzeugung verbessert werden, um so den Ländern des Südens langfristig eine attraktive Alternative für ihre Nuklearambitionen anzubieten. Um faire Marktbedingungen zu schaffen und den subventionsbedingten Vorteil für die Kernenergie zu neutralisieren, muss das Potential erneuerbarer Energien in vollem Umfang entfaltet und gegebenenfalls in gleicher Höhe gefördert werden wie in der Vergangenheit die Kernenergie. Die noch junge VN-Organisation für erneuerbare Energien sollte – als bindende Norm – Mittel in der gleichen Höhe erhalten, wie sie international der Kerntechnik zur Verfügung stehen, unter gebührender Berücksichtigung der in der Vergangenheit an die Nuklearenergie abgeführten Hilfen. Falls dies zu einer Präferenz für die erneuerbaren Energien in den Entwicklungsländern führt, wäre das begrüßenswert. Falls nicht, hätte man wenigstens das Beste getan, um eine vernünftige Mischung an Primärenergien zu erreichen und Risiken zu minimieren. Kontraproduktiv wäre hingegen der Versuch, die Entwicklungsländer durch Behinderung ihrer Kernenergie-Entwicklung zu bevormunden. Diese Bevormundung wäre um so schlimmer, solange der „Norden" der Welt selbst diese Energiequelle in nennenswertem Maße für die eigene Stromproduktion nutzt, auf eigenem Territorium oder via Einfuhren. Aber selbst wenn der „Norden" schrittweise aus der Kernenergie ausstiege, würde der Versuch, den „Süden" zum Nachahmen zu zwingen, nur Widerstände erwecken.

Brennstoffgarantien und Brennstoffkreislauf-Service sollten in einer Doppelstrategie verfolgt werden. Erstens geht es darum, Anreize zu setzen, um Länder die gegenwärtig nicht über die einschlägigen Technologien verfügen, von einem langen, kostspieligen und proliferationsfördernden nationalen Weg abzubringen. Verlässliche Brennstoffgarantien und attraktive Angebote für die Lagerung des Reaktorabbrands sind politisch sinnvoll. Sie tragen auch nicht den Makel der Bevormundung, wenn sie strikt auf freiwilliger Basis und ohne Auflagen an die Kunden angeboten werden. Will man – zweitens – auf eine bindende Verbotsnorm für nationale Anreicherung und Wiederaufarbeitung hinaus, so kann eine solche Norm nur Zustimmung und Legitimität erhalten, wenn sie gleichermaßen für alle gilt. Die P-5, Indien, Pakistan, Israel, Nordkorea, Japan, Deutschland, die Niederlande, Argentinien, Brasilien, der Iran und neuerdings auch Südkorea müssten samt und sonders ihre Brennstoffkreislauf-Anlagen in ein multilaterales Management einbringen. Unter diesen Umständen wäre das Verbot nationaler Anlagen legitim und aus Sicherheitserwägungen auch gerechtfertigt, denn es wäre vollständig nichtdiskriminierend angelegt. Eine starke Rolle der IAEO wäre sinnvoll, nicht nur in der Verifikation, sondern auch bei Entscheidungen über Brennstofflieferungen, vor allem, wenn Länder Lieferunterbrechungen erlitten haben. Natürlich wäre ein verifizierter FMCT von erheblichem

Nutzen, um die Technologiebesitzer in diese Richtung zu steuern, denn er würde alle gegenwärtig unbeaufsichtigten Anlagen unter die Verifikationsmaßnahmen der IAEO bringen und damit gleiche Belastungen für alle Nutzer dieser Technologien schaffen.

3.3 Die Folgen des Regelbruchs teurer machen

Negative Anreize gegen den Regelbruch hängen entscheidend von verlässlichen und glaubwürdigen Verfahren der Vertragsdurchsetzung ab. Die heutige Praxis zeigt, dass Außenseiter und Regelbrecher sich immer noch wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Zusammenarbeit erfreuen können; der Iran beispielsweise ist ein erstklassiger Kunde für russisches militärisches Gerät und Nukleartechnologie (Khlopkov 2010), ein bevorzugter Lieferant Chinas, aber auch ein guter Handelspartner Italiens (Meotti 2010) oder Deutschlands (Kubbig 2007). Diese Ungereimtheit sollte der Vergangenheit angehören; dabei sollten die Maßnahmen nach dem Ausmaß des Rechtsbruchs und der Risikohaltigkeit der jeweiligen nuklearen Aktivitäten dosiert werden. Die Risiken sind um so höher, je instabiler die betreffende Region und je expansiver und aggressiver das Verhalten des Regelbrechers ist; daher ist im Augenblick das iranische Nuklearprogramm das brennendste Problem, das die durchgreifendsten Maßnahmen erfordert. Für die Außenseiter sollten die Bedingungen, unter denen sie in den Genuss wirtschaftlicher, zivilnuklearer und sicherheitspolitischer Vorteile kommen, in Zukunft merklich verschärft werden. Sie sollten sich unmissverständlich auf den Abrüstungspfad verpflichten, einschließlich des Beitritts zum Teststoppvertrag, kooperativer Verhandlungspositionen zum FMCT und der Bereitschaft, Obergrenzen für den Aufwuchs der eigenen Kernwaffenarsenale zu erklären. Die Zeit des „Trittbrettfahrens“ muss ein für allemal vorbei sein.

Länder, die unter Bruch ihrer NVV-Verpflichtungen nach Kernwaffen streben, sollten unter eine Wirtschaftsquarantäne fallen, die es schwer macht, das normale Leben aufrecht zu erhalten. Wenn ein kontinuierlicher Abrüstungsprozess den Status der Gerechtigkeit im Vertragsregime deutlich gehoben hat, ist der oben angesprochene Prozess der Ächtung und Kriminalisierung illegaler Kernwaffenprogramme ein wirksame Mittel, Individuen von der Teilnahme an solchen Aktivitäten abzuschrecken. Dieselben Maßnahmen müssten dann auch gegen jetzige Kernwaffenbesitzer erwogen werden, die sich einem Abrüstungsprozess verweigern, an dem die übrigen Kernwaffenstaaten teilnehmen.

Staatsführer, die ihr Land auf die Bahn der Kernwaffenproduktion lenken, sollten sich über die schwerwiegenden Konsequenzen für ihr Land und für sich persönlich im Klaren sein. Um dies zu erreichen, müssen zum einen Russland und China durch geduldige Diplomatie – etwa im Rahmen der in der amerikanischen Nuclear Posture Review angekündigten strategischen Gespräche – davon überzeugt werden, eine derart konsequente Sanktionspolitik des Sicherheitsrates zu unterstützen. Aber auch westliche Staaten müssen die faulen Kompromisse zwischen Nichtverbreitungsinteressen und kurzfristigem kommerziellen Gewinn beenden. Die Zahl der Kernwaffenbesitzer klein und damit die Tür zur nuklearen Abrüstung offenzuhalten muss absolute Priorität über letztlich marginale wirtschaftliche Vorteile erlangen, die aus dem Handel mit den Regelbrechern erwachsen. Zweitens müssen intensive und kontinuierliche Gespräche mit den Führern der

blockfreien Staaten angestrebt werden. Sie sollten darauf abzielen, diese davon zu überzeugen, dass das Engagement der Kernwaffenstaaten für die Nichtverbreitung mit der ernsten Entschlossenheit gekoppelt ist, das Ziel einer kernwaffenfreien Welt zu erreichen. Andernfalls wird die Solidarität der blockfreien Welt mit den Regelbrechern sich fortsetzen, was die entstehenden Risiken aus einem Regelbruch deutlich mindert.

3.4 Die normative Kraft des Regimes erneuern

Wie schafft man es, dem Vertrag wieder die suggestive Kraft zu verschaffen, dass es sich für ein Mitglied der internationalen Gemeinschaft gehört, seine Regeln einzuhalten? Der erste Teil dieser Antwort steckt bereits in den Ausführungen darüber, wie der Vertrag wirksamer durchzusetzen sei. Dass eine Vertragsgemeinschaft auf einen gravierenden Normbruch entschieden reagiert, zählt seit jeher zu den fundamentalen Bedingungen der Normgeltung; hier ist das nicht anders. Denn wenn „falsches" Verhalten keine Konsequenzen nach sich zieht, steht zunehmend in Frage, ob es bei den Akteuren wirklich als falsch gilt.

Der zweite Teil der Antwort besteht in einer gleichmäßigen Implementation aller Vertragspflichten durch die Parteien, unterstrichen durch die ausdrückliche gemeinsame Bekräftigung, dass das Nichtverbreitungsregime aus den drei gleichrangigen Elementen der Nichtverbreitung, der Abrüstung und der friedlichen Nutzung der Kernenergie besteht. Der Vertrag kam einst zu Stande, weil er in einem fairen Ausgleich zwischen den Wünschen und Interessen der Verhandlungspartner die Gleichgewichtigkeit dieser drei Elemente festsetzte. Was die Protagonisten der Politik, allein den Nichtverbreitungszweck zum Wesen des NVV zu erklären, nicht verstehen, ist der enorme Verlust an Legitimität, welche diese Einseitigkeit bei vielen Mitgliedsstaaten nach sich zieht. Hier ist eine Korrektur fällig, und die Obama-Regierung scheint bereit, sie zu vollziehen.

Der dritte Teil der Antwort schließlich – der mit dem zweiten in engem Zusammenhang steht – besteht in einem klaren Verständnis für die Gerechtigkeitsprobleme innerhalb des Vertrags und seiner Erfüllung und behutsamen Maßnahmen, um die vor allem unter den Blockfreien verankerten Gerechtigkeitsprobleme zu mildern. Diese Aufgabe behandelt der nächste Abschnitt.

3.5 Die Regimegerechtigkeit steigern

Die Weigerung vieler Entwicklungsländer, die nuklear Ambitionierten zu isolieren und zu konfrontieren, leitet sich weitgehend aus ihrem Gefühl ab, von den Kernwaffenstaaten getäuscht und betrogen worden zu sein, weil diese ihren nuklearen Abrüstungsverpflichtungen nicht nachgekommen sind. Eine zweite Quelle dieser Haltung ist ihre Enttäuschung über die fehlende Hilfe der Industriestaaten in der friedlichen Nutzung der Kerntechnik. Es ist daher strategisch wichtig, diese Wahrnehmung durch ein verändertes Verhalten zu korrigieren. Um das Bündel der diskutierten Maßnahmen ins rechte Licht zu rücken, ist es sinnvoll, wenn die Kernwaffenstaaten (im Feld der Abrüstung) und die

Industrieländer (im Feld der friedlichen Nutzung der Kerntechnik) die im Regime bestehenden Ungerechtigkeiten ausdrücklich als solche anerkennen und ihre Bereitschaft zur Abhilfe kundtun.

Geschichtliche Lektionen vergisst man nicht. Die Mehrheit der NVV-Vertragsparteien erinnern sich des Kolonialismus und Imperialismus, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Geschichte ihrer Länder ausgeübt haben. Als Folge dieser Erinnerungen bleibt das Misstrauen in die Politik der westlichen Staaten hoch. Deren vergangene Politik (und besonders die der Bush-Regierung) haben diese Ressentiments gesteigert. Wir dürfen daher nicht erwarten, dass sie schnell und leicht verschwinden. Um so wichtiger ist es, die Gerechtigkeitsmotive der Mehrheit ernst zu nehmen und durch Taten, nicht nur durch Worte, deutlich zu machen, dass die westlichen („nördlichen") Staaten bereit sind, vergangenes Unrecht gut zu machen und die Verantwortung für die Restaurierung gerechter Verhältnisse zu übernehmen. Fünf Schritte sind besonders wichtig, um Misstrauen zu besänftigen und die Motivation zu kooperieren zu erhöhen.

3.5.1 Abrüstung

An erster Stelle steht die Abrüstungsfrage, wie sie im NVV vorgesehen war und wie jede erfolgreiche Überprüfungskonferenz bekräftigt hat. Das Gerechtigkeitsprinzip in dieser Gleichung ist denkbar einfach: Die Gleichheit aller Staaten, wie sie auch im Prinzip der souveränen Gleichheit angelegt ist. Es lässt sich lange darüber diskutieren, bis zu welchem Grad dieses Prinzip realistisch oder illusionär ist; denn natürlich sind die Staaten in vielen Hinsichten ungleich, wenn man auf ihre Bevölkerungszahl, ihr Bruttosozialprodukt, ihre konventionellen militärischen Fähigkeiten, ihre technologische Entwicklung und dergleichen mehr schaut. Das ist jedoch nicht der entscheidende Punkt. Entscheidend ist vielmehr, dass die von der internationalen Gemeinschaft gesetzten Regeln und Normen, v.a. das Völkerrecht, das Prinzip der Rechtsgleichheit so weit wie möglich verwirklichen sollen. Der rechtliche Segen auf dem dauerhaften Privileg einer Handvoll Staaten, die Welt gleich mehrmals vollständig zerstören und jedes einzelne Mitglied der Vereinten Nationen mit unvorstellbarem Schaden bedrohen zu können, überfordert die Toleranz der großen Staatenmehrheit für erträgliche Ungleichheit und führt daher zu einem Gefühl tiefer Ungerechtigkeit.

Die Abrüstung nach Art. VI ist der geeignete Weg, dieses Problem zu lösen. Sie steigert den Grad der Regimegerechtigkeit und wirbt dadurch Legitimität für die entstehende nukleare Ordnung ein. Die kernwaffenfreie Welt kann natürlich nicht über Nacht erreicht werden. Das sehen fast alle so, aber die Auffassungen über den besten Weg dahin unterscheiden sich erheblich. Viele blockfreie Staaten und Nichtregierungsorganisationen möchten mit den Verhandlungen über eine Kernwaffenkonvention, also über ein vertragliches Verbot aller Atomwaffen, sofort beginnen. Sie räumen zwar ein, dass diese Konvention eine Reihe von Einzelschritten zulassen müsse, und unterscheiden sich darin kaum von Abrüstungsbefürwortern, die gegen eine solche Konvention sind (s.u.). Aber sie weisen darauf hin, dass die letzten vierzig Jahre der NVV-Geschichte kein Vertrauen einflößen, dass die Kernwaffenstaaten tatsächlich entschlossen sind, die Straße zur kernwaffenfreien Welt zu betreten und bis zum Ende zu gehen. Der Rückzug von den auf

der NVV-Überprüfungskonferenz von 2005 vereinbarten Abrüstungsmaßnahmen hat dieses Misstrauen enorm verstärkt. Eine Kernwaffenkonvention, so argumentieren sie, werde dem Ablauf der vielen kleinen Schritte eine klare Richtung und ein verbindliches Ziel geben sowie ein festes Zieldatum etablieren. Abweichungen von diesem Datum würden dann starker Rechtfertigungen bedürfen, möglicherweise sogar der Zustimmung der übrigen Vertragsparteien, ähnlich wie es die Chemiewaffenkonvention verlangt, wenn sich die Zeiträume für die Vernichtung von Waffenbeständen verlängern.

Opponenten dieser Option erheben zwei Einwände gegen diese Position, obgleich sie den Abrüstungsprozess grundsätzlich unterstützen: Erstens argumentieren sie mit den Unwägbarkeiten des Abrüstungsprozesses, für den es ja kein Vorbild gibt. Es ist nicht ohne weiteres verlässlich vorauszusagen, wie viel Zeit die Durchführung der einzelnen Schritte in Anspruch nehmen kann. Willkürlich gesetzte Zieldaten machen die Sache eher schwieriger, wenn sie nicht realisierbar sind: Die dadurch entstehende Verletzung der Bestimmungen der Kernwaffenkonvention hätte das Potential, die internationale Gemeinschaft ausgerechnet zum kritischsten Zeitpunkt politisch zu spalten. Ein weiteres Argument weist in diesem Zusammenhang auf die Lernkurve im Abrüstungsprozess hin: Die Akteure könnten feststellen, dass zusätzliche, beim Vertragsabschluss unvorhergesehene Schritte vonnöten wären, die Zeit kosten. Neue „Stolpersteine" könnten auftreten, die weitere Bearbeitungszeit nach sich ziehen. Zweitens verweisen die Opponenten auf die Kontingenz internationaler Politik. Neue Proliferationsfälle, ein größerer internationaler Krieg oder Umwälzungen in einem kernwaffenbesitzenden Staat könnten den Abrüstungsprozess um Jahre zurückwerfen, denn auch beim besten Willen aller Beteiligten würde es zeitraubender Anstrengungen bedürfen, um das verlorene Vertrauen wiederherzustellen und neue Schritte in die richtige Richtung zugehen.

Grundsätzlich scheint es, als hätten beide Positionen Recht. Ein Prozess ohne fixiertes Abschlussdatum mag besser sein als gar nichts, könnte aber das Ziel verfehlen, das Verlangen nach Gerechtigkeit zu befriedigen. Die Festlegung eines Datums für einen womöglich jahrzehntelangen Prozess – die Überlegungen der ICNND kamen zu dem Schluss, dass mindestens zwanzig Jahre benötigt werden –, dessen Entwicklungsrhythmus höchst ungewiss ist, könnte bestehendes Missbehagen womöglich eher verstärken als vermindern; was wäre denn, wenn man an der Einigung auf ein Enddatum scheitert, sich aber über die nächsten Schritte völlig einig ist?

Am klügsten wäre vielleicht ein gemischter Ansatz: erstens sich auf die nächsten, wichtigsten Schritte zu verständigen (die meisten Experten scheinen nach dem neuen START-Abkommen ein weiteres bilaterales Abkommen für vordringlich zu halten, das alle Sprengköpfe erfasst, gefolgt von der Begrenzung der Arsenale aller Kernwaffenbesitzer, dem Inkrafttreten des Teststoppvertrages, den Verhandlungen über einen FMCT sowie Maßnahmen zur Herabstufung der Alarmbereitschaft der aktiven Nuklearwaffen). Die ICNND hat (wie andere Expertengruppen vor ihr) eine Serie von weiteren Schritten identifiziert. Es ist ganz offenkundig sinnvoll, über diese Schritte zu verhandeln und die Verhandlungen zu einem guten Ende zu bringen, anstatt auf den Abschluss einer in jedem Fall kontroversen Kernwaffenkonvention zu warten. Bis zu diesem Punkt wäre den Opponenten einer sofortigen Nuklearwaffenkonvention also nachzugeben.

Auf der anderen Seite gibt es aber keinen plausiblen Grund dagegen, die Parameter einer Kernwaffenkonvention, zu der ja all diese Einzelschritte führen sollen, frühzeitig auszuloten. Dabei handelt es sich um ausgesprochen knifflige Fragen: Was bedeutet eigentlich „kernwaffenfrei", wie soll man das verifizieren, wie gegen Regelbrecher vorgehen, welches sind die Bedingungen des Inkrafttretens, wie ist mit der Nuklearindustrie und dem Doppelcharakter ihrer Technik in einer Welt umzugehen, in der es keine Rückfallmöglichkeit in die nukleare Abschreckung gibt? Die Verhandlungszeit für ein solches Rechtsinstrument wird aufwändig sein. Gerade daher ist es sinnvoll, jetzt damit anzufangen. Die Genfer Abrüstungskonferenz hat in ihrer 2009 verabschiedeten Agenda die Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses für nukleare Abrüstung vorgesehen, der auch die Möglichkeit eingeräumt wurde, über eine Kernwaffenkonvention zu diskutieren. Dieser Ausschuss ist der ideale Ort, parallel über sinnvolle Einzelschritte *und* über die Konvention zu verhandeln. Beide Strategien auf diese Weise zusammenzuführen, könnte sich als geeignet erweisen, die Gerechtigkeitsansprüche der meisten Nichtkernwaffenstaaten im Feld Abrüstung und die Effektivitätsansprüche der (gutwilligen) Kernwaffenstaaten zugleich zu befriedigen.

3.5.2 Friedliche Nutzung der Kernenergie und Alternativen

Im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie habe ich einen großen Teil der Gerechtigkeitsproblematik bereits unter der Überschrift „Wirtschaftlicher Nutzen" abgehandelt. Da sich das Missfallen der Blockfreien ja auf die ungleichen Entwicklungschancen konzentriert, ist das nur folgerichtig. Das größte Problem besteht darin, dass sich dieser Gerechtigkeitsaspekt über Jahre hin zunehmend mit dem unbeirrbaren Beharren auf nationaler Souveränität vermengt hat: Gerechtigkeit ist nicht einfach durch den stärkeren Transfer nuklearwirtschaftlichen Nutzens in die Entwicklungsländer zu erreichen, sondern besteht aus deren Sicht gerade in dem „unveräußerlichen Recht", dem Beispiel vieler Industrieländer zu folgen und den nuklearen Brennstoffkreislauf auf nationaler Basis zu entwickeln.

Dabei sollte es keine Illusionen geben: Um das (gefährliche) Beharren auf nationalen sensitiven Anlagen abzubauen, müssen Vorschläge für die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs das Gerechtigkeitsproblem voll ins Visier nehmen. Funktional intelligent konstruierte Optionen allein reichen nicht aus, um den Wunsch „wir wollen das auch" zu besänftigen. Das war die sehr deutliche Nachricht, die von den Neinstimmen ausging, die bei der ersten Abstimmung im Gouverneursrat der IAEO über ein solches Projekt ausging (Herbst 2009).[12] Nicht weniger als eine Umwälzung in der internationalen Nuklearindustrie ist erforderlich, eine Art Neuauflage des Baruch-Plans von 1946, der der internationalen Gemeinschaft die Prärogative für den Bau und den Betrieb von Nuklearanlagen übertragen wollte. Einer solchen grundlegenden Veränderung müssen sich

12 Mehrere große blockfreie Staaten stimmten dagegen oder enthielten sich.

auch die gegenwärtigen Technologiehalter unterwerfen. Die Hürden auf dem Weg – nicht zuletzt der Umgang mit privaten Eigentumsrechten und dem teils ausgeprägten Nationalismus der Nuklearbürokratien – sind sehr hoch. Die Debatte, die in den letzten Jahren über multilaterale Brennstoffgarantien und Institutionen des Brennstoffkreislaufs geführt wurde, lässt einen anderen Weg kaum zu (siehe den österreichischen Vorschlag in Yudin 2009).

3.5.3 Universalisierung

Um die Spaltung zwischen vertragstreuen NV-Mitgliedern und den „Trittbrettfahrern" außerhalb des Vertrages zu schließen, heißt die einfache Lösung wieder „Abrüstung". Die Fälle Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea unterscheiden sich deutlich voneinander, jeder ist in ein spezifisches regionales Umfeld eingebettet. Obgleich mit der abstrusesten politischen Führung ausgestattet, bietet Nordkorea noch das einfachste Problem unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten: Niemand beneidet das Land. Seine miserable Lage macht Nachahmung unattraktiv. Nordkorea schafft in Nordasien natürlich ein Sicherheitsproblem; wenn dieses Problem durch die Anstrengungen der fünf anderen Teilnehmer an den „Sechs-Parteien-Gesprächen" (China, USA, Japan, Südkorea, Russland) eingehegt wird, sollten seine weiteren Auswirkungen eng begrenzt bleiben. Die Hauptsorge betrifft weniger Nordkoreas eigene nukleare Fähigkeiten als die Neigung des Regimes in Pjöngjang, zugunsten harter Währungseinnahmen unerwünschte Transfers zu tätigen. Man fürchtet, die riskanten Exporte könnten sich auf Spaltmaterial oder gar auf Kernwaffen ausdehnen. Die Sorgen anderer Regimemitglieder um das nordkoreanische Programm berühren also keine Gerechtigkeitsfragen, sondern sind ausschließlich mit Sicherheitsrisiken begründet.

In den drei übrigen Fällen gilt, dass die rituelle Forderung, sie mögen baldmöglichst als Nichtkernwaffenstaaten dem NVV beitreten, kurzfristig keine Erfolgsaussichten hat. Es ist daher vielversprechender, darauf hinzuarbeiten dass die drei im Zuge des globalen Abrüstungsprozesses ihre Kernwaffen gleichfalls niederlegen werden. Das sollte demgemäß das vorrangige Ziel sein. In diesem Zusammenhang ist massiver Druck auf Pakistan angezeigt, um die Blockade der Genfer Abrüstungskonferenz aufzulösen. Alle drei sollten sich ausdrücklich zum Ziel der kernwaffenfreien Welt bekennen und zumutbare Schritte in Richtung dieses Zieles unternehmen. Für die absehbare Zukunft bedeutet das den Beitritt zum Teststoppvertrag und eine kooperative Verhandlungsposition zum FMCT. Sie sollten zudem eine Verpflichtung akzeptieren, Obergrenzen für ihre eigenen Bestände auf dem Niveau von Minimalabschreckung festzulegen, spätestens wenn die amerikanischen und russischen Arsenale bei der Zahl 1000 liegen.

3.5.4 Der Mittlere Osten

Israel sollte die genannten Verpflichtungen ebenso auf sich nehmen wie Pakistan und Indien. Der Mittlere Osten hat indes seine spezifische Konstellation, die berücksichtigt werden muss. Vorschläge für eine kernwaffenfreie Zone in dieser Region liegen seit den siebziger Jahren auf dem Tisch. Es sollte endlich möglich sein (ähnlich wie für die Kernwaffenkonvention), eine Expertengruppe mit dem Mandat zu gründen, die Parameter einer solchen Zone zu diskutieren (z.B. ob sie alle Massenvernichtungswaffen einschließen sollte, welches die geographische Reichweite sein sollte, wie sie zu verifizieren wäre,

wie mit Vertragsbrüchen umzugehen wäre, Bedingungen für das Inkrafttreten etc.). Zusätzlich sollte Israel sich zumindest zu symbolischen Schritten bequemen. Den Forschungsreaktor Dimona zu schließen (der das Waffenplutonium produziert) und offiziell anzukündigen, dass keine Anstrengungen unternommen werden, um die Kernwaffenfähigkeit zu erhöhen, wäre ein solcher Schritt. Auch die Möglichkeit, auf regionaler Ebene mit zivil-nuklearer Kooperation über die Fronten hinweg zu beginnen – eine Art EURATOM für den Mittleren Osten – könnten die Mitglieder der Region explorieren.

Israel weist berechtigtermaßen auf den Zusammenhang zwischen regionalem Frieden und seiner nuklearen Abrüstungsbereitschaft hin. Dass israelische Regierungen zugleich in Abrede stellen, dass die Chancen des Friedensprozesses in unmittelbarem Zusammenhang mit der eigenen Siedlungspolitik stehen, ist hingegen nicht nachzuvollziehen. Auch ist die israelische Weigerung, vor Abschluss und Konsolidierung des Friedensprozesses irgendwelche Schritte in Richtung von Verhandlungen über eine regionale Zone anzubieten, nicht hilfreich. Im NVV-Regime bleiben die arabischen Mitglieder eine Quelle von Unzufriedenheit, solange die eklatante nukleare Ungleichheit im Mittleren Osten besteht und keine Perspektive einer Änderung in Sicht ist. Wenigstens symbolische Schritte sind nötig, um die arabischen Frustrationen wegen der „nuklearen Ungerechtigkeit" zu mindern.

3.5.5 Verfahrensgerechtigkeit

Wie oben gezeigt, sind die Ungleichheiten in der Verfahrensbeteiligung bei der Vertragsdurchsetzung offenkundig (Gouverneursrat der IAEO, VN-Sicherheitsrat), ebenso im nuklearen Handel (NSG). Sorgfalt ist angeraten, um die Effektivität dieser Organisationen nicht zugunsten breiterer Teilhabe zu schwächen (obgleich die Effektivitätsbilanz des Sicherheitsrates keineswegs berauschend ist, s.o.).

In der IAEO hat der Westen darauf insistiert, einen fähigen westlichen (japanischen) Diplomaten, Botschafter Amano, zum Nachfolger von Generaldirektor El Baradei zu machen. Das Gleichgewicht, das zwischen der starken Stellung des Westens im Gouverneursrat und einem aus dem blockfreien Lager stammenden (aber in seiner Praxis professionell neutralen) Generaldirektor existierte, ist daher aufgehoben. Kurzfristig ist das nicht zu ändern; um so mehr sind eine behutsame Politik und die Bereitschaft angezeigt, in der IAEO den Entwicklungsländern zuzuhören, vor allem denen aus proliferationsgefährdeten Regionen.

Was den Nuklearhandel betrifft, so fordern die Blockfreien seit Jahren Verhandlungen über weltweit gültige Regime. Warum nicht? Man könnte sich durchaus auf Gespräche einlassen, um ein internationales Handelsregime für sensitive Güter zu begründen. Während diese Verhandlungen im Gange wären, bestünden die gegenwärtigen – exklusiven – Gruppierungen weiter. Führen die Verhandlungen zum Erfolg, könnte man diese Gruppierungen auflösen. Dieser behutsame Ansatz würde nichts riskieren, sich aber auf die berechtigte Forderung einlassen, sich um ein gerechteres Regime zu bemühen. Einen Versuch wäre das wert.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der NVV bleibt als „Sicherheitsnetz" für den Abrüstungsprozess unverzichtbar. Würde die Zahl der Kernwaffenstaaten zunehmen, wäre ohne NVV die Straße zur kernwaffenfreien Welt viel länger und mit mehr Stolpersteinen versehen. Im schlimmsten Fall wäre sie für eine lange Zeit geschlossen. Zugleich steht der NVV in einem Wechselverhältnis mit breiten welt- und regionalpolitischen Zusammenhängen, die häufig zu stark ausgeblendet werden, wenn es darum geht, nach Möglichkeiten zu suchen, um das Vertragsregime zu stärken. Genau so ist es übrigens – nicht zufällig – mit dem nuklearen Abrüstungsprozess, der auch nur Erfolg verspricht, wenn auf breiter Front Veränderungen in den internationalen Beziehungen in die Wege geleitet werden. Daher hat dieser Report von Anfang an die Rahmenbedingungen von Regimestabilität ins Rampenlicht gestellt und sich nicht auf die Empfehlung kleinerer Reparaturarbeiten beschränkt (z. B. Choubey 2009).

Verlässliche Verfahren der Vertragsdurchsetzung sind nur auf der Basis eines soliden Verhältnisses zwischen den Großmächten zu Stande zu bringen. Dieselbe Bedingung ist auch Ausgangspunkt jedes erfolgversprechenden Abrüstungsprozesses und damit des zweiten Erfordernisses, um den NVV zu restabilisieren. Dieser Prozess muss machbare Schritte und das klare Bekenntnis zum Endziel in glaubwürdiger, aber auch praktisch durchführbarer Art verbinden. Die Staatenmehrheit muss überzeugt sein, dass die Atommächte sich entschlossen auf einen Weg begeben, an dessen Ende die Eliminierung aller Kernwaffen steht.

Das Feld der zivilen Kernenergienutzung bedarf einer Reform von Grund auf. Am meisten gilt das für den Umgang mit sensitiven Brennstoffkreislaufanlagen. Leider ist das Bündel guter Ideen aus den letzten Jahren von den Entwicklungsländern pauschal blockiert worden, weil sie darin einen neuen Trick des „Nordens" sehen, sie von Schlüsseltechnologien auszusperren und damit ihre Autonomie und Souveränität zu verletzen und die Entwicklung einer überlebensfähigen Nuklearindustrie im „Süden" der Welt unmöglich zu machen. Diese Wahrnehmung, die weder vollständig ungerechtfertigt noch völlig korrekt ist, ist heute tief verwurzelt. Um sie zu ändern, ist ein fundamentaler Wandel in den nationalen Politiken der Technologiebesitzer unumgänglich: Es erfordert ihre einhellige Bereitschaft, die nationale Kontrolle über die sensitiven Teile des Brennstoffkreislaufes der Internationalisierung zu opfern, um damit die führenden Entwicklungsländer in einen Konsens darüber zu ziehen, wie die Welt mit der Kernenergie umgehen sollte. Intensive Konsultationen mit Brasilien, Argentinien, Südafrika, Ägypten, Indien, Pakistan, Indonesien – um nur die wichtigsten Gesprächspartner zu nennen – sind auch nach der NVV-Überprüfungskonferenz dringend zu empfehlen. Die Bundesregierung könnte hier aufgrund ihrer guten Beziehungen zu nahezu all diesen Ländern eine aktive Rolle übernehmen. Ein erweiterte G-8 (eine Gruppe, die sich sowieso bereits über globale nukleare Sicherheit Gedanken macht) wäre eine geeignete Institution, um diese Fragen gemeinsam zu behandeln.

Nur ein grundlegendes Umsteuern in der Art und Weise, wie sensitive Brennstoffkreisanlagen – also die waffenrelevanten Techniken der Urananreicherung und Plutoni-

umaufarbeitung – betrieben werden, kann das Problem der künftigen Ausbreitung dieser proliferationsträchtigen Technologien bewältigen. Diejenigen Staaten, die gegenwärtig diese Technologien in national kontrollierten Anlagen nutzen, müssen die Bereitschaft entwickeln, diese Anlagen aus der nationalen Verfügung zu lösen und dem multinationalen Betrieb zuzuführen. Die gerade in den letzten Jahren gewachsenen Ressentiments der Entwicklungsländer gegen die ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen des zivilen Gebrauchs der Kerntechnik und von unverdienter Diskriminierung würden in der Reaktion auf einen solchen Politikwechsel sinken.

Auf der NVV-Überprüfungskonferenz, die im Mai 2010 stattfindet, sollte der Umriss eines solchen Aktionsprogramms sichtbar werden und seinen Niederschlag in der gemeinsamen Schlusserklärung finden. Es ist wichtig, dass allen Mitgliedern deutlich wird, dass es diesmal um einen neuen Aufbruch geht und dass die Großmächte und die Industriestaaten bereit sind, ein neues Kapitel in der Geschichte von Abrüstung und Nichtverbreitung aufzuschlagen. Nur dann kann es gelingen, auch einen breiten Mehrheitskonsens über notwendige Maßnahmen der Nichtverbreitung herzustellen, etwa das Zusatzprotokoll zum Verifikationsabkommen mit seinen verbesserten Zugangsbedingungen für Inspektoren zum Standard der Verifikation zu machen, kollektive Maßnahmen im Falle des Vertragsbruches zu verabreden oder schärfere Exportkontrollen zu vereinbaren.

Mit einer glaubwürdigen Haltung zur Abrüstung und einem universalistischen und nichtdiskriminierenden Ansatz für die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs wären die Motivationen für die Blockfreien geschaffen, ihre Blockadehaltung gegenüber wirksameren Nichtverbreitungsmaßnahmen (Verifikation, Exportkontrollen, Antworten auf Vertragsbrüche und -rückzug) aufzugeben und keine Solidarität mit Regelbrechern mehr zu zeigen. Natürlich gibt es für einen solchen Einstellungswandel keine Garantie, wahrscheinlicher würde er indes werden. Diese Einschätzung folgt der einfachen, aber grundlegenden Logik, dass ein Vertrag nur stabil bleiben kann, wenn *alle* Parteien ihre spezifischen Verpflichtungen einhalten (Perkovich et al. 2005).

Auf der bevorstehende NVV-Überprüfungskonferenz sollte eine weitere Agenda, wie sie hier skizziert worden ist, mit führenden blockfreien Staaten erörtert werden. Es wäre vorteilhaft, wenn einige Kernwaffenstaaten (etwa die Vereinigten Staaten oder Großbritannien), westliche Nichtkernwaffenstaaten wie Deutschland, Kanada, Australien, Norwegen oder Schweden und führende nichtwestliche Länder wie Südafrika, Ägypten, Brasilien oder Indonesien sich darauf verständigen könnten. Einige Einzelaspekte könnten aus dem Paket gelöst und zu Elementen der Schlusserklärung gemacht werden. Dieselbe Gruppe sollte frühzeitig überlegen, ob die Vorbereitung eines Resolutionsentwurfs mit einer deutlichen Verurteilung des Iran sinnvoller wäre, falls eine Schlusserklärung durch ein iranisches Veto sich als nicht erreichbar herausstellt. Eine von der großen Mehrheit der Vertragsparteien verabschiedete Resolution wäre ein weit besseres Mittel, den NVV zu stabilisieren als eine schwache Erklärung, die die unglückliche Praxis fortsetzt, die für den Vertragsbestand so wichtige Frage der Vertragsverletzungen durch einzelne Vertragsmitglieder auszuklammern, die sich unter dem Deckmantel der Mitgliedschaft die Kernwaffenoption erarbeiten wollen. Sollte dies auf der Überprüfungs-

konferenz noch nicht gelingen, so wäre es äußerst wichtig, danach keine „Diplomatiepause“ einzulegen, sondern mit um so größerer Energie zu versuchen, eine solche Agenda unter den wichtigsten Akteuren zu vereinbaren.

Das Vorgehen in diesem Report ist unorthodox, weil es klassische „harte“ Staateninteressen, wie Sicherheit und wirtschaftliche Vorteile, mit moralischen Einstellungen – Gerechtigkeitsansprüchen – verbindet. Die Vernachlässigung der letzteren Dimension von Politik ist eines der großen Versäumnisse in der herkömmlichen Proliferationsanalyse. Gerechtigkeitsansprüche sind stark emotional besetzt, sie tendieren dazu, Positionen zu verhärten und Kompromisse schwieriger zu machen. Diesem Aspekt Aufmerksamkeit zu schenken, ist für den Entwurf einer erfolgversprechenden politischen Strategie daher ratsam. Unter anderem bedeutet das, dass Worte und Symbole mehr Gewicht haben, als es einer herkömmlichen rationalistischen Analyse scheinen mag. Der „Norden“ muss sehr sorgfältig mit seinen Äußerungen umgehen, wenn er die „südlichen“ Beschwerden beantwortet. Vor allem muss er unter allen Umständen vermeiden, den „Süden“ mit Befehlen, Anordnungen, vollendeten Tatsachen und anderen paternalistischen Projekten zu konfrontieren. Der „Süden“, zumindest seine führenden Vertreter, müssen Grund haben, Nichtverbreitungspolitik und das zugehörige Regime als ihre eigene Sache anzusehen.

Wir sprechen daher nicht lediglich über „Konsequenzen erster Ordnung“ aus der vorhergehenden Analyse, d.h. über spezifische Schritte in der Nichtverbreitungspolitik, wie sie in diesem Report diskutiert wurden. Wir haben darüber hinaus „Konsequenzen zweiter Ordnung“ zu ziehen, d.h. weitreichende Änderungen politischer Einstellungen, etablierter Strategien und Verfahrensroutinen. Das sollte im Kontext eines Prozesses, der zur vollständigen nuklearen Abrüstung führen soll, keine Überraschung sein, handelt es sich dabei doch um einen grundlegenden Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik, ja der Weltordnung insgesamt (Walker 2007). Dass ein solch greifender Wandel nicht nur das Makrolevel internationaler Politik, sondern auch das Mikrolevel politischer Führer und leitender Bürokraten erfassen muss, ist daher klar. In unserem Kontext betreffen die Konsequenzen zweiter Ordnung die Art und Weise, in der die Großmächte sich wechselseitig wahrnehmen und miteinander umgehen, die Aufgabe des Nationalismus in der zivilen Kernenergienutzung und die Einstellung gegenüber den blockfreien Staaten. Nukleare Abrüstung ist ein strategisches Großprojekt, die Weltordnung grundlegend zu reformieren, um einer immensen Katastrophe vorzubeugen. Dabei hat man sich viel vorgenommen, nicht zuletzt im Zuge der Restabilisierung des NVV.

Für Deutschland eröffnen sich Handlungsmöglichkeiten in mehreren Richtungen. Mit der öffentlichen Erklärung, auf die taktischen Kernwaffen auf deutschem Boden zu verzichten und die NATO-Arrangements im Einvernehmen des Bündnisses dementsprechend ändern zu wollen, hat die Bundesregierung, unterstützt von den Benelux-Staaten und Norwegen einen lange fälligen, vernünftigen Schritt gemacht. Hier standhaft zu bleiben und für eine weitere Denuklearisierung der NATO-Strategie zu werben, ist die konsequente Weiterführung dieser Linie. Deutschland hat auch eine Schlüsselrolle in der Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Westen und Russland. Es ist durchaus in der Lage, sein eigenes Gespür für russische Empfindlichkeiten und vitale Interessen mit seiner Empathie für die neueren NATO-Mitglieder zusammen zu führen und daraus eine

Politik zu entwickeln, die deren Sicherheitsinteressen wahrt, zugleich aber Russland wieder näher an den Westen führt. Auch zu vielen führenden blockfreien Ländern pflegt Deutschland gute Beziehungen, die im Sinne der hier vorgeschlagenen Aktivitäten genutzt werden können. Wichtig wäre es, die EU-Nichtverbreitungsstrategie stärker mit Abrüstungselementen zu verbinden. Dies bedeutet fraglos kontroverse Diskussionen mit Frankreich, wo man immer noch versucht, die Nichtverbreitungspolitik (Iran) gegen die Abrüstungspolitik auszuspielen. Hier beharrlich deutlich zu machen, dass das eine nicht ohne das andere zu haben ist, bleibt eine zentrale Mission im deutsch-französischen Verhältnis. Darüber hinaus ist der Bundesregierung zu empfehlen, die hier aufgelisteten Optionen zur Stärkung der „Säulen" der Regimestabilität in ihrer gesamten Breite auch jenseits der Überprüfungskonferenz konsequent zu verfolgen (vgl. CNS 2009).

Literatur

Albin, Cecilia 2001: Justice and Fairness in International Negotiation, Cambridge.

Barnaby, Frank/Kemp, James 2007: Too Hot to Handle? The Future of Civil Nuclear Power, OxfordResearchGroup, Briefing Paper Juli 2007.

Bush, George W. 2004: George W. Bush, Address on Weapons of Mass Destruction Proliferations, www.whitehouse.gov/news/reeases/2004/02/20040211-4html (19.4.2010.)

Carranza, Mario E. 2006: Can the NPT Survive? The Theory and Practice of US Nuclear Non-Proliferation Policy after September 11, in: Contemporary Security Policy, Jg. 27, Nr. 3, 489-525.

CNS 2009: Four Emerging Issues in Arms Control, Disarmament and Nonproliferation: Opportunities for German Leadership: http://cns.miis.edu/opapers/090717_german_leader-ship/german_leadership_full.pdf (19.4.2010).

Chuen, Cristina 2005: The G8 Global Partnership: Progress and Prospects. In: The Nonproliferation Review, Jg. 12, Nr. 1, 71-106.

Choubey, Deepti 2009: Restoring the NPT – Essential Steps for 2010, Carnegie Endowment for International Peace.

Davis, Zachary S. 1993: The Realist Nuclear Regime, Security Studies Jg. 2, Frühling/Sommer 1993, 79-99.

Dhanapala, Jayantha 2005: Multilateral Diplomacy and the NPT: An Insider's Account, Geneva, UNIDIR.

du Preez, Jean 2002: The Impact of the Nuclear Posture Review on the International Nuclear Nonproliferation Regime. In: The Nonproliferation Review, Jg. 9, Nr. 3, 67-81.

Fahmy, Nabil 2006: An Assessment of International Nonproliferation Efforts after 60 Years, in: The Nonproliferation Review, Jg. 13, Nr. 1, 81-87.

Ford, Christopher 2007, Nonprolif. Review, Jg. 14, Nr. 3, November 2007.

Finnemore, Martha/Sikkink, Kathrin 1998: International Norm Dynamics and Political Change, International Organization, Jg. 52, Nr. 4. 887-917.

Franck, Thomas M. 1990: The Power of Legitimacy Among Nations, New York/Oxford.

Hirsch, Theodore 2004: The Additional Protocol. What It Is and Why It Matters. In: The Nonproliferation Review, Jg. 11, Nr. 3, 140-166.

ICCND 2009: Evans, Gareth/Yoriko Kawaguchi: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers, Canberra/Tokio 2009.

Kadhim, Abbas 2006: The Future of Nuclear Weapons in the Middle East, in: The Nonproliferation Review, Jg. 13, Nr. 3, 581-590.

Khlopkov, Anton 2010: Iran Breakthrough for Russian Nuclear Industry, Moscow Defense Brief, #1, 6-8.

Krause, Joachim 2007: Enlightenment and Nuclear Order, International Affairs, Jg. 83, Nr. 3, 483-500.

Kubbig, Bernd W. in Zusammenarbeit mit Sven-Eric Fikenscher 2007: Internationale Sanktionen gegen den Iran: Erfolgsbedingungen und Effektivität, HSFK-Report Nr. 4, Frankfurt/M.

Mearsheimer, John J. 1994/5: 'The False Promise of International Institutions', in: International Security, Jg. 19, Nr. 3.

Meotti, Giulio 2010: The Rome-Tehran Axis, Wall Street Journal, Januar 14.

Müller, Harald 2005: Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages und ihre Folgen, Frankfurt/M, HSFK-Report Nr. 4.

Müller, Harald 2009a: Verification and Compliance, in: Boulden, Jane/Thakur, Ramesh/Weiss, Thomas G. (Hrsg.), The United Nations and Nuclear Orders, Tokio/New York/Paris, 151-169.

Müller, Harald 2009b: Was wäre, wenn? Wie kann sich die internationale Gemeinschaft in einer kernwaffenfreien Welt gegen Regelbrecher durchsetzen? Frankfurt/M, HSFK-Report Nr. 4.

Müller, Harald/Fischer, David/Kötter, Wolfgang 1994: Nuclear Non-Proliferation and Global Order, Oxford.

Müller, Harald/Rauch, Carsten 2007: Der Atomdeal. Die indisch-amerkanische Nuklearkooperation und ihre Auswirkung auf das globale Nichtverbreitungsregime. Frankfurt/M, HSFK-Report Nr. 6.

Müller, Harald/Schmidt, Andreas 2010: The Little Known Story of De-Proliferation: Why States Give Up Nuclear Weapon Activities, in: William S. Potter (Hrsg.), Forecasting Nuclear Proliferation, Stanford, forthcoming.

Perkovich, George/Mathews, Jessica T. /Cirincione, Joseph/Gottemoeller, Rose/Wolfsthal, Jon B. 2005: Universal Compliance. A Strategy for Nuclear Security. Washington, DC.

Rauch, Carsten 2008: Desaster, Durchbruch oder Dilemma? Plädoyer für einen pragmatischen Umgang mit der indisch-amerikanischen Nuklearkooperation, HSFK-Standpunkt Nr. 5, Frankfurt/M.

Rublee, Maria Rost 2009: Nonproliferation Norms. Why States Choose Nuclear Restraint, Athens/London.

Rühle, Michael 2007: Enlightenment in the Second Nuclear Age, in: International Affairs, Jg. 83, Nr. 3, 511-522.

Sagan, Scott 2009: The Case for No First Use, Survival, Jg. 51, Nr. 3, Juni-Juli.

Shapcott, Richard 2001: Justice, Community and Dialogue in International Relations, Cambridge.

Walker, William 2007: Nuclear Enlightenment and Counter-Enlightenment, in: International Affairs, Jg. 93, Nr. 3, 431–454.

Walsh, Jim 2006: Learning from Past Success: The NPT and the Future of Non-proliferation. Stockholm, Weapons of Mass Destruction Commission.

Welch, David 1993: Justice and the Genesis of War, Cambridge.

Yudin, Yury 2009: Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: Assessing the Existing Proposals, Genf, UNIDIR.

Yudin, Yury 2010: Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: The Need to Build Trust, Genf, UNIDIR.

Zarate, Robert 2008: The NPT, IAEA Safeguards and Peaceful Nuclear Energy: An „Inalienable Right“, but precisely to what?, in Henry Sokolski (Hrsg.): Falling Behind: International Scrutiny of the Peaceful Atom.