

Nukleare Nichtverbreitung: ein umfassender Strategieentwurf

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. (1993). *Nukleare Nichtverbreitung: ein umfassender Strategieentwurf*. (HSFK-Report, 7/1993). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-83374-7>

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.

HSFK-Report 7/1993



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Harald Müller

**Nukleare Nichtverbreitung:
Ein umfassender Strategieentwurf**

HSFK-Report 7/1993

**BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG**

Frankfurt am Main

HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Harald Müller

**Nukleare Nichtverbreitung:
Ein umfassender Strategieentwurf**

HSFK-Report 7/1993
Oktober 1993

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Dr. Harald Müller
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29
60322 Frankfurt/Main
Tel: 069 / 959 104-0
Fax: 069 / 55 84 81

ISBN 3-928965-32-8

DM 18,00

Zusammenfassung

Nach dem Ende des Kalten Krieges gilt die Weiterverbreitung von Kernwaffen als eine der markantesten globalen Sicherheitsbedrohungen. Allerdings läßt sich die Zahl der De-Fakto-Kernwaffenstaaten (Israel, Indien, Pakistan) und der proliferationsgefährdeten Länder (Nordkorea, Iran, Irak, mit einigem Abstand Algerien und Libyen) auf eine kleine Gruppe eingrenzen. Die "nuklearen Erben" der Sowjetunion, die Ukraine und Kasachstan, bilden einen Sonderfall, der eine spezielle Herausforderung der NV-Politik darstellt. In allen proliferationsgefährdeten Regionen kommt es darauf an, ein Übergreifen von Motivationen, Kernwaffen zu erwerben, auf benachbarte Länder zu verhindern.

Die neue Aufmerksamkeit für die nukleare Weiterverbreitung hat eine Reihe von Vorschlägen hervorgebracht, die aufgrund ihrer Einseitigkeit, ihrer mangelnden Realisierbarkeit oder gar ihrer unbeabsichtigten negativen Folgewirkungen unbrauchbar sind. Hierzu zählt die Neuverhandlung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages, die Spaltung der IAEO und die Übertragung ihrer Verifikationsaufgaben an den Sicherheitsrat, eine Neuauflage des Baruch-Plans und ein resigniertes "Proliferationsmanagement", das nur noch mit den Folgen der Weiterverbreitung umgeht, anstatt die aktiven Anstrengungen fortzusetzen, sie zu verhindern. Erwähnt werden müssen auch Tendenzen, die militärischen Aspekte der Nichtverbreitung überzubetonen, sei es in Gestalt ballistischer Raketenabwehr, sei es in Gestalt offensiver Optionen.

Jegliche NV-Politik ist ein komplexes Netzwerk verschiedener Einzelstrategien. Hierzu rechnen:

1. Exportkontrollen. Es kommt darauf an, die Fortschritte der Reformen des nationalen und internationalen Exportkontrollsystems abzusichern und die internationale Harmonisierung zu vertiefen. Den neuen Marktwirtschaften im Osten, namentlich den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, gilt es schnelle Hilfe beim Aufbau von Exportkontroll-Systemen zu leisten. Schließlich muß ein drohender Nord-Süd-Konflikt über internationale Handelsbeschränkungen im Rahmen der NV-Regime vermieden werden.
2. Wirksame Verifikation. Die innerhalb der IAEO erreichten Reformen des Verifikationssystems müssen abgesichert, insbesondere darf das endlich errungene Instrument der "Sonderinspektionen" nicht unterlaufen und verwässert werden. Effizienzgewinne sind aus einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen regionaler und globaler Organisation und durch eine enge Zusammenarbeit verschiedener globaler Verifikations-Organen zu erhoffen. Auf jeden Fall müssen der Wiener Organisation ausreichende finanzielle, personelle und technische Mittel zur Verfügung stehen, um eine wachsende Aufgabenlast zu erfüllen.
3. Regionale Sicherheitspolitik. In der Mehrzahl der Fälle sind Kernwaffenprogramme durch regionale Sicherheitsprobleme motiviert. Ihnen muß begegnet werden, zum einen mit Sicherheitsgarantien für die gefährdeten Länder, zum anderen mit umfassenden

Konfliktlösungsversuchen, in deren Verlauf sich auch die nukleare Frage entschärfen läßt. Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung auf regionaler Ebene bieten ebenfalls vielversprechende Ansätze.

4. **Glaubwürdige Sanktionen.** Wer gegen die internationale Nichtverbreitungsnorm verstößt, muß erheblichen Risiken ins Auge sehen. Bislang ist das Sanktionsinstrumentarium noch unterentwickelt. Es sollte von der Einschränkung des Wirtschaftsverkehrs bis zur vollen Palette des Kapitels 7 der VN-Charta reichen. Freilich bedarf es dazu einer frühzeitigen Aufklärungs- und Bewertungsfähigkeit bei den Vereinten Nationen - vorzugsweise dem Generalsekretär -, die erst aufgebaut werden muß. Auch sind Schritte zu überlegen, die Vetomacht der ständigen Mitglieder hinsichtlich von NV-Sanktionen einzuschränken, da andernfalls die Abschreckungswirkung jeglichen Sanktionsinstrumentariums geschwächt bleibt.
5. **Militärische Prävention gegen Kernwaffenprogramme.** Sie ist von hohen Risiken (radioaktive "Kollateralschäden") gekennzeichnet und muß die absolute Ausnahme bleiben, wenn sie überhaupt je eingesetzt wird. Nur der Sicherheitsrat ist befugt, diese äußerste Sanktion zu verhängen, und auch nur dann, wenn inhaltlich und durch beständige Kontrollverfahren gewährleistet wird, daß das Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel gewahrt werden kann. Die Raketenabwehr, die jetzt im Zusammenhang mit Nichtverbreitung verstärkt gefordert wird, ist mangels Verlässlichkeit und aufgrund ihrer hohen Kosten gegenwärtig nicht als sinnvoller Bestandteil einer wirksamen NV-Strategie zu bewerten.
6. **Verlängerung des NVV.** In der Vorbereitung der NVV-Verlängerungskonferenz von 1995 gilt es vor allem, den Dialog mit den blockfreien Staaten der Dritten Welt zu pflegen. Dabei sollten unnötige Konfrontationen auf "Nebenkriegsschauplätzen" - z.B. Streit um die Präsidentschaft, Finanzierung - mit allen Kräften vermieden werden. Die optimale Lösung - eine unbegrenzte Verlängerung des Vertrages - sollte in diesem Dialog nachdrücklich vertreten werden, dabei sollten die Einwände der Kritiker jedoch angehört werden. Für 1995 gilt es, Rückfallpositionen vorzuhalten, falls sich für die unbegrenzte Verlängerung keine deutliche Mehrheit erzielen läßt.
7. **Weitere nukleare Abrüstung.** Sie bleibt der Schlüssel zum Überleben des NV-Regimes. Andernfalls würde die in der Dritten Welt stark empfundene Diskriminierung zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten den Fortbestand des Regimes ernsthaft in Frage stellen. Ein umfassender Teststop bleibt das größte Desiderat; ihn gilt es, auch gegen den Widerstand interessierter Kreise in allen Kernwaffenstaaten, zu verwirklichen. Darüber hinaus sind eine verifizierte Einlagerung von Spaltmaterial aus abgerüsteten Kernwaffen und ein ebenfalls international überwachtetes Ende der militärischen Spaltmaterialproduktion vordringliche Schritte.
8. **Wirtschaftliche Integration.** Um für die NV-treuen Mitgliedsländer aus der Dritten Welt greifbare Vorteile aus ihrer Vertragszugehörigkeit zu schaffen, sollten alle Formen der Hilfe, des Technologietransfers und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit einer Diskriminierung zugunsten der regimetreuen Entwicklungsländer versehen werden. Dies gilt nicht nur für die kerntechnische Zusammenarbeit; nur ganz wenige

Länder der Dritten Welt planen die Nutzung der Kernenergie, und die nichtenergetischen Formen der Nukleartechnik (z.B. Medizin, Materialkunde, Landwirtschaft) haben nur begrenzte Anwendungen. Es empfiehlt sich die Einrichtung eines Energie-/Umweltfonds, der nur Projekten von NV-Regimemitgliedern aus der Dritten Welt zugänglich ist.

9. Die Integration der "NV-Familie": Sie ist ein dringendes Gebot. Ein globales Regime überlebt nur auf der Basis eines breiten Konsenses. Gegenwärtig droht jedoch durchaus eine Nord-Süd-Spaltung, da die Initiativen zur Verbesserung der NV-Regime weitestgehend vom Norden ausgehen und im Süden eine neuerliche imperialistische Diskriminierung geargwhöhnt wird. Um so wichtiger sind Formen des Dialogs und der zumindest partiellen Partizipation. Die Aufnahme neuer Exporteure aus dem Süden in die Lieferländer-Gruppe, die sorgfältige Information über Export- und Genehmigungs-politik, ein institutionalisierter Dialog zwischen den NVV-Überprüfungskonferenzen nach 1995, schließlich die Schaffung eines "NV-Rates" sollten in Erwägung gezogen werden.

Das Problem der Weiterverbreitung von Kernwaffen ist komplex. Es bedarf einer weitgefächerten Strategie, die eine Vielfalt völlig unterschiedlicher Elemente, von Entwicklungshilfe bis zur Militärpolitik, integriert. Eine solche komplexe Strategie sollte nach den bitteren Erfahrungen mit dem Irak möglich sein. Sie verspricht langfristig Erfolg. Die Welt ist nicht mit Dutzenden von machtgerigen Ländern gesegnet, die nichts lieber wollen als die Atombombe. Die meisten Staaten, noch mehr die Völker, sind überwiegend mit ihrem Nichtkernwaffen-Status zufrieden, sie wünschen sich weitere Abrüstung und sehen voll Mißtrauen und Unbehagen auf die wenigen ehrgeizigen Aspiranten. Diese im Grunde vielversprechende Lage zu nutzen, ist die Herausforderung für die künftige Nichtverbreitungspolitik. Einem führenden Nichtkernwaffenstaat wie Deutschland steht es gut an, in diesem Politikfeld seine "globale Verantwortung" zu bewahren.

Inhalt

	Einleitung	1
1.	Der Stand der nuklearen Weiterverbreitung	2
2.	Herausforderungen an das NV-Regime	5
2.1	Verbreitung in der Dritten Welt	5
2.2	Probleme in der GUS	7
2.3	Neue Lieferländer	8
2.4	Technische Entwicklungen	8
2.5	Zerfall des Konsenses	9
3.	Unbrauchbare Lösungsvorschläge	11
3.1	Änderungen des NVV	11
3.2	Ein neuer Vertrag	12
3.3	Eine Neuauflage des Baruch-Plans	13
3.4	Entmachtung der IAEO	15
3.5	Verschmelzung verschiedener Nichtverbreitungsregime	17
3.6	"Proliferations-Management"	18
4.	Bausteine einer umfassenden Nichtverbreitungsstrategie	20
4.1	Exportkontrolle	20
4.1.1	Schritte auf nationaler Ebene	20
4.1.2	Internationale Harmonisierung	21
4.1.3	Süderweiterung des Exportkontrollsystems	22

4.2	Verifikation	24
4.2.1	Reform des NVV-Verifikationssystems	24
4.2.2	Universalismus versus Regionalismus	27
4.2.3	Die Verzahnung der NV-Regime und das Verhältnis zur UNO	28
4.3	NV-Politik als Sicherheitspolitik	29
4.3.1	Regionale Sicherheit und Rüstungskontrolle	29
4.3.2	Sicherheitsgarantien	31
4.3.3	Konzertierte Diplomatie zur Einbindung von "Pariahs"	33
4.4	Sanktionen gegen aggressive Proliferation	34
4.4.1	Die Rolle von Sanktionen im Regime	34
4.4.2	Der Stand der Sanktionsdebatte	35
4.4.3	Bedrohungsanalyse auf UN-Ebene	37
4.4.4	Militärische Nichtverbreitungspolitik?	40
4.5	Die Zukunft des Nichtverbreitungsvertrages	42
4.6	Nukleare Abrüstung und die Zukunft des NV-Regimes	44
4.6.1	Das Diskriminierungsproblem	44
4.6.2	Nukleare Abrüstung, Teststop und Ende der militärischen Spaltmaterial-Produktion	46
4.6.3	Internationalisierung der Kernwaffen?	48
4.7	Wirtschaftliche Anreize	50
4.8	Partizipation und Konsensbildung	51
5.	Schlußfolgerungen	52

Einleitung

Die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen gilt als die größte globale Sicherheitsbedrohung nach dem Ende des Kalten Krieges. Die nukleare Proliferation erweckt dabei die meisten Besorgnisse. Diese Besorgnisse haben durch drei Schlüsselereignisse neue Nahrung erhalten:

- durch die überraschenden Enthüllungen über das umfassende Kernwaffenprogramm des Irak nach dem Golfkrieg;
- durch den Zerfall der Sowjetunion und die dadurch entstandenen Gefahren der Weiterverbreitung durch "nukleare Erbschaft" (Ukraine und Kasachstan), unkontrollierte Weitergabe von Kernwaffen, Spaltmaterial oder Technologie und die Abwanderung von Atomwaffenexperten;
- durch die (mittlerweile suspendierte) präzedenzlose Austrittserklärung Nordkoreas aus dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (Atomwaffensperrvertrag, NVV).

Diese Besorgnisse spitzen sich mehr und mehr zu, je näher das magische Datum 1995 rückt. Im April/Mai dieses Jahres entscheidet eine Konferenz der Mitglieder des NVV über dessen Verlängerung (s.u.). Im Vorfeld dieser Konferenz hat die Suche nach brauchbaren Zukunftsstrategien für die nukleare Nichtverbreitung begonnen. Nicht zuletzt Deutschland ist an solchen Strategien interessiert. Es ist ein führender Nichtkernwaffenstaat; nach der Vereinigung gibt es trotz aller vertraglicher Bindungen immer wieder Besorgnisse im Ausland über die Verlässlichkeit des deutschen Kernwaffenverzichts; und das Land hat Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre schmerzlich realisieren müssen, daß eine allzu unbesorgte und unengagierte Politik es zum Einkaufszentrum für die Kernwaffenprogramme mehrerer Nuklear-Aspiranten gemacht hat.¹

Die neue Aufmerksamkeit, die das jahrzehntealte Politikgebiet der Nichtverbreitung nunmehr erfährt, hat eine Fülle von mehr oder weniger brauchbaren Vorschlägen für die Nichtverbreitungspolitik hervorgebracht. Die vorliegende Studie² setzt sich mit diesen Vorschlägen auseinander. Dabei versucht sie den Fehler zu vermeiden, jeweils ein Patentrezept gegen diese Gefahr zu empfehlen. In der öffentlichen Diskussion werden je

1 Zur deutschen NV-Politik vgl. Alexander Kelle, Deutsche NV-Politik in den 80er Jahren. Zwischen Regimezwängen und Wirtschaftsinteressen, Münster 1992, und jetzt Johannes Preisinger, Deutschland und die Nukleare Nichtverbreitung, Bonn, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 76, 1993

2 Vorarbeiten sind Harald Müller, in Das nukleare Nichtverbreitungsregime nach 1995, in Stiftung Wissenschaft und Politik, Internationales Umfeld, Sicherheitsinteressen und nationale Planung der Bundesrepublik, Teil C, Bd. 8, Ausbau, Erhaltung und Schutz von Nichtverbreitungsregimen, Ebenhausen 1993, 185-218, sowie Einleitungs- und Schlußkapitel in Bernd W. Kubbig/Harald Müller, Nuklearexport und Aufrüstung. Neue Bedrohungen und Friedensperspektiven, Frankfurt, Fischer, 1993

nach Geschmack z.B. messerscharfe Exportkontrollen, der Verzicht auf die Kernenergie, völlige nukleare Abrüstung, strategische Raketenabwehr und, neuerdings in den USA, militärische "Counterproliferation" vorgeschlagen. Diesen Vorschlägen ist gemeinsam, daß sie entweder einseitig, konterproduktiv oder in absehbarer Zeit nicht zu verwirklichen sind. Die Studie bemüht sich daher um eine realistische Synthese verschiedener Politik-Elemente, deren Zusammenspiel erst eine kohärente und umfassende Strategie der Nichtverbreitung ergibt. Sie zielt darauf ab, Handlungsmöglichkeiten für die Politik auszuloten, die sich auf die Verlängerungskonferenz des NVV im Jahre 1995 vorbereiten muß.

1. Der Stand der nuklearen Weiterverbreitung

Zu Beginn des Jahres 1993 stellen folgende Länder ein Problem für das internationale NV-Regime dar:

1. *Israel* verfügt über die Möglichkeit der Plutoniumproduktion; es kann angeblich auch Tritium herstellen. Sein Arsenal wird auf 150-200 Sprengköpfe geschätzt, darunter Artilleriegeschosse, Raketensprengköpfe und Fliegerbomben. Israel hat seine Bereitschaft erklärt, nach dem Abschluß des Friedensprozesses den Mittleren Osten zu einer Zone zu machen, die frei von Massenvernichtungswaffen ist, und dann auch umfassende Verifikationsmaßnahmen auf seinem eigenen Territorium zu dulden.³
2. *Indien* hat 1974 einen als "friedlich" deklarierten Atomtest durchgeführt, jedoch keinen weiteren Sprengsatz gezündet. Seine nukleare Infrastruktur umfaßt Konversionsanlagen, Brennelementefabriken, Forschungs- und Leistungsreaktoren, Schwermasseranlagen, Wiederaufarbeitung und Anreicherung und einen experimentellen Brutreaktor. Diese Anlagen wurden in indischer Regie gebaut und unterliegen keinen internationalen Kontrollen. Die Plutoniumproduktion wird für ausreichend gehalten, um bis zu 15 Waffen pro Jahr herzustellen. Das theoretisch mögliche Arsenal der Inder könnte sich Ende 1992 daher auf 50-90 Sprengköpfe belaufen. Indische Beschaffungs- und Forschungsaktivitäten lassen den Schluß zu, daß auch Interesse an fusionsverstärkten Waffen und/oder Wasserstoffbomben besteht. Indien verweigert den Beitritt zum NVV mit Hinweis auf seinen diskriminierenden Charakter und weist auch regionale oder bilaterale Lösungen zurück.⁴
3. *Pakistan* betreibt einen von Kanada importierten Leistungsreaktor und einen Forschungsreaktor unter internationalen Kontrollen. Kern des Waffenprogramms sind eine Urankonversionsanlage und zwei Anreicherungsanlagen, die seit etwa 1987 Material für zwei bis drei Kernsprengsätze pro Jahr ergeben sollen. Das pakistanische

3 Seymour Hersh, *The Samson Option*, New York, Random House, 1991; Frank Barnaby, *The Invisible Bomb. The Nuclear Arms Race in the Middle East*, London, Tauris, 1988

4 David Albright/Mark Hibbs, *India's Silent Bomb*, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Jg. 48, Nr. 7., Sept. 1992, 27-31

Arsenal könnte Ende 1992 12-18 Waffen umfassen. Islamabad experimentiert auch mit der Wiederaufarbeitung und mit Tritium, was auf Interesse an fusionsverstärkten Waffen hinweist. Pakistan hat nach eigenen und amerikanischen Angaben die Produktion von Waffenueran suspendiert. Die pakistanische Regierung hat sich bereit erklärt, zusammen mit Indien dem NVV beizutreten oder ein regionales oder bilaterales Arrangement für die Kernwaffenfreiheit des Subkontinents zu entwickeln.⁵

4. *Nordkorea* betreibt seit den siebziger Jahren - unter IAEO-Aufsicht (Internationale Atomenergie-Organisation) - einen von der Sowjetunion gelieferten Forschungsreaktor. Es hat aus eigener Kraft einen 5-MW Forschungsreaktor errichtet und einen weiteren Forschungsreaktor von 50 MW sowie einen Leistungsreaktor von 200 Megawatt im Bau. Eine Wiederaufarbeitungsanlage steht kurz vor der Fertigstellung, und Kleinstmengen Plutonium wurden bereits experimentell abgetrennt. Nordkorea hat 1985 den Nichtverbreitungsvertrag unterschrieben, bis Anfang 1992 jedoch die Unterzeichnung eines Inspektionsabkommens mit der IAEO für alle seine Anlagen verweigert. Unter internationalen Druck unterzeichnete Pjöngjang schließlich im Januar 1992 das Abkommen, händigte im April 1992 der IAEO eine Liste seiner kerntechnischen Anlagen aus und ließ Juni 1992 das erste Inspektionsteam zu.⁶ Seither sind Schwierigkeiten aufgetreten, was den freien Zugang der Inspektoren zu nicht-angemeldeten Standorten betrifft, wo aufgrund von Satellitenfotos Spaltmaterial vermutet wird; es besteht der Verdacht, Nordkorea habe sein Plutoniuminventar nicht vollständig angegeben. Dies veranlaßte die Führung der IAEO dazu, erstmals "Sonderinspektionen" in nicht-gemeldeten Standorten zu fordern.⁷ Daraufhin erklärte Nordkorea seinen Vertragsaustritt und war nur unter heftigem internationalem Druck bereit, diese Entscheidung zu "suspendieren". Jedoch verweigerte es weiterhin den Zutritt zu den zwei von der IAEO verdächtigten Anlagen. Auch die Gespräche zwischen Süd- und Nordkorea über ein wechselseitiges Inspektionsregime sind blockiert, da Nordkorea mit dem Hinweis auf amerikanisch-südkoreanische Großmanöver die Zusammenarbeit suspendiert hat.⁸
5. *Kuba* ist in der Kernforschung aktiv, hat aber den Bau von zwei Leistungsreaktoren sowjetischen Ursprungs aufgegeben. Mißtrauen gegenüber Kuba resultiert aus seinen fehlenden NV-Verpflichtungen. Im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Reformen des Tlatelolco-Vertrages hat Havanna erklärt, es werde der kernwaffenfreien Zone in Lateinamerika beitreten, wenn alle übrigen Länder der Region Vollmitglied seien.⁹

5 David Albright/Mark Hibbs, Pakistan's Bomb: Out of the Closet, Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 48, Nr. 6, Juli/Aug. 1992, 38-43

6 David Albright/Mark Hibbs, North Korea's Plutonium Puzzle, Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 48, Nr. 9, Nov. 1992, 36-40

7 Nucleonics Week, Jg. 34, Nr. 6, 11.2.1993, 15

8 Spurgeon M. Keeny, David Albright, Michael Mazarr, North Korea at the Crossroads: Nuclear Renegade or Regional Partner, Arms Control Today, Jg. 23, Nr. 4, Mai 1993, 3-9; PPNN Newsbrief 22, 2. Quartal 1993, 1/2

9 PPNN Newsbrief 19, Herbst 1992, 2,4

6. *Algerien*, ebenfalls Nichtmitglied des NVV, hat einen Forschungsreaktor aus Argentinien bezogen, der IAE0-Kontrollen unterstellt ist. Der Bau eines zweiten Forschungsreaktors aus China wurde mehrere Jahre geheimgehalten. Im letzten Jahr akzeptierte Algerien IAE0-Verifikationsmaßnahmen auch für diesen Reaktor. Neuerdings soll die algerische Regierung mit dem Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag liebäugeln.¹⁰
7. *Iran* betrieb unter dem Schah ein ehrgeiziges Kernenergieprogramm, das den Import von bis zu sechs Leistungsreaktoren innerhalb von zwanzig Jahren vorsah. Die Kraftwerks-Union begann mit dem Bau von zwei Atomkraftwerken, die im ersten Golfkrieg schwer beschädigt wurden. Die Bundesregierung verweigert die Neuvergabe der Genehmigungen für den Weiterbau. Vor 1979 beteiligte sich Iran an der europäischen Anreicherungsfirma EURODIF. Iranische Wissenschaftler forschten über den gesamten Brennstoffkreislauf. Deshalb wurde ein militärisches Interesse vermutet. Nach der Revolution verließen viele Experten das Land, und Khomeini wandte sich zunächst gegen Kernenergie und Kernforschung. Seit Mitte der achtziger Jahre hat die iranische Regierung das Programm wiederbelebt.¹¹ Zwei Forschungsreaktoren - beide unter IAE0-Kontrollen - bilden den Kern. Es gibt Gerüchte, aber keine harten Fakten, über Beschaffungsaktivitäten iranischer Emissäre (Zentrifugenanreicherung, Kernwaffen aus Kasachstan). Iran bestreitet unter Hinweis auf seine NVV-Mitgliedschaft jegliche militärischen Absichten und hat seine Bereitschaft erklärt, IAE0-Inspektoren Zutritt zu allen erwünschten Standorten einzuräumen.¹²
8. *Libyen* hat in den siebziger Jahren vergeblich versucht, eine Kernwaffe zu kaufen. Wie Iran gehört es dem NVV an, das vielfach unberechenbare Regime Ghaddafis erweckt dennoch Mißtrauen. Libyen hat frühere Pläne für ein großes ziviles Kernenergieprogramm aufgegeben. Es betreibt ein kleines nukleares Forschungszentrum sowjetischer Herkunft, in dem auch ein Fünf-Megawatt-Forschungsreaktor steht. Es heißt, daß einige Mitglieder des früheren sowjetischen Aufsichtspersonals jetzt im libyschen Auftrag arbeiteten. Libyen ist jedoch weit von einer Kernwaffe entfernt.¹³
9. *Irak* ist das erste Land, dessen Kernwaffenprogramm durch massiven internationalen Einsatz gestoppt wurde. Bagdad hatte zwei Anreicherungstechniken, die elektromagnetische und die Zentrifugenanreicherung, weit vorangetrieben. Während es bei der Zentrifugenherstellung Probleme gab, war die einfachere, aber weniger ergiebige elektromagnetische Anreicherungstechnologie einsatzbereit. Irak hatte auch intensive Arbeiten zum Waffendesign durchgeführt, jedoch noch nicht abgeschlossen. Die

10 PPNN Newsbrief 17, Frühjahr 1992, 3

11 Akbar Etemad, Iran, in Harald Müller (Hsg.), A European Non-Proliferation Policy. Prospects and Problems, Oxford, Clarendon Press, 1987, 203-228

12 PPNN Newsbrief, 17, Frühjahr 1992, 2; 18, Sommer 1992, S. 8/9; David Albright/Mark Hibbs, Spotlight Shifts to Iran, in Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 48, Nr. 2, März 1992, 9-11; Jack Anderson/Michael Binstein, Iran's Nuclear Ambitions, Washington Post, 20. Dez. 1992, C7; PPNN Newsbrief 22, 2. Quartal 1993, 14

13 vgl. Leonard S. Spector/Jacquelyn Davis, Nuclear Ambitions, Washington, D.C., Carnegie, 1990

Sonderkommission der UNO kam zu dem Schluß, daß Irak frühestens 1994 genug hochangereichertes Uran für eine Waffe besessen hätte. Diese Schätzung beruht auf "optimistischen" Annahmen über die Fähigkeiten der Iraker, ihre eigene Planung einzuhalten. Aufgrund der Waffenstillstandsresolution konnten die Spezialkommission und die IAEO trotz der anhaltenden Täuschungs- und Widerstandsversuche Bagdads die irakischen Nuklearanlagen aufspüren und die Dokumentation des Waffenprogramms sicherstellen. Gemäß Sicherheitsratsresolution 715 werden die Nuklearanlagen zerstört. Das Atomprogramm ist langfristig unter die Aufsicht des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gestellt.¹⁴

Brasilien, Argentinien, Chile, Südafrika und Rumänien, langjährige Sorgenkinder der Nichtverbreitungsexperten, haben sich wohl endgültig entschlossen, das Atom nurmehr friedlich zu nutzen. Von dreißig Proliferationskandidaten sind zu den drei ursprünglichen Kernwaffenstaaten also nur fünf hinzugetreten: Frankreich, China, Israel, Indien und Pakistan. Fünf bis sechs stehen noch auf unserer "Verdachtsliste". Die anderen haben sich gegen den Kernwaffenbesitz entschieden und sich dem Nichtverbreitungsregime unterstellt.

2. Herausforderungen an das NV-Regime

2.1 Verbreitung in der Dritten Welt

Die Zahl der "Kandidaten" oder der tatsächlichen de-facto-Kernwaffenstaaten in der Dritten Welt ist gering. Diese Zahl wird sich bis zum Jahrtausendende aller Voraussicht nach auch nicht wesentlich erhöhen (mit einigem Glück sogar vermindern). Die infrage kommenden Fälle beschränken sich auf Nordkorea, Indien, Pakistan, Israel und Iran, wobei bei Iran extreme Annahmen über die Entwicklungsgeschwindigkeit des Kernwaffenprogramms angestellt werden müßten.

Die Auswirkungen einer nordkoreanischen Kernwaffe sind - nicht zuletzt wegen der Isolierung Pjöngjangs - regional beschränkt. Es käme darauf an, den unmittelbar betroffenen Regionalstaaten, d.h. Südkorea und Japan, glaubwürdige Sicherheitsgarantien anzubieten. Nordkorea müßte den hohen Preis völliger Isolierung, einschließlich einer Wirtschaftsblockade, zahlen, die sein gegenwärtiges lukratives Waffenexportgeschäft beenden würde. Wirksame Sanktionen, die den Vertragsbrecher empfindlich treffen, sind unerläßlich, um den Nachahmungseffekt auf andere nukleare Aspiranten einzudämmen.

14 David Albright/Mark Hibbs, *Iraq's Quest for the Nuclear Grail, What Can We Learn?*, *Arms Control Today*, Jg. 22, Nr. 6, Juli/Aug. 1992, 3-11; Themenheft von *Arms Control Today*, Jg. 23, Nr. 3, April 1993

Gelingt dies (unter Einbeziehung Chinas), so dürfte die Auswirkung nordkoreanischer Proliferation auf das Regime relativ gering sein.¹⁵

Für Südasien stellt sich das Proliferationsproblem allenfalls als der Übergang vom de-facto- zum offenen Kernwaffenstatus der Regionalmächte Indien und Pakistan. Das Regime würde auf der symbolischen, nicht auf der faktischen Ebene getroffen, ein Effekt, der nicht unterschätzt werden sollte. Freilich hat das Regime mit der Ausklammerung der Region schon eine Weile zu leben gelernt. Diese Isolierungsstrategie müßte im Falle offener Proliferation - etwa wechselseitiger Kernwaffentests - verstärkt und auch symbolisch unterlegt werden, durch öffentliche Verurteilung und Sanktionen. Wieder wären Sicherheitsgarantien für die Anrainerstaaten (für Iran verhältnismäßig schwierig) und Sanktionen für die Proliferatoren - in Gestalt des gänzlichen Verlusts von Zugang zu bilateraler und multilateraler Hilfe sowie zu Exportmärkten und jeglicher Technologie - unverzichtbar, soll das normative Gefüge des Regimes glaubwürdig aufrechterhalten werden. Die Bedrohungslage der betroffenen Nachbarn Pakistans und Indiens würde sich nicht wesentlich ändern, da die südasiatischen Protagonisten ihre Kernwaffen nicht gegen Dritte, sondern wechselseitig aufeinander richten. Die Ausnahme bildet China, das bereits Kernwaffen besitzt. Daher sind die Regimefolgen bei kluger politischer Therapie ebenfalls in Grenzen zu halten.¹⁶

Im Nahen und Mittleren Osten drohen dem Regime zwei unterschiedliche Gefahren: die vom israelischen Kernwaffenstatus ausgehende Herausforderung und die Möglichkeit eines iranischen Kernwaffenprogramms (wenn die den Irak betreffende Sicherheitsratsresolution weiterhin effektiv implementiert wird).

Das israelische Problem hat zwei Seiten: die Haltung namhafter Regimemitglieder, an der Spitze die USA, zum israelischen Kernwaffenstatus, der mit denkbar mildesten Sanktionen (lediglich zivil-nukleare Kooperation wird verweigert) geahndet und ansonsten übersehen wird. Dies stellt die Glaubwürdigkeit der Regimepolitik der wichtigsten Depositarmacht des NVV in Frage. Zum anderen bedeutet der israelische Status eine ständige Versuchung für die arabischen Führungen, aus dem Regime auszubrechen. Die Haltung Ägyptens seit seinem NVV-Beitritt im Jahre 1980 verdient daher besondere Würdigung.

Für die Zukunft hängt die arabische Haltung mehr von der weiteren Entwicklung des Friedensprozesses im Nahen Osten als von spezifisch nuklearbezogener Diplomatie ab. Die jüngsten Entwicklungen eröffnen hier ganz unerwartete Hoffnungen. Bedingung ist allerdings, daß das Thema Kernwaffen in diesen Verhandlungen nicht gänzlich tabuisiert ist. Dem ist mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe für Rüstungskontrolle im weitesten Sinne entsprochen worden. Darüber hinaus wäre es fraglos von Nutzen, wenn dem Vorschlag Präsident Bushs, die Plutoniumproduktion in Dimona zu beenden, Rechnung getragen würde. Die Verhärtung der arabischen Haltung gegenüber der Chemiewaffenkonvention - die Mehrheit wird nicht unterzeichnen, solange Israel nicht dem NVV beitrifft - ist ein

15 vgl. Michael J. Mazarr, *Lessons of the North Korean Crisis*, Jg. 23, Nr. 6, Juli/August 1993, 8-12

16 Lewis Dunn, *Containing Nuclear Proliferation*, London, Adelphi Papers, 1992; Themenheft von *Arms Control Today*, Jg. 23, Nr. 3, Juni 1993; George Perkovich, *A Nuclear Third Way in South Asia*, *Foreign Policy*, Sommer 1993, 85-104

Warnzeichen. Es gilt, die Vision einer kernwaffenfreien Zone Nahost - zu der sich alle Beteiligten schließlich bereits bekannt haben - glaubwürdig aufrechtzuerhalten.¹⁷

Dazu ist es erforderlich, den Zugang Irans zu Kernwaffen unter allen Umständen zu verstellen. Angesichts der geostrategischen Lage Irans an der Nahtstelle fünf brisanter Regionen (Südasiens, Zentralasiens, Persischer Golf, Vorderasiens/Kaukasien und Nahost) und des erratischen Herrschaftstyps im Iran wären die Folgen einer iranischen Kernwaffe für den Regimebestand nur schwer einzuhegen.

2.2 Probleme in der GUS

Die Rechtsfolgen für das Regime, die sich aus der Beibehaltung von Kernwaffen in nichtrussischen GUS-Republiken ergeben könnten, sind durch die Anerkennung Rußlands als Rechtsnachfolger der Depositarmacht Sowjetunion begrenzt worden. Keine andere Republik kann nun den Anspruch stellen, dem NVV als Kernwaffenstaat beizutreten. Die politischen Folgen einer "Proliferation durch nukleare Erbschaft" wären freilich trotzdem gravierend. Während Belarus mittlerweile START-Protokoll und NVV beigetreten ist und Kasachstan zumindest das START-Protokoll ratifiziert hat, tobt in der Ukraine die Debatte, werden Forderungen nach weitgehenden positiven und negativen Sicherheitsgarantien und finanziellen Kompensationen gestellt.¹⁸ Im Juli 1993 bekräftigte das Ukrainische Parlament die Absicht, langfristig kernwaffenfrei zu werden, vollzog jedoch zugleich den Schritt, die auf ukrainischem Territorium stationierten Kernwaffen zum Besitz der Ukraine zu erklären. Im September 1993 einigten sich die Präsidenten Jelzin und Krawtschuk völlig überraschend, die Atomsprengköpfe nach Rußland zurückzuführen und dort zu zerlegen. Im Austausch soll die Ukraine weiterhin Brennstoff für ihre Kernreaktoren erhalten. Die Einigung hat heftige Proteste in Kiew hervorgerufen, und ihr endgültiger Erfolg steht noch nicht fest. Auch hier empfiehlt sich im schlimmsten Falle die vorsorgliche sicherheitspolitische Isolierung des "nuklearen Brandherdes" durch Sicherheitsgarantien für die gegebenenfalls bedrohten Nachbarn des Proliferators sowie die Anwendung politischer, wirtschaftlicher und kultureller Sanktionen, um von der Nachahmung abzuschrecken.¹⁹ Bis dahin ist die geduldige Diplomatie fortzusetzen; insbesondere sind die Dialogmöglichkeiten im NATO-Kooperationsrat zu nutzen, um das Gefühl multilateraler Sicherheit zu stärken. Zu fragen bleibt freilich, wieviel die Ukrainer mit den ererbten Atomwaffen wirklich anfangen könnten, d.h. ob sie über die notwendige technische Kompetenz verfügen.²⁰

17 Avner Cohen/Marvin Miller, Nuclear Arms Control in the Middle East, *The Washington Quarterly*, Jg. 16, Nr. 2, Frühjahr 1993, 101-113

18 PPNN Newsbrief 22, 2. Quartal 1993, 12-14

19 vgl. Andrei Zagorski, Post-Soviet Nuclear Proliferation Risks, *Security Dialogue*, Jg. 23, Nr. 3, Sept. 1992, 27-39

20 William H. Kincade, Nuclear Weapons in Ukraine: Hollow Threat, Wasting Asset, *Arms Control Today*, Jg. 23, Nr. 6, Juli/August 1993, 13-18

2.3 Neue Lieferländer

Das System der Exportkontrolle, das einen wichtigen Pfeiler der Regimekonstruktion darstellt, beruht auf Vereinbarungen der Lieferländer der industrialisierten Welt, die sich wiederum auf Art. III, 2 NVV berufen können, der von den Vertragsparteien verlangt, Spaltmaterial, Ausrüstung und Technologie nur dann weiterzugeben, wenn die Transfergüter im Empfängerland unter Kontrolle der IAEA stehen. Dieses System wird sich in dem Ausmaß als unzureichend erweisen, wie neue Lieferländer auf den internationalen Markt drängen. Außerhalb der "klassischen" Lieferländer haben dies Argentinien und China bereits getan, Indien steht an der Schwelle. Eine Reihe von anderen Staaten (Südkorea, Taiwan, Brasilien, die Türkei, Jugoslawien/Serbien, Pakistan) ist ebenfalls in der Lage, auf Teilgebieten Gerät und Dienstleistungen anzubieten. Dazu kommen nun auch die "Spaltprodukte" der Sowjetunion. Eine Analyse der bisherigen Exportpolitiken dieser "neuen Lieferländer" ergibt ein sehr gemischtes Bild.²¹ China hat eindeutig zur nuklearen Proliferation beigetragen, sein tatsächliches Exportgebaren unterscheidet sich von deklaratorischen Versprechungen, und es bleibt abzuwarten, ob der Beitritt zum NVV zu einer grundsätzlichen Änderung führt. Jugoslawien und Brasilien haben beim irakischen Kernwaffenprogramm mitgeholfen, Brasilien ist aber wie sein Nachbar Argentinien auf eine wesentlich verantwortungsbewußtere Linie eingeschwenkt. Argentinien hat kürzlich sogar eine geradezu mustergültige Exportkontroll-Regelung verabschiedet. Große Risiken für das Regime gehen von den neuen Republiken im GUS-Bereich aus, wo nukleares Material, Ausrüstungen und Know-How sowie einschlägige Dual-Use-Fähigkeiten verfügbar sind. Bis auf Rußland und - in Ansätzen - Belarus fehlt jedoch das Interesse und das Problembewußtsein, um angemessene rechtlich-administrative Strukturen und technische Kompetenzen zu entwickeln. Und selbst in Rußland stehen einer effektiven Exportkontrolle nicht nur die enormen Umstellungsschwierigkeiten und die Schwächen einer zerfallenden Verwaltung, sondern auch massiver Widerstand aus dem militärisch-industriellen Komplex entgegen.²²

2.4 Technische Entwicklungen

Unter den technischen Herausforderungen ist insbesondere die Weiterentwicklung des Laserisotopen-Trennverfahrens zu nennen. Dieses Verfahren erlaubt eine ungleich höhere technische Effizienz bei der Anreicherung von Spaltmaterial; Waffengrad wird in nur wenigen Stufen erreicht. Das könnte selbst solches Material proliferationsrelevant machen, das bislang als eher harmlos gilt: z.B. abgereichertes Uran (Tails Assays aus der Anreicherung

21 William C. Potter (Hsg.), *International Nuclear Trade and Nonproliferation. The Challenge of Emerging Suppliers*, Lexington 1990

22 Zagorski (FN 19); Harald Müller/Annette Schaper, *Nuklearer Schwarzhandel? Friedensforschung Aktuell*, Ausgabe 33, Februar 1993; William C. Potter, *Nuclear Exports From the Former Soviet Union: What's New, What's True*, *Arms Control Today*, Jg. 23, Nr. 1, Jan./Feb. 1993, 3-10; idem, *Nuclear Profiles of the Soviet Successor States*, Monterey, MIIS, Program for Nonproliferation Studies, 1993

und Resturan im Reaktorabbrand). Auch der Hinweis auf die schlechtere militärische Qualität von Reaktorplutonium und deren weitere Absenkung durch mehrfaches Recycling werden nicht mehr gelten, da die Laserisotopentechnik eben auch geeignet ist, die für Waffenzwecke optimalen Plutoniumisotopen (vor allem Pu 239) von den "störenden" Isotopen mit gerader Ordnungszahl abzutrennen. Stellen diese Tatsachen die Verifikationsorganisationen bereits vor die Aufgabe, das gesamte System zu überdenken und beispielsweise abgereichertes Uran neu als "special fissile material" im Sinne des IAEO-Statut zu definieren - mit gravierenden Folgen für die Anforderungen an die Inspektionskosten -, so wirken sich die technischen Parameter des Laserisotopenverfahrens noch bedrohlicher aus. Das Verfahren erfordert geringen Raum und wenig Energie, so daß seine für die Aufklärung erkennbare Signatur sehr undeutlich ist. Dies könnte die gerade mühsam erzielte Verbesserung des Safeguardssystems - "Special Inspections" - dadurch entwerten, daß die Standorte sensitiver Rüstungsprogramme von außen gar nicht mehr zu ermitteln sind.²³

2.5 Zerfall des Konsenses

Sind die bislang genannten Probleme Gefahren für das Regime, die aus einzelnen Teilaspekten erwachsen und für die sich die Therapie durch spezielle politische, wirtschaftliche oder technische Gegenmaßnahmen anbietet, so gilt dies nicht für die hauptsächlich politische Problematik, nämlich die Frage, ob und wie sich der Konsens erhalten läßt, der sich in den eingangs genannten Kombinationen von Prinzipien und Normen manifestiert, die ja ihrerseits Kompromisse zwischen widerstreitenden politischen Interessen und Positionen darstellen. Gefährdungen für den Konsens lassen sich vor allem aus den Erfahrungen der NVV-Überprüfungskonferenzen ableiten. Sie konzentrieren sich auf drei Fragen:

- die doppelte Diskriminierung - militärisch und wirtschaftlich - zwischen den Vertragsparteien,
- der Wunsch nach stärkerer Partizipation der Dritten Welt,
- die Einwirkung regionaler Konflikte.²⁴

Die militärische Diskriminierung - die Teilung der Welt in Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten - entzündet sich an der Debatte über die Implementation des Art. VI, und zwar mit besonderer Heftigkeit am Teststop²⁵, nachgeordnet auch an der Einstellung der Spaltstoffproduktion für militärische Zwecke und an der quantitativen Abrüstung der Kernwaf-

23 Richard Kokoski, Laser Isotope Separation: Technological Development and Political Implication, SIPRI Yearbook 1990, 587-602; zu weiteren technischen Herausforderungen vgl. Adolf v. Baeckmann, Modern Nuclear Fuel Cycle Technologies: Challenges to IAEA Safeguards, PPNN Occasional Paper 4, Southampton 1989

24 vgl. David Fischer/Harald Müller, Nonproliferation after the 1985 Review, Brüssel, CEPS, 1985; dies., A Treaty in Trouble, PRIF-Reports No. 17, Frankfurt 1990

25 Darryl Howlett/John Simpson, The NPT and the CTBT: an Inextricable Relationship? Southampton, PPNN Issue Review 1, Southampton 1992

fenarsenale. Das Klima ist durch die erreichten und in Aussicht genommenen Abrüstungsschritte günstiger geworden; tatsächlich wird die Verlängerungskonferenz wohl zu einem Zeitpunkt stattfinden, zu dem die bestehenden Arsenale den quantitativen Stand von 1970 (Inkrafttreten des NVV) bereits unterschritten haben oder doch in absehbarer Zeit unterschreiten werden. Auch der Spaltstoffproduktionsstop wird erreicht sein, wenn auch vielleicht ohne die geforderten Verifikationsmaßnahmen. Das Ausbleiben eines Teststop würde dennoch ein Faktor bleiben, der - im Zusammenspiel mit den noch zu nennenden Kritikpunkten - den Regimebestand gefährdet.

Wirtschaftliche Diskriminierung²⁶ besteht in der Verweigerung von Technologie aufgrund von Exportkontrollen. Die Kritik beruht hier jedoch mehr auf Fiktion und mangelnder Information als auf harten Fakten. Die Absorptionsfähigkeit der Dritten Welt für die Kerntechnik ist begrenzt. Die geringe Entwicklung der Kernenergie dort läßt sich am wenigsten auf Technologieverweigerung zurückführen. Wirkliche Restriktionen haben die Lieferländer nur gegen solche NVV-Mitglieder angewandt, die illegale Beschaffungsprogramme betrieben haben, oder wenn Äußerungen der politischen Führung auf vertragswidrige Absichten schließen ließen.

Die Tatsache, daß die Reform des Exportkontrollsystems (und der größte Teil der Initiativen für die Stärkung der Safeguards) "nördlichen" Anstrengungen entsprang, hat jedoch in der Dritten Welt vielfach den Eindruck erweckt, es handele sich um eine Verschwörung der Industrieländer, um der Dritten Welt Technologie zu verweigern, die sie für ihre Entwicklung dringend benötige; die törichte Ankündigung, den COCOM-Ausschuß aus einer Ost-West- in eine Nord-Süd-Richtung zu drehen, hat diesen Verdacht unnötigerweise weiter genährt.²⁷

Das Syndrom aus den beiden Diskriminierungsvorwürfen droht das Nichtverbreitungsproblem zu etwas zu machen, das es von der Sache nicht ist: zu einem Teil des "Nord-Süd-Konflikts". Kommt es zu dieser Entwicklung, so wird das Regime unhaltbar, ist es doch von seinem Anspruch her - wenn auch nicht in der Realität - universal. Daher ist es auf einen denkbar breiten politischen Konsens angewiesen.

Auch aus anderen Gründen ist der Konsens bedroht. Auf allen bisherigen Überprüfungs-konferenzen sowie auf den meisten IAEO-Generalversammlungen haben regionale Auseinandersetzungen, namentlich die Konflikte im Nahen Osten und in Südafrika, einen störenden Einfluß genommen. Während das südliche Afrika zumindest in dieser Hinsicht wohl nicht mehr konfliktrichtig sein wird, schwelt der Nahostkonflikt solange als Gefährdung weiter, bis nicht alle Konflikte wirklich verlässlich geregelt sind (s.o.). Eine umfassende NV-Strategie muß auf diese Herausforderungen antworten. Nicht jeder Vorschlag zur Verbesserung des Regimes erweist sich als hilfreich.

26 Benjamin Schiff, *International Nuclear Technology Transfer: Dilemmas of Discrimination and Control*, London, Croom Helm, 1984

27 vgl. International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 1991/92*, London 1992, 203/204

3. Unbrauchbare Lösungsvorschläge

3.1 Änderungen des NVV

1995 wird die Verlängerungskonferenz für den NVV stattfinden. Dabei geht es nicht darum, ob der Vertrag überhaupt verlängert wird oder nicht. Der Art. X besagt, daß die Mitgliedsländer entscheiden, "ob der Vertrag um eine festgelegte oder mehrere festgelegte Perioden oder unbegrenzt verlängert wird".

Manche fordern, den NVV wirksamer oder weniger diskriminierend zu gestalten.²⁸ Der Vertragstext enthält in der Tat Schwächen. Art. V z. B. verpflichtet die Atommächte, Nichtkernwaffenstaaten Dienste für "friedliche Kernsprengungen" zu leisten. "Friedliche" Kernexplosionen gelten heute als ökologisch unverantwortlich.²⁹ Andere Vorschläge laufen darauf hinaus, Artikel IV, d. h. die Verpflichtung zur Kooperation in der zivilen Kerntechnik, zu streichen, den Umgang mit waffenfähigem Material gänzlich zu verbieten oder konkrete Abrüstungsverpflichtungen - etwa einen Teststop - in einen neuen Art. VI unter Einschluß eines fixen Zeitplans aufzunehmen. Auch wurde angeregt, die Definition von "Kernwaffenstaaten" zu ändern (d. h. Staaten, die vor dem 1.1.1967 eine Nuklearexplosion durchgeführt haben), um Israel und Indien, gegebenenfalls auch Pakistan, den Beitritt als Kernwaffenstaaten zu ermöglichen. Schließlich steht die Streichung des Rücktrittsvorbehalts (innerhalb von 3 Monaten unter Darlegung der Gründe) oder eine prozedurale Erschwerung des Rücktritts zur Debatte.

Inwieweit diese Anregungen das Regime substantiell verbessern würden, soll hier nicht weiter diskutiert werden, da die Vertragsänderungs-Strategie auf verfahrenstechnische Vorbehalte trifft, die es m. E. nicht ratsam scheinen lassen, sie weiter zu verfolgen. All diese gutgemeinten Vorschläge übersehen nämlich, wie schwer es ist, den NVV zu ändern. Zunächst muß ein entsprechender Antrag bei den Depositarmächten eingereicht werden, die ihn an alle Vertragspartner weitergeben. Eine Sonderkonferenz, die von mindestens einem Drittel der Vertragsparteien gefordert werden muß, muß dann mit der Mehrheit aller Mitgliedsländer - also nicht nur der Mehrheit der Konferenzteilnehmer - die Änderung beschließen. Alle fünf Kernwaffenstaaten müssen beipflichten. Außerdem müssen alle NVV-Länder zustimmen, die zum Zeitpunkt des Änderungsbeschlusses dem Verwaltungsrat der IAEO angehören.

Diese Entscheidung muß nicht nur per Mehrheitsbeschluß getroffen, sie muß von der Mehrheit der Vertragsparteien auch ratifiziert werden, um in Kraft zu treten. Hier ist ebenfalls die Ratifikation durch alle Mitglieder, die dem IAEO-Gouverneursrat angehören, erforderlich. Bei diesem langwierigen Verfahren wäre es tatsächlich riskant, auf Änderungen zu be-

28 K. Kaneko, Wanted: A Genuine Non-Proliferation Policy - A Proposal for NPT Revision, *Atoms In Japan*, Jg. 36, Nr. 7, Juli 1992, 15-20

29 vgl. Trevor Findlay, *Nuclear Dynamite: The Peaceful Nuclear Explosions Fiasco*, Canberra, Brassey's, 1990

harren. Ein solcher Vorschlag könnte eine Pandorabüchse öffnen, denn alle möglichen Vertragsparteien würden ihre Lieblingswünsche vortragen. Das Änderungsverfahren würde vermutlich zu keinem Ergebnis führen, so daß sich die NVV-Länder zum Vergnügen der Mächtigen-Kernwaffenstaaten hemmungslos zerstreiten würden. Dem Regime würde schwerer Schaden entstehen.³⁰

3.2 Ein neuer Vertrag

Eine Variante der geschilderten Strategie besteht darin, den NVV nach einer festgelegten Frist durch einen neuen globalen nuklearen Abrüstungsvertrag zu ersetzen. Kennzeichnend für diese Strategie, die sich an Radjiv Gandhis Vorschlag auf der 3. Abrüstungs-Sondergeneralversammlung der VN anschließt, ist die Aufwertung des Prinzips der Verknüpfung von horizontaler und vertikaler Abrüstung sowie die Ausgestaltung der entsprechenden Norm durch detaillierte Regeln.³¹ Der Vorteil dieser Vorgehensweise wäre die Beseitigung des konsensbedrohenden Diskriminierungsproblems. Dennoch begegnet sie gravierenden Einwänden:

- a) Die Vorschläge, das NVV-Regime in ein umfassendes nukleares Abrüstungsregime umzugestalten, enthalten den gleichen blinden Fleck wie das gegenwärtige Regime: die Ausblendung der Sicherheitsproblematik. Der Gandhi-Plan behandelt die Frage, wie die Sicherheit der Staaten in einer kernwaffenfreien Welt zu gewährleisten wäre, nur am Rande. Gerade diese Frage verlangt aber nach einer Antwort, soll die Motivation für die Proliferation beseitigt werden.
- b) Der stärkeren Betonung der Diskriminierungs-/Abrüstungsproblematik steht eine Vernachlässigung der den Nichtkernwaffenstaaten erwachsenden Verpflichtungen gegenüber; die Einschränkungen, denen sie beipflichten müssen (Verifikation, Exportkontrollen) werden im Gandhi-Plan nicht ausgeführt. Bezeichnenderweise verlangte Gandhi durchgreifende Inspektionsregeln für die vormals militärischen Nuklearanlagen der Kernwaffenstaaten, verschwieg aber vornehm die Verifikationsproblematik in den Nuklearanlagen der Schwellenländer wie Indien. Grundsätzlich ließe sich dieser Mangel heilen; sein Auftreten verweist aber auf das weiterführende Problem unterschiedlicher Präferenzen und Prioritäten, die bei einer Neuverhandlung unmittelbar zum Tragen kämen.
- c) Damit ist der dritte Einwand angesprochen: es ist nicht gewährleistet, daß bei einer Neuverhandlung ein Konsens erzielt werden könnte, der die Leistungen des gegenwärtigen Regimes verbessern würde. Besonders die Idee einer zeitlichen Fixierung - die

30 David A.V. Fischer, *Stopping the Spread of Nuclear Weapons. The Past and the Prospects*, London/New York 1992, Kap. 12

31 Radjiv Gandhi, *Address to UNSSOD III, Strategic Digest*, August 1988, 1033-1039; Gordon Thompson, *A Global Approach to Controlling Nuclear Weapons*, Occasional Paper 2, Institute of Resource and Security Studies, Cambridge, Mass., Oktober 1989

mit dem Ziel eingeführt wird, die Kernwaffenstaaten unter Druck zu setzen³² - wird womöglich dazu führen, daß die Welt am Ende gänzlich ohne NV-Regime dasteht. Anlaß zu dieser Sorge ist keineswegs nur die Vermutung, die Kernwaffenstaaten könnten sich nicht innerhalb der von außen gesetzten Fristen zu einer Beseitigung ihrer Arsenale bequemen; vielmehr kommt die Befürchtung hinzu, auch die übrigen Regimeteilnehmer könnten sich nicht darauf einigen, welche weiteren Bestimmungen - die nukleare Abrüstung einmal als konsensual vorausgesetzt - ein Regime enthalten sollte. Wie im Falle der NVV-Ergänzung, so scheidet auch der Vorschlag einer völligen Neuverhandlung an der Einrede, der Spatz in der Hand sei besser als die Taube auf dem Dach. Es ist durchaus vorstellbar, nach 1995 der UN-Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament; CD) ein Mandat zu erteilen, die Möglichkeiten eines Vertrags und Verifikationssystems für eine kernwaffenfreie Welt zu untersuchen.³³ Es ist jedoch etwas völlig anderes, ein solches Projekt unter der Voraussetzung eines weiterbestehenden NV-Regimes zu starten, als es unter dem Damoklesschwert des unausweichlichen Regimeendes in Gang zu setzen, sollte die erhoffte Einigung nicht zustandekommen.

3.3 Eine Neuauflage des Baruch-Plans

Das Ende der strategischen Rivalität der USA und der UdSSR hat Vorschläge ermuntert, es mit einer Neuauflage des Baruch-Plans zu versuchen, der bekanntlich am Beginn des Atomzeitalters am amerikanisch-sowjetischen Mißtrauen bzw. an der von Stalin zurückgewiesenen Zumutung eines temporären amerikanischen Kernwaffenmonopols scheiterte. Der Baruch-Plan beruhte auf der Übertragung von Eigentum und physischer Kontrolle der gesamten Nuklearindustrie einschließlich allen Spaltmaterials, d. h. vom Uranbergbau bis zur Endlagerung, an eine internationale Behörde. Die Internationalisierung der Eigentums- und Kontrollverhältnisse sollte sicherstellen, daß für die Nationalstaaten keine Spielräume für Alleingänge bestehen.³⁴ Manche Beobachter sehen heute die Gelegenheit gekommen, das Proliferationsproblem mit einem neuen Baruch-Plan zu beenden, wobei auch sämtliche kerntechnischen Anlagen in den Kernwaffenstaaten unter die Autorität der Behörde fallen müßten.³⁵ Auf den ersten Blick erscheint dieses Projekt faszinierend. Es trifft aber auf so gravierende empirische und analytische Einwände, daß seine Realisierung kaum möglich erscheint.

32 vgl. Kaneko (FN 28)

33 Regina Cowen Carp (Hsg.), *Security With Nuclear Weapons? Different Perspectives on National Security*, Oxford, Oxford University Press 1991; dies. (Hsg.), *Security Without Nuclear Weapons? Different Perspectives on National Security*, Oxford, Oxford University Press 1992; Joseph Rotblat (Hsg.), *The Desirability and Feasibility of a Non-Nuclear World*, Boulder, Col., Westview Press, 1993

34 Joseph Lieberman, *The Scorpion and the Tarantula: The Struggle to Control Atomic Weapons, 1945-1949*, Boston 1970

35 So Christoph Bertram in der "Zeit" im Februar 1992; auch Gerard Smith, *Take Nuclear Weapons Into Custody*, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Jg. 46, Nr. 10, 1990, 12-13

- a) Kernpunkt des Plans ist die Vorstellung der Verschmelzung von Eigentum und Kontrolle. Die Durchführung sieht sich aber komplizierten Eigentumsverhältnissen in der internationalen Nuklearindustrie gegenüber. Ministerien und Kommissionen, die selbst als Eigentümer und Management auftreten, staatseigene Betriebe in zentralistischen und in föderalistischen Staatswesen stehen neben reinen Privatbetrieben. Der EVU-Sektor (Energieversorgungs-Unternehmen) ist in manchen Ländern in die Kernindustrie integriert, in anderen strikt davon getrennt. Kernforschung ist in einigen Staaten rein staatlich, in anderen vollständig privat. Diese Struktur stellt die Verwirklichung des Baruch-Plans, der ja die gleichzeitige Verstaatlichung und Internationalisierung aller Kerntechnik produzierenden und anwendenden Industrien erfordert, vor kaum lösbare rechtliche und politische Probleme. Hinzu kommt die Frage, wie die Entschädigungsfrage zu behandeln wäre und wer die daraus erwachsenden Kosten zu tragen hätte.

Eine bloß nominelle Unterstellung unter öffentliches Eigentum bedeutet nicht viel, wie das Eigentum der EURATOM am innereuropäischen Spaltmaterial zeigt. Bezeichnenderweise ist die Safeguards-Funktion der europäischen Behörde unter Nichtverbreitungs-Gesichtspunkten von ungleich größerer Bedeutung als ihre Eigentumsrechte.³⁶

- b) Gegen die Verschmelzung von Eigentum und Kontrolle sprechen auch organisations-theoretische Überlegungen. Der entstehende Komplex wäre eine Organisation mit einer enormen Bürokratie. Sie wäre mit Sicherheit dem "Parkinsonschen Gesetz" unterworfen, d. h. dem Versuch des Apparats, unbegrenzt und unkontrolliert zu wuchern. Seine Ausmaße würden die der größten multinationalen Konzerne überragen. Wie gegenüber einer solchen Organisation wirksame Aufsicht und Kontrolle möglich sein soll, bleibt unklar.

Mit der Übernahme der Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der nuklearindustriellen Betriebe würden sich bei der Behörde Eigentümerinteressen entwickeln, die den Kontrollaufgaben direkt zuwiderliefen. Dies beträfe nicht nur die Aufgabe des Safeguarding, sondern zugleich den physischen Schutz des Spaltmaterials und die Betriebssicherheit der Anlagen. Im gegenwärtigen System sind diese Funktionen getrennt. Der Erstverantwortlichkeit des Betreibers für physische Sicherheit und Betriebssicherheit stehen die Aufsichtspflichten der Staatsorgane (häufig sogar getrennt nach einzelnen Sicherheitsfunktionen) und die Verantwortlichkeit der internationalen Organisation für Verifikation gegenüber. Diese Funktionstrennung verhindert, daß rein wirtschaftliche Interessen Verifikations- und sonstige Kontrollaufgaben beeinträchtigen, und sogar unter diesen organisatorischen Voraussetzungen verstummt der Vorwurf gegen EURATOM und die IAEO nicht, der Förderung der Kernenergie im Verhältnis zu ihren Kontrollaufgaben einen zu hohen Rang einzuräumen. Ein solcher Verdacht wäre gegenüber einer Behörde, in der die Aufgaben verschmolzen wären, aufgrund der dann gegebenen Interessenlage womöglich nur zu berechtigt. Daß diese Problematik 1946 keine Rolle spielte, ist historisch erklärbar; standen doch alle maßgeblichen Re-

36 Darryl A. Howlett, Euratom and Nuclear Safeguards, Basingstoke, Macmillan 1990

gierungen unter dem Eindruck der zentralisierten Kriegswirtschaften. Unter normalen Umständen ist jedoch dem Prinzip der Funktionsteilung der Vorzug zu geben, gerade um Aufsicht und Kontrolle zu gewährleisten.

- c) Ein ungeklärtes Problem ist die Territorialität. Die Unterstellung unter eine internationale Behörde verschleiert die Tatsache, daß - wie gegenwärtig auch - ein Gefälle der Proliferationsrisiken dadurch zustande käme, daß sensitive Anlagen und waffenfähiges Material - wenn auch unter internationaler Aufsicht - auf dem Territorium einzelner Staaten lagern würden, die damit eine privilegierte Proliferationschance hätten. Natürlich bedeutet das "Tabu", das zu brechen wäre - die gewaltsame Überwindung der Schutzwachen der "Behörde" - eine gewisse Erhöhung der gegenwärtigen Barriere: Vertragsbruch und Täuschung der Inspektoren. Dies wäre jedoch nur ein gradueller, kein prinzipieller Gewinn.
- d) Schließlich beseitigt internationales Eigentum an "offiziellen" Anlagen und Spaltmaterial das Hauptproblem des gegenwärtigen Regimes nicht: die Gefahr geheimer Anlagen und unerklärten Spaltmaterials für militärische Zwecke. Alles in allem läßt sich sagen, daß die Neuauflage des Baruch-Planes den Vorteil hätte, die vorhandene Diskriminierung zu mindern und das Tabu, das ein Proliferator brechen müßte, marginal zu erhöhen. Dem stehen allerdings gravierende Nachteile eigentumsrechtlicher, organisatorischer und finanzieller Natur gegenüber, während sich in der Hauptsache eine Problemverschiebung, aber keine Problemlösung ergäbe. Unter diesen Umständen lohnt der Ertrag den erforderlichen Aufwand nicht.

3.4 Entmachtung der IAEO

Ein anderer, in den USA populärer Vorschlag läuft darauf hinaus, der IAEO die Kompetenz für die nuklearen Verifikationsmaßnahmen zu entziehen und diese einer Instanz zu übergeben, die direkt beim VN-Sicherheitsrat, gegebenenfalls auch beim Generalsekretär, anzulagern sei.³⁷ Dahinter steht die grundsätzliche Kritik, daß die IAEO zwei unvereinbare Aufgaben, Förderung der Kerntechnik und deren nichtverbreitungspolitische Überwachung, verbinden sollte. Die IAEO ist im Gefolge des Irak-Konflikts ins Gerede gekommen. Man warf der Organisation vor, versagt zu haben.³⁸ Diese Vorwürfe sind nicht vollkommen unberechtigt, offenbaren jedoch im Kern ein gewaltiges Mißverständnis über Rolle und Möglichkeiten internationaler Organisationen.

Internationale Organisationen können nur tun, was ihre Mitglieder zulassen, und nur mit denjenigen Mitteln, die ihnen die Mitglieder einräumen. Sie erfüllen kaum das Ideal zweckrationaler Bürokratie. Sie müssen sich in weitaus höherem Maße als nationale Verwaltungen politischen Auflagen und Beschränkungen beugen, die ihrem eigentlichen Organisations-

37 vgl. Mark Hibbs in *Nucleonics Week* Nr. 5, 30.1.1992, 14 ff.; *Nuclear Fuel*, 18, 31.8.1992, 4 ff.; Paul Leventhal, *Why Bother Plugging Export Leaks?* *Orbis*, Jg. 36, Nr. 2, Frühjahr 1992, 167-180, insbes. 177/178

38 z.B. Daniel Schwammenthal, *How the IAEA Assists Iraq*, *Defense Media Review*, März 1993, 5

zweck zuwiderlaufen. Das gilt auch für die IAEO. Ihr Safeguardssystem war an der Aufgabe ausgerichtet, die Abzweigung von Spaltmaterial aus den zivilen Atomindustrien der industrialisierten Nichtkernwaffenstaaten zu entdecken, die zur Zeit der Verhandlung des NVV das Hauptziel der NV-Anstrengungen waren, vor allem Japan und die Bundesrepublik. Dabei unterlag das System Einschränkungen zugunsten der Nuklearindustrien, die die Nichtkernwaffenstaaten in den Verhandlungen zum NVV und zu INFCIRC/153 durchsetzen konnten³⁹: die Konzentration auf Spaltstoffflußkontrolle; die Begrenzung von Zutrittsrechten der Inspektoren auf "strategische Punkte" in deklarierten Anlagen; die Beschränkung auf Informationen, die vom inspizierten Staat geliefert werden.⁴⁰

Unter dem Druck der Mitglieder (nicht zuletzt der Bundesrepublik) haben viele IAEO-Beschäftigte eine bürokratische "Dienst-nach-Vorschrift"-Mentalität entwickelt, die ihrer Wachhund-Aufgabe unzutraglich ist; dies wurde von seiten der UN-Spezialkommission gelegentlich mit Befremden registriert.⁴¹ Es wäre jedoch falsch, die Entstehungsgeschichte dieser Mentalität zu verdrängen und dem Organisationsauftrag der IAEO (Safeguards und Förderung der Kerntechnik) anzulasten. Dieser Vorwurf ist grotesk angesichts der tatsächlichen "Förderung", die die IAEO vornimmt; sie beschränkt sich weitgehend auf die Anwendung der Kerntechnik in Landwirtschaft, Medizin, Materialprüfung und Grundlagenforschung.

Überzeugt schon die Begründung für die Entmachtung der IAEO nicht, so machen die Folgen diesen Schritt noch weniger wünschenswert. Im NV-Regime bietet die Organisation den einzigen Ort, wo ein Teil des mit der Nichtverbreitung verbundenen "Tauschgeschäfts", die nukleartechnische Kooperation, stattfinden kann. Das Nebeneinander von Safeguards und der (bescheidenen) technischen Hilfe im Rahmen der IAEO macht das Regime für Mitgliedsstaaten aus der Dritten Welt akzeptabel und dämpft ihr Unbehagen über die Diskriminierung. Diesen Zusammenhang auflösen hieße, dem Diskriminierungsvorwurf größeren Raum schaffen.⁴²

Die IAEO gewährt den Entwicklungsländern überdies eine bewährte Form der Partizipation. Natürlich wollen sie noch mehr. Nichtsdestoweniger bietet die IAEO ein Forum, um über sensitive Fragen wie Safeguards und die Feststellung eines "Proliferationsfalls" in

39 vgl. Werner Ungerer, Die Grundkontroversen bei der Aushandlung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, in David Fischer u.a., Nichtverbreitung von Kernwaffen. Neue Probleme und Perspektiven, Bonn 1991, 1-10

40 David Fischer 1992 (FN 30)

41 David Albright/Mark Hibbs, Digging for Gold, Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 48, Nr. 3, April 1992, 28

42 Lawrence Scheinman, The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order, Washington, D.C., Resources for the Future, 1987, 246-266; dies wird auch von Chauvistré übersehen, der weder der IAEA noch dem Sicherheitsrat, sondern einer neu zu gründenden NVV-Organisation die Verifikationsaufgaben übertragen will. Der Vorschlag ist nur theoretisch sinnvoll. Er scheitert an den politischen Realitäten der internationalen Nuklearpolitik. Eric Chauvistré, The Agency's New Clothes: Nuclear Inspections after Iraq, Canberra, Australian National University, Peace Research Centre, 1993, 44/46

einem Nord-Süd-Dialog zu debattieren, ohne daß die Ausnahmestellung der Großmächte zu sehr zum Tragen käme. Die Nonproliferationspolitik aus diesem Zusammenhang in den stärker hierarchisierten Sicherheitsrat zu verlegen, würde bedeuten, das Problem zur privilegierten Sache der fünf ständigen Mitglieder zu machen (was angesichts von Vetorecht und geopolitischen Interessen der Fünf nicht unbedingt von Vorteil wäre).

Auch sind die Folgen für den Sicherheitsrat/das Sekretariat nicht positiv zu bewerten. Der Sicherheitsrat ist ein politisches Gremium und soll es auch bleiben. Verifikationsaufgaben sind im Routinebetrieb überwiegend technischer Natur. Den Sicherheitsrat hiermit zu belasten, ist unsinnig; es entspricht nicht seiner Aufgabenstellung und kann nur Energien binden. Hinzu kommt, daß technische Fragen stets auch kontroverse Bewertungsprobleme beinhalten, von denen der Sicherheitsrat frei bleiben sollte.

Daher empfiehlt es sich, die gegenwärtige Aufgabenteilung beizubehalten. Sinnvoll wären Anstrengungen, den Esprit de Corps der IAEO in Richtung auf ein stärkeres "Wachhundbewußtsein" zu ändern. Hierzu ist vor allem eine veränderte Einstellung der Mitgliedsländer nötig. Außerdem wären Veränderungen im mittleren Management der Organisation bzw. eine Erweiterung des Inspektionsstabs mit von der vorgängigen Organisationsphilosophie unbelastetem Personal hilfreich.⁴³

3.5 Verschmelzung verschiedener Nichtverbreitungsregime

Auf fünf Gebieten - nukleare, chemische und biologische Waffen, Raketentechnik und fortgeschrittene konventionelle Waffensysteme - sind (mit unterschiedlicher Intensität) Anstrengungen im Gange, Regime zu verbessern oder zu etablieren. Daraus ist der Vorschlag entwickelt worden, diese Regime zu fusionieren, ein gigantisches, weltweites COCOM zu entwickeln und eine adäquate organisatorische Struktur für die Verifikation der Nichtverbreitung und des entsprechenden Exportgebarens zu installieren.⁴⁴

Anregungen dieser Art berücksichtigen jedoch zu wenig die aus dem "gewachsenen" Regimebestand resultierenden Eigenheiten, die überwiegend auf technisch-politisch begründeten Eigengesetzlichkeiten der jeweiligen Politikfelder beruhen.⁴⁵ Die Nuklearindustrie

43 vgl. George Bunn/Benjamin Sanders/David Fischer/Lawrence Scheinman, A New Nuclear Triad: The Nonproliferation of Nuclear Weapons, International Verification and the International Atomic Energy Agency, PPNN Study 3, 1992

44 So etwa das Brookings Projekt zur Nichtverbreitung, Vortrag von John Steinbruner auf der Nichtverbreitungskonferenz des Carnegie Endowment for International Peace, März 1992; vgl. auch Derek Paul u.a. (Hsg.), Disarmament's Missing Dimension: A UN Agency to Administer Multilateral Treaty, Canadian Papers in Peace Studies 1, Toronto 1990; für eine kritische Diskussion des Vorschlags vgl. Leonard S. Spector/Virginia Foran, Preventing Weapons Proliferation. Should the Regimes be Combined?, Muscatine, Iowa, The Stanley Foundation, 1992

45 Für eine gute Synopse vgl. Zachary Davis, Nonproliferation Regimes: Policies to Control the Spread of Nuclear, Chemical, and Biological Weapons and Missiles, Washington, D.C., Congressional Research Service, 1993

beispielsweise steht in vielen Ländern unter ständigem existentiellen Legitimationszwang, der von der Anti-Kernkraft-Bewegung ausgeht; die chemische Industrie ist vergleichbar starkem Druck nicht ausgesetzt; die Biotechnik - namentlich die Gentechnologie - liegt in der Mitte zwischen beiden. Diese unterschiedliche Legitimität des jeweiligen "zivilen Zwilings" militärischer Technologie erfordert unterschiedliche Regimekonstruktionen.

Das nukleare Nichtverbreitungsregime enthält (Art. IV, NVV, IAEO-Statut) Kooperationsversprechen; die Chemiewaffenkonvention ist vager, die Biowaffenkonvention sogar noch mehr. Das Raketentechnologie-Kontrollregime (MTCR) ist ein reines Verweigerungsregime; wie ein konventionelles Waffenregime angeschlossen werden soll, ist völlig im Dunkeln. Auch die technischen Voraussetzungen sind unterschiedlich. Im Nuklearbereich kommt es in erster Linie auf die Kontrolle des Flusses einer überschaubaren Menge von Materialien an. In der chemischen Industrie sind die Zahl der kontrollierpflichtigen Substanzen und die Vielfalt ihrer Verwendungsmöglichkeiten wesentlich höher. Der biologische Bereich sticht durch die Selbstreproduktion der inkriminierten Stoffe heraus, der quantitative Festlegungen wie im nuklearen, mit Einschränkungen auch im chemischen Gebiet unwirksam macht. Wenn aber Verbotsregelungen und entsprechende Verifikationsmaßnahmen zwangsläufig auf unterschiedlichen Prinzipien aufrufen müssen, welchen Sinn macht dann eine Vereinigung der Regime?

Das Bedenken, das oben gegen die Neuauflage des Baruch-Planes vorgetragen wurde, trifft hier auch zu: die Bürokratisierung der NV-Politik durch die Einrichtung einer Super-NV-Behörde wäre ein Fehler. Wer könnte einen derartigen Apparat wirksam kontrollieren? Wer käme für die Kosten auf, die durch mehrere zusätzliche - für das Funktionieren der Regime gar nicht notwendige - Leitungsebenen verursacht würden? Wie wäre es zu vermeiden, daß sich in einer solchen Behörde der bürokratische Wettbewerb ausbreitet, wie wir ihn zwischen den Teilstreitkräften aller entwickelten Länder kennen, wobei die Rivalität zwischen Luftwaffe, Marine und Armee gespiegelt würde von Konkurrenz zwischen Nuklearem, Chemischem, Biologischen (und gegebenenfalls Raketen- und konventionellem) Inspektorat, mit Verteuerungen und technischen Verdoppelungen.

Die Zusammenlegung der verschiedenen Nichtverbreitungsregime übersieht ihre technische, politische und normative Eigengesetzlichkeit, erhöht die Kosten und die Gefahr bürokratischen Leerlaufs und mindert die Flexibilität der einzelnen Regime. Der einzige kalkulierbare Zugewinn, die Bündelung von Information über die Aktivitäten einzelner Staaten und den Bedrohungsgrad des Weltfriedens oder regionaler Stabilität, läßt sich auf einfacherem Wege erreichen.

3.6 "Proliferations-Management"

Ein anderer Ansatz hat in den USA an Bedeutung gewonnen: das sogenannte "Proliferations-Management".⁴⁶ Die Vertreter dieser Position nehmen die Weiterverbreitung von Kernwaffen als gegeben hin und versuchen, mit den Folgen so gut wie möglich

46 Lewis Dunn, *Containing Nuclear Proliferation*, London, Adelphi Papers, 1992

fertig zu werden. Der politische Ehrgeiz der neuen Kernwaffenstaaten soll gezügelt, sie sollen in Rüstungskontrollabkommen und -prozesse und "strategische Dialoge" eingebunden werden, die ihr Verhältnis zu den neuen Waffen "zivilisieren" helfen.⁴⁷

Die umstrittenste Idee des "Proliferationsmanagement" ist, neuen Kernwaffenstaaten technische Hilfe zu leisten, um ihre Waffen gegen unautorisierte Benutzung durch Terroristen oder subalterne Offiziere oder gegen Unfälle zu sichern. Die Vorteile liegen auf der Hand. Auf der anderen Seite bringt ein solches Vorgehen zwei gravierende Nachteile mit sich.⁴⁸ Erstens schafft es einen Anreiz für Proliferation. Denn die technische Unsicherheit ihrer ersten Kernwaffengeneration müssen die Regierungen von Schwellenländern in Rechnung stellen, wenn sie sich für den "Griff nach der Atomwaffe" entscheiden. Dieses Hindernis würde durch die Bereitstellung von technischer Hilfe beseitigt. Die Proliferatoren werden dann wissen, daß internationale Sanktionen, Isolierung und Ächtung nur eine vorübergehende Durststrecke darstellen; sobald sie den Beweis ihres nuklearen Status erbracht haben, wird ihnen die Kooperation der Atomkräfte sicher sein.

Zweitens brächte diese Politik schweren Schaden für das NV-Regime, da sie die Regime-treue der Kernwaffenstaaten in Frage stellt: Art. I des NVV verbietet es ihnen, den atomaren Habenichtsen beim Waffenbau zu helfen. Dies schließt auch die de-facto-Kernwaffenstaaten ein, die ja nach der Definition des NVV nicht zur Kategorie der Nuklearmächte gehören. Die von den "Proliferationsmanagern" vorgeschlagene technische Hilfe wäre also ein Bruch des NVV.

Damit zeigt sich die grundlegende Schwäche der "Manager": ihr lobenswertes Bestreben, Vorkehrungen auch für den Fall zu treffen, daß Proliferation stattfindet, untergräbt die Voraussetzungen einer vorbeugenden Nichtverbreitungspolitik. Sie erheben die Ausnahme zur Regel und erschweren es damit, die Zahl der Ausnahmen so klein wie möglich zu halten, vielleicht sogar bestehende Proliferation rückgängig zu machen. Dazu muß die Integrität des Regimes erhalten werden. Zu diesem Zweck ist es vorzuziehen, auch de-facto-Kernwaffenstaaten nicht als solche anzuerkennen.

47 vgl. jetzt die einschlägigen Vorschläge für das amerikanische Verhältnis zu Indien, Selig S. Harrison/Geoffrey Kemp, *India and America After the Cold War*, Washington, Carnegie, 1993

48 vgl. Mark D. Mandeles, *Between a Rock and a Hard Place. Implications for the U.S. of Third World Nuclear Weapons and Ballistic Missiles Proliferation*, *Security Studies*, Jg. 1, Nr. 2, Winter 1991, 235-269, hier 244/5

4. Bausteine einer umfassenden Nichtverbreitungsstrategie

4.1 Exportkontrolle

Exportkontrollen bleiben ein Eckstein des Nichtverbreitungsregimes.⁴⁹ Sie dienen fünf Zielen: Erstens erschweren und verzögern sie nukleare Beschaffungsversuche. Im besten Fall könnten sie manche Proliferatoren sogar davon überzeugen, die Sache sei der Mühe nicht wert. Zweitens beweist entschlossene Exportkontrolle, daß die Industriestaaten ihr Engagement für das Regime ernstnehmen. Drittens kann ohne eine verlässliche Überwachung nuklearer Transfers kein Vertrauen in das NVV-Regime aufrechterhalten werden. Viertens ist das Wissen über kommerzielle Aktivitäten ein wesentlicher Bestandteil des Weiterverbreitungs-Frühwarnsystems. Fünftens erhöhen sie das Entdeckungsrisiko und üben daher abschreckende Wirkung auf Möchtegern-Kernwaffenstaaten aus.

4.1.1 Schritte auf nationaler Ebene

Die Bundesrepublik hat seit 1989 eine energische Kehrtwendung vollzogen. Ihr Exportkontrollsystem befindet sich nach Umfang der Gesetzgebung, vollständiger Erfassung der strafbaren Handlungen, Strafmaß, Ermittlungsmöglichkeiten der Behörden und deren Ausstattung mittlerweile in der Weltspitze. Einen Blankoscheck für Wohlverhalten bedeutet dies freilich nicht: die Implementationspraxis wird auch weiterhin kritischer Aufmerksamkeit bedürfen, weil sich nur in der Praxis von Genehmigung, Zollkontrolle und Ermittlungserfolgen die Wirksamkeit des neuen Systems erweisen kann. Auch verbleibende Schwächen der gegenwärtig gültigen Gesetzgebung, so die unverständliche Privilegierung der Kernwaffen bei der Definition von Tatbestandsmerkmalen und Strafmaß sollten ausgemerzt werden.⁵⁰ Außerdem bleiben die folgenden Schritte empfehlenswert:

1. Es bedarf organisatorischer Vorkehrungen, damit das Proliferationsthema dauerhaft auf der Tagesordnung der politischen Führung bleibt. Dies ist nötig, damit die Verwaltung ständig Signale erhält, daß ihre Arbeit ernst genommen wird. Dazu dienen z.B. spezielle Kabinettsausschüsse, die Ernennung eines hochrangigen Beraters oder eines Staatssekretärs für strategische Exportpolitik.
2. Die Parlamente sollten dauerhaft in die Politikformulierung und -implementation einbezogen bleiben. Dazu dient eine regelmäßige Berichtspflicht der Exekutive über Richtlinien und die Praxis der zuständigen Behörden. Die parlamentarische Arbeit sollte durch die Einrichtung eines entsprechenden Unterausschusses Weiterverbreitung beim Auswärtigen oder Verteidigungsausschuß kontinuierlich betrieben werden. Eine

49 vgl. ausführlich Bernd W. Kubbig/Harald Müller 1993 (FN 2)

50 vgl. Harald Müller, Matthias Dembinski, Alexander Kelle, Annette Schaper, From Black Hole to White Angel? The New German Export Control Policy, PRIF-Report, 1993, i.E.

Alternative ist die regelmäßige - zumindest jährliche - Beschäftigung des Unterausschusses Abrüstung mit dieser Thematik. Regelmäßige Berichte dienen auch dazu, die Aufmerksamkeit einer kritischen Öffentlichkeit und der Presse aufrechtzuerhalten. Dies ist von um so größerer Wichtigkeit, als sich eine strikte Exportkontrollpolitik auf eine entsprechende "Kultur" in Öffentlichkeit und Wirtschaft stützen können muß.

3. Nukleare Forschungskooperation mit Mächtegebern-Proliferatoren sollte unterbleiben.
4. Beim Export von Mehrzweckgütern sollte zumindest die Möglichkeit einer Endverbleibskontrolle bestehen, die national oder - besser - international auszuüben wäre.

4.1.2 Internationale Harmonisierung

So wichtig es ist, diese Grundsätze in der nationalen Exportpolitik zu verwirklichen, entscheidend ist die Einigung auf internationale Standards. Staaten weisen eine unterschiedliche Qualität der Exportkontrolle auf. Leider verzögert sich der Abschluß des dringend erforderlichen gemeinsamen Kontrollsystems im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Dennoch dürfen keine falschen Kompromisse eingegangen werden. Eine Exportkontrolle des geringsten Nenners wäre angesichts des Qualitätsgefälles zwischen den nationalen Systemen der Zwölf sehr gefährlich, wenn nicht sogar fatal; es würde Unternehmern mit krimineller Energie und ihren Partnern, den Beschaffungsorganisatoren der Mächtegebern-Kernwaffenstaaten, erneut den Zugang zu ihren erwünschten Lieferanten in der Bundesrepublik, England oder Belgien ermöglichen.⁵¹

Ein europäisches System steht im Zusammenhang der globalen Kooperation der Lieferländer. Auch hier sind - über das 1992 Erreichte hinaus - weitere Verbesserungen erstrebenswert:

1. Wir brauchen ein internationales Informationssystem über Transfers zwischen den Lieferländern, über die nuklearen Fähigkeiten von Auslandsinvestoren und über laufende Beschaffungsbemühungen von Proliferatoren. Auch über die nukleartechnischen Fähigkeiten von Firmen, die im Ausland Produktionsstätten errichten, sollten die Gastländer von den Mutterländern aufgeklärt werden. Die Kombination dieser drei Informationsstränge würde auch "schwächeren" Exportkontrollbehörden drohende Gefahren anzeigen.
2. Des weiteren ist eine internationale Qualitätskontrolle für Gesetzgebung, Verordnungen und Verwaltung einzuführen. Zwischen den Vereinbarungen der Lieferländer und deren praktischer Umsetzung in nationale Politik klafft eine Lücke. Um diese Lücke zu schließen, sollten die Lieferländer auf ihren jährlichen Konsultationen Bericht über gesetzliche Vorkehrungen und Exportpraxis erstatten; diese Berichte sollten für Nachfrage und Kritik offen sein. Darüber hinaus könnten nach dem Modell der Internatio-

⁵¹ ebenda; vgl. auch Harald Müller, The Export Controls Debate in the "New" European Community, in Arms Control Today, Jg. 23, Nr. 2, März 1993, S. 10-14

nenen Qualitätsprüfungen von Reaktorbetriebsweisen (OSART) der IAEA internationale Expertenteams die Praxis von Genehmigungs- und Zollbehörden bewerten und Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Auch die Internationale Energie-Agentur (IEA) der OECD bietet mit ihren jährlichen Prüfberichten über die Energiepolitiken ihrer Mitgliedsländer ein Modell, an dem sich eine regelmäßige Prüfung der Exportkontrollpolitiken orientieren könnte.

Daher ging der - leider schlecht vorbereitete und darum gescheiterte - Vorstoß Japans auf dem Lieferländertreffen im Dezember 1992 in die richtige Richtung: eine weitere Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit Schwerpunkten auf Informationssystem, Implementationsprüfungen und Einzelfallkonsultationen ist dringend geboten.

Schließlich darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Zahl der Anbieter sich durch den Zerfall der Sowjetunion erhöht hat, während die Fähigkeiten zu effektiver Kontrolle in sämtlichen Ländern des früheren Ostblocks zunächst zurückgegangen sind. Es bedarf daher schneller Hilfe beim Aufbau wirksamer Exportkontrollsysteme kleinerer bzw. unerfahrener Staaten. Dieses Problem stellt sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, wo es gilt, im Hinblick auf den gemeinsamen Markt die kleineren Länder zu unterstützen. Es besteht in noch größerem Maße für die neuen Marktwirtschaften in Osteuropa und der GUS, die mit den Problemen mit der Privatwirtschaft erst noch vertraut werden müssen. Im April 1992 hat ein Exportkontroll-Seminar für die GUS-Staaten stattgefunden, im Mai 1992 hat eine Expertendelegation der sieben großen Industrieländer auf einer Rundreise durch die GUS Beratung vor Ort geleistet. Es ist aber eine längerfristige finanzielle, technische und auch personelle Hilfe nötig. Diese Hilfe muß grundsätzlich auch für Länder aus der Dritten Welt offenstehen, die vertrauenswürdige Mitglieder des Nichtverbreitungssystems sind und sich dem internationalen Exportkontrollsystem anschließen wollen. Daß die Einführung von Exportkontrolle in frühere Staatshandelsländer durchaus erfolgreich sein kann, zeigt das ungarische Beispiel am besten: Ungarn wurde 1992 nicht nur aus politischen Gründen von der Zielliste der COCOM gestrichen, sondern auch, weil die COCOM-Länder darauf vertrauen konnten, daß die ungarischen Behörden den Verbleib sensitiver importierter Güter wirksam kontrollieren.

4.1.3 Süderweiterung des Exportkontrollsystems

Eine der wichtigsten Aufgaben der kommenden Jahre ist die Integration der neuen Lieferländer aus der Dritten Welt. Argentinien, Brasilien, China, Nord- und Südkorea, Taiwan, in Zukunft womöglich Indonesien, Thailand, Ägypten werden spezielle oder Dual-Use-Güter für die nukleare Anwendung liefern können oder tun dies schon. Auch das OECD-Land Türkei muß in die Gruppe der Lieferländer integriert werden.⁵² Die Teilnahme von Entwicklungsländern an der internationalen Exportkontrolle ist nicht nur aus praktischen Gründen, sondern auch für die Legitimität des Regimes wichtig. Nur so kann dem Eindruck entgegengewirkt werden, es handele sich um eine Verschwörung der Indu-

52 vgl. William C. Potter 1990 (FN 21)

strieländer, um der Dritten Welt Technologie zu verweigern, die sie für ihre Entwicklung dringend benötige.⁵³

Das neue Exportkontrollsystem der Lieferländer für nuklearfähige Mehrzweckgüter sieht vor, alle Staaten zur Anwendung der Ausfuhrlisten und zur Unterschrift unter die Richtlinien der Exportpolitik einzuladen. Jedoch soll die Teilnahme am Informationsaustausch, an den Konsultationen und an etwaigen Transfererleichterungen nur den "alten" Klubmitgliedern vorbehalten bleiben. "Neue" Mitglieder werden nur zugelassen, wenn die etablierten Lieferländer das Exportkontrollsystem des Kandidaten für hieb- und stichfest halten. Dieses "Zwei-Klassen-System" kann für die neuen Lieferländer nicht attraktiv sein. Stattdessen wäre die aktive Hilfe beim Aufbau von Exportkontrollsystemen erforderlich, damit Länder wie Südkorea oder Argentinien die Bedingungen für die "Clubmitgliedschaft" schnellstmöglich erfüllen. Die Australien-Gruppe der Lieferländer von Chemie-Technologie hat Argentinien mittlerweile aufgenommen; das Land wurde als Beobachter bei den nuklearen Lieferländern aufgenommen.⁵⁴ Seine baldige Vollmitgliedschaft muß angestrebt werden.

Weitere Schritte sind möglich, um die Kluft zwischen Nord und Süd zu überbrücken. So könnte der IAEO-Ausschuß für nukleare Liefergarantien (Committee on the Assurances of Supply, CAS) wiederbelebt werden. Er hat in der ersten Hälfte der achtziger Jahre versucht, Exportkontrollpolitik und nukleare Liefergarantien zu vereinbaren. Er war aber am unüberbrückbaren Gegensatz zwischen den Schwellenländern und den Lieferstaaten gescheitert. Erstere akzeptierten keine NVV-äquivalenten Lieferbedingungen. Die Exporteure waren zu keinen Garantien bereit, wenn die Empfänger keine glaubwürdige Versicherung geben würden, daß die Exporte ausschließlich für die friedliche Verwendung bestimmt waren. Wenn heute CAS wieder einberufen werden sollte, so müßten Wege gefunden werden, um die Proliferatoren von den Verhandlungen auszuschließen. Das gleiche gilt für einen Vorschlag Mexikos auf der Abrüstungskonferenz: der Konferenz ein Mandat zur Aushandlung von Technologietransfer-Bedingungen zu erteilen. Ein solcher Nord-Süd-Dialog wäre nur dann sinnvoll, wenn die Schwellenländer nicht mitreden dürften. Um diese Problematik zu umgehen, bietet es sich an, ein informelles Konsultationsgremium zu schaffen, in dem die Lieferländer - oder eine Gruppe unter ihnen - eine Zahl von Meinungsführern unter den blockfreien NVV-Staaten einlädt, beiderseitig interessierende Fragen zu erörtern. Die Exportpolitik würde einen Schwerpunkt dieser Treffen bilden.

Das Mißtrauen der Entwicklungsländer gegenüber Exportkontrollen beruht zum größten Teil auf Unkenntnis und Fehlwahrnehmung. Tatsächlich wird der Aufbau ziviler Atomindustrien in der Dritten Welt nicht von Exportkontrollen behindert, sondern von Finanzierungsproblemen, mangelnder Betriebssicherheit vor Ort und zu kleinen Stromnetzen. Negativ von Exportkontrollen betroffen waren und sind unter den NVV-Mitgliedsländern nur Iran, Irak, Libyen und Nordkorea; die Gründe dafür leuchten der überwiegenden Mehr-

53 vgl. International Institute for Strategic Studies 1992 (FN 27), 203/204; zu einer pointierten Sicht des "Südens" vgl. K. Subrahmanyam, Export Controls and the North-South Controversy, The Washington Quarterly, Jg. 16, Nr. 2, Frühjahr 1993, 135-144

54 PPNN Newsbrief 22, 2. Quartal 1993, 5

zahl der Dritten Welt durchaus ein. Es kommt daher darauf an, im Rahmen von Konsultationen Information über die Exportpolitik anzubieten. Dies könnte folgendermaßen geschehen:

1. Die Erörterung von Sammelstatistiken, die die Zahl gebilligter und abgelehnter Genehmigungen sowie die wichtigsten Gründe von Ablehnungen beinhalten. Die kumulative Form der Statistik würde die wettbewerblichen Interessen beteiligter Unternehmen und die diplomatischen Interessen der betroffenen Staaten schützen und trotzdem Aufklärung bieten. Die Bundesrepublik hätte durchaus die Möglichkeit, vorzupreschen und derartige Information zunächst exemplarisch anzubieten. Zugleich sollten die EG-Partner und die anderen Lieferländer überredet werden, sich der Initiative anzuschließen.
2. Diese Statistiken würden während der Konsultationen erläutert und besprochen werden. Es sollte darüber hinaus im Einvernehmen mit der Wirtschaft geprüft werden, ob es möglich ist, einzelne ausgewählte Fälle aus der Vergangenheit in größerem Detail zu besprechen, um das Verständnis bei den Konsultationspartnern zu erhöhen.
3. Die Lage in den verbreitungsbedrohten Regionen sollte diskutiert werden.
4. Klagen der Entwicklungsländer sollten vorgebracht und nach Möglichkeit beantwortet werden können.

Wenn sich diese Konsultationen als erfolgreich erweisen, wäre daran zu denken, den mexikanischen Vorschlag aufzugreifen und das Gremium in ein Verhandlungsforum für globale Technologietransfer-Richtlinien zu erweitern. Ein solcher Richtlinienentwurf könnte dann - je nach Eignung - in CAS oder in die CD als gemeinsamer Nord-Süd-Vorschlag eingebracht werden. Damit wäre der Vorgang immun gegenüber Störungsversuchen der Regimegegner.

4.2 Verifikation

4.2.1 Reform des NVV-Verifikationssystems

Die Verifikation (Sicherungsmaßnahmen der IAEO) erfüllt drei Aufgaben: Vertrauensbildung; Frühwarnung, wenn ein Staat ausschert; Abschreckung, weil jeder Mächtigen-Atomwaffenstaat die Reaktion der Staatengemeinschaft in Rechnung stellen muß, wenn er Inspektoren Zugang verweigert oder auf frischer Tat ertappt wird.

Die IAEO-Reformen von 1992 haben einem "zahmen" Verifikationssystem schärfere Instrumente in die Hand gegeben.⁵⁵ Der Kernpunkt, die "Spezialinspektionen" auf Ver-

55 vgl. Eric Chauvistré 1993 (FN 42); Johannes Preisinger 1993 (FN 1), 54-58

dacht hin, muß sich jedoch erst bewähren. Der hart erkämpfte Kompromiß kann nicht über bestehende Meinungsverschiedenheiten hinwegtäuschen. Manche Entwicklungsländer wollen auch für "Verdachtsinspektionen" auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beharren, da sie ansonsten ihre nationale Souveränität in Gefahr sehen. "Freiwilligkeit" heißt jedoch, daß ein Land den Inspektoren den Zugang verweigern darf: damit steht der Sinn der ganzen Übung in Frage. Das Prinzip der "Freiwilligkeit" muß auf jeden Fall unterlaufen werden. Die Stockholmer Vereinbarungen über vertrauensbildende Maßnahmen von 1986 weisen einen Weg, wie dies geschehen kann. Seit 1986 werden die Quoten für "Verdachtsinspektionen" regelmäßig ausgeschöpft, die Routine geworden sind; ein entsprechendes Begehren zurückzuweisen, wird daher - sozusagen gewohnheitsrechtlich - unmöglich. Um diesen Effekt im NV-Regime zu erreichen, müßten derartige Inspektionen auch in "unverdächtigen" Ländern angewandt werden.

Der 1991/1992 eingeschlagene Weg - schnelle Verbesserungen am bestehenden System - war sinnvoll. Eine grundsätzliche Neuordnung hätte erreichbare Schritte auf unabsehbare Zeit aufgeschoben. Nachdem das Erreichbare nun verwirklicht ist, bietet es sich an, über eine Revision des gesamten Safeguardssystems nachzudenken; Ziel wäre eine Neuverhandlung von INFCIRC/153 (so heißt das Verifikationssystem des NVV im Fachjargon), die - aufgrund der vollzogenen Reformschritte - nicht unter Zeitdruck stattfinden würde.

Der erste Schritt wäre die Einsetzung eines "B-Teams", d.h. einer kritischen, nicht institutionell vorbelasteten Untersuchungsgruppe außerhalb der Safeguards-Abteilung sowie des Safeguards-Beratungsgremiums (SAGSI) der IAEO. Zwar hat der Generaldirektor durch die Diskussionen innerhalb von "SAGSI-Plus" (Hinzuziehung von Nichtmitgliedern zu SAGSI-Sitzungen) sowie direkten Konsultationen mit ausgewählten Experten Schritte in diese Richtung getan, jedoch bietet sich ein systematischeres und längerfristiges Vorgehen an. Die Gruppe sollte ermutigt werden, über völlig neue Grundlagen der Verifikation nachzudenken, wobei folgende Gesichtspunkte zu beachten wären:

- allgemeine Grundsätze von Transparenz wie unbeschränkter Zugang und Überraschungsmoment, die eine Abweichung vom Prinzip der Materialbilanzierung zulassen: je mehr Transparenz ein Staat zuzulassen bereit ist, desto mehr kann sich die Verifikation auf Stichproben beschränken, desto weniger muß sie absolut lückenlos sein;
- eine Einebnung der Unterscheidung von Routine- und Spezialinspektion (d.h. prinzipiell unbeschränkte Zugangsrechte bei jeder Inspektion) ;
- Einbeziehung von Verifikationsaufgaben, die den "Weaponization-Prozeß" betreffen, d.h. die Erforschung und Entwicklung der nichtnuklearen Bestandteile von Kernwaffen sowie von Materialien und Techniken für fortgeschrittene Kernwaffenkonzepte (Tritium, Lithiumdeuterid, Americiumextraktion). Für diese Aufgaben müßten die Kernwaffenstaaten Experten aus ihren Waffenlabors ständig zur Verfügung der IAEO halten⁵⁶;

56 vgl. Leonard S. Spector, Repentant Nuclear Proliferants, Foreign Policy, Nr. 88, Herbst 1992, 21-37

- Aufarbeitung des Verifikationssystems der Chemiewaffenkonvention, von INF, Open Sky und der START-Verträge auf mögliche Modellfunktionen hin. Freilich kommt eine unkritische Übernahme nicht in Frage. Es ist beispielsweise erst abzuwarten, ob die "Challenge-Inspektion" der Chemiewaffenkonvention sich den Sonderinspektionen des NVV als überlegen erweist. In der Chemiewaffenkonvention wird die Entscheidung über solche Inspektionen sofort politisiert, im NVV ist sie zunächst in der technischen Kompetenz des Sekretariats. In der Chemiewaffenkonvention darf der angesprochene Staat die Inspektion nicht zurückweisen, hat aber im System des "managed access" mannigfaltige Möglichkeiten der Verzögerung, Verschleierung und Verdunkelung, die vor allem dann eine große Versuchung darstellen, wenn ein Inspektionsbegehren keine eindeutige Mehrheit im Exekutivrat der Organisation erhielt. Im NVV sind die Rechte der Inspektoren bei Sonderinspektionen nicht umschrieben, sie können die Inspektionserfordernisse selbst definieren. Der Staat kann wiederum die Inspektion verweigern; dann hat jedoch die IAEO die Möglichkeit zu erklären, daß sie die Abzweigung von Spaltmaterial zu militärischen Zwecken nicht mehr ausschließen kann. Der Fall kann dann an den Sicherheitsrat weitergegeben werden. In der Chemiewaffenkonvention nimmt der inspizierte Staat zum Inspektionsbericht Stellung. Er kann sich auf seine Rechte aus "managed access" berufen, um etwaige Unzufriedenheiten der Inspektoren zu kontern. Es hängt dann vom Wohlwollen des Exekutivrats ab, wie die Entscheidung gefällt wird. Mit anderen Worten: von der "Papierform" beider Abkommen her ist durchaus nicht klar, welches System überlegen ist. Nur die Praxis kann dies erweisen.

Diese vergleichenden Untersuchungen sollten ohne Hast und mit gebührender Aufmerksamkeit für die Belastbarkeit des internationalen Konsens ausgeführt werden. Sollten sie dazu führen, daß ein Alternativkonzept für INFCIRC/153 erarbeitet wird, so müßten mit den Nichtkernwaffenstaaten neue Abkommen geschlossen werden. Hilfreich wäre dann ein entsprechender Beschluß der NVV-Verlängerungskonferenz im Jahre 1995.

Was hier über die künftige Aufgabenstellung der IAEO angedeutet wird, kann an einer ganz trivialen Hürde scheitern: am Geld. Seit acht Jahren haben die westlichen Industrieländer den Organisationen der UNO, auch der IAEO, finanzielles Nullwachstum verordnet. Durch immer neue Anstrengungen ist es der Organisation gelungen, trotz wachsender Aufgaben mit einem kaum gestiegenen Budget auszukommen. Für Sicherungsmaßnahmen werden gegenwärtig etwa \$ 68 Mio. ausgegeben. Der letzte Rationalisierungsversuch der IAEO ist das Abkommen mit EURATOM vom 30. April 1992, mit dem die traditionelle "Doppelung" der Inspektionsaufgaben beendet werden soll. Die IAEO hofft, 30% ihres Inspektionsaufwands in den EG-Ländern, d.h. ca. 12% ihrer gesamten Inspektionsausgaben, einzusparen. Auch das wird jedoch nicht lange reichen. Denn es ist nicht zu übersehen, daß die IAEO vor neuen, belastenden Aufgaben steht: Sicherungsmaßnahmen in der großen Wiederaufarbeitungsanlage in Rokkashi/Mura in Japan stehen an.⁵⁷ In Südafrika, Nordkorea, Brasilien und Argentinien kommen neue sensitive Anlagen unter IAEO-Safeguards. Die zivilen Brennstoffkreisläufe in Litauen, in der Ukraine und in Kasachstan werden überwacht werden müssen. Es besteht großes Interesse daran, daß auch Rußland

57 William Walker/Frans Berkhout, Japan's Pu Problem - and Europe's, Arms Control Today, Jg. 22, Nr. 7, Sept. 1992, 3-10

seinen gesamten zivilen Brennstoffkreislauf IAEO-Safeguards unterstellt. Dies würde es erleichtern, den Verbleib von Spaltmaterial in der riesigen Republik zu kontrollieren. Zu diesen neuen Aufgaben kommen mit neuen Technologien (s.o.) weitere Herausforderungen hinzu. Schon die bisherigen Reformen haben den Aufgabenbereich der IAEO vergrößert: die Beobachtung von "verdächtigen" Vorgängen, die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Verdachtsinspektionen können Ressourcen binden.⁵⁸ Die Ende 1992 beschlossene bescheidene Erhöhung des Safeguards-Budget kann daher nur ein erster Schritt sein.

4.2.2 Universalismus versus Regionalismus

Die Überlebensfähigkeit des Regimes wird nur dann gesichert werden können, wenn die Abstufung zwischen universalistischer und regionaler Institutionalisierung reformiert wird. Ein dogmatisch universaler Anspruch macht keinen Sinn, wenn das Hauptinstrument des Regimes - der NVV - für die überwältigende Mehrheit der Staatengemeinschaft taugt, nicht aber für einige wenige Regionen, zugleich aber eine Änderung, die den Vertrag auf diese Regionen zuschneiden würden, seinen universalen Fortbestand gefährden würde.

Stattdessen ist das Augenmerk auf eine organische Ergänzung universaler und regionaler Regelungen zu richten. Diese haben sich in Westeuropa (EURATOM), Lateinamerika (Tlatelolco-Vertrag, Argentinisch-Brasilianische Atom-Kooperations-Kommission-ABACC),⁵⁹ und im Südpazifik (Rarotonga-Vertrag) bewährt. Sie ermöglichen es, auf der Grundlage eines universalen Systems die Maschen des Regimes je nach regionalem Bedarf enger zu ziehen; so ist absehbar, daß auf der koreanischen Halbinsel, in Südasiens oder im Mittleren Osten ein Regionalsystem in höherem Maße bilaterale Verifikationsvereinbarungen, insbesondere aber Verdachtsinspektionen, aktivieren müßte.

Die Kombination von Universal- und Regionalsystem erlaubt auch die Entlastung der IAEO, sollte sich das Regionalsystem bewähren. Auch hier ist auf die "Partnerschafts-Vereinbarung" zwischen IAEO und EURATOM von Ende April hinzuweisen. In einigen Jahren könnte ein gleiches Abkommen für Lateinamerika möglich sein.

Eine vierte Funktion wäre die "regionale Kleinarbeitung" des Baruch-Plans mit Betonung auf sensitiven Materialien und Technologien. Die Zeit für eine Neuauflage von Internationalen Einrichtungen des Brennstoffkreislaufs für Anreicherung, Wiederaufarbeitung und MOX-Brennelementefertigung ist gekommen. Konzepte liegen seit langem vor⁶⁰;

58 Dennis Fakley/Adolf von Baeckmann, *New Technologies, Nuclear Proliferation and IAEA Safeguards*, PPNN Occasional Paper 4, Southampton 1990

59 PPNN Newsbrief 15, Herbst 1991, 15f.

60 z.B. International Atomic Energy Agency, *Regional Fuel Cycle Centers*, 2 Bde., Wien, IAEO 1977; idem, *International Management and Storage of Plutonium and Spent Fuel*, Wien 1977; Charles N. Van Doren, *Toward An Effective International Plutonium Storage System*, Washington, D.C., Congressional Research Service, 1981

es käme nun auf die Umsetzung an. So bietet sich für den Fernen Osten eine internationale Plutoniumlagerung und Wiederaufarbeitung an, die den Sorgen der Nachbarn Japans Rechnung trägt und langfristige Interessen aller Kernkraftnutzer am Einsatz von Plutonium befriedigt, ohne zu einer gefährlichen Vielzahl nationaler Plutoniumanlagen zu führen. Selektive Internationalisierung auf regionaler Basis vermeidet die Nachteile einer globalen Anwendung der Baruch-Prinzipien und beutet die Vorteile der wechselseitigen Kontrolle und Vertrauensbildung zwischen den am meisten Betroffenen nutzbringend aus.

Regionale und universale Regelungen sollten organisatorisch und rechtlich verzahnt sein und nicht in Konkurrenz zueinander stehen (ein starkes Empfinden wechselseitiger Konkurrenz hat stets das Verhältnis EURATOM-IAEO belastet). Die universale Verifikationsagentur hat die Aufgabe der Supervision und der Validierung regionaler Systeme und tritt ersatzweise ein, wenn regionale Systeme fehlen, versagen oder zerfallen.

4.2.3 Die Verzahnung der NV-Regime und das Verhältnis zur UNO

Oben habe ich mich gegen eine Verschmelzung der diversen NV-Regime und gegen eine Entmachtung der IAEO zugunsten des UNO-Generalsekretariats oder einer neu beim Sicherheitsrat einzurichtenden Organisation ausgesprochen. Jedoch muß es natürlich eine Verzahnung der diversen Regime geben, um:

- die Erkenntnisse der Verifikationsorganisationen der einzelnen Regime zusammenzuführen, um frühzeitig "Beschaffungsmuster" identifizieren zu können;
- falls sich Verdachtsmomente gegen einzelne Staaten verdichten, gemeinsam direkt, d. h. unter Umgehung der Routineverfahren des jeweiligen Regimes, den UN-Generalsekretär zu unterrichten ;
- technische, organisatorische und politische Erfahrungen auszutauschen, die jeweilige Verifikationspraxis zu verbessern und Forderungen/Anregungen an die Mitgliedsländer durch das gemeinsame Votum größeres Gewicht zu verleihen.

Folgende organisatorischen Schritte sind denkbar:

- Jährliche Treffen zwischen den Direktoren der Organisationen; mindestens halbjährliche Treffen der Abteilungsleiter für Verifikation und externe Beziehungen. Sofortige ad hoc-Meetings bei Gefahr im Verzug.
- Gemeinsame jährliche Berichterstattung der Organisationen in der Generalversammlung, im Sicherheitsrat und in der CD.
- Einrichtung einer NV-Abteilung beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, die die Verbindung zu den Organisationen ständig hält, die aus den Organisationen einlaufenden Informationen sammelt, zusammenfaßt und bewertet und den Generalsekretär sofort unterrichtet, wenn Gefahr im Verzuge ist.

- Ausdrückliche Ermächtigung des Generalsekretärs durch den Sicherheitsrat, auf Vorwarnung der NV-Abteilung unverzüglich die Untersuchungstätigkeit aufzunehmen und den Sicherheitsrat auf eine eventuelle "Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit" hinzuweisen.
- Sollte eine der beteiligten Organisationen einen begründeten Anfangsverdacht gegen einen Staat fassen, so sollte es dem Sicherheitsrat freistehen, sofort eine "Spezialkommission" mit der Untersuchung des Falles - in ständiger Zusammenarbeit mit den Organisationen - zu betrauen; dieser Fall würde spätestens eintreten, wenn etwa die Forderung der IAEA nach einer Sonderinspektion von dem betreffenden Staat zurückgewiesen wird oder die IAEA zum Schluß kommt, daß eine Abzweigung von Spaltmaterial für militärische Zwecke in einem Staat nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Die Spezialkommission wäre - wie die Kommission, die aufgrund der Resolution 687 im Irak operiert - mit Sondervollmachten des Sicherheitsrates ausgestattet, die über die in den Regimen üblichen Befugnisse hinausgehen würden (z. B. Anspruch auf Akteneinsicht). Dieses Verfahren würde dem Vorwurf begegnen, die IAEA sei gegenüber den Inspizierten "zu kooperativ", ohne daß der Sicherheitsrat permanent in die Routine der Regime involviert wäre.

4.3 NV-Politik als Sicherheitspolitik

4.3.1 Regionale Sicherheit und Rüstungskontrolle

Nukleare Weiterverbreitung ist meist durch regionale Sicherheitsprobleme motiviert. Indien hat sein Kernwaffenprogramm nach dem verlorenen Grenzkrieg mit China mobilisiert, Pakistan hat auf Indien reagiert. Israel suchte die Sicherung seiner bedrohten staatlichen Existenz. Südafrika begann sein Kernwaffenprogramm, als es von der paranoiden Vorstellung eines totalen Angriffs der Frontstaaten, Kubas und der Sowjetunion geplagt wurde. Nordkorea betrat den Atomwaffenpfad, als es sich von seinen Verbündeten verlassen und mit einem immer stärkeren (und mit der Supermacht USA verbündeten) Südkorea konfrontiert sah. Wo Sicherheitsprobleme keine Rolle spielen, in Lateinamerika und nach 1988 in Südafrika, wurden Kernwaffenprogramme wieder aufgegeben.

Die Konflikte in Südasien, am Persischen Golf und im Nahen Osten werden sich nicht ohne externe Hilfe lösen wie der Ost-West-Konflikt. Nicht einmal Rüstungskontrollabkommen in Teilbereichen wie im Ost-West-Konflikt können ohne äußere Unterstützung erhofft werden. Daher gehört die regionale Konfliktbehandlung mit Augenmerk auf der nuklearen Problematik zu einer umfassenden Nichtverbreitungsstrategie.⁶¹

61 Siehe exemplarisch Geoffrey Kemp, *The Control of the Middle East Arms Race*, Washington 1991; vgl. auch Stephen Philip (Hsg.), *Nuclear Proliferation in South Asia. The Prospect for Arms Control*, Boulder, Westview 1991; Steven L. Spiegel, *The Arab-Israeli Search for Peace*, Boulder/London, Lynne Renner, 1992

1. Die Nachbarn der Konfliktregion müssen vor Folgen des Regionalkonflikts, insbesondere seiner nuklearen Dimension, verlässlich geschützt werden. Der atomare Rüstungswettlauf in einer Region muß also isoliert, quasi unter Quarantäne gestellt werden. Sonst könnte es zu einer Kettenreaktion von Weiterverbreitung kommen.⁶²
2. Als erster Schritt muß die weitere unkontrollierte Produktion von Waffenmaterial gestoppt werden. Damit wird den Proliferatoren einer Region die atomare Option zwar belassen, es werden für die Konfliktpartner jedoch Grenzen deutlich. Die Unterstellung aller indischen und pakistanischen kerntechnischen Anlagen unter IAEO-Kontrollen und die Stilllegung der israelischen Wiederaufarbeitungsanlage in Dimona stellen solche Schritte dar.⁶³
3. Regionale nukleare Rüstungskontrolle ist unmöglich, wenn nicht zugleich der konventionelle Rüstungswettlauf unter Kontrolle gebracht wird. Als Einstieg bieten sich vertrauensbildende Maßnahmen an. Im Verzicht auf Truppenmassierungen an der indisch-pakistanischen Grenze und in der Ausdünnung militärischer Präsenz auf den Golanhöhen sind erste Ansätze vorhanden. Sie gilt es auszuweiten und mit quantitativen Begrenzungen im konventionellen Bereich zu verknüpfen. Es muß erreicht werden, daß langwierige Vorbereitungen für militärische Angriffshandlungen erforderlich sind, um ausreichend Zeit für defensive Gegenmaßnahmen zu schaffen. Eine solche Regelung wird ohne eine Übereinkunft der Rüstungsexporteure nicht zustande kommen. Die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (P-5) - zugleich auch die bedeutendsten Waffenhändler - haben einen ersten Anlauf unternommen, sich über Lieferbegrenzungen in den Nahen Osten zu verständigen. Leider ist eine Vereinbarung noch nicht in Sicht, die Zeichen stehen aus wirtschaftlichen Interessen eher auf vermehrten Waffentransfers. Durch den amerikanisch-chinesischen Konflikt (U.S.-Waffenlieferungen an Taiwan, chinesische Raketen- und Chemielieferungen an Pakistan und Iran) hat sich die Aussicht auf ein P-5-Abkommen zusätzlich verschlechtert.⁶⁴
4. Es müssen Verhandlungsforen und Streitschlichtungsmechanismen bereitstehen, die eine angemessene Behandlung von Ansprüchen und Klagen versprechen. Die sofortige Lösung sämtlicher Dispute ist weder möglich noch erforderlich. Entscheidend ist vielmehr die Aussicht für *alle* beteiligten Parteien, daß ihre Positionen berücksichtigt werden. Der nahöstliche Friedensprozeß bildet geradezu einen Modellfall für diesen Aspekt regionaler Entspannungsstrategie.
5. In einem solchen Umfeld läßt sich dann über die Einrichtung von kernwaffenfreien Zonen reden. Im Unterschied zum globalen NV-Regime können solche Gebiete zu-

62 Harald Müller, European and Global Security in a World Without the NPT, in Joseph F. Pilat/Robert E. Pendley (Hsg.), Beyond 1995. The Future of the NPT Regime, New York/London, Plenum 1990, 93-106

63 vgl. International Herald Tribune, 4.2.1993, 4

64 Kemp 1991 (FN 61); Cohen/Miller 1993 (FN 17); Michael O'Hanlon/Victoria Farrell/Steven Glazerman, Controlling Arms Transfers to the Middle East: The Case For Supplier Limits, Arms Control Today, Jg. 22, Nr. 9, Nov. 1992, 18-24

sätzliche Bestimmungen enthalten, die auf die Sicherheitsbefürchtungen der Regionalstaaten eingehen. Die lateinamerikanische Zone etwa wird den Verzicht auf "friedliche" Kernexplosionen enthalten. Die Abmachung zwischen Nord- und Südkorea erlegt den Beteiligten den Verzicht auf Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsaktivitäten auf. Für den mittleren Osten und Südasien wären zusätzliche "Verdachtsinspektionen" und multinationales Personal für Forschungszentren und sensitive Anlagen denkbar.⁶⁵

4.3.2 Sicherheitsgarantien

Die Frage, an der sich das Proliferationsproblem letztlich entscheidet, ist die Sicherheit der Streitparteien. Sie muß für alle garantiert werden. Diejenigen Staaten, die sich noch nicht in das Rennen um Kernwaffen begeben haben, müssen davon überzeugt werden, daß ihre nuklear ambitionierten Nachbarn auch dann in Schach gehalten werden, wenn sich deren atomare Träume erfüllen sollten. Den Proliferatoren hingegen muß zweierlei deutlich werden: daß ihre eigene Sicherheit durch Kernwaffenverzicht nicht leiden wird; und daß sich ihre regionalen Handlungsspielräume durch Kernwaffen nicht erhöhen werden, da die benachbarten Nichtkernwaffenstaaten unter verläßlichem Schutz stehen. Auch von den etablierten Atommächten darf keine Drohung ausgehen.

Es gibt zwei Arten von Sicherheitsgarantien: "Negative", in denen die Kernwaffenstaaten versichern, die "Habenichtse" weder atomar zu bedrohen noch anzugreifen; und "positive", in denen die Kernwaffenstaaten nuklear bedrohten Nichtkernwaffenstaaten Hilfe versprechen. Die negativen Garantien, die zur Zeit vorliegen, leiden unter der Erblast des Kalten Krieges. Die drei nuklearen Westmächte haben ihre Garantien verklausuliert abgegeben: nur solche Nichtkernwaffenstaaten seien von einem nuklearen Angriff ausgenommen, die nicht im Bündnis mit einem Kernwaffenstaat einen Alliierten der westlichen Atommächte angriffen - die strategische Lage in Zentraleuropa und Ostasien hat diese Einschränkungen diktiert. Das Ende des Ost-West-Gegensatzes gibt Anlaß, bedingungslose Garantien abzugeben. Ägypten müht sich seit mehreren Jahren, eine Revision der negativen Garantien zu erwirken. Es wäre sinnvoll, die CD in Genf für Verhandlungen über neue Sicherheitsgarantien zu nutzen.⁶⁶

65 United Nations, *Comprehensive Study on The Question of Nuclear Weapon-Free Zones in All Its Aspects*, Doc. A/10027/add.1, New York, United Nations 1976; United Nations, *Study on Effective and Verifiable Measures Which Would Facilitate the Establishment of a Nuclear-Weapon-free Zone in the Middle East*, Document A/45/435, New York United Nations 1990; Edmundo Fujita, *The Prevention of Geographical Proliferation of Nuclear Weapons: Nuclear Weapon-Free Zones and Zones of Peace in the Southern Hemisphere*, New York, United Nations, UNIDIR Research Paper No. 4, 1989; Tariq Rauf (Hsg.), *Regional Approaches to Curbing Nuclear Proliferation in the Middle East and South Asia*, Aurora Papers 166, Canadian Centre for Global Security, Ottawa 1992

66 vgl. George Bunn, *Strengthening Nuclear Non-Proliferation Security Assurances for Non-Nuclear-Weapons States*, Washington D.C., Lawyers Alliance for World Security, 1993; Thomas Bernauer, *Nuclear Issues on the Agenda of the Conference on Disarmament*, New York, Vereinte Nationen, 1991, Kap. 1

Positive Sicherheitsgarantien gibt es ebenfalls nur in indirekter Form, und bislang nur seitens der USA, Großbritanniens und der Sowjetunion/Rußlands als Depositärstaaten des NVV. Sie haben versprochen, bei einer nuklearen Drohung gegen einen Nichtkernwaffenstaat im Sicherheitsrat tätig zu werden. Natürlich ist dieses Versprechen unbefriedigend, sind doch die mit einem Veto ausgestatteten fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats allesamt Atommächte. Ist einer von ihnen der Aggressor, so könnte er Gegenmaßnahmen des Sicherheitsrates durch sein Veto zu Fall bringen. Aus diesem Grund sind weitergehende Sicherheitsgarantien erforderlich. Die Kernwaffenstaaten müßten sich bereit erklären, im Sinne des Art. 51 der UN-Charta dann mit ihren nationalen Mitteln für die Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten einzustehen, wenn der Sicherheitsrat nicht in der Lage ist, sich der Problematik anzunehmen. Alternativ wäre an eine Aufweichung des Veto zu denken. Dies könnte durch bindende Zusagen der Fünf geschehen, bei Beschlüssen zur Implementation eines Abkommens über positive Sicherheitsgarantien auf das Veto zu verzichten. Auch könnte das Abkommen auf das "Uniting for Peace"-Verfahren in denjenigen Fällen hinweisen, in denen die Beschlußfassung im Sicherheitsrat blockiert ist: in diesem (rechtlich umstrittenen) Verfahren kommt die VN-Generalversammlung subsidiär zum Zuge, wenn der Sicherheitsrat in einer Krise nicht die erforderlichen Maßnahmen ergreift.

Sicherheitsgarantien werden auf zwei Ebenen verlangt: einmal in allgemeiner, auf alle Nichtkernwaffenstaaten bezogener Form; zum anderen zugeschnitten auf die besonderen Bedürfnisse der jeweiligen Region, also auch gegen chemische, biologische und konventionelle Bedrohungen. Es ist z. B. unvorstellbar, daß Israel seine Kernwaffen aufgibt, ohne ein glaubwürdiges Hilfeversprechen der USA zu erhalten, das zumindest die Qualität des amerikanischen NATO-Engagements erreicht. Garantien dieser Art sind in einer Übergangszeit bis zur Festigung regionaler Friedensordnungen unerläßlich, weil stets ein Rest von Ungewißheit darüber bestehen wird, ob der UN-Sicherheitsrat in einer Krise als Garant fungieren (Veto-Problem) und rechtzeitig genug handeln kann.

Neben der Verhinderung gewaltsamer Auseinandersetzungen ist es wichtig, durch die Gestaltung kooperativer Beziehungen die Vorteile des Friedens zu demonstrieren. Der Nuklearsektor bietet sich an, um Elemente der Vertrauensbildung mit der Bewältigung komplexer technischer Probleme und der gemeinsamen Katastrophenabwehr zu verbinden. Das Beispiel Argentiniens und Brasiliens hat gezeigt, daß die zivile nukleare Kooperation geradezu die Voraussetzung ist, den atomaren Wettbewerb zu beenden. Die Nuklearindustrien beider Länder sind dabei, ihre Aktivitäten miteinander zu verzahnen. Die Kernforschung wird in intensiver Zusammenarbeit betrieben; die Labors sind weitgehend für Experten der anderen Seite zugänglich.⁶⁷ Auch EURATOM bietet für regionale Kooperation ein interessantes Modell: daß die regionale Organisation rechtlich der Eigentümer aller Spaltstoffe ist und deren Verbleib über ihr Inspektionssystem lückenlos überwacht, könnte für vom Mißtrauen geplagte Regionen wie den Nahen Osten ein bedenkenswertes Vorbild sein. Für Entwicklungsländer verspricht das Zusammenlegen von Forschung und Kernindustrie noch höhere Rationalisierungsgewinne als zwischen den Industrieländern der EURATOM.

67 John Redick, *Nuclear Restraint in Latin America*, PPNN Occasional Paper 1, Southampton 1989

Diese Zusammenarbeit sollte von außen gefördert werden. Denn anders als beim Tlatelolco- und dem Rarotonga-Vertrag werden die Beteiligten der "heißen" Regionalkonflikte diese Bedingungen nicht aus eigener Kraft schaffen. Sicherheitsgarantien z.B. können nur von außen kommen. Aber schon der Verhandlungsprozeß selbst verlangt nach einem externen "Katalysator", der zunächst die Konfliktparteien an einen Tisch bringt und Verhandlungspatts überwindet. Der Verlauf der Nahost-Friedensverhandlungen hat gezeigt, wie wichtig der von außerhalb kommende Schlichter ist. Eine Alternative bietet der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR), in dem die westlichen Verbündeten ganz bewußt die früheren Mitgliedsländer des Warschauer Pakts Vertrags bzw. ihre Nachfolgestaaten zusammengebracht haben, um in einem gemeinsamen Sicherheitsforum in den Konflikten zwischen diesen Staaten vermitteln und bestehende Rüstungskontrollabkommen trotz dieser neuen Konflikte durchsetzen zu können.

4.3.3 Konzertierte Diplomatie zur Einbindung von "Pariahs"

Besonders schwierig ist die Behandlung isolierter, von paranoiden Sicherheitsängsten geplagter Staaten, sogenannter "Pariahs". In den siebziger Jahren rechnete man beide Koreas, Taiwan, Südafrika und Israel zu dieser Kategorie. Heute wird man Nordkorea, Burma, Serbien, Kuba, mit Abstrichen Iran, Taiwan und Sudan dazu zählen. Die isolierte Sicherheitslage der Pariahs baut Motivationen für ein Kernwaffenprogramm auf. Oft erscheint die Atombombe als einzig mögliche Garantie für das nationale Überleben. Es hat sich jedoch gezeigt, daß es auf diplomatischem Wege möglich ist, auf die Befürchtungen von "Pariahs" einzugehen. Die Vereinigten Staaten haben in den siebziger und achtziger Jahren durch politische Drohungen und bekräftigte Sicherheitsgarantien Taiwan und Südkorea davon abgebracht, ihre technischen Fähigkeiten in Kernwaffenprogramme zu übersetzen.⁶⁸

Nordkorea bietet ein Lehrstück für Diplomatie gegenüber einem "Pariah", selbst wenn das letzte Kapitel noch nicht geschrieben ist. Pjôngjang ist von den politischen Realitäten der Welt isoliert, ideologisch überfrachtet, von einer machtbewußten kommunistischen Dynastie regiert. Sein Kernwaffenprogramm reagierte auf die zurückgehende Verlässlichkeit seiner Bundesgenossen China und Sowjetunion. Als die internationale Gemeinschaft Hinweise auf die nordkoreanischen Aktivitäten erhielt, begann eine von Japan und den USA konzertierte diplomatische Kampagne, die Angebote und Sanktionen, Drohungen und Versprechen, Vorleistungen und Forderungen kombinierte. Japan erklärte sich zu diplomatischen Beziehungen und zu großzügiger Wirtschaftshilfe bereit, wenn Nordkorea sein Programm transparent machen und seine sensitiven Technologien aufgeben würde. Washington wurde von Tokio und Seoul dazu gebracht, die für Nordkorea bedrohlichen taktischen Kernwaffen in Südkorea abzuziehen. Wenig später erklärte Präsident Bush den Rückzug aller Nuklearwaffen von den Schiffen der Navy (mit Ausnahme strategischer U-Boote). Damit wurde das maritime Vorfeld der koreanischen Halbinsel kernwaffenfrei. Die USA und Südkorea setzten auch zunächst ihre gemeinsamen jährlichen Großmanöver aus. Zugleich machte

68 vgl. Richard K. Betts, *Paranoids, Pygmies, Parias and Nonproliferation*, Foreign Policy Nr. 26, Frühjahr 1977

Washington deutlich, daß all dies rückgängig gemacht würde, sollte Nordkorea weiterhin Kernwaffen anstreben. China und Rußland wurden davon überzeugt, sich der Kampagne anzuschließen. Bejing bedeutete Pjöngjang in diskreter Weise, es sei gegen eine nordkoreanische Atommacht. Rußland erklärte öffentlich die Suspendierung der nukleartechnischen Zusammenarbeit, solange der zivile Charakter der nordkoreanischen Atomtechnik nicht einwandfrei erwiesen sei. Die ASEAN-Staaten, die EG und Australien kritisierten die Aktivitäten Pjöngjangs. Die Verbindung von Zuckerbrot und Peitsche brachte Nordkorea schließlich dazu, das Safeguards-Abkommen mit der IAEO zu unterschreiben. In ähnlicher Form wurden die Nordkoreaner dazu gebracht, den im März 1993 ausgesprochenen Austritt aus dem NVV zu "suspendieren"; auch hier bemühten sich die USA, den sicherheitspolitischen Befürchtungen des Gegenübers entgegenzuwirken, während zugleich internationaler Druck aufgebaut wurde, bis hin zu einer warnenden Resolution des Sicherheitsrats. Das Beispiel dokumentiert die Notwendigkeit, in einer multinational orientierten Diplomatie auf den "Pariah" zuzugehen. Freilich wird sich erst noch endgültig herausstellen müssen, ob der hohe internationale Aufwand letztlich erfolgreich war.

4.4 Sanktionen gegen aggressive Proliferation

4.4.1 Die Rolle von Sanktionen im Regime

Auf den gefährlichsten Typ von Mächtegern-Kernwaffenstaaten üben weder Diplomatie noch Sicherheitsgarantien Wirkung aus. Ihnen geht es nicht um Sicherheit, sondern um aggressive Machterweiterung. Für solche Staaten bieten Kernwaffen einen Schutzschirm, hinter dem sich Eroberungen machen und verteidigen lassen. Die nukleare Drohung wird eingesetzt, um Nachbarn einzuschüchtern und auswärtige Mächte vom Eingreifen abzuhalten. Kernwaffen in der Hand Hitlers oder Saddam Husseins hätten diese Wirkung gehabt. Im Einzelfall fällt es oft schwer, aggressive Staaten von Pariahs zu unterscheiden. Sicherheitsgarantien bilden auch für diese Fälle ein wichtiges und wirksames Instrument. Ihr primärer Zweck ist es freilich nicht, den Proliferator von seinen Aktivitäten abzubringen. Sie werden vielmehr dessen bedrohten Nachbarn gegeben, um sie davon abzuhalten, ihrerseits die Sicherheit in eigenen Atomwaffen zu suchen. Gegenüber dem aggressiven Mächtegern-Kernwaffenstaat müssen andere Mittel - Sanktionen - eingesetzt werden.

Sanktionen sind für das Regime wichtig. Die Gefahr greifbarer Nachteile, die sich aus dem "Griff nach der Bombe" ergeben, muß jeder Proliferator in Rechnung stellen. Während des Kalten Krieges herrschte die Furcht, der sanktionierte Staat könne zum weltpolitischen Gegner überlaufen. Konsequente NV-Politik zog daher geostrategische Nachteile nach sich. Erst das Ende der Blockkonfrontation hat diese Bedenken beseitigt und den Blick auf NV-motivierte Sanktionen voll freigegeben.

4.4.2 Der Stand der Sanktionsdebatte

Die deutsche Politik drängt seit Anfang 1991, die Frage der Sanktionen auf die Tagesordnung zu setzen.⁶⁹ Sanktionen müssen auf mehreren Ebenen greifen. Sie müssen Unternehmen und Einzelpersonen betreffen, die Staaten bei Kernwaffenprogrammen helfen - dies ist durch die Strafbewehrung bei Verstößen gegen nukleare Exportpolitik gewährleistet, die die Lieferländer vereinbart haben. Von größter Bedeutung ist natürlich die Sanktion gegen den Proliferator selbst.

Der Beschluß der nuklearen Lieferländer vom April 1992 hat eine Sanktion für nukleare Schwellenmächte festgeschrieben: Jegliche nukleare Zusammenarbeit mit den Industrieländern - außer für Sicherheitstechnik, wenn andernfalls ein neues Tschernobyl droht - bleibt ihnen versagt. Wer die Transparenz seines Nuklearsektors verweigert, wer gar ein Kernwaffenprogramm betreibt, muß wissen, daß die zivile Nutzung der Nuklearenergie Not leiden wird. Bereits auf der letzten Überprüfungskonferenz des NVV (1990) hatten auch die Vertragsparteien aus der Dritten Welt diese Sanktion unterstützt.

Unter den Industrieländern bahnt sich darüber hinaus eine neue gemeinsame Sanktionspolitik in der Militär- und Entwicklungshilfe an. Die G-7 hat das Problem wiederholt angesprochen. Japan hat seine Hilfe an Indien mit dem Hinweis auf die hohen Rüstungsausgaben und das Nuklearprogramm gekürzt. Japan verweigert Nordkorea Wirtschaftshilfe, solange die kerntechnischen Aktivitäten ungeklärt bleiben. Der deutsche Entwicklungshilfeminister hat (neben der Beachtung der Menschenrechte und marktwirtschaftlichen Reformen) die "Überrüstung" der Empfängerländer als einen Gesichtspunkt für die Vergabe von Hilfe benannt. Der Europäische Rat in Luxemburg hat 1991 Kriterien für Rüstungsexporte der Mitgliedsländer festgelegt, die auch den Nuklearstatus des Empfängerlandes enthielten. Die Geberländer sollten sich im Einverständnis mit den Regimeteilnehmern aus der Dritten Welt darauf einigen, Entwicklungs- und Militärhilfe vom NV-Status der Empfänger abhängig zu machen. Die eingesparten Mittel müssen auf NV-Entwicklungsländer ausgeschüttet werden. Diese Politik sollte auch das Abstimmungsverhalten der Geberländer in den internationalen Entwicklungsbanken bestimmen.⁷⁰ Es ist nicht einzusehen, warum die Steuerzahler des Nordens Länder subventionieren sollen, die Mittel für Atombombenprogramme bereitstellen. Das gilt auch für große Länder wie Indien, die unberechtigterweise privilegiert werden. Unter NV-Gesichtspunkten ist es fraglich, ob die auf der Indien-Reise des Bundeskanzlers proklamierten engeren deutsch-indischen Wirtschaftsbeziehungen ohne negative Ausstrahlung auf das NV-Regime bleiben werden.

Bei akuten Proliferationsfällen sind Konsultationen der Lieferländer angezeigt, um eine Vereinheitlichung der Behandlung des wirtschaftlichen Verkehrs gegenüber den Proliferatoren zu erreichen. Es ist klar, daß etwaige Beschlüsse nur die Lieferländer selbst, nicht aber Dritte binden können. Für eine Stärkung des Regimes wäre es aber hilfreich, wenn

69 vgl. UNSC S/23474, 24. Jan. 1992, Letter Dated 24 January from the Permanent Representative of Germany to the UN Addressed to the Secretary General; Preisinger 1993 (FN 1), 72

70 vgl. Nicole Ball, Levers for Ploughshares: Using Aid to Encourage Military Reform, *Arms Control Today*, Jg. 22, Nr. 9, November 1992, 11-17

Proliferatoren mit der einigen Sanktionsfront der wirtschaftlich potentesten Staaten konfrontiert wären.

Die Berechtigung zu bindenden Sanktionen, einschließlich militärischer Mittel, liegt eindeutig - und nur - beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Nach Kapitel VII der Charta der UNO kann der Sicherheitsrat alle Zwangsmittel, vom Wirtschaftsboykott bis zum Einsatz von Gewalt, anwenden, wenn ein Staat den "Frieden und die internationale Sicherheit" stört. Insoweit ist es auch konsequent, daß innerhalb des NV-Regimes der Befund einer Abzweigung an den Sicherheitsrat weiterverwiesen wird und daß der Sicherheitsrat über die Gründe eines Rückzugs vom NVV unterrichtet werden muß. Der Sicherheitsrat hat in seiner Entschließung vom 31.1.1992 deutlich gemacht, daß die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als eine Bedrohung von Frieden und internationaler Sicherheit anzusehen ist.⁷¹ Damit ist die Möglichkeit von Aktionen nach Kapitel VII eröffnet.

Bis 1991 zog der Sicherheitsrat keine Verbindung zwischen Proliferation und Friedensstörung. Der Golfkrieg änderte dies: Die Waffenstillstandsresolution 587 verlangte vom Irak, sein Nuklearpotential offenzulegen und der internationalen Inspektion zu öffnen, das gesamte Kernwaffenpotential zu vernichten und alle kerntechnischen Aktivitäten dauerhaft unter internationale Aufsicht zu stellen. Im Juli 1991 stellte der Verwaltungsrat der IAEA fest, Irak habe seine Pflichten gegenüber dem NVV verletzt. Der Sicherheitsrat schloß sich dieser Auffassung an. In der Resolution 617 beschloß er ein langfristiges Zerstörungs- und Aufsichtsprogramm über die irakischen Atom-Aktivitäten. Dem Irak werden die aus Art. IV ableitbaren Rechte auf unbeschränkte Entfaltung der zivilen Kerntechnik verwehrt. Anreicherung, Wiederaufarbeitung, der Besitz von waffenfähigem Material sind hinfert verboten.⁷² Irak hat einen Krieg verloren. Die Sanktionsmaßnahmen lassen sich daher nicht ohne weiteres auf andere Situationen übertragen. Aber nach der Sicherheitsratsklärung vom 31.1.1992, kann ein Mächtigen-Kernwaffenstaat nicht mehr darauf vertrauen, daß die UNO über seine Aktivitäten hinwegsieht. Letztlich wird alles davon abhängen, wie die Sicherheitsratsmitglieder den Einzelfall beurteilen. Im Falle Nordkoreas - der erste angeordnete Austritt aus dem NVV - hat der Sicherheitsrat nicht einfach die Erklärung passiv entgegengenommen, sondern hat Nordkorea dringend aufgefordert, seinen früheren und noch weiterbestehenden Verpflichtungen aus dem Vertrag nachzukommen und den angekündigten Schritt zu überdenken.

Der Fall Irak hat ein Schlaglicht auf das Kernproblem des NV-Regime geworfen: was geschieht, wenn ein Staat seine Verpflichtungen bricht bzw. wenn die internationale Gemeinschaft in einem Proliferationsvorgang eine intolerable Drohung erkennt? Bis 1991 war es herrschende Auffassung, daß in einem solchen Fall Art. 51 der UN-Charta greift, die Möglichkeit der bedrohten Staaten zur Selbsthilfe; bereits der Angriff Israels auf den irakischen Osirak-Reaktor hatte jedoch weltweit Unbehagen ausgelöst. Unilaterales Handeln

71 PPNN Newsbrief 17, Frühjahr 1992, 15; Preisinger 1993 (FN 1), 68-72

72 Eric Chauvistré, The Implications of IAEA Inspections under Security Council Resolution 687, New York, United Nations, UNIDIR Research Paper 11, 1992

zur Aufrechterhaltung eines internationalen Regimes ist keine befriedigende Lösung.⁷³ Daher muß Klarheit über das Verfahren in einem solchen Falle geschaffen werden.

Welche Sanktionen wann anzuwenden sind, kann wohl nicht pauschal im vorhinein festgelegt werden. Da gewaltsame Aktionen nicht auszuschließen sind, wird sich kein Sicherheitsratsmitglied darauf einlassen wollen, ohne Ansehen der Lage grünes Licht zu geben. Andererseits darf die Möglichkeit militärischer Sanktionen - etwa um militärische Kernwaffenanlagen zu zerstören oder Spaltmaterial zu beschlagnahmen - nicht ausgeschlossen sein. Die Abschreckungswirkung einer solchen Möglichkeit wäre optimal genutzt, würde man den Militärausschuß des Sicherheitsrats mit der Aufgabe betrauen, Optionen für diesen Fall auszuarbeiten. Auch könnte der Sicherheitsrat eine Untersuchung des Generalsekretärs anfordern, welche Möglichkeiten dem Rat zu Gebote stünden, wenn die EntschlieÙung vom 31.1.1992 angewandt werden müÙte. Es käme für die Zeit nach 1995 sehr darauf an, durch eine kontinuierliche Sanktionsdebatte die Abschreckungswirkung von Sanktionen auch dann zu gewährleisten, wenn es zu einem konkreten Einsatz (hoffentlich mangels Gelegenheit) nicht käme.

Dabei dürfen Regimemitglieder - Vertragsparteien des NVV und gleichwertiger Abkommen - nicht schlechter behandelt werden als Außenstehende. Insofern ist es günstig, daß die SicherheitsratsentschlieÙung eine solche Diskriminierung nicht enthielt. Gegenüber den Fällen Israel, Indien, Pakistan, Kuba (sofern weiter Nichtmitglied des Tlatelolco-Vertrags) und Algerien, sowie denjenigen GUS-Republiken, die nicht in absehbarer Zeit dem NVV beitreten, sollten jedoch schrittweise die Sanktionsschrauben angezogen werden. De Fakto geschieht dies hinsichtlich Südasiens allmählich bei der nuklearen Zusammenarbeit und bereits bei der Wirtschaftshilfe. Gegenüber Israel fallen diese Schritte am schwersten; hier läÙt sich jedoch ein milderer Vorgehen vorerst damit rechtfertigen, daß ein FriedensprozeÙ - unter Einschluß von Rüstungskontrolle - in Gang gesetzt worden ist. Freilich wirkt diese Begründung nur glaubhaft - und wird dem Regime nur dann keinen gravierenden Schaden zufügen - wenn sie mit der ausdrücklichen Unterstützung des Ziels einer kernwaffenfreien Zone Nahost verbunden wird.

4.4.3 Bedrohungsanalyse auf UN-Ebene

Jede Sanktionspolitik der Vereinten Nationen verlangt nach einem klaren Lagebild. Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen lassen sich nur dann moralisch rechtfertigen und politisch durchsetzen, wenn hinreichende Aufklärung möglich ist. Die Reformen der IAEO-Safeguards und die Überlegungen zu einer grundlegenden Reform des Verifikationssystems zielen darauf ab, gegenüber der herkömmlichen Funktion der Vertrauensbildung die Aufgabe der Frühwarnung stärker zu betonen.

73 Die Forderungen innerhalb der USA, die eigene Handlungsfreiheit nicht durch internationale Verpflichtungen einengen zu lassen, sind unter Regime-Gesichtspunkten schädlich. Mandeles 1991 (FN 48), 243

Für das Verifikationssystem bleibt ein neuralgischer Punkt die Information, auf der die Organisation die Forderung nach "Spezialinspektionen" begründet. Die IAE0-Beschlüsse vom Februar 1992 stellen es dem Sekretariat frei, auf alle zugänglichen Informationen zurückzugreifen, einschließlich Presseberichte und Geheimdienst-Erkenntnisse einzelner Mitgliedsländer. Die empfindliche Reaktion vieler Entwicklungsländer auf den ursprünglichen Vorschlag, im Büro des IAE0-Generaldirektors eine eigene Abteilung für die Verarbeitung solcher Informationen einzurichten, hat die Befürchtung signalisiert, daß die größeren Mitgliedsländer ihre Informationsvorsprünge selektiv einsetzen, um die Organisation nach ihren eigenen Interessen zu manipulieren. Ganz läßt sich dieses Problem nicht lösen, da die IAE0 auf die Zuarbeit ihrer Mitglieder angewiesen bleibt und diese Länder es sich vorbehalten werden, über die Weitergabe von Information zu entscheiden. Um so wichtiger wäre es, daß die Behörde über Informationsquellen verfügt, die eine Bewertung von Erkenntnissen aus nationalen Quellen erlauben.

Eine solche Informationsquelle ist der internationale Nuklearhandel. Die IAE0 wird vielleicht in absehbarer Zeit in der Lage sein, die Ströme des internationalen Handels mit Nukleargütern und nuklear einsetzbaren Mehrzweckgütern zu registrieren und zu analysieren. Dieser aus der EG stammende Vorschlag wird vorerst auf freiwilliger Basis realisiert, wenngleich viele Mitgliedsländer ein solches Register für zu aufwendig hielten. Jedoch bietet die elektronische Datenverarbeitung und -kommunikation Möglichkeiten, um Vorgänge aus nationalen Behörden ohne Aufwand in einen Zentralcomputer in Wien einzuspeisen. Mit der entsprechenden Software könnte die Organisation auffällige Transferströme in gewisse Empfänger- oder Transitländer erfassen, könnte Aktivitäten einzelner Firmen in verschiedenen Ländern registrieren und somit ein Gesamtbild für die "Frühwarnung" gewinnen.

Die Integration von verschiedenen Verifikationsregimen mit dem NV-Regime - oder zumindest die Möglichkeit, gewonnene Erkenntnisse auszutauschen - würde die Ausgangslage für gezielte Inspektionen zusätzlich verbessern. Das für den KSZE-Raum beschlossene System des "Offenen Himmels", die Überwachung von militärischen Aktivitäten auf dem Territorium aller Staaten durch Beobachtungsflüge, bietet Vorteile auch für die nukleare Verifikation. Sie erlaubt z.B. die gezielte Erfassung von baulichen Strukturen, die der Satellitenüberwachung möglicherweise entgehen. Ideal wäre die Kombination von Beobachtungssatelliten mit Mehrfachsensoren, Beobachtungsflügen und den Vor-Ort-Inspektionen der IAE0.

Für eine solche "Verifikationsutopie" gibt es zwei Hindernisse. Die erste Barriere besteht in der ausschließlich nationalen Verfügung über Beobachtungssatelliten. Der französische Vorschlag einer Internationalen Satelliten-Verifikationsagentur liegt seit 1978 auf dem Tisch. Er hatte bisher nie eine Verwirklichungschance. Bereits über die Frage, wer für die teuren Gerätschaften aufkommen soll, konnte man sich nicht einigen. Hinter dem Kostenargument verschanzen sich aber die Nuklearmächte, vor allem die USA. Sie genießen den Vorsprung militärischer Satellitenaufklärung und die daraus resultierende militärische Überlegenheit. Zwar würde die Übertragung der Technologie an eine Internationale Organisation diese Überlegenheit keineswegs beseitigen; das politische Spiel mit angeblichen oder tatsächlichen Aufklärungsergebnissen wäre aber zu Ende. Die zweite Barriere ist der

Widerstand vieler Entwicklungsländer, die internationale Rüstungskontrollregime mit wirksamen Verifikationsmaßnahmen nach wie vor als unerwünschten Eingriff in ihre Souveränität betrachten. Eine durchdachte Nichtverbreitungsstrategie sollte sich aber nicht davon abbringen lassen, diese Forderung wieder vorzutragen.⁷⁴

Im Sicherheitsrat müssen Erkenntnisse der IAEO und einzelner Länder uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Hierzu würde auch die Pflicht der UN-Mitgliedsländer zählen, auf Wunsch des Sicherheitsrats Staatsbürger zu befragen, die im verdächtigten Land wirtschaftlich oder wissenschaftlich tätig waren. Der in der UN-Charta enthaltene Auftrag des Generalsekretärs, die Weltpolitik daraufhin zu beobachten, ob Sicherheit und Frieden bedroht seien, sollte ausdrücklich dahingehend erweitert werden, auf Anzeichen friedensgefährdender Proliferation zu achten.

Auf Grundlage der Informationen muß politische Übereinstimmung darüber erzielt werden, ob ein Land eine Proliferationsgefahr darstellt. Andernfalls wird es keinen Konsens über Gegenmaßnahmen geben. Ein gemeinsames Verständnis der Bedrohung ist für die Völkergemeinschaft unverzichtbar, weil Weiterverbreitungsprobleme sich oftmals mit anderen außenpolitischen und Sicherheitsinteressen überschneiden. Das Schweigen über Israels Kernwaffenarsenal, das langjährige Werben um Indien, die Wechselbäder der amerikanischen Pakistan-Politik, das Pendeln zwischen Irak und Iran verdeutlichen dieses Problem.

Eine differenzierte Bedrohungsanalyse muß technische Fähigkeiten sowie politische Motivationen und Absichten abschätzen. Nur die Vielfalt der Aspekte kann eine vollständige Einschätzung der Lage und die Wahl der angemessenen Gegenmaßnahmen begründen. Dabei geht es vor allem um die Unterscheidung zwischen kurz- und langfristiger Bedrohung. Eine Bedrohung ist als unmittelbar anzusehen, wenn hohe technische Fähigkeiten, starke Motive und politische Absichten zusammenfließen. Langfristige Bedrohungen gibt es unter zwei Bedingungen:

- Technische Fähigkeiten sind noch unentwickelt, aber Sicherheitsprobleme, Machtgelüste oder expansionistische Pläne lassen das Streben nach Massenvernichtungswaffen plausibel erscheinen.
- Technische Fähigkeiten existieren; Motivationen sind noch nicht vorhanden, aber eine Verschlechterung der Sicherheitslage oder eine Änderung der Führung des betreffenden Landes sind absehbar; diese Veränderungen machen die Nutzung der technischen Möglichkeiten wahrscheinlich. Gerade bei dieser Einschätzung kommt es darauf an, die Bedrohung nicht aus militärisch-industriellen Interessen zu übertreiben.⁷⁵

74 Für einen Überblick über verfügbare Verifikationstechnik vgl. Jürgen Altmann u.a. (Hsg.), *Verification at Vienna. Monitoring Reductions of Conventional Armed Forces*, Philadelphia u.a. 1992

75 Lora Lumpe/Lisbeth Gronlund/David C. Wright, *Third World Missiles Fall Short*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, Jg. 48, Nr. 2, März 1992, 30 ff. Stiftung Wissenschaft und Politik, Internationales Umfeld, Sicherheitsinteressen und nationale Planung der Bundesrepublik, Teil C, Bd. 8, Ausbau, Erhaltung und Schutz von Nichtverbreitungsregimen, Ebenhausen 1993

Bedrohungsanalyse ist im Kern eine politische Aufgabe. Da sie direkt nationale Interessen und die Sicherheit der Staaten betrifft und Gegenmaßnahmen auslösen wird, muß sie von der politischen Führung getroffen werden. Dazu bedarf es jedoch der sorgfältigen Vorbereitung. Die Bürokratien müssen in der Lage sein, eine Vielzahl von Informationen aus den verschiedensten Quellen zusammenzubringen. Gegenwärtig existiert keine internationale Organisation, die dazu in der Lage wäre. Um so dringlicher wäre es, den Generalsekretär der VN mit einer derartigen Infrastruktur auszustatten.

4.4.4 Militärische Nichtverbreitungspolitik?

Militärische Antworten auf die Proliferation werden für den Fall erwogen, daß die NV-Politik gescheitert ist.⁷⁶ Operationen in einem nuklear bewaffneten Umfeld oder Angriffe gegen Anlagen, die Spaltmaterial enthalten, könnten jedoch schwerste Konsequenzen haben. Solche Aktionen dürfen deshalb nur dann überhaupt in Betracht gezogen werden, wenn die geduldete Weiterverbreitung noch gravierendere Folgen nach sich ziehen würde. Nur der UN-Sicherheitsrat ist autorisiert, derart schicksalhafte Entscheidungen zu treffen.

Die einfachste Antwort ist nukleare Abschreckung. Sie entspricht einer Sicherheitsgarantie: die Kernwaffenstaaten halten die neuen Atommächte durch die Gegendrohung in Schach, und zwar nicht nur im eigenen Interesse, sondern im Auftrag der Staatengemeinschaft. Natürlich ist diese Politik mit all den Nachteilen behaftet, die auch die alte Ost-West-Abschreckungspolitik mit sich gebracht hat. Und ein "Mandat zur Abschreckung" rechtfertigt keinesfalls neue Kernwaffenprogramme der Atommächte oder ein Einfrieren der Abrüstung und die Beibehaltung breitgefächerter, hochvariabler Arsenale.⁷⁷ Die verbleibenden Arsenale würden auch nach drastischen Verminderungen quantitativ und qualitativ ausreichen, um gegenüber neuen Nuklearstaaten jede für erforderlich gehaltene Abschreckungsleistung zu erbringen.⁷⁸

Die Option "Strategische Verteidigung" hätte nur Sinn als weltweites System, das auf internationalem Konsens beruht und über dessen Einsatz nicht eine einzelne Regierung entscheidet, sondern der Sicherheitsrat. Außerdem müßte das System einen doppelten Kosten-Nutzen-Vorteil aufweisen: es müßte alle Arten von Trägersystemen mit höchster Erfolgswahrscheinlichkeit bekämpfen können. Davon sind wir weit entfernt. Und die horrend teure Investition in exotische Verteidigungstechnologien müßte einen größeren Nutzen für die Nichtverbreitung erzielen als eine Investition in gleicher Höhe in andere NV-Instrumente - etwa einen Energiefonds für die Dritte Welt oder Beihilfen für

76 vgl. Lewis A. Dunn, *Containing Nuclear Proliferation and Its Consequences: Some Thoughts on the Role of Military Options*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik* 1993 (FN 75), 3-26

77 vgl. Colin S. Gray, *Deterrence in the New Strategic Environment*, *Comparative Strategy*, Jg. 11, Nr. 3, 1992, 247-268; George H. Quester/Victor A. Utgoff, *U.S. Arms Reductions and Nuclear Nonproliferation: The Counterproductive Possibilities*, *Washington Quarterly*, Winter 1993, 129-143

78 Graham Barrac, *The Lost Tablets: An Analysis of the Concept of Minimum Deterrence*, *Arms Control*, Jg. 13, Nr. 1, April 1992, 58-84

Exportkontrollsysteme. Vor einer solchen Kosten-Nutzen-Analyse drücken sich die militärisch-industriellen Komplexe aus gutem Grund. Ohnedies muß Mißtrauen erwecken, wie die enthusiastischen Befürworter dieser Option ihre Begründung für ein Abwehrsystem bruchlos von der sowjetischen Bedrohung auf Proliferation umgestellt haben, die sie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts nicht im mindesten interessiert hatte.⁷⁹ Angesichts der Zeithorizonte für die Mehrzahl der - wenigen - weitreichenden ballistischen und Kernwaffenprogramme in der Dritten Welt besteht keinesfalls dringender Handlungsbedarf.⁸⁰

Wie sieht es mit präventiven Militäraktionen aus? Die erste Generation nuklearer Waffen ist immobil und verwundbar. Sieht die Völkergemeinschaft eine echte Gefahr, daß der neue Kernwaffenstaat die Waffen einsetzt, so mag sie sich dafür entscheiden, die Arsenale gewaltsam zu beseitigen. Verbesserungen in der Satellitenaufklärung und anderen Aufklärungstechniken könnte den Sicherheitsrat in genaue Kenntnis über Art und Lage der Nuklearpotentiale setzen und ihm erlauben, ihre Bewegungen unter Kontrolle zu halten. Da die Zielgenauigkeit, Durchdringungsfähigkeit und Zerstörungskraft konventioneller Waffen beständig steigt, hätte die Prävention mit derartigen militärischen Mitteln gegen neue Atomkräfte eine Chance. Eine Alternative wären speziell trainierte und ausgerüstete Einheiten. Das US-Energieministerium verfügt über Mannschaften (Nuclear Emergency Search Teams, NEST), die gestohlene Kernwaffen lokalisieren und unschädlich machen sollen. Eine solche technische Kompetenz müßte mit militärischen Fähigkeiten kombiniert werden, die es den Kommandos erlauben, sich in Überraschungsaktionen zu den Kernwaffen-Standorten durchzuschlagen.⁸¹ Wegen der damit verbundenen Risiken mag es sinnvoller erscheinen, die Anlagen zur Herstellung des Spaltmaterials zu attackieren, bevor die Waffenproduktion begonnen hat. Militärisch besteht diese Möglichkeit schon heute, und die Veränderungen der Waffentechnik erhöhen die Chancen für einen solchen Angriff. Die politischen Schwierigkeiten dieser Option liegen auf der Hand: es wird ein Urteil über die Aktivitäten eines Staates verlangt, ohne daß dieser in flagranti ertappt worden wäre. Beim Angriff auf nukleare Anlagen müssen die Folgen einer möglichen radioaktiven Verseuchung in Rechnung gestellt und gegen die Gefahren des Nukleareinsatzes durch den betreffenden Staat abgewogen werden. Auch dies ist eine Aufgabe, die keiner einzelnen Regierung überlassen bleiben darf. Möglicherweise erscheinen hier spezielle Sabotageteams ebenfalls als die risikoärmste Option.

Von welcher Seite man "militärische NV-Politik" auch betrachtet: die mit ihr verbundenen Gefahren sind hoch, die Entscheidungsalternativen präsentieren ein moralisches Dilemma. Nur in einer verzweifelten Lage wird sich die Völkergemeinschaft zu dieser "ultima irratio" entschließen. Und nur die Beachtung der legitimen Entscheidungsverfahren im UN-Sicherheitsrat wird verhindern, daß die Völkergemeinschaft unter dem Eindruck einer

79 Keith B. Payne, Proliferation, westliche Sicherheit und begrenzte Raketenabwehr, Frankfurt am Main/Bonn, Report Verlag 1993

80 vgl. Assembly of Western European Union, 39. Ordinary Session, Doc. 1363, "Anti-Missile Defence for Europe - Guidelines Drawn From the Symposium", Report, submitted on behalf of the Technological and Aerospace Committee by Mr. Lenzer, Rapporteur, Paris, Mai 1993; Bernd W. Kubbig/Harald Müller 1993 (FN 2), 37-70

81 Rodney W. Jones, Small Nuclear Forces, Washington, The Washington Papers 103, 1984

solchen Aktion auseinanderbricht. Dies verweist erneut auf den Vorrang einer vorbeugenden Nichtverbreitungspolitik. Diese Überlegungen müssen um so nachdrücklicher betont werden, als in den Vereinigten Staaten unter dem Stichwort "Counterproliferation" die militärischen Optionen immer stärker betont werden, nicht zuletzt, um dem um den Hauptfeind gebrachten Sicherheitsestablishment ein neues Tätigkeitsfeld zu eröffnen.⁸²

4.5 Die Zukunft des Nichtverbreitungsvertrages

Im Jahre 1995 steht die Verlängerungskonferenz für den NVV an. Wie schon ausgeführt, läuft der Vertrag nicht aus; wenn sich die Konferenz nicht einigen kann, besteht er als Rechtsinstrument weiter. Ein solcher Zustand könnte freilich nicht befriedigen. Ein globales Regime wie das Nichtverbreitungsregime gedeiht nur im Konsens der überwältigenden Staatenmehrheit, oder es zerfällt. Es muß also für die Verlängerungskonferenz ein Konsens, zumindest aber eine breite, Staatengruppen und Regionen übergreifende Mehrheit erreicht werden. Am günstigsten wäre es, wenn der Vertrag mit der Maßgabe unbegrenzt verlängert würde, daß eine qualifizierte Mehrheit ihn beenden kann, wenn ein besseres Instrument zur Verfügung steht.

Manche Entwicklungsländer, angeführt von Mexiko, wollen entschiedenere Abrüstungsschritte der Kernwaffenmächte. Sie spielen mit dem Gedanken, die Verlängerung des NVV an bestimmte Abrüstungsbedingungen zu knüpfen. Diese Taktik beruht auf dem Fehlschluß, man könne oder solle das Schicksal dieses für die Weltordnung so wichtigen Abkommens zur Geisel machen. Der Wert des Vertrages liegt aber in ihm selbst: die Welt wäre ohne ihn schlechter gestellt. Es macht daher mehr Sinn, sich für eine bedingungslose Verlängerung des Vertrages einzusetzen und zu versuchen, möglichst viele Länder von diesem Vorgehen zu überzeugen. Dies entspricht deutschen Interessen ebenso wie den Belangen des Weltfriedens. Es ist kein Zustand des deutschen Sicherheitsumfeldes oder der globalen Sicherheitslage vorstellbar, in denen den deutschen Sicherheitsbedürfnissen oder dem Weltfrieden durch die unkontrollierte Zunahme von Kernwaffenstaaten mehr gedient wäre als durch deren Begrenzung. Dies gilt ebenso für die überwiegende Zahl der Nichtkernwaffenstaaten in der Dritten Welt. Diese grundsätzliche Feststellung entwertet die Rolle der NVV-Verlängerungsfrist als Erpressungshebel, um Konzessionen der Kernwaffenstaaten zu erzwingen⁸³: die Beeinträchtigung eines im eigenen Interesse liegenden Vertrags ist äußerst unlogisch und daher auch als Drohung unglaubwürdig. Davon unbenommen ist die Notwendigkeit, Druck auf die Kernwaffenstaaten auszuüben; nur ist das Spiel mit der Verlängerungsfrist dazu ungeeignet.

Dennoch muß man sich mit dem Stand des Regimes keineswegs zufrieden geben. Um es zu verbessern, gilt es, den NVV mit ergänzenden Abkommen und Praktiken zu flankieren. Ein

82 vgl. John Deutch, *The New Nuclear Threat*, *Foreign Affairs*, Jg. 71, Nr. 4, Herbst 1992, 119-134; Brad Roberts, *From Nonproliferation to Antiproliferation*, *International Security*, Jg. 18, Sommer 1993, 139-173

83 Für eine deutsche Position dieser Art vgl. Lothar Rühl, *Die internationale politische Struktur und die Revision des Genfer NPT nach 1995*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik* 1993 (FN 75), 275-286

Beispiel ist das Verifikationsregime, das sich ohne eine Vertragsänderung, lediglich durch konsensuale Uminterpretation neu gestalten ließe. Das gleiche gilt für die Exportpolitik, für neue kernwaffenfreie Zonen und für die Abrüstung.⁸⁴

Die unbefristete Verlängerung wird umstritten sein. Zwar hat nach G-7, EG, NATO-Rat und NATO-Kooperationsrat auch der VN-Generalsekretär diese Forderung unterstützt. Jedoch gibt es Widerspruch aus dem Lager der "radikalen Abrüster", die immer noch mit dem Stand der nuklearen Abrüstung unzufrieden sind, und aus arabischen Kreisen, die der unbegrenzten Verlängerung eines Vertrages, der Israels Atomwaffen unbeachtet läßt, nicht zustimmen wollen.

Es gilt, diese Akteure vom Wert einer unbegrenzten Verlängerung zu überzeugen und überdies die verbleibende Frist zu nutzen, um durch Fortschritte in der Abrüstung und im regionalen Friedensprozeß im Nahen Osten die bestehenden Bedenken wenigstens teilweise abzubauen. Realistischerweise muß man jedoch darauf vorbereitet sein, daß 1995 ein Konsens für die unbefristete Verlängerung vielleicht nicht zustandekommen wird. In diesem Fall muß ein Kompromiß gesucht werden, der dem Idealziel möglichst nahe kommt.

Der Vertrag ermöglicht auch die Entscheidung für eine unbestimmte Zahl gleicher Fristen. Eine Verlängerung um Fristen von 25 Jahren ohne nähere Bestimmung ihrer Zahl wäre unter Umständen akzeptabel, wenn nach Ablauf jeder Frist die Möglichkeit für die Vertragsparteien bestünde, den Vertrag zu beenden. Ein Vertragsende sollte aber die Weltsicherheit nicht schlechter stellen. Dies wäre gegeben, wenn die Parteien nur dann ermächtigt wären, mit qualifizierter Mehrheit den Vertrag zu beenden, wenn zugleich ein wirksames Instrument zur Verfügung stünde, um die Ziele des NVV zu erreichen, etwa ein nichtdiskriminierender nuklearer Abrüstungsvertrag mit weitreichenden Verifikationsmaßnahmen. Eine solche Konferenzresolution wäre nach der unbefristeten Verlängerung die zweitbeste Möglichkeit; ein vertragsfreier Zustand - mit der Folge, daß die Verifikation der IAEA ihre Rechtsgrundlage verlöre - wäre damit ausgeschlossen.⁸⁵

Schließlich gilt es noch, auf Überraschungen gefaßt zu sein. Zwar enthält der NVV keinerlei Hinweis darauf, daß nach der Verlängerung des Vertrages um eine einzige Frist eine Neuverlängerung am Ende dieser Frist - womöglich nach einer erneuten Verlängerungskonferenz - möglich wäre. Die herrschende Meinung ist, daß eine solche Option aufgrund des Vertragstextes *ultra vires*, d. h. jenseits der Befugnisse der Konferenz ist.⁸⁶ Freilich entscheiden über die Vertragsinterpretation letzten Endes die Parteien. Es könnte geschehen, daß sich - entgegen dem Wortlaut des Vertrages - die Konferenz 1995 auf eine weitere Geltungsdauer von 25 Jahren mit erneuter Verlängerungskonferenz am Ende dieser Periode einigt. In dem politischen Kräftespiel der Konferenz könnte am Ende die Konsens-

84 Harald Müller, *Smoothing the Path to 1995: Amending the Nuclear Nonproliferation and Enhancing the Regime*, in John Simpson (Hsg.), *Nuclear Non-Proliferation. An Agenda for the 1990s*, Cambridge u.a. 1987, 123-136

85 George Bunn/Charles N. Van Doren/David Fischer, *Options and Opportunities: The NPT Extension Conference of 1995*, Southampton, PPNN Study 2, 1991

86 ebda.

alität den Sieg vor der Legalität davontragen. In jedem Falle ist es jedoch richtig, im Vorfeld für die Optimallösung, die unbegrenzte Verlängerung, einzutreten und zu werben. Es ist jedoch ratsam, dies in einer nicht-konfrontativen Weise zu tun, die auch die abweichende Auffassung der Gesprächspartner aus der Dritten Welt gelten läßt. Die Kontroversen auf der ersten Vorbereitungs-Ausschuß-Sitzung für 1995⁸⁷ betrafen zum großen Teil Nebenaspekte (z.B. Zulassung von Beobachtern aus Nichtvertrags-Mitgliedern und privaten Organisationen, Finanzierung der Konferenz), bei der namentlich die Vereinigten Staaten und Großbritannien eine unnötig inflexible und konfrontative Haltung einnahmen. Ganz töricht wäre es, den Blockfreien die Präsidentschaft der 1995er Konferenz streitig zu machen. So ehrenwert die polnische Kandidatur ist, so sehr wird Polen mittlerweile in der Dritten Welt doch als Mitglied des "Westens" angesehen. Ein Streit über die symbolisch wichtige Frage der Präsidentschaft würde die Atmosphäre für 1995 von vornherein unnötig vergiften, da die Blockfreien sozusagen gewohnheitsrechtlich darauf rechnen durften, diese Position besetzen zu können. Unter einer westlich/"nördlichen" Präsidentschaft wären Vermittlungsversuche 1995 schwieriger als unter einem moderaten Präsidenten aus der Dritten Welt. Hinzu kommt, daß der Kandidat der Dritten Welt seine Eignung als Vorsitzender des Hauptausschusses I der NVV-Überprüfungskonferenz von 1985 zweifelsfrei unter Beweis gestellt hat. Ein besserer Kandidat dürfte sich schwerlich finden lassen.

4.6 Nukleare Abrüstung und die Zukunft des NV-Regimes

4.6.1 Das Diskriminierungsproblem

Daß es einer erlesenen Gruppe von Regierungen vorbehalten sein soll, die Welt zu zerstören, während der Rest hilflos und ohne Einfluß beiseite steht, verletzt das Gerechtigkeitsempfinden vieler Kritiker des NVV. Der Vertrag schreibt - wenn auch, bei Berücksichtigung des Abrüstungsartikels VI, nur für eine Übergangszeit unbestreitbar eine Diskriminierung fest, die, mit Ausnahme der Sonderrechte der fünf permanenten Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats, im Völkerrecht ungewöhnlich ist. Diese Diskriminierung ist aber mehrfach zu relativieren.

Sie betrifft nur Staaten, nicht Menschen. Nützt es dem Bewohner der South Bronx, Bürger eines Kernwaffenstaates zu sein? Schadet es dem Bürger von Tahiti, daß seine Regierung nicht über nuklear bestückte Interkontinentalraketen verfügt? Während Diskriminierung im herkömmlichen Sinn einschneidend ins Alltagsleben vieler Menschen eingreift, ist Kernwaffenbesitz oder Nichtbesitz ein wenig bedeutendes Abstraktum. Faktische Ungleichheit zwischen Staaten ist auch ohne Kernwaffen unausweichlich, worüber die legale Fiktion der Rechtsgleichheit hinwegtäuscht. Geographie, Bevölkerungszahl, administrative Effizienz, Homogenität, Entwicklungsgrad, Bruttosozialprodukt, konventioneller Waffenbesitz und die

87 PPNN Newsbrief 22, 2. Quartal 1993, 5

Fähigkeit zur Machtprojektion differenzieren die Staatenwelt in Akteure mit unterschiedlichen Handlungs- und Selbstbestimmungsmöglichkeiten.⁸⁸

Demgegenüber ist der praktische Nutzen des Kernwaffenbesitzes, wenn überhaupt vorhanden, wesentlich geringer als erwartet. Oft wird übersehen, daß zum Zeitpunkt der Konstituierung der Vereinten Nationen nur ein Mitgliedsland, nämlich die Vereinigten Staaten, über Kernwaffen verfügten. Auch sieht man darüber hinweg, daß drei de-facto-Kernwaffenstaaten, Israel, Indien und Pakistan, dem Sicherheitsrat nicht permanent angehören. Die landläufige Meinung, Kernwaffenbesitz und Sicherheitsratsmitgliedschaft seien identisch, hat historisch zu keiner Zeit gestimmt.

Der Abstieg der Weltgeltung Frankreichs und Englands ist durch Kernwaffen nicht aufgehalten worden, auch nicht der Verfall der Sowjetunion. Der Kernwaffenbesitz half den USA, China und der Sowjetunion nicht, ihre Kriege in Vietnam und Afghanistan zu gewinnen. Umgekehrt erwarben Japan und Deutschland Einfluß und Prestige ohne den Besitz von Kernwaffen. Ägypten holte sich nach Jahren der Isolation die Stellung als führendes arabisches Land zurück, nachdem es - 1980 - nach langem Zögern auf Kernwaffen verzichtet hatte. Und auch die statusbewußten Südamerikaner in Argentinien und Brasilien kamen zu der Erkenntnis, daß nationale Ziele sich auch ohne nukleare Option erreichen ließen.⁸⁹

Kernwaffen bringen erhebliche Kosten und Risiken mit sich. Sie lenken die Anstrengungen der bestausgebildeten und kreativsten Fachkräfte, Ingenieure und Wissenschaftler in eine unproduktive Tätigkeit. Nicht umsonst haben Nichtkernwaffenstaaten - Japan, Deutschland, Schweden, Niederlande, Österreich, Schweiz - auf lange Sicht wirtschaftlich bessere Daten aufzuweisen als Frankreich, England, die USA und die Sowjetunion; keines der erfolgreichen "Schwellenländer" der Dritten Welt ist ein Proliferator.

Die USA, Rußland, China und Großbritannien stehen vor enormen Entsorgungskosten für ihre verseuchten Kernwaffenkomplexe. Bei den USA und Rußland belaufen sich Schätzungen auf mehrere hundert Milliarden Mark - und derartige Schätzungen pflegen zu eskalieren, sobald die Probleme praktisch in Angriff genommen werden.

Schließlich hat die jahrelange Kernwaffenproduktion politisch-industriell-wissenschaftliche Komplexe geschaffen, die eine Eigendynamik entwickelt haben und nur mühsam abgebaut werden können. Die "Friedensdividende" fällt auch darum geringer aus, weil man nicht weiß, wohin man mit den überflüssigen und überspezialisierten Experten soll. Im Gegenteil, die Regierungen werden von der Sorge geplagt, ob bekannte Gesichter nicht als Chefindenieure bei den Kernwaffenprogrammen der Proliferatoren wieder auftauchen.

Der Hinweis auf "Diskriminierung", der von kernwaffenkritischen und abrüstungsbewußten Menschen vorgetragen wird, ist zwar nicht unberechtigt. Die Folgen der Diskriminierung werden jedoch zumeist falsch bewertet; damit wird der Hinweis politisch kontraproduktiv. Er suggeriert, daß mit Kernwaffenbesitz Nutzen, Privilegien, Vorteile verbunden sind.

88 Robert W. Tucker, *The Inequality of Nations*, New York, Basic Books 1979

89 John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books 1989

Daran ist zu zweifeln. Die Kehrseite der Anklage "Diskriminierung" ist die Erzeugung des Wunsches, die mythischen Vorteile der "absoluten Waffe" für sich selbst ausbeuten zu können. Es wäre dem Frieden dienlicher, über Kernwaffen so zu sprechen, wie es die Tatsachen nahelegen: als exorbitant teuer, mit Risiken und Kosten verbunden, politisch, wirtschaftlich und militärisch weitgehend nutzlos.

Jedenfalls ist es offenkundig unsinnig, die aus Kernwaffenbesitz und -nichtbesitz resultierende Ungleichheit zum Anlaß oder Vorwand zu nehmen, das Nichtverbreitungsregime grundlegend in Frage zu stellen. Die mit weiterer Verbreitung entstehenden Gefahren für den Frieden zu verhindern wäre selbst dann wünschenswert - wenn auch politisch schwieriger zu legitimieren -, wenn die Kernwaffenstaaten von ihrem Spielzeug nicht lassen wollten.

Diese Philosophie der "Relativierung von Diskriminierung" offensiv zu vertreten, ist die Aufgabe der führenden Nichtkernwaffenstaaten. Nichts könnte dem Regime dienlicher sein, als diese Sichtweise durchzusetzen. Allerdings ist die Wahrnehmung und das Unbehagen an der "Diskriminierung" vor allem unter den Entwicklungsländern äußerst stark. Während die realen Folgen der Diskriminierung gering sind, sind die politischen Folgen für das Regime unverhältnismäßig gefährlich. Aus solchen politischen Gründen kommt es darauf an, energische Schritte zu unternehmen, die vorhandene Diskriminierung zu reduzieren.

4.6.2 Nukleare Abrüstung, Teststop und Ende der militärischen Spaltmaterial-Produktion

Reduzieren ist hierbei das Schlüsselwort. Der NVV selbst macht den Prozeß, nicht den Endzustand der nuklearen Abrüstung, zur Norm. Die vollständige nukleare Abrüstung kann und soll also nicht zur Vorbedingung des Fortbestands des NV-Regimes gemacht werden. Freilich können umgekehrt die Kernwaffenstaaten nicht auf eine unbegrenzte Fortschreibung ihrer Sonderrolle pochen. Für sie ist die Versuchung groß, die dauerhafte Anerkennung des Kernwaffenstatus oder gar einer "Treuhandschaft" der Kernwaffenstaaten einzufordern, und zwar mit der Begründung, für die internationale Sicherheit sei es unerlässlich, zumindest minimale Kernwaffenbestände aufrechtzuerhalten, um die segensreiche Friedenswirkung der "absoluten Waffe" zu bewahren.⁹⁰ Die Weiterentwicklung der nuklearen Abrüstung ist jedoch grundsätzlich offen. Ob Kernwaffen zur Friedenserhaltung zwischen den Großmächten ewig erforderlich sind - wie Mearsheimer oder Häckel behaupten⁹¹ - oder ob funktionale Äquivalente gefunden werden können, ist keine theoretische Frage. Vielmehr wird der weitere Verlauf der Geschichte eine Antwort geben, ob die vollständige Abrüstung möglich ist oder nicht. Es gibt keinen Grund - schon gar nicht unter den

90 Der Autor ist in Diskussionen mit Regierungsvertretern und privaten Experten aus Frankreich, Großbritannien und Rußland wiederholt auf diese Auffassung gestoßen.

91 John J. Mearsheimer, Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War, *International Security*, Jg. 15, Nr. 1, 5-56, Sommer 1990; Erwin Häckel, Rahmenbedingungen einer nuklearen Weltordnung, in David Fischer u.a., *Nichtverbreitung von Kernwaffen. Neue Probleme und Perspektiven*, Bonn 1991, 64-84

veränderten Bedingungen -, die Utopie einer kernwaffenfreien Welt aufzugeben, wie schwierig sich der Weg dahin auch gestalten mag.⁹²

Zur Absicherung des NV-Regimes kommt es aus unserer Perspektive darauf an, für die kommenden zwei Jahrzehnte (weiter zu denken, wäre vermessen) nukleare Rüstungskontrolle fortzusetzen, Abrüstung voranzutreiben sowie eine multilaterale Einhegung der Verfügung über die Kernwaffen einzuleiten.⁹³ Die letzten Jahre haben zum ersten Mal im Atomzeitalter solche realen Abrüstungsschritte gebracht. Die strategischen und taktischen Arsenale werden erheblich vermindert. Mit mehreren tausend Sprengköpfen bleibt dennoch immer noch mehr zurück, als selbst für eine minimale Abschreckung nötig ist. Freilich wird es ein Jahrzehnt, vielleicht auch länger dauern, bis die jetzt vereinbarte Reduzierung in die Praxis umgesetzt ist.

Der Teststop ist in seiner symbolischen Bedeutung für das NV-Regime unerreicht. Er stellt die höchste Priorität der Entwicklungsländer dar. Mit dem Bedeutungsverlust der nuklearen Abschreckung, mit dem Ende der amerikanisch-sowjetischen Rivalität ist um so weniger einzusehen, warum die Atommächte nicht auf die Erprobung ihrer Arsenale verzichten können. Ein Teststop macht die Entwicklung neuer Kernwaffen unmöglich und erschwert die Versuche der neuen Nuklearmächte, von primitiven Sprengköpfen zu großen Arsenalen von fusionsverstärkten Waffen und H-Bomben überzugehen. Ohne einen Teststop wird es auf der nächsten NVV-Konferenz zu Kontroversen kommen, die die Verlängerung des Vertrages erschweren.⁹⁴ Das amerikanisch-britische Beharren, Versuchsexplosionen seien aus Sicherheits- und Verlässlichkeitsgründen nötig, solange es Kernwaffen gebe, hatte seit längerem an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Denn nach Rußland hatte auch Frankreich ein Testmoratorium proklamiert. Paris war ausdrücklich zur unbefristeten Verlängerung bereit, falls sich die übrigen Kernwaffenstaaten anschließen würden. Nachdem sich im Herbst 1992 unter dem Druck des Kongresses auch die Bush-Administration zu einem Moratorium entschließen mußte, stiegen die Chancen, daß Verhandlungen über einen Teststop nach mehr als einem Jahrzehnt wieder aufgenommen würden. Die Entscheidung der Clinton-Regierung vom Sommer 1993, das Moratorium zu verlängern und in Gespräche mit den anderen Kernwaffenstaaten (sowie Japan und Deutschland) einzutreten, um Verhandlungen vorzubereiten, gaben den Weg endgültig frei. Im August 1993 entschied die CD in Genf, seinem Ad Hoc Committee on a Nuclear Test Ban ein Verhandlungsmandat zu erteilen und die Verhandlungen im Januar 1994 aufzunehmen.⁹⁵

92 Vgl. Regina Cowen Karp (Hsg.), *Security Without Nuclear Weapons? Different Perspectives on Non-Nuclear Security*, Oxford u.a., Oxford University Press 1991; Regina Cowen Karp (Hsg.), *Security Without Nuclear Weapons?* Oxford, Oxford University Press, 1992

93 vgl. dazu Häckel (FN 91), 78-80

94 Darryl Howlett/John Simpson, *The NPT and the CTBT: Linkages, Options and Opportunities*, *Arms Control*, Jg. 13, Nr. 1, April 1992; Jonathan Medalia/Paul Zinsmeister/Robert Civiak (Hsg.), *Nuclear Weapons and Security. The Effects of Alternative Test Ban Treaties*, Boulder, Westview 1991; umfassend Jozef Goldblat/David Cox (Hsg.), *Nuclear Weapons Tests: Prohibition or Limitation*, Oxford, Oxford University Press 1988

95 Conference on Disarmament, Draft Decision, 10. August 1993

Das Ende der Produktion von Spaltstoffproduktion für militärische Zwecke ist in Sicht. Die USA haben die Produktion von Plutonium und hochangereichertem Uran stillgelegt. Rußland erzeugt kein HEU mehr und hat die Einstellung der Plutoniumherstellung für militärische Zwecke angekündigt. Die Clinton-Regierung erwägt gegenwärtig, Verhandlungen über einen weltweiten Produktionsstop von militärischem Spaltmaterial vorzuschlagen. Ein verifizierbares Abkommen, das diese Moratorien festschreibt, wäre ein greifbarer Abbau der Diskriminierung, würde doch in diesem Fall die Möglichkeit eröffnet, internationale Verifikationsmaßnahmen auf den gesamten Brennstoffkreislauf in Kernwaffenstaaten auszudehnen; die Verifikationsbelastung dieser Länder würde die der Nichtkernwaffenstaaten sogar übertreffen, denn auch alle zivilen kerntechnischen Anlagen müßten dort für Inspektionen offen sein. Aus der Sicht der Nichtkernwaffenstaaten ist es geboten, auch das Spaltmaterial aus demontierten Sprengköpfen internationaler Kontrolle zu unterstellen. Hier hat die IAEA ebenfalls eine Aufgabe, die neue Ressourcen erfordert.⁹⁶

Dies gilt auch für die Verifikation von Spaltmaterial aus Sprengköpfen, das durch die bislang erreichten Rüstungskontrollvereinbarungen freigesetzt werden wird oder schon ist. Es ist im allgemeinen Interesse, daß diese Mengen möglichst lückenlos verifiziert werden. Dies erleichtert die Materialkontrolle in einem instabilen Rußland, erschwert die Rückführung des Materials in den militärischen Kreislauf und vermindert die Diskriminierung zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten.⁹⁷ Freilich gibt es gegen eine solche internationale Verifikation nicht zu unterschätzende Widerstände, nicht zuletzt auf amerikanischer Seite.⁹⁸

4.6.3 Internationalisierung der Kernwaffen?

Ein höchst schwieriges Problem ist die Multilateralisierung der Verfügungsgewalt über Kernwaffen. Häckel, der diesen Vorschlag überzeugend begründet hat, bleibt bei den organisatorischen und rechtlichen Einzelheiten vage. Smith und Rotblat, die konkreter werden, sind weniger überzeugend. Die Übertragung der Verfügungsrechte an den Generalsekretär der UN eröffnet die Perspektive eines nuklearen "Großen Bruders" ohne Gegenmacht, die auch dann unerfreulich ist, wenn der "Bruder" ein freundlicher alter Herr wie der gegenwärtige Amtsinhaber ist. Die Übertragung der Verfügungsmacht an den Sicherheitsrat stößt auf das Hemmnis der Vetomacht, die eine wirkliche und wirksame Diskriminierung bedeutet. Außerdem erzeugt jede Übertragung von Entscheidungsmacht an ein multilaterales Gremium enorme technische Probleme: Wer kontrolliert die Waffen physisch? Wer programmiert die Codes, die gewährleisten, daß Verfügung multilateral ist? Wie

96 Warren H. Donnelly/Lawrence Scheinman, *New Concepts in Nuclear Arms Control: Verified Cutoff and Verified Disposal*, PPNN Occasional Paper 5, Southampton 1990

97 vgl. Dieter Boden, *Abrüstung und Rüstungskontrolle*, in *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 6, Juni 1993, S. 496-499

98 Kathleen C. Bailey, *International Safeguards on Special Nuclear Materials from Weapons: Why Not?* in dies. (Hsg.), *The Director's Series on Proliferation*, Lawrence Livermore Laboratory UCRL-LR-114070-1, 1993, 39-42

werden Führungs- und Kommunikationsstrukturen installiert, die einen reibungslosen Ablauf im Einsatzfall - oder dessen Verhinderung - garantieren? Damit ist die Frage noch nicht einmal gestellt, wie man die Kernwaffenbesitzer dazu bewegen könne, auf die nationale Verfügung zu verzichten. Daß sie dies in einer günstigen politischen Umwelt tun könnten, soll nicht verneint werden. Nur ist dieses Umfeld noch nicht in Sicht. Häckels Hinweis, die Europäische Union könne ein Modellfall für multilaterale Verfügung werden, trifft den für das Regime entscheidenden Punkt nicht, da es aus der Sicht der gegen die Diskriminierung hauptsächlich protestierenden Entwicklungsländer unwichtig ist, ob zwei "weiße" Regierungen separat über Atomwaffen bestimmen oder zwölf "weiße" Regierungen gemeinsam.

Grundsätzlich muß am Endziel völliger nuklearer Abrüstung festgehalten werden, wobei der Zeitraum offen gehalten werden sollte. Entscheidend ist der Fortgang des Prozesses der nuklearen Abrüstung, in den - gemäß Art. VI des NVV - die Nichtkernwaffenstaaten schrittweise eingebunden werden müssen. Die Rolle der Nichtkernwaffenstaaten konzentriert sich darauf, Transparenz für das nukleare Rüstungs- bzw. Instandhaltungsgebaren der Kernwaffenmächte herzustellen und es auf Grundlage dieser Transparenz kritisch zu hinterfragen, wenn es Kriterien rationalen strategischen Verhaltens unter den Bedingungen abnehmender Bedrohung nicht entspricht. Seitens der Kernwaffenstaaten ist das Prinzip der Verantwortlichkeit gegenüber dem NV-Regime zu etablieren, das bislang auf je fünfjährige Berichte an die NVV-Überprüfungskonferenzen beschränkt blieb. Erforderlich sind Schritte, die die nationale Verfügungsmacht über Kernwaffen Stück für Stück einschränken, ohne jeweils die Anpassungsbereitschaft der Kernwaffenstaaten zu überfordern. Solche Schritte wären:

1. Die Einrichtung eines Kernwaffenregisters, in das die Kernwaffenstaaten jährlich etwaige Bestandsänderungen eintragen. Das Register enthält außerdem Angaben zu den nuklearen Militärhaushalten sowie zu laufenden Forschungsvorhaben im Kernwaffenbereich; diese müssen natürlich so allgemein gehalten werden, daß keine proliferations-sensitiven Daten an Nichtkernwaffenstaaten gelangen.
2. Die Gründung einer ständigen Arbeitsgruppe "nukleare Abrüstung" im Rahmen der CD, entsprechend dem bislang weitgehend gegenstandslosen Punkt 2 ihrer Agenda.⁹⁹ Diese Arbeitsgruppe würde die folgende Funktionen wahrnehmen:
 - Betreuung des Registers
 - Entgegennahme und Debatte der jährlichen nuklearen Planungs- und Abrüstungsberichte der Kernwaffenstaaten
 - Jährliche Stellungnahme zur nuklearen Abrüstung an den ersten Ausschuß der VN-Generalversammlung.

Der Rahmen der CD bietet den Vorteil, an eine vorhandene Organisation anzuschließen. Dem steht der gravierende Nachteil gegenüber, daß in der CD Proliferatoren Mitglieder

⁹⁹ Bernauer 1991 (FN 66), Kap. 3

sind, denen einerseits eine Teilnahme an dieser Tätigkeit von den Normen des Regimes her nicht zusteht, die andererseits ihre Mitgliedschaft zu Störaktionen nutzen könnten. Sollte es satzungsmäßig nicht möglich sein, innerhalb der CD eine auf Regimemitglieder begrenzte Arbeitsgruppe einzurichten, so sollte als Alternative die Konferenz 1995 einen ständigen Rat einrichten, dem neben den Depositärstaaten eine regional repräsentative, gewählte Zahl von Mitgliedern des NVV angehört und der darüber hinaus Nichtmitglieder des NVV mit gleichwertigen NV-Verpflichtungen (Argentinien, Brasilien) als Mitglieder kooptieren kann. Dieses Gremium könnte dann - in jährlichen Treffen - die oben zunächst der CD zugesprochenen Aufgaben wahrnehmen.

4.7 Wirtschaftliche Anreize

"Zuckerbrot" für die Staaten, die sich an die Regeln des Regimes halten, ist das Gegenstück zu den Sanktionen gegen die Regelbrecher. Positive Anreize machen es über die sicherheitspolitischen Interessen hinaus attraktiv, im Regime zu verbleiben und es zu unterstützen. Das Statut der IAEA und der NVV spiegeln dies wider, indem sie Nichtverbreitung und technisch-wirtschaftliche Zusammenarbeit verbinden.

Heute ist die Kernenergie nicht mehr das Symbol sauberer Hochtechnologie. Sie ist umstritten. Es ist zweifelhaft, ob die Infrastruktur von Entwicklungsländern ihre sichere Anwendung zuläßt. Andererseits erschwert es die politische Konsensbildung, wenn der "Norden" der Dritten Welt vorschreibt, was sie zu tun und zu lassen habe. Es hilft nichts, den Regime-Mitgliedern die Technik zu verweigern, zumal nur eine kleine Zahl von Entwicklungsländern auf Kernenergie zur Stromerzeugung setzt oder darüber nachdenkt. Vielmehr käme es darauf an, finanzielle Hilfen für die Mitglieder des Regimes mit "Sicherheitspaketen" zu verknüpfen: Sie müssen Hilfe bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung, der Standortwahl, dem Bau, dem Betrieb, der Überwachung, der Entsorgung und der Endlagerung einschließen, um die Gefahren, die sich aus den infrastrukturellen Mängeln der Entwicklungswelt ergeben, nach Möglichkeit zu verringern.

Für die größere Zahl der Entwicklungsländer, für die die Nutzung der Kernenergie nicht in Frage kommt, bieten sich Vergünstigungen beim nichtenergetischen Kerntechnik-Einsatz in der Medizin, der Materialkunde, der Landwirtschaft und der Grundlagenforschung an. Jedes Jahr weist die IAEA in der "Fußnote A" ihres Jahresberichts Vorhaben aus, für die ihr die Mittel fehlen. Die Geberländer können sich "Fußnote-A"-Projekte herausuchen, die von Entwicklungsländern erbeten wurden, die dem NVV oder gleichwertigen Abkommen angehören. Einige, wie Kanada, gestalten ihre Projekthilfe bereits auf diese Weise. Aber auch das ist nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Eine umfassendere Energie- und Umwelthilfe ist als positiver Anreiz erforderlich. Natürlich muß eine Minimalhilfe für die Verringerung des CO₂-Ausstoßes auch an de-facto-Kernwaffenstaaten und Schwellenländer wie Indien gehen. Die Geberländer sollten jedoch für die "NVV-Gemeinschaft" einen eigenen Sonderfonds Energie/Umwelt einrichten, aus dem Dritte-Welt-Staaten privilegiert bedacht werden, die ihr Geld nicht für die Entwicklung von Massenvernichtungsmitteln

verschwenden. Auch all jene NVV-Mitgliedsländer, die kein Interesse an der Kerntechnik haben, könnten dann für ihre Regimetreue belohnt werden.

4.8 Partizipation und Konsensbildung

Eines der wichtigsten und für das Regime risikoreichsten Gravamina der Entwicklungsländer ist ihr Ausschluß von den wesentlichen Entscheidungen des Regimes. Die Regime-Reformen der letzten beiden Jahre sind auf Initiative und durch interne Verhandlungen der Industrieländer zustande gekommen. Je mehr die G-7 und die Blockfreienbewegungen fehlende Partizipation an den kritischen Entscheidungen über Weltsicherheit und -wirtschaft als kollektive Diskriminierung begreifen, desto schwieriger wird die Aufgabe, mit den Regime-Mitgliedern aus der Dritten Welt einen Konsens darüber herzustellen, daß eventuelle "Übeltäter" isoliert und sanktioniert werden müssen. Denn wenn die Vereinten Nationen in Zukunft Sanktionen gegen Proliferatoren, gar militärische Maßnahmen, zu beschließen haben, so muß die überwiegende Mehrheit der Staatengemeinschaft, auch der Entwicklungsländer, mit diesem Vorgehen einverstanden sein.

Für das Überleben des Regimes sind Mechanismen der selektiven Partizipation unerläßlich. Partizipation sollte zugeschnitten sein auf Mitglieder des Regimes, und zwar möglichst auf solche, die zweifelsfrei zuverlässig sind. Und Partizipation sollte repräsentativ sein. Universale Gremien wie die UNVV, UNCTAD oder selbst die IAEO-GV haben wichtige Aufgaben, sie sind jedoch darüber hinaus kaum weiter belastbar; wenn es dazu eines weiteren Beweises bedurft hätte, hat ihn UNCPICPUNE 1987 (die gescheiterte Konferenz der VN über die internationale Kooperation in der friedlichen Nutzung der Kernenergie) erbracht.

Eine Reihe von kleineren Entwicklungsländern fühlt sich durch die Weiterverbreitung von Kernwaffen nicht direkt bedroht, sie hat auch kein Interesse an der friedlichen Nutzung der Kerntechnik. Es kommt darauf an, die meinungsführenden Nichtkernwaffenstaaten, die die Masse der Kleinstaaten dann mitziehen, für die aktive Unterstützung des Regimes zu gewinnen. Deshalb ist die Einseitigkeit der gegenwärtigen Regimereform tendenziell so schädlich. Es geht nicht um eine Abgrenzung des "Nordens" vom "Süden", sondern um die Abgrenzung der Mächte-Kernwaffenstaaten von der Gemeinschaft der Regimeteilnehmer. Der wichtigste Schritt ist die regelmäßige Einbeziehung von Ländern wie Ägypten, Jordanien, Marokko, Indonesien, Bangladesh, Thailand, Sri Lanka, Südkorea, Venezuela, Peru, Mexiko, Nigeria, Kenia, Zimbabwe in Konsultationen über NV-Fragen, einschließlich der Beziehungen zu den Schwellenländern, der Vorbereitung der NVV-Verlängerungskonferenz und der Gestaltung der Exportpolitik. Dies muß in den normalen diplomatischen Beziehungen zu diesen Staaten geschehen. Es ist aber auch zu überlegen, ob für einen solchen Dialog nicht ein eigenes Forum geschaffen werden sollte. Führende "Habenichtse" wie Deutschland oder Japan können in einem solchen Dialog eine Initiativrolle übernehmen. Sie sind, anders als die Atomkräfte, nicht durch Unglaubwürdigkeit belastet.

Ein internationaler NV-Rat sollte sich auf jährlichen Sitzungen mit den proliferationsbedrohten Regionen befassen. Regierungen sollten auf freiwilliger Basis Berichte über ihre

eigene NV-Politik vorlegen. Die Lieferländer bzw. das CAS sollten ebenfalls Bericht über ihre Tätigkeit erstatten. Darüber hinaus muß der Rat in akuten Verbreitungskrisen ad hoc zusammentreten. Seine Befunde und Empfehlungen würden dann dem Sicherheitsrat als Hintergrundmaterial für etwaige Krisenpolitik zur Verfügung stehen.

Schließlich ist es die Aufgabe der Staaten mit einer aktiven NV-Politik, die wichtigen regimetreuen Staaten der Dritten Welt in vollem Umfang in Konsultationen zu diesem Thema einzubeziehen. Es sollte bei Staatsbesuchen immer auf der Tagesordnung stehen; es schadet auch nichts, wenn man sich auf der Arbeitsebene regelmäßig trifft. Auch könnte die EPZ nach außen hin eine aktivere Rolle spielen, nicht nur gegenüber den Mächtigen-Kernwaffenstaaten, sondern auch im Dialog mit den regimetreuen Ländern.

5. Schlußfolgerungen

Das Problem der Weiterverbreitung von Kernwaffen ist komplex. Es bedarf einer weitgefächerten Strategie, die eine Vielfalt völlig unterschiedlicher Elemente, von Entwicklungshilfe bis zur Militärpolitik, integriert. Eine solche komplexe Strategie sollte nach den bitteren Erfahrungen mit dem Irak möglich sein. Sie verspricht langfristig Erfolg. Die Welt ist nicht mit Dutzenden von machtgerigen Ländern gesegnet, die nichts lieber wollen als die Atombombe. Die meisten Staaten, noch mehr die Völker, sind überwiegend mit ihrem Nichtkernwaffen-Status zufrieden, sie wünschen sich weitere Abrüstung und sehen voll Mißtrauen und Unbehagen auf die wenigen ehrgeizigen Aspiranten. Diese im Grunde vielversprechende Lage zu nutzen, ist die Herausforderung für die künftige Nichtverbreitungspolitik. Einem führenden Nichtkernwaffenstaat wie Deutschland steht es gut an, in diesem Politikfeld seine "globale Verantwortung" zu bewähren.¹⁰⁰

100 Preisinger 1993 (FN 1); vgl. auch die bemerkenswerte EntschlieÙung des Deutschen Bundestages, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5116, 1993

ISBN 3-928965-32-8