

### Abrüstungsaktivist Irland: Bündnispartner deutscher Politik im nuklearen Nichtverbreitungsregime?

Becker, Una

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:

Becker, U. (2003). *Abrüstungsaktivist Irland: Bündnispartner deutscher Politik im nuklearen Nichtverbreitungsregime?* (HSFK-Report, 11/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285181>

#### 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.*

Una Becker

# **Abrüstungsaktivist Irland:**

**Bündnispartner deutscher Politik im  
nuklearen Nichtverbreitungsregime?**

HSFK-Report 11/2003



**Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung**

Dieser Report entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Antinomien demokratischer Rüstungskontrolle in den neunziger Jahren“.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

**Adresse der Autorin:**

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt  
Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481  
Email: [una.becker@hsfk.de](mailto:una.becker@hsfk.de)  
Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 3-933293-85-5**

Euro 6,--

## Zusammenfassung

Seit 35 Jahren besteht das nukleare Nichtverbreitungsregime mit dem 1968 abgeschlossenen nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) als zentralem Element. Dieses Regime umfasst alle Kooperationsmuster und -strukturen in der internationalen Politik, die auf die Förderung von nuklearer Nichtverbreitung und nuklearer Abrüstung ausgerichtet sind, sowie die Normen und Prinzipien, die diese Kooperation leiten. Es basiert im wesentlichen darauf, dass sich die Nichtkernwaffenstaaten im NVV auf den Kernwaffenverzicht festlegen, während die offiziellen Kernwaffenstaaten USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China sich im Gegenzug zur nuklearen Abrüstung verpflichten. Bis auf Indien, Israel, Pakistan und Nordkorea sind heute alle Staaten Mitglieder des Regimes; es hat damit beinahe universale Gültigkeit erreicht und ist von zentraler Bedeutung für die internationale Sicherheitspolitik.

Als Nichtkernwaffenstaat mit einer Präferenz für kooperative Sicherheit, multilaterale Rüstungskontrolle und völkerrechtliche Bindung hat Deutschland ein grundlegendes Interesse am NVV und dem Regime, sowohl in Bezug auf den Nichtverbreitungs- als auch auf den Abrüstungsaspekt. Dessen Bestand ist aber derzeit aus verschiedenen Gründen gefährdet: Die genannten Staaten außerhalb des NVV verfügen bereits über Kernwaffenkapazitäten oder befinden sich auf dem Weg dazu und stellen das Regime damit vor große Herausforderungen; anhand der Krisen um Irak, Iran und Nordkorea hat sich die Schwäche des Regimes gezeigt, mit Fällen von Vertragsbruch umzugehen; und die US-amerikanische Nuklearpolitik droht ein neues Wettrüsten anzustoßen und – ebenso wie die unzureichende Abrüstungsbereitschaft anderer Kernwaffenstaaten – zu einer Erosion des Regimes zu führen.

Deutschland selbst hat ein grundsätzliches Interesse an der Erhaltung des Regimes, kann und will aber aus Rücksicht auf die deutsche Nuklearindustrie und auf die nuklear bewaffneten Verbündeten selbst keine Vorreiterrolle übernehmen. Für Deutschland sind daher diejenigen Staaten interessant, die ähnliche Interessen haben, diese aktiv vertreten und dabei ohne die Beschränkungen agieren, denen Deutschland sich selbst gegenüber sieht. Einer dieser Staaten ist Irland.

Die irische Politik ist insofern bemerkenswert, als sie seit mehr als 40 Jahren einen kontinuierlich hohen Aktivitätsgrad aufweist – unbeeinträchtigt von den Veränderungen, die sowohl im Land selbst als auch im internationalen System eintraten. Die irischen Aktivitäten kreisen dabei um die drei Bereiche der nuklearen Nichtverbreitung, des Atomtestverbots und der nuklearen Abrüstung. Es lassen sich außerdem verschiedene Grundmuster und wiederkehrende Strategien identifizieren. Dazu zählen eine pragmatische Ausrichtung der Politik, schrittweises Vorgehen, der Zusammenschluss mit einer Gruppe gleichgesinnter Staaten sowie eine deutliche Neigung zur Rolle des Vermittlers und Brückenbauers. In allen drei Bereichen hat Irland mit Hilfe dieser Strategien Erfolge erzielt und wichtige Beiträge zur Stabilisierung des Nichtverbreitungsregimes geleistet.

Ihren Ausgang nahm die irische Politik mit der Nichtverbreitungsinitiative, die ein irischer Außenminister zwischen 1958 und 1961 in der UNO verfolgte und die den Anstoß zu den Verhandlungen und dem Abschluss des NVV gab. 1998 erreichte die irische

Aktivität mit der Gründung der *New Agenda Coalition*, einer Initiative von sieben Staaten zur Schaffung einer kernwaffenfreien Welt, erneut einen vorläufigen Höhepunkt. Die Arbeitsweise dieser Koalition spiegelt die Strategien des früheren irischen Engagements, so dass auch weiterhin von Kontinuität in der irischen Politik auszugehen ist. Zwar nutzt Irland auch die Möglichkeiten, die sich aus der Mitgliedschaft in der EU ergeben, wie sich etwa während der irischen EU-Präsidentschaften 1990 und 1996 gezeigt hat; es arbeitet jedoch seit 1980 zusätzlich in der „Gruppe der 10“ auf die Stärkung des Nichtverbreitungsregimes hin, und gerade in der Abrüstungspolitik verfolgt es häufig eine eigene, über die Position der EU hinausgehende Linie. Seit 1998 ist der primäre Bezugsrahmen in der Abrüstungspolitik die oben genannte *New Agenda Coalition*. Besonders deutlich wurde dies im Vorfeld und während der 6. NVV-Überprüfungskonferenz im Jahr 2000, bei der die EU u.a. auch aufgrund der irischen Haltung eine bedeutendere Rolle spielte als bei früheren Konferenzen und die *New Agenda Coalition* einen großen Erfolg errang: Die „eindeutige Verpflichtung“ der Kernwaffenstaaten, ihrer Abrüstungsverpflichtung nachzukommen.

Unter dem Eindruck der sich verschlechternden Rahmenbedingungen seit 2001 hält die *New Agenda Coalition* zwar weiter an ihren Zielen fest, passt ihre Politik aber gleichzeitig den veränderten Gegebenheiten an und wendet sich hin zu einer stärker inkrementalen Strategie. Eine Schwächung der Koalition ist damit aber nicht verbunden, und es deutet alles darauf hin, dass die Gruppe ihre Aktivitäten fortsetzen wird.

Angesichts der Besonderheiten der irischen Politik ist die Erklärungskraft gängiger Ansätze zur Erklärung außenpolitischen Handelns gering. Weder Machstreben noch Sicherheitsbedenken noch innenpolitische Interessenkonstellationen kommen beispielsweise als Quelle des großen irischen Engagements in Frage. Plausibler erscheint da ein Ansatz, der in der irischen staatlichen Identität die Quelle dafür identifiziert. Mit ihm lässt sich die irische Politik in ihrer Gesamtheit erklären, und auf dieser Grundlage ist es auch möglich, Erwartungen an die zukünftige irische Politik zu formulieren.

Es ist davon auszugehen, dass sich Irland sowohl in der nuklearen Abrüstung als auch in der Nichtverbreitung weiterhin engagieren wird. Die Übernahme der EU-Präsidentschaft im Januar 2004 wird Irland dabei in der Nichtverbreitung eine besonders günstige Ausgangsposition verschaffen. Für Deutschland besteht hier die Möglichkeit, als einflussreiches und ressourcenstärkeres EU-Mitglied die irische Präsidentschaft zu unterstützen und damit die europäische Nichtverbreitungspolitik zu stärken. Dies gilt sowohl für die Implementierung einer effektiveren Nichtverbreitungspolitik innerhalb der EU als auch für die Gestaltung ihrer Außenbeziehungen; hierbei können beispielsweise die deutschen Erfahrungen aus der Vermittlung in der nuklearen Krise um den Iran von Nutzen sein. Damit wäre ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung des Regimes geleistet; langfristig wird es jedoch ohne Fortschritte in der Abrüstung nicht zu erhalten sein. Deutschland kann hier davon profitieren, dass sich Irland und die anderen *New Agenda*-Staaten weiter vorwagen als andere und aufgrund ihrer Ungebundenheit auch in einer günstigeren Position sind. Allerdings ist es zur Stabilisierung des Regimes nötig, dass auch aus der westlichen Welt und insbesondere aus der NATO stärkere Unterstützung für das Ziel der nuklearen Abrüstung signalisiert wird.

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	1
<b>2.</b>	<b>Von der irischen Nichtverbreitungsinitiative zum NVV (1958-1968)</b>	4
2.1	Die irische Nichtverbreitungsinitiative in der UNO 1958-1961	4
2.2	Von der Irish Resolution zum NV-Regime	6
<b>3.</b>	<b>Irland im NV-Regime 1968-1998</b>	8
3.1	Grundlagen der Politik	8
3.2	Die irischen Aktivitäten im internationalen Rahmen	10
3.2.1	Nichtverbreitung: Exportkontrollen und IAEO-Sicherungsmaßnahmen	10
3.2.2	Verbot von Nukleartests	14
3.2.3	Nukleare Abrüstung	16
3.3.	Irland und die EU	18
<b>4.</b>	<b>Irland und die New Agenda Coalition 1998-2003</b>	20
4.1	Von der Gründung bis zur NVV-Überprüfungskonferenz 1998-2000	20
4.2	Die New Agenda Coalition seit 2002	26
<b>5.</b>	<b>Ursprünge der irischen Politik</b>	28
5.1	Alternative Erklärungsansätze	28
5.2	Staatliche Identität als Quelle der irischen Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik	30
<b>6.</b>	<b>Schluss</b>	36
6.1	Erwartungen an die irische Politik	36
6.2	Handlungsoptionen	36
	<b>Abkürzungen und Übersetzungen</b>	39



## 1. Einleitung

Irland und das nukleare Nichtverbreitungsregime – auf den ersten Blick ist das eine eher ungewöhnliche Kombination, gilt doch internationale Nuklearpolitik und insbesondere die nukleare Abrüstung gemeinhin als Domäne der „Großen“. Für einen kleinen Staat wie Irland scheinen sich dabei kaum Handlungsspielräume zu bieten. Der Schein trügt: Der wichtigste multilaterale Vertrag in der nuklearen Rüstungskontrolle, der nukleare Nichtverbreitungsvertrag von 1968, geht ebenso auf eine irische Initiative zurück wie die *New Agenda Coalition*, eine Staatengruppe, die seit 1998 eine zentrale Rolle in der nuklearen Abrüstung spielt. Irland gehört außerdem zu einer kleinen Gruppe von Ländern, die sich seit über 40 Jahren kontinuierlich aktiv für die Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes einsetzen.

Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag oder Atomwaffensperrvertrag (NVV), der Kern dieses Regimes, zählt heute 188 Mitglieder und hat damit beinahe universale Gültigkeit erreicht. Lediglich drei Staaten – Indien, Israel und Pakistan – sind ihm nicht beigetreten, und ein vierter Staat – Nordkorea – hat Anfang 2003 seinen Austritt aus dem Vertrag erklärt. Im NVV verpflichten sich alle Mitglieder zum Verzicht auf Kernwaffen; ausgenommen sind lediglich die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China. Diese sichern im Gegenzug für dieses Privileg zu, ihre Nuklearwaffen abzurüsten. Trotz des allgemein gebräuchlichen Namens ist also nicht nur die Nichtverbreitung, sondern auch die Abrüstung Gegenstand des Nichtverbreitungsvertrages<sup>1</sup>. Durch die Teilung der Staatenwelt in legitime Kernwaffenbesitzer und Nichtkernwaffenstaaten wurde eine Ungleichbehandlung eingerichtet, die von den meisten Staaten nur als vorübergehender Zustand akzeptiert wurde. So wurde der Kernwaffenverzicht der „Havenots“ mit Artikel VI des NVV an die Abrüstungsverpflichtung der „Haves“ gekoppelt, um langfristig die durch den NVV verursachte Diskriminierung aufzuheben. Die nukleare Abrüstung der Kernwaffenstaaten ist also die Basis für den andauernden Verzicht auf Atomwaffen. Hierin liegt ein Spannungspotenzial, das während der Regimegeschichte immer wieder zu Tage trat und bis heute ein zentrales Problem darstellt.

Neben diesem Spannungspotenzial sind weitere Gründe dafür verantwortlich, dass das Regime gegenwärtig in der Krise steckt. Der Verdacht auf einen Vertragsbruch im Iran, der Austritt Nordkoreas aus dem NVV, die nuklear bewaffneten Staaten außerhalb des NVV sowie die Unsicherheit über das weitere Verfahren zur Inspektion des Irak stellen das Regime vor große Herausforderungen. Die Angst vor Nuklearterrorismus sorgt zusätzlich für Unsicherheit über den angemessenen Umgang mit diesem Risiko. Die US-amerikanische Abkehr von Multilateralismus und klassischer Rüstungskontrolle sowie die präemptive Verteidigungsstrategie und die darin eingebetteten neuen Einsatzszenarien für „kleine“ Nuklearwaffen stellen eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Stabilität des Regimes dar, und die mangelnde Einlösung der Abrüstungsverpflichtung, die die Kern-

1 Ein dritter Pfeiler ist das Prinzip der Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie; dieser Aspekt wird im vorliegenden Text jedoch nachrangig behandelt.



waffenstaaten im NVV eingegangen sind und die für viele andere Staaten die Basis des eigenen Kernwaffenverzichts bildet, droht schließlich zu einer Erosion des gesamten Regimes zu führen.

Ebenso wie für den „Abrüstungsaktivisten“ Irland besteht auch aus deutscher Sicht ein grundlegendes Interesse am Fortbestand und an der Stärkung des Regimes<sup>2</sup>. Deutschland hat sich als Nichtkernwaffenstaat zum dauernden Verzicht auf Atomwaffen verpflichtet und hat schon deshalb ein Interesse daran, die Weiterverbreitung von Kernwaffen an andere Staaten zu verhindern sowie die Abrüstung existierender Arsenale voranzubringen. Dies würde zum einen die Teilung der Staatenwelt in Kernwaffenbesitzer und -nichtbesitzer aufheben, wie sie der NVV gegenwärtig noch vorsieht, und zum anderen könnten Nachteile für die deutsche Industrie beseitigt werden. Solche Nachteile ergeben sich daraus, dass gegenwärtig für Nichtkernwaffenstaaten strengere Kontrollen und Auflagen für die zivile Nuklearindustrie und – nach Inkrafttreten des IAEO-Zusatzprotokolls – für Zuliefererbetriebe bestehen. Multilateralismus und völkerrechtliche Bindung, wie sie im NV-Regime und vergleichbaren Arrangements vorgesehen sind, sind ohnehin zentrale Bestandteile der deutschen Außenpolitik; internationale Kooperation und Machtbeschränkung durch die Einbindung in internationale rechtliche Zusammenhänge gehören zum deutschen Selbstverständnis. Auch sind die bestehenden Sicherheitsbedenken in der veränderten Situation nach dem Ende des Kalten Krieges und nach der Vereinigung in der deutschen Wahrnehmung weiterhin am besten in multilateraler Zusammenarbeit zu bearbeiten. Schließlich hat sich aus deutscher Sicht die Bedeutung von Nuklearwaffen zur Verbesserung der Sicherheitslage so verringert, dass sie die Risiken nicht mehr aufwiegt, die von ihrer fortgesetzten Existenz ausgehen.

Grundsätzlich spricht dies alles für ein deutsches Engagement für Nichtverbreitung und Abrüstung. Deutschland steckt dabei aber in zwei Dilemmata. Zunächst hat die deutsche Politik in der Nichtverbreitung und Exportkontrolle immer auch die Interessen der einheimischen Nuklearindustrie zu berücksichtigen. Im Laufe der letzten zehn bis zwölf Jahre hat dieser Einfluss jedoch an Gewicht verloren, wie am Umdenken in der Exportpolitik und bei Kontrollmaßnahmen hin zur Akzeptanz weiterreichender Regelungen abzulesen ist. Der mittlerweile beschlossene Ausstieg aus der Atomenergie verstärkt diese Entwicklung noch. Dass das Dilemma zwischen aktiver Nichtverbreitungspolitik und dem Schutz der industriellen Interessen trotz allem noch präsent ist, demonstriert die Debatte um den Verkauf des Hanauer Brennelementewerks nach China im Dezember 2003<sup>3</sup>.

Das zweite Dilemma wiegt schwerer und hat seinen Ursprung in der deutschen NATO-Mitgliedschaft und den engen Beziehungen zu den verbündeten Kernwaffenstaaten USA, Großbritannien und Frankreich. Die NATO, der Rahmen für Deutschlands Sicherheitspolitik, verfolgt nach wie vor eine nukleare Ersteinsatz-Doktrin, und jedes stärkere Engagement für nukleare Abrüstung stellt automatisch einen Affront gegen die nuklearen

2 Vgl. Harald Müller, Kernwaffen und deutsche Interessen. Versuch einer Neubestimmung, HSFK-Report Nr. 5/1999, Frankfurt/M.

3 Vgl. z.B. Koalition: Der rot-grüne Zoff um den Export der Hanauer Plutoniumanlage, in: Der Spiegel Nr. 50/2003, S. 48-51.

NATO-Partner dar (die im Falle Großbritanniens und Frankreich zusätzlich auch Partner in der EU sind).

Betrachtet man die deutsche Politik in diesem Feld seit der Entstehung des Regimes, zeigt sich eine Veränderung in den Auswirkungen dieser Dilemmata. Während Deutschland den NVV relativ spät ratifizierte, zunächst umfassende Kontrollen in zivilen Nuklearanlagen und bei Nuklearexporten ablehnte und in der Abrüstung lange der Politik der Verbündeten folgte, zeichnet sich seit einigen Jahren ein Wandel hin zu eigenständigeren und kontrollfreundlicheren Positionen ab, wie sie auch von Irland vertreten werden. Der Unterstützung Deutschlands für die Einführung erweiterter Exportkontrollen und schärferer Überwachungsmaßnahmen in Nuklearanlagen ab 1990 folgte 1993 der Vorschlag für ein Kernwaffenregister durch Außenminister Kinkel sowie 1998 der Vorstoß des Außenministers Fischer innerhalb der NATO zur Abkehr von der Erstschlagsdoktrin, die allerdings beide erfolglos blieben. Seit 1999 setzt sich Deutschland für die Überwindung der Blockade in der Genfer Abrüstungskonferenz, dem wichtigsten Verhandlungsforum in der Rüstungskontrolle, ein. Die deutsche Position hat sich damit auf die irische zubewegt; die oben genannten Dilemmata haben ihre Wirkung auf die Politik jedoch nicht völlig verloren.

Deutschland befindet sich in der Spannung zwischen einem vitalen Interesse an Nichtverbreitung und Abrüstung, dem Bewusstsein für die akute Gefährdung des Regimes und einer grundsätzlichen Bereitschaft zu Aktivität einerseits sowie den Beschränkungen durch die Bündniszugehörigkeit und die engen Beziehungen zu den USA, Großbritannien und Frankreich andererseits. Es scheint daher weder in der Lage noch willens, eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Da angesichts der aktuellen Politik von den USA keine Führungsrolle innerhalb des Nichtverbreitungsregimes zu erwarten ist, sind für Deutschland andere potenzielle Ressourcen zur Erhaltung und Stärkung des NV-Regimes interessant; solche Ressourcen könnten beispielsweise Staaten mit einer langen proaktiven Tradition im Politikfeld und einem kontinuierlich hohen Aktivitätsgrad sein – also Staaten wie Irland.

Während Irland in der diplomatischen Welt hohes Ansehen als „Abrüstungsaktivist“ genießt, ist seine proaktive Politik in der Wissenschaft bisher kaum untersucht oder systematisch aufgearbeitet worden. Einzig die erste Nichtverbreitungsinitiative und kürzere Phasen der späteren Politik fanden wissenschaftliche Beachtung; weder wurde Irlands Politik in ihrer Gesamtheit analysiert, noch die *New Agenda Coalition* als neuer Akteur auf der internationalen Abrüstungsbühne genauer betrachtet. Entsprechend wurde auch noch kein Versuch unternommen, diese doch ungewöhnliche Politik zu erklären. Der vorliegende Report verfolgt daher zwei verschiedene Absichten. Er will zunächst einen umfassenden Überblick über die irische Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik geben, der in den Kapiteln 2 bis 4 erfolgt, und in Kapitel 5 einen Erklärungsansatz vorstellen. Außerdem soll diskutiert werden, inwieweit sich für Deutschland aus der irischen Politik bisher wenig beachtete Handlungsoptionen ergeben.

Kapitel 2 stellt zunächst die irische Nichtverbreitungsinitiative 1958 bis 1961 sowie die Entstehung des NVV und des Regimes dar. In Kapitel 3 folgt die Analyse der irischen Politik zwischen 1968 und 1998, also vor der Gründung der *New Agenda Coalition*, anhand

der drei Themenbereiche Nichtverbreitung, Atomteststopp und Abrüstung. Besonders berücksichtigt wird das irische Verhältnis zur EU in diesem Politikfeld. Kapitel 4 enthält eine Betrachtung der irischen Politik im Rahmen der *New Agenda Coalition* auch vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise des Regimes. In Kapitel 5 werden schließlich verschiedene Erklärungsansätze diskutiert. Angesichts des kontinuierlich hohen Aktivitätsgrads über 45 Jahre hinweg wird deutlich, dass nur eine Erklärung überzeugen kann, die auf die staatliche Identität Irlands zurückgreift. Eine solche Erklärung wird im zweiten Teil des Kapitels dargelegt, und aus ihr wird im Schlusskapitel die Erwartung abgeleitet, dass Irland auch in Zukunft eine ähnlich aktive Politik verfolgen wird. Daran schließt sich die Bearbeitung der Frage an, welche Implikationen das irische Engagement angesichts der zunehmenden Konvergenz der Positionen beider Länder für die deutsche Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik haben kann und welche Handlungschancen sich daraus gerade angesichts der schwierigen gegenwärtigen Lage des Regimes für Deutschland ergeben.

## 2. Von der irischen Nichtverbreitungsinitiative zum NVV (1958-1968)

### 2.1 Die irische Nichtverbreitungsinitiative in der UNO 1958-1961

Als der irische Außenminister Frank Aiken 1958 seine Nichtverbreitungsinitiative startete, stand die nukleare Abrüstung bereits auf der internationalen diplomatischen Agenda. Es hatte verschiedene Vorschläge und Initiativen gegeben<sup>4</sup>, so z.B. den amerikanischen Baruch-Plan von 1946, nach dem zunächst ein internationales Kontrollsystem eingerichtet und dann die Kernwaffen verschrottet werden sollten. Die UdSSR bestand jedoch auf der umgekehrten Reihenfolge, und es kam zu keiner Einigung. Auch das „Atoms for Peace“-Programm, das Spaltmaterial aus amerikanischen und sowjetischen Kernwaffen für die zivile Nutzung in anderen Staaten zur Verfügung stellen sollte, war als Abrüstungsmaßnahme gedacht und beförderte als Anreiz gleichzeitig die Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie<sup>5</sup>. Neben diesen direkten Abrüstungsmaßnahmen wurde jedoch lediglich ein Verbot von Nukleartests als Schritt auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung diskutiert. Gefahren der Verbreitung von Nuklearwissen und -technologie im Hinblick auf Waffen wurden nicht thematisiert, und Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung wurden ebenfalls noch nicht verknüpft.

4 Zur Geschichte der Nichtverbreitung vgl. z.B. Harald Müller/David Fischer/Wolfgang Kötter, *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*, Oxford u.a. (Oxford University Press), 1994, S. 15ff.; NPT Briefing Book, Vol. 1: *The Evolution of the Nuclear Non-Proliferation Regime* (7. Auflage), Mountbatten Centre for International Studies, Southampton, 2003, S. 1-7.

5 Einen Überblick über das Programm bietet z.B. Joseph F. Pilat/Robert E. Pendley/Charles Ebinger (Hg.), *Atoms for Peace. An Analysis After Thirty Years*, Boulder (Westview), 1985.

Vor diesem Hintergrund wird der innovative Ansatz Aikens besonders deutlich. Er stellte diese Verknüpfung von Nichtverbreitung und Abrüstung her und betonte in seinen Reden ab 1958 kontinuierlich die Gefahr, die von einer weiteren Verbreitung von Nuklearwaffen ausginge<sup>6</sup>. Darüber hinaus hielt er es nicht für sinnvoll, über nukleare Abrüstung zu verhandeln, solange sich weitere Staaten Atomwaffen beschaffen könnten. Diesem Ansatz liegen die folgenden Prinzipien zugrunde:

- Mit der wachsenden Zahl von Kernwaffenstaaten steigt die Kriegsgefahr und verringert sich die globale und nationale Sicherheit; Nichtverbreitung hängt direkt und positiv mit Sicherheit zusammen.
- Nukleare Abrüstung kann nur effektiv und sinnvoll verfolgt werden, wenn gleichzeitig sichergestellt ist, dass keine neuen Kernwaffenstaaten hinzukommen und dass die Unsicherheit zwischen Staaten nicht wächst; Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung sind miteinander verknüpft.

Diese Prinzipien erscheinen heute trivial. Vor 45 Jahren stellten sie jedoch eine neue Perspektive auf das Feld dar. Es ist Frank Aiken als Verdienst zuzurechnen, dass sich diese neuen Prinzipien innerhalb kurzer Zeit etablierten und kaum noch hinterfragt wurden<sup>7</sup>. Dies erreichte Aiken in einem Prozess, der sich über vier Jahre hinzog und sich hauptsächlich in der Generalversammlung der UNO abspielte<sup>8</sup>. Schon 1958, am Beginn dieses Prozesses, stand hinter Aikens Aktivitäten die Idee eines Nichtverbreitungsvertrages. Da er aber die Zeit als „noch nicht reif“ dafür einschätzte, unternahm er mit dem Einbringen von vier aufeinander aufbauenden Resolutionen eine schrittweise Annäherung – eine Strategie, die durch den Erfolg der einstimmigen Annahme der letzten Resolution 1961 bestätigt wurde. Die Resolutionen enthielten jeweils die o.g. Prinzipien und immer weitergehende Vorschläge, bis die letzte, die so genannte *Irish Resolution*, schließlich den Abschluss eines Nichtverbreitungsvertrages forderte<sup>9</sup>. Sie enthielt bereits den Kern der

6 Vgl. Ireland at the United Nations, The full text of the speeches delivered by Mr. Frank Aiken, T.D., Minister for External Affairs, Dublin (Brún agus Ó Nualláin Teó), 1958-1965.

7 Vgl. dazu Mohamed I. Shaker, The Nuclear Nonproliferation Treaty. Origin and Implementation 1959-1979, London/Rome/New York (Oceana), 1980, S. 28: “The danger of the proliferation of nuclear weapons increasing in geometric possession, as seen by Ireland when it first brought the question before the United Nations, was never questioned during the four-year debate.“ Abweichende Positionen gab es später durchaus, so z.B. bei Kenneth N. Waltz, der in einer weiteren Verbreitung von Kernwaffen einen Sicherheitsgewinn sah (vgl. Kenneth N. Waltz, The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better, Adelphi Paper 171, London (International Institute for Strategic Studies), 1981; Kenneth N. Waltz/Scott Sagan, The Spread of Nuclear Weapons. A Debate Renewed, New York/London (W.W. Norton & Co.), 2003). Im Grundsatz basiert die internationale Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik jedoch bis heute auf Aikens Prinzipien.

8 Vgl. Evgeny Chossudovsky, The Origins of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Ireland's Initiative in the United Nations (1958-1961), in: Irish Studies in International Affairs, Jg. 3, Nr. 2, 1990, S. 111-135; Catherine Manathunga, The Evolution of Irish Disarmament Initiatives at the United Nations, 1957-1961, in: Irish Studies in International Affairs, Jg. 7, 1996, S. 97-113; Shaker, a.a.O. (Anm. 7), S. 3-34.

9 Resolutionsentwurf vom 17. Oktober 1958 sowie Resolutionen 1380(XIV) vom 20. November 1959, 1576(XV) vom 20. Dezember 1960 und 1665(XVI) vom 4. Dezember 1961. Alle vier Resolutionen finden sich im Wortlaut mit den Ergebnissen der Abstimmungen in Chossudovsky, a.a.O. (Anm. 8), Annex II.

später in den Artikeln I und II des NVV festgehaltenen Nichtweitergabe- und Verzichtsnormen:

„THE GENERAL ASSEMBLY [...]

1. *Calls upon* all States, and in particular upon the States at present possessing nuclear weapons, to use their best endeavours to secure the conclusion of an international agreement containing provisions under which the nuclear States would undertake to refrain from relinquishing control of nuclear weapons and from transmitting the information necessary for their manufacture to States not possessing them and States not possessing nuclear weapons would undertake not to manufacture or otherwise acquire control of such weapons.[...] <sup>10</sup>

Resolutionen der Generalversammlung haben zwar keinen völkerrechtlich bindenden Charakter, sie haben aber häufig eine starke Wirkung auf die Entwicklung politischer Standards<sup>11</sup>. Das gilt auch für Prinzipien und Normen internationaler Politik, wie sie Aiken in seinen Resolutionen formulierte; an der Geschichte des NVV ist dies abzulesen.

Der Erfolg von Aikens Strategie beruhte auf verschiedenen Faktoren. Zunächst deckte er mit seinen Forderungen immer nur das gerade Durchsetzbare ab; er nahm dafür einen länger währenden, aber Erfolg versprechenden Prozess in Kauf, anstatt mit einer Maximalforderung das sofortige Scheitern zu riskieren. Das schrittweise Vorgehen trug auch zu einer Verbreitung und Festigung der Prinzipien bei. Der pragmatische Ansatz, die Praxis, sich mit den Vertretern unterschiedlicher Positionen auszutauschen, sowie die Bereitschaft, sich in die Positionen anderer hineinzusetzen, verschafften ihm außerdem die Rolle eines von allen Seiten akzeptierten Gesprächspartners und ermöglichten ihm die Förderung neuer Normen. Aiken sorgte also als „Normunternehmer“<sup>12</sup> dafür, dass sich Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung als verknüpfte Prinzipien etablierten sowie Nichtweitergabe-, Verzicht- und Abrüstungsnormen entstanden<sup>13</sup>. Diese Prinzipien und Normen finden sich kodifiziert im nuklearen Nichtverbreitungsvertrag von 1968.

## 2.2 Von der Irish Resolution zum NV-Regime

Nach 1961 übernahmen die USA und die UdSSR die führende Rolle bei der Aushandlung eines Nichtverbreitungsvertrags. Indem er mit seiner Initiative den politischen Willen zu einem solchen Vertrag sichergestellt hatte, leistete Frank Aiken dazu einen entscheidenden Beitrag. Zusätzlich sorgten später internationale Veränderungen für verbesserte Aussich-

10 Zitiert nach Chossudovsky, a.a.O. (Anm. 8), Annex II.

11 Vgl. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen (Leske+Budrich), 2002, S. 49.

12 Zum Begriff des Normunternehmers vgl. z.B. Thomas Risse, Transnational Actors and World Politics, in: Walter Carlsnaes/Beth A. Simmons/Thomas Risse (Hg.): Handbook of International Relations, London (Sage), 2002, S. 95-118. Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization, Jg. 52, Nr. 4, 1998, S. 887-921.

13 Zu Prinzipien und Normen des NV-Regimes vgl. Harald Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik. Das Beispiel Nonproliferation, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), Regime in den Internationalen Beziehungen, Baden-Baden (Nomos), 1989, S. 277-313.

ten für einen multilateralen NVV: Die Kuba-Krise von 1962 führte drastisch vor Augen, wie hoch die Risiken des unkontrollierten Wettrüstens waren, und erhöhte damit die Akzeptanz von Rüstungskontrolle, und der Abschluss des teilweisen Teststoppvertrags zwischen den USA, der UdSSR und Großbritannien 1963 zeigte, dass Vereinbarungen zwischen den Gegnern erreichbar waren<sup>14</sup>.

Die Verhandlungen über den NVV dauerten bis 1968<sup>15</sup>. Angestoßen durch die *Irish Resolution* wurden sie in verschiedenen Foren geführt, wobei dem Zehn- bzw. später Achtzehn-Nationen-Abrüstungskomitee eine zentrale Rolle zukam. Irland gehörte diesem Komitee nicht an – es hatte die amerikanische Einladung zur Teilnahme aufgrund von Personalmangel abgelehnt<sup>16</sup> – und war daher nur am Rande an der Aushandlung des Vertrags beteiligt. Mit der *Irish Resolution* als „instrument for defining a non-proliferation concept“ hatte es jedoch einen entscheidenden Beitrag geleistet<sup>17</sup>.

1965 legten sowohl die USA als auch die UdSSR Vertragsentwürfe vor, die jedoch keine mehrheitliche Unterstützung fanden. Im gleichen Jahr erarbeiteten einige blockfreie Staaten fünf Prinzipien, auf denen ein künftiger Vertrag basieren sollte. Diese Prinzipien fanden in Form einer UN-Resolution breite Anerkennung und bildeten gemeinsam mit der *Irish Resolution* die Grundlage für die weiteren Verhandlungen. 1968 legten schließlich die USA und die UdSSR der UN-Generalversammlung neue, diesmal identische Vertragsentwürfe vor; der Vertragstext wurde nach weiteren Verhandlungen und Veränderungen angenommen und am 1. Juli 1968 zur Unterschrift aufgelegt<sup>18</sup>. Bereits zwei Jahre später, am 5. März 1970, trat der nukleare Nichtverbreitungsvertrag in Kraft.

Die besondere Rolle Aikens für das Zustandekommen des NVV würdigten die übrigen Unterzeichnerstaaten dadurch, dass er als erster seine Unterschrift unter den Vertrag setzen durfte<sup>19</sup>. Bis heute wird an der Tradition festgehalten, dass Irland bei den NVV-Überprüfungskonferenzen das Recht des ersten Statements zusteht<sup>20</sup>.

14 Jozef Goldblat, *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements* (2. Auflage), London u.a. (Sage), 2002, S. 48.

15 Für eine ausführliche Darstellung der Verhandlungsgeschichte vgl. Shaker, a.a.O. (Anm. 7).

16 Vgl. Joseph M. Skelly, *Irish Diplomacy at the United Nations, 1945-1965. National Interest and International Order*, Dublin (Irish Academic Press), 1997, S. 265.

17 Shaker, a.a.O. (Anm. 7), S. 65; Zur gleichen Einschätzung gelangt auch Chossudovsky (Anm. 8).

18 Shaker, a.a.O. (Anm. 7), S. 37; 65; 94-118.

19 Vgl. Skelly, a.a.O. (Anm. 16), S. 264.

20 Müller/Fischer/Kötter 1994, a.a.O. (Anm. 4), S. 60: „It has become a tradition that the first speaker in the General Debate should be the representative of Ireland (...) in recognition of Ireland's pioneering role in launching the NPT.“

### 3. Irland im NV-Regime 1968-1998

#### 3.1 Grundlagen der Politik

Betrachtet man die irische Politik im NV-Regime über den Zeitraum von 1968 bis 1998, so zeigt sich, dass keine Konferenz stattgefunden hat, bei der nicht irische Stellungnahmen mit weitreichenden Vorschlägen oder Forderungen vorlagen. Dies offenbart ein Engagement für das NV-Regime, wie es in diesem Ausmaß und mit solcher Kontinuität nur wenige Staaten zeigen.

Die Vorschläge und Forderungen lassen sich um drei große Bereiche gruppieren. Diese sind erstens die Stärkung des NVV und des Regimes, zweitens die Begrenzung und das Verbot von Nukleartests und drittens Fortschritte in der nuklearen Abrüstung. Die irischen Aktivitäten decken damit das Spektrum multilateraler Nichtverbreitung und Abrüstung ab. Das Ziel der nuklearen Abrüstung erscheint dabei als übergeordnet; die anderen Bereiche sind zwar durchaus auch Ziele „an sich“, dienen aber zusätzlich als „Mittel zum Zweck“, nämlich vollständige nukleare Abrüstung zu ermöglichen. Dass dies insbesondere für den NVV und den Umfassenden Teststoppvertrag (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT) zutrifft, illustrieren diese beiden Statements aus unterschiedlichen Dekaden:

„The Government have never considered the non-proliferation treaty as a completely satisfactory instrument or for that matter an end in itself.“<sup>21</sup>

„While certainly not the end of the process of nuclear non-proliferation and nuclear disarmament, [the CTBT’s, U.B.] adoption was the essential next step.“<sup>22</sup>

Das ursprüngliche Ziel der allgemeinen und vollständigen Abrüstung, wie es Aiken noch unmittelbar mit der nuklearen Abrüstung in Verbindung brachte, wird zwar über die Zeit beibehalten, erhält aber insbesondere ab etwa 1980 eher deklaratorischen Charakter:

„As a small and relatively unarmed country ourselves we favour the goal of general and complete disarmament which the UN General Assembly adopted in 1961 as a desirable aim. [...] *Realistically, however, we recognise that for the foreseeable future general and complete disarmament may only remain an ideal. Until it can be achieved we will continue to support other more limited disarmament measures*“<sup>23</sup>.

Ähnlich realistisch wird auch eingeschätzt, welche Rolle die beiden Supermächte in der nuklearen Abrüstung spielen:

„The Government recognise that these [nuclear, U.B.] weapons will not cease to exist in the foreseeable future, *and that no real progress will be made in this direction until the two superpowers agree on concrete measures to curb and reverse the nuclear arms race*“<sup>24</sup>

21 Dáil Debates, 28. Oktober 1969, S. 1891.

22 Außenminister Spring in Dáil Debates, 13. Februar 1997, S. 1507.

23 Außenminister Lenihan in Dáil Debates, 25. März 1980, S. 461, eigene Hervorhebung.

24 Außenminister Barry in Dáil Debates, 04. Juni 1986, S. 919, eigene Hervorhebung.

Genau auf die Identifizierung und Durchsetzung solcher „konkreten Maßnahmen“ ist die irische Abrüstungspolitik ausgerichtet. Sie konzentriert sich auf multilaterale Foren wie die UN-Gremien (Generalversammlung, Erster Ausschuss, Abrüstungskommission) und -Sondersitzungen (*Special Sessions*) sowie den Überprüfungsprozess des NVV. Da Irland erst seit 1999 Mitglied der Genfer Abrüstungskonferenz (*Conference on Disarmament*, CD) ist, stand dieses Forum bis dahin nicht für die aktive Mitarbeit zur Verfügung<sup>25</sup>.

Irland sieht sich als neutral und „block-frei“ im wörtlichen Sinne und verortet sich selbst zwischen den ehemaligen Kolonien der „Dritten Welt“ und den westlichen Staaten<sup>26</sup>. Mit vielen seiner Forderungen steht es der blockfreien Bewegung (*non-aligned movement*) nahe und nahm auch bei Konferenzen gelegentlich an deren Treffen teil<sup>27</sup>. Differenzen ergaben sich aber häufig daraus, dass Irland unrealistische Maximalforderungen ablehnte. Gleichzeitig steht Irland aufgrund seiner geographischen Lage, seiner politischen Ideologie als liberale Demokratie und ab 1973 der Mitgliedschaft in der EG/EU natürlich auch der westlichen Gruppe nahe und nimmt regelmäßig an deren Treffen teil. Distanz ergibt sich hier wiederum aus der irischen (militärischen) Neutralität – Irland ist kein Mitglied der NATO – und der Ablehnung der nuklearen Abschreckungsdoktrin der NATO. Innerhalb der westlichen Gruppe arbeitet Irland eng mit den anderen neutralen Staaten zusammen, insbesondere mit Schweden. Zur deutschen Position bestand in den ersten Jahrzehnten eine deutliche Distanz; die Veränderung in der deutschen Haltung brachte jedoch eine zunehmende Annäherung, so dass die Positionen beider Staaten heute in vielen Punkten übereinstimmen und sich ansonsten eher graduell unterscheiden.

Es lassen sich für Irland über den gesamten Zeitraum Strategien und Vorgehensweisen identifizieren, in denen sich die Grundlagen der irischen Politik in diesem Feld spiegeln. Sie ist geprägt von einer pragmatischen Herangehensweise; es werden zwar weitreichende, idealistische Ziele angestrebt, die Politik orientiert sich aber am realistisch Erreichbaren. Daraus ergibt sich eine Präferenz für schrittweises Vorgehen und für die Rolle des Brückenbauers, der Kompromisse und kleine Fortschritte in die angestrebte Richtung kaum umsetzbaren Maximalforderungen vorzieht. Beispielsweise lehnt Irland sowohl die häufig von blockfreien Staaten geäußerte Forderung nach einer Nuklearwaffenkonvention, also einem Verbot von Nuklearwaffen, wie es für Bio- und Chemiewaffen besteht, als auch nach einem Abrüstungszeitplan ab mit der Begründung, sie seien unrealistisch und daher nicht mit der irischen Politik zu vereinbaren<sup>28</sup>. Auch spielt Empathie – im Sinne des Verständnisses für fremde Positionen auch bei abweichender eigener Position – in der iri-

25 Die CD besteht in ihrer heutigen Form seit 1983 und setzte sich ursprünglich aus 38 Staaten zusammen. Irland hatte die Aufnahme beantragt, wurde aber aus Proporzgründen noch nicht bei der ersten Erweiterungsrunde 1996, sondern erst bei der zweiten 1999 aufgenommen. Heute gehören der CD 66 Staaten an.

26 Vgl. Paul Sharp, *Irish Foreign Policy and the European Community*, Aldershot (Dartmouth), 1990, S. 42.

27 So z.B. bei der Überprüfungskonferenz 1985; vgl. Richard Sinnott, Ireland, in Harald Müller (Hg.), *European Non-Proliferation Policy 1988-1992*, Brüssel (European Interuniversity Press), 1993, S. 213.

28 Zur Nuklearwaffenkonvention vgl. *Dáil Debates*, 14. Dezember 1978, S. 1751f. (Außenminister O’Kennedy); zum Abrüstungszeitplan vgl. *Dáil Debates*, 30. April 1980, S. 269 (Außenminister Lenihan). Beide begründen ihre Haltung mit der langen politischen Praxis bzw. dem internationalen Ruf Irlands bezüglich einer realistischen Politik.



schen Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik eine wichtige Rolle. Dies zeigt sich daran, dass Irland die Notwendigkeit sowohl des Kernwaffenbesitzes als auch fortgesetzter Nukleartests als Position der Kernwaffenstaaten akzeptierte und die eigene Verhandlungsstrategie daran ausrichtete, obwohl es selbst grundsätzlich andere Auffassungen vertrat<sup>29</sup>.

Formuliert werden die irischen Nichtverbreitungs- und Abrüstungspositionen von der entsprechenden Abteilung des Außenministeriums und den Delegationen in Genf (Abrüstungskonferenz), Wien (IAEO) und New York (UNO). Es ist also ein vergleichsweise kleiner Personenkreis beteiligt, dessen Zusammensetzung entsprechend den Regeln des diplomatischen Dienstes noch dazu häufig wechselt.

Innenpolitisch hat das Thema einen weitaus niedrigeren Stellenwert, als das kontinuierliche außenpolitische Engagement vermuten ließe. In gesellschaftlichen und politischen Diskursen ist es wenig präsent, und zumindest unter den großen Parteien ist der Konsens über die Ausrichtung der Politik so groß, dass das Thema nicht als *political issue* gesehen wird<sup>30</sup>. Größere Kontroversen, an denen sich auch zivilgesellschaftliche Gruppen aktiv beteiligten, ergaben sich nur zweimal, einmal zur Einführung der Kernenergie in Irland in den 70er Jahren und einmal um die Frage nach der Verlängerung des NVV 1995 (s. Kapitel 5). Allerdings besteht ein grundsätzliches Mobilisierungspotenzial für nukleare Fragen in der irischen Öffentlichkeit, was folgende Einschätzung bestätigt:

„While [...] public opinion on nuclear issues is an important background factor that must be taken into account in analysing Ireland's nuclear non-proliferation policy, the policy itself has been very much an élite matter and generally a matter of élite consensus“.<sup>31</sup>

## 3.2 Die irischen Aktivitäten im internationalen Rahmen

### 3.2.1 Nichtverbreitung: Exportkontrollen und IAEO-Sicherungsmaßnahmen

Aus der Rolle, die ein irischer Außenminister für das Zustandekommen des NVV gespielt hatte, entwickelte sich in Irland ein Gefühl der besonderen Verantwortung für den Vertrag. Dies ist verschiedenen Statements zu entnehmen<sup>32</sup> und drückt sich auch in der kontinuierlichen Arbeit für die Stärkung des NVV und des Regimes aus. Zentrale Themen sind dabei vor allem die IAEO-Sicherungsmaßnahmen, die der Überprüfung der Ver-

29 Vgl. Richard Sinnott, Ireland and the Diplomacy of Nuclear Non-Proliferation: The Politics of Incrementalism, in: Irish Studies in International Affairs, Jg. 6, 1995, S. 68; 74.

30 Hintergrundgespräch mit einem früheren Minister; allerdings gibt es durchaus Differenzen zwischen den eher konservativen Parteien *Fine Gael*, *Fianna Fáil* und den *Progressive Democrats* sowie den linksgerichteten irischen Grünen und der *Labour Party*, wobei letztere stärker blockfreien Positionen zuneigen und erstere am traditionellen irischen Kurs festhalten (vgl. Richard Sinnott, Policy on Nuclear Issues in Ireland: Domestic and Foreign Policy Positions and Processes, in: Harald Müller (Hg.), How Western European Nuclear Policy is Made: Deciding on the Atom, Basingstoke (Macmillan), 1991, S. 183).

31 Sinnott, a.a.O. (Anm. 29), S. 69.

32 Vgl. z.B. Außenminister David Andrews in Dáil Debates, 2. Dezember 1999, S. 25490/99

tragseinhaltung und damit auch der Vertrauensbildung unter den Mitgliedern dienen, sowie Exportkontrollen, die einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung von Proliferation leisten können.

Ein besonderes irisches Engagement ist in diesen Bereichen vor allem ab 1980 zu beobachten, als sich zehn Staaten, darunter Irland, mit dem Ziel der Stärkung des NVV zusammenschlossen. Diese „Gruppe der 10“ (G-10 bzw. ab 1990 G-11), deren Mitglieder man auch als „white angels“ bezeichnet<sup>33</sup>, siedelte sich selbst zwischen der westlichen Gruppe und der blockfreien Bewegung an und war von daher in der Lage, eine Vermittlerrolle zwischen beiden einzunehmen.

Ihre Aktivitäten konzentriert die G-10/-11 auf die NVV-Überprüfungskonferenzen; die Zusammenarbeit der Gruppenmitglieder auch zwischen den Konferenzen und die Vorbereitung gemeinsamer Positionen erlaubt es ihnen, dabei eine kohärente Politik zu verfolgen. Diese Koordination hält an; bis heute führt Irland seine Politik im Rahmen der G-11 durch, obwohl ihm mittlerweile mit der EU und der *New Agenda Coalition* auch andere Bezugsrahmen zur Verfügung stehen. Die Rolle Irlands innerhalb der Gruppe ist eher unterstützend als führend zu nennen, was darauf zurückzuführen ist, dass es als nichtnuklearer Staat nicht über die entsprechende Expertise verfügt. Gerade unter diesem Gesichtspunkt ist Irlands Beteiligung an der G-10/-11 umso bemerkenswerter und unterstreicht das große Interesse an der nuklearen Nichtverbreitung.

Bei den Überprüfungskonferenzen engagierte sich die G-10/-11 vor allem im Hauptausschuss II, in dem Sicherungsmaßnahmen, Exportkontrollen und kernwaffenfreie Zonen behandelt werden, und im Hauptausschuss III, der Themen der friedlichen Kernenergienutzung bearbeitet<sup>34</sup>. Dort legte die Gruppe jeweils zahlreiche Arbeitspapiere und Formulierungsvorschläge für die Abschlussberichte zu den verschiedenen in den Ausschüssen behandelten Themen vor und setzte sich für die Stärkung und den Ausbau bestehender Maßnahmen ein. Der Erfolg dieses Engagements ist daran abzulesen, dass durch den Einsatz der zehn Staaten in beiden Hauptausschüssen regelmäßig Kompromisse gefunden und Einigkeit über Abschlussberichte erzielt werden konnten<sup>35</sup>, selbst dann, wenn eine Schlusserklärung der Konferenz wie etwa 1990 und 1995 an den gegensätzlichen Positionen von Ost und West bzw. Nord und Süd scheiterte.

Weitere Erfolge der G-10/-11 sind im Bereich der Exportkontrollen zu verzeichnen. Der NVV selbst sieht in Artikel III (2) vor, dass Exporte nur dann getätigt werden dürfen,

33 Die anderen Staaten sind Australien, Dänemark, Finnland, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden; Ungarn stieß ab 1990 als elftes Land hinzu, und auch die tschechische Republik beteiligte sich zeitweise an der Arbeit der G-11. Die Arbeit der G-10/-11 wird überwiegend von den jeweiligen Delegationen in Wien, dem Sitz der IAEO, ausgeführt.

34 Fragen der Nichtverbreitung, nuklearen Abrüstung und Sicherheitsgarantien werden bei NVV-Überprüfungskonferenzen in Hauptausschuss I bearbeitet.

35 Vgl. Müller/Fischer/Kötter, a.a.O. (Anm. 4), S. 57; Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty: Risks and Reckonings, ACRONYM Report Nr. 7, September 1995, Part III: Review, <http://www.acronym.org.uk/acrorep/a07rev.htm> (2.12.03)

wenn sie im Empfängerland IAEO-Sicherungsmaßnahmen unterliegen<sup>36</sup>. Außerdem wird in Artikel III (3) gefordert, dass die Sicherungsmaßnahmen die „wirtschaftliche und technologische Entwicklung der Vertragsparteien oder [...] die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet friedlicher nuklearer Tätigkeiten, einschließlich des internationalen Austausches von Kernmaterial und Ausrüstungen [...]“<sup>37</sup> nicht behindern dürfen. Hier liegt der Stoff für seit Jahren andauernde Spannungen zwischen Industriestaaten und Ländern mit wenig oder gar nicht entwickelter Technologie. In Industriestaaten wird aus den Bestimmungen des Artikel III in Verbindung mit der Nichtweitergabenorm die Notwendigkeit von und Berechtigung zu Exportkontrollen abgeleitet, und zahlreiche Staaten haben sich in Exportkontrollgremien wie der Gruppe nuklearer Lieferländer und dem Zangger Komitee zusammengeschlossen, die ihre Ausfuhrpolitik koordinieren und Verhaltenskodizes für Nuklearexporte ausgearbeitet haben<sup>38</sup>. Rechtlich verbindlich sind ihre Abmachungen nicht. Viele Staaten der blockfreien Bewegung sehen darin den Versuch, sie von der nukleartechnologischen Weiterentwicklung auszuschließen. Während Exportkontrollen tatsächlich ein wichtiges Instrument der Nichtverbreitungspolitik darstellen, ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Art ihrer Anwendung zuweilen den Verdacht der Entwicklungsländer stützt. Irland nimmt auch in diesem Spannungsfeld eine Vermittlerrolle ein. Obwohl es selbst über keinerlei nukleare Industrie verfügt, ist es einerseits Mitglied in den Exportkontrollgruppen und setzt sich für weitreichende und konsequente Exportkontrollen ein. Insoweit steht es der Politik nahe, die auch Deutschland als nukleares Lieferland verfolgt. Irland tritt andererseits aber auch für die Interessen der sogenannten „Dritten Welt“ ein. Besonders aktiv nahm es diese Funktion des Brückenbauers im Verbund mit den G-10/-11-Staaten während der Überprüfungskonferenzen wahr (s.o.). Wenn dies auch nicht immer in konkrete Maßnahmen mündete, ist die Bedeutung dieser Kompromissangebote für die Stabilität des Regimes doch nicht zu unterschätzen.

Ein weiterer Erfolg der G-10 war die Einführung von umfassenden Sicherungsmaßnahmen (*full-scope safeguards*) als Voraussetzung für Nuklearexporte, auf die sich die Vertragsstaaten bei der Überprüfungskonferenz 1990 einigten<sup>39</sup>. Damit mussten nicht mehr nur die gelieferten, sondern alle Nuklearanlagen im Empfängerland unter IAEO-Safeguards stehen. Solche umfassenden Sicherungsmaßnahmen zählten im Zusammenhang mit Exporten lange zu den irischen Kernforderungen<sup>40</sup> und wurden auch von der G-10 propagiert. Ermöglicht wurde ihre Einführung schließlich u.a. durch Veränderungen

36 Solche Sicherungsmaßnahmen oder *Safeguards* sind z.B. in Nuklearanlagen installierte Kameras, Maßnahmen der Materialbuchprüfung oder Messungen; sie sollen sicherstellen, dass kein Nuklearmaterial aus zivilen Anlagen für die militärische Nutzung abgezweigt wird bzw. dass die Anlagen tatsächlich der rein zivilen Nutzung dienen.

37 „Text des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen – NVV (deutsche Übersetzung)“, [www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/nvv.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/nvv.pdf) (24.11.03).

38 Vgl. Fritz Schmidt, NPT Export Controls and the Zangger Committee, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 7, Nr. 3, 2000, S. 136-145.

39 Vgl. Müller/Fischer/Kötter, a.a.O. (Anm. 4), S. 103.

40 Vgl. z. B. Taoiseach Lynch bei der 2. *Special Session*, 4. Sitzung, 25. Mai 1978, in: *Official Records of the General Assembly Tenth Special Session, Plenary Records, Verbatim Records of the Meetings, Annexes*, 23. Mai-30. Juni 1978, United Nations, New York, 1981, S. 61-62.

in der deutschen Position. Deutschland hatte die umfassenden Sicherungsmaßnahmen lange Zeit abgelehnt, die eigene Exportpolitik aber nach den Exportskandalen insbesondere im Zusammenhang mit Libyen und dem Irak einem Wandel unterzogen<sup>41</sup>. In der Folge unterstützte es die Einführung von *full-scope safeguards* nachdrücklich und wirkte in diesem Sinne auch auf andere westliche Staaten ein. Hier zeigt sich ein Beispiel für das Zusammenspiel der Politik beider Länder: Dass Irland in der G-10/-11 mit langem Atem auf diesem neuen Prinzip beharrte, hatte schließlich auch ein Umdenken in Bonn bewirkt, und in der Folge nutzte Deutschland seinen Einfluss dort, wo die G-11-Staaten den ihren nur unzureichend geltend machen konnten.

Auch im Bereich der Sicherungsmaßnahmen an sich wurden nach 1990 auf Initiative der G-11 hin Verbesserungen erzielt. Ihre Einführung ist im NVV in Artikel III (1) geregelt; jeder Mitgliedsstaat ist danach verpflichtet, mit der IAEO ein Abkommen über die Einführung von Sicherungsmaßnahmen zur Überprüfung der Vertragseinhaltung abzuschließen. Die Abkommen setzten zunächst voraus, dass der Staat seine Anlagen vollständig deklariert. Nachdem jedoch im Zuge des zweiten Golfkriegs 1991 aufgedeckt wurde, dass der Irak trotz im Lande installierter Safeguards ein illegales Atomwaffenprogramm in nicht deklarierten Anlagen unterhielt, beschlossen die IAEO-Mitgliedsstaaten die Reform des Safeguards-Systems. Die G-11 hatte hierfür bereits bei der Überprüfungskonferenz 1990 die Initiative ergriffen. Die Abschlussberichte, an deren Formulierung die Gruppe einen maßgeblichen Anteil hatte, enthielten auch Empfehlungen an die IAEO zur Verbesserung ihrer Verifikationstätigkeit. Diese Empfehlungen wurden in Form einer Resolution noch 1990 der IAEO-Generalkonferenz vorgelegt und stießen so den Reformprozess um das IAEO-Sicherungssystem an<sup>42</sup>. Außerdem unterstützten die Mitglieder der Gruppe die Bemühungen der IAEO auch während des Reformprozesses. Die Reform konnte 1997 mit dem Abschluss eines Zusatzprotokolls (INFCIRC/540) beendet werden, in dem der IAEO weitreichende Kompetenzen für die Inspektionen aller Anlagen in Mitgliedsstaaten eingeräumt werden<sup>43</sup>. Eine langjährige irische Forderung ist damit erfüllt worden.

Irland selbst ist seit 1970 Mitglied der IAEO und unterhält ein Abkommen über Sicherungsmaßnahmen mit der EURATOM, die für die EU-Staaten die Verifikationsaufgabe in Zusammenarbeit mit der IAEO wahrnimmt. Dass das Zusatzprotokoll für die EU-Mitglieder bisher nicht in Kraft getreten ist, liegt an der komplexen Regelung der Kooperation zwischen IAEO und EURATOM für die EU-Staaten; neue Regelungen im Nuklear-

41 Zu den Reformen in der deutschen Exportkontrollpolitik vgl. Harald Müller/Matthias Dembinski/Alexander Kelle/Annette Schaper, *From Black Sheep to White Angel? The New German Export Control Policy*, PRIF Reports No. 32, Frankfurt/M., 1994.

42 Vgl. Müller/Fischer/Kötter, a.a.O. (Anm. 4), S. 104, 106.

43 Die IAEO kann ihre neuen Kompetenzen allerdings nur in denjenigen Staaten in Anspruch nehmen, die das Zusatzprotokoll ratifiziert haben; bis jetzt liegen die Ratifikationsurkunden von nur 38 Staaten vor ([http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg\\_protocol.html](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html), 5.12.03). Der Text des Protokolls findet sich unter <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/1998/infirc540corrected.pdf> (8.12.03). Zu den Sicherungsmaßnahmen der IAEO vgl. z.B. Erwin Häckel/Gotthard Stein (Hg.), *Tightening the Reins: Towards a Strengthened International Nuclear Safeguard System*, Berlin (Springer), 2001.

bereich – wie auch die Sicherungsmaßnahmen – können aufgrund des EURATOM-Vertrages nur für alle nicht nuklear bewaffneten Mitglieder gleichzeitig in Kraft gesetzt werden. Derzeit haben jedoch einige EU-Mitglieder das Zusatzprotokoll noch nicht ratifiziert, darunter auch Irland. Während Irland das Protokoll bereits am 11. Juni 1998 unterschrieb und damit zu den frühen Unterzeichnern gehört, konnte ein Gesetz, das die Ratifizierung ermöglichen wird, im irischen Unterhaus (*Dáil*) erst am 17. November 2003 verabschiedet werden<sup>44</sup>. Da damit jetzt die Voraussetzung für die Ratifizierung des Protokolls geschaffen ist, dürfte diese in der nächsten Zeit zu erwarten sein.

Dieses Beispiel zeigt eine Divergenz zwischen dem internationalen Engagement der Exekutive und der Implementierung der eingegangenen Verpflichtungen. Diese ist u.a. dem Umstand geschuldet, dass die mit der Implementierung befassten Personen häufig nicht an den außenpolitischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind und das Thema innenpolitisch keine hohe Priorität hat. Dies macht das kontinuierliche Engagement Irlands in der nuklearen Nichtverbreitung umso bemerkenswerter.

Der Zusammenschluss Irlands mit anderen Ländern in der G-10/G-11 zielte darauf ab, die beschränkten Einflussmöglichkeiten eines Kleinstaates auszuweiten. Die Tatsache, dass alle beteiligten Staaten einen Ruf als Abrüstungs- und Nichtverbreitungsbefürworter genossen und in ihrer Arbeit eine moderate Vermittlerrolle einnahmen, und dass die pragmatische Ausrichtung der Politik beibehalten wurde, trug dazu bei, die Erfolgsaussichten zu erhöhen. Gerade der Einsatz für bessere Kooperation im Nuklearbereich ist als Beitrag zur Stärkung des Regimes zu werten, da sie Teil der Anreizstruktur ist, die Staaten zum Beitritt bewegen soll; die Erfüllung der dadurch geweckten Erwartungen, zu der die Arbeit der G-10/-11 beitragen sollte, hilft daher dabei, die Unterstützung für das Regime zu sichern. Die Einführung verbesserter Exportkontrollen und Sicherungsmaßnahmen einerseits sowie die Vermittlungsarbeit in diesem klassischen Spannungsfeld andererseits haben sicherlich zur Erhaltung und Stärkung des Regimes beigetragen, sodass Irland der selbst gesetzten Verantwortung für das NV-Regime seit über 20 Jahren gerecht wird.

### 3.2.2 Verbot von Nukleartests

Gespräche über einen umfassenden Teststoppvertrag (CTBT) wurden bereits vor Frank Aikens Nichtverbreitungsinitiative geführt, und ein solcher Vertrag ist als angestrebtes Ziel auch in der Präambel des NVV enthalten. In den frühen 60er Jahren, als vor allem unter dem Eindruck der Kuba-Krise die Bereitschaft der Nuklearstaaten zur Kooperation wuchs, scheiterte ein umfassender Teststoppvertrag zwischen den USA, der UdSSR und Großbritannien vor allem an der Frage der Verifikation. Statt dessen schlossen die drei Staaten einen teilweisen (auch: begrenzten) Teststoppvertrag ab, der Tests in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser verbot, unterirdische Tests aber weiter erlaubte<sup>45</sup>.

44 Vgl. <http://www.gov.ie/bills28/acts/2003/a3503.pdf> (27.11.03) Die Verzögerung in der Gesetzgebung ist nur zu einem Teil auf innenpolitische Differenzen zurückzuführen. Das zuständige Umweltministerium erklärt sie mit „intractable difficulties relating to process and implementation of the obligations it [the Bill, U.B.] contains“ (<http://www.irlgov.ie/debates-03/5Nov/Sect2.htm#8>, 27.11.03).

45 Goldblat, a.a.O. (Anm. 14), S. 48.

Da ein Verbot von Atomtests sowohl die Modernisierung existierender als auch die Entwicklung neuer Arsenale erschweren oder gar verhindern kann, ist es an der Schnittstelle zwischen Abrüstung und Nichtverbreitung anzusetzen. Es kann zur Erreichung beider Ziele beitragen und ist insofern nichtdiskriminierend, als es alle Staaten betrifft, ob sie nun Kernwaffenbesitzer sind oder nicht.

Irland gehörte von Anfang an zu den Befürwortern eines umfassenden Verbots. Es betrachtete einen CTBT – dem NVV vergleichbar – als Element der Nichtverbreitung und als Schritt auf dem Weg zur vollständigen nuklearen Abrüstung. Es gab in diesem Themenbereich keine Initiative im eigentlichen Sinne; die irischen Vertreter schlossen Forderungen nach einem Teststopp vielmehr regelmäßig in ihre Reden ein. Sie hielten dabei immer am Ziel eines umfassenden Verbots fest, forderten jedoch angesichts der zeitweise geringen Aussichten auf unmittelbaren Erfolg zusätzlich begrenztere Maßnahmen wie Testmoratorien, bis ein Verbot zu realisieren sei<sup>46</sup>. Anfang der 80er Jahre beschränkten sich die irischen Delegierten unter dem Eindruck der sich verschärfenden Spannungen zwischen Ost und West und angesichts der Ablehnung eines CTBT durch US-Präsident Reagan 1981<sup>47</sup> sogar ganz auf Forderungen nach begrenzten Moratorien. Dass dies nicht die Abkehr vom ursprünglichen Ziel, sondern die Anpassung der eigenen Strategie an äußere Bedingungen war, zeigt das irische Statement bei der 3. Überprüfungskonferenz 1985, in dem Irland seine „bedingungslose Unterstützung“ (*unconditional support*) für einen CTBT betonte<sup>48</sup> und mit einem Vorschlag für einen „Appell der Nichtkernwaffenstaaten“ an die Kernwaffenstaaten<sup>49</sup> angesichts der beginnenden Entspannung im Ost-West-Konflikt zu umfassenden Forderungen zurückkehrte.

Nach 1990 wurde der CTBT, ursprünglich Teil einer inkrementalen Strategie für nukleare Abrüstung, jetzt auch selbst zum Ziel<sup>50</sup>. Irland erkannte das Interesse der Kernwaffenstaaten an weiteren nuklearen Tests an und akzeptierte dies trotz anderer eigener Position als Basis für die Formulierung der eigenen Politik:

„We realise that some of the nuclear weapons states continue to believe that a CTBT would adversely affect their national security interests. We understand and respect such views“<sup>51</sup>.

In der Umsetzung dieses empathischen Ansatzes machte der irische Delegierte im Ersten Ausschuss 1991 deutlich, dass eine direkte Verhandlung eines CTBT zwar irische Priorität bliebe, räumte aber ein:

„However, there may be other approaches, including interim goals and step-by-step arrangements, which could bring us to a CTBT. [...] In the new climate of international relations, we must be no less imaginative or innovative in relation to

46 So z.B. Taoiseach Lynch bei der ersten UN-*Special Session* 1978, vgl. Official Records..., a.a.O. (Anm. 40).

47 Müller/Fischer/Kötter, a.a.O. (Anm. 4), S. 28.

48 Sinnott, a.a.O. (Anm. 30), S. 176.

49 „Appeal by the Non-Nuclear Weapons States Parties“, proposal for inclusion in the final declaration, NPT/CONF.III/59, 18. September 1985.

50 Vgl. Sinnott, a.a.O. (Anm. 29), S. 68/69.

51 Zitiert nach Sinnott, a.a.O. (Anm. 27), S. 215.

nuclear testing than individual states have been in relation to nuclear deployment.<sup>52</sup>

Ernsthafte Verhandlungen zu einem CTBT wurden erst 1994 aufgenommen<sup>53</sup>. Da Irland zu diesem Zeitpunkt noch kein Mitglied der Genfer Abrüstungskonferenz war, konnte es wie schon beim NVV kaum Einfluss auf die Verhandlungen nehmen. Es nutzte jedoch die EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1996 dazu, auf den schnellen Abschluss des Vertrags hinzuwirken<sup>54</sup>. Die irischen Vertreter sorgten in der Funktion der Präsidentschaft dafür, dass das Thema auf der Agenda blieb und eröffneten somit Möglichkeiten für andere Mitgliedsstaaten, innerhalb der EU-internen Treffen auf Großbritannien und vor allem auf Frankreich einzuwirken und ihre Unterstützung für den Vertrag zu sichern. Deutschland, das einen CTBT befürwortete, war eines der EU-Mitglieder, die diese Möglichkeiten erfolgreich nutzten, und nachdem auch in der CD Kompromisse über ausstehende Fragen gefunden werden konnten, wurde der CTBT 1996 abgeschlossen.

Irland hat ihn als einer der ersten Staaten unterzeichnet und 1999 ratifiziert. Das Inkrafttreten des Vertrags steht allerdings noch aus; es hängt von den Ratifizierungen von 44 Staaten mit kerntechnischen Aktivitäten ab. Da einige von ihnen noch nicht ratifiziert und die USA ihre Unterstützung für den CTBT zurückgezogen haben, ergeben sich für einen kleinen Akteur wie Irland – gerade wenn er nicht zu den 44 Staaten gehört – wenige Handlungsoptionen. Der CTBT ist jedoch regelmäßig Bestandteil der Resolutionen und Statements der *New Agenda Coalition*, der Irland angehört.

Die irische Politik blieb über mehr als 30 Jahre auf die Durchsetzung eines CTBT ausgerichtet. Dass zeitweise moderatere Vorschläge gemacht wurden, bestätigt eher die These eines kontinuierlichen Engagements, da weitergehende Forderungen von Anfang an zum Scheitern verurteilt gewesen wären. Zwar hatte Irland nur geringen Anteil an den Verhandlungen zum CTBT und kann von daher keinen direkten Einfluss für sich in Anspruch nehmen. Die anhaltende Forderung sowohl nach Testmoratorien, die Irland zeitweise allein vertrat<sup>55</sup>, als auch nach einem umfassenden Testverbot trugen jedoch dazu bei, das Thema auf der internationalen Agenda zu halten und die Norm gegen Nukleartests zu festigen. Die Bewegung zum Teststopp begann in der Tat mit einer Serie von Moratorien; die irische Strategie hat sich also bewährt, und auch in diesem Bereich hat Irland einen Beitrag zur Stärkung und Erhaltung des NV-Regimes geleistet.

### 3.2.3 Nukleare Abrüstung

Wie bereits in Kapitel 1 erläutert, sind Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung im NV-Regime eng miteinander verknüpft. Nukleare Abrüstung an sich ist jedoch in der Regel

52 Zitiert nach Sinnott, a.a.O. (Anm. 29), S. 68.

53 Vgl. zur Verhandlungsgeschichte und zum CTBT Annette Schaper, Der Umfassende Teststoppvertrag: Kurz vor dem Ziel – oder gescheitert? HSKF-Standpunkte 7/1996, Frankfurt/M..

54 Außenminister Spring in Dáil Debates, 4. Juni 1996, S. 599.

55 So bei der ersten *Special Session* 1978, Außenminister Lenihan in Dáil Debates, 25. März 1980, S. 461.

kein Gegenstand multilateraler Verhandlungen, sondern wird zwischen den Nuklearmächten, insbesondere zwischen den USA und der UdSSR/Russland, thematisiert.

Irland richtete sich immer wieder mit konkreten Abrüstungsforderungen direkt an die Supermächte, so z.B. 1982 in einem Fünf-Punkte-Plan, der den unmittelbaren Handlungsbedarf der Kernwaffenstaaten aus irischer Sicht enthielt<sup>56</sup>. Die Vorlage solcher Abrüstungsprogramme oder „Punkte-Pläne“, in denen einzelne Schritte genannt werden, die günstigere Voraussetzungen für Abrüstung schaffen oder sie direkt voranbringen können, ist typisch für die irische Inkrementalstrategie. Ein vergleichbares *comprehensive programme on disarmament* wurde schon 1969 im Verband mit einigen anderen Staaten vorgelegt<sup>57</sup>. Dahinter steht die Einsicht, dass konkrete Reduzierungen der Arsenale nicht unmittelbar durchzusetzen sind und dass zunächst Schritte ausgearbeitet werden sollten, die die Stimmung für Abrüstung günstig beeinflussen können. Ein ähnliches Vorgehen spiegelt sich auch in dem 10-Punkte-Programm, das Taoiseach Lynch 1978 bei der ersten *Special Session on Disarmament* vorlegte<sup>58</sup>.

Zusätzlich zu diesen Schritten hat Irland bei mehreren Überprüfungskonferenzen das Abrüstungsverhalten der fünf Kernwaffenstaaten direkt kritisiert. Dies ist insofern bemerkenswert, als Irland zu drei der fünf Staaten enge Beziehungen unterhält, und sich 1995 zusätzlich zur EU-Stellungnahme in einem eigenen Arbeitspapier über diese hinausgehend äußerte<sup>59</sup>. Zwar haben solche Maßnahmen keine direkten Auswirkungen auf die Abrüstung, sie tragen aber dazu bei, die durch die Kernwaffenstaaten eingegangenen Verpflichtungen im Bewusstsein zu halten und den öffentlichen Druck auf sie zu erhöhen.

Dass auch in der Abrüstung ein kleiner Staat noch engagierter die Initiative ergreifen kann, zeigte sich 1998 an der Gründung der *New Agenda Coalition*. Dabei handelt es sich um eine Gruppe von sieben Staaten, die sich auf Anregung Irlands zusammengeschlossen haben, um auf die Schaffung einer kernwaffenfreien Welt hinzuarbeiten (vgl. Kapitel 4). Die übrigen sechs Staaten sind Ägypten, Brasilien, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika.

56 Dazu zählte ein Vorschlag für ein „limited moratorium“, das für neue strategische Waffen und Trägersysteme zunächst für zwei Jahre gelten sollte; während dieser Zeit sollten Abrüstungsverhandlungen stattfinden (Dokument A/S-12/AC.1/46/Rev.1; Official Records of the General Assembly Twelfth Special Session, Plenary Meetings, Verbatim Records of the Meetings, Annexes, 7. Juni-10. Juli 1982, United Nations, New York, 1986, S. 532).

57 Vgl. Dáil Debates, 2. November 1980, S. 1892; er forderte u.a. negative Sicherheitsgarantien, also die Zusage seitens der Kernwaffenstaaten, Nichtkernwaffenstaaten nicht mit Nuklearwaffen anzugreifen. Positive Sicherheitsgarantien bezeichnen dagegen die Zusage der Unterstützung für einen Nichtkernwaffenstaat, falls dieser mit Kernwaffen angegriffen wird.

58 Neben einem umfassenden Teststoppvertrag fordert dieses Programm u.a. das Ende qualitativer Verbesserungen an Nuklearwaffen, negative Sicherheitsgarantien, universal angewendete Sicherungsmaßnahmen und die Arbeit an einem System von Zielen und Anreizen für Rüstungskontrolle und Abrüstung. Vgl. Official Records..., a.a.O. (Anm. 40).

59 „Review of article VI and the eighth to twelfth preambular paragraphs: language proposed by Ireland“, NPT/CONF.1995/MC.I/CRP.13.



Zwischen Aikens Initiative und der Gründung der *New Agenda Coalition* erreichte die irische Politik zwar nie den gleichen hohen Aktivitätsgrad, das gleichbleibend starke Interesse und die kontinuierlichen Bemühungen um Fortschritte im Politikfeld, sowohl in der nuklearen Abrüstung als auch in der Nichtverbreitung und zum Teststopp, verlangen dennoch nach einer Erklärung. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass sich das internationale System und damit die äußeren Einflüsse auf Irland in dieser Zeit – vor allem mit dem Ende des Kalten Krieges und der Gründung der EG/EU – gewandelt haben. Darüber hinaus hat sich Irland auch wirtschaftlich und sozial verändert, und die irische Politik ist gekennzeichnet von zahlreichen Regierungswechseln: Zwischen 1966 und 2002 wurde kein Taoiseach für eine zweite Amtszeit wiedergewählt, und eine Ablösung der großen Parteien in der Regierung fand spätestens alle fünf bis sieben Jahre statt. Die Kontinuität in der irischen Politik ist also alles andere als selbstverständlich. Das Gleiche gilt für das irische Verhalten innerhalb der EU.

### 3.3. Irland und die EU

Gerade angesichts der sich weiter entwickelnden EU-Politik<sup>60</sup> und der knappen irischen Ressourcen wäre es an sich nicht verwunderlich, wenn Irland seine Nichtverbreitungspolitik vollständig in diesem Rahmen durchführte. Es trägt tatsächlich international EU-Positionen mit, die in der Regel einen Minimalkonsens darstellen. Bleiben diese hinter dem gewohnten irischen Standard zurück, kompensiert Irland sie durch eigene, weiterreichende Stellungnahmen in anderen Bereichen, oder es distanziert sich direkt durch separate Statements. Rücksicht auf andere EU-Mitglieder nimmt Irland dabei nicht, und es vertritt abweichende Positionen notfalls auch allein, wie die irische Kritik an den Abrüstungsfortschritten der Kernwaffenstaaten bei der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz 1995 gezeigt hat<sup>61</sup>. In der UNO hat Irland zwischen 1979 und 2000 deutlich häufiger als alle anderen EU-Mitglieder für Abrüstungsresolutionen gestimmt<sup>62</sup>.

Trotz der Einbindung und zunehmenden Politik-Koordination der EU in der Nichtverbreitung hält Irland an der bewährten Zusammenarbeit der G-11 fest, und grundsätz-

60 Vgl. Camille Grand, *The European Union and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Chaillot Paper Nr. 37, Paris (Institute for Security Studies of the WEU), Januar 2000; Harald Müller, *Nukleare Krisen und transatlantischer Dissens. Amerikanische und europäische Antworten auf aktuelle Probleme der Weiterverbreitung von Kernwaffen*, HSFK-Report 9/2003, Frankfurt/M.; Clara Portela, *The Role of the European Union in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*, PRIF Report Nr. 65, 2003.

61 Vgl. Richard Sinnott, *Ireland*, in: Harald Müller (Hg.), *European Non-Proliferation Policy 1993-1995*, Brüssel (European Interuniversity Press), 1996, S. 237.

62 Vgl. Felix Koßdorff, *Die Republik Irland – ein europäischer Kleinstaat und seine außenpolitischen Strategien als Mitglied der EU*, Wien (WVU), 2000, S. 156; Paul Luif, *EU Cohesion in the UN General Assembly*, Occasional Paper Nr. 49, Paris (Institute for Security Studies), Dezember 2003; Tom Sauer, *How „common“ is European nuclear non-proliferation policy?* Paper presented at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR), Edinburgh, 28. März - 2. April 2003, S. 17.

lich stellt die *New Agenda Coalition* den primären Bezugsrahmen für Irlands Abrüstungspolitik dar<sup>63</sup>.

Andererseits hat Irland die EU-Präsidentschaften 1990 und 1996 jeweils dazu genutzt, Fortschritte in der Nichtverbreitung zu erzielen. 1990 brachten die Iren die unter der französischen Präsidentschaft angestoßene Erklärung zur EG-Nichtverbreitungspolitik – die *Dublin Declaration* – zum Abschluss; damit lag zum ersten Mal eine umfassende einheitliche Position und eine Richtlinie für die Nichtverbreitungspolitik der EG-Staaten vor. 1996 nutzte Irland die Präsidentschaft dafür, den Abschluss des Teststoppvertrages vorzubringen (s. Kapitel 3.2.2) und ergriff damit die Gelegenheit, als Nichtmitglied der Genfer Abrüstungskonferenz doch noch aktiv beteiligt zu sein.

Die EU nahm also bisher begrenzten Einfluss auf die irische Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik. Sie wird als zusätzliches Forum genutzt, wenn dadurch die irischen Ziele vorangebracht werden können, sie stellt jedoch (bisher) keine Einschränkung für die irischen Aktivitäten dar. Wo irische Ziele über die gemeinsamen der EU hinausgehen, sucht sich Irland andere Foren.

Mit der neuen EU-Strategie für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen scheint sich eine noch stärkere Koordination der Politik in diesem Bereich abzuzeichnen<sup>64</sup>. Für Irland könnten sich dadurch im Bereich der Nichtverbreitung mehr Möglichkeiten für ein Engagement im EU-Rahmen ergeben, gerade angesichts der Tatsache, dass es im Januar 2004 für sechs Monate die EU-Präsidentschaft übernimmt. Ein Vorteil liegt sicherlich darin, dass sich als Teil eines ressourcenstarken Akteurs wie der EU mehr Einflussmöglichkeiten für einen kleinen Staat wie Irland bieten, wie das Beispiel der Überprüfungskonferenz 2000 zeigt (s. Kapitel 4.2). Andererseits könnte sich in der mit der stärkeren Koordination verbundenen höheren Verbindlichkeit auch ein Nachteil verbergen, wenn sie Irland bei der freien Formulierung eigener Positionen einschränkt.

Weitreichende EU-Aktivitäten im Bereich der nuklearen Abrüstung sind auf absehbare Zeit nicht zu erwarten, da die Zusammensetzung der EU-Mitglieder bezüglich Kernwaffenbesitz und NATO-Mitgliedschaft zu heterogen ist. Für Irland dürfte hier die Arbeit in der *New Agenda Coalition* – vor der Koordination in der EU – weiterhin Priorität haben.

63 Hintergrundgespräch mit einem irischen Diplomaten.

64 „Declaration on the Proliferation of Weapons of Mass Destruction“, Annex II, Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 20. Juni 2003; „Basic Principles for an EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction“ (Doc.10352/03); „Action plan for the implementation of the basic principles for an EU strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction“ (Doc.10354/03); „Draft Common Position on the universalisation and reinforcement of multilateral agreements in the field of non-proliferation of weapons of mass destruction and means of delivery“ (Doc. 14310/03); zur Nichtverbreitungspolitik der EU vgl. Portela, a.a.O. (Anm. 60); Grand, a.a.O. (Anm. 60).

## 4. Irland und die New Agenda Coalition 1998-2003

### 4.1 Von der Gründung bis zur NVV-Überprüfungskonferenz 1998-2000

Mit der *New Agenda Coalition* (NAC) hat Irland eine Koalition ins Leben gerufen, die sich mittlerweile als Akteur in der nuklearen Abrüstung etabliert hat. Die Idee zur Gründung der NAC entstand im irischen Außenministerium unter dem Eindruck, dass es nach dem Ende des Kalten Krieges keine Rechtfertigung für den langsamen Abrüstungsfortschritt mehr gebe und dass sich bietende *windows of opportunity* nicht genutzt würden und sich zu schließen drohten<sup>65</sup>. Um dem zu begegnen, stellten die NAC-Staaten Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika eine neue Agenda für nukleare Abrüstung zusammen, in der sie Schritte identifizierten, die zu einer kernwaffenfreien Welt führen können<sup>66</sup>. Sie stützen sich dabei u.a. auf die Ergebnisse der *Canberra Commission*, die in ihrem Bericht von 1996 Schritte der nuklearen Abrüstung zusammengestellt hatte, und auf das 1996 erstattete Gutachten des Internationalen Gerichtshofes zur Legalität von Kernwaffen, in dem eine Verpflichtung der Kernwaffenstaaten nicht nur zur Aufnahme von Verhandlungen, sondern auch zur tatsächlichen nuklearen Abrüstung festgestellt wurde.<sup>67</sup>

Ihre „neue Agenda“ veröffentlichten die NAC-Staaten im Juni 1998 zeitgleich in ihren Hauptstädten<sup>68</sup>. In Irland wurde die Initiative verschiedentlich mit Aikens Nichtverbreitungsinitiative verglichen<sup>69</sup> und sehr positiv aufgenommen. Auch international fand sie breite Anerkennung. Die Reaktionen der Kernwaffenstaaten waren allerdings überwiegend negativ, und auch einige Nichtkernwaffenstaaten meldeten Bedenken und Kritik an<sup>70</sup>.

65 Statement by the Minister for Foreign Affairs, Mr. David Andrews, T.D. on the Occasion of the Launching in Dublin of a Joint Ministerial Declaration „Towards a Nuclear-Weapons-Free World: The Need for a New Agenda“, 9. Juni 1998; in: Disarmament Diplomacy, Nr. 27, Juni 1998, S. 30-32.

66 Zunächst gehörte auch Slowenien zu den NAC-Staaten, es zog seine anfängliche Unterstützung jedoch später – vermutlich auf amerikanischen Druck hin – zurück (Patsy McGarry, Cowen to push against nuclear arsenals at UN, in: Irish Times, 24. April 2000).

67 Die *Canberra Commission* ist ein von der australischen Regierung im November 1995 einberufenes Expertengremium, das konkrete, realistische Vorschläge für die Schaffung einer kernwaffenfreien Welt erarbeiten sollte; diese wurden im August 1996 veröffentlicht (<http://www.dfat.gov.au/cc/cchome.html>, 3.12.03); Zur Bedeutung des IGH-Gutachtens vgl. Tariq Rauf, Towards Nuclear Disarmament, in: Disarmament Forum, Nr. 1, 2000, S. 48.

68 „Towards a Nuclear-Weapon-Free World: The Need for a New Agenda“, Joint Declaration by the Ministers for Foreign Affairs of Brazil, Egypt, Ireland, Mexico, New Zealand, Slovenia, South Africa and Sweden, 9. Juni 1998.

69 „Mr Andrews [the Foreign Minister, U.B.] was returning to an ‚Irish foreign policy legacy‘ in pursuing the goal of a world free of nuclear weapons“, Dick Ahlstrom, Andrews Promotes Weapon-Free Future, in: Irish Times, 10. Juni 1998.

70 Vgl. Oliver Meier, Involving India and Pakistan: Nuclear Arms Control and Non-proliferation after the Nuclear Tests, BITS Research Report 99.2, Berlin Information-center for Transatlantic Security (BITS), September 1999, S. 29-30.

Die in der Agenda enthaltenen Maßnahmen sind überwiegend nicht neu; neu ist jedoch der Ansatz der NAC, sie in einer kohärenten Strategie zu bündeln<sup>71</sup>. Die NAC ist die erste Initiative dieser Art. Sie besteht ausschließlich aus Nichtkernwaffenstaaten, von denen die meisten eine lange Geschichte der proaktiven Abrüstungspolitik aufweisen können. Ihre Zusammensetzung ist ungewöhnlich: Die Mitglieder stammen aus verschiedenen Regionen der Welt und gehören sowohl der westlichen Gruppe als auch der blockfreien Bewegung an, und mit Ägypten, Brasilien und Mexiko sind auch Staaten darunter, die nicht dem Modell der „westlichen Demokratie“ entsprechen bzw. sich in einem Demokratisierungsprozess befinden. Diese Heterogenität ist beabsichtigt und verschafft der NAC eine gute Ausgangsbasis für die Kommunikation mit verschiedenen Gruppen und Staaten. Ein Grundsatz der Arbeit der NAC ist es, ihre Strategien offen zu halten, um flexibel auf Veränderungen in der politischen Umwelt reagieren zu können<sup>72</sup>. Diese Flexibilität spiegelt sich auch in der Arbeit der Gruppe; sie wird überwiegend von den jeweiligen Delegationen in Genf durchgeführt und ist „ereignis-orientiert“, d.h., sie orientiert sich am multilateralen Kalender, und die Koordination der Aktivitäten wechselt unter den Gruppenmitgliedern mit den anstehenden Ereignissen (Vorlage einer Resolution, Prep-Coms o.ä.)<sup>73</sup>. Durch das Vermeiden starrer Organisationsschemata und streng periodischer Rotationsfolgen können die Aktivitäten mit größerer Flexibilität vorbereitet und durchgeführt werden.

Das Vorgehen der NAC spiegelt in vielerlei Hinsicht frühere irische Strategien. So wiederholt sich allein im Zusammenschluss mit einer Gruppe von gleichgesinnten Staaten das Muster der G-10/G-11. Die pragmatische und realistische Ausrichtung der Politik entspricht ebenso der irischen Tradition wie das inkrementale Vorgehen, die Vorlage eines Abrüstungsprogramms und der Anspruch, einen Mittelweg zu finden und Vermittler zwischen den Blöcken oder Gruppen zu sein. Es ist daher naheliegend, dass die NAC seit ihrer Gründung den primären Rahmen für die irische Abrüstungspolitik darstellt.

Ihre Arbeit konzentriert die NAC auf die UN-Gremien und den NVV-Überprüfungsprozess. Angesichts der gegenwärtigen Blockade der Genfer Abrüstungskonferenz und der auch von Deutschland unternommenen, jedoch bislang gescheiterten Bemühungen, dort einen Unterausschuss zur nuklearen Abrüstung einzurichten, sind dies die einzigen Foren, in denen zumindest politisch verbindliche Vereinbarungen erzielt werden können.

Während es in der UNO ihr Ziel ist, breite Unterstützung für ihre Politik zu sichern, geht es der NAC im Überprüfungsprozess um die Umsetzung ihrer Schritte zur kernwaffenfreien Welt. In der UNO erinnert das Einbringen aufeinanderfolgender und aufeinander-

71 Statement delivered by H.E. Ms. Rosario Green, Minister for Foreign Affairs, Mexico, On Behalf of the New Agenda States of Brazil, Egypt, Ireland, Mexico, New Zealand, South Africa & Sweden, 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, 24 April 2000.

72 Ebenda.

73 Informationen aus einem Hintergrundgespräch mit dem Vertreter eines NAC-Staates.

der aufbauender Resolutionen im Ersten Ausschuss und der Generalversammlung an Frank Aikens Vorgehen.

Die Resolutionen mit dem Titel „Towards a Nuclear-Weapon-Free World: The Need for a New Agenda“, die die NAC seit 1998 jährlich vorlegt, enthalten die wesentlichen Gedanken der Gründungserklärung und die Schritte, die nach Ansicht der NAC nötig sind, um die Voraussetzungen für eine kernwaffenfreie Welt zu schaffen. Dazu zählen u.a. eine „eindeutige Verpflichtung“ der Kernwaffenstaaten auf eine schnelle und vollständige Abrüstung ihrer Nuklearwaffen, die Reduktion der Bedeutung taktischer Kernwaffen und Verhandlungen zu ihrer Abrüstung, Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten, der Beitritt aller Staaten zum NVV, zum CTBT und zum IAEO-Zusatzprotokoll, die Fortsetzung des START-Prozesses, die Reduzierung der Einsatzbereitschaft und die Trennung der nuklearen Sprengköpfe von ihren Trägersystemen<sup>74</sup>.

Das Ziel ihres Vorgehens, die mehrheitliche Unterstützung der Staaten für die Ziele der NAC zu gewinnen und so die Relevanz ihres Anliegens zu demonstrieren, erreichte die Koalition gleich 1998 mit der Zustimmung von 114 Staaten in der UN-Generalversammlung. 18 Staaten stimmten gegen die Resolution, 38 enthielten sich. Die westlichen Kernwaffenstaaten lehnten die Resolution ab<sup>75</sup> und forderten auch ihre Verbündeten dazu auf. Von den nicht-nuklearen NATO-Mitgliedern folgten jedoch nur die osteuropäischen dieser Aufforderung; alle anderen enthielten sich. Die 1999 vorgelegte zweite Resolution<sup>76</sup>, die detailliertere Vorschläge enthielt, erzielte ähnlich große Zustimmung wie die erste; obwohl die NAC-Staaten Teile der Kritik aufnahmen, die die NATO-Staaten geäußert hatten<sup>77</sup>, änderten diese ihr Abstimmungsverhalten jedoch nicht.

Bei den Vorbereitungskonferenzen 1998 und 1999 verfolgte die NAC im Einklang mit ihrer inkrementalen Strategie einen Aspekt ihrer Agenda Welt isoliert als erstes „Etappenziel“ für die NVV-Überprüfungskonferenz 2000: Das Erreichen der „eindeutigen Verpflichtung“ (*unequivocal commitment*) der Kernwaffenstaaten zur Einhaltung ihrer Abrüstungsverpflichtung. Zur Vorbereitung der NAC auf die Überprüfungskonferenz schreibt Rebecca Johnson:

„The NAC approached the Conference with a challenging but do-able bottom line calling for an unequivocal undertaking to eliminate nuclear arsenals, a carefully negotiated working paper of pragmatic, realisable steps, and a strategy involving the

74 „Towards a Nuclear Weapon Free World: The Need for a New Agenda“, Draft Resolution A/C.1/53/48/Rev.1, UN Resolution L.48, 13. November 1998.

75 Von den Kernwaffenstaaten vertrat Frankreich die energischste Gegenposition und bezeichnete die New Agenda-Resolution als „dangerous“ (Rebecca Johnson, UN First Committee Seeks a New Agenda on Disarmament and Backs the ABM Treaty, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 41, November 1999, S. 22).

76 „Towards Nuclear Weapon Free World: The Need for a New Agenda“, Draft Resolution A/C.1/54/L.18\*, UN Resolution L.18, 1. Dezember 1999.

77 Vgl. Johnson, a.a.O. (Anm. 75), S. 21.

establishment of a nuclear disarmament subsidiary body, but with enough flexibility to manoeuvre.“<sup>78</sup>

Gerade am Überprüfungsprozess des NVV wird deutlich, wie Irland alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzt, um seine aktive Politik fortzusetzen. Neben der Arbeit mit der NAC und der traditionellen Kooperation mit der G-11, die auch bei der 6. Überprüfungskonferenz als Akteur in Erscheinung trat, beteiligte sich Irland auch aktiv an der Ausarbeitung einer koordinierten EU-Position für diese Konferenz.

Die EU legte dort nach 1990 und 1995 zum dritten Mal eine gemeinsame Stellungnahme vor; anders als zuvor koordinierten die EU-Staaten ihre Position aber über die bloßen Eingangs-Statements der früheren Konferenzen hinaus und arbeiteten eine Gemeinsame Position aus. Dass diese inhaltlich insbesondere in Abrüstungsfragen weitergehende Aussagen enthielt als frühere Dokumente<sup>79</sup>, ist u.a. der irischen Haltung zuzuschreiben. Die irischen Vertreter hatten ihre Unterstützung für ein erstes, relativ schwach formuliertes Dokument in Frage gestellt und dies damit begründet, dass man in der NAC die Möglichkeit zu weitergehenden Formulierungen habe. Da EU-Positionen im Konsens vereinbart werden müssen und die EU-Kernwaffenstaaten weitergehenden Abrüstungsforderungen ablehnend gegenüberstanden, stellte dies das einheitliche Auftreten der EU bei der Konferenz zeitweise in Frage<sup>80</sup>. Zwischen den Positionen Irlands auf der einen sowie Großbritanniens und Frankreichs auf der anderen Seite blieb Raum für andere EU-Staaten, den v.a. Deutschland nutzte, um zu vermitteln und sich für die Aushandlung eines Kompromisses einzusetzen, was dann auch gelang<sup>81</sup>. Nicht zuletzt aufgrund der anfänglich starren Haltung Irlands ging die Gemeinsame Position am Ende deutlich über frühere EU-Stellungnahmen hinaus.

Auch während der 6. Überprüfungskonferenz selbst engagierten sich die irischen Vertreter in allen drei Gruppierungen. Die Gemeinsame Position der EU bot den allgemeinen Rahmen, während mit der NAC und der G-11 spezifische Themenbereiche in den Hauptausschüssen bearbeitet werden konnten. Zusätzlich vertrat Irland eigenständige, z. T. auch von der EU abweichende Positionen vor allem im Bereich der zivilen Nutzung der Kernenergie – hier lehnte es gemeinsam mit Deutschland und einigen anderen Staaten z.B. die Feststellung ab, die zivile Kernenergienutzung könne zur nachhaltigen Entwicklung beitragen<sup>82</sup>. Eine weitere irische Idee präsentierte Außenminister Cowen, als er zur Stärkung des Überprüfungsprozesses jährliche Staatentreffen mit der Unterstützung eines kleinen

78 Vgl. Rebecca Johnson, *The 2000 NPT Review Conference: A Delicate, Hard-Won Compromise*, in: *Disarmament Diplomacy*, Nr. 46, Mai 2000, S. 2-21.

79 Ebenda, S. 19.

80 Zwar hatte Irland ebenso wie Österreich und Schweden auch schon 1995 die Unterstützung für ein gemeinsames EU-Papier verweigert; damals betraf es jedoch ein Statement im Hauptausschuss I und nicht eine Gemeinsame Position, und auch 1995 war dieser „EU split“ (vgl. *Indefinite Extension...*, a.a.O. (Anm. 35) bereits als Blamage eingeschätzt worden.

81 Informationen aus einem Hintergrundgespräch mit einem Konferenzteilnehmer.

82 Vgl. Johnson, a.a.O. (Anm. 78), S. 14.

Sekretariats vorschlag<sup>83</sup>. Andere nicht-nukleare Staaten zeigten Interesse an diesem Vorschlag<sup>84</sup>, weitere Konsequenzen oder gar seine Umsetzung zeichnen sich jedoch nicht ab.

Mit der G-11 setzte Irland die Arbeit der früheren Überprüfungskonferenzen fort und engagierte sich in den Hauptausschüssen II und III für einen erfolgreichen Abschluss der Arbeit<sup>85</sup>. Gemeinsam mit den anderen EU-Staaten erarbeiteten die Iren in allen Ausschüssen zahlreiche Vorschläge für die Formulierung einer Schlusserklärung, die auf der Basis der Gemeinsamen Position entstanden. Der Erfolg dieser Arbeit zeigt sich u.a. daran, dass ganze Passagen des Schlussdokuments der Gemeinsamen Position entnommen sind. Die EU spielte damit eine in ihrer bisherigen Geschichte einmalige Rolle für den Verlauf und auch den erfolgreichen Ausgang der Konferenz

Der größte Anteil an diesem erfolgreichen Ausgang ist jedoch der NAC zuzuschreiben. Zwar standen ihr die Kernwaffenstaaten zu Beginn nach wie vor kritisch und ablehnend gegenüber, im Laufe der Konferenz setzte jedoch eine bemerkenswerte Veränderung ein, als die USA ohne vorherige Konsultation mit ihren Verbündeten oder den anderen Kernwaffenstaaten das direkte Gespräch mit den NAC-Vertretern suchten. In der Folge verhandelten die fünf Kernwaffen- und sieben NAC-Staaten am Rande der Konferenz allein über Fragen der künftigen Schritte und über eine „eindeutige Verpflichtung“. Unter Einbeziehung einiger weniger weiterer Staaten – darunter Deutschland – setzten sie diese Art der Verhandlung auch über den „rückwärts“ gerichteten Teil der Vertragsüberprüfung fort. Aus dem „Störenfried“ NAC war ein anerkannter Gesprächspartner geworden<sup>86</sup>.

Als Konsequenz dieser separaten Verhandlungsrunden stand am Ende eine Einigung über den Bericht des Hauptausschusses I und die Bereitschaft der Kernwaffenstaaten, die von der NAC geforderte eindeutige Verpflichtung abzugeben.

„The successful outcome of the negotiations in MC I [Main Committee I, U.B.] [...] was largely due to the New Agenda Coalition who managed to extract from the Nuclear Weapons States an unequivocal undertaking to accomplish the total elimination of their nuclear arsenals, as well as an agreement on practical steps on nuclear disarmament.“<sup>87</sup>

83 Statement by Mr. Brian Cowen, T.D., Minister for Foreign Affairs, Permanent Mission of Ireland to the United Nations, to the 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), New York, 24. April 2000 (<http://basicint.org/nuclear/NPT/2000revcon/Ireland.htm>, 24.08.03).

84 Vgl. PPNN Newsbrief Nr. 50, 2000, S. 4.

85 Vgl. Johnson, a.a.O. (Anm. 78), S. 10ff.

86 Vgl. PPNN Newsbrief 2000, a.a.O. (Anm. 85), S. 5; Vgl. dazu auch Johnson, a.a.O. (Anm. 78), S. 19: „The US overture to the NAC demonstrated that it viewed the seven nation coalition as the major political player among the non-nuclear countries, more pragmatic and coherent than the non-aligned and more comprehensive and determined than the various different kinds of proposals being put forward by allies such as Japan, Australia, Canada and the NATO-5. This is in part due to the cross-group composition of the NAC, with non-aligned, Europeans, Africans, Latin Americans and a western Pacific nation; in part it is due to the NAC strategy and positioning of its proposals.“

87 Bericht des kanadischen Außenministeriums, Endgame and Final Outcome of the 2000 NPT Review Conference, [www.dfaic-maeci.gc.ca/arms/endgame\\_final\\_outcome-en.asp](http://www.dfaic-maeci.gc.ca/arms/endgame_final_outcome-en.asp) (27.11.03).

Nach 1975 und 1985 konnte damit zum dritten Mal ein Schlussdokument im Konsens angenommen werden. Neben der „eindeutigen Verpflichtung“ der Kernwaffenstaaten sind darin u.a. auch „13 Schritte“ für die nukleare Abrüstung festgehalten. Darunter finden sich neun, die auch als Bestandteil der „neuen Agenda“ in den NAC-Resolutionen enthalten sind, was als weiterer Erfolg der NAC zu betrachten ist. Da die Schlussdokumente der Überprüfungskonferenzen politisch verbindlichen Charakter haben, hat sie damit eine weitere Festigung ihrer Agenda erreicht. Dieser Erfolg ist insofern besonders bemerkenswert, als die Ausgangslage für die Konferenz eher ungünstig und die Erwartungen an einen erfolgreichen Ausgang im Vorfeld der Konferenz entsprechend gering waren<sup>88</sup>.

Die irischen Aktivitäten bei der Konferenz zeigen, dass Irland die frühere Ausrichtung seiner Politik beibehält. Außerdem wird deutlich, dass Irland alle sich bietenden Möglichkeiten nutzt, in verschiedenen Staatengruppen aktiv mitarbeitet und gleichzeitig bei Bedarf auch allein auftritt.

Gleich an mehreren Stellen wird deutlich, dass zwischen Irland und Deutschland Potenzial für eine Zusammenarbeit besteht. Mit dem deutschen Ausstieg aus der Kernenergie haben sich die Positionen zur zivilen Kernenergienutzung angenähert, in der Nichtverbreitung stimmen beide schon länger weitgehend überein, und innerhalb der EU erwies sich die Rollenverteilung der beiden Staaten als äußerst fruchtbar. Es bleibt abzuwarten, wie weit die Annäherung in Fragen der nuklearen Abrüstung, dem Kern der NAC-Arbeit und der Probleme des NV-Regimes, gehen wird. Hier, in der Arbeit mit der NAC, liegt seit dem Ende der Überprüfungskonferenz wieder der Schwerpunkt der irischen Politik.

Da der neue Überprüfungszyklus erst 2002 begann, reduzierte die NAC nach der Konferenz 2000 ihre Arbeit zunächst auf die UNO und brachte dort ihre dritte Resolution ein<sup>89</sup>. Diese hob in der Präambel vor allem die positiven Entwicklungen in der Abrüstung hervor; der operative Teil wiederholte die alten, überwiegend jetzt auch in den „13 Schritten“ enthaltenen Forderungen. Vermutlich aufgrund der positiven Einschätzungen erreichte diese Resolution die bisher größte Unterstützung mit 154 Ja-Stimmen, darunter die aller westlichen Staaten mit Ausnahme Frankreichs. 2001 bildete eine ministerielle Stellungnahme die einzige sichtbare Aktivität der NAC, da sie nach dem Erreichen ihres ersten Ziels bei der Überprüfungskonferenz ihre nächsten Aktivitäten auf die Implementierung der eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des neuen Überprüfungszyklus richten wollte.<sup>90</sup>

88 Vgl. Johnson, a.a.O. (Anm. 78), S. 15f.

89 „Towards a nuclear-weapon-free world: the need for a new agenda“, Draft Resolution/Draft Decision: A/C.1/55/L. 4/ Rev.1\*, GA Resolution/Decision: 55/33 C, <http://disarmament2.un.org/vote.nsf> (3.12.03).

90 2002 NPT Preparatory Committee, 8.-19. April 2002, New York, Report submitted by Sweden: „Implementation of article VI and paragraph 4(c) of the 1995 Decision on ‚Principles and objectives for nuclear non-proliferation and disarmament‘. (<http://www.basicint.org/nuclear/NPT/2002prepcom/Rpt-Sweden.htm>, 4.9.03).



## 4.2 Die New Agenda Coalition seit 2002

Nachdem das unerwartet positive Ergebnis der Überprüfungskonferenz 2000 Anlass zu vorsichtigem Optimismus gab, hat sich die Lage des NV-Regimes seither deutlich verschlechtert<sup>91</sup>. Alte Probleme des Regimes, die den Umgang mit einem Vertragsbruch oder dem Verdacht darauf betreffen, sind ebenso wenig gelöst wie die Herausforderung an das Regime, die von den Nichtmitgliedern des NVV ausgeht, die über Kernwaffen verfügen. Das ohnehin schon prekäre Spannungsverhältnis von Kernwaffenverzicht und Abrüstungsverpflichtung hat sich angesichts der Tatsache verschärft, dass nach dem Ende des Kalten Krieges das Verständnis vieler Nichtkernwaffenstaaten für die Notwendigkeit von Kernwaffen gesunken und die Enttäuschung angesichts der wiederholt nicht eingehaltenen Abrüstungszusagen der Kernwaffenstaaten weiter gestiegen ist. Die Nuklearpolitik der Bush-Administration droht außerdem, die Grundlagen des Regimes weiter zu unterminieren<sup>92</sup>: Die US-Regierung hat sich explizit von früheren Zusagen distanziert und signalisiert mit ihrer Politik deutlich, dass sie den eingegangenen Verpflichtungen sowohl zur nuklearen Abrüstung als auch zur Einhaltung der „13 Schritte“ keine Bedeutung beimisst. Die neue Nukleardoktrin, die taktischen Kernwaffen eine neue Rolle in den Einsatzszenarien zuweist und politisch verbindliche Sicherheitsgarantien zurücknimmt, droht den politischen Willen zur Unterstützung des Regimes erodieren zu lassen und ein neues Wettrüsten anzustoßen.

Der neue NVV-Überprüfungszyklus startete 2002 also im Vergleich zum vorigen (1997) unter verschlechterten Bedingungen. Angesichts der zentralen Stellung, die die Vereinigten Staaten als stärkste Nuklear- und einzig verbliebene Supermacht in diesem Politikfeld innehaben, und angesichts der aktuellen Ausrichtung der US-amerikanischen Politik sind Fortschritte in der nuklearen Abrüstung derzeit nicht zu erwarten. In dieser Situation löst die NAC ihren eigenen Anspruch ein, flexibel auf Veränderungen zu reagieren. Sie nahm ihre frühere Vorgehensweise wieder auf und kombinierte erneut die Arbeit im Überprüfungsprozess mit der in der UNO. Die Neuauflagen der „New Agenda“-Resolutionen aus 2002 und 2003 basieren auf den „13 Schritten“ aus dem Schlussdokument der Überprüfungskonferenz; sie reflektieren dazu in der Präambel die veränderten Rahmenbedingungen:

„THE GENERAL ASSEMBLY

1. *Reaffirms* that the growing possibility that nuclear weapons could be used represents a continued risk for humanity;

91 Vgl. zu aktuellen Problemen der Nichtverbreitung sowie der US-amerikanischen und europäischen Nichtverbreitungspolitik Jayantha Dhanapala, Multilateralism and the Future of the Global Nuclear Nonproliferation Regime, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 8, Nr. 3, 2001, S. 99-106; Müller, a.a.O. (Anm. 60); Tanya Oglivie-White/John Simpson, The NPT and Its 2003 PrepCom Session: A Regime in Need of Intensive Care, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 10, Nr. 1, 2003, S. 1-19.

92 Vgl. Jean du Preez, The Impact of the Nuclear Posture Review on the International Nuclear Nonproliferation Regime, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 9, Nr. 3, 2002, S. 67-81; zur Nuklearpolitik der USA in den 90er Jahren vgl. Harald Müller/Annette Schaper, US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg, HSFK-Report Nr. 3, Frankfurt/M. 2003.

2. *Calls upon* all States to refrain from any action that could lead to a new nuclear-arms race or that could impact negatively on nuclear disarmament and non-proliferation;
3. *Also calls upon* all States to observe international treaties in the field of nuclear disarmament and non-proliferation and to duly fulfil all obligations flowing from those treaties; [...]<sup>93</sup>

Damit spielen beide sowohl auf die möglichen Konsequenzen der US-amerikanischen Politik an als auch auf die Tatsache, dass einige Kernwaffenstaaten ihre „eindeutige Verpflichtung“ relativiert haben.

Eine Fortsetzung des Trends in der NAC-Strategie hin zu einem stärker inkrementalen Vorgehen ist daran abzulesen, dass neben der Neuauflage der Resolution zur kernwaffenfreien Welt weitere Dokumente ausgearbeitet wurden, die einzelne Aspekte der Agenda behandeln. Zum einen brachte die NAC 2002 und 2003 jeweils eine zweite Resolution in der UNO ein, die die Reduzierung sub-strategischer Waffen zum Thema hatte<sup>94</sup>. Zum anderen legte sie der PrepCom 2003 u.a. ein Arbeitspapier zu rechtlich verbindlichen negativen Sicherheitsgarantien vor<sup>95</sup>. Beide Aspekte sind sowohl im NAC-Programm als auch in den „New Agenda“-Resolutionen enthalten.

Alle Resolutionen aus 2002 und 2003 wurden wie die früheren mit großer Mehrheit angenommen, allerdings kehrten die meisten westlichen und insbesondere die nicht-nuklearen NATO-Staaten zu ihrer früheren Haltung zurück. Nur Kanada stimmte für die beiden Resolutionen zur kernwaffenfreien Welt<sup>96</sup>. In einer Erklärung zur Abstimmung bezeichnete Deutschland die eigene Enthaltung 2002 zwar als „widerwillig“, sah sich jedoch augenscheinlich aus Gründen der Bündnistreue außerstande, zuzustimmen<sup>97</sup>. 2003 drückte die deutsche Delegation in einer ähnlichen Erklärung ihre große Enttäuschung darüber aus, dass die NAC-Mitglieder nicht bereit waren, durch Änderungen am Resolutionstext die Zustimmung zu ermöglichen, die Deutschland eigentlich gerne gegeben hätte<sup>98</sup>. Ähnlich wie 2002 scheint hier die Rücksicht auf die Verbündeten über den

93 „Towards a Nuclear-Weapons-Free World: The Need for a New Agenda“, draft resolution submitted by the New Agenda Coalition, A/C.1/57/L.3, 1. Oktober 2002; inhaltlich identisch auch in Resolution A/C.1/58/L.40/Rev.1\*, 30. Oktober 2003.

94 Draft Resolution submitted by the New Agenda Coalition, A/C.1/57/L.2, 1. Oktober 2002; A/C.1/58/L.39/Rev.1\*, 30. Oktober 2003. Sub-strategische oder auch taktische Nuklearwaffen sind solche mit geringerer Sprengkraft, die für Einsätze mit begrenzter Reichweite entwickelt wurden und werden. Die „mini-nukes“ oder „Bunkerbrecher“, die in der neuen US-Doktrin enthalten sind, fallen in diese Kategorie.

95 Working Paper submitted by New Zealand on behalf of Brazil, Egypt, Ireland, Mexiko, Sweden and South Africa as members of the New Agenda Coalition (NAC), NPT/CONF.2005/PC.II/WP.11, 1. Mai 2003.

96 Vgl. für die Ergebnisse <http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1comindex1.html> (17.12.03).

97 „For these reasons Germany has – reluctantly – decided to abstain on both resolutions.“ Explanation of Vote, 25.10.2003, NAC Resolutions „Towards a Nuclear Weapon Free World“ (L.3/Rev.1) and „Non-Strategic Nuclear Weapons“ (L.2/Rev.1\*), Germany, [www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com02/res/EOV/GerEOV\\_L2.html](http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com02/res/EOV/GerEOV_L2.html).

98 „This is why it is with great disappointment, that Germany today is not in a position to vote in favour of the two resolutions but again we saw no other way than to abstain.“ [www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com03/voting/L39GermanyEoV.pdf](http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com03/voting/L39GermanyEoV.pdf) (3.12.03).

Wunsch nach der Unterstützung für die proaktive NAC-Politik die Oberhand gewonnen zu haben.

Für die irische Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik stellt die NAC gleichzeitig eine Fortsetzung und einen neuen Höhepunkt dar. Gerade für einen kleinen Staat wie Irland ist es dabei bemerkenswert, dass es weder vor 1998 noch in der NAC besondere Rücksicht auf die Interessen der Partnerstaaten in der EU oder auch der USA nimmt, sondern vielmehr immer wieder explizit deren Politik kritisiert oder sich – im Falle der EU – davon distanziert. Gerade angesichts der veränderten inneren und äußeren Gegebenheiten sind auch die Kontinuität und der konstant hohe Aktivitätsgrad, den die irische Politik seit mehr als 40 Jahren aufweist, erklärungsbedürftig.

## 5. Ursprünge der irischen Politik

### 5.1 Alternative Erklärungsansätze

Für das Außenverhalten von Staaten können verschiedene erklärende Faktoren angenommen werden, je nach dem, welches Weltbild man zugrunde legt. Einige dieser Faktoren können jedoch angesichts der Eigenarten der irischen Politik im nuklearen Feld schnell verworfen werden. Weder besonderes Machtstreben noch Sicherheitsüberlegungen liefern beispielsweise befriedigende Erklärungen. Wäre es Irland um eine Verbesserung des Machtstatus gegangen, wäre der vollständige nukleare Verzicht und das Engagement für Abrüstung kontraproduktiv – ein eigenes Nuklearprogramm wäre eine plausiblere Alternative. Die technischen und finanziellen Voraussetzungen dafür wären in Irland keinesfalls schlechter gewesen als beispielsweise in Nordkorea. Zur Verbesserung der eigenen Sicherheitslage trägt die langfristig angelegte irische Strategie kaum bei. Irland hätte dazu vielmehr der NATO beitreten können; die Einladung dazu wurde aber 1949 abgelehnt<sup>99</sup>. Natürlich genießt Irland aufgrund seiner geographischen Lage dennoch den Schutz des nuklearen Schirms der Allianz. Wäre die irische Politik aber von solchen Kalkulationen geleitet, machte die konsequente Abrüstungspolitik, die sich auch gegen die Nuklearpolitik des Bündnisses richtet und die potenziellen Beschützer immer wieder vor den Kopf stößt, keinen Sinn. Auch Einflüsse des internationalen Systems oder von internationalen Organisationen sind als Erklärung nicht überzeugender angesichts der Tatsache, dass die irische Politik auch nach dem Beitritt zur EG 1973 und nach dem grundlegenden systemischen Wandel ab 1989 keine signifikanten Veränderungen zeigt. Natürlich hat gerade die internationale politische Lage Einfluss auf die Handlungsspielräume der einzelnen Staaten, und gerade im Bereich der Rüstungskontrollpolitik sind diese Einflüsse auch an der irischen Politik immer wieder sichtbar geworden. An der zu Grunde liegen-

99 Die Gründe für die Ablehnung liegen jedoch nicht in der Nuklearpolitik, sondern in der irredentistischen Nordirland-Politik, die Irland damals verfolgte (vgl. Roger Mac Ginty, *Almost Like Talking Dirty: Irish Security Policy in Post-Cold War Europe*, in: *Irish Studies in International Affairs*, Jg. 6, 1995, S. 128).

den Einstellung zum Thema hat dies jedoch nichts geändert, wie die Rückkehr zu weiterreichenden Maßnahmen bei Verbesserung der Ausgangslage etwa am Beispiel des CTBT demonstriert. Ähnliches gilt für die EU. Gerade angesichts der knappen Ressourcen des Kleinstaates hätte Irland sie als neuen Bezugsrahmen nutzen und sich mit seinen Aktivitäten auf die gemeinsamen beschränken können, da ja die EU seit etwa 1990 eine immer kohärentere Nichtverbreitungspolitik verfolgt. Dass dies nicht der irischen Vorgehensweise entspricht, hat die Analyse in Kapitel 3.3 gezeigt.

Der Wunsch nach mehr Prestige und einer bedeutenderen Rolle auf dem internationalen Parkett scheint auf den ersten Blick eine plausible Erklärung liefern zu können. Tatsächlich genießt Irland als „Abrüstungsaktivist“ in diesem Politikfeld hohes Ansehen. Wäre dies das einzige Motiv, ist allerdings der oft mühsame, undankbare und wenig sichtbare Weg nicht zu verstehen, den Irland mit seiner Funktion als Brückenbauer beschreitet. Weiterreichende, prestigeträchtigere Forderungen an der Spitze der blockfreien Bewegung hätten Irland mit weniger Aufwand mindestens ebensoviel Ansehen, allerdings auch eine andere Rolle, eingebracht.

Innenpolitische Interessen und Präferenzen scheinen ebenfalls einige Aspekte der irischen Politik erklären zu können, zumindest im Bereich der zivilen Kernenergienutzung und der nuklearen Sicherheit. Irland tritt international für eine Verbesserung der Sicherheit ein und vertritt in Fragen der Kernenergie häufig Positionen, die seinen nicht-nuklearen Status reflektieren. Die Verknüpfung des zivilen Brennstoffkreislaufs mit Nonproliferationsfragen geht zurück auf eine innerirische Kontroverse um den Bau eines Atomkraftwerks im Südosten des Landes. Gegen die Pläne der Regierung formierte sich eine Bewegung, die genau diese Verknüpfung herstellte, und die nicht zuletzt mit dem Verweis auf Frank Aikens Tradition der Neutralität und Nichtverbreitung die Regierung zur Aufgabe ihrer Pläne bewog<sup>100</sup>. Die Politik zur nuklearen Sicherheit ist mitbestimmt von der Nähe der britischen Wiederaufbereitungsanlage Sellafield, die an der britischen Westküste direkt an der *Irish Sea* liegt. Eine durch die Anti-Atom-Bewegung und durch den Reaktorunfall in Tschernobyl für nukleare Fragen sensibilisierte Öffentlichkeit stellt sicherlich einen erklärenden Faktor für die irische Politik in diesem Bereich dar. Was dagegen Abrüstung und Nichtverbreitung angeht, so besteht zwar eine generelle Präferenz für die engagierte Politik der irischen Regierungen; eine Einflussnahme „von innen“ ist jedoch nicht zu erkennen und angesichts der wenig transparenten außenpolitischen Entscheidungsprozesse und der vergleichsweise knappen Berichterstattung zum Thema in den irischen Medien auch nicht zu erwarten.

Dies schließt auch gleichzeitig einen weiteren Ansatz als alleinige Erklärung aus: die demokratische Verfasstheit Irlands. Auch bei der Annahme, dass demokratische Staaten aufgrund einer demokratiespezifischen Friedensgeneigtheit eine besondere Neigung zu Rüstungskontrolle aufweisen, bleiben angesichts der wenig transparenten und zugänglichen Entscheidungsprozesse, des geringen gesellschaftlichen Interesses und des auch für

100 Vgl. Susan Baker, *The Nuclear Power Issue in Ireland. The Role of the Irish Anti-Nuclear Movement*, in: *Irish Political Studies*, Nr. 3, 1988, S. 3-17.

Demokratien überdurchschnittlich großen Engagements Fragen offen. Dass die demokratische Verfasstheit dennoch einwirkt, wird Kapitel 5.2 zeigen.

Innenpolitische Faktoren können also durchaus einige Phasen und Elemente der irischen Politik erklären. Eine zufriedenstellende Begründung für die Entstehung und das hohe Maß an Kontinuität bieten jedoch auch sie nicht, gerade angesichts der großen Veränderungen, die Irland seit den 60er Jahren durchlaufen hat und angesichts des geringen Maßes an Kontinuität in der irischen Regierungsbildung. Wo also liegt der Ursprung der in ihrer Gesamtheit bemerkenswert engagierten Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik, wenn Machtstreben, Sicherheitsbedenken, Organisationszugehörigkeit, Prestigebedürfnisse, demokratische Verfasstheit und innenpolitische Präferenzen als Auslöser ausscheiden? Aufschluss darüber bietet die Hinwendung zum Selbstverständnis der irischen Republik, zu ihrer staatlichen Identität.

## 5.2 Staatliche Identität als Quelle der irischen Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik

Staatliche Identität ist der Bezugsrahmen, innerhalb dessen Außenpolitik formuliert werden kann. Sie bestimmt das Repertoire möglicher Ziele und Strategien und sorgt für eine Ordnung der Präferenzen. Dies ergibt sich aus der Funktion, die Identität für den Staat erfüllt: Als kollektive Identität ist sie „what binds the group together and what situates it in respect with others“<sup>101</sup>. Um diesen Zusammenhalt zu gewährleisten, der im übrigen nicht gegeben, sondern konstruiert und deshalb potenziell veränderbar ist, muss eine kollektive Identität den Einzelnen die Möglichkeit zur positiven Identifikation mit dem Kollektiv sowie dem Kollektiv die Möglichkeit der Abgrenzung von anderen Kollektiven bieten. Im Falle staatlicher Identität ist die Identifikation mit dem Staat, seinen Institutionen, Narrativen, Mythen und Symbolen, ausschlaggebend.

Der Begriff „staatliche Identität“ wird hier nicht deckungsgleich mit nationaler Identität verwendet. Nationale Identität bezeichnet die Identität eines Kollektives, dessen Mitglieder sich aufgrund von als gemeinsam empfundenen Merkmalen als zusammengehörig definieren und die diese Zusammengehörigkeit an ein Territorium und den Gedanken eines (bereits existierenden oder angestrebten) Staatsapparates binden. Staatliche Identität dagegen schließt die Identifizierung mit den Strukturen und Institutionen eines bestehenden Staates ein. Der Unterschied wird in vielen Fällen nicht vorhanden oder irrelevant sein. Seine Beachtung kann jedoch dort zusätzliche Erkenntnisse bringen, wo Nation und

101 Thomas Banchoff, German Identity and European Integration, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 5, Nr. 3, 1999, S. 268; vgl. zur Verwendung von Identität in den Internationalen Beziehungen auch z. B. Valerie Hudson (Hg.), *Culture and Foreign Policy*, Boulder (Rienner), 1997; Peter J. Katzenstein (Hg.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Ithaca, NY (Cornell University Press), 1996; Yosef Lapid/Friedrich Kratochwil (Hg.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder (Rienner), 1996; Alexander Wendt, Collective Identity Formation and the International State, in: *American Political Science Review*, Jg. 88, Nr. 2, 1994, S. 384-396.

Staat nicht übereinstimmen und sich daraus Konsequenzen beispielsweise in Form einer irredentistischen Politik des Staates ergeben<sup>102</sup>.

Im Falle Irlands ist eine solche Unterscheidung beispielsweise relevant, weil auch nach der Teilung der Insel 1922 und der Gründung der Republik 1949 die Idee der gesamtirischen Nation Einfluss auf die Politik des Staates nahm<sup>103</sup>. So wurde in der Verfassung, die im Übrigen auch zwischen Nation (Teil I) und Staat (Teil II) unterscheidet, bis 1998 als Definition des nationalen Territoriums „the whole island of Ireland, its islands and the territorial sea“<sup>104</sup> verwendet, während das Staatsgebiet eben nicht die gesamte Insel, sondern 26 der 32 Grafschaften umfasst. Sowohl der Beitritt zum Europarat als auch die Ablehnung der NATO-Mitgliedschaft sind zumindest in Teilen durch das Streben nach Wiedervereinigung motiviert<sup>105</sup>.

Eine stabile staatliche Identität ist vor allem in Demokratien wichtig, in denen der Bestand und die Leistungsfähigkeit des Staates von der Mitwirkung oder zumindest der Akzeptanz der Bürger abhängt. Entsprechend entfaltet Identität auch in Demokratien eine besondere Wirkungsweise. Da demokratisch Regierende selbst in die Identität sozialisiert wurden und auf die Unterstützung ihrer Wähler angewiesen sind, werden sie bei ihren Entscheidungen auch in der Außenpolitik den von der Identität gesteckten Rahmen berücksichtigen und solche Strategien wählen, die im Sinne der Identität angemessen erscheinen. Entscheidend ist dabei nicht immer die explizite Äußerung der Wählerpräferenzen oder ein bewusster Bezug zum Gehalt der Identität; es genügt allein die Antizipation dessen, was Wähler erwarten bzw. akzeptieren könnten.

Besonderen Einfluss auf die Ausgestaltung einer staatlichen Identität nehmen in der Regel insbesondere drei Aspekte: Ereignisse um die Staatsgründung, für das Schicksal des Staates zentrale Persönlichkeiten sowie besondere (traumatische oder „heroische“) Erfahrungen des Staates in der Staatenwelt<sup>106</sup>. Dies soll im Folgenden anhand der Darstellung der irischen staatlichen Identität illustriert werden.

Grundlegend ist die Erfahrung der jahrhundertelangen Kolonialisierung durch Großbritannien und des Kampfes dagegen, woraus ein starkes Bedürfnis nach Selbstbestimmtheit und der Demonstration von Unabhängigkeit erwuchs. Die irische (militärische)

102 Irredentismus bezeichnet eine Politik, die den Anschluss eines Territoriums an das Mutterland zum Ziel hat.

103 John Coakley/Michael Gallagher (Hg.), *Politics in the Republic of Ireland*, London/New York (Routledge) 1999 (3. Aufl.), S. 49.

104 Bunreacht na hÉireann / Constitution of Ireland, Artikel 3; geändert durch das „19. Gesetz zur Änderung der Verfassung“ vom 3. Juni 1998. Nach der neuen Formulierung bleibt die Wiedervereinigung als Ziel erhalten, sie soll aber jetzt nur durch einen friedlichen, demokratischen Prozess und die mehrheitliche Befürwortung der Menschen in beiden Teilen der Insel herbeigeführt werden.

105 Zum Europarat vgl. Sharp, a.a.O. (Anm. 26), S. 35; zur NATO vgl. Mac Ginty, a.a.O. (Anm. 99), S. 128.

106 Vgl. Marijke Breuning, *Culture, History, Role: Belgian and Dutch Axioms and Foreign Assistance Policy*, in: Hudson, a.a.O. (Anm. 101), S. 99-123; zu „heroischen Erfahrungen“ ebenda, S. 110: „A heroic history is a memory of a time when the state was a powerful or significant actor in international affairs.“

Neutralität ist auch in diesem Sinne zu verstehen<sup>107</sup>. Damit ging auch das Bedürfnis nach Abgrenzung von Großbritannien einher. Die Beibehaltung administrativer Strukturen aus der Kolonialzeit, die kulturelle Nähe und die fortgesetzte ökonomische Abhängigkeit Irlands erlaubten keine völlige Distanzierung, so dass sich in der distinkten Gestaltung der Außenpolitik ein wirksames Mittel für die politische Abgrenzung anbot. Der Beitritt zur EG 1973 brachte zwar eine Möglichkeit, die Abhängigkeit von Großbritannien zu reduzieren, bedeutete aber andererseits einen drohenden oder tatsächlichen Souveränitätsverlust. Das Bedürfnis, Selbstbestimmtheit zu demonstrieren, blieb damit weiterhin bestehen. Gerade angesichts der zunehmenden Integration der EU ist davon auszugehen, dass dies auch in Zukunft ein Grundmuster der irischen Identität bleiben wird.

Die Demokratie als Staatsform für den unabhängigen irischen Staat stand nie in Frage und erreichte schnell einen hohen Stabilitätsgrad<sup>108</sup>; sie hat ebenfalls Einfluss auf das irische Selbstverständnis genommen, da die Identifikation mit dem Staat auch die Übernahme demokratischer Normen und Verfahren in die Identität bedeutete. Die Tendenz zu einer friedlichen Außenpolitik, die Demokratien von einigen Autoren generell unterstellt wird<sup>109</sup>, wurde in diesem Fall durch die traumatische Erfahrung zweier Kriege um die Unabhängigkeit noch verstärkt. Es handelt sich dabei zum einen um den anglo-irischen Unabhängigkeitskrieg 1921/22, der mit einem Vertrag über die Teilung der Insel und die partielle Unabhängigkeit der heutigen Republik beendet wurde, und zum anderen um den irischen Bürgerkrieg, der über den Streit um die Annahme dieses Vertrags 1922 ausbrach und bis 1923 andauerte<sup>110</sup>. Die besondere Friedensgeneigntheit Irlands findet ihren Ausdruck beispielsweise in der überproportional hohen Beteiligung an UN-Friedensmissionen.

Mit den beiden Kriegen sind bereits traumatische Erfahrungen beschrieben worden. Besonders „heroische“ Phasen erlebte Irland international zunächst kurz nach der Gründung des Freistaates 1922, als sich der neue Staat durch großes Engagement für Frieden, Abrüstung und die Belange der Kolonien im Völkerbund hervortat und zum angesehenen

107 Vgl. z.B. MacGinty, a.a.O. (Anm. 99), S. 129: „Neutrality has variously been a vehicle for the assertion of independence, a holy grail, a protest at continued partition, a commitment to non-belligerence, and a piece of comforting inertia.“

108 Theo Farrell, *Transnational Norms and Military Development: Constructing Ireland's Professional Army*, in: *European Journal of International Relations*, Jg. 7, Nr. 1, 2001, S. 85ff.; Bill Kissane, *Explaining Irish Democracy*, Dublin (University College Dublin Press), 2002.

109 Vgl. z.B. Anna Geis, *Diagnose: Doppelbefund – Ursache: ungeklärt? Die Kontroversen um den „demokratischen Frieden“*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 42, Nr. 2, 2001, S. 282-298; Andreas Hasenclever, *Liberale Ansätze zum „demokratischen Frieden“*, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen (Leske+Budrich), 2003, S. 199-226; John M. Owen, *How Liberalism Produces Democratic Peace*, in: *International Security*, Jg. 19, Nr. 2, 1994, S. 87-125; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton (Princeton University Press), 1993.

110 Nach der Teilung von 1922 verblieb das heutige Nordirland im britischen Königreich, während der Süden zum Freistaat innerhalb des Commonwealth wurde. Eine neue Verfassung machte Irland 1937 de facto von Großbritannien unabhängig, und 1949 wurde schließlich die Republik Irland ausgerufen. Für ausführliche Darstellungen der irischen Geschichte vgl. z.B.: Jürgen Elvert, *Geschichte Irlands*, München (dtv), 1993; Dermot Keogh, *Twentieth-Century Ireland. Nation and State*, Dublin (Gill&Macmillan), 1994; T.W. Moody/F.X.Martin, *The Course of Irish History*, Boulder (Roberts Rinehart), 1994 (3. Aufl.).

eigenständigen Mitglied der Staatengemeinschaft wurde<sup>111</sup>. Nach der weitgehenden Isolation während des und Zweiten Weltkriegs und danach wurde die Ära unter Außenminister Aiken als Rückkehr auf die internationale Bühne und als „golden age of Irish foreign policy“ erlebt, was wiederum mit dem (zurück)gewonnenen hohen Ansehen in der internationalen Politik zusammenhing<sup>112</sup>. Die Initiative zum NVV hat hier insofern eine besondere Bedeutung, als mit ihr der Kleinstaat Irland Einfluss auf den Verlauf der Weltpolitik nahm, sie also in Breunings Sinn eine „heroische“ Erfahrung darstellt.

Die Rolle, die bedeutende Persönlichkeiten für die Ausgestaltung einer staatlichen Identität spielen können, lässt sich an Frank Aiken illustrieren. Seine Stellung als ehemaliger Unabhängigkeitskämpfer, als direkter Nachfolger des Nationalhelden Eamonn de Valera im Amt des Außenministers und als *elder statesman* ermöglichte es Frank Aiken, seine Politik weitgehend unangetastet nach seinen Vorstellungen zu verfolgen. Das hohe Ansehen seiner Person in Irland und die als positiv wahrgenommenen Konsequenzen seiner Außenpolitik trugen in der Folge dazu bei, dass Aikens Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik als sein „Erbe“ und als Relikt des „golden age of Irish foreign policy“ in die Außenpolitik übernommen und beibehalten wurde.

Dass der eingeschlagene Weg in der Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik darüber hinaus auch eine geeignete Ausdrucksmöglichkeit für die übrigen genannten Elemente der staatlichen Identität bietet, wird deutlich, wenn man das Verhältnis von Unabhängigkeit, Neutralität und Abrüstung beleuchtet. Neutralität als Demonstration und Ausdruck der eigenen Unabhängigkeit wurde bereits genannt; aus dem neutralen Status und der damit verbundenen Möglichkeit zur Vermittlung leitete sich in Irland zudem eine besondere Verantwortung in der Außenpolitik ab: „Ireland, which is not a member of a military alliance, has always felt that it should do what it can to work towards an end of the arms race“<sup>113</sup>. Hierin ist eine normative Ausrichtung der Politik zu erkennen, die sich in allen Schwerpunkten der irischen Außenpolitik – neben der Abrüstung sind dies insbesondere Friedens-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik – niederschlägt. Als neutraler Staat muss Irland in der Friedens- und Sicherheitspolitik keine Rücksicht auf Bündnisbindungen nehmen und ist potenziell für verschiedene Gruppen ein akzeptabler Gesprächspartner. Daraus resultiert die wahrgenommene Pflicht, sich für Frieden und Abrüstung einzusetzen<sup>114</sup>. Die Präferenz für friedliche Konfliktbearbeitung ist in Irland aus drei Gründen verstärkt vorhanden. Zunächst ist sie Bestandteil demokratischer Normen

111 Vgl. Michael Kennedy, *The Irish Free State and the League of Nations, 1922-32: The Wider Implications*, in: *Irish Studies in International Affairs*, Jg. 3, Nr. 4, 1992, S. 9-23; Michael Kennedy/Joseph M. Skelly (Hg.), *Irish Foreign Policy, 1919-1966. From Independence to Internationalism*, Dublin (Four Courts), 2000.

112 Hintergrundgespräch mit einem irischen NGO-Mitarbeiter.

113 *Dáil Debates*, 31. Mai 1979, S. 1920; vgl. auch Sharp, a.a.O. (Anm. 26), S. 42.

114 Die Verbindung des neutralen Status mit einer friedlichen und „altruistischen“ Außenpolitik findet sich auch bei Michal Holmes/Nicholas Rees/Bernadette Whelan, *The Poor Relation. Irish Foreign Policy and the Third World*, Dublin (Trócaire), 1993, S. 28, und bei Sharp 1990, a.a.O. (Anm. 26), S. 37, der Irland eine „willingness to sacrifice immediate self-interest“ bei der Verfolgung seiner normativ ausgerichteten Politik attestiert.



und als solcher im irischen Selbstverständnis fest verwurzelt. Darüber hinaus wird sie durch die o.g. traumatische Kriegserfahrung verstärkt. Schließlich wäre nach Holmes, Rees und Whelan jedes andere Prinzip als das der zivilen Konfliktbearbeitung für einen Kleinstaat wie Irland „disastrous“<sup>115</sup>.

Der Zusammenhang von Unabhängigkeit als grundlegendem Muster und Neutralität als zentralem Element der irischen staatlichen Identität mit der Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik lässt sich mit den Worten eines irischen Historikers in die folgende prägnante Formel bringen:

„Neutrality is the implementation of independence,  
disarmament the implementation of neutrality.“<sup>116</sup>

Eine proaktive Politik, wie sie irische Regierungen seit 1958 kontinuierlich verfolgen, ist also Ausdruck einer staatlichen Identität, in der das Bedürfnis nach Unabhängigkeit, die daraus entspringende Neutralität, die aus der demokratischen Verfasstheit, traumatischen Kriegserfahrungen und dem Status als Kleinstaat erklärbare Friedensgeneigtheit und eine normative Orientierung in der Außenpolitik vereint sind. Sie bietet umgekehrt auch die Möglichkeit, spezifische Bedürfnisse wie die Demonstration der eigenen Selbstbestimmtheit, aber auch den Einsatz für Frieden und Sicherheit zu befriedigen. Mit diesem Ansatz lässt sich die Politik auch in ihrer oben dargestellten Gesamtheit erklären.

Besonders aufschlussreich im Sinne dieses Erklärungsansatzes ist die innerirische Debatte um die Verlängerung des NVV im Frühjahr 1995<sup>117</sup>, im übrigen die einzige nennenswerte Debatte, die je in Irland um die Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik geführt wurde. Diese Kontroverse entbrannte nominell um die Frage, ob sich die irische Regierung 1995 für eine unbegrenzte oder eine befristete Verlängerung des NVV einsetzen sollte. Tatsächlich ist dahinter jedoch eher parteipolitisches Kalkül seitens der Opposition als eine genuine Divergenz der Positionen zu vermuten<sup>118</sup>. Dabei ist nicht einmal die Kontroverse an sich das Interessante. Viel spannender ist die Tatsache, dass sich beide Seiten – Fine Gael und Labour auf Regierungsseite, Fianna Fáil in der Opposition – in der Auseinandersetzung der gleichen Referenzsysteme bedienen. Beide rechtfertigen ihre Argumentation, also entweder die Befürwortung (Regierung) oder die Ablehnung (Opposition) einer unbegrenzten Verlängerung, mit der Tradition Frank Aikens und der besonderen Verantwortung Irlands für den NVV. Fianna Fáil warf der Regierung darüber hinaus vor, sich zu stark in eine EU-Position pressen zu lassen<sup>119</sup>. Die kritische Haltung Irlands zu

115 Holmes/Rees/Wheelan, a.a.O. (Anm. 114), S. 29.

116 Hintergrundgespräch mit der Autorin.

117 Vgl. Dáil Debates, 22. März 1995, S. 1701-1737 und 1982-2022; Nuclear Free Future or Nuclear Free-For-All?, Joint Statement from Greenpeace, Irish CND and Pax Christi, 9. Mai 1995; President's Address at the Irish CND Annual Conference, 11. Februar 1995; vgl. auch Sinnott, a.a.O. (Anm. 61), S. 230 ff.

118 Sinnott 1996, a.a.O. (Anm. 61), S. 230 ff.

119 Die EU hatte 1994 eine Gemeinsame Position verfasst und sich im Vorfeld der Konferenz sehr um Unterstützung für eine unbegrenzte Verlängerung bemüht. Der Vorwurf der Opposition ist jedoch kaum haltbar angesichts der Tatsache, dass Fianna Fáil selbst als regierende Partei bereits 1990 die gleiche Position vertreten und diese noch 1994 kurz vor dem Regierungswechsel bekräftigt hatte (vgl. ebenda).

Abrüstungsfragen und die Distanzierung von einer weniger kritisch formulierten EU-Position bei der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz 1995 ist Beobachtern zufolge auf diese Kontroverse zurückzuführen; sie erscheint in diesem Lichte auch als Bemühen, die fortgesetzte Selbstbestimmtheit der irischen Politik zu demonstrieren.

Während die Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik bisher nur als Ausfluss der staatlichen Identität erschien, ist auch davon auszugehen, dass sie mittlerweile tiefer im irischen Selbstverständnis verankert ist. Dies wird deutlicher, wenn man neben dem Konzept der Identität auch das der Rolle beachtet. Während (kollektive) Identität das ist, was Gruppen „von innen“ zusammenhält und was ihre Zusammengehörigkeit und Eigenheit ausmacht, bezieht sich „Rolle“ auf die Funktion, die ein Akteur in einem sozialen Netz innehat. Diese ist nur zum Teil selbstbestimmt, zum Teil ergibt sie sich auch aus Rollenerwartungen und -zuschreibungen „von außen“. Beide Konzepte sind nicht völlig getrennt voneinander zu betrachten; sie stellen jedoch unterschiedliche Perspektiven dar.

Die irische Rolle im internationalen System ist in vielerlei Hinsicht die eines typischen Kleinstaates<sup>120</sup>. Aus diesem Status, den genannten Einflüssen aus der Identität und der Wahrnehmung durch andere Staaten entstand Irlands Rolle als „good international citizen“<sup>121</sup>. Durch sein kontinuierlich hohes Engagement und die Art seiner Politik hat sich Irland dazu die Rolle eines „Abrüstungsaktivisten“, aber auch eines Brückenbauers erworben, die es für alle Seiten zum akzeptablen Verhandlungspartner gemacht hat. Dass die mit einer solchen Rolle verbundenen Erwartungen an das Verhalten vom Rollenträger, in diesem Fall Irland, übernommen oder antizipiert werden und in die Ausgestaltung der eigenen Politik eingehen, belegt z.B. die folgende Aussage:

„We have a reputation for being a realistic country and when we put forward proposals they are realistic“<sup>122</sup>.

Im irischen Engagement in der *New Agenda Coalition* treffen Aspekte sowohl aus der Identität als auch aus der Rolle zusammen. Die Initiierung und andauernde Unterstützung der NAC entsprechen zunächst der irischen Tradition im Politikfeld. Sie bestätigen und verstärken gleichzeitig die Rollenerwartungen und -zuschreibungen, die sich aus dieser Tradition ergeben. Schließlich wird sie den normativen Anforderungen an die irische Außenpolitik gerecht und trägt zur Demonstration von Selbstbestimmtheit und Unabhängigkeit bei:

„But striking out on our own, however effectively, will certainly appeal domestically and will provide useful ammunition against those who argue that Ireland has through total immersion in the EU lost its identity on the world stage.“<sup>123</sup>

120 Vgl. Koßdorff, a.a.O. (Anm. 62).

121 Sharp, a.a.O. (Anm. 26), S. 44.

122 Außenminister Lenihan in Dáil Debates, 30. April 1980, S. 269.

123 Patrick Smyth, Initiative marks departure from recent Irish approach, Irish Times, 10. Juni 1998.

## 6. Schluss

### 6.1 Erwartungen an die irische Politik

Die Analyse der irischen Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik hat ein großes Interesse Irlands an beiden Themen gezeigt. Dieses Interesse schlägt sich in einer kontinuierlich proaktiven Politik nieder, die nach Frank Aikens Nichtverbreitungsinitiative mit der Gründung und konsequenten Unterstützung der *New Agenda Coalition* einen zweiten Höhepunkt erreicht hat. Die plausibelste Erklärung dieses Phänomens liegt in der staatlichen Identität Irlands. Da angesichts der wachsenden Integration der EU eines der zentralen Elemente dieser Identität, nämlich das Bedürfnis nach selbstbestimmter Politik, auf absehbare Zeit Bestand haben wird, ist von einem grundlegenden Wandel der Politik nicht auszugehen. Es ist vielmehr zu erwarten, dass sich Irland weiter für die Stärkung des NV-Regimes und für Fortschritte in der nuklearen Abrüstung einsetzen wird: Sein Engagement ist verlässlich und stabil.

Für das Engagement in der nuklearen Abrüstung hat Irland mit der NAC einen neuen Akteur ins Leben gerufen, der sich mittlerweile im Feld etabliert hat und sich aufgrund seines integrativen Potenzials in einer vergleichsweise günstigen Ausgangsposition für weitere Erfolge befindet. Der Fokus dieser Gruppe dürfte angesichts ihres Programms auch in Zukunft die nukleare Abrüstung bleiben. In der Nichtverbreitung kann Irland auch weiterhin auf die bewährte Kooperation in der G-11 zurückgreifen, um sein Ziel der Stärkung des NV-Regimes zu verfolgen. Zusätzlich könnte die EU eine zweite Plattform für irisches Engagement bieten, wenn ihre neuen Instrumente konsequent implementiert werden.

In der Gestalt von proaktiven Staaten wie Irland bietet sich für Deutschland eine bisher wenig beachtete Ressource für die Verwirklichung effektiver Nichtverbreitung und nuklearer Abrüstung. Irland bereitet als Normunternehmer den Boden für weitergehende Schritte, was Deutschland aufgrund der eingangs beschriebenen Dilemmata selbst nicht kann oder will. Da diese Schritte aber durchaus auch im deutschen Interesse liegen, sollte es den Vorteil nutzen, dass andere Staaten den Weg ebnen, den es selbst dann leichter beschreiten kann. Die Verlässlichkeit der irischen Position bietet dabei eine solide Grundlage für eine strategische Partnerschaft.

### 6.2 Handlungsoptionen

Aus europäischer Sicht ergibt sich Handlungsbedarf bei der nuklearen Nichtverbreitung in erster Linie in den folgenden Bereichen:

- bei der Implementierung der neuen EU-Nonproliferationsmaßnahmen und -strategien
- im Umgang mit den sogenannten „Problemstaaten“ (Iran, Nordkorea, Indien, Pakistan, Israel)

- bei der schnellen Implementierung des IAEO-Zusatzprotokolls.

Mit der Übernahme der EU-Präsidentschaft im Januar 2004 wird sich Irland in einer günstigen Position dafür befinden, auf die Nichtverbreitungspolitik der Union einzuwirken, und angesichts der früheren irischen Politik ist zu erwarten, dass es diese auch nutzen wird. Gerade angesichts der bevorstehenden EU-Erweiterung auf 25 Staaten im Mai 2004 und der Unklarheit darüber, wie sich die Union (auch angesichts der Nähe mancher Beitrittsländer zu den USA) danach entwickeln wird, ist eine zügige Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen wünschenswert. Die Präsidentschaft kann hierbei eine tragende Rolle spielen. Zwar besteht in Fragen der Nichtverbreitung innerhalb der EU im Allgemeinen ein weit größerer Konsens als in Fragen der Abrüstung, ein kleiner Staat hat es bei der Ausübung dieser Funktion aber generell schwer. Es wäre daher wichtig, dass ressourcenstärkere Staaten wie etwa Deutschland die Präsidentschaft unterstützen und auf die Implementierung der neuen Nichtverbreitungsmaßnahmen hinarbeiten.

Im Umgang mit den „Problemstaaten“ ist es von elementarer Bedeutung, dass die europäischen Staaten ihren Ansatz des Multilateralismus und des „kritischen Dialogs“ beibehalten und damit eine Alternative zur amerikanischen unilateralen Präemptivstrategie aufzeigen. Der britisch-französisch-deutsche Verhandlungserfolg im Iran im Herbst 2003 hat gezeigt, dass ein solcher Ansatz tatsächlich Aussicht auf Erfolg hat. Die Erfahrungen aus dieser Initiative sollten auch der EU-Präsidentschaft zur Verfügung gestellt werden, und es sollte innerhalb der EU geprüft werden, ob vergleichbare Initiativen der EU-Staaten, vertreten durch die Präsidentschaft, nicht auch in anderen Fällen in Frage kommen. Irlands traditionelle Rolle als neutraler Staat und Brückenbauer kann dabei nur von Vorteil sein.

Innerhalb des NV-Regimes erscheint derzeit die Ratifizierung des IAEO-Zusatzprotokolls durch möglichst viele NVV-Mitglieder als aussichtsreicher Beitrag zur Stabilisierung des Regimes. Damit können gleichzeitig der Wille zur Erhaltung des Regimes demonstriert, das Proliferationsrisiko gesenkt und das Vertrauen in das Regime gestärkt werden. Auch der Beitrag verbesserter Sicherheitsmaßnahmen zur Prävention von Nuklearterrorismus ist nicht zu unterschätzen, da die Zugangsmöglichkeiten zu Nuklearmaterial für nicht-staatliche Akteure eingeschränkt werden. Um diesen Aspekt wirklich effektiv zu machen, müssten die Sicherheitsmaßnahmen allerdings auch in den Kernwaffenstaaten eingeführt werden. Deutschland setzt sich – wie Irland – unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit für die Nuklearindustrie schon länger für die Einführung solcher Kontrollen ein; diese Anstrengungen sollten auch mit dem Verweis auf das Terrorismusrisiko ausgebaut werden.

Um eine schnelle Implementierung des Zusatzprotokolls und die dafür nötige große Zahl an Ratifizierungen zu erreichen, bietet sich neben diplomatischer „Lobbyarbeit“ auch die Verbesserung der Anreizstruktur an. Durch die Norm der Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie ist eine solche Struktur bereits im NVV angelegt; in der Praxis ist sie jedoch aufgrund des Spannungsverhältnisses mit der Nichtverbreitungsnorm und den Exportkontrollen wenig effektiv. Denkbar wäre – auch angesichts des deutschen Ausstiegs aus der Kernenergie – die Verlagerung auf andere Aspekte des Energiesektors, beispielsweise die Aussicht auf verstärkte Zusammenarbeit bei der Nutzung

alternativer Energien. Dies könnte sowohl im Forschungssektor als auch bei der Energiegewinnung Anreize schaffen. Deutschland als eines der reichsten und am weitesten entwickelten Länder könnte hier wichtige Beiträge leisten und gleichzeitig mit der Ausweitung der IAEO-Sicherungsmaßnahmen seinen eigenen Interessen gerecht werden.

Die Bedeutung der nuklearen Abrüstung für Deutschland ergibt sich zum einen aus dem deutschen Status als Nichtkernwaffenstaat, zum anderen aus der Tatsache, dass Nichtverbreitung und Abrüstung im NV-Regime verknüpft sind und der Fortbestand des Regimes an beiden hängt. Anders als bei der Nichtverbreitung sind die Chancen für effektive Aktionen der EU hier deutlich geringer. Zwischen den Positionen der Kernwaffenstaaten Großbritannien und Frankreich sowie den *New Agenda*-Staaten Irland und Schweden bestehen dafür zu große Unterschiede. Gerade daraus ergibt sich für Deutschland aber eine Handlungsoption: Sein Status als gewichtiger EU-Nichtkernwaffenstaat mit engen Beziehungen zu Großbritannien und Frankreich prädestiniert es geradezu für die Rolle des Brückenbauers innerhalb der EU. Dass es in dieser Funktion auch zur Abrüstung substantielle EU-Positionen und Kompromisse erwirken kann, konnte es im Vorfeld der Überprüfungskonferenz von 2000 eindrucksvoll unter Beweis stellen.

Zur Erhaltung des Regimes wird es jedoch nötig sein, dass auch Mitglieder der westlichen Gruppe deutlicher als bisher weitergehende Abrüstungsforderungen unterstützen. Es wäre in diesem Sinne wichtig, dass Deutschland die Arbeit der NAC in Zukunft stärker unterstützt und insbesondere endlich für die Resolution zur Schaffung einer kernwaffenfreien Welt stimmt. Kanada hat den ersten Schritt in diese Richtung bereits getan und als einziger NATO-Nichtkernwaffenstaat 2002 und 2003 für die NAC-Resolution gestimmt. Ein deutsches "Ja" würde die kanadische Politik unterstützen und eventuell auch kleinere NATO-Staaten ermuntern, ebenfalls zuzustimmen. Für die blockfreien Staaten wäre eine solche Unterstützung aus der westlichen Welt ein wichtiges Signal, das dazu beitragen könnte, ihren Willen zur Unterstützung des Regimes zu erhalten.

Gerade im Bereich der nuklearen Abrüstung ist die Spannung zwischen den verschiedenen deutschen Interessen besonders groß; jeder Schritt hin zu weitergehenden Abrüstungsforderungen bedeutet gleichzeitig die Entfremdung von den wichtigsten Verbündeten. Mit dem Fortbestand des NV-Regimes steht jedoch auch für Deutschland so viel auf dem Spiel, dass die Konsequenzen eines stärkeren deutschen Engagements für die Beziehungen mit Verbündeten langfristig vermutlich weniger schwer wiegen als die verpasste Chance, durch eine solche engagiertere Politik zum Erhalt des Regimes beizutragen.

## Abkürzungen und Übersetzungen

CD	Genfer Abrüstungskonferenz, <i>Conference on Disarmament</i>
CTBT	Umfassender Teststoppvertrag, <i>Comprehensive Test Ban Treaty</i>
EG / EU	Europäische Gemeinschaft / Europäische Union
G-10/-11	„Gruppe der 10“ (ab 1990 „Gruppe der 11“)
IAEO	Internationale Atomenergieorganisation
NAC	<i>New Agenda Coalition</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
NV-Regime	(nukleares) Nichtverbreitungsregime
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
PrepCom	Vorbereitungskomitee für Überprüfungskonferenzen, <i>Preparatory Committee</i>
Dáil	Unterhaus des irischen Parlaments ( <i>Dáil Debates</i> : Parlamentsdebatten)
Taoiseach	Regierungschef, Premierminister