

Non-Proliferation auf dem Prüfstand: die Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags und die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes

Müller, Harald; Preisinger, Johannes

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H., & Preisinger, J. (1995). *Non-Proliferation auf dem Prüfstand: die Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags und die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes*. (HSFK-Report, 3/1995). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79734-0>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report 3/1995

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG



HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Harald Müller / Johannes Preisinger

NON-PROLIFERATION AUF DEM PRÜFSTAND

Die Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags
und die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes

HSFK-Report 3/1995

Frankfurt am Main

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

Harald Müller / Johannes Preisinger

NON-PROLIFERATION AUF DEM PRÜFSTAND

Die Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags
und die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes

HSFK-Report 3/1995

April 1995

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Leimenrode 29
D-60322 Frankfurt
Telefon (069) 95 91 04-0
Telefax (069) 55 84 81

ISBN 3-928965-53-0

DM 12,00

Zusammenfassung

Im April und Mai dieses Jahres findet die Verlängerungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) statt. Dabei ist unklar, zu welcher Art von Verlängerung sich die Mehrheit der 172 Vertragsparteien entschließen wird: während die Industrieländer der unbegrenzten Verlängerung das Wort reden, treten manche blockfreien Staaten für eine nur kurzfristige Verlängerung unter bestimmten Bedingungen ein. Auch wird die Option diskutiert, mehrere Verlängerungsperioden zu beschließen, an deren jeweiligem Ende dann eine Entscheidung über die weitere Geltung des Vertrages stünde.

Die Vorbehalte der blockfreien Staaten leiten sich vor allem aus ihrer Unzufriedenheit mit dem diskriminierenden Charakter des Vertrages, mit der unzureichenden nuklearen Abrüstung, mangelhafter technischer Hilfe und ausbleibenden Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten ab. Die arabischen Länder verweigern überdies die unbegrenzte Verlängerung, solange Israel nicht auf sein Kernwaffenarsenal verzichtet.

Aus der Sicht Deutschlands birgt die unbegrenzte Verlängerung mehr Vor- als Nachteile. Sie stabilisiert einen der wichtigsten Bestandteile der Weltordnung. Sie schreibt die Abrüstungsverpflichtung der Kernwaffen, die nirgendwo anders festgehalten ist, bis zu ihrer Verwirklichung fest. Sie schafft den Rahmen für die Verifikation der IAEA und für die internationale Zusammenarbeit in der zivilen Nutzung der Kerntechnik. Und sie gibt die Gelegenheit, den deutschen Status als Nichtkernwaffenstaat unzweideutig zu bestätigen.

Wenn der Vertrag verlängert wird, beginnt ein neuer, wichtiger Abschnitt: die grundlegende Reform des NV-Regimes. Hierzu zählen zunächst eine weitere Verbesserung der Verifikationsmaßnahmen, eine Stärkung der Exportkontrollen und der Aufbau eines Sanktionsinstrumentariums des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

Weitere Schritte in der Abrüstung sind notwendig, um den Zusammenhalt des Regimes zu gewährleisten. Dies verlangt vorrangig nach dem Abschluß eines Atomteststopp-Vertrages, einer Konvention über die Beendigung der militärischen Spaltstoffproduktion und eine weitere Verminderung der nuklearen Arsenale unter Einbeziehung der kleineren Atomkräfte. Ein Regime für das internationale Spaltstoffmanagement muß die proliferationsresistenz ziviler Spaltstoff-Kreisläufe erhöhen und zugleich die zivilen und militärischen Spaltmaterialien in Kernwaffenstaaten unter gleich strikte Regeln und Verifikation stellen. Die Transparenz - Stichwort Kernwaffenregister - und physische Sicherheit dieser Materialbestände stehen dabei im Vordergrund. Langfristig muß der Schritt zu einer kernwaffenfreien Welt ernsthaft ins Auge gefaßt werden.

Die Nichtkernwaffenstaaten haben Anspruch auf glaubwürdigere und verbindlichere Garantien gegen nukleare Angriffe und Drohungen. Die negativen Sicherheitsgarantien der Atomkräfte sollten in einen völkerrechtlich bindenden prinzipiellen Einsatzverzicht gegen Nichtkernwaffenstaaten und einen Ersteinsatzverzicht gegeneinander einmünden. Die unter dem Titel "Counterproliferation" in Gang gesetzte Prüfung von defensiven und offensiven

militärischen Optionen gegen Massenvernichtungswaffen, die von den USA gestartet und mittlerweile auch von der NATO betrieben wird, wird nur dann nicht zum Schaden des Regimes ausschlagen, wenn sie in die Diskussion über positive Sicherheitsgarantien eingebracht wird. Diese Garantien - das Beistandsversprechen im Falle nuklearer Drohungen - müssen eine greifbarere Form annehmen als in der Vergangenheit.

Das NV-Regime droht - völlig unnötig - in einem Konflikt zwischen Industrieländern und Blockfreien zerrieben zu werden, obwohl beide Seiten ein unbestreitbares Interesse haben, die Verbreitung von Kernwaffen zu stoppen. Um die Reibungsflächen zu verringern, bietet sich ein breiterer Dialog in Abrüstungs-, Exportkontroll- und allgemeineren Nichtverbreitungsfragen an; auch könnte die bescheidene technische Hilfe in der zivilen Kerntechnik für die Entwicklungsländer aufgestockt und durch energiewirtschaftliche Entwicklungshilfe (Energiefonds) außerhalb des Gebiets der Kernenergie ergänzt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat als führender Nichtkernwaffenstaat nicht nur ein massives Interesse an der Stabilisierung des Regimes, sondern auch an der Delegitimierung von Kernwaffen und deren Abrüstung; dieses Interesse muß mit der Partnerschaft zu den westlichen Kernwaffenstaaten abgeglichen werden, was keine leichte Aufgabe ist. Bei der Reform des Verifikationssystems, der Unterstützung der IAEO und der Konsolidierung der Exportkontrollen sollte die Bundesrepublik an der Spitze stehen. Im Nord-Süd-Dialog über die Nichtverbreitung sollte sie sich weitaus stärker engagieren.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	1
1. Einleitung	2
<i>Teil I: Der Stand der nuklearen Weiterverbreitung und die Bedeutung der Verlängerungskonferenz des NVV</i>	
2. Nukleare Proliferation: Wo stehen wir?	3
3. Die Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages: Stand und Aussichten	5
3.1. Die deutsche Befürwortung der unbegrenzten Verlängerung	5
3.2. Die Vorbereitung der Verlängerungskonferenz	8
<i>Teil II: Nichtverbreitungspolitik für das 21. Jahrhundert</i>	
4. Das NV-Regime der Zukunft: Ein Umriß der Aufgaben	12
5. Die Stärkung des präventiven NV-Instrumentariums	15
6. Der Nukleare Teststopp und der NVV	16
7. Reduktion der nuklearen Arsenale: Erfüllung der Abrüstungsverpflichtung?	19
8. Einstellung der Spaltstoffproduktion für Kernwaffen	22
9. Internationales Spaltstoff-Management	26
10. Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten	32
10.1. Der Sachstand	32
10.2. Negative Sicherheitsgarantien: Ausblick	34
10.3. Positive Sicherheitsgarantien: Ausblick	36
11. Die militärische Dimension von Nichtverbreitung: "Counterproliferation"	38

12.	NV-Regime und Nord-Süd-Konflikt	41
	12.1. Das Grundproblem	41
	12.2. Abrüstung	43
	12.3. Verifikation	44
	12.4. Exportkontrollen	45
	12.5. Technische Zusammenarbeit	46
	12.6. Partizipation	47
13.	Schluß: Zur Politik der Bundesrepublik Deutschland	48
	Abkürzungsverzeichnis	51

Vorwort

Die Entstehung dieser Studie ist in zweierlei Hinsicht ungewöhnlich. Erstens stellt sie das Resultat der Zusammenarbeit eines erfahrenen Diplomaten und eines Friedensforschers dar; Botschafter Dr. Johannes Preisinger hat einen umfangreichen Entwurf erstellt, der von mir anschließend überarbeitet und erweitert worden ist. Zweitens gab es Kommunikationsprobleme, die bei gemeinsamen Publikationen normalerweise nicht bestehen: Da Dr. Preisinger der deutsche Botschafter in Sarajewo ist, wohin weder Post- noch Faxverbindungen bestehen und die Sonderlinien des Auswärtigen Amtes nicht in Anspruch genommen werden konnten, war es nicht möglich, meine überarbeitete Version gemeinsam zu diskutieren und eine einvernehmliche Endfassung herzustellen. So kommt es, daß das Ergebnis unserer gemeinsamen Arbeit letzten Endes von mir allein verantwortet werden muß. Insbesondere der letzte Teil mit seinen kritischen Bemerkungen hinsichtlich gewisser Aspekte der deutschen Politik geht ganz auf meine Rechnung.

Frankfurt, März 1995

Harald Müller

1. Einleitung

Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung stellen sich für die kommenden Jahre als zwei eng miteinander verbundene Bestandteile europäischer und deutscher Sicherheitspolitik dar. Dabei ist gerade angesichts der Verlängerungskonferenz des nun fünfundzwanzig Jahre alten Nichtverbreitungsvertrages zu fragen, ob die unter der Rahmenbedingung eines bipolaren Weltsystems geschaffenen Instrumente den Herausforderungen gewachsen sind, die durch die Umbrüche der neunziger Jahre gestellt wurden; gegebenenfalls müssen diese Instrumente geändert oder ergänzt werden.

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat präzedenzlose Schritte der nuklearen Abrüstung ermöglicht. Vom INF-Vertrag über die beiden START-Verträge, bis zu einer Reihe unilateraler Maßnahmen zur Beseitigung taktischer Kernwaffen haben die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion/Rußland ihre dislozierten Kernwaffenbestände vermindert. Vereinbarungen über die Demontage von Sprengköpfen und die Entsorgung des dabei freigesetzten Spaltmaterials greifen über die Trägerwaffen hinaus nun auch in die Sprengkopffarsenale ein. Die USA und Rußland haben die ständige Alarmbereitschaft ihrer strategischen Streitkräfte aufgehoben und damit die riskante nukleare Konfrontation beendet. Dieser Prozeß kann bis zu minimalen Beständen oder gar bis zur vollständigen nuklearen Abrüstung weitergeführt werden. Die Verringerung der konventionellen Streitkräfte in Europa und die vertrauensbildenden Maßnahmen im Rahmen des OSZE-Sicherheitsforums sowie die Chemiewaffenkonvention ergänzen den nuklearen Abrüstungsprozeß auf regionaler bzw. auf globaler Ebene.

Dieser positiven Entwicklung steht die Virulenz zahlreicher regionaler Krisen gegenüber, an denen auch die dominierende Position der USA als der einzig übriggebliebenen Supermacht nichts ändert. Die Vereinigten Staaten wären mit der Rolle als Weltpolizist überfordert und sind aus innenpolitischen Gründen zu einem solchen Spiel auch gar nicht motiviert. Die politischen Turbulenzen, in deren Gefolge ethnische Differenzen und Nationalismen eine wichtige Rolle spielen, treten nicht mehr - wie vor dem Ende des Ost-West-Konflikts - ausschließlich in der außereuropäischen Welt auf, sie finden sich vielmehr in Europa selbst. Darüber hinaus ist die europäische Peripherie von Nordafrika bis Südasien von diesen Turbulenzen erfaßt.

In diesem Kontext ist die Gefahr der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu sehen. Diese Waffen geben jedem Konflikt unmittelbar ein über die regionale Bedeutung hinausweisendes Gewicht. Nukleare Drohungen oder gar ein Kernwaffeneinsatz würden ein weltpolitisches Tabu brechen und das globale Gleichgewicht, die internationale Ordnung und somit die größeren Mächte selbst herausfordern, selbst wenn die realpolitischen Auswirkungen regional begrenzt blieben.

Teil I: Der Stand der nuklearen Weiterverbreitung und die Bedeutung der Verlängerungskonferenz des NVV

2. Nukleare Proliferation: Wo stehen wir?

Das internationale Nichtverbreitungsregime hat in den letzten Jahren eine Reihe spektakulärer Erfolge errungen. Südafrika hat als erster Kernwaffenstaat vollständig abgerüstet und ist als Nichtkernwaffenstaat dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) beigetreten.¹ Belarus, Kasachstan und Ukraine, drei Erben des sowjetischen Kernwaffenarsenals, haben als neue NVV-Mitglieder auf die Erbschaft verzichtet und ihren gesamten Spaltmaterialbestand Kontrollen der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) unterworfen. Auch alle anderen Republiken der früheren Sowjetunion sind mittlerweile NVV-Mitglieder. Argentinien und Brasilien, die unter ihren Militärregimen einen beginnenden nuklearen Rüstungswettlauf austrugen, haben ein regionales Sicherungssystem errichtet, sind der kernwaffenfreien Zone Lateinamerika (Tlatelolco-Vertrag) beigetreten, und Argentinien ist jüngst sogar NVV-Mitglied geworden, wo es zweifelsfrei, wie auch Südafrika, eine konstruktive Rolle spielen wird.² Der NVV hat mittlerweile 172 Mitglieder, 32 mehr als bei der letzten Überprüfungskonferenz im Jahre 1990. Als eines der letzten Länder ist Algerien beigetreten, das gelegentlich heimlicher nuklearer Ambitionen verdächtigt wurde.

Dieser Erfolgsbilanz steht die de-facto Proliferation in Südasien und im Nahen Osten gegenüber. Indien und Pakistan besitzen beide die Fähigkeit, Kernwaffen herzustellen, wenn sie nicht über bereits montierte Sprengköpfe verfügen.³ Israel wird ein ausgefächertes Arsenal von 100-200 Sprengköpfen zugeschrieben; seine Monopolstellung reizt radikale Staaten der Region zur Nachahmung und bildet selbst bei den gemäßigten arabischen Staaten ein Hindernis, eine langfristige oder unbegrenzte Verlängerung des NVV zu unterstützen (s.u.).

Irak war das erste NVV-Mitglied, das beim Vertragsbruch ertappt wurde. Es steht unter der strengen Aufsicht, die durch die Sicherheitsratsresolution 687 etabliert wurde. Das Langzeit-Überwachungsprogramm der Sicherheitsratsresolution 715 wird eingeführt; es schließt die dauerhafte Entnahme von Wasser-, Luft- und Bodenproben, unbegrenzte Zugangs- und Überflugrechte und eine Kontrolle der nuklearen und Dual-Use-Importe Iraks ein und wird es dem Land enorm schwer, wenn nicht unmöglich machen, an sein Kernwaffenprogramm wiederanzuknüpfen.⁴

1 David Albright, South Africa's Secret Nuclear Weapons, ISIS Report Vol. 1, Nr. 4, 1994

2 John R. Redick, Latin America's Emerging Non-Proliferation Consensus, in Arms Control Today, Jg. 24, Nr. 2, März 1994, S. 3-9

3 Zachary Davis, Nuclear Non-Proliferation Strategies for South Asia, Washington, D.C., Congressional Research Service 1994

4 IAEA Newsbrief, Jg. 9, Nr. 2, April/Mai 1994, S. 2

Nordkorea, das zweite NVV-Land, das seine Verpflichtungen verletzt hat, hat im Oktober 1994 in einer bilateralen Vereinbarung mit den USA zugestimmt, sein Nuklearprogramm einzufrieren, auf Wiederaufbereitung zu verzichten, seine proliferationsträchtige Graphitreaktorlinie aufzugeben und den Reaktorabbrand außer Landes zu bringen. Ein vollständiger Zugang zu allen Standorten (Sonderinspektionen) wird der IAEA allerdings erst im Verlauf eines Zug-um-Zug-Geschäfts gewährt, das Nordkorea mit zwei großen Leichtwasserreaktoren versorgen wird, deren Finanzierung von außen subventioniert werden soll. Diese Verzögerung ist ebenso unschön wie die materielle Belohnung eines pokernden Vertragsbrüchigen; andererseits hat Nordkorea seine Investitionen abzuschreiben und - sollte das Abkommen minutiös erfüllt werden - wäre ein Proliferations-Brandherd in Ostasien beseitigt.⁵

Es bleiben die beiden "verdächtigen" NVV-Mitglieder Iran und Libyen. Oberst Ghaddafi, der in den siebziger Jahren eifrig nach der Bombe strebte, ist ruhiger geworden und scheint sich eher auf seine Chemiewaffen zu verlassen. Iran werden nukleare Ambitionen nachgesagt, klare Anzeichen fehlen jedoch,⁶ und in jüngster Zeit ist festzustellen, daß die früher sehr bestimmten Behauptungen von amerikanischer Seite zurückgezogen werden und die Zeitspanne, die bis zum iranischen Kernwaffenbesitz angegeben wird, sich verlängert. Rußland hat sich von amerikanischem Druck bislang nicht bestimmen lassen, von der zivilen nuklearen Zusammenarbeit mit Teheran abzusehen, und scheint entschlossen, die von Siemens begonnenen, während des Golfkriegs beschädigten Reaktoren bei Bushir zu Ende zu bauen.⁷

Diese insgesamt nicht ungünstige Lage kann sich natürlich drastisch verändern, wenn die vielfältigen technischen und politischen Schwierigkeiten, die dem Kernwaffenbesitz im Wege stehen, sich dramatisch vermindern. Es ist dieser Aspekt, der den Zusammenbruch der Sowjetunion gefährlich erscheinen läßt: die - wenn auch noch nicht realisierte - Gefahr, daß Experten, Materialien, Technologie oder gar fertige Sprengköpfe aus der früheren Sowjetunion den Weg in die Hände ehrgeiziger Staatsführer finden. Die Einbindung der Nachfolgestaaten in das Regime von Exportkontrollen und die Hilfe beim Aufbau nationaler Systeme des physischen Schutzes von Spaltmaterial sind unerläßlich. Darüber hinaus hat es sich jedoch als fatal erwiesen, daß das vorhandene nichtverbreitungspolitische Regelwerk den Nuklearsektor der Kernwaffenstaaten fast vollständig ausgespart hat. Die Zerfallsprozesse der Sowjetunion wären weniger riskant abgelaufen, hätten die Brennstoffkreisläufe unter der Aufsicht internationaler Organisationen gestanden.

Das NV-Regime steht und fällt - trotz seiner unverkennbaren Schwächen - mit der Robustheit des NVV. Welche Aussichten seine Verlängerung auf der unmittelbar bevorstehenden Konferenz im April/Mai 1995 hat, ist Gegenstand des 3. Kapitels. Im 4.

5 Agreed Framework between the United States of America and The Democratic People's Republic of Korea, Geneva, Oct. 21, 1994

6 vgl. die sachliche Untersuchung von Leonard S. Spector, Iran: Problem Child of the NPT?, Referat auf der Konferenz der Sicherheitsakademie der Bundeswehr in Strausberg, Dez. 1994 sowie Shahram Chubin, Does Iran Want Nuclear Weapons, in Survival, Jg. 37, Nr. 1, Frühjahr 1995, S. 86-104

7 Arms Control Today, Jg. 25, Nr. 1, Jan./Feb. 1995, S. 21

Kapitel werden die erweiterten Aufgaben eines künftigen NV-Regimes unter der Annahme umrissen, daß eine Verlängerung des Vertrages zustandekommt. In Kap. 5 werden kurz diejenigen Schritte beschrieben, die für eine Ausgestaltung des vorhandenen NV-politischen Instrumentariums nötig sind. Kapitel 6, 7 und 8 widmen sich der Verzahnung zwischen Abrüstung und Nichtverbreitung. Kapitel 9 beschäftigt sich mit Regeln für das internationale Spaltstoff-Management. In Kapitel 10 werden Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten diskutiert. Kapitel 11 bespricht die sicherheitspolitische Dimension, d.h. das Verhältnis von "Counterproliferation" und Nichtverbreitung. Kapitel 12 macht Vorschläge zur Überwindung der Nord-Süd-Spaltung im NV-Regime. Kap. 13 schließt mit einer Aufgabenbeschreibung deutscher NV-Politik.

3. Die Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages: Stand und Aus-sichten

3.1. Die deutsche Befürwortung der unbegrenzten Verlängerung

Artikel X, Abs. 2 des NVV enthält die folgende Bestimmung:

"25 Jahre nach Inkrafttreten dieses Vertrags wird eine Konferenz einberufen, die beschließen soll, ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleibt oder um eine bestimmte Frist oder mehrere bestimmte Fristen verlängert wird. Dieser Beschluß bedarf der Mehrheit der Vertragsparteien".

Die Bundesregierung hatte sich bereits frühzeitig zur "unbefristeten und unkonditionierten Verlängerung" des NVV bekannt, den sie als Eckpfeiler des bestehenden nuklearen Nichtverbreitungsregimes auffaßt. Dieses Bekenntnis hat sich seit dem Münchner Weltwirtschaftsgipfel 1993 in mehreren multilateralen Erklärungen der EU, der NATO, des NATO-Kooperationsrats und der KSZE/OSZE niedergeschlagen, an denen die Bundesrepublik beteiligt war. Die einstimmige EntschlieÙung des Bundestages vom 16. Juni 1993 und die NV-Initiative des Außenministers vom 15. Dezember 1993 haben diese Haltung bekräftigt.⁸

Dieser Politik liegen die folgenden Überlegungen zugrunde:

- Der internationale Konsens gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen stellt ein vitales Sicherheitsinteresse dar.
- Kein anderer Staat hat in gleicher Weise wie Deutschland einseitig und völkerrechtlich verbindlich auf Massenvernichtungswaffen verzichtet. Dies ist im Zwei-plus-Vier-

⁸ vgl. auch die Bundestagsdebatte über einen neuen EntschlieÙungsentwurf (Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/398, 1995) in Das Parlament, Nr. 10, 3. März 1995, S. 8/9

Vertrag zur deutschen Einigung bekräftigt worden. Um eine Singularisierung zu vermeiden, besteht ein deutsches Interesse an der globalen Fortgeltung des NVV.

- Mit dieser Haltung kann sich Deutschland glaubwürdig auch gegenüber den Kernwaffenstaaten für weitere Reformen des Nichtverbreitungsregimes und für wirksame Abrüstungsschritte einsetzen.
- Die friedliche Nutzung der Kernenergie und der internationale Handel mit der dazugehörigen Technik setzt ebenfalls die Stabilität der Weltnuklearordnung voraus, die durch die unbegrenzte Geltung des NVV optimal gewährleistet wird.

Der NVV ist ein Kernbestandteil vorbeugender Sicherheitspolitik:

- Er stellt die Basisnorm gegen das Entstehen weiterer Kernwaffenstaaten dar.

Selbst die De-Facto-Kernwaffenstaaten sind unter dem Druck dieser Norm gezwungen, ihre nicht-friedlichen Nuklearaktivitäten geheim zu betreiben. Indien, das als einziger dieser Staaten einen Kernsprengkörper getestet hat (1974), sah sich veranlaßt, diesen Sachverhalt mit dessen angeblich friedlicher und ziviler Zielsetzung zu begründen. Der VN-Sicherheitsrat hat die Zerstörung der irakischen Nuklearkapazität und die dauerhafte Überwachung sowie seine Erklärungen im Fall Nordkorea ausdrücklich auf den NVV begründet. Ohne die Existenz des Vertrages wäre die Grundlage der Forderung an die nichtrussischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion entfallen, auf ihr nukleares Erbe zu verzichten.

- Der NVV stellt die rechtliche Grundlage oder den politischen Bezug anderer Bestandteile des NV-Regimes dar.

Dies gilt vor allem für die Verifikationsmaßnahmen der IAEO.

- Der NVV bildet die Legitimationsbasis der internationalen Zusammenarbeit zur friedlichen Nutzung der Kernenergie.
- Er ist Bezugspunkt für die Regeln der nuklearen Lieferländer für die Weitergabe von ziviler Nuklear- und Dual-Use-Technik oder - gegebenenfalls - deren Verweigerung.
- Aus Ziffer 10 der Präambel wird von der Staatenmehrheit das Recht auf Sicherheitsgarantien der Kernwaffenstaaten gegen die "mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt" abgeleitet.
- Der NVV verankert schließlich die Forderung nach nuklearer Abrüstung und nach Sicherheitsgarantien für die Nichtkernwaffenstaaten.

Art. VI stellt ein vor allem an die Kernwaffenstaaten gerichtetes Gebot zur nuklearen Abrüstung auf dem Verhandlungswege auf, das in keinem anderen internationalen

Rechtsinstrument enthalten ist. Diese Bestimmung kann auch als Begründung für die schlußendliche Illegitimität von Kernwaffen aufgefaßt werden.⁹

Insofern ist es unrichtig, in der unbegrenzten Verlängerung des Vertrages die Sanktionierung einer Zwei-Klassen-Welt zu sehen. Vielmehr ist der Vertrag selbst als eine Übergangsmaßnahme gefaßt, die eines Tages durch einen nuklearen Abrüstungsvertrag abgelöst werden wird. Die unbegrenzte Verlängerung schreibt die Abrüstungsverpflichtung der Nuklearmächte bis zu diesem Zeitpunkt fest. Sollte der Vertrag nach einer Befristung seine Gültigkeit verlieren, wären die Kernwaffenstaaten dieser nirgendwo anders festgelegten Verpflichtung zur Abrüstung ledig und könnten sich auf den Standpunkt zurückziehen, ihre Bewaffnung sei nach Art. 51 der VN-Charta - Recht zur Selbstverteidigung - ihre eigene souveräne Angelegenheit.

Es wird von blockfreien Staaten (s.u.) und zahlreichen Nichtregierungsorganisationen eingewandt, die unbegrenzte Verlängerung des diskriminierenden Vertrags schreibe die Teilung der Welt in Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten auf ewig fest; die Kernwaffenstaaten hätten ihre Abrüstungsverpflichtungen aus dem NVV nicht ausreichend erfüllt, und eine Befristung sei notwendig, um auf sie den erforderlichen politischen Druck auszuüben.

Diese Auffassung enthält zwei Widersprüche und ein politisches Dilemma. Der erste Widerspruch besteht zwischen der Aussage, die Teilung der Welt werde festgeschrieben, und der Behauptung, die Kernwaffenstaaten hätten ihre Pflichten nicht erfüllt: Wenn der Vertrag tatsächlich eine Abrüstungspflicht enthält, so schreibt seine unbegrenzte Verlängerung nicht die Diskriminierung fest, sondern deren Abschaffung - s.o.. Wenn die Diskriminierung tatsächlich auf immer festgeschrieben würde, so würde dies bedeuten, daß offenkundig keine Abrüstungspflicht besteht und den Kernwaffenstaaten kein Vorwurf zu machen ist; diese Auffassung vermögen wir nicht zu teilen.

Der zweite Widerspruch besteht zwischen der Feststellung, die Kernwaffenstaaten hätten in den ersten fünfundzwanzig Jahren keine befriedigenden Abrüstungsschritte unternommen, und der Behauptung, eine neuerliche Befristung würde sie eben dazu bringen. Schließlich war der Vertrag in seiner ersten Existenzphase befristet. Wenn diese Befristung nichts gefruchtet hat, woher kommt dann die Hoffnung, eine zweite Befristung hätte andere Folgen? Gilt es hier nicht zuzugestehen, daß der NVV eine notwendige, aber eben keine hinreichende Bedingung für den Erfolg der Abrüstung ist, daß andere Faktoren - eine günstige internationale Sicherheitslage und eine ernsthafte Diskussion über den Sinn der Kernwaffen in den Kernwaffenstaaten selbst - hinzutreten müssen, welche der Vertrag nur am Rande beeinflussen kann?

Wirklich schwerwiegend ist jedoch, daß sich die Vertreter dieser Position über die politische Logik des Junktims zwischen Befristung und politischem Druck keine Rechenschaft ablegen. Worin besteht der "Druck", den die Befristung ausüben soll? Doch in der Drohung, daß der Vertrag nach der Frist endet, wenn die Kernwaffenstaaten dem

⁹ George Bunn/Roland M. Timerbaev/James F. Leonard, Nuclear Disarmament. How Much Have the Five Nuclear Powers Promised in the Non-Proliferation Treaty?, Washington, D.C., Lawyers Alliance for World Security/Washington Council on Non-Proliferation, 1994

Abrüstungsverlangen nicht willfahren (wird man nämlich nach dieser Frist erneut verlängern, besteht offenkundig kein Druck). Warum ist der Wegfall eine Drohung? Eben deswegen, weil er die Nichtkernwaffenstaaten von der Verpflichtung entbindet, auf atomare Bewaffnung zu verzichten. Um diesen Druck zu antizipieren, muß bei den Vertretern dieser Position vorhanden sein, was Juristen als "bedingten Vorsatz" bezeichnen: nämlich im Eintrittsfall - d.h. falls am Ende der Frist nukleare Abrüstung nicht verwirklicht ist - entweder im eigenen Land nuklear zu rüsten oder zumindest eine solche Rüstung anderswo zu dulden. Keine andere politische Logik vermag das Argument zu erklären, daß über die Befristung "politischer Druck" ausgeübt werden kann. Wer immer diese Position vertritt, ist gefordert, die Frage klar und deutlich zu beantworten: was geschieht, wenn die Frist ohne nukleare Abrüstung ausläuft?

Das Dilemma besteht also darin, zwischen zwei Alternativen wählen zu müssen: entweder der unbegrenzten Verlängerung zuzustimmen und dann nicht mehr mit dem ungewissen Schicksal des Vertrages, sondern auf diplomatischen Wegen, durch politische Argumente und durch Einwirkung auf die Öffentlichkeit in den Kernwaffenstaaten auf die nukleare Abrüstung zu dringen, oder den NVV als Geisel der Abrüstung zu nehmen, dann aber implizit mit der eigenen atomaren Bewaffnung drohen zu müssen.

Aufgrund dieser politischen Logik verbietet es sich nach Meinung beider Autoren gerade für Deutschland, von der Unterstützung für die unbefristete Verlängerung abzuweichen. Deutschland und Italien waren die Wortführer der Befristung vor fünfzundzwanzig Jahren. Dahinter stand nicht der Wunsch nach Abrüstung, sondern die Besorgnis über eine Veränderung der Sicherheitslage, die Westeuropa nach Ablauf des NATO-Vertrages ohne atomaren Schutzschirm der sowjetischen Macht gegenüberstellen könnte. Für diesen Fall wollte man sich die Option vorbehalten, den eigenen nuklearfreien Status zu verändern. Nach der Vereinigung hat es - trotz mehrfacher vertraglicher Bindungen - immer wieder Stimmen im Ausland gegeben, die einen deutschen Drang zu Kernwaffen unterstellten. Würde die Bundesregierung sich für eine Befristung statt für eine unbefristete Verlängerung stark machen, so würde dies angesichts des historischen Kontexts und der gerade geschilderten politischen Logik automatisch als "Offenhalten der Option" gedeutet; die internationalen Reaktionen auf das -überwiegend abrüstungspolitisch begründete- Zögern Japans im Jahre 1994, für eine unbefristete Verlängerung einzutreten, sollten eine Warnung sein. Natürlich darf diese grundsätzliche Entscheidung für die unbegrenzte Verlängerung die deutsche Delegation auf der Verlängerungskonferenz nicht daran hindern, aktiv nach Kompromissen mit den blockfreien Staaten zu suchen, die sich einer unbefristeten Verlängerung nicht anschließen wollen.

3.2. Die Vorbereitung der Verlängerungskonferenz

Die Vorbereitungsphase für die Verlängerungskonferenz ist weitgehend abgeschlossen; die vier geplanten Sitzungen des Vorbereitungsausschusses haben stattgefunden, die letzte im Januar 1995. Die auf der Konferenz zu erwartenden Kontroversen haben sich klar herauskristallisiert, auch ist die Verquickung von Verfahrensfragen, Verlängerungsoptionen und inhaltlichen Divergenzen ganz deutlich geworden.

Die wesentlichen Auseinandersetzungen drehen sich um die folgenden Fragen:

- Eine größere Zahl blockfreier Staaten ist mit der Abrüstungsbilanz der Nuklearmächte nach wie vor unzufrieden, trotz der erreichten Fortschritte. Bemängelt wird vor allem, daß die Verhandlungen zum Teststoppvertrag (s.u.) nur schleppend vorankommen. Unter diesen Umständen möchten diese Staaten den "diskriminierenden" Vertrag nicht unbegrenzt fortschreiben. Bevorzugt wird eine relativ kurzfristige Verlängerung, deren unbefristete Ausdehnung an einen festen Zeitplan für die nukleare Abrüstung gekoppelt wird; dieses Junktim wiederum wird von den Kernwaffenstaaten abgelehnt.¹⁰
- Viele Blockfreie sind auch enttäuscht über die angeblich unzureichende Einlösung des Versprechens auf zivile nukleare Kooperation. Dies richtet sich zum einen auf die ihrer Auffassung nach zu geringen Mittel, die die Industrieländer für diesen Zweck bereitstellen. Zum anderen artikulieren sie eine laute Kritik an den Exportkontrollen der Lieferländer, die ihrer Ansicht nach mit dem Kooperationsgebot nicht vereinbar sind. Meinungsführer ist hier Iran, in der Tat das einzige NVV-Mitglied, dem ohne Legitimation durch den Sicherheitsrat erwünschte Technik seitens der westlichen Industrieländer verweigert wird. Rußland und China hingegen sind zur Zusammenarbeit bereit. Im Mittelpunkt steht der iranische Wunsch nach Fertigstellung des Siemens-Kernreaktors in Bushir, dessen Rohbau während des ersten Golfkrieges durch irakische Luftangriffe schwer beschädigt wurde. Die Bundesregierung hat unter amerikanischem Druck die erforderlichen Genehmigungen verweigert. Selbst nach ihrem Abkommen mit Nordkorea waren die USA nicht bereit, einem vergleichbaren Handel (zivile nukleare Kooperation gegen weitgehende Zugeständnisse des Empfängerlandes im Hinblick auf Transparenz, Verzicht auf sensitive Technik und Proliferationsresistenz) mit dem Iran zuzustimmen.¹¹ Iran hat also durchaus ein berechtigtes Anliegen, das seine Diplomaten mit diplomatischem und gelegentlich demagogischem Geschick zur Sache der Blockfreien gemacht haben, obwohl sich dort kein weiterer Staat über eine "Verweigerungspolitik" der Lieferländer beschweren kann;¹² tatsächlich liegt die Zahl der Genehmigungsverweigerung weit unter 1% der Anträge.
- Daß positive und negative Sicherheitsgarantien (s.u.) seit Jahren auf einem unbefriedigenden Stand sind, gibt den Blockfreien ebenfalls Anlaß zur Kritik.¹³

10 vgl. Michael K. Wilkinson, Selected Excerpts from Statements Delivered at the Fourth Preparatory Committee Meeting of the Non-Proliferation Review and Extension Conference, 24/25 January 1995, New York, Campaign for the Non-Proliferation Treaty, Jan. 1995; die blockfreie Position ist mustergültig präsentiert von Miguel Marin Bosch in NGO Committee on Disarmament, Inc., Issues for the NPT Conference, Feb. 1995

11 Jetzt werden die USA in Kauf zu nehmen haben, daß Rußland zur Lieferung ohne weitere Auflagen über INFCIRC/153 hinaus bereit ist. Arms Control Today, Jg. 25, Nr. 1, Jan./Feb. 1995, S. 21

12 Libyen und Irak unterliegen Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats, wodurch das Kooperationsgebot aus Artikel IV des NVV ausgesetzt wird.

13 Die Haltung der Blockfreien ist gut in einem Dokument festgehalten, das in die Dritte Prepcom eingebracht wurde, in PPNN Newsbrief 27, Third Quarter 1994, 28/29

- Die arabischen Staaten haben das besondere regionale Problem, der De-Facto-Kernwaffenmacht Israel gegenüberzustehen. Nachdem dieses Thema jahrelang auf kleiner Flamme gekocht wurde, hat Ägypten es kurz vor der Konferenz in den Mittelpunkt einer intensiven und demonstrativ öffentlichen Kampagne gestellt und die Mehrheit der arabischen Liga hinter sich gebracht. War erwartet worden, daß die Araber sich mit einer unbegrenzten Verlängerung schwer tun würden, so überraschte die Ankündigung Ägyptens, überhaupt keiner Verlängerung zustimmen zu wollen, wenn nicht Israel einen deutlichen Schritt vollziehe; Außenminister und Präsident forderten die Unterzeichnung des NVV. Zwar scheint Ägypten unter massivem amerikanischen Druck von dieser Maximalposition abzurücken. Der unbegrenzten Verlängerung wird es - ebenso wie zahlreiche andere arabische Staaten - sicher nicht zustimmen.¹⁴ Tatsächlich besteht eine nicht völlig unberechtigte Verstimmung unter den Arabern über die privilegierte Behandlung des "Proliferators" Israel. Der Wunsch nach einem sichtbaren, symbolisch und praktisch wichtigen Schritt - etwa der Zustimmung Israels zu Verhandlungen über eine massenvernichtungswaffenfreie Zone oder die Schließung der Nuklearanlage Dimona - verdient durchaus Unterstützung.¹⁵

Welche Verlängerungs-Option von den Kritikern bevorzugt wird, ist noch nicht klar geworden. Zwischen der arabischen Null-Option, der mexikanisch-nigerianischen Präferenz für eine abrüstungs-konditionierte kurzfristige, einmalige Verlängerung und dem venezolanischen Vorschlag, den Vertrag in seinem vollen Wortlaut zu verlängern, also auf fünfundzwanzig Jahre mit einer erneuten Verlängerungskonferenz am Ende dieser Periode, klaffen weite Unterschiede. Klar ist hier nur die Ablehnung der unbegrenzten und unkonditionierten Verlängerung.

Diese wird von den Industriestaaten befürwortet, wobei die Unterschiede zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten hier eine nebenrangige Rolle spielen. Allerdings zeigen sich beträchtliche taktische Unterschiede: Während die USA, Rußland und vielleicht auch Frankreich dafür eintreten, mit massivem Einsatz eine Mehrheit für die unbegrenzte Verlängerung zu gewinnen und auf die Bedenken und Klagen der Kritiker weiter keine Rücksicht zu nehmen, melden andere Bedenken am Ziel des "51%-Votums" an. Ein internationaler Vertrag von diesem Rang muß sich auf einen breiten Konsens stützen, nicht auf die allzu schmale Basis einer knappen Mehrheit. Eine substantielle Verlängerung - etwa unbegrenzte Perioden von 25 Jahren, an deren Ende jeweils eine Entscheidung über die Weitergeltung gefällt wird -, die von einer großen Mehrheit getragen wird, ist einer nur knappen Mehrheit für die optimale Lösung, die unbegrenzte Verlängerung, vorzuziehen; diese Haltung wird auch von China geteilt.

In diesem Zusammenhang spielt die Option der "mehreren Fristen" in Art. 10, Abs. 2 die Schlüsselrolle. Eine Verlängerung um eine unbegrenzte Zahl von Perioden (z.B. von 25 Jahren) käme einer unbegrenzten Verlängerung nahe. Der Unterschied bestünde darin, daß

14 cf. Süddeutsche Zeitung 294, Dec. 22, 1994; Europe, Nr. 6640, 15. 3. 1995, S. 3; Wolfgang Köhler, Kairos schwierige Balance im Atomstreit, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 3. 1995, S. 8

15 vgl. Avner Cohen, Toward a New Middle East: Rethinking the Nuclear Equation, Cambridge, Mass., DACS Working Paper, MIT 1994

eine Mehrheit der Vertragsparteien am Ende jeder dieser Perioden den Vertrag beenden könnte oder - wie Südafrika vorgeschlagen hat - eine Mehrheit den Übergang in die nächste Periode beschließen müßte. Möglicherweise läßt sich für diese Version eine breitere Mehrheit gewinnen.¹⁶ Damit kompliziert sich jedoch das Abstimmungsverfahren, da neben der eigentlichen Verlängerung auch deren Modalitäten beschlossen werden müssen: die Verlängerungsperiode, das Verfahren zum Übergang von einer Periode zur nächsten, die Art der Einleitung dieses Verfahrens, ein eventueller Abstimmungsmodus usw. Ein solches Menu läßt sich kaum in der letzten, hektischen Stunde der Verlängerungskonferenz zubereiten, es bedarf einer durchdachten Vorbereitung.

Die inhaltlichen Divergenzen führten zu einem zähen Kampf um Verfahrensfragen, von denen eine noch immer der Lösung harrt. Es gelang, Einigkeit über die Konferenzorganisation zu erzielen; den Präsidenten und die Ausschußvorsitzenden der Konferenz zu benennen; Übereinstimmung über die erforderliche Dokumentation und die Finanzierung herzustellen; und schließlich einigte man sich auf die Tagesordnung. Dies war ein schwieriges Problem, da die Abfolge von "Überprüfung" und "Verlängerung" umstritten war. Die Blockfreien wollten die - an sich ganz logische - Reihenfolge von Überprüfung, dann Verlängerung. Die Depositarstaaten befürchteten, daß eine kontroverse Überprüfung eine substantielle Verlängerung gefährden könnte oder daß die Verlängerungsentscheidung selbst zur Geißel eines auf Einstimmigkeit beruhenden Schlußdokuments der Überprüfung werden könnte. Hierfür fand man eine salomonische Lösung: Die Hauptausschüsse der Überprüfung werden ihre Arbeit am Ende der dritten Konferenzwoche abschließen, dann wird die Verlängerungsentscheidung diskutiert und gefällt, sodann werden ein integriertes Dokument oder zwei - jeweils eines zur Überprüfung und zur Verlängerung - verabschiedet. Auf Konsens soll hingearbeitet werden, sollte er unerreichbar bleiben, kann binnen achtundvierzig Stunden eine Abstimmung angesetzt werden.

Die wichtigste Entscheidung blieb allerdings in der Schwebe: wie über die Verlängerungsoptionen abgestimmt werden soll. Die Entscheidung über diese Regel kann bereits den Ausgang präjudizieren. Wird über die "weitestgehende" Forderung zuerst abgestimmt und - falls sie die Mehrheit erhält - jede andere gar nicht erst zur Abstimmung gebracht, so könnte die unbegrenzte Verlängerung beste Chancen haben. Wird - wie vom Iran vorgeschlagen - Einstimmigkeit verlangt, um einen Vorschlag überhaupt abstimmen zu lassen, so wäre die unbegrenzte Verlängerung ausgeschlossen. Werden - wie ein dritter Vorschlag lautete - alle Vorschläge abgestimmt und anschließend derjenige mit der geringsten Stimmenzahl ausgeschieden, bis zuletzt nur noch zwei Alternativen übrig sind, zwischen denen dann die Entscheidung fiele, so könnte dies zu einer Polarisierung zwischen den radikalsten Optionen führen, der mögliche Kompromißlösungen zum Opfer fielen. Wird über jeden einzelnen Vorschlag mit ja/nein abgestimmt, so könnte es geschehen, daß keiner eine Mehrheit findet und die Konferenz im Chaos endet. Die Vertragsstaaten werden unmittelbar vor der Konferenz vor dem Osterwochenende zusammentreten, um diese

¹⁶ vgl. George Bunn/Charles N. Van Doren/David Fischer, Options and Opportunities: the NPT Extension Conference of 1995, Southampton, PPNN Study 2, 1993

schwierige Frage doch noch einvernehmlich zu entscheiden.¹⁷ In informellen Gesprächen kristallisiert sich eine raffinierte Lösung heraus: Es wird zunächst zweimal über alle Optionen abgestimmt, wobei jeweils jeder Staat eine Stimme hat. Erst dann werden diejenigen beiden Verlängerungsvorschläge ausgeschieden, die in beiden Abstimmungen zusammengenommen die wenigsten Voten erhielten. Auf diese Weise können die "zweitbesten" Optionen jeder Gruppe - d.h. die möglichen Kompromisse - im Rennen bleiben.

Der Ablauf der Konferenz ist mit Risiken und Ungewißheiten behaftet. Es steht außer Frage, daß die Mehrheit der Vertragsstaaten eine Verlängerung wünscht. Die Ansichten über die Modalitäten der Verlängerung gehen jedoch derart weit auseinander, daß bei einem ungünstigen Verlauf eine Blockade nicht ausgeschlossen scheint. Die Konferenz hat die Möglichkeit, sich für eine Unterbrechung zu entscheiden; sie endet formal jedoch erst, wenn die Verlängerungsentscheidung getroffen ist. Für die Zeit der Unterbrechung bleibt der Vertrag in Kraft; er "läuft" also nicht, wie vielfach fälschlich gemutmaßt wird, im Mai "aus".¹⁸

Vieles hängt davon ab, wie die Wochen vor Konferenzbeginn zu Konsultationen genutzt werden und ob sich eine Verhärtung der Positionen auf beiden Seiten vermeiden läßt.

Teil II: Nichtverbreitungspolitik für das 21. Jahrhundert

4. Das NV-Regime der Zukunft: Ein Umriß der Aufgaben

Die Nichtverbreitungspolitik hört nicht, wie man gelegentlich den Eindruck hat, mit dem Ende der Verlängerungskonferenz auf. Im Gegenteil: Die Aufgabe, das Regime dauerhaft zu stabilisieren und den neuen Herausforderungen gemäß zu ergänzen und zu verändern, stellt sich dann erst mit vollem Gewicht. Umgekehrt ist es von großer Wichtigkeit, von der künftigen Gestaltung des Regimes klar umrissene Vorstellungen zu haben, wenn die Verlängerungskonferenz beginnt, da die dortigen Debatten auf die künftige Regimegestaltung ausgerichtet werden müssen. Eine solche Strategie kann den lästigen Streit über die Vergangenheit zwar nicht gänzlich abstellen, aber möglicherweise verkürzen und zu der fruchtbareren Frage überleiten, welches Arbeitsprogramm die Vertragsparteien nach er-

17 Daniel T. Plesch/Stephen Young, *The Fourth NPT Prepcom, Basic Reports 42*, Jan. 1995; *Extending the Non-Proliferation Treaty: The Endgame. A Report of the Fourth Preparatory Committee Meeting of the NPT Review and Extension Conference*, New York, Jan. 23-27, 1995, Acronym No. 5, Feb. 1995; Rebecca Johnson/Jim Wurst, "Constructive" NPT PrepCom, But Tug-of-War on Extension, in *Disarmament Times*, Vol. XVIII, No. 1, Feb. 1995, pp. 1,3

18 George Bunn, *The Process of Extending the Treaty*, PPNN International Seminar: Issues at the 1995 NPT Conference, Arden House, Harriman, NY 1995

folgter Verlängerung gemeinsam in Angriff nehmen sollten.¹⁹ Dabei müssen folgende Überlegungen berücksichtigt werden:

1. Auch in absehbarer Zukunft wird die Weiterverbreitung von Kernwaffen eine Bedrohung für die internationale Sicherheit darstellen, wenn auch modische Schwarzmalerei nicht angezeigt ist. Für Europa ist entscheidend, daß die Bedrohungspotentiale bis an den südlichen und südöstlichen Rand des Kontinents heranreichen; an den libyschen Raketenangriff auf die italienische Insel Lampedusa und die Drohung gegen Kreta sei erinnert. Ein NATO-Partner, die Türkei, steht im Schnittpunkt der drei Konfliktregionen Balkan, Kaukasus und Mittlerer Osten, wovon vor allem die letztere ein hohes Proliferations-Potential aufweist. In einem militärischen Konflikt wäre für Deutschland und seine europäischen Partner der Bündnisfall gegeben.

2. Unter den "Proliferationskandidaten" nehmen mehrere - Iran, Irak, Libyen - eine antiwestliche Haltung ein. Die geltende Abschreckungsstrategie des Bündnisses wird der Weltsicht und Motivationslage der dortigen Staatsführungen kaum gerecht.²⁰ In den letzten Jahren ist diese Strategie zunehmend als verteidigungspolitische Rückversicherung konzipiert und auf den Erhalt einer globalen Zweitschlagsfähigkeit hin ausgerichtet worden. Diese Orientierung dürfte gegenüber totalitären Staatsführungen, die keinem rationalen Kosten-Nutzen-Kalkül im Sinne der Abschreckungstheorie folgen, sondern den Einsatz von Massenvernichtungswaffen auch für die Durchsetzung von ideologisch begründeten Missionen in Erwägung ziehen, wenig Sinn haben. Insoweit erscheint es unerläßlich, die Bündnisstrategie in Hinsicht auf die neue Bedrohungslage zu überprüfen.

3. Proliferations-Aktivitäten sind in einigen wenigen Fällen erfolgreich gewesen; es wird daher immer schwieriger, das Problem der "De-Facto-Kernwaffenstaaten" als Thema globaler Nichtverbreitungspolitik auszublenden.²¹ Die Konzentration auf angebotsorientierte Exportkontroll-Regime wird mehr oder weniger zu symbolischer Politik, wenn der sanktionierte Staat bereits über das Material verfügt, dessen Produktion zu verhindern der eigentliche Sinn der Einschränkungen des Wirtschaftsverkehrs ist. Deren Zweck ist dann allenfalls die Verzögerung der Anhäufung von Waffenmaterial und - durch die zivilwirtschaftlichen Nachteile, die die Exportkontrollen für den "Delinquenten" nach sich ziehen - eine Abschreckungswirkung auf potentielle Nachahmer. Um NV-Politik im präventiven Sinn des Wortes handelt es sich hingegen nicht mehr.

4. Hinzu tritt, daß die naive Annahme, die Mitgliedschaft eines Nichtkernwaffenstaats (NKWS) im NVV sei der verläßliche Ausdruck einer unumstößlichen Entscheidung

19 vgl. Brad Roberts, 1995 and the End of the Post-Cold War Era, in *The Washington Quarterly*, Jg. 18, Nr. 1, S. 5-25; Harald Müller, The NPT and the Post-1995 Non-Proliferation Agenda, in Marianne van Leeuwen (ed.), *The Future of the International Nuclear Non-Proliferation Regime*, Dordrecht, Martinus Nijhoff 1995, pp. 273-290

20 Lewis A. Dunn, Rethinking the Nuclear Equation: The United States and the New Nuclear Powers, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 17, Nr. 1, 1993, S. 5-25

21 John Simpson, Nuclear Non-Proliferation in the Post-Cold War Era, in: *International Affairs*, Jg. 70, Nr. 1, 1993 S. 17 f.

zugunsten des kernwaffenfreien Status, angesichts der irakischen und nordkoreanischen Erfahrungen nicht länger haltbar ist. Tatsächlich ist es das Kennzeichen einer stabilen Rechtsordnung, daß sie sich auch gegen den versuchten oder vollendeten Regelbruch robust zu behaupten weiß. Dies setzt aber zuverlässige Reaktionsweisen der Vertragsgemeinschaft im Falle eines Regelbruchs voraus. Keines der beiden genannten Beispiele war hierfür überzeugend. Zwar haben die Sonderkommission der Vereinten Nationen (UNSCOM) und die IAEA hervorragende Arbeit bei der Durchsetzung der Sicherheitsresolution 687 im Irak geleistet; dies jedoch als "zufällige" Folge eines vom Regelbrecher verlorenen Krieges, nicht als Konsequenz einer robusten Durchsetzung der Regeln des NV-Regimes. Auch mag das amerikanisch-nordkoreanische Abkommen einen regionalen nuklearen Konfliktherd in der bestmöglichen Weise beseitigt haben, die unter den gegebenen Umständen zur Verfügung stand; ein bitterer Beigeschmack bleibt dennoch, kann doch der Eindruck entstehen, ein Regelbruch sei letztlich belohnt worden. In beiden Fällen reagierte die Vertragsgemeinschaft spät und ad-hoc, im Falle Nordkorea auch mit bemerkenswerter Uneinigkeit.

Auf diese Änderung ihrer Rahmenbedingungen²² wird die internationale NV-Politik sich einstellen müssen: den Tatbestand erfolgreicher Proliferationsaktivitäten innerhalb und außerhalb des NVV zu thematisieren und wirksame Gegenstrategien zu erarbeiten. Seine Aufgaben zu erweitern bedeutet jedoch nicht, daß das traditionelle NV-Regime seine Relevanz verloren hätte. Im Gegenteil, seine Leistungsbilanz ist nach fünfundzwanzig Jahren deutlich positiv. Die erfolgreiche Eingliederung von Problemstaaten hat dies eindrucksvoll bestätigt. In Zukunft geht es darum, neben der Vorbeugung gegen die Verbreitung von Kernwaffen auch die Folgen vollendeter Proliferation zu bewältigen. Instrumente der Prävention müssen durch Mittel der Rückführung und - gegebenenfalls - auch der Abwehr ergänzt werden. Nur als derart umfassendes Regelwerk dürfte ein erweitertes NV-System in der Lage sein, den gewachsenen Anforderungen auch im nächsten Jahrhundert gerecht zu werden.

Die Aufgaben zukünftiger NV-Politik lassen sich folgendermaßen definieren:

- Stärkung des traditionellen NV-Regimes: Verlängerung des NVV, Verbesserung der IAEA-Verifikationsfähigkeit und der Exportkontrollen, Intensivierung der NV-Diplomatie gegenüber proliferationsgefährdeten Staaten
- Schaffung neuer Instrumente zur "Rückführung" bereits eingetretener Weiterverbreitung
- Thematisierung des Zusammenbruchs von Kernwaffenstaaten und Entwicklung spezifischer Instrumente zur Abwehr entsprechender Folgen
- Anerkennung der sicherheitspolitischen Dimension der NV-Problematik

22 vgl. Karl Kaiser, Nukleare Abschreckung und Nichtverbreitung von Kernwaffen: Fragen für die Zukunft, in: Uwe Nerlich (Hsg.), Nukleare Abschreckung - Politische und ethische Interpretationen einer neuen Realität, Baden-Baden 1989, S. 571-592

- Harmonisierung von Nichtverbreitung und Abrüstung
- Weltordnungspolitische Lösung der drohenden Nord-Süd-Spaltung in der NV-Politik

5. Die Stärkung des präventiven NV-Instrumentariums

Auf die Glaubwürdigkeitskrise im Gefolge der Irak-Enthüllungen haben wichtige Reformschritte seit 1991 bereits reagiert. Es handelte sich dabei um eine Art Sofortprogramm im Bereich der Verifikation und der nuklearen Lieferbedingungen, das unmittelbar umgesetzt werden konnte. Für die Zukunft sind jedoch grundsätzlichere und weiterreichende Maßnahmen erforderlich:

- Die weitere Stärkung der Exportkontrollen: Hier geht es um die Vereinheitlichung nationaler Exportregeln und der Strafbewehrung illegalen Nuklearhandels. Der von Deutschland vorgeschlagene "erweiterte Technologiebegriff", der den nicht-physischen Technologietransfer (z.B. Beratung vor Ort) miteinbezieht, ist ein unerläßlicher Bestandteil einer kohärenten Exportkontrollstrategie; die Erfahrungen im Irak haben gezeigt, wie wichtig Vor-Ort-Beratung für die Entwicklung von Kernwaffenprogrammen in Staaten mit einer niedrigen bis mittleren Industrie-Infrastruktur ist; der Fortschritt moderner Kommunikationstechnik (z.B. On-Line-Übertragung komplexer Datensätze) läßt ein Festhalten an einem an Blaupausen oder Prototypen orientierten Technologie-Begriff als überholt erscheinen. Gleichfalls ist eine ausfuhrrechtliche Auffangklausel für industrielle Mehrzweckgüter unverzichtbar, die in der Produktion von Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden können, von den bestehenden Listen aber nicht erfaßt werden. Hier stellt die Einigung im Rahmen der neuen EU-Verordnung einen Fortschritt dar, der für die restlichen Lieferländer ebenfalls Gültigkeit erhalten sollte.²³ Ansonsten geht es um die gezielte technische, rechtliche und finanzielle Hilfe an diejenigen Länder - Nachfolgestaaten der Sowjetunion und exportfähige Entwicklungsländer -, deren Mitwirkung in der Exportkontrollpolitik künftig unverzichtbar sein wird, deren administrative Infrastruktur den eigenständigen Aufbau von Ausfuhrüberwachungs-Systemen ohne fremde Hilfe aber in absehbarer Zeit nicht zulassen wird.
- Die Verbesserung der Verifikationsmechanismen: Hier steht nichts weniger auf der Tagesordnung als die Änderung der quantifizierenden "Safeguards-Philosophie" der IAEA. Sie hat dazu geführt, daß der Verifikationsaufwand streng proportional zur Größe des zivilen Brennstoffkreislaufs gehalten wird. Dies führt zu absurden Ergebnissen: Finnland wird häufiger kontrolliert als Iran. In ihrem Programm "Dreiundneunzig plus Zwei" lotet die IAEA einen alternativen Ansatz aus: Staaten, die zu einer weitgehenden Transparenz ihrer zivilen Nuklearaktivitäten bereit sind, soll ein "Inspektionsrabatt" zugestanden, d.h. die Zahl der Routineinspektionen soll gesenkt

²³ Daß diese Einigung zu einer Schwächung der deutschen Exportkontrollen geführt hat - in Gestalt der drastischen Verkürzung der Länderliste H, für die die weiterreichende, auch auf konventionelle Bewaffnung bezogene deutsche Catch-All-Klausel gilt, ist bedauerlich.

werden. Transparenz bedeutet: Umfassende Erklärung aller Nuklearaktivitäten über die bestehenden Rechtsverpflichtungen hinaus (einschließlich der Inlandsproduktion oder Einfuhr von nukleartechnischem Gerät, auch wenn es zunächst mit Spaltmaterial nicht in Berührung kommt); Bereitschaft zu Inspektionen ohne Vorankündigung; unbegrenzte Zugangsrechte und Dauervisa für die Inspektoren; Bereitschaft, das eigene Territorium für "Umweltüberwachung", d.h. das Ziehen von Boden-, Luft- und Wasserproben durch die IAEA, zu öffnen. Dieser richtungsweisende Kurswechsel verdient volle politische, technische und finanzielle Unterstützung.²⁴

- Ein weiterer nützlicher Schritt ist die engere Verzahnung des globalen Verifikationssystems mit regionalen Einrichtungen, die die IAEA erheblich entlasten können. Beispielhaft ist das Partnerschaftsabkommen zwischen der IAEA und EURATOM vom April 1992, das - bei vollständiger Implementation - den Inspektionsaufwand der IAEA in unserer Region um zwei Drittel senken wird. Ein regionales System ist in Südamerika im Aufbau. Weitere könnten folgen. Regionale Systeme haben auch den Vorteil, auf spezifische Sicherheitsprobleme der Region flexibel reagieren zu können. Eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten wäre beispielsweise ohne zusätzliche, weitergehende Inspektionskompetenzen auf regionaler Basis undenkbar.
- die Ausformung eines Sanktions-Instruments. Der Sicherheitsrat hat in seiner Erklärung vom 31.1.1992 die Proliferation von allen Massenvernichtungswaffen als "Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit" bezeichnet. Unter dieser Formel können Sanktionen nach Kap. VII der Charta der Vereinten Nationen verhängt werden. Diese auf deutsche Initiative zustande gekommene Erklärung stellt eine grundlegende Neuerung dar. Sie erkennt gleichsam offiziell die bestehende Lücke im NV-System an, das neben der Vorbeugung auch die Folgen der Proliferation zu bewältigen hat. Allerdings ist die Erklärung durch den Ratsvorsitzenden eine schwache Form der Grundsatz- oder Absichtserklärung, die im Unterschied zu einer Entschliebung den Rat und seine Mitglieder nicht bindet. Eine konkrete und glaubwürdige Sicherheitsgarantie für Nichtkernwaffenstaaten beinhaltet sie ebensowenig wie die Ausfüllung der Garantienstellung, die die bestehenden NV-Regime dem Sicherheitsrat einräumen. Es ist ein erster, wichtiger Schritt, dem weitere folgen müssen; insbesondere bleibt abzuwarten, wie der Sicherheitsrat diese Erklärung fallweise anwenden wird.

6. Der Nukleare Teststopp und der NVV

Das Ende der nuklearen Tests stand von Anbeginn auf der Wunschliste der blockfreien NVV-Parteien ganz oben. An dieser Frage ist der Konsens auf zwei NVV-Überprüfungskonferenzen - 1980 und 1990 - in der Kontroverse zwischen westlichen

24 IAEA, International Nuclear Safeguards 1994. Vision for the Future, 2 Bde., Wien, IAEA 1994; IAEA, Briefing Notes for Missions, Strengthening the Effectiveness and Improving the Efficiency of the Safeguards System, Wien 1993

Kernwaffenstaaten und Blockfreien gescheitert. Manche Experten und Regierungen blockfreier Länder konstruieren regelrecht ein Junktim zwischen einer bedeutenden Verlängerung des NVV und dem Abschluß eines Teststoppvertrages.

Bei der Genfer Abrüstungskonferenz begannen Verhandlungen darüber im Januar 1994. Sie werden gegenwärtig fortgesetzt. Ihr Ziel ist es, einen Vertragstext zu entwerfen, der Kernsprengungen in allen Testmedien verbietet; bislang sind im Rahmen des Partial Test Ban Treaty (1963) unterirdische Tests noch erlaubt; der Threshold Test Ban Treaty von 1974, zwischen den USA und der Sowjetunion abgeschlossen, hat eine Obergrenze von 150 kt Sprengkraft festgesetzt. Ein vollständiger Teststopp würde den bislang 2138 Kernsprengungen in der Erdkruste ein Ende setzen. Die Entwicklung neuer Kernwaffentypen würde damit wahrscheinlich verhindert, jedenfalls aber deutlich erschwert und verzögert. Als wichtige Weichenstellung haben Rußland, Frankreich, die USA und Großbritannien seit 1991 Moratorien auf ihre Kernsprengversuche einseitig erklärt oder stillschweigend befolgt. Präsident Clinton hat dieses Moratorium im Januar 1995 bis zum Abschluß des Vertrages - den er bis zum 30. 9. 1996 anstrebt - verlängert. Nur China hat seine Testserie mit 1-2 Explosionen pro Jahr fortgesetzt.

Neben der Beendigung des qualitativen Rüstungswettlaufs hat der Vertrag auch ein nichtverbreitungspolitisches Ziel. Er soll Kernwaffen-Kandidaten den Eintritt in den Club erschweren und den heutigen De-Facto-Kernwaffenstaaten den Schritt von Kernspaltungswaffen zu thermonuklearen Sprengköpfen unmöglich machen. Der Vertrag müßte daher möglichst Universalität erreichen; den Nichtkernwaffenstaaten im NVV ist durch den Art. II dieses Vertrages das Testen von Kernsprengköpfen natürlich bereits untersagt. Um die Universalität zu fördern, ist der Vorschlag gemacht worden, die Mitgliedschaft der Abrüstungskonferenz von 38 auf 61 Delegationen zu erweitern, um alle Schwellenstaaten einzubeziehen. Dies scheiterte vorerst am amerikanischen Widerstand gegen die Mitgliedschaft des Irak.

Der Wert eines Teststopps wird nicht dadurch über Gebühr geschmälert, daß Nuklearwaffen der ersten Generation heute auch ohne Tests entwickelt werden könnten. Durch den CTBT wird vielmehr die im NVV bereits grundsätzlich verankerte Illegitimität der Kernwaffen in einem weiteren Schritt konkretisiert.

Der Teststopp ist ein unbestrittenes politisches Ziel der Bundesrepublik. Die Bundesregierung hat 1993 erstmalig die entsprechende Resolution in der VN-Generalversammlung mit eingebracht; der Bundestag hat am 23.6.1993 einstimmig eine Entschliebung zur "sofortigen Einstellung aller Atomwaffentests" verabschiedet. Dieser eindeutigen Haltung stehen die Schwierigkeiten entgegen, die sich aus dem Kernwaffenstatus der Partner Frankreich und Großbritannien ergeben, die beide dem Teststopp wesentlich reservierter gegenüberstehen als die USA und Rußland. Die deutsche Diplomatie muß zwischen dem abrüstungspolitischen Interesse und der Rücksichtnahme auf die Empfindlichkeiten der europäischen Partner lavieren, wobei die Eindeutigkeit gelegentlich auf der Strecke bleibt.

Das erste Verhandlungsjahr hat den Vertrag weitergebracht. Ein erster Textentwurf wurde - wegen des Widerstands von Staaten der Europäischen Union mit halbjähriger Verzögerung -

in der Herbst-Verhandlungsrunde vom Ausschußvorsitzenden, dem mexikanischen Botschafter Marin Bosch, vorgelegt. Er enthält alle wichtigen Elemente eines Vertrages, allerdings sind viele Passagen in Klammern gesetzt, was die fortgesetzte Uneinigkeit über wesentliche Elemente signalisiert.²⁵ Die wichtigsten Kontroversen lassen sich wie folgt umreißen:

1. Was soll verboten werden? Die Kernwaffenstaaten sind sich darin einig, daß sie bestimmte Aktivitäten fortführen wollen, die durch verschiedene Simulationstechniken die Tests teilweise ersetzen können. Dazu zählen

- die Computersimulation,
- hydrodynamische Experimente, bei denen der nukleare Kern des Sprengkopfs durch anderes Material ersetzt wird,
- hydronukleare Experimente, bei denen mit einer geringen Masse Spaltmaterial gearbeitet wird. Es kommt zwar zur Freisetzung von Kernenergie, aber mit sehr niedriger Sprengkraft,
- Trägheitseinschlußfusion, bei der das Verhalten des Fusionsmaterials in thermonuklearen Waffen durch laserinduzierte Kleinstexplosionen getestet wird.

Umstritten ist vor allem, ob hydronukleare Experimente verboten werden sollen, da sie sich von realen Tests nur noch quantitativ, nicht qualitativ unterscheiden. Kritiker argumentieren, der Teststopp würde zum Testschwellenvertrag degradiert, wenn diese Versuche weiterhin erlaubt seien. Die Kernwaffenstaaten halten sie für unerläßlich, um die technische Sicherheit und Verlässlichkeit ihrer Arsenale zu garantieren. China stellt gar den Anspruch, sogenannte "friedliche Kernexplosionen" vom Verbotstatbestand des Vertrags auszunehmen; dies stößt auf massive Kritik, da bis heute "friedliche" von militärischen Explosionen nicht unterscheidbar sind und damit als Vorwand für die Weiterentwicklung eines Waffenarsenals genutzt werden könnten.²⁶

- Vorbereitungshandlungen/Testgelände: Ein von Deutschland mitgetragener Vorstoß, die Vorbereitungen für Atomtests zu verbieten, hat wenig Unterstützung gefunden. Hingegen gibt es viele Parteien, die die Schließung der Testgelände vorschreiben wollen. Die Kernwaffenstaaten sind dagegen, da sie im "Notfall" die Fähigkeit besitzen wollen, den technischen Stand ihrer Waffen zu überprüfen oder auf einen Vertragsbruch schnell zu reagieren.²⁷

25 Zum Stand der Verhandlungen vgl. Miguel Marin Bosch, Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, Mimeo, 1995

26 Annette Schaper, The problem of definition: Just what is a nuclear weapon test?, in Eric Arnett (Hsg.), Implementing the Comprehensive Test Ban. New Aspects of Definition, Organization and Verification, Oxford, Oxford University Press for SIPRI, 1994, 26-47

27 Eric Arnett, The proscription on preparing to test: Consequences for verification, in ebd., 48-64

- Verifikation: Einigkeit wurde erzielt, daß in der Atmosphäre durch die Untersuchung von Luftproben auf Radionukleide und Edelgase hin festgestellt werden soll, ob ein verbotener Test vorgenommen wurde, und durch Infrarotschallwellenmessung die Lokalisierung eines solchen Tests ermöglicht werden soll; Versuche in der Erdkruste werden durch ein Netzwerk seismischer Stationen, solche im Meer durch hydroakustische Sensoren festgestellt. Auf ein internationales Satellitensystem wird aus Kostengründen verzichtet. Die Modalitäten von Verdachtsinspektionen vor Ort sind noch umstritten, ebenso besondere Verifikationsmaßnahmen an Testgeländen. Das Verhältnis von nationalen technischen Mitteln und internationaler Organisation bei der Datensammlung und -auswertung ist ebenfalls strittig. Die Kernwaffenstaaten mit ihren besseren technischen Möglichkeiten neigen zu einer Verlagerung von Verantwortlichkeiten auf die nationale Ebene, die Blockfreien wollen eine stärkere Rolle der Organisation sehen; China wünscht die Nutzung von kommerziellen Beobachtungssatelliten.

Wer die verifizierende Organisation sein wird, ist noch unklar. Aus Kostengründen ist vorgeschlagen worden, die gesamte Verifikationsaufgabe der IAEA zu übertragen; es scheint aber noch die dominierende Vorstellung zu sein, eine eigene Organisation zu schaffen, die dann bestimmte Aufgaben auf vertraglicher Basis durch die IAEA wahrnehmen läßt.²⁸

Eine wichtige Hürde wurde im Januar 1995 überwunden, als die Vereinigten Staaten ihr Verlangen zurückzogen, nach zehn Jahren ohne weiteres aus dem Vertrag austreten zu können. Dies hatte dem Wunsch der übrigen Staaten widersprochen, eine unbegrenzte Geltungsdauer festzulegen.

Fortschritte sind also erzielt worden, aber das Verhandlungstempo wird doch weitgehend von dem politischen Willen der kleineren Kernwaffenstaaten bestimmt. Bis zur NVV-Verlängerungskonferenz wird ein Teststoppvertrag nicht fertig sein; ein Abschluß 1996 liegt aber im Bereich des Möglichen.

7. Reduktion der nuklearen Arsenale: Erfüllung der Abrüstungspflichtung?

Die letzten Jahre haben einen rapiden Fortschritt in der Reduzierung der Kernwaffenarsenale der beiden nuklearen Supermächte erbracht. Für die Vereinigten Staaten ist die Gesamtzahl der dislozierten Sprengköpfe bereits heute niedriger als beim Inkrafttreten des NVV (9279 im Vergleich zu 12919). Mit der Erfüllung des START II-Vertrages im Jahre 2003 werden die USA noch 4200 Sprengköpfe (davon 700 taktische) stationiert haben. Für die Sowjetunion/Rußland stieg die Gesamtzahl von 1970 bis 1994 von 5716 auf 7863, sie wird 2003 noch 4882 (davon 1700 taktische) betragen. Die Gesamtzahl der vorhandenen Sprengköpfe wird aufgrund der Reservehaltung etwas höher liegen.

²⁸ Zum Stand der Verhandlungen vgl. Rebecca Johnson, CTB Negotiations: Geneva Update No. 15, Nuclear Nonproliferation News, Issue No. 18, 17th Feb. 1995

Von den kleineren Atomwaffenmächten weist nur der NVV-Depositärstaat Großbritannien eine Minderung um 80, von 280 (1970) auf 200 (1994) Sprengköpfe auf, eine Zahl, die nicht erweitert werden soll. Die erst jüngst dem Vertrag beigetretenen Staaten Frankreich und China verzeichnen hingegen einen beträchtlichen Aufwuchs (von 40 auf 525 bzw. von 75 auf 435). Während sich das französische Arsenal wahrscheinlich etwas vermindern wird, rechnet man mit einer weiteren Zunahme des chinesischen.²⁹

Seit 1991 werden erstmals nicht mehr nur die Trägersysteme demontiert und zerstört, sondern die Vereinigten Staaten und Rußland beseitigen auch - mit größtmöglicher Geschwindigkeit - die zugehörigen Sprengköpfe, wobei die taktischen Waffen gegenwärtig die Priorität genießen. Diese Geschwindigkeit beträgt im Falle der USA etwas unter 2000 Sprengköpfe pro Jahr, für Rußland etwas über 2000.

Weitere Reduktionen sind auf dem Gipfeltreffen der Präsidenten Clinton und Jelzin im September 1994 ins Auge gefaßt worden. Amerikanischerseits wird eine Grenze von ca. 1500 für das Äußerste gehalten, was mit der gegenwärtigen Struktur der strategischen Streitkräfte noch vereinbar ist. Unterhalb dieser Schwelle müßte das Konzept der "Triade" (Bomber/Interkontinentalraketen/unterseeische Raketen) aufgegeben und wenigstens ein Bestandteil geopfert werden.

Dieser Umstand hat zahlreiche amerikanische Experten jedoch nicht davon abgehalten, über ein Abschreckungs-Minimaldispositiv nachzudenken. Je nach Ansatz werden Arsenale von 500, 200 oder 100 Sprengköpfen für ausreichend gehalten, um eine "existentielle Abschreckung" aufrechtzuerhalten.³⁰ Dabei ist jedoch klar, daß die Ersteinsatzoption, die seit Beginn des kalten Krieges Grundbestand der "erweiterten Abschreckung" des Atlantischen Bündnisses war und selbst nach Ende des Ost-West-Konflikts noch als Option beibehalten worden ist, fallen gelassen werden müßte. Da keine konventionelle Drohung mehr besteht, gegen die eine solche Option vorgehalten werden müßte, stehen dem auch keine grundsätzlichen Sicherheitsbedenken entgegen.³¹ Eher halten gewachsene Tradition und Scheu vor dem "Ungewissen" Militärplaner und Verteidigungspolitiker davon ab, diese Doktrin grundsätzlich zur Disposition zu stellen. In einem Kontinuum von Abrüstungsschritten bleibt sie jedoch zwangsläufig auf der Strecke.

Noch schwerer wird es den kleineren europäischen Kernwaffenstaaten fallen, sich von dieser Option zu trennen oder sich selbst in die geregelten Formen vertraglicher Rüstungsreduzierungen einbinden zu lassen. Dies wird allerdings unvermeidlich, wenn sich die amerikanischen und russischen Arsenale in eine Größenordnung von 1500-1000 hineinbewegen. Bislang haben sich Frankreich und Großbritannien wie auch China in die souveräne Entscheidung über ihre nuklearen Dispositive von keiner Rüstungskontrolle

29 Für die Daten vgl. George Bunn/Roland M. Timerbaev/James F. Leonard, Nuclear Disarmament. How Much Have the Five Nuclear Powers Promised in the Non-Proliferation Treaty?, Washington, D.C. Lawyers Alliance for World Security/Washington Council on Non-Proliferation, 1994

30 Besonders bemerkenswert ist die Studie des früheren SACEUR Andrew Goodpaster, Further Reins on Nuclear Arms: Next Steps for the Major Nuclear Powers, Washington, The Atlantic Council, 1993

31 vgl. Herbert F. York, The CTBT and Beyond, Genf, UNIDIR Research Paper 30, 1994

hineinreden lassen; Veränderungen nach oben und unten waren allein Sache der nationalen Entscheidungsprozesse.³² Folgen die beiden Großen jedoch dem einmal eingeschlagenen Weg, so würde eine solche Verweigerungshaltung zwangsläufig in Konflikt mit den Verpflichtungen aus Art. VI des NVV treten. Arsenale von mehreren hundert Sprengköpfen sind in einer Welt, in der die beiden Supermächte nur noch wenige hundert Kernwaffen besitzen, nicht mehr zu rechtfertigen; Rüstungsreduzierungen mit entsprechenden Verifikationsauflagen werden - angesichts der eindeutigen Verpflichtung aus Art. VI des NVV - unvermeidlich.³³

Ob von solchen Minimal-Arsenalen der Sprung in die kernwaffenfreie Welt gelingt, wie sie intentional im NVV angelegt ist, ist schwer zu prognostizieren.³⁴ Vom heutigen Standpunkt her erscheint sie noch utopisch, man kann jedoch über die Chance ihrer Verwirklichung nicht verlässlich vom gegenwärtigen Sachstand aus urteilen. Was Transparenz, Verifikation, Sicherheitsgarantien, Krisenmanagement und kollektive Sicherheit angeht, ist eine solche Welt äußerst voraussetzungsreich; nur wenige dieser Voraussetzungen sind heute gegeben. Allerdings wird ein Prozeß schrittweiser Reduzierungen der nuklearen Arsenale zumindest hinsichtlich Transparenz und Verifikation diese Bedingungen zwangsläufig weitgehend verwirklichen. Damit werden sich unsere Maßstäbe hinsichtlich der Möglichkeit völliger nuklearer Abrüstung ebenso verändern, wie sich unsere Einschätzung der Realisierbarkeit von "Minimalabschreckung" anstelle ausgefächerter und redundanter nuklearer Arsenale durch die Veränderungen der letzten zehn Jahre fundamental gewandelt hat. Daher kommt es darauf an, Rüstungskontrolle, Abrüstungsschritte und sicherheitspolitische Dispositive so anzulegen, daß die Möglichkeit eines solchen Weges nicht verstellt, sondern erweitert wird.

Daß wir diese Möglichkeit weitaus ernster nehmen sollten, als uns die überkommenen strategischen Debatten nahelegen, darauf verweist uns die wachsende Diskussion in der einzigen verbliebenen Supermacht, den Vereinigten Staaten. Dort ist eine Debatte über die nukleare Abrüstung in Gang gekommen, die längst auch Teile des klassischen Sicherheits-Establishments erfaßt hat.³⁵ Aufgrund der Führungsrolle der USA ist es daher lohnend,

32 Für die britischen und französischen Positionen vgl. Nicholas K.J. Witney, *British Nuclear Policy After the Cold War*, and David S. Yost, *Nuclear Debates in France*, in *Survival*, Jg. 36, Nr. 4, Winter 1994/95, S. 96-112 u. 113-139

33 George Bunn/Roland M. Timerbaev/James F. Leonard, *Nuclear Disarmament. How Much Have the Five Nuclear Powers Promised in the Non-Proliferation Treaty*, Washington, D.C., 1994

34 Der Mitautor Harald Müller ist in den letzten Jahren zu dem Schluß gekommen, daß eine kernwaffenfreie Welt aus Gründen globaler Sicherheit und Ordnung allen anderen Szenarien vorzuziehen ist und daß ihre Verwirklichung, wenn auch noch in weiter Zukunft liegend, zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann.

35 vgl. stellvertretend *Beyond the Nuclear Peril: The Year in Review and the Years Ahead*. Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center, 1995; *The United States, Japan, and the Future of Nuclear Weapons*. Report of the U.S.-Japan Study Group on Arms Control and Non-Proliferation After the Cold War, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace 1995 sowie Stephen A. Cambone/Patrick J. Garrity, *The Future of U.S. Nuclear Policy*, in *Survival*, Jg. 36, Nr. 4, Winter 1994/95, S. 73-95

über die Möglichkeiten einer nuklearfreien Welt auch im Detail nachzudenken. Die nukleare Abrüstung liegt - wie die Nichtverbreitung auch - im Interesse eines führenden Nichtkernwaffenstaates wie der Bundesrepublik.

8. Einstellung der Spaltstoffproduktion für Kernwaffen

Der rechtlich bindende Produktionsstopp für militärisches Spaltmaterial ("Cut-Off") ist das Bindeglied zwischen der nuklearen Abrüstung und einer internationalen Nuklearordnung, in der zwischen den Regeln für die Handhabung von nominell militärischem und zivilem Spaltmaterial keine hermetische Trennung mehr besteht (s.u.). Ein solcher Produktionsstopp, der von entsprechenden Verifikationsmaßnahmen begleitet wäre, zieht seine Bedeutung daraus, daß heute neben den fünf Kernwaffenstaaten auch Israel, Indien und Pakistan frei und technisch dazu in der Lage sind, Spaltmaterial für militärische Zwecke zu produzieren. Die Nichtkernwaffenstaaten, die dem NVV angehören, sind heute bereits verpflichtet, auf eine solche Produktion zu verzichten; sie haben hingegen weiterhin das Recht, waffenfähige Spaltstoffe für zivile Projekte herzustellen und zu nutzen.³⁶

Die Vereinigten Staaten haben 1964 die Herstellung von hochangereichertem Uran (HEU) eingestellt und seit 1988 auch kein Plutonium für Waffenzwecke mehr produziert. Die Sowjetunion schloß die HEU-Produktion 1987; Rußland will seine drei aktiven Pu-Produktionsreaktoren, die zunächst zur Energieerzeugung für die umliegenden Städte weiter betrieben werden sollen, 1999 stilllegen. Für beide Staaten steht durch die Abrüstung ein Materialüberfluß zur Verfügung, der die Aufrechterhaltung der in START II angesteuerten Arsenale ohne weiteres möglich macht.

China soll unbestätigten Berichten zufolge ebenfalls die Herstellung von militärischem Spaltmaterial eingestellt haben, nachdem ausreichende Materialbestände für ein Arsenal von ca. 500 Sprengköpfen vorlagen. Für Frankreich soll die Versorgung mit Waffenplutonium ebenfalls befriedigend sein, unklar ist hingegen die Lage bei HEU und des in Koppelproduktion mit HEU hergestellten Tritium, das in fusionsverstärkten (miniaturisierten) Kernwaffen eingesetzt wird. Daraus könnte sich die mangelnde Begeisterung der französischen Regierung für einen Cut-Off erklären. Großbritannien soll ebenfalls in letzter Zeit kein militärisches Spaltmaterial hergestellt haben, britische Gesprächspartner verweisen allerdings auf die angeblich knappen Reservemengen, um angesichts der Modernisierungspläne - Ersatz des Polaris- durch das Trident-System - die Skepsis Londons gegenüber einem vereinbarten Produktionsstopp zu begründen.

Israels berühmter Dimona-Reaktor dürfte dem Ende seiner Lebensdauer nahe sein; auch läßt die Ausdehnung des vermuteten israelischen Arsenal - zwischen 100 und 200 Sprengköpfen - einen zusätzlichen Bedarf an Spaltmaterial nicht erkennen. Freilich stellt sich auch im Falle Israels - dem der Besitz von fusionsverstärkten Sprengköpfen nachgesagt

36 Eine gute, kurze Übersicht über die Cut-Off-Problematik bei Frans Berkhout, *Prospects for a Material Production Cut-Off Convention*, in *Bulletin of Arms Control*, Nr. 17, Feb. 1995, S. 22-27

wird - das Problem der Koppelproduktion von Tritium, die in der Anlage Dimona stattfinden muß. Hier werden zweifellos Probleme für die Verifikation auftreten.

Indien hat bereits signalisiert, daß es einem Cut-Off beitreten kann, verlangt indes im Gegenzug Konzessionen hinsichtlich der Zugangsbeschränkungen zu westlicher Nukleartechnik für zivile Zwecke, denen das Land unterliegt, seitdem "umfassende Sicherungsmaßnahmen" im Empfängerland Lieferbedingung aller der Londoner Gruppe angeschlossenen Länder geworden sind. Mit Plutoniumvorräten von einigen hundert Kilogramm hat Indien, was es für eine halboffizielle Kernwaffen-"fähigkeit" ohne ein vollentwickeltes Arsenal benötigt. In der Tat wäre zu überlegen, zwar nicht alle Barrieren der "Full-Scope-Safeguards"-Politik niederzureißen, aber hinsichtlich von Sicherheitstechnik und Dual-Use-Technologie zugunsten eines Cut-Off Konzessionen anzubieten.

Genau wegen der Größe der indischen Vorräte macht Pakistan Schwierigkeiten; mit seinem wesentlich geringeren Lager an HEU fühlt sich Islamabad im Vergleich zu seinem größeren Nachbarn benachteiligt. Deshalb verlangt Pakistan, daß ein Cut-Off auch die Vorräte, nicht lediglich die Neuproduktion, mit einbeziehen sollte. Mit dieser (von Ägypten, Iran und Algerien unterstützten) Forderung hat es ein erneutes Verhandlungs-Mandat für die Cut-Off-Arbeitsgruppe der CD zunächst blockiert. Pakistan scheint inzwischen zu Konzessionen bereit, dafür versteifen sich jetzt andere blockfreie Staaten auf die Einbeziehung der Spaltstoffvorräte. Israel, Indien, Frankreich und Großbritannien haben erklärt, daß sie einem Abkommen, das bestehende Vorräte einbezieht, nicht beitreten wollen. Eine neuerdings ventilerte Option ist, den Cut-Off zunächst zwischen den fünf Kernwaffenstaaten abzuschließen und die Konvention dann für den Beitritt weiterer Parteien freizugeben - so hatte man einst den begrenzten Teststopp gehandhabt.³⁷

Ein Cut-Off-Vertrag würde den folgenden Zielen dienen:

- Der globale nukleare Abrüstungsprozess würde quantitativ unumkehrbar, die nuklearen Waffenarsenale der fünf Kernwaffenstaaten würden zahlenmäßig auf dem gegenwärtigen Stand sistiert.
- Die Spaltmaterialvorräte der Schwellenländer würden auf einem noch relativ niedrigen Stand eingefroren.
- Die Grundverpflichtung der Nichtkernwaffenstaaten des NVV, kein Spaltmaterial für Waffenzwecke herzustellen, würde auf die Kernwaffenstaaten und Schwellenländer ausgedehnt, d.h. universalisiert.
- Das Gleiche gilt für die Pflicht, Verifikationsmaßnahmen für alle Anlagen des Brennstoffkreislaufes zu dulden.

³⁷ Disarmament Times, Vol. XVII, 1994, No. 3, S. 4; No. 6, S. 1; Geneva Update No. 15, Nuclear Nonproliferation News, Issue No. 18, 17th Feb. 1995; Rebecca Johnson, CTBT Negotiations Update No. 16, Geneva, March 10, 1995

- Internationale Exportkontroll-Politik, insbesondere der Gruppe der Nuklearlieferländer, erhalte eine höhere Legitimität.

Um diese Zwecke zu erfüllen, müßte ein solcher Vertrag die folgenden drei zentralen Elemente enthalten:

1. Die HEU- und Plutonium-Produktion für die Entwicklung und Herstellung von Kernsprengkörpern wird verboten.
2. Jegliche Unterstützung des unter (1) genannten Verbotstatsbestands muß unterbleiben.
3. Alle Mitgliedsstaaten nehmen gleichermaßen Verifikationsmaßnahmen in Kauf, um die Einhaltung der unter (1) eingegangenen Verpflichtung glaubwürdig zu dokumentieren.³⁸

Sie setzen zudem in ihrer nationalen Gesetzgebung diese drei Verpflichtungen um.

Der Abschluß eines solchen Vertrages bringt ein gewisses Risiko für die Glaubwürdigkeit und die Systematik des bestehenden NV-Regimes mit sich: dieses geht auf die Universalität des Nichtverbreitungsprinzips aus. Ein Cut-Off nimmt bestehende Spaltstoff-Arsenale in Kernwaffenstaaten und in Schwellenstaaten in Kauf. Es gilt daher Vorkehrungen zu treffen, um den Charakter eines solchen Instruments als Interim-Maßnahme zu verdeutlichen, die keine Legitimation bestehender Spaltstoff-Bestände außerhalb der IAEO-Kontrollen beinhaltet. Diese Vorkehrungen könnten wie folgt aussehen:

- Die Präambel wiederholt in allgemeiner Form die Abrüstungsverpflichtung aus Art. VI des NVV.
- Die Präambel hält fest, daß dieser Vertrag keine Anerkennung oder Legitimierung der von diesem Vertrag nicht erfaßten Spaltstoffbestände beinhaltet.
- Ein Artikel des Vertrages verpflichtet alle Mitgliedsstaaten, in gutem Glauben darauf hinzuwirken, daß alle von diesem Vertrag nicht erfaßten Bestände internationalen Kontrollen unterstellt werden.

Da diese Verpflichtungen streng nichtdiskriminierend sind, kann sich seitens der Schwellenländer, namentlich Indiens, dagegen kein Einwand erheben; diese drei Schritte begegnen der Legitimierungsgefahr und gehen - wenn auch nur in minimaler Form - auf das Anliegen Pakistans und Ägyptens ein, die Bestände in das Vertragswerk mit einzubeziehen. An sich wäre der weitergehende Schritt wünschenswert, den Einbau von frei verfügbarem Spaltstoff in Sprengköpfe insgesamt zu untersagen, weil damit - zumindest völkerrechtlich - der Handlungsspielraum von Kernwaffen- und Schwellenländern weiter eingeengt würde. Allerdings zieht ein solcher Vorschlag die Praxis der Kernwaffenstaaten nicht in Rechnung, eine Reserve vorzuhalten, aus der Material in aktive Sprengköpfe rezykliert wird. Aus

38 Roger Gallucci, Non-Proliferation and National Security, in Arms Control Today, Vol. 24, No. 3, April 1994, S. 13-16

diesem Grund dürfte er auf entschiedenen Widerstand nicht nur der Schwellenländer, sondern auch der Atommächte stoßen und die Erfolgsaussichten für einen Cut-Off-Vertrag in Frage stellen. Gleiches gilt für ein mögliches Verbot der Tritiumproduktion; ein solches Verbot wäre eine wirksame Abrüstungsmaßnahme: Tritium zerfällt mit einer Halbwertszeit von knapp 11 Jahren. Ohne die Neuproduktion des Materials wird daher der Teil der Arsenale, der Tritium enthält, über Zeit obsolet.³⁹ Gerade deshalb dürfte ein Verbot gegenwärtig nicht durchsetzbar sein; es sollte aber für einen späteren Zeitpunkt ins Auge gefaßt werden, um im Zuge der Abrüstung einen Cut-Off wirksam zu ergänzen.

Ebenfalls schwierig ist das Problem des HEU-Brennstoffs für Schiffsreaktoren zu lösen; es könnte sogar in Zukunft noch zunehmen, da auch Länder außerhalb der Kernwaffen- und Schwellenstaaten Interesse an nuklearem Schiffsantrieb besitzen, so Brasilien und Argentinien. Schiffsreaktoren nutzen Brennstoff mit unterschiedlichen Anreicherungsgraden. Französische und ein Teil der russischen U-Boote fahren mit niedrigangereichertem Uran, amerikanische, britische und die Mehrzahl der russischen mit Uran, dessen Anreicherungsgrad das Material waffenfähig macht.

Das Verifikations-Musterabkommen des NVV (INFCIRC/153) erlaubt es Nichtkernwaffenstaaten in seinem Art. 14, Spaltmaterial für nicht-explosive militärische Zwecke zeitweilig aus der Verifikation auszubuchen. Von dieser Möglichkeit wurde bislang noch nie Gebrauch gemacht; allerdings löste Mitte der achtziger Jahre die Absicht Kanadas, sich eine Flotte von nukleargetriebenen U-Booten zuzulegen, eine intensive Diskussion darüber aus, wie das Verifikationssystem zu gestalten sei. Der Brennstoff müßte nach Quantität und Isotopen-Zusammensetzung deklariert und stichprobenweise geprüft werden. Die Kontrollen würden erst bei der Beladung aussetzen und mit der Entladung wieder beginnen; daß waffenfähiges Kernmaterial damit für eine geraume Zeit der Verifikation entzogen wäre, wäre ein Nachteil, der nicht auf Dauer bestehen sollte. Daher sollte in den Vertrag eine Bemühensverpflichtung der Vertragsparteien eingebracht werden, Antriebs-Reaktoren auf niedrig angereichertes Uran umzustellen.

Nicht akzeptabel ist der zu erwartende Einwand der Atommächte, die Art des Brennstoffes unterliege der Geheimhaltung. Man mutet es schließlich Brennelementefabrikanten in den Nichtkernwaffenstaaten ohne Rücksicht auf wettbewerbliche Interessen zu, die Zusammensetzung ihres zivilen Kernbrennstoffs der IAEO zu offenbaren. Es ist nicht zu sehen, welcher militärische Nachteil sich aus einer ähnlichen Offenlegung für U-Boot-Brennstoff ergeben sollte.

Die Verifikationsmaßnahmen im Zusammenhang dieses Vertrages zerfallen in zwei Teile:

- Überwachung der fortgesetzten Stilllegung von Wiederaufarbeitungs- und Anreicherungsanlagen
- Unterstellung allen Materials, das in solchen Anlagen produziert wird, unter IAEO-Kontrollen, um die Abzweigung zu militärischen Zwecken auszuschließen.

³⁹ vgl. The Tritium Factor. Tritium's Impact on Nuclear Arms Reductions. Published By the Nuclear Control Institute and The American Academy of Arts and Sciences, o. O. 1989

Die zweite Aufgabe entspricht präzise den gegenwärtigen Aufgaben der IAEO in Nichtkernwaffenstaaten. Grundsätzlich ist - wie in diesen - die vollständige Überwachung des gesamten zivilen Brennstoffkreislaufs erforderlich. Der damit anfallende Kostenaufwand könnte durch die von der IAEO vorgeschlagene Absenkung der Routineinspektionen in Staaten, die der Organisation weitgehende Transparenz und Zugangsrechte anbieten, teilweise aufgefangen werden.

Stillgelegte Anlagen ließen sich u.U. durch perimetrische Maßnahmen überwachen. Dazu zählt - analog zu Verfahren, die im INF- sowie in den START-Verträgen angewandt werden - die Kontrolle der Ein- und Ausgänge solcher Anlagen. Die Fernmessung des Energieumsatzes durch Infrarot-Sensoren für Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen sowie für letztere die Messung der betriebsbedingten Krypton-85-Emissionen würden den Zugang zu den Anlagen möglicherweise nicht zwingend erscheinen lassen; das wäre dort hilfreich, wo Wiederaufarbeitung und/oder Anreicherung mit anderen, sensitiven Aktivitäten gekoppelt stattfindet (Israel!).

Diese Verifikationsmaßnahmen liegen durchweg im Rahmen der Erfahrung der IAEO. Es ist daher sinnvoll, diese Organisation mit der Verifikationsaufgabe zu betrauen. Bei einer angemessenen Kombination von Vor-Ort-Inspektionen, Fernmessung und perimetrischer Überwachung stehen der Tätigkeit der Wiener Behörde keine unüberwindlichen Bedenken militärischer Geheimhaltung entgegen. Sollte dies bei kombinierten Anlagen doch der Fall sein, so bietet sich an, mit den speziell waffenbezogenen Aufgaben grundsätzlich Inspektoren aus den Kernwaffenstaaten zur wechselseitigen Überwachung zu betrauen, aber eben unter der Ägide der IAEO; dies entspricht der Praxis im Rahmen der Irak-Inspektionen, wobei die Kernwaffenstaaten der Organisation Spezialisten für besondere Aufgaben zur Verfügung stellten.

9. Internationales Spaltstoff-Management

Der Cut-Off beendet die Produktion von neuem Material für Kernwaffen. Er löst nicht das Problem, was mit dem bereits vorhandenen Material geschieht. Er kann sich ebenfalls nicht um die Sicherheit von waffenfähigem Material - HEU und Plutonium - im zivilen Brennstoffkreislauf kümmern, die immer wieder Gegenstand von Zweifeln und von Kritik gewesen ist. Dieses Sicherheitsproblem ist durch die spektakuläre - wenn auch ereignislose - Fahrt der Akatsuki Maru von Cherbourg nach Japan, noch mehr aber durch das Problem des "Nuklearschmuggels" aus der ehemaligen Sowjetunion Gegenstand öffentlicher Diskussionen geworden.⁴⁰ Um dieses Problem anzugehen, müssen drei Tabus des gegenwärtigen Nichtverbreitungssystems durchbrochen werden:

1. Im Zuge des NVV wurden alle zivilen Aktivitäten gleich behandelt. Nun stellt aber der Umgang mit waffenfähigem Material ganz eindeutig ein größeres Risiko dar als etwa der

40 vgl. Monterey Institute of International Studies, *Illicit Transactions Involving Nuclear Materials from the Former Soviet Union. A Chronology of News Reports*, Monterey, MIIS, 1994; Harald Müller, *Nuklearschmuggel: Tödliches Risiko*, in *Internationale Politik*, Jg. 50, Nr. 2, Feb. 1995, S. 23-31

mit niedrig angereichertem Uran. Dem wird lediglich Rechnung getragen durch die zeitlich kürzer befristeten Entdeckungsziele der IAE0-Inspektionen in Anlagen, in denen solches Material zirkuliert. Ansonsten unterscheidet sich die Verifikationspraxis qualitativ nicht. Dies ist ein besonders gravierender Mangel, als die Bilanzierung des Materials in Anlagen mit hohem Materialdurchsatz in Pulver-, Gas-, oder flüssiger Form nicht mit ausreichender Präzision möglich ist. Fehlbestände von weit mehr als der für eine Kernwaffe benötigten Menge können nicht als "Abzweigung" charakterisiert werden, da die Schwankungsbreite der statistischen Erwartungswerte für das Material eine kritische Masse bei weitem übersteigt. Einschluß-Mechanismen (Siegel) und automatische Kameraüberwachung werden als Hilfsmittel eingesetzt, können die Ungewißheiten der statistisch begründeten Verifikationsfeststellungen der IAE0 aber letztlich nicht ausräumen.

2. Der physische Schutz von Spaltmaterial ist bislang als eine eigene, von der Nichtverbreitung und dem Verifikationssystem der IAE0 vollständig getrennte Sache behandelt worden. Ursache hierfür war der Wille vieler Staaten, Maßnahmen der Sicherheit, die natürlich polizeiliche und geheimdienstliche Tätigkeit ebenso wie rein technische Vorkehrungen einschließen, ausschließlich unter nationaler Prärogative zu halten. Die Konvention für den physischen Schutz von Spaltmaterial betrifft denn auch lediglich Material im grenzüberschreitenden Transport, für den sie Verhaltensnormen festlegt, allerdings ohne jede Überprüfung der Implementation. Für den physischen Schutz des Materials in nationaler Verfügung existieren lediglich unverbindliche Richtlinien.

Diese Trennung von physischem Schutz und Nichtverbreitung ist natürlich unsinnig. Der physische Schutz ist eine wesentliche Maßnahme, mit der die Nichtverbreitung gewährleistet wird. Die Materialbilanz, die der Verifikationstätigkeit der IAE0 die Grundlage bietet, ist zugleich die Bestätigung für den Mitgliedsstaat, daß seine physischen Schutzmaßnahmen funktionieren. Daß diese Maßnahmen keinen überprüfbaren rechtlichen Verpflichtungen unterliegen, ist jedenfalls ein ernster Mangel.

3. Für Material im militärischen Kreislauf - in der Waffenproduktion, in Waffen, in der Materialreserve und im Schrott - existieren überhaupt keine Regeln, geschweige denn irgendeine Art der internationalen Überprüfung. Dieser Zustand ist absurd: dieses Material ist ohne Frage das brisanteste, was Weiterverbreitungs-Gefahren angeht: schließlich ist es für Waffen gedacht bzw. in ihnen enthalten. Die Freistellung der Kernwaffenstaaten von jeglichen Verpflichtungen im Umgang mit diesem Material ist deshalb nicht zu rechtfertigen und eine der gravierendsten Schwächen des gegenwärtigen NV-Systems. Daß dadurch die ungleiche Verteilung von Rechten und Pflichten im NVV verstärkt wird, kommt erschwerend hinzu.

Es käme darauf an, dem weltweiten Nichtverbreitungsregime ein gleich verbindliches Regime für den Umgang mit waffenfähigem Spaltmaterial zur Seite zu stellen, das auf den drei Säulen Transparenz, technisch-operative Standards und Implementationsprüfung (um nicht von Verifikation zu sprechen) aufruht. Dabei kann und darf es für das militärische Material kein Tabu geben. Ein solches Regime könnte die folgenden Bestandteile haben:

1. Regeln für den Umgang mit waffenfähigem Material im zivilen Brennstoffkreislauf. Hierfür gibt es eine weitergehende Alternative: das völlige Produktions- und

Umgangsverbot, das den militärischen "Cut-Off" ergänzen würde. Ein solches Verbot erscheint angesichts der Proliferationsrisiken durchaus erwägenswert. Mißbrauchsmöglichkeiten in Spannungsregionen sowie der Verlust von Waffenmaterial an unautorisierte, subnationale Gruppierungen (Nuklearterrorismus) ließen sich so eindämmen. Angesichts des nahezu allgemeinen Konsenses, daß die zivile Nutzung von Plutonium auf absehbare Zeit unwirtschaftlich und der Einsatz von HEU in der Kernforschung zumindest verzichtbar ist, wäre ein solches Verbot durchaus vertretbar.

Dagegen stehen zwei Überlegungen: erstens stößt ein solches Konzept auf den geschlossenen Widerstand unverzichtbarer Partnerstaaten: Großbritannien, Japan, Frankreich, Rußland, Indien, Belgien, die alle den großtechnischen Einsatz von Plutonium planen oder bereits betreiben. Man wird auf die andernorts - etwa in Deutschland - bereits eingetretene Ernüchterung der Elektrizitätsversorgungs-Unternehmen gegenüber der Plutonium-Wirtschaft zu warten haben, bevor an eine Einschränkung oder an ein Verbot der Plutonium-Nutzung zu denken ist. Da die Pu-Rezyklierung z.T. massiv staatlich subventioniert wird, kann es lange dauern, bis dieser Effekt eintritt.

Zweitens ist einzuräumen, daß das durch die Abrüstung freigesetzte Plutonium möglicherweise nur durch den Einsatz in Leistungsreaktoren kurzfristig in eine militärisch schwer nutzbare Form gebracht werden kann. In diesem Fall würde die zivile Energiewirtschaft auf absehbare Zeit rein wirtschaftliche zugunsten von Abrüstungserwägungen zurückstellen müssen; für diesen Fall sollten verbesserte Regeln die Sicherheit des Materials gewährleisten.

Abgesehen von Abrüstungszwecken sollte grundsätzlich auf das Prinzip hingearbeitet werden, die zivile Nutzung von Waffenmaterial zu minimieren und nur dann zuzulassen, wenn sie wettbewerblich gerechtfertigt ist. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall.⁴¹ Der Einsatz von HEU in der Forschung sollte unterbleiben. Die nur marginalen zusätzlichen Forschungsmöglichkeiten rechtfertigen den Bruch des Minimierungsprinzips nicht; das gilt auch für den geplanten Reaktor in Garching. Seine Auslegung auf HEU-Brennstoff bricht mit dem sinnvollen Versuch, schrittweise alle Forschungsreaktoren auf LEU umzustellen bzw. neue Reaktoren nur noch auf nicht-waffenfähigen Brennstoff auszulegen. Für die zivile Plutoniumnutzung sollte die Grenze bei dem experimentellen Einsatz in einer oder einigen wenigen Anlagen gezogen werden. Die japanischen, französischen und britischen Programme sind unter diesem Gesichtspunkt eindeutig überdimensioniert.

Der Brennstoff sollte nach vorher offengelegten Plänen im Sinne einer "just-in-time"-Liefer- und Vorratspolitik bewirtschaftet werden: nur soviel Material wäre wiederaufzuarbeiten und zu Brennstoff zu verarbeiten, wie in den "experimentellen" Standorten eingesetzt wird. Abweichungen von dieser Regel sollten gegenüber der IAEO bzw. anderen Teilnehmerländern eines internationalen Plutonium-Management-Systems rechtfertigungspflichtig sein und auf eine Beanstandung hin schleunigst abgestellt werden.

41 Diese Aussage gilt unter reinen Proliferations-Aspekten. Strahlenschutzgesichtspunkte bleiben hierbei außer Betracht, da sie nicht in die Kompetenz der Autoren fallen. Die Entscheidung über Recycling muß sich natürlich an einem umfassenderen Kriterienkatalog orientieren.

Voraussetzung wäre ein ständiges oder periodisch tagendes Gremium der Pu-Nutzer-Staaten.

Um die unvermeidlichen Schwächen eines auf Materialbilanzierung fußenden Verifikationssystems zu vermindern, wäre eine größere Innovation angebracht: In allen zivilen Anlagen (in Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten), in denen waffenfähiges Spaltmaterial in nicht-zählbarer Form umläuft, sollte neben der Materialbilanz ein vollständig unabhängiges Verifikationssystem installiert werden, das ausschließlich auf Einschluß (Siegel etc.) und Beobachtung (Kameras, Sensoren etc.) beruht und auf diese Weise dokumentiert, daß kein Material die Anlage verlassen hat. Einschluß und Überwachung ergänzen heute die Materialbilanz, sie sind nicht zu einem zweiten geschlossenen System entwickelt. Die IAEA könnte hier Instrumente, die die Betreiber für eigene Zwecke - zur Sicherung der Prozeßgebäude und Lagerstätten - nutzen, mitverwenden. Auch bei der technischen Sicherheit verlassen wir uns in der Kerntechnik auf Redundanz (z.B. vier unabhängige Kühlkreisläufe in Leichtwasserreaktoren) - warum nicht auch in der Verifikation? Dem ständigen Bedenken der traditionellen Verifikationsexperten, vom Prinzip der quantitativen Aussagen zugunsten eines qualitativen Systems abzuweichen, wäre Rechnung getragen: das alte System würde voll funktionsfähig bleiben. Der zweite Ansatz würde zugleich die Kritik aufgreifen, die die Schwächen der quantifizierenden Verifikationstechnik aufspießt.

2. Die Verifikationsmaßnahmen der IAEA sollten auf den zivilen Brennstoffkreislauf in den Kernwaffenstaaten ausgeweitet werden. Wie oben dargelegt, wäre dies bereits die automatische Folge eines Cut-Off-Vertrages sowie der Entfernung von ehemaligem Waffenmaterial aus militärischen Beständen; hier haben die USA den bemerkenswerten Schritt angekündigt, 200 t Spaltmaterial zu "entmilitarisieren".⁴² Eine ärgerliche und völlig überflüssige Diskriminierung käme ans Ende. Der Zwang, sich internationalen Regeln zu unterwerfen, führt zu einer heilsamen Disziplinierung der zuständigen Verwaltung und der Betreiber. Diese Wirkung wäre auch in den Kernwaffenstaaten, zumal ihren sensitiven Anlagen, von großem Vorteil.

3. Für den militärischen Brennstoffkreislauf einschließlich der Sprengköpfe sollte in einem "Kernwaffenregister" Transparenz geschaffen werden. Die in der deutschen NV-Initiative vom 15.12.1993 erstmals offiziell vorgetragene Idee war sinnvoll und notwendig. Trotz der spontanen negativen Reaktion der westlichen Kernwaffenstaaten darf dieser Vorschlag nicht aufgegeben, er muß - nach sorgfältiger diplomatischer Vorbereitung - wieder auf die Agenda gebracht werden. Die Beschränkung lediglich auf abgerüstete Sprengköpfe (Abrüstungsregister) reicht nicht aus. Sprengköpfe und sämtliches Material in Lagern und im Umlauf sollten einbezogen werden.⁴³

42 Associated Press, 2. 3. 1995

43 Harald Müller, Transparency in Nuclear Arms: Toward a Nuclear Weapons Register, in Arms Control Today, Jg. 24, Nr. 8, Oktober 1994, S. 3-7 sowie National Academy of Sciences, Committee on International Security and Arms Control, Management and Disposition of Excess Weapons Plutonium, Washington, National Academy Press 1994

Die Kernwaffenstaaten sollten für das umlaufende Material bilanzpflichtig sein; unter gebührendem Schutz militärisch sensibler Information sollten auch diese Materialbilanzen international überprüfbar sein, sei es unter den fünf Kernwaffenstaaten untereinander, sei es durch die IAEA. Hierzu liegen bereits mehrere Studien vor.⁴⁴ Zwischen den USA und Rußland finden Diskussionen über eine punktuelle wechselseitige Transparenz statt, erste Abmachungen über Verifikationsmaßnahmen sind geschlossen worden.⁴⁵ Die amerikanische Materialbilanzhilfe schließt jetzt auch Mehrzweckanlagen mit militärischer und ziviler Nutzung ein; die Bilanzierung selbst bleibt aber unglücklicherweise nationale russische Angelegenheit.⁴⁶

4. Die Konvention für den Schutz von Nuklearmaterial sollte auf den gesamten zivilen Materialbestand ausgeweitet werden. Diese Konvention sollte des Weiteren die Verpflichtung enthalten, regelmäßig über die zur Durchführung ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten. Diese Berichte sollten ihrerseits einer periodischen Überprüfung (Peer Review) unterliegen. Dieser Vorschlag folgt dem Modell der kürzlich abgeschlossenen Konvention für die technische Sicherheit von kerntechnischen Anlagen. Dort wurde erstmals das Tabu gebrochen, Sicherheitsfragen seien eine rein nationale Angelegenheit und gingen die internationale Umwelt nichts an.⁴⁷

Es sollte darüber hinaus in die Konvention die Verpflichtung eingeschrieben werden, in regelmäßigen Abständen Expertenteams zur Prüfung der Einhaltung technischer und operativer Standards an kerntechnischen Anlagen zuzulassen. Auch hier bietet das Feld "technische Sicherheit" ein Vorbild: dort existieren eine Reihe von Expertenmissionen, die allerdings auf freiwilliger Basis von den Staaten eingeladen werden.⁴⁸ Es läßt sich durch die sorgfältige Auswahl der beteiligten Experten sowie durch eine Festschreibung ihrer Rechte und Pflichten sicherstellen, daß wettbewerblich oder polizeilich sensitive Information geschützt wird.

5. Die fünf Kernwaffenstaaten sollten untereinander eine Konvention abschließen, die vergleichbare Standards für den Umgang mit Waffen und Waffenmaterial setzt. Auch hier ist durchaus denkbar, die Einhaltung dieser Standards durch Berichtswesen und "Peer Review" zu überprüfen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind zahlreiche überflüssige und ungerechtfertigte Geheimhaltungsvorschriften entfallen, wobei dem US-Energieministerium unter Frau O'Leary das Verdienst zukommt, diesen Prozeß gegen

44 Der Vorschlag eines Kernwaffenregisters war in der Erklärung von Außenminister Kinkel vom 15. 12. 1993 enthalten, vgl. Deutsche 10-Punkte-Erklärung zur Nichtverbreitungspolitik, Bonn, 15. 12. 1993, Punkt 8

45 Dunbar Lockwood, U.S., Russia Agree to Phase-Out of Nuclear Weapons Reactors, Arms Control Today, Jg. 24, No. 6, July/August 1994, S. 24

46 Dunbar Lockwood, U.S.-Russian Talks on Nuclear Issues Find Progress Slow at Moscow Round, in Arms Control Today, Jg. 25, Nr. 1, Jan./Feb. 1995, S. 22

47 vgl. Odette Jankovitsch, The Convention on Nuclear Safety, in Nuclear Law 54, Dez. 1994, S. 9-22, v.a. S. 16-18

48 Harald Müller, Aus Schaden klug? Internationale Zusammenarbeit nach Tschernobyl, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/87, S. 3-14

erheblichen Widerstand vorangetrieben zu haben. Zwischen den USA und Rußland gibt es auch hier punktuelle Ansätze, die Handhabung von Sicherheitsvorschriften wechselseitig zu besichtigen, die sich erweitern, verallgemeinern und kodifizieren ließen.

Dem Aufbau eines solchen Regimes stehen zwei beträchtliche Widerstände entgegen: der Souveränitätsanspruch der Länder, der im Nuklearbereich besonders ausgeprägt ist, sowie der Anspruch der Kernwaffenstaaten auf Sonderprivilegien.

Der Souveränitätsvorbehalt ist für die Nichtkernwaffenstaaten de facto und de jure im Atomwaffensperrvertrag weitgehend durchlöchert, wird aber doch vielfach um so heftiger verteidigt. Die oben erwähnte Konvention über die technische Sicherheit von Nuklearanlagen hat mit dem Instrument der Berichterstattung und der Peer Review eine Bresche in eine früher eifersüchtig gehütete nationale Prärogative geschlagen, die nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Sieben zivile Plutonium-Nutzer haben im Dezember 1994 vereinbart, jährlich präzise Daten über Größe, Zusammensetzung und Standort ihrer kommerziellen Plutonium-Bestände zu veröffentlichen. Daß Minatom die Teilnahme Rußlands vorerst noch blockiert hat, ist angesichts der dortigen Lage betrüblich.⁴⁹ Jedenfalls zeigt sich, daß hier Bewegung möglich ist. Grundsätzlich gilt jedoch, daß der nachbarschaftsrechtliche Grundsatz, der sich im internationalen Umweltrecht so kräftig voranentwickelt hat, in der Nuklearpolitik eher noch stärker gelten muß: für Aktivitäten, die auf die Nachbarn oder gar weltweit schwerste Auswirkungen haben könnten, gilt nicht nur eine Sorgfalts-, sondern auch eine Kooperationspflicht, die die Bereitschaft zum Abschluß rechtlicher Bindungen einschließt.⁵⁰ Daß die polizeilichen Befugnisse für den physischen Schutz natürlich in nationaler Hand bleiben, ist damit unbestritten.

Was nun den Anspruch auf Sonderbehandlung der Kernwaffenstaaten angeht, so ist er weitgehend unakzeptabel. Die - transitorische - Anerkennung ihres Sonderstatus hebt nachbarschaftsrechtliche, sicherheitspolitische Pflichten nicht auf. Im Gegenteil, gerade wegen ihrer Sonderstellung sind sie in noch höherem Maße davon betroffen als die Nichtkernwaffenstaaten. An ihrer Sonderstellung ist bislang nur zaghaft gekratzt worden: in der - freiwilligen - Öffnung für begrenzte Inspektionen der IAEO; in der - freiwilligen - Selbstverpflichtung, über militärische Unfälle mit grenzüberschreitender radioaktiver Strahlung zu informieren, die sie im Rahmen der "Konvention zur frühzeitigen Information über atomare Unfälle" 1986 auf sich genommen haben; in der heiß umkämpften Einführung einer "Erga-Omnes"-Klausel in die Grundsätze der nuklearen Ausfuhrländer 1992, wonach Transfers auch in Kernwaffenstaaten unterbleiben sollen, wenn sich daraus eine Proliferationsgefahr ergibt - bis dahin waren Nuklearexporte in Kernwaffenstaaten unbeschränkt.⁵¹

49 Naoki Usui, Western Countries Will Make Plutonium Inventories Public, in *Nucleonics Week*, Vol. 35, No. 51, Dec. 22, 1994, 4/5

50 Harald Hohmann, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts. Zum Stand des Umweltvölkerrechts zwischen Umweltnutzung und Umweltschutz, Berlin, Duncker und Humblot 1992

51 Johannes Preisinger, Deutschland und die nukleare Nichtverbreitung. Zwischenbilanz und Ausblick, Bonn 1993, S. 59

Daß Transparenzansprüche unter Berufung auf Geheimhaltung aus Gründen der nationalen Sicherheit abgewehrt werden, ist zwar nicht völlig, aber doch zu großen Teilen, eine Spiegelfechterei, wie die Enttabuisierungen der letzten Jahre gezeigt haben. Es verschlägt auch nicht das Argument, es sei im ureigensten Interesse der Kernwaffenstaaten, im Umgang mit ihrem Waffenmaterial genaueste Sorgfalt zu beachten. Internationale Verpflichtungen dieser Tragweite bedürfen der Regelung und der Prüfung - was den Nichtkernwaffenstaaten recht ist, muß den Kernwaffenstaaten billig sein.

10. Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten

10.1. Der Sachstand

Die Frage, wie in einer Welt, in der Kernwaffenstaaten existieren, die Sicherheit von Nichtkernwaffenstaaten gegen nukleare Drohungen gewährleistet wird, ist ein zentrales Problem des Nichtverbreitungsregimes. Solange die vollständige nukleare Abrüstung den Unterschied zwischen Atommächten und "Habenichtsen" nicht beseitigt hat, hängt sowohl die Legitimität als auch die Stabilität des Regimes davon ab, daß nukleare Drohungen ausbleiben bzw. gegen sie ausreichende Garantien bereitgehalten werden. Diese Garantien müssen eine negative Komponente enthalten, d.h. eine Versicherung der Kernwaffenbesitzer, ihren Status-Vorteil nicht in politische oder militärische Gewinne umzumünzen. Dies wurde bereits während der Verhandlungen zum Nichtverbreitungsvertrag deutlich, als die Nichtkernwaffenstaaten verlangten, solche Garantien sollten Gegenstand des Vertrages selbst sein. Dazu kam es nicht; seinerzeit begnügten sich die Signatarstaaten mit einseitigen Absichtserklärungen, im Falle einer nuklearen Drohung im Rahmen des Sicherheitsrates und, wenn nötig, im Rahmen der legitimen individuellen oder kollektiven Verteidigung nach Art. 51 der Charta tätig zu werden. Der Sicherheitsrat als ganzes nahm diese Erklärungen in der Resolution 255 vom 19.5.1968 zustimmend zur Kenntnis. Der Wortlaut dieser Resolution ist wie folgt:

"Der Sicherheitsrat ...

(1) anerkennt, daß ein Angriff mit Kernwaffen oder die Drohung mit einer solchen Aggression gegen einen NKWS eine Situation schaffen würde, in der der Sicherheitsrat und insbesondere alle seine KWS-ständigen Mitglieder unverzüglich in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen unter der VN-Charta handeln müßten;

(2) begrüßt die von gewissen Staaten ausgedrückte Absicht, daß sie unverzügliche Hilfe in Übereinstimmung mit der Charta jeder NKWS-Partei des NVV leisten oder unterstützen werden, die das Opfer einer Handlung oder das Ziel einer Androhung von Aggression ist, bei der Kernwaffen eingesetzt werden;

(3) bestätigt insbesondere das unveräußerliche, nach Art. 51 der Charta anerkannte Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung, falls ein bewaffneter Angriff

gegen ein Mitglied der VN erfolgt, bis der Sicherheitsrat die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um internationalen Frieden und Sicherheit aufrechtzuerhalten".

Die vielkritisierten Schwächen dieser Art von positiver Sicherheitsgarantie sind:

1. Die zwei Kernwaffenstaaten und permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats Frankreich und China, damals nicht Mitglied des NVV (und die Volksrepublik China noch nicht einmal der VN) nahmen an der Abstimmung über die Resolution nicht teil.
2. Welche Art von Hilfeleistung von den bedrohten NKWS erwartet werden kann, bleibt undeutlich.
3. Schließlich schwebt das Veto der P-5, die ja immerhin Kernwaffenbesitzer und somit möglicher Ausgangspunkt einer nuklearen Bedrohung sind, als Damoklesschwert über der ganzen Konstruktion. Der Verweis auf kollektive Verteidigung war und ist für blockfreie Staaten ein schwacher Trost.

Noch unbefriedigender sieht es bei den negativen Sicherheitsgarantien aus. Die der NATO angehörigen Kernwaffenstaaten haben weitgehend übereinstimmende Erklärungen abgegeben, deren gedrehter Wortlaut sich der strategischen Lage in Zentraleuropa aus der Zeit des Ost-West-Konflikts verdankt; die amerikanische Fassung lautet:

"Die Vereinigten Staaten werden Kernwaffen nicht gegen eine NKWS-Partei des NVV oder einer vergleichbaren internationalen Verpflichtung, keine Kernsprengkörper zu erwerben, einsetzen, außer im Falle eines Angriffs auf die USA, ihre Territorien oder Streitkräfte oder ihre Verbündeten durch einen solchen Staat, der mit einem KWS verbündet oder mit einem KWS bei der Ausführung oder Unterstützung des Angriffs verbunden ist."

Die Sowjetunion hatte eine Nichteinsatz-Zusicherung gegen alle Nichtkernwaffenstaaten abgegeben, die keine Kernwaffen auf ihrem Territorium stationieren. Nur China hat - deklaratorisch - konsequent auf jede Einsatzoption gegen NKWS und zudem auf jeden Ersteinsatz gegen andere KWS verzichtet.

Daß bedingungslose negative Sicherheitsgarantien im Bereich des Möglichen liegen, beweist der Vertrag von Tlatelolco. Im Protokoll I zu diesem Vertrag haben alle fünf Kernwaffenstaaten ohne Einschränkung auf nukleare Drohung und Einsatz gegen die Vertragsparteien verzichtet, und zwar zu einer Zeit, als die Ost-West-Rivalität innerhalb des Vertragsgebiets noch in vollem Gange war.

Das Ende dieses Konflikts hat überdies die strategische Lage radikal verändert. Hatten die westlichen Nuklearstaaten ihre Garantien aus strategischen Erwägungen heraus eingeschränkt, so ist das diesen Überlegungen zugrunde liegende Kräfteverhältnis völlig umgewälzt worden. Durch die Auflösung des Warschauer Vertrags und die Verschiebung der De-Facto - und, durch die Einverleibung der DDR sogar der De-Jure-Bündnisgrenzen der NATO nach Osten, durch die Folgen der diversen Rüstungskontrollvereinbarungen, durch den Zerfall der Sowjetunion und schließlich durch den auf absehbare Zeit nicht

behebbarer desolater Zustand der russischen Streitkräfte ist das Szenario eines Überraschungsangriffs mit überlegenen konventionellen Streitkräften auf das Bündnisgebiet der Atlantischen Allianz irrelevant geworden. Im Gegenteil muß heute unter worst-case-Annahmen die russische Militärführung fürchten, ihre Grenzen gegen einen westlichen Angriff nicht mehr verteidigen zu können; nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt ist die Wende in der sowjetischen Militärdoktrin, d.h. die Übernahme einer Ersteinsatzoption gegen einen konventionellen Angriff sowie die Angleichung der negativen Sicherheitsgarantie an die NATO-Formel zu verstehen. Diese neue Formulierung lautet:

"Die Russische Föderation setzt ihre Kernwaffen gegen keinen Staat ein, der Teilnehmer des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1.7.1968 ist, der über keine Kernwaffen verfügt, außer im Falle

a) eines bewaffneten Überfalls auf die Russische Föderation, ihr Territorium, ihre Streitkräfte und andere Truppen oder ihre Verbündeten durch einen solchen Staat, der durch ein Bündnisabkommen mit einem Staat verbunden ist, der über Kernwaffen verfügt;

b) gemeinsamer Handlungen eines solchen Staates mit einem Staat, der über Kernwaffen verfügt, zur Durchführung oder Unterstützung eines Eindringens in oder eines bewaffneten Überfalls auf die Russische Föderation, ihr Territorium, ihre Streitkräfte und andere Truppen oder auf ihre Verbündeten".⁵²

10.2. Negative Sicherheitsgarantien: Ausblick

Die militärisch überlegene NATO bringt es nach wie vor nicht über sich, über die Gleneagles-Formulierung hinauszugehen, wonach der nukleare Ersteinsatz "letztes Mittel" bleibt. Dies ist ein eindrucksvolles Beispiel für die geistige Trägheit großer, vom eigenen Erfolg verwöhnter Bürokratien. Aus der Sicht des westlichen Bündnisses spricht alles für eine unbedingte negative Sicherheitsgarantie sowie für ein ernsthaftes Eingehen auf den chinesischen Vorschlag, über eine Konvention gegen den Ersteinsatz von Kernwaffen zu verhandeln.

Besieht man die globalen Interessen der Nuklearmächte, insbesondere der Führungsmacht USA, so sollten angesichts der frappierenden technischen und doktrinären Überlegenheit der konventionellen amerikanischen Streitkräfte gleiche Überlegungen anderswo gelten. Weder auf der koreanischen Halbinsel noch am Persischen Golf - den zwei Regionen, wo die USA vitale Interessen auch militärisch zu verteidigen bereit sind - zeigen sich konventionelle Drohungen, die von den USA und ihren jeweiligen Verbündeten nicht mit konventionellen Mitteln aufzuhalten wären. Der Ersteinsatz taktischer Kernwaffen auf der koreanischen Halbinsel mit dem Ziel, einen nordkoreanischen Angriff aufzuhalten, wirkt

52 Europa-Archiv, 1, 1992, D 32

angesichts der dichtbesiedelten nördlichen Zone Südkoreas, wo sich ein großer Teil der industriellen Aktivitäten des Landes um die Hauptstadt Seoul konzentriert, nahezu obszön.

Es bleibt der Einwand, angesichts tatsächlicher oder drohender Proliferation müßten sich die USA den Ersteinsatz als Vergeltung gegen den Angriff mit chemischen oder biologischen Waffen vorbehalten.⁵³ Auch hier gilt jedoch - angesichts der eindrucksvollen Demonstration im Golfkrieg -, daß der in der Macht der USA stehende konventionelle Vergeltungsschlag vollständig ausreicht, um auf einen derartigen Bruch des Völkerrechts zu antworten: die militärische, industrielle und kommunikative Infrastruktur eines Landes kann durch einen gezielten konventionellen Angriff vollständig zerstört werden, und trotzdem kann das Gewaltniveau von Massenvernichtungs- auf konventionelle Waffen deeskaliert werden.⁵⁴ Das seit Nagasaki geltende Tabu gegen den Kernwaffeneinsatz bleibt erhalten, was im Interesse auch der Kernwaffenstaaten liegt.⁵⁵

Eine Initiative der USA gegen den Ersteinsatz und für ein kategorisches Einsatzverbot gegen Nichtkernwaffenstaaten hätte Chancen, Rußland mitzuziehen; China könnte seinen ersten Erfolg in der Rüstungskontrollpolitik überhaupt verzeichnen. Die Reaktion Frankreichs und Großbritanniens stünden allerdings in Frage; können sich doch insgesamt obsoletere Kernwaffendispositive nur auf obsoletere Doktrinen stützen.

Leider sieht es jedoch so aus, als stünden einem derartigen Neubeginn zu starke Widerstände in den Kernwaffenstaaten gegenüber. Anders ist es kaum zu erklären, daß die Versuche der Blockfreien, im Rahmen eines mit einem Verhandlungsmandat ausgestatteten Ad-Hoc-Ausschusses der CD zu einer rechtsverbindlichen Regelung der negativen Sicherheitsgarantien zu kommen, nach wie vor völlig blockiert sind, obwohl dieser Wunsch im Vorfeld der NV-Verlängerungskonferenz durch die Gipfelkonferenzen der Blockfreien in Djakarta (1992) und Kairo (1994) sowie auf den Sitzungen des Vorbereitungsausschusses nachdrücklich vorgebracht wurde. Seit der NVV-Überprüfungskonferenz von 1990 liegt ein Konventionsentwurf von Nigeria - wichtiges blockfreies Führungsland in Afrika - auf dem Tisch. Dieser Entwurf versucht, den verschiedenen Interessen der KWS bestmöglich Rechnung zu tragen und könnte als Verhandlungsgrundlage -wenn auch noch nicht als Schlußformulierung - einer Konvention dienen; dennoch wird er von den KWS kaum beachtet.

Bestenfalls kann eine gemeinsame Erklärung der vier OSZE-Kernwaffenstaaten auf der Grundlage einer modifizierten NATO-Formel erwartet werden, während China seine

53 George H. Quester/Victor A. Utgoff, No-First-Use and Nonproliferation: Redefining Extended Deterrence, *The Washington Quarterly* Vol. 17, No. 2, Spring 1994, pp. 103-114

54 Seth Cropsey, The Only Credible Deterrent, *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, March/April 1994, 14-20

55 vgl. Lewis A. Dunn, Rethinking the Nuclear Equation: The United States and the New Nuclear Powers, in *The Washington Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 1993, S. 5-25, hier S. 22/23; ausführlich Wolfgang K.H. Panovsky/George Bunn, The Doctrine of the Nuclear Weapon States and the Future of Non-Proliferation, in *Arms Control Today*, Jg. 24, Nr. 6, Juli/August 1994, S. 3-9

unbedingte Garantie bekräftigt. Grundlage der Vierer-Erklärung wäre die der Ukraine gegebene Zusicherung, in der die Kernwaffenstaaten

"im Fall der Ukraine ihre Verpflichtung bestätigen, Kernwaffen gegen irgendeine NKWS-Partei des NVV nicht einzusetzen, außer im Falle eines Angriffs gegen sie selbst, ihre Hoheitsgebiete oder abhängige Gebiete, ihre Streitkräfte oder ihre Verbündeten durch einen solchen Staat im Verbund oder im Bündnis mit einem Kernwaffenstaat."⁵⁶

Bei einer Multilateralisierung dieser Formel bedarf der Begriff "abhängige Gebiete" natürlich der Klärung, um Neuaufgaben von Kolonialismus oder der Breschnew-Doktrin nicht das Tor zu öffnen.

Diese Form negativer Sicherheitsgarantien ist ein Notnagel, um vor der NVV-Verlängerungskonferenz wenigstens den Anschein von Bewegung zu erwecken. Für eine langfristige Lösung in Form eines multilateralen Instruments taugt sie nicht, weil China sich ihr nicht anschließen wird und weil die weitergehenden Wünsche der Blockfreien nicht befriedigt werden. Insofern muß die anvisierte Erklärung auch das Versprechen enthalten, nach der Verlängerungskonferenz ernsthaft über die Verrechtlichung der negativen Sicherheitsgarantien zu verhandeln.

10.3. Positive Sicherheitsgarantien: Ausblick

Auch bei den positiven Sicherheitsgarantien zeichnet sich eine Minimallösung ab, die in intensiven Konsultationen der fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder gegenwärtig erarbeitet wird. Sie dürfte aus einer modifizierten Neuauflage von UNSCR 255 bestehen, der sich nunmehr auch Frankreich und China anschließen werden. Grundlage wird dabei ebenfalls die Formulierung sein, die die Ukraine zum Beitritt zum NVV bewegen half und in der die Kernwaffenstaaten

"ihre Verpflichtung bestätigen, unmittelbares Handeln des VN-Sicherheitsrats anzustreben, um der Ukraine als NKWS-Partei des NVV Hilfe zu leisten, falls die Ukraine ein Opfer einer Aggressionshandlung oder das Ziel einer Aggressionsdrohung werden sollte, bei der Kernwaffen eingesetzt werden."

Diese Formel stellt gegenüber der Resolution 255 eine doppelte Verbesserung dar. Sie stellt erstens direkt auf eine "Hilfeleistung" ab, 255 begrüßte eher vage die "zum Ausdruck gebrachte Absicht" einzelner Staaten, Hilfe leisten zu wollen. Zweitens ist nicht mehr von der Sonderstellung der ständigen Mitglieder, sondern vom gesamten Sicherheitsrat die Rede. Damit ist die irrige Auffassung durchbrochen, eine solche Hilfeleistung sei Sache der Nuklearmächte allein; dahinter steht die unausgesprochene These, die Antwort auf eine nukleare Drohung oder Attacke könne nur die nukleare Gegendrohung oder Vergeltung

⁵⁶ George Bunn/Roland Timerbaev, Security Assurances to Non-Nuclear Weapons States, in *The Non-Proliferation Review*, Vol. 1, No. 1, Fall 1993, pp. 11-20

sein. Es ist unklar, ob die Blockfreien diese Auffassung tatsächlich vertreten; ihr innerhalb der Weltgesundheitsorganisation vorgetragener Versuch, jeglichen Kernwaffeneinsatz, auch den Zweitschlag, vom Internationalen Gerichtshof als völkerrechtswidrig ächten zu lassen, spricht eher dagegen.

Tatsächlich gibt es eine Reihe von nichtmilitärischen Hilfeleistungen (Schutzkleidung, Frühwarnung, medizinische Betreuung, finanzielle Unterstützung, Wiederaufbauhilfe) sowie von konventionellen militärischen Maßnahmen (z.B. vorbeugende Entsendung konventioneller Truppen als "Stolperdraht", konventionelle Vergeltungsaktionen gegen die militärische Infrastruktur des Aggressors nach erfolgtem nuklearen Angriff), an denen sich Nichtkernwaffenstaaten ohne weiteres beteiligen können. Sie teilen das Sicherheitsinteresse anderer Vertragsparteien am Schutz vor nuklearer Bedrohung ja ebenso wie die Kernwaffenstaaten, wenn nicht noch mehr. Die Sicherheitsrats-Resolution ließe sich noch verbessern, wenn dem ägyptischen Wunsch gefolgt würde, die in Aussicht gestellten Hilfeleistungen näher zu benennen.⁵⁷

Auch diese "Zwischenlösung" wird weiterhin unter den Mängeln leiden, daß das Veto der "permanenten Fünf" ihrer praktischen Anwendung im Wege stehen könnte und daß keine sichtbaren und greifbaren Schritte unternommen werden, die der Garantie eine gewisse Glaubwürdigkeit verleihen werden. Letztlich wird man daher langfristig nicht um den ägyptischen Vorschlag herumkommen, auch die positiven Sicherheitsgarantien in Form eines multilateralen Instruments zu gießen.

Hierzu bietet sich eine Konvention zwischen den NVV-Mitgliedern und Parteien gleichrangiger Instrumente (z.B. kernwaffenfreier Zonen) an, die sie zu gegenseitiger Hilfeleistung nach Art. 51 verpflichtet, wenn eine Partei nuklear bedroht ist und der Sicherheitsrat nicht handeln kann. Im Rahmen dieser Konvention könnten Hilfeleistungen konkret benannt werden wie unter Art. X der Chemiewaffenkonvention. Ein Hilfsfonds, aus dem Sofortmaßnahmen finanziert werden können, könnte eingerichtet werden. Eine solche Lösung mag angesichts der demonstrativen amerikanischen Unwilligkeit, weitere Verpflichtungen auf sich zu nehmen, sowie im Lichte der bosnischen Erfahrungen gegenwärtig ausgeschlossen erscheinen. Begreift man jedoch die immense Bedeutung der Sicherheitsgarantien für eine künftige nukleare Weltordnung - d.h. insbesondere zur Aufrechterhaltung der Nichtverbreitung - sowie die gravierende Wirkung auf das internationale Gleichgewicht, die eine politisch erfolgreiche nukleare Drohung (ganz zu schweigen von einem aktuellen Atomwaffeneinsatz) nach sich ziehen würde, so ist eher eine Konvergenz der Interessen in Richtung auf eine solche Regelung zu erwarten.⁵⁸

57 zur ägyptischen Position vgl. Mohamed Shaker, Security Guarantees and the Role of the UN Security Council, in van Leeuwen 1995, pp. 243-272

58 Ausführlich hierzu Harald Müller, Between Security Council Inaction and Self-Helplessness: The Case for a Positive Security Assurances Alliance, in Virginia Foran (Hsg.), Positive Security Assurances, Washington, D.C., Brookings (i.E.)

11. Die militärische Dimension von Nichtverbreitung: "Counterproliferation"

Die Überlegungen über positive Sicherheitsgarantien stoßen unmittelbar auf ein praktisches Problem: wie gegenüber einer versteckten oder offenen nuklearen Drohung ein Schutzversprechen glaubwürdig ausgesprochen werden kann. Eine ähnliche Problematik leitet sich von der zwangsläufigen Folge des Ersteinsatzverzichts ab: wie gegenüber der Drohung mit chemischen und biologischen Waffen eine rein konventionelle Antwort vorbereitet wird. Beide Probleme münden in die Diskussion, die von der Clinton-Regierung unter dem unglücklichen Titel "Counterproliferation" angestoßen worden ist.

An sich ist dieses Problem für die Streitkräfte der beiden sich ehemals in Europa gegenüberstehenden Blöcke nicht neu: NATO und Warschauer Vertrag mußten damit rechnen, auf einem Schlachtfeld antreten zu müssen, auf dem nukleare und chemische, möglicherweise sogar biologische Waffen, jederzeit eingesetzt werden konnten. Man sollte daher vermuten, daß entsprechende Vorkehrungen getroffen waren. Dennoch zog das amerikanische Verteidigungsministerium aus den Erfahrungen des Golfkriegs die Folgerung, daß diese Vorbereitungen unzureichend waren, daß die amerikanischen und verbündeten Truppen vor allem gegen biologische und chemische Waffen nur ungenügende Antworten besaßen. Die Ergebnisse dieser Analyse trafen zusammen mit der Verunsicherung des Pentagon nach dem Verlust des Hauptfeindes. Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen in den Händen von Feinden der USA wurde notgedrungen zur neuen Herausforderung hochstilisiert, aus der sich die Erfordernisse für einen hohen Rüstungshaushalt und Beschaffungsprogramme ableiten ließen; das anspruchsvolle Forschungs- und Entwicklungsprogramm für die Raketenabwehr wurde mühelos vom "Evil Empire" auf den "Rogue State" umgepolt. Hinzu trat das unvermeidliche Bedürfnis einer neuen Administration, der Verteidigungspolitik in der Art des "neuen Besen" den eigenen Stempel aufzudrücken. Diese drei Motive flossen in der Counterproliferation-Initiative zusammen, die 1993 mit viel Aplomb in die Öffentlichkeit getragen wurde.

Dabei entstand sehr bald der Eindruck, daß es der Administration darum ging, die klassische Nonproliferationspolitik der vorbeugenden, auf multilaterale Instrumente abgestützten Diplomatie durch ein militärisches Dispositiv zu verdrängen. Im Vordergrund würde die Zerstörung der Massenvernichtungswaffen und ihrer Produktionsstätten in den amerikafeindlich gesinnten Staaten stehen, bevor diese Waffen zum Einsatz kommen konnten. Die souveräne Entscheidung über die entsprechenden Einsätze würden die USA fällen; federführend würden nicht mehr State Department und ACDA sein, sondern das Verteidigungsministerium.

Nun stimmt es wohl, daß es im Pentagon durchaus Kräfte gab, die nach der Parole "Hoppla, jetzt komm' ich" eine solche Wende gerne durchgeführt hätten; der Air Force war die neue Aufgabe, mit "chirurgischen Schlägen" gegnerische Massenvernichtungs-Kapazitäten anzugreifen, auch im Hinblick auf anderweitig gefährdete Beschaffungsvorhaben durchaus willkommen. Das Außenministerium und seine Rüstungskontrollbehörde dachten jedoch anders. Aber auch die zivile Spitze im Verteidigungsministerium bemühte sich sehr schnell um eine Korrektur des ersten, verheerenden Eindrucks, den die Initiative

hinterlassen hatte. Auslöser hierfür war die Reaktion der Verbündeten auf der Oktober-Tagung der Defense Planning Group der NATO, als der damalige US-Verteidigungsminister Aspin die Initiative darlegte; der Eindruck, die USA wendeten sich von der Nichtverbreitung ab und der Kriegführung zu, rief deutliche Proteste hervor.

Das Kommuniqué der Ratstagung vom Januar 1994 betonte dann folgerichtig die Gültigkeit der klassischen Instrumente der NV-Politik und bezeichnete die militärischen Vorkehrungen als Ergänzung, keineswegs als Ersatz dafür. Parallel wurden zwei Arbeitsgruppen damit beauftragt, die politischen und die militärischen Grundlagen einer NATO-NV-Politik zu erarbeiten. Dabei ging es in erster Linie um die Unterstützung der klassischen Diplomatie mit den Mitteln des Bündnisses, in zweiter Linie um die Verteidigung des Territoriums der NATO-Partner gegen etwaige Drohungen mit Massenvernichtungswaffen und erst in dritter Linie um die Operation von NATO-Truppen in Zonen, in denen Massenvernichtungswaffen existieren, außerhalb des Vertragsgebiets. Im Ratsbeschluß vom Juni 1994, der den Zwischenbericht der Arbeitsgruppen zur Kenntnis nahm, war von Counterproliferation gar nicht mehr die Rede.⁵⁹ Bei den Bündnispartnern war inzwischen Ruhe eingekehrt, da die "Initiative" an Schwung und rhetorischer Emphase verloren hatte. Es gab ein gewisses Interesse der Rüstungsindustrie an der taktischen, mobilen Raketenabwehr und ein Einverständnis, daß ein vorbeugender Schutz von Truppen, die im UNO-Auftrag "out of area" eingesetzt würden, sinnvoll war.

Mittlerweile hatte sich das Pentagon selbst um eine Klärung des "Counterproliferation"-Konzepts bemüht. Um dem Eindruck entgegenzuwirken, Nichtverbreitungspolitik solle verdrängt werden, lautete die Kompromißformel "Counterproliferation ist Nichtverbreitung mit den Mitteln des Pentagon": dies sollte die unterstützende Funktion der Counterproliferation Initiative (CPI) in den Vordergrund stellen. Die speziellen, neuen Beschaffungsprogramme für CPI blieben verhältnismäßig bescheiden. Die großen Beträge entstehen durch die Umwidmung alter Programme, wobei sich wiederum jedes Büro bemüht, an das modische Thema Anschluß zu gewinnen, um den eigenen Haushalt abzusichern. Im Vordergrund stehen neben der taktischen Raketenabwehr vor allem Schutzmaßnahmen und Sensoren gegen biologische und chemische Waffen. Die offensive Komponente ist jedoch durchaus nicht verschwunden: die Entwicklung von konventioneller Penetrations-Munition, mit denen tiefverbunkerte Kommandopositionen oder Produktionsstätten angegriffen werden können, zeigt dies deutlich.⁶⁰

Die wesentliche politische Problematik der CPI besteht in ihrem unilateralen Charakter. Sie ist ein einseitiger Akt der Führungsmacht in einem Politikfeld, das durch multilaterale Instrumente zu einem internationalen Regime geformt ist. Die "unterstützende" Wirkung

59 NATO Press Service, Alliance Policy Framework on Proliferation of Weapons of Mass Destruction, June 9, 1994.

60 vgl. Pete V. Domenici, Countering Weapons of Mass Destruction, Joseph S. Pilat/Mark Kirchner, Counterproliferation as a Technology Initiative, und Paul R. S. Gebhard, Proliferation and Regional Security Strategies, in *The Washington Quarterly*, Jg. 18, Nr. 1, Winter 1995; der aktuelle Stand der Dinge ist reflektiert in Department of Defense, Counterproliferation Support Program, FY 95 Project Overview, Washington, Dez. 1994.

der CPI für dieses Regime ist eine rein deklaratorische Angelegenheit, da die militärischen Mittel der CPI nur zur Disposition der USA stehen. Die Entkoppelung amerikanischer Verteidigungspolitik von den Vereinten Nationen, die sich nach den Kongreßwahlen von 1994 noch verstärkt hat, kehrt den Unilateralismus der Counterproliferation noch krasser hervor. Sie steht in einem deutlichen politischen Gegensatz zu den Maximen des NV-Regimes.

Die Multilateralisierung über die NATO hilft hier wenig. Die NATO ist ein regionales Verteidigungsbündnis, kein Bestandteil des globalen NV-Regimes. Das NV-Konzept der NATO steht daher gleichfalls in einem potentiellen Spannungsverhältnis zum traditionellen NV-System. Auch wenn die Behandlung der militärischen Dimension des Proliferationsproblems für ein Verteidigungsbündnis nach Art. 51 der VN-Charta durchaus ein legitimes Aktionsfeld darstellt, darf dies weder zu einer "Militarisierung" der NV-Politik noch zu einer Abkoppelung einer NV-ausgerichteten Bündnispolitik vom globalen NV-Regime führen. Der Gefahr muß widerstanden werden, daß eine regional entschiedene, militärisch-repressiv orientierte Konzeption das nach universalen, kooperativen und präventiven Gesichtspunkten konstruierte NV-Regime überlagert und damit eine globale NV-Politik infrage stellt.⁶¹ Erste Reaktionen aus den Reihen der blockfreien Staaten verstärken die Befürchtung, daß in der CPI Sprengstoff für das Regime steckt; es darf nicht verwundern, wenn in der Dritten Welt negativ reagiert wird, waren doch selbst die NATO-Partner, wie gesagt, alles andere als begeistert. Die Gefahr besteht, daß der bereits vorhandene Riß, der entlang der Nord-Süd-Linie durch das Regime geht (siehe Kap. 10), sich vertieft, wenn der Eindruck entsteht, daß die USA - oder bestenfalls die NATO - als selbsternannter Regime-Polizist eigenmächtig mit tatsächlichen oder vermeintlichen Proliferatoren aufräumt, wenn es denn in ihrem Interesse liegt.⁶²

Die Lösung liegt nahe: die CPI und die sich anschließende NATO-Politik mit den positiven Sicherheitsgarantien zu verbinden. Tatsächlich schafft die Ausführung der CPI-Programme in den USA und in der NATO präzise die Voraussetzungen, um nuklear bedrohten Staaten beizustehen. Die Bereitschaft hierzu - sei es unter der Ägide der Vereinten Nationen, sei es unter Art. 51 - sollte deutlich erklärt werden; der Westen sollte klarmachen, daß die Fähigkeiten, die er sich erwirbt, den Zweck haben, die Sicherheitsratsresolution 255 bzw. deren Nachfolgerin zu realisieren. Eine solche Erklärung müßte noch vor der Verlängerungskonferenz des NVV abgegeben werden.

Ansonsten sollte die militärische NV-Politik nicht hoch gehängt werden. Zwar ist im Steuerjahr 1995 der Aufwand für Counterproliferation mit 60 Mio. \$ noch vergleichsweise bescheiden; dies wird jedoch nicht so bleiben.⁶³ Dabei ist - angesichts der Scheu vor Eingriffen in Bosnien und dem schleunigen Rückzug aus Somalia - durchaus ungewiß, ob sich die USA oder der Westen je zu einem präemptiven militärischen Einsatz gegen

61 vgl. Leonard S. Spector, Neo-Nonproliferation, in *Survival*, Jg. 37, Nr. 1, Frühjahr 1995, S. 66-85

62 vgl. die Beiträge von Paolo S. Wrobel, Virginia S.J. Gamba, Brahma Chellaney und Ziba Moshaver in Harald Müller/Mitchell Reiss (Hsg.), *International Perspectives on Counterproliferation*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars Working Paper No. 99, 1995

63 vgl. Department of Defense, Dez. 1994, S. 1

Massenvernichtungswaffen-Programme werden aufrufen können.⁶⁴ Es mutet grotesk an, daß Hunderte von Millionen, perspektivisch sogar Milliarden, für einen unwahrscheinlichen Extremfall aufgeboden werden, während der IAEO die dringend erforderlichen Mittel in Höhe von einigen wenigen Millionen Dollar unter Hinweis auf leere Staatskassen abgeschlagen werden und die Wünsche der Entwicklungsländer nach vermehrter technischer Hilfe in der friedlichen Nutzung der Kernenergie auf taube Ohren stoßen. Hier stimmen die Relationen nicht, und die Gefahr besteht, daß sie sich noch mehr verzerren werden, wenn die Verteidigungsbükratien die Programme erst mit Volldampf betreiben.⁶⁵

12. NV-Regime und Nord-Süd-Konflikt

12.1. Das Grundproblem

Der Zusammenhalt der Parteien des NV-Regimes hat eine allzu oft übersehene politische Bedeutung. Die Ausklammerung von Regionen, die sich mit den Mitteln des NVV nicht nuklear befrieden lassen sowie die Konzentration aller Kräfte auf die Isolierung und Sanktionierung von Regelbrechern kann nur gelingen, wenn innerhalb der über 170 Mitglieder des Regimes weitgehend Konsens herrscht. Schwelende oder offene Konflikte bieten den "Pariahs" den Schutz falscher Solidarität und erhöhen die Gefahr, daß die tatsächliche Proliferation in Südasien und dem Nahen Osten das Regime doch noch sprengt.

Es ist die Auseinandersetzung zwischen den Entwicklungsländern - den "Blockfreien" - und den Industrieländern, vor allem, aber nicht ausschließlich, den Kernwaffenstaaten, die die größte Gefahr für einen derart regime-sprengenden Konflikt birgt. Die beiden gescheiterten NVV-Überprüfungskonferenzen von 1980 und 1990 legen hierfür ebenso Zeugnis ab wie die Kontroversen auf den Sitzungen des Vorbereitungsausschusses für die Verlängerungskonferenz.

Nun ist dieser Konflikt aus der Sache selbst nicht ohne weiteres zu begründen. Nukleare Proliferation ist kein Nord-Süd-Konflikt. Die Leidtragenden neuer Kernwaffen-Kapazitäten sind in erster Linie Entwicklungsländer. Die Kernwaffenstaaten selbst haben noch die besten Möglichkeiten, einer solchen Bedrohung zu begegnen. Und die Proliferatoren mögen im "Süden" sitzen, die überwältigende Mehrheit der Blockfreien sind jedoch verlässliche Teilnehmer des globalen NV-Regimes.

Der Konflikt entsteht vielmehr dadurch, daß Kernwaffenstaaten, Nichtkernwaffenstaaten des "Nordens" und die Blockfreien den verschiedenenn Regime-Elementen, nämlich Nichtverbreitung, Verifikation, Exportkontrollen, friedliche Zusammenarbeit und

64 David Fischer, Forcible Counterproliferation: Necessary? Feasible?, in Müller/Reiss (Hsg.), 1995, S. 11-24

65 vgl. Harald Müller/Mitchell Reiss, Counterproliferation: Putting New Wine in Old Bottles, in The Washington Quarterly, Vol. 18, Nr. 2, 1995, S. 143-154

Abrüstung jeweils unterschiedliche Priorität zumessen. Dabei sollte nicht verschwiegen werden, daß manche Kritik der Blockfreien hinter hohler Rhetorik wenig Substanz aufweist. Die Litanei beispielsweise, westliche Exportkontrollen schaden der Entwicklung der Kernenergie im Süden, kann sich auf keinerlei Evidenz stützen; als einziges Entwicklungsland im NVV hat der Iran Grund zur Beschwerde. Das Gleiche gilt für die Vorbehalte, die blockfreie Staaten gelegentlich gegen die Verstärkung der Verifikationsmaßnahmen der IAEO vortragen. Diese Einwände sind nicht nur wenig sachdienlich, sie zeigen auch, daß zahlreiche Sprecher der Blockfreien nicht wissen, daß die Verifikationsanstrengungen der Organisation ihre Staatengruppe nur am Rande betreffen: der Löwenanteil der Verifikation findet ja nicht in der Dritten Welt, sondern in den Industrieländern statt. Daran werden die gegenwärtigen Reformschritte nur marginal etwas ändern.

Die Neigung der Blockfreien zu emphatischer Rhetorik darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Konflikt politisch real und gefährlich ist, und daß man angemessen mit ihm umgehen muß, soll das Regime nicht ernstlich gefährdet werden.

Der Konflikt weist die folgenden Dimensionen auf:

1. Abrüstung: Hier besteht bei den Blockfreien der - heute nicht mehr völlig zutreffende - Eindruck, einer gemeinsamen Front der Kernwaffenstaaten und ihrer Verbündeten gegenüberzustehen, die weitergehende Vorschläge gemeinsam abblocken.
2. Verifikation: Der Eindruck ist entstanden, als zielten die seit 1992 auf den Weg gebrachten, dringend notwendigen Reformen des IAEO-Verifikationssystems auf die Kontrolle "des Südens" durch "den Norden".
3. Exportkontrollen: Die Verschärfung der Genehmigungserfordernisse, besonders im Dual-Use-Bereich, wird in den Entwicklungsländern (unzutreffend) als Strategie wahrgenommen, sie von lebenswichtigen Technologietransfers abzuschneiden und ein nördliches Technik-Oligopol zu bewahren.
4. Technische Zusammenarbeit: Sie wird allgemein als unzureichend empfunden. Dazu trägt bei, daß die freiwilligen Beiträge zum Technischen Hilfsfonds der IAEO, zunehmend hinter den jährlich festgelegten Zielen zurückbleiben.
5. Regime-Management: Die entscheidenden Impulse kommen aus dem Norden. Die führenden Entwicklungsländer des Südens sind weitgehend von den Entscheidungsprozessen abgeschnitten, in denen wesentliche Änderungen des Regimes festgelegt werden. Ihnen bleibt die Akklamation oder der verbale Protest, aber jedenfalls keine Partizipation.

Fortschritte auf allen fünf Gebieten sind angezeigt, um den Riß zu kitten, der sich im Regime zeigt. Vor Illusionen muß man sich hüten: Ressentiments, die den Nord-Süd-Konflikt anheizen, sitzen tief; sie haben mit den Demütigungen der Kolonialperiode zu tun und werden sich erst in dem Maße endgültig abarbeiten lassen, wie die Länder des Südens politischen und wirtschaftlichen Erfolg haben. Aber eine Reihe von Schritten des Nordens

kann helfen, die Auswirkungen dieser Ressentiments auf unser Politikfeld erheblich zu mildern.

Die folgenden Überlegungen gehen von einem grundlegenden Befund der politischen Soziologie aus: daß sich Konflikte um so eher polarisieren und verschärfen, je öfter sich die gleichen "Blöcke" in verschiedenen Problemfeldern gegenüberstehen. Sind die Konfliktlinien aber zwischen den Problemfeldern verschieden, finden sich die Kontrahenten also jeweils in verschiedenen Rollen und wechselnden Koalitionen, so kommt es nicht zu drastischen Polarisierungen und die Chancen für Kompromisse steigen.

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt das NV-Regime, so leuchtet ohne weiteres ein, daß seine Akteure erheblich differenzierter sind, als es die simple Nord-Süd-Teilung nahelegt. Der Norden teilt sich in Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten, in nukleare Lieferländer und antinukleare Regierungen; im Süden stehen Länder an der Schwelle der Industrialisierung - potentielle Lieferländer -, Länder mit Natururanexporten und Länder mit nuklearen Forschungs-, Entwicklungs- oder gar industriellen Interessen solchen ohne jede nuklearen oder Dual-Use-Aktivitäten gegenüber. Länder, die sich in tatsächlichen oder virtuellen Bündnissen mit Kernwaffenstaaten befinden, existieren neben solchen, die in deren Arsenalen eine latente oder manifeste Bedrohung sehen. Schließlich unterhält - abgesehen von einer verhältnismäßig kleinen Zahl von führenden Drittweltstaaten - deren große Mehrheit nur ein mäßiges Interesse an der gesamten NV-Problematik.

12.2. Abrüstung

In der Abrüstung kommt es natürlich in erster Linie auf substantiellen Fortschritt an, der weitgehend von den Kernwaffenstaaten abhängt. Darüber hinaus lassen sich aber Schritte unternehmen, die zu einer atmosphärischen Besserung beitragen können:

Ein Grundübel ist die Konsultationsstruktur, die sich in allen Einheiten der Vereinten Nationen findet, wo über Abrüstung gesprochen wird, also in der Genfer Abrüstungskonferenz, im ersten Ausschuß der Vereinten Nationen und auch auf NVV-Überprüfungskonferenzen und der Verlängerungskonferenz. Dort sind die Teilnehmer stets in drei Gruppen geteilt, in die westliche, die östliche und die blockfreie Gruppe. Diese Einteilung ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts obsolet, sie entspricht auch nicht der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ausdifferenzierung der blockfreien Länder, die durch kaum etwas anderes als die erwähnte Rhetorik mehr zusammengehalten werden. Die Positionen der westlichen und östlichen Gruppen gleichen sich mittlerweile weitgehend, sie werden von den Blockfreien daher als ein geschlossener nördlicher Block wahrgenommen. Damit führt bereits die Gruppenstruktur Verhandlungen direkt in die Konfrontation, zumal sich der kleinste gemeinsame Nenner der Entwicklungsländer häufig gerade bei der radikalsten Forderung einstellt.

Zwar verläuft die Konsultation in der westlichen Gruppe häufig äußerst kontrovers zwischen den Kernwaffenstaaten und manchen Nichtkernwaffenstaaten, davon dringt jedoch kaum etwas nach außen. Mühsam erreichte Kompromisse werden anschließend gegenüber

dem Süden um so erbitterter verteidigt. Im Ergebnis stehen die Blockfreien daher häufig vor einer geschlossenen Front, die einen Kompromiß vertritt, an dessen Herstellung die Blockfreien selbst nicht beteiligt waren und dem sie ihrerseits ihre radikale, kaum verhandelbare Gegenforderung entgegenhalten.

Zwei Auswege bieten sich an: Entweder man folgt dem Beispiel der Chemiewaffenkonvention, die anstelle der alten Dreiteilung eine regionale Unterteilung gesetzt hat, wo etwa in der Asien-Gruppe "Norden" und "Süden" in einer Gruppe vereint sind. Oder man behält die gegenwärtige Struktur bei, ergänzt sie aber durch informelle, regelmäßige Konsultationen über die Gruppengrenzen hinweg, beispielsweise durch regelmäßige Treffen einer Gruppe "nördlicher" und "südlicher" Nichtkernwaffenstaaten (z.B. Australien, Deutschland, Japan, Kanada, Niederlande, Polen, Schweden, Ungarn einerseits, Ägypten, Argentinien, Indonesien, Malaysia, Marokko, Mexiko, Nigeria, Südafrika, Südkorea, Venezuela andererseits).

Ein zweites Problem besteht in der Tatsache, daß für die meisten Entwicklungsländer Rüstungskontrolle eine fremdartige Sache ist, die in ihrer eigenen politischen Alltagspraxis keine Rolle spielt. Der Friedensprozeß im Nahen Osten macht einer Handvoll Staaten allmählich klar, ein wie schwieriges Unterfangen erfolgreiche Rüstungskontrolle und Abrüstung darstellt. Es käme - wie in den Meeresabkommen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen - darauf an, Rüstungskontrolle gezielt zu regionalisieren, möglichst über eine gut ausgestattete Initiative des Abrüstungszentrums im VN-Sekretariat. In der Konfrontation mit praktischen Problemen würden die Abrüstungsabteilungen in den Außenministerien der Blockfreien vermutlich eine realistischere und weniger rhetorische Einstellung auch zu Fragen der nuklearen Abrüstung entwickeln.

Diesem Zweck würde ebenfalls die Eröffnung von Verhandlungen über das Ausmaß und die Form von positiven Sicherheitsgarantien dienen. Hier stehen sich gegenwärtig zwei in sich widersprüchliche Positionen gegenüber. Die Kernwaffenstaaten möchten sich zwar die Legitimität ihres Sonderstatus international bestätigen lassen, weigern sich aber, die Konsequenzen in Form internationaler Verantwortung und Rechenschaftspflicht zu übernehmen, die in verbindlichen und spezifizierten Garantien enthalten sein müssen. Die Blockfreien fordern gleichzeitig schnelle nukleare Abrüstung und positive Sicherheitsgarantien von den Kernwaffenstaaten, wobei Adressaten dieser Garantien eben auch unerklärte Kernwaffenstaaten und Schwellenländer sind. Dabei geben die Blockfreien nicht an - und legen sich selbst auch keine Rechenschaft darüber ab -, ob Kernwaffen im Rahmen von Sicherheitsgarantien eine Rolle spielen und, wenn ja, welche. Formelle Verhandlungen würden beide Seiten dazu zwingen, die eigenen Standpunkte herauszuarbeiten. Eine transitorische Nuklearordnung bis zum Zeitpunkt völliger Abrüstung könnte einvernehmlich formuliert werden.

12.3. Verifikation

Die Verifikationsdebatte leidet weitgehend unter dem Unverständnis und dem mangelhaften Informationsstand der Entwicklungsländer einerseits, der ungeschickten Debattenführung

durch den "Norden" andererseits. Wenn in der Debatte unter den Industrieländern formuliert wird, die Überinspektion im Norden müsse zugunsten vermehrter Verifikationsanstrengungen im Süden vermindert werden, darf man sich über negative Reaktionen seitens der vertragstreuen NVV-Parteien aus der Dritten Welt nicht wundern. Wenn ein Land wie die Bundesrepublik sich den Innovationen des Reformprogramms "93 plus 2" hinter den verschlossenen Türen des IAEO-Gouverneursrats entgegenstemmt, kann die Skepsis der Entwicklungsländer nicht überraschen.

Abgesehen von den fälligen Änderungen in deklaratorischer Politik tut vor allem Aufklärung über das Wesen der Verifikation not. Mangels eigener Rüstungskontrolle wissen selbst die spezialisierten Abteilungen der Außenministerien in der blockfreien Welt nicht, welcher Stand hier im Norden erreicht ist. Einer der Autoren (HM) hatte selbst Gelegenheit, sich auf einem Nahost-Seminar der IAEO von der bodenlosen Überraschung der arabischen Delegationen zu überzeugen, als er über die Verifikationsaktivitäten im Rahmen der START- und INF-Verträge, des KSE-Vertrags und der Stockholm/Wiener Vertrauensbildenden Maßnahmen sowie des Vertrags über den Offenen Himmel referierte. Hier sollte man - im Einvernehmen mit den jeweiligen Vertragspartnern - Experten aus den Entwicklungsländern "Internships" in den Verifikations-Organen unserer Außen- und Verteidigungsministerien anbieten, und sie zur Teilnahme an Manöverinspektionen etc. einladen. Auch EURATOM sollte hierfür offen sein. Je größer die Kenntnis über die tatsächliche Verifikationspraxis im Norden ist, desto weniger kommt der Verdacht auf, IAEO-Inspektionen zielten auf Diskriminierung gegen den Süden ab.

12.4. Exportkontrollen

Ähnliches läßt sich von der Exportkontrolle sagen. Diese war bis vor kurzem - bis zum Beitritt Argentiniens zur Gruppe der nuklearen Lieferländer - ausschließlich das Geschäft der Industrieländer. Obwohl es eindeutig dem Zweck diene, Verpflichtungen aus dem NVV dem Buchstaben und dem Sinn nach zu erfüllen, unterblieb die ausführliche Unterrichtung der anderen Vertragsparteien, namentlich der führenden Entwicklungsländer. Lediglich das "Ergebnisprotokoll" wurde in Form der jeweils geltenden Richtlinien in Form eines IAEO-Information-Circular (INFCIRC) kundgetan. Dieses Fehlen von Information und Konsultation gab und gibt exportkontroll-geschädigten Ländern innerhalb (Iran) und außerhalb (Indien) des NVV die Gelegenheit, mit gezielter Propaganda Stimmung gegen die unverzichtbaren Exportkontrollen zu machen. Kaum etwas ist wichtiger, als daß die Legitimität des NV-Instruments Exportkontrollen weltweit anerkannt wird.

- Weitere Entwicklungsländer sollten in die Gruppe der Lieferländer aufgenommen werden. Südkorea, Brasilien und Südafrika sind geeignete Kandidaten.
- Eine Aufklärungskampagne sollte allen NVV-Mitgliedern zu Bewußtsein bringen, daß sie unter Art. III,2 die gleiche Pflicht auf sich genommen haben, eigene Ausfuhren zu kontrollieren.

- Denjenigen Ländern, die zu solchen Ausfuhren in der Lage sind - etwa die sich industrialisierenden Schwellenländer Südostasiens und Lateinamerikas sowie die Produzenten von Natururan - sollte juristische und technische Hilfe beim Aufbau von Exportkontrollsystemen angeboten werden, wie dies gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion bereits geschieht.
- Die Exportländer sollten gemeinsam jährlich Daten über ihre Genehmigungspraxis veröffentlichen. Die im Süden kursierenden Horrorszenarien über die "Verweigerungspolitik" der Industrieländer würden im Lichte solcher Information schnell zusammenbrechen; zeigt sich doch, daß im allgemeinen weniger als 1% der Genehmigungsanträge abschlägig beschieden werden und daß diese Verweigerungen - mit der Ausnahme der Länder, die von einem Sicherheitsratsembargo betroffen sind, sowie Irans - die Nicht-NVV-Staaten treffen.
- Regelmäßige Konsultationen zwischen Liefer- und führenden Entwicklungsländern könnten dazu dienen, diesen Informationsfluß zu vertiefen, über den Genehmigungsprozeß aufzuklären und Klagen seitens der Empfängerländer zu hören, zu untersuchen und zu beantworten. Sollten sich diese Konsultationen bewähren, so könnten Verhandlungen über globale Technologie-Transfer-Richtlinien für Mitglieder des NVV und vergleichbarer Verträge in Angriff genommen werden.

12.5. Technische Zusammenarbeit

Die technische Zusammenarbeit ist weitgehend eine Frage der Größenordnung, des Zuschnitts auf die Vertragsparteien und der Zweckmäßigkeit. Die Unwilligkeit der Industrieländer, ihre Beiträge für den technischen Hilfsfonds der IAEO zu zahlen, ist teilweise lächerlich. Es handelt sich gegenwärtig um einen Gesamtbetrag von etwa 50 Mio. \$; die jährliche Zunahme beträgt demnach nicht mehr als einige hunderttausend Mark für die größten Zahler. Die Mär, dieser Fonds fördere die Proliferation, die von NGOs wie Greenpeace - möglicherweise in gutem Glauben, aber auf schlechtem Informationsstand - verbreitet wird, hält einer Prüfung nicht stand: überwiegend unterstützt dieser Fonds universitäre Grundlagenforschung, Anwendungen in der Medizin, Agrotechnik, Materialwissenschaft und der kerntechnischen Sicherheit. Eine stärkere Ausrichtung der Beiträge auf die Bedürfnisse der NVV-Parteien aus der Dritten Welt ist angesichts der NV-neutralen Satzung der IAEO zwar nicht einfach, aber doch möglich. Jährlich weist das Sekretariat der Organisation eine Reihe von Projekten in einer Fußnote des technischen Hilfsprogramms aus, die zwar sachlich für begründet angesehen werden, für die aber das Geld fehlt. Hier können die Geberländer einspringen und diejenigen Projekte gezielt fördern, die von NVV-Entwicklungsländern beantragt worden sind.⁶⁶

Die Interessen der politisch maßgebenden Blockfreien sollten in besonderer Weise berücksichtigt werden. Indonesien steht möglicherweise am Beginn eines beachtlichen

⁶⁶ vgl. David Fischer, *Towards 1995: The Prospects for Ending the Proliferation of Nuclear Weapons*, Aldershot u.a., Dartmouth 1993, Kap. 7

zivilen Kernenergieprogramms, um seinen rapide wachsenden Strombedarf zu decken. Der sichere und wirtschaftliche Betrieb eines oder gar mehrerer Leistungsreaktoren wird nicht einfach zu erreichen sein, da das Land alle Kinderkrankheiten eines sich industrialisierenden Entwicklungslandes aufweist. Ein gezieltes, entwicklungspolitisch subventioniertes Angebot mit dem Ziel, die Sicherheit des Normalbetriebs eines solchen Kraftwerks zu gewährleisten, wäre sinnvoll. Nigeria wünscht sich seinen ersten Forschungsreaktor. Auch hier wäre ein durch Entwicklungshilfe günstig gestaltetes Angebot politisch nützlich, gleichfalls im Falle Ägyptens, das seinen mittlerweile obsoleten Forschungsreaktor durch ein neueres argentinisches Modell ersetzt. Entscheidend ist der strategische Einsatz der Hilfe, die weder nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden noch unwirtschaftliche Kernenergieprogramme subventionieren sollte. Vielmehr sollte dort, wo von einem für das NV-Regime politisch wichtigen blockfreien Land ein konkreter - und vertretbarer - Wunsch geäußert wurde oder ein spezifischer Bedarf sichtbar ist, eingegriffen und die Hilfe mit weiteren Konsultationen über gemeinsame NV-Interessen verknüpft werden.

Es bleibt die große Zahl derjenigen Entwicklungsländer im NVV, für die die Nutzung der Kerntechnik aus wirtschaftlichen Gründen nicht in Frage kommt, die aber natürlich durchaus energiewirtschaftliche Probleme zu lösen haben. Für diese Länder ist wiederholt ein Energiefonds vorgeschlagen worden, der Energieprojekte jeder Art - unter gebührender Berücksichtigung von ökologischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten - fördern könnte, sich also nicht auf die Kernenergie beschränken müßte. Zwar handelt es sich hier nicht um die Erfüllung des Art. IV dem Wortlaut nach, der eben lediglich die kerntechnische Kooperation fordert. Ein solcher Fonds ließe sich aber als freiwillige Sonderleistung der Geberländer zugunsten der kerntechnisch nicht interessierten NVV-Parteien vorstellen, für die somit die Mitgliedschaft im Regime einen greifbaren Vorteil einbringen würde.

12.6. Partizipation

Im Verlauf dieses Kapitels ist bereits verschiedentlich darauf verwiesen worden, daß die Entscheidungen über Implementation und Veränderungen des Regimes weitgehend in den Gremien des Nordens gefällt werden: in der G-7, in der Gruppe der Lieferländer, der NATO, der OSZE, der EU. Multilaterale Gremien wie die CD oder der erste Ausschuß der VN-Generalversammlung nehmen weitgehend deren Ergebnisse zur Kenntnis oder behandeln unverbindliche Resolutionen. Die NVV-Überprüfungskonferenzen bieten die einzigen Gelegenheiten, über den Vertrag als Ganzes in einem Nord-Süd-Kontext zu sprechen. An einigen Stellen dieses Kapitels ist bereits deutlich geworden, daß sich in den einzelnen Sachgebieten gesonderte Konsultationen anbieten, um diesen Mangel wenigstens teilweise zu beheben. Darüber hinaus sollte jedoch auch die Nichtverbreitung insgesamt Gegenstand regelmäßiger Gespräche über die Nord-Süd-Grenzlinie hinweg sein.

Eine natürliche Gelegenheit hierzu sind die bilateralen politischen Spitzengespräche zwischen nördlichen und südlichen Regierungen. Zumindest im Kontakt mit den Staatsführungen der wichtigen Entwicklungsländer sollte die Nichtverbreitung - als herausragendes Sicherheitsproblem nach dem Ende des Ost-West-Konflikts - regelmäßig zur Sprache kommen. Es bieten sich aber auch regelrechte Konsultationen auf Expertenebene

an, wie sie im Vorfeld der Verlängerungskonferenz, aber sonst eben nicht, stattfinden. Die Troika-Diplomatie der EU im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sollte ebenfalls diese Praxis pflegen.

Zweitens sollte die Nichtverbreitung normaler Tagesordnungspunkt in all jenen regionalen/überregionalen Foren sein, an denen Staaten aus der industrialisierten und aus der Dritten Welt gemeinsam teilnehmen. Dies ist bereits der Fall im Südpazifischen Forum. Es sollte ebenfalls in Angriff genommen werden im Regionalforum der ASEAN, in der APEC, in der OAS, in den Treffen zwischen EU und den AKP-Staaten, in der EU-Mittelmeerpolitik, dem Euro-Arabischen Dialog und im neuen NATO-Dialog mit den Mittelmeerländern.

Drittens wäre daran zu denken, dem Wunsch Mexikos und anderer blockfreier Staaten zu folgen und zwischen den Überprüfungskonferenzen, die wahrscheinlich auch nach der Verlängerung des NVV in fünfjährigem Rhythmus stattfinden werden, die Möglichkeit zum Gespräch über den Vertrag als ganzen - nicht nur die von der IAEO behandelten Aspekte - zu schaffen. Als praktische und kostengünstige Möglichkeit bietet sich ein "Caucus" der NVV-Vertragsparteien bei der Generalversammlung der VN in New York an, der - am günstigsten im Umfeld des Treffens des ersten Ausschusses - jährlich für ein oder zwei Tage zusammentritt und anstehende Fragen erörtert. Nach Bedarf könnte diese Gruppe auch in Notlagen zusammentreten, etwa bei einem Vertragsbruch, und - in Ergänzung der Politik von Sicherheitsrat und IAEO - die Reaktion der Vertragsparteien beratschlagen. Jedenfalls wäre auf diese Weise und mit verhältnismäßig einfachen Mitteln ein ständiger Dialog zwischen den Vertragsparteien institutionalisiert.

13. Schluß: Zur Politik der Bundesrepublik Deutschland

Seit 1990 spielt die NV-Politik im gesamten außenpolitischen Dispositiv Deutschlands eine prominente Rolle. Dabei ist nicht zu übersehen, daß die Politik mit einigen Widersprüchen fertig werden muß, um eine kohärente und praktikable Politik entwickeln und praktizieren zu können.

Deutschland war das Hauptziel der Nichtverbreitungspolitik und wird heute noch von manchen als ein Problemland angesehen, dessen Beachtung seiner nichtverbreitungspolitischen Pflichten auf Dauer nicht voll gesichert sei. Diese Tatsache ist für die deutsche Diplomatie durchaus ärgerlich, hat das Land doch dreimal - im Protokoll zu den Brüsseler Verträgen, im NVV und im Zwei-Plus-Vier-Vertrag - auf die nationale Verfügung über Kernwaffen verzichtet. Dennoch muß die deutsche Politik darauf eingestellt bleiben, freiwillig eine ständige Bringschuld auf sich zu nehmen, um die Vertragstreue immer wieder demonstrativ unter Beweis zu stellen und durch NV-Initiativen das deutsche Interesse an der Robustheit des Regimes zu bekunden. Hierzu muß die in Teilen der deutschen Nuklearbürokratie gelegentlich immer noch anzutreffende defensiv-vertrotzte "Opfer-Attitude" überwunden werden, die sich gemeinhin in einem kräftigen Antiamerikanismus äußert und - wie etwa an der nicht im besten deutschen Interesse liegenden Politik gegenüber Haushalt und Verifikationsreform der IAEO - einer konsequenten NV-Strategie bisweilen im Weg

stehen kann. Umgekehrt berechtigt die Annahme dieser "Bringschuld" durchaus dazu, ein deutliches und eigenständiges Profil auch dort zu vertreten, wo es mit den Sonderinteressen des einen oder anderen Partners in Widerspruch gerät.

Deutschland ist ein bedeutendes Exportland. Seinem Interesse an der Nichtverbreitung steht insoweit das Interesse der Industrie an möglichst unbehinderten Ausfuhren und zügigen Genehmigungsverfahren entgegen. Dieses Interesse hat in jüngster Zeit zu einigen Korrekturen an den seit 1990 vorgenommenen Änderungen der deutschen Exportpolitik geführt, da - vor allem aus der Sicht der Industrie - die Bundesrepublik zu weit vorgeprescht war und es nicht geschafft hatte, im Zuge der Vereinheitlichung der Exportkontrollregelungen in der EU die Partner zur Übernahme der neuen deutschen Standards zu bewegen. Während diese Änderungen den Nuklearbereich noch ausgespart haben, sind die Signale doch bedenklich, daß sie auf eine Umkehr des nach den fatalen Erfahrungen mit Pakistan, Libyen und Irak eingeschlagenen Wegs hindeuten, sich an die Spitze statt ans Ende internationaler Exportkontrollpolitik zu stellen. Es kommt darauf an, zwischen diesen gegenläufigen Impulsen einen vernünftigen Kompromiß zu finden. Eine Exportpolitik, die gegen den Mehrheitswillen der Industrie durchgeführt wird, ist wenig erfolgversprechend. Andererseits würde eine neuerliche Exposition der deutschen Industrie wie im Irak nicht nur deutsche NV-Interessen, sondern - etwa durch Vergeltungsmaßnahmen des amerikanischen Kongresses - auch außenwirtschaftliche Interessen direkt beschädigen. Es macht daher weiterhin Sinn, international für eine Verbesserung des gemeinsamen Kontrollniveaus zu werben. Die Schwerpunkte sollten der intangible Technologietransfer (Service-Leistungen) sowie der Ausbau von Verfahren sein, um die Implementation der eingegangenen Verpflichtungen zu überprüfen.

Ein weiterer Widerspruch besteht zwischen der Angehörigkeit zu einem Bündnis, das den Ersteinsatz von Kernwaffen nach wie vor als Option offenhält, und der innigen Partnerschaft mit drei Kernwaffenstaaten einerseits und den Abrüstungsinteressen Deutschlands als führendem Nichtkernwaffenstaat andererseits. Kernwaffen haben aufgehört, für die Sicherheit der Bundesrepublik eine produktive Rolle zu spielen. Diese Sicherheit kann heute im Rahmen des Bündnisses mit konventionellen Mitteln gewährleistet werden.⁶⁷ Die verbleibende Rolle der Kernwaffen - Abschreckung gegen eine atomare Drohung - würde durch völlige nukleare Abrüstung entfallen. Demgegenüber besteht ein starkes Interesse, die Rolle von Kernwaffen in der internationalen Politik zu neutralisieren und zu reduzieren. Auch dieses Interesse wäre durch Abrüstung am besten zu gewährleisten.

Dieses Interesse muß im Hinblick auf jeden einzelnen Abrüstungsschritt gegen das Interesse an der Partnerschaft mit Frankreich, Großbritannien und den USA abgewogen werden. Dies erfordert einen Balanceakt; das Abrüstungsinteresse darf nicht aufgegeben und muß gelegentlich hart und deutlich artikuliert und in konkrete Initiativen umgesetzt werden. Andererseits darf der Bogen nicht dergestalt überspannt werden, daß die Partnerschaften, vor allem die deutsch-französische Freundschaft, grundsätzlich in Frage gestellt werden.

⁶⁷ vgl. Alfred Dregger, Für eine wirksamere atomare Nichtverbreitungs- und Abrüstungspolitik, in Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/95, 3. 2. 1995, S. 21-26

Als Mindestpositionen lassen sich zweifellos in nächster Zeit rechtsverbindliche Transparenzmaßnahmen (z.B. Kernwaffenregister) und das Abrücken des Bündnisses von der Ersteinsatzdoktrin einfordern.

Es liegt auf der Hand, daß Deutschland bei den im zehnten Kapitel erörterten Maßnahmen zur Überwindung des Nord-Süd-Disputs als führendem Nichtkernwaffenstaat der industrialisierten Welt eine besondere Rolle zukommt. Zu diesem Zweck muß die deutsche NV-Politik nicht improvisiert, sondern strategisch betrieben und in die bilateralen Beziehungen zu den führenden Entwicklungsländern voll eingebracht werden. Deutschland sollte sich auch die Einrichtung vielfältiger Nord-Süd-Foren zur Aufgabe machen sowie die GASP der EU in diese Richtung zu lenken versuchen. Reguläre Konsultationen mit anderen führenden Nichtkernwaffenstaaten - Japan, Australien - helfen, die Aktivitäten dieser Länder zu koordinieren. Zudem zeigen solche Konsultationen den befreundeten Kernwaffenstaaten Handlungsspielräume der deutschen NV-Politik auf; der Aufmerksamkeit der Partner für deutsche Anliegen kann das nur nützlich sein.

Von größter Bedeutung ist die Führung dann, wenn die NV-Politik Geld kostet; gerade hier sind Führungspositionen zumeist vakant, obwohl die in Frage stehenden Beträge - gemessen an militärischen Beschaffungsprogrammen oder zivilen Subventionen - geradezu lächerlich niedrig sind. Hier liegt ein über den NV-Bereich hinausweisender Konstruktionsfehler der deutschen Außenpolitik vor. Ihr stehen bei weitem zu wenig operative Mittel zur Verfügung, während die Verteidigungspolitik und die Entwicklungspolitik z.T. für zweifelhafte Zwecke oder ineffektive Projekte über weitaus höhere Summen gebieten; aus den in der BMVg-Beschaffung durch Fehlmanagement und Kostenüberschreitung anfallenden Fehlbeträgen ließe sich eine großzügig ausgestattete NV-Politik vielfach finanzieren. Es kommt darauf an zu verstehen, daß für einen Handelsstaat, der führender Nichtkernwaffenstaat ist, "Scheckbuchdiplomatie" weder eine Schande noch ein Lückenbüßer, sondern selbstverständliches, ja dringend erforderliches und zudem höchst erfolgversprechendes Gestaltungsmittel für den "Normalbetrieb" ist. Das zuletzt so vieldiskutierte und so reich ausgestattete Instrument militärischer Einsätze im Dienst der Vereinten Nationen wird demgegenüber weitaus seltener und mit geringeren Erfolgsaussichten zur Anwendung kommen. Dieses Verhältnis muß sich auch in der Ausstattung der Haushalte - Aufwertung des AA gegenüber dem BMVg - angemessen ausdrücken.

NV-Politik bleibt eine erstrangige und im wohlverstandenen Interesse Deutschlands liegende Aufgabe. Strategisches Denken muß hier Ad-Hoc-Arrangements ersetzen, wobei nukleare Abrüstung und die Festigung des Regimes durch wachsenden Nord-Süd-Konsens die wesentlichen Leitlinien darstellen.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AKP	Afrika-Karibik-Pazifik (Gruppe der mit der EU assoziierten Entwicklungsländer)
APEC	Asian-Pacific Economic Council
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung
CD	Conference on Disarmament, Genfer Abrüstungskonferenz
CPI	Counterproliferation Initiative
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
EU	Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
HEU	Hochangereichertes Uran
IAEO	Internationale Atom-Energie-Organisation
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
INFCIRC	Information Circular, Informationsdienst der IAEO
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KWS	Kernwaffenstaat
LEU	Niedrigangereichertes Uran
Minatom	Russisches Ministerium für Atomenergie
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NKWS	Nichtkernwaffenstaat
NV	Nichtverbreitung

NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag (Atomwaffensperrvertrag)
OAS	Organization of American States
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Pu	Plutonium
START	Strategic Arms Reduction Treaty
UNSCOM	United Nations Special Commission for Iraq
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
VN	Vereinte Nationen