

Die Rolle der internationalen Atomenergiebehörde bei der Nichtweitergabe von Kernwaffen: eine kritische Beurteilung

Scheinman, Lawrence

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

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

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scheinman, L. (1988). *Die Rolle der internationalen Atomenergiebehörde bei der Nichtweitergabe von Kernwaffen: eine kritische Beurteilung*. (HSFK-Report, 1/1988). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96540-1>

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.



HESSISCHE STIFTUNG

FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Lawrence Scheinman

**DIE ROLLE DER INTERNATIONALEN ATOMENERGIEBEHÖRDE
BEI DER NICHTWEITERGABE VON KERNWAFFEN**
Eine kritische Beurteilung

HSFK-Report 1/1988

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Archiv

Frankfurt am Main

Lawrence Scheinman

**DIE ROLLE DER INTERNATIONALEN ATOMENERGIEBEHÖRDE
BEI DER NICHTWEITERGABE VON KERNWAFFEN
Eine kritische Beurteilung**

HSFK–Report 1/1988

Januar 1988

Eine Studie von "Resources for the Future", Washington, D.C., 1985
Übersetzt und gedruckt mit freundlicher Genehmigung von "Resources for the Future".

Lawrence Scheinman ist Professor für internationales Recht und Internationale Beziehungen an der Cornell University, Ithaca, N.Y./U.S.A.

Adresse des Herausgebers:
Hessische Stiftung Friedens-
und Konfliktforschung (HSFK)
Leimenrode 29
6000 Frankfurt am Main 1
Tel.: 069/550191

ISBN 3 – 926197 – 33 – 1

VORBEMERKUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Die IAE0 ist eine nicht wenig beachtete internationale Organisation, die eine einzigartige Eigenschaft aufweist. In einem höchst sensitiven Bereich staatlich-industrieller Aktivitäten, in dem sich wirtschaftliche Interessen an Energiehochtechnologie und Belange nationaler Sicherheit überschneiden, haben ohne Ausnahme alle großen Staaten der Welt, auch die Kernwaffenstaaten, ein - wenn auch kleines - Stück Souveränität abgegeben. Sie gestatten der IAE0 Einblick in einen Teil oder sogar in das Ganze der zivilen Kernenergieaktivitäten zu nehmen und unterwerfen sich dem Urteil der Beamten der Organisation, ob diese Aktivitäten tatsächlich den erklärten zivilen Zwecken dienen.

In einer von Unsicherheit, Mißtrauen und Konflikten geprägten Staatenwelt verkörpert die IAE0 ein kleines Stück Weltordnung. Ihre Tätigkeit dient der Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Staaten. Im "Nichtverbreitungsregime", demjenigen Teil der internationalen Beziehungen, der der weiteren Ausbreitung von Kernwaffen vorbeugen soll, leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung des Weltfriedens.

Freilich erfüllt die IAE0 diese Aufgaben nicht ohne Probleme. Sie stößt immer wieder an die Grenze der Souveränität ihrer Mitgliedsländer, die diese um so eifersüchtiger bewachen, als sie der Organisation ja bereits ein kleines Stück davon übertragen haben. Diese Grenzen der IAE0 werden oft von Laien nicht erkannt; ein Bericht des "SPIEGEL" im Jahre 1987 warf der Behörde in Wien vor, sie habe Informationen über zahlreiche Unfälle in Kernkraftwerken zurückgehalten, die ihr von den Mitgliedsstaaten übertragen worden seien; nun ist die IAE0 aber gar nicht berechtigt, diese Informationen zu veröffentlichen. Im Gegenteil, sie erhält sie von ihren Mitgliedern zur vergleichenden Analyse nur unter der Bedingung, sie vertraulich zu behandeln. Gleichfalls wird beständig der Vorwurf erhoben, die IAE0 sei nicht in der Lage, Kernmaterial vor Mißbrauch zu schützen. Natürlich kann sie das nicht: die Mitgliedsstaaten haben ihr keine Polizeigewalt übertragen und werden dies auch in Zukunft nicht tun. Mit einem Wort: die Organisation kann nur im von ihren Mitgliedern gezogenen Rahmen tätig werden. In diesem Rahmen leistet sie nützliche und unersetzliche Arbeit. Und diese Grenzen muß jeder verstehen, der sich mit dieser wichtigen Organisation befaßt.

Möglichkeiten und Grenzen der Organisation können kaum von einem besseren Kenner der Nichtverbreitungspolitik allgemein und der IAE0 im besonderen beschrieben werden als von Professor Lawrence D. Scheinman vom Peace Studies Program der Cornell University. Prof. Schein-

man befaßt sich seit den frühen sechziger Jahren mit dem Problem der Nichtverbreitung von Kernwaffen. Sein Buch zur französischen Nuklearpolitik zählt immer noch zu den Standardwerken. Von 1977 bis 1981 war Prof. Scheinman im State Department mit der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik befaßt. 1986/87 war er als Sonderberater des Generaldirektors der IAEA direkt in Wien tätig.

Prof. Scheinmans Analyse bietet eine gleichgewichtige Beschreibung und Bewertung der Leistungen und der Grenzen der IAEA. Von besonderem Interesse ist seine Untersuchung der inneren Konflikte der Organisation, die die Erfüllung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, im Extremfall sogar die Existenz der IAEA in Frage stellen könnten.

Diese Konflikte drehen sich zum einen um die Ansprüche der Gruppe der 77 an die IAEA, die in einer Zeit des Nullwachstums der Haushalte kaum zu befriedigen sind. Das Budgetproblem der Organisation hat in der Tat beängstigende Ausmaße angenommen. Ursache hierfür ist die mangelhafte Zahlungsmoral vieler Mitgliedsstaaten, auch der westlichen Industrieländer. Erstmals drohte im Herbst 1987 ein ernster Schnitt in die Organisationsaktivitäten, und nur die schnelle Zahlung fälliger Beiträge (beispielsweise der Sowjetunion) half über die Klippe hinweg.

Ein weiterer Stolperstein ist das Hineintragen äußerer, mit dem Sachbereich der Organisation nicht direkt zusammenhängender Konflikte durch interessierte Mitglieder. Der Nahostkonflikt und das Südafrikaproblem, neuerdings auch die irakisch-iranische Rivalität enthalten Zündstoff, der für den Organisationsbestand gefährlich werden könnte. Scheinman sieht hierin das Kardinalproblem des Nichtverbreitungsregimes.

Die Entwicklungen seit Abschluß des Manuskriptes bestätigen Scheinmans Analyse: im Kernbereich ihrer Tätigkeit, den Sicherheitskontrollen, war die IAEA weiterhin erfolgreich; mit der Volksrepublik China konnte sie erstmals ein Inspektionsabkommen für Teile des chinesischen zivilen Nuklearprogramms abschließen; damit sind die Inspektoren der Behörde berechtigt, in allen fünf Kernwaffenstaaten Inspektionen vorzunehmen. Mit Albanien wurde erstmals ein Abkommen mit einem Nichtmitglied des Atomwaffensperrvertrags geschlossen, das sich auf alle nuklearen Aktivitäten des Landes bezieht, nicht nur auf den importierten Teil.

Der Reaktorunfall in Tschernobyl katapultierte die IAEA in den Mittelpunkt der Debatte um die Sicherheit von Kernkraftwerken. Die Vorarbeit der Organisation half den Mitgliedsstaaten, in der Rekordzeit von vier Wochen zwei komplizierte internationale Konventionen (zur frühzei-

tigen Unterrichtung bei Unfällen in Kerntechnischen Anlagen; und zur gegenseitigen Hilfe bei solchen Unfällen) auszuarbeiten. Der Generaldirektor bewog die sowjetische Führung zu einer beispiellos umfangreichen Information über den Unfallhergang. Ein erweitertes Sicherheitsprogramm mit einer Palette von Sicherheitsinspektionstypen wurde verabschiedet. Die IAEO behauptete sich in einer kritischen Situation als das Zentrum der internationalen Nuklearordnung und erntete dabei auch den ungeteilten Beifall derjenigen Mitgliedsländer (Österreich, Dänemark, Griechenland), die der Anwendung der Kernenergie skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen. Freilich zog der Souveränitätsgedanke auch hier Grenzen: Frankreich, Großbritannien und andere Länder waren nicht dazu bereit, rechtlich bindenden internationalen Sicherheitsstandards zuzustimmen und der IAEO entsprechende Verifikationsrechte einzuräumen.

Die Stärkung der IAEO setzte sich auch während der erfolglosen "PUNE"-Konferenz im April 1987 fort; diese Konferenz, ursprünglich als Reaktion der Gruppe der 77 gegen die nuklearen Exportländer in Gang gesetzt, enthielt eine Gefahr: die Etablierung einer Konkurrenzorganisation zur IAEO. Statt dessen war die Anerkennung der Wiener Organisation letztlich der einzige Punkt, auf den sich Nord und Süd während der Konferenz einigen konnten; Nachfolgeaufgaben wurden an die IAEO verwiesen, und es war keine Rede davon, PUNE auf eine dauerhafte Basis zu stellen.

Ein von Scheinman benannter wichtiger Konflikt, die ständige Forderung der Entwicklungsländer nach mehr technischer Hilfe, neuerdings auch nach finanzieller Unterstützung bei der Entwicklung von Kernenergieprogrammen, ist durch den Bericht einer Arbeitsgruppe der IAEO auf eine sachlichere Basis gestellt worden. Der Bericht wirkt ernüchternd. Er benennt einige Verbesserungsmöglichkeiten bei internationalen Entwicklungsbanken sowie im OECD-Abkommen über Regierungsunterstützung bei Auslandskrediten. Der Bericht benennt aber auch sehr klar die Grenzen der Finanzierbarkeit und die hohen Anforderungen an die Infrastruktur des Empfängerlandes; zusammen mit der Entwicklung der Energiemärkte und den Erfahrungen von Tschernobyl wird dies die Lust vieler Entwicklungsländer dämpfen, sich in das Kernenergieabenteuer zu stürzen; damit wird der Konflikt, wenn nicht beseitigt, so doch ver- tagt.

An einer anderen Ecke droht er jedoch in neuer Form wiederzuerstehen: im Zuge der Diskussion nach Tschernobyl haben Pakistan, Argentinien und andere Länder verlangt, die Industrieländer sollten modernste Sicherheitstechnik ohne Vorbedingungen transferieren. Die Industrielän-

der hingegen sehen darin einen Versuch gerade jener Länder, die möglicherweise mit ihren Kernenergieprogrammen nichtfriedliche Zwecke verfolgen, die Vorkehrungen der Exportländer zu unterlaufen.

Das zweite große von Scheinman behandelte Problem ist der Umgang mit dem Nahostkonflikt und Südafrika. Letzterer hat 1987 eine dramatische Wende genommen: Der Gouverneursrat der Organisation beschloß gegen die Stimmen des Westens, der Generalversammlung einen Antrag für den Ausschluß Südafrikas ("Suspension der Rechte und Privilegien der Mitgliedschaft") vorzulegen; unter dem Druck westlicher Staaten schrieb Premierminister Botha kurz vor der Generalversammlung einen Brief an das Generalsekretariat, in dem er die Bereitschaft seines Landes ankündigte, mit den Kernwaffenstaaten über einen Beitritt Südafrikas zum Atomwaffensperrvertrag zu verhandeln. Auf dieses Signal hin überredete die sowjetische Delegation die schwarzafrikanischen Staaten, auf den Ausschluß des Apartheidstaats fürs erste zu verzichten - die Beschlußfassung wurde um ein Jahr vertagt.

Der Vorgang wird in Wien mit Besorgnis gesehen - von der Sache her ist es sinnvoll, Südafrika, einen nuklear fortgeschrittenen Staat mit z.T. nicht überwachten Aktivitäten, so weit wie möglich unter Kontrolle zu halten. Ein Ausschluß Südafrikas könnte zudem die arabischen Staaten ermutigen, das gleiche mit Israel zu versuchen; damit wäre die amerikanische Unterstützung für die IAEO in Frage gestellt. Es bleibt daher zu hoffen, daß Südafrika vor Ablauf der Frist reale Schritte unternimmt, sich den Bedingungen des Atomwaffensperrvertrags zu unterwerfen.

Schließlich die Zukunftsperspektive: hier hat die Organisation in jüngster Zeit verstärkt versucht, ihre Kompetenzen in der von Scheinman angedeuteten Weise zu erweitern. Sie hat im Anschluß an das Unglück von Tschernobyl in Erwägung gezogen, die eigene Expertise für die Genfer Abrüstungskonferenz zur Verfügung zu stellen, wo über ein Verbot von Angriffen auf zivile kerntechnische Anlagen verhandelt wird. Des weiteren geht sie der Möglichkeit nach (auf sowjetische Anregung), die eigene Rolle bei der Bekämpfung der Gefahr des Nuklearterrorismus zu verstärken; hier stößt sie freilich auf das Mißtrauen vieler Mitgliedsländer, die einen Eingriff in die eigenen Hoheitsrechte befürchten.

Schließlich hat der Abschluß des Mittelstreckenabkommens das Generalsekretariat zu einer neuen Überlegung angeregt: die eigene Expertise anzubieten, um das Spaltmaterial aus den Kernwaffen zu überwachen oder seine Überführung in den zivilen Brennstoffkreislauf zu gewährlei-

sten. Die Agentur greift damit einen alten Gedankengang aus Eisenhowers "Atoms for Peace"-Vorschlag wieder auf: militärisches Spaltmaterial der zivilen Nutzung zuzuführen.

Die Aussichten für eine derartige Aufgabenerweiterung der IAE0 sind gegenwärtig noch nicht als günstig anzusehen. Zu stark dürfte der Widerstand vieler Mitgliedsländer gegen solche Vorschläge noch sein. Die Überlegungen zeigen jedoch, daß die Organisation sich - trotz aller Gefährdungen und Konflikte - stark genug fühlt, um solche Aufgaben in Angriff zu nehmen. Um die Position der IAE0 durch alle Stürme hindurch auch tatsächlich stabil zu halten, hat Lawrence Scheinman eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt. Sie behalten auch im Licht der jüngsten Entwicklungen ihre Gültigkeit.

Prof. Scheinmans Report ist ein weiteres Ergebnis der langjährigen Zusammenarbeit zwischen der HSFK und ihrem amerikanischen Partnerinstitut in den USA, dem Peace Studies Program der Cornell University. Nach vielen hitzigen Kontroversen um die Nichtverbreitungspolitik, die es in der Vergangenheit zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland gegeben hat, ist zu hoffen, daß dieser Beitrag zu einer konstruktiven Zusammenarbeit beiträgt.

INHALT

1	EINFÜHRUNG UND ZIELSETZUNG	1
	Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen	1
	Die Zielsetzung dieser Analyse	2
	Einige Gedanken über die Nichtweitergabe von Kernwaffen	3
	Die Beziehungen zwischen Kernkraft, Kernwaffen und der Nichtweitergabe von Kernwaffen	3
	Die Auswirkung auf staatliche Ziele und Politik	4
2	WEGE UND MITTEL, DIE VERBREITUNG VON KERNWAFFEN ZU VERHINDERN - DAS NONPROLIFERATIONS-REGIME	7
	Der Vorbehalt gegen Kernwaffen	7
	Verpflichtungen zur friedlichen Nutzung	7
	Freiwillige Beschränkungen seitens der Lieferstaaten	8
	Der Vertrag über eine nuklearwaffenfreie Zone in Lateinamerika (Der Vertrag von Tlatelolco)	10
3	DIE IAEO GENAUER BETRACHTET	16
	Zwei amerikanische Beurteilungen der IAEO	16
	Vielfältige Rollen	17
	Sicherungsmaßnahmen	20
	Die symbolische Rolle der IAEO	25
4	PROBLEME, MIT DENEN DIE IAEO KONFRONTIERT IST	27
	Probleme des Erfolgs	27
	Politisierung	28
	Die Glaubwürdigkeit von Sicherheitsmaßnahmen	33
	Unterschiedliche Interessen von Mitgliedern und Nichtmitgliedern des Atomwaffensperrvertrags	40
	Zur Ausgewogenheit von Sicherheitsmaßnahmen und technischer Hilfe	43

5	ZUSAMMENFASSUNG	52
	Die politische Entwicklung	52
	Sicherungsmaßnahmen	54
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN	57
	Warum ist die IAEO von Bedeutung?	57
	Woher kam die Gefährdung der Sicherungsmaßnahmen und der IAEO?	57
	Was läßt sich tun?	58
7	EINIGE INITIATIVEN ZUR STÄRKUNG DER IAEO	60
	Technische Hilfe	60
	Sicherungsmaßnahmen	60
	Schutz der IAEO vor Politisierung	61

1 EINFÜHRUNG UND ZIELSETZUNG

Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen

Schon seit mehr als einem Vierteljahrhundert spielt eine internationale Organisation - die International Atomic Energy Agency (IAEA) (Internationale Atomenergie-Behörde) - eine führende Rolle bei nationalen und internationalen Bemühungen, die Weiterverbreitung oder Weitergabe von Kernwaffen zu verhindern und vom Mißbrauch der Einrichtungen und Materialien abzuhalten, die für zivile nukleare Zwecke gedacht sind. Die Weitergabe von Kernwaffen an noch mehr Länder würde die Wahrscheinlichkeit ihres Einsatzes vergrößern, riskieren, daß die Supermächte hineingezogen werden, und schließlich die Möglichkeit eines verheerenden Atomkriegs erhöhen. Die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern ist deshalb eine wesentliche Ergänzung der sowjetisch-amerikanischen Anstrengungen, zu einer Übereinkunft in der überaus wichtigen Frage der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung zu kommen.

Die grundlegende Funktion der IAEA in der Frage der Nicht-Weiterverbreitung besteht darin, durch Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten - inklusive Inspektionen vor Ort - daß überwachte Einrichtungen und Material nur für friedliche Zwecke genutzt und nicht zur Herstellung von Kernwaffen mißbraucht werden. Diese wesentliche Funktion macht die IAEA zum Grundpfeiler des Systems zur Nichtweitergabe von Kernwaffen. Dieses "Nichtverbreitungssystem" besteht aus einer Mischung von Absichtserklärungen, Absprachen, Übereinkünften und Verträgen, die sich seit drei Jahrzehnten entwickelt haben.

Heute sieht sich die IAEA dem Problem gegenüber, daß die Zuverlässigkeit und Wirksamkeit ihrer Überwachungsmaßnahmen in Frage gestellt wird. Wenn das Sicherheitssystem der IAEA in Frage gestellt wird oder letztendlich versagt, könnte das den Zusammenbruch des Systems der Nichtweitergabe von Kernwaffen bewirken. Die Welt könnte sich dann mit einer neuen Welle von Kernwaffenstaaten konfrontiert sehen, solchen Staaten nämlich, die schon jetzt oder bald über die zivile Basis zur Herstellung von Kernwaffen verfügen.

Die Schwierigkeiten, in denen sich die IAEA befindet, bringen das gesamte Nonproliferations-System und die internationale Stabilität in Gefahr. Die IAEA benötigt Hilfe. Insgesamt hat diese Analyse zum Ziel, eine Grundlage für die öffentliche Bewertung der IAEA und ihrer zukünftigen Entwicklung zu schaffen.

Die Zielsetzung dieser Analyse

Unsere Analyse richtet sich an all jene, die, obwohl sie nicht der Gruppe der Nuklearexperten angehören, gleichwohl die Zukunft der IAE0 in Händen halten. Ohne ihre Anerkennung und Unterstützung für deren Ziele könnte das Schicksal der IAE0 von den vielen dramatischeren Vorgängen in den Schatten gestellt werden, die sich derzeit auf der politischen Bühne der Welt abspielen. Hier werden wir Tendenzen und Entwicklungen, die die Behörde betreffen, untersuchen und ihre hauptsächlichsten Stärken und Schwächen sowie ihre Grenzen und Möglichkeiten zur Sicherstellung der friedlichen Nutzung des Atoms als Energiequelle überprüfen. Außerdem werden wir die Bedeutung der erkannten Tendenzen und Probleme für die zukünftige Wirksamkeit der IAE0 und ihre internationalen Sicherheitssysteme analysieren. Schließlich werden wir Empfehlungen zur Stärkung des Vertrauens in die IAE0 und ihres Sicherheitssystems und zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit dieser Institution anbieten.

Einige Gedanken über die Nichtweitergabe von Kernwaffen

Heute richtet sich die Weltaufmerksamkeit auf Möglichkeiten, den Atomkrieg zu verhindern. Es besteht wenig Zweifel daran, daß dies die Hauptherausforderung der heutigen Zivilisation ist. Politische Konkurrenz, gegenseitiges Mißtrauen und die Kernwaffenarsenale der Supermächte sind die Hauptursachen dieses Problems. Die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen sind jedoch nicht der einzige, ja nicht einmal der wahrscheinlichste Grund für diese Herausforderung. Es ist die Verbreitung von Kernwaffen an noch mehr Staaten, die die größte Gefahr für die Sicherheit der Vereinigten Staaten und den internationalen Frieden in sich birgt. Diese Tatsache führt seit Beginn des Atomzeitalters zu Bemühungen, die Weitergabe von Kernwaffen zu verhindern.

Zyniker behaupten, dies diene in erster Linie den Supermächten, das Netzwerk ihrer weltweiten Interessen zu regeln und ihre hegemonialen Ziele zu verfolgen. Andere stellen die These auf, daß die Verbreitung von Kernwaffen regionale Verhältnisse tatsächlich in dem Maß stabilisieren könne, wie sie offensichtlich bewaffnete Feindseligkeiten zwischen den Supermächten verhindert haben.(1)

Glücklicherweise sind nicht alle Regierungen so zynisch. Bislang haben 123 nicht-nukleare Staaten durch die Ratifizierung des Atomwaffensperrvertrags (NPT) von 1970 offiziell zugesichert, auf die Entwicklung oder den Erwerb von Kernwaffen zu verzichten.(2) Und dies nicht etwa, um den Supermächten gefällig zu sein. Ihr Verzicht weist darauf hin, daß

sie ihre Sicherheitsinteressen eher durch den Nichtbesitz als durch die Verfügung über Kernwaffen gewahrt sehen, zumindest bis heute. Selbst unter den Staaten, die den Atomwaffensperrvertrag oder den Vertrag von Tlatelolco (1967), der eine regionale atomwaffenfreie Zone in Südamerika vorsieht, (3) nicht ratifiziert haben, weisen viele jegliche Absicht zurück, Kernwaffen zu erwerben. Obwohl der Erfolg oder das Scheitern der Nonproliferations-Politik der Vereinigten Staaten und der Welt nicht von einem oder zwei Staaten abhängen, die den Atomsperrvertrag nicht unterschrieben und sich zum Erwerb von Atomwaffen entschlossen haben, nimmt die Stärke der Verzichtserklärung immer mehr zu, wenn sich ein neuer Staat ihr anschließt. Jeder weitere Verzicht auf die Weitergabe von Kernwaffen bestärkt andere und erschwert die Entscheidung der verbleibenden Nichtunterzeichner des Atomwaffensperrvertrages, gegen die vorherrschende internationale Moral vorzugehen. Eine weitverbreitete internationale Unterstützung der Nonproliferation erhöht auch den politischen Preis, den ein Ausscheiden aus dem Atomwaffensperrvertrag kosten würde. Während der letzten vier Jahrzehnte des Atomzeitalters wurde der internationalen Gemeinschaft immer deutlicher bewußt, wie wichtig eine breit angelegte Unterstützung der Nichtverbreitung von Kernwaffen ist.

Die Beziehungen zwischen Kernkraft, Kernwaffen und der Nichtweitergabe von Kernwaffen

Wenn der Schlüssel zur Nonproliferation einfach darin bestände, den Zugang zu einer bestimmten militärischen Waffe zu sperren, deren Merkmale einzigartig wären und deren Produktion leicht isoliert werden könnte, wäre das gesamte Problem einfacher. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Verhinderung der Weitergabe von Kernwaffen wird durch zwei eng zusammenhängende Faktoren kompliziert.

Erstens gab die Atomwissenschaft und -technologie den Menschen nicht nur Kontrolle über eine fürchterliche Zerstörungskraft, sie eröffnete auch die Aussicht auf eine vollkommen neue Energiequelle, die das Wachstum und die Entwicklung der Wirtschaft und die soziale Modernisierung fördert, besonders in jenen Staaten, denen konventionelle Energiequellen fehlen. Kernenergie ist deswegen für viele Staaten von großem Interesse. Die Anziehungskraft von Kernenergie ist unumstritten und nicht leicht zu erschüttern, obwohl ihre vielversprechenden Möglichkeiten zunächst übertrieben und darüberhinaus in Frage gestellt wurden, als die Probleme offensichtlicher wurden, die Kernenergie sicher zu handhaben. Außerdem ist die Anzahl der Länder mit der entsprechenden industriellen Infrastruktur begrenzt, die einen bedeutsamen Vorteil aus der Kernenergie ziehen können.

Zweitens könnten nicht-nukleare Staaten, die über zivile Kernkraftprogramme verfügen, diese aus politischen Motiven für militärische Zwecke umrüsten, wenn man in Betracht zieht, daß die friedliche und die militärische Nutzung der Kernenergie bis zu einem gewissen Grad die gleiche Technologie, das gleiche Material und die gleiche Infrastruktur zur Grundlage hat. Selbst wenn nukleare Stoffe und Einrichtungen nur für zivile Zwecke verwendet würden, so könnte doch ein umfassendes Wissen und die hautnahe Erfahrung mit Kerntechnologie militärisch genutzt werden. (4)

Die Auswirkung auf staatliche Ziele und Politik

Die erwähnten Faktoren wirken sich auch in bedeutsamer Weise auf die staatlichen Ziele und die Politik der nuklearen Entwicklung und Zusammenarbeit aus. Sie haben wesentlich die Nachkriegsbemühungen geprägt, ein wirksames internationales System der Nichtweitergabe von Kernwaffen zu schaffen, das in der Lage ist, Befürchtungen, Erwartungen und den janusköpfigen Charakter des Atoms miteinander in Einklang zu bringen.

Die Aussicht, durch Kernenergie vielversprechende Vorteile auf wirtschaftlichem Gebiet und in der Energiesicherheit zu gewinnen, bleibt in vielen Teilen der Welt vorherrschend. Zum Beispiel gibt es Länder, denen eigene Energiequellen fehlen und die daran interessiert sind, ihre Abhängigkeit von importierten Brennstoffen durch die Umstellung auf Kernenergie zu mindern. Sie werden sich Einschränkungen ihrer Freiheit widersetzen, die nukleare Alternative in vollem Maße auszuschöpfen. Diese Länder beunruhigt es nicht, daß die Kernkraft einen Zugang zu Technologien (z. B. Wiederaufbereitung) oder Substanzen (z. B. Plutonium) eröffnet, die einen potentiellen militärischen Nutzen haben. Sie lösen das Problem, indem sie Nonproliferations-Verpflichtungen auf sich nehmen und internationalen Sicherungsmaßnahmen zustimmen. Mehr fordert ja auch der Atomwaffensperrvertrag nicht. Gleichzeitig aber widersetzen sie sich energisch den Vorschlägen, auf Nutzung solcher Technologien und solcher Substanzen zu verzichten, ganz gleich, ob solch eine Nutzung in den Augen Dritter wirtschaftlich sinnvoll ist oder nicht.

An Energiequellen arme, hochentwickelte Industriestaaten wie Japan und die Bundesrepublik Deutschland haben sich hier als besonders hartnäckig erwiesen. Und die Dritte-Welt-Länder ihrerseits sehen Versuche, ihren Zugang zu sensitiver Kerntechnologie einzuschränken, mit antikolonialistischen Augen. Sie neigen dazu, die Weigerung der Lieferstaaten,

sensitive und risikoreiche Technologien zu verkaufen, als Neoimperialismus auszulegen, der sich auf Technologie statt auf Handel und Investitionen bezieht. Die lautesten Proteste kommen aus Dritte-Welt-Ländern wie Indien und Argentinien, die sich weigern, ihre gesamte Tätigkeit im Nuklearbereich freiwillig den Sicherungsmaßnahmen der IAEO zu unterstellen, nachdem sie den Atomwaffensperrvertrag als diskriminierend zurückgewiesen haben. Nichtsdestoweniger können sie auf die Unterstützung anderer Unterzeichnerstaaten des Atomwaffensperrvertrags aus der Dritten Welt zählen, die sie als deutliche Fürsprecher des Prinzips betrachten, vollen Zugang zu allen Technologien zu erhalten. Dies wird von der Dritten Welt als Schlüssel für eine verbesserte Statusposition angesehen. Daß vielen dieser Staaten die industrielle Grundlage fehlt, um wirksamen Nutzen aus diesen fortschrittlichen Nukleartechnologien zu ziehen, ist bedeutungslos für ihre Forderungen nach freiem Zugang dazu.

In Wirklichkeit haben sie den Boden der praktischen Realität zugunsten symbolischer Politik verlassen. Auffassungen dieser Art machen die Bemühungen, eine weltumspannende Übereinkunft über Beschränkungen bei der Entwicklung von nuklearen Brennstoffkreisläufen zu erreichen, sehr viel komplizierter als die meisten Befürworter dieser Beschränkung ahnen.

Dann gibt es immer noch die mit Emotionen beladene Frage nach der Überschneidung von friedlicher und militärischer Nutzung. In der Tat haben beide Nutzananwendungen eine gemeinsame Wurzel, aber die Verfügung über eine zivile nukleare Elektrizitätsversorgung führt nicht notwendigerweise zum Erwerb von Kernwaffen. Umgekehrt wird das Fehlen eines Nuklearenergieprogramms allein einen einigermaßen industrialisierten Staat nicht daran hindern, Kernwaffen herzustellen.

Länder mit verschiedener Vorgeschichte und Erfahrungen sehen die Dinge unterschiedlich. Die Vereinigten Staaten sind das einzige Land, das Atombomben auf Städte abgeworfen und die Nukleartechnologie im militärischen Rahmen unter dem Druck des Krieges entwickelt haben. Jetzt könnten ihre gegenwärtigen internationalen politischen und Sicherheitsinteressen durch das Auftauchen von neuen Kernwaffenstaaten gefährdet werden. Deshalb reagieren die Vereinigten Staaten empfindlicher auf die Risiken technologischen Mißbrauchs als Länder, die weniger starke politische Ambitionen oder Sicherheitsbedürfnisse, hingegen beträchtliche Schwierigkeiten haben, ihren Energiebedarf zu decken. Diese Länder können das Argument ins Feld führen, daß die Gefahr nicht von Technologien, sondern von Staaten ausgeht, und daß deshalb Länder, die dafür bekannt sind, daß sie die Nichtweitergabe unterstützen, bei

wirksamen Kontrollen das Recht auf eine optimale Nutzung der Kernenergie haben. Ein Staat mit begrenzten Sicherheitsbedürfnissen ohne globale politische Verpflichtungen und geringen Interessen außerhalb seiner Region hat auch weniger Grund, die Herstellung von Kernwaffen in irgendeinem abgelegenen Teil der Welt zu fürchten. Kurz gesagt kann man die zwei Gesichter der nuklearen Technologie wohl unterschiedlich sehen, und zwar je nach dem Ausmaß der globalen oder weit gesteckten Interessen oder Sicherheitsverpflichtungen eines Landes.

Fußnoten

- 1 Für diese Position siehe Kenneth N. Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better", Adelphi Papers Nr. 171, 1981.
- 2 Obwohl die Anzahl der Mitglieder steigt, zählen die Staaten, die sich grundsätzlich aus dem Nonproliferations-Regime heraushalten, nicht dazu. Für eine komplette Liste der Unterzeichner des Atomwaffensperrvertrags siehe den "NPT Newsletter", IAEA Bulletin Vol. 26, Nr. 1 (März 1984, S. 36). Im IAEA Bulletin erscheint aktualisiert regelmäßig die Mitgliederliste des Atomwaffensperrvertrags.
- 3 Die Texte dieser zwei Verträge sind erschienen in: Environment and Natural Resources Policy Division of the Congressional Research Service, "Nuclear Proliferation Factbook", prepared for the US Senate Subcommittee on Energy Nuclear Proliferation and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs and US House Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee on Foreign Affairs (Washington, D.C., September 1980), S. 463 und 102.
- 4 Vergleiche dazu Albert Wohlstetter: Swords from Plowshares: The Military Potential of Civilian Nuclear Energy" (Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1977).

2 WEGE UND MITTEL, DIE VERBREITUNG VON KERNWAFFEN ZU VERHINDERN - DAS NONPROLIFERATIONS-REGIME

Das System zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen enthält eine Reihe von Elementen, darunter:

1. einen weltweiten allgemeinen Konsens und einen Vorbehalt gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen;
2. bezüglich der friedlichen Nutzung Garantien für den Handel mit Kernmaterial und die Kooperation;
3. zwei Verträge (die lateinamerikanische nuklearwaffenfreie Zone - der Vertrag von Tlatelolco - und den Atomwaffensperrvertrag);
4. Verifikation der friedlichen Nutzung und der Erklärungen zum Waffenverzicht durch internationale Sicherungsmaßnahmen
5. eine internationale Agentur, um die Verifizierung durch Sicherungsmaßnahmen durchzuführen und den Zugang zur friedlichen Nutzung der Nuklearenergie zu erleichtern.

Jedes dieser Elemente wird unten der Reihe nach diskutiert.

Der Vorbehalt gegen Kernwaffen

Viele bedeutende Staaten haben sich entschlossen, keine Kernwaffen zu erwerben, obwohl sie dazu in der Lage wären. Aus diesem oder jenem Grund sehen sie ihre nationalen Sicherheitsinteressen besser gewahrt, wenn sie auf Kernwaffen verzichten. Diese Überzeugung haben sie durch die Ratifizierung des Atomwaffensperrvertrags kundgetan. Dabei haben sie offiziell zugesichert, keine Kernwaffen zu erwerben und einer internationalen Kontrolle dieser Verpflichtung zugestimmt.

Verpflichtungen zur friedlichen Nutzung

Da die Vereinigten Staaten in den frühen Jahren von "Atoms for Peace" (Atome für den Frieden; ein Programm Präsident Eisenhowers, (d. Ü.) eine atomare Vormachtstellung innehatten, wurden ihre Vorgaben in der internationalen Zusammenarbeit zur allgemeinen Norm. Zwar folgten nicht alle Lieferstaaten dem amerikanischen Muster ganz genau, aber so wenig andere waren betroffen, daß man diese Verallgemeinerung machen kann. "Atoms for Peace" führte auch zu einer Neufassung des restriktiven Atomenergiewetzes (Atomic Energy Act) der Vereinigten Staaten aus dem Jahr 1946. Das daraus 1954 hervorgegangene Gesetz ermutigte Vereinbarungen zu nuklearer Zusammenarbeit mit anderen Nationen und legte gewisse Bedingungen für diese Übereinkünfte fest. Eine solche

Bedingung war die Zusicherung der Empfängerstaaten, keine nach dem Abkommen gelieferten Materialien oder Ausrüstungen und kein später produziertes Material für Kernwaffen oder andere militärische Zwecke zu nutzen. Empfängerstaaten mußten auch zustimmen, daß sie Einrichtungen, Material und Technologie nur gemäß dem Abkommen kopieren oder weiterexportieren würden. Ebenso wurden in gegenseitigem Einvernehmen getroffene Sicherheitsmaßnahmen für die gelieferten Materialien und Ausrüstungen durch den Lieferstaat aufrechterhalten. Diese Zusicherungen waren hauptsächlich in bilateralen Verpflichtungen enthalten. Fünfzehn Jahre später sollte der Atomwaffensperrvertrag über den Rahmen des Gesetzes von 1954 hinausgehen und die Grundlage für multilaterale Verpflichtungen schaffen, die sich auch auf im eigenen Land entwickeltes spaltbares Material und nukleare Einrichtungen erstreckten.

Obwohl diese Zusicherung nach dem Recht der Vereinigten Staaten keine Verträge sind, schaffen sie doch formale Verpflichtungen zwischen souveränen Staaten. Trotz Unsicherheiten und Bedenken gegenüber den langfristigen Absichten einiger Staaten konnte noch nie die Verletzung einer dieser Zusicherungen nachgewiesen werden. Der einzig fragwürdige Fall ist bisher Indiens Test eines nuklearen Sprengsatzes im Jahre 1974. Dabei wurde Plutonium verwendet, das aus einem mit kanadischer Hilfe gebauten Reaktor stammte, sowie schweres Wasser aus den Vereinigten Staaten. Für beide Substanzen war friedliche Nutzung zugesichert worden. Dieser Fall war jedoch keine ausgesprochene Verletzung der Sicherungsmaßnahmen.

Freiwillige Beschränkungen seitens der Lieferstaaten

Das Nonproliferations-Regime besteht aus verbindlichen und freiwilligen Elementen. Unter den freiwilligen sind die Richtlinien zum Export von Kerntechnik besonders bedeutsam, auf die sich die 15 wichtigsten Lieferstaaten in einer Reihe von Geheimgesprächen, die auf Anregung der Vereinigten Staaten 1975 begannen, in London geeinigt haben.⁽¹⁾ Die Richtlinien sollten einheitliche Normen für den Export von Kerntechnik an alle nicht-Nuklearwaffen-Staaten schaffen, ungeachtet dessen, ob sie dem Atomwaffensperrvertrag angehörten oder nicht. Die zwei wichtigsten Punkte der Richtlinien waren die Forderung von IAEO-Sicherungsmaßnahmen für bestimmte Exporte von Kerntechnik und Beschränkungen für Lieferstaaten, die Materialien, sensitive Einrichtungen oder Technologien exportieren, aus denen Waffen hergestellt werden können, d. h. Wiederaufbereitungs- und Anreicherungstechnologie sowie Produktionsanlagen für Schweres Wasser. Außerdem einigte man sich auf einen Katalog von Gegenständen, bei deren Lieferung die IAEO-Sicherungsmaßnahmen in Kraft treten sollten. Der Versuch der Vereinigten Staaten

scheiterte, allumfassende Sicherungsmaßnahmen als zwingende Bedingung für den Export jeglicher Produkte festzulegen, die in dem o. g. Katalog aufgeführt sind. Außerdem ist es nicht gelungen, den bindenden Verzicht auf weitere Exporte von sensitiven Technologien und Einrichtungen durchzusetzen.

Trotz ihrer Einschränkungen sind die Richtlinien aus verschiedenen Gründen beachtenswert. Erstens nahm Frankreich, das als bedeutender Lieferstaat Nichtunterzeichner des Atomwaffensperrvertrags ist, an den Treffen teil und stimmte den Richtlinien zu. Das war das erste Mal, daß Frankreich mit den wichtigsten Unterzeichnerstaaten des Atomwaffensperrvertrags in Sachen Kerntechnik zusammenarbeitete.

Zweitens erweiterten die Richtlinien aufgrund einer Initiative Frankreichs erstmals den Anwendungsbereich der IAEA-Sicherungsmaßnahmen durch die auf die Weitergabe von Technologie. Hierbei ging man von der Voraussetzung aus, daß im Verlauf von 20 Jahren seit der ursprünglichen Lieferung der Nachbau irgendeiner Einrichtung des gelieferten Typs ohne die Nutzung der eingeführten Technologie nicht möglich ist, so daß diese Nachbauten selbst unterstellt werden müssen.

Drittens enthalten die Londoner Richtlinien schärfere Vorschriften über den physischen Schutz von weitergegebenem Kernmaterial sowie höhere Garantien gegen den Erwerb nuklearer Sprengkörper als das bei früheren Abmachungen zwischen Lieferstaaten der Fall war (zum Beispiel Katalog des Zangger-Komitees zur Auslösung von Sicherungsmaßnahmen, der für die Durchführung der Bestimmungen des Atomwaffensperrvertrags geschaffen wurde). (2)

Obwohl sowohl Frankreich als auch die Bundesrepublik Deutschland gegen die Idee einer multilateralen, obligatorischen Beschränkung weiterer Transfers von sensitiven Technologien und Einrichtungen waren, erklärten beide unabhängig voneinander ihre Absicht, zukünftige Verkäufe von Plutonium-Wiederaufbereitungsanlagen zu unterlassen. (3) Keiner von beiden jedoch würde diese neue Politik rückwirkend auf Abmachungen anwenden, die bereits mit Pakistan und Brasilien getroffen worden waren. So wurden in London insgesamt wichtige positive Ergebnisse im Hinblick auf die Übereinstimmung unter den Lieferstaaten über der Nichtweitergabe von Kernwaffen erzielt. Der Nachteil jedoch war, daß man sich damit den Dritte-Welt-Ländern entfremdete, die nicht beteiligt waren und die die vereinbarten Bestimmungen also einen Versuch auslegten, ihnen den Zugang zu Technologien für die friedliche Nutzung von Kernenergie zu verwehren, in deren Besitz die Industriestaaten bereits waren. Diese Auffassungen waren zu einem Großteil verantwortlich

dafür, daß seit Ende der siebziger Jahre die Staaten der Dritten Welt als Block eine aktive Rolle in der IAEO spielen.

Der Vertrag über eine nuklearwaffenfreie Zone in Lateinamerika
(Der Vertrag von Tlatelolco)

Der Vertrag von Tlatelolco schafft eine regionale atomwaffenfreie Zone. 19 von 23 lateinamerikanischen Staaten sind dem Vertrag voll beigetreten, der 1969 in Kraft trat. Drei der vier verbleibenden Staaten haben den Vertrag unterschrieben, und zwei (Brasilien und Chile) haben ihn ratifiziert. Ihre Ratifizierung ist jedoch an die Bedingung geknüpft, daß alle lateinamerikanischen Staaten dem Vertrag beitreten. (4) Argentinien hat unterschrieben, aber nicht ratifiziert. Eine argentinische Ratifizierung würde die Bedingung Brasiliens und Chiles erfüllen und Kuba als einzigen Nichtunterzeichner übriglassen. Kuba hat bis heute den Vertrag nicht unterschrieben, und es besteht wenig Hoffnung, daß es dies in naher Zukunft tun wird.

Der Vertrag von Tlatelolco ist eine wichtige Ergänzung für den Atomwaffensperrvertrag. Er kann als funktionales Äquivalent zum Atomwaffensperrvertrag für Staaten wie Kolumbien dienen, die ihm bisher nicht beigetreten sind. Er sieht auch - ebenso wie der Atomwaffensperrvertrag - die Anwendung der IAEO Sicherungsmaßnahmen auf alle Einrichtungen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie vor.

In einem Bereich des Vertrags von Tlatelolco sind aber noch Fragen offen. Obwohl sich die Vertragspartner verpflichtet haben, keine Kernwaffen zu entwickeln, zu testen oder zu importieren und nicht erlauben, daß fremde Kernwaffenbasen auf ihrem Territorium aufgebaut werden, behauptet Argentinien, der Vertrag würde "Kernexplosionen für friedliche Zwecke" zulassen. Andererseits aber erklärte Argentinien, von derlei Aktivitäten freiwillig abzusehen. Die meisten anderen Vertragspartner, einschließlich der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion (dies geht aus ihrer Ratifizierung des Protokoll II hervor), vertreten die Ansicht, daß "Nuklearexplosionen für friedliche Zwecke" nach den Bestimmungen des Vertrages nicht erlaubt sind.

Wenn diese Interpretationsunterschiede beseitigt werden könnten und die wenigen Staaten, die dem Vertrag noch nicht angehören, ihm beiträten, würde der Vertrag von Tlatelolco eine noch wichtigere Institution für die Nichtweitergabe von Kernwaffen darstellen als er es schon jetzt ist. Bereits in seiner gegenwärtigen Form ist er ein gewichtiger Faktor für das Nonproliferations-Regime und stellt ein Beispiel dar, das bei regionalen Abkommen anderswo nachgeahmt werden könnte.

Der Vertrag über die Nichtweitergabe von Kernwaffen

Der Atomwaffensperrvertrag ist das zentrale juristische Instrument des Nonproliferations-Regimes. Er stellt ebenso einen einzigartigen Versuch dar, mit Hilfe internationaler Sicherheitsmaßnahmen zu gewährleisten, daß nukleares Material und nukleare Einrichtungen nicht zur Herstellung von Kernwaffen verwendet werden.(5)

Grundsätzliche Vorkehrungen: Der Vertrag bringt einen internationalen Konsens gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen zum Ausdruck und stellt durch Verifikationsmaßnahmen sicher, daß der Verzicht der nicht-nuklearen Staaten auf Kernwaffen eingehalten wird.

Das Schließen einer Lücke: Der Atomwaffensperrvertrag schloß eine bedeutende Lücke des früheren Systems der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, indem er Garantien der Nichtweitergabe erreichte und Sicherungsmaßnahmen forderte für die nuklearen Aktivitäten aller Unterzeichnerstaaten, die nicht über Nuklearwaffen verfügen. Die Abkommen der Vereinigten Staaten, die vor dem Atomwaffensperrvertrag galten, verpflichteten andere Staaten nur dazu, die erhaltene Unterstützung für die friedliche Nutzung der Kernenergie nicht für militärische Zwecke zu verwenden. Militärische Anstrengungen parallel zu den unterstützten friedlichen Programmen waren nicht ausgeschlossen, selbst wenn diese sich der Erfahrung und der technologischen Information bediente, die aufgrund internationaler Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch gewonnen worden waren.

Grenzen: Nach 15 Jahren nützlicher Erfahrung muß man trotz aller Erfolge des Atomwaffensperrvertrags bei der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen doch einige Unzulänglichkeiten feststellen, die seit Mitte der siebziger Jahre stärker ins Blickfeld gerückt sind (6):

- Unvollständige Mitgliedschaft: Der Vertrag selbst wird nicht allgemein unterstützt. Einige bedeutende Staaten sind keine Vertragspartner. Zu ihnen zählen die nicht-nuklearen Staaten Indien, Pakistan, Israel, Südafrika, Argentinien, Spanien und Brasilien sowie die zwei Kernwaffenstaaten Frankreich und China. Frankreich hat erklärt, es werde handeln, als sei es Vertragspartner und hat sich bisher auch daran gehalten; China hat ähnliche, aber weniger konkrete Stellungnahmen abgegeben. Aber Indien, Südafrika, Brasilien und Argentinien bleiben starke Kritiker und Gegner des Vertrags. Darüber hinaus werden einzelne Vertragsparteien hinsichtlich ihrer zukünftigen Absichten verdächtigt (z. B. Libyen und Irak).

- Die bedenkliche Entwicklung von Nuklearexplosionen für friedliche Zwecke: In den sechziger Jahren öffneten die Vereinigten Staaten, und kurz darauf auch die Sowjetunion, eine nukleare Büchse der Pandora mit der Entwicklung und dem Test sog. friedlicher Anwendungen nuklearer Sprengsätze. Die Idee, die Nutzung atomaren Sprengstoffs zu erlauben, wurde von Indien aufgegriffen, um seinen Atomtest von 1974 zu rechtfertigen. Während die Vereinigten Staaten seitdem eine solche friedliche Nutzung aufgegeben haben und sie ablehnen, nimmt man von der Sowjetunion an, sie führe weiterhin solche Versuche durch, obwohl sie im Rahmen eines umfassenden Atomteststoppabkommens angeblich bereit ist, darauf zu verzichten. Wie dem auch sei, das damalige Interesse der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion an Nuklearexplosionen für friedliche Zwecke beeinflusste die Verhandlungen über den Atomwaffensperrvertrag.
- Eine vergleichbare Begrenzung des Atomwaffensperrvertrages liegt darin, daß er, obwohl er nicht-nuklearen Staaten Atomexplosionen verbietet, ihnen doch die Möglichkeit offenläßt, Kernkraft für militärische Zwecke zu verwenden, die nicht auf Sprengungen beruhen, z. B. zum U-Boot-Antrieb. Im Prinzip könnte dies außerhalb von Sicherungsmaßnahmen stattfinden, wenn die benötigten nuklearen Substanzen aus dem eigenen Land stammen oder aus einem Lieferstaat kommen, der die Nutzung von Kernkraft für andere als Sprengungszwecke nicht ausschließt. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, daß auch ein nicht auf Nuklearexplosionen bezogenes militärisches Programm zur Tarnung für die Entwicklung von Kernsprengsätzen dienen kann.
- Eine zu enge Definition der Nichtweiterverbreitung: Der Atomwaffensperrvertrag definiert die Weitergabe von Kernwaffen als den Erwerb oder das Testen von Kernwaffen oder Atomsprengsätzen. Diese Definition sagt aber nichts über den Erwerb nuklearer Substanzen aus, die leicht zur Herstellung von Kernwaffen umgewandelt werden können, d. h. hochangereichertes Uran und Plutonium.
- Leichte Rückzugsmöglichkeit aus den Vertragsverpflichtungen: Wenn man betrachtet, wie stark der Atomwaffensperrvertrag auf den Zusagen beruht, auf Kernwaffen zu verzichten, so ist es erstaunlich, daß Artikel 10 einer Vertragspartei die Kündigung mit einer Frist von 90 Tagen erlaubt, falls "außergewöhnliche Ereignisse, die mit dem Inhalt des Vertrags zu tun haben, die höchsten nationalen Interessen des betreffenden Landes gefährdet haben". Diese Bestimmung ist keinesfalls ein unqualifiziertes Rückzugsrecht, wie Kritiker oft behaupten. Die Notwendigkeit einer Rechtfertigung bedeutet für Staa-

ten, die die Kündigung erwägen, eine politische Hürde, die davon abschreckt, ihre "Rechte" wahrzunehmen.

- Zu kurze Laufzeit: Wenn man die Bedeutung, die dem Atomwaffensperrvertrag heute zugemessen wird, in Betracht zieht, erscheint es im Rückblick eigenartig, daß er nur eine Laufzeit von 25 Jahren hat. 1995 wird eine internationale Konferenz einberufen, die zu entscheiden hat, "ob der Vertrag unbegrenzt in Kraft bleiben oder ob er für eine zusätzlich begrenzte Frist oder mehrere Zeitspannen verlängert werden soll". Der Erfahrungsbericht der IAEA und ihrer Sicherungsmaßnahmen wird wahrscheinlich die Vorgehensweise und das Ergebnis dieser Konferenz beeinflussen.
- Diskriminierung: Häufig hört man Beschwerden, der Atomwaffensperrvertrag sei diskriminierend. Er ist tatsächlich in dem Maße diskriminierend, als er zwischen Kernwaffenstaaten (das sind jene Staaten, die vor dem 1. Januar 1967 atomare Sprengkörper gezündet haben) und nicht-nuklearen Staaten unterscheidet und beiden Gruppen unterschiedliche Verpflichtungen auferlegt. Nach Artikel 4, und nach Artikel 6 bestehen aber auch für Kernwaffenstaaten Verpflichtungen. Artikel 6 des Vertrags verpflichtet Mitgliedstaaten dazu, "vertrauensvoll Verhandlungen" über nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstungsmaßnahmen zu führen. Die drei internationalen Überprüfungskonferenzen zum Atomwaffensperrvertrag 1975, 1980 und 1985, haben eine allgemeine Unzufriedenheit über den Fortschritt bzw. den Mangel an Fortschritten gezeigt, den die Supermächte bis dahin gemacht haben.(7) In der Tat gab es Gerüchte über mögliche Vertragsrücktritte aus Frustration oder Unzufriedenheit, aber glücklicherweise ist es dazu nicht gekommen. Angesichts der Tatsache, daß die Vertragspartner 1995 über das Schicksal des Vertrages zu entscheiden haben, ist es jedoch notwendig, mögliche Austritte aufzuhalten. Denn der Atomwaffensperrvertrag könnte nicht nur gefährdet sein, er könnte auch "keine" Zukunft mehr haben.

Sicherungsmaßnahmen

Das Konzept der Sicherungsmaßnahmen ist für die Nichtweiterverbreitung, die friedliche nukleare Zusammenarbeit und den Handel grundlegend. Folglich ist die Überprüfung der Zusicherungen nicht-nuklearer Staaten, keine Nuklearwaffen oder -sprengsätze herzustellen oder anzunehmen, zentral für den grundlegenden Vorschlag von "Atome für den Frieden", daß die zivile und die militärische Nutzung von Kernenergie getrennt werden sollten. Diese Bereitschaft, nationale Entwicklung von Kernenergie zu akzeptieren und zu unterstützen, solange sie sich öffentlich vollzieht und den Verpflichtungen zur Nichtweiterverbreitung

unterliegt, bedeutete eine radikale Abkehr von der offiziellen amerikanischen Denkweise aus dem Jahre 1946. Damals hatte der Acheson-Lilienthal-Bericht empfohlen, daß Sicherungsmaßnahmen allein nicht ausreichten, um das Ziel der Nichtweiterverbreitung zu erreichen und daß sehr viel weiterreichende Lösungen erforderlich wären, einschließlich internationaler Eigentumsrechte an nuklearen Einrichtungen.

Die Sicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit "Atome für den Frieden" werden als grundlegende Beiträge zur Nichtweiterverbreitung angesehen. So wie sie von der IAEA angewendet werden, sind sie eine große Neuerung. Die teilnehmenden souveränen Staaten haben zugestimmt, die Inspektion durch eine internationale Behörde zu erlauben, damit kontrolliert werden kann, daß der überwachte Staat seine Verpflichtung zum Verzicht auf Waffen einhält. Selbst als die Sicherungsmaßnahmen zwischen Lieferstaat und Empfänger noch bilateral angewandt wurden, wie dies fast im ganzen ersten Jahrzehnt nach der "Atome für den Frieden"-Initiative der Fall war, handelte es sich um eine neue und wichtige Abweichung von gewöhnlichen zwischenstaatlichen Beziehungen und um einen signifikanten Eingriff in die nationale Souveränität.

Kürzlich wurden die IAEA-Sicherungsmaßnahmen als wirkungslos bezeichnet. Teilweise geht dies auf Mißverständnisse über die Beschaffenheit und den Zweck der IAEA-Sicherungsmaßnahmen und das Mandat der Internationalen Atomenergie-Behörde zurück. Die Kritik resultiert aber auch aus Zweifeln über die Wirksamkeit von internationalen Sicherungsmaßnahmen bei Anlagen mit hohem Mengendurchsatz wie z. B. Wiederaufbereitungs- und Anreicherungsanlagen, die den direkten Zugang zu leicht umwandelbarem und waffenfähigem Material eröffnen. Die Infragestellung der IAEA-Sicherungsmaßnahmen spiegelt auch Zweifel daran wieder, wie die Behörde organisiert ist, um sich ihrer Verantwortung für die Sicherungsmaßnahmen zu stellen. Es ist fraglich, ob es der Leitungsstruktur gelingt, im Notfall schnell genug Alarm zu schlagen.⁽⁸⁾ Auf diese Fragen soll später eingegangen werden. Sie werden hier erwähnt, um in die Schlüsselemente des Regimes zur Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen einzuführen.

Eine Internationale Atomenergie-Organisation

Die abschließende Komponente des nuklearen Nonproliferations-Regimes ist die Internationale Atomenergie-Organisation. Als Hauptgegenstand dieser Studie wird sie gesondert in Kapitel 3 abgehandelt.

Fußnoten

- 1 Eine kurze Abhandlung über die Gruppe der Londoner Lieferstaaten findet sich in: Leonard S. Spector: Nuclear Proliferation Today, New York (Vintage Books) 1984, S. 447-451.
- 2 Ebd., S. 446f; außerdem William C. Potter: Nuclear Power and Non-proliferation: An Interdisciplinary Perspective, Cambridge, Mass. (Oelgeschlager, Gunn and Hain) 1982, S. 44f.
- 3 Siehe Pierre Lellouche: "Breaking the Rules Without Quite Stopping the Bomb: European Views", in: George H. Quester (Hg.): Nuclear Proliferation: Breaking the Chain, Madison (University of Wisconsin Press) 1981, S. 47.
- 4 Der Vertrag von Tlatelolco wird sehr umfassend behandelt in John R. Redick: "The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America", in George H. Quester (Hg.): Nuclear Proliferation, S. 103, 134.
- 5 Der Atomwaffensperrvertrag wird detailliert untersucht in: Mason Willrich: Nonproliferation Treaty: Framework for Nuclear Arms Control, Charlottesville, Va. (The Michie Company) 1969.
- 6 Siehe Albert Wohlstetter (Hg.): Swords from Plowshares: The Military Potential of Civilian Nuclear Energy, Chicago, Ill. (University of Chicago Press) 1977; außerdem W. Potter: Nuclear Power; Joseph A. Yager: International Cooperation in Nuclear Energy, Washington, D.C. (The Brookings Institution) 1981.
- 7 Zur ersten Überprüfungs-Konferenz über den Atomwaffensperrvertrag vgl. Donna S. Kramer: The Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference, Epilogue: The Review Conference of 1975; Prologue: The Review Conference of 1980, Congressional Research Service Report No. 80-65 S, Washington, D.C., 28. März 1980. Zur zweiten Überprüfungs-Konferenz über den Atomwaffensperrvertrag vgl. Robert Beckman, Warren H. Donnelly: The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The 1985 Review Conference and Matters for Congressional Concern, Entwurf, Februar 1985.
- 8 Für eine repräsentative Untersuchung der Probleme mit den gegenwärtigen internationalen Sicherungsmaßnahmen vgl. John H. Glenn: Nuclear Proliferation: The Current and Future Threat, in Issues in Science and Technology, Winter 1985, S. 28-38. Siehe auch Edward J. Markey und Douglas C. Waller: Nuclear Peril: The Politics of Proliferation, Cambridge, Mass. (Ballinger Publishing Co.) 1982, S. 112-116.

3 DIE IAE0 GENAUER BETRACHTET

Die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) besteht seit 1957. Sowohl ihre Befürworter als auch ihre Kritiker erkennen an, daß sie die professionellste und politisch bisher eine der problemlosesten internationalen Organisationen in der Familie der Vereinten Nationen ist. Der IAEO wird weit und breit Vertrauen entgegengebracht dank ihrer außerordentlichen Beiträge zum Frieden und dafür, daß sie den breiten Zugang zu einer Technologie erleichtert hat, die trotz aller Probleme weiterhin vielerorts als eine möglicherweise bedeutsame Quelle für die globale sozioökonomische Entwicklung und Energiesicherheit betrachtet wird. Nichtsdestoweniger wird die Behörde auch kritisiert. Die einen behaupten, die IAEO fördere stark eine Technologie, die mit Problemen der Sicherheit, der Entsorgung und der Weiterverbreitung von Kernwaffen belastet ist. Andere argumentieren demgegenüber, sie fördere die Entwicklung der Kernkraft nicht stark genug. Das Hauptaugenmerk der Kritik richtet sich aber auf das Sicherungssystem der IAEO.

Zwei amerikanische Beurteilungen der IAEO

Bei zwei Gelegenheiten haben die Vereinigten Staaten die Behörde und ihre Sicherungsmaßnahmen überprüft und sie als ihren nationalen Sicherheitsinteressen dienend erklärt. Die letzte Überprüfung geschah 1982 nach einem vorübergehenden Rückzug der Vereinigten Staaten aus der IAEO, nachdem die Generalkonferenz der israelischen Delegation die Akkreditierung entzogen hatte im Gefolge einer umstrittenen Entscheidung des Rechtsbeauftragten der IAEO. Der Rückzug der Vereinigten Staaten und die Neubewertung ihrer Unterstützung und Mitgliedschaft in der IAEO dauerte vom Oktober 1982 bis Ende Januar 1983. Dann kam die Reagan-Administration zu dem Schluß, daß man die Behörde neu hätte schaffen müssen, wenn sie noch nicht existierte. Es gab keine gangbare Alternative, um ihre Aufgabe zu erfüllen, insbesondere ihre Verantwortung für die Sicherungsmaßnahmen, die für die internationale Sicherheit und den Handel mit Nuklearmaterial von entscheidender Bedeutung sind.

Dieser Schluß entspricht genau dem, was ein Jahrzehnt früher eine Kommission herausgefunden hatte, die die Wirksamkeit der IAEO in Bezug auf die politischen Ziele der Vereinigten Staaten beurteilen sollte. Diese Kommission schätzte die Tätigkeit der Behörde als äußerst wichtig für die Sicherheit und das Wohlbefinden aller Nationen ein. Das Gremium, dessen Vorsitzender Allen Astin, der ehemalige Direktor des "National Bureau of Standards", war, unterstrich die Dringlichkeit einer energischen Unterstützung der Vereinigten Staaten für die Behörde,

"vor allem wegen ihrer entscheidenden Rolle bei der Durchführung der Bestimmungen des Vertrages über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen."(1) Die Kommission ging noch einen Schritt weiter und betonte, eine starke Behörde wäre so wesentlich für die Ziele der Vereinigten Staaten und der Welt, daß ihre Wirksamkeit nicht "durch wahllose finanzielle Kürzungen eingeschränkt werden sollte", wie es so oft bei internationalen Organisationen in Zeiten finanzieller Knappheit vorkommt.(2) Auch kam das Gremium zu dem Schluß, daß man sich außergewöhnliche Maßnahmen überlegen sollte, die IAEO von der Haushaltspolitik der ihr angehörenden Länder unabhängig zu machen.

Wie es scheint, wiederholt sich jetzt die Geschichte, insofern die Unterstützung für die Behörde in einer Zeit der allgemeinen Unzufriedenheit der Vereinigten Staaten mit internationalen Organisationen nachläßt. Der Austritt der Vereinigten Staaten aus der UNESCO könnte schwierige Zeiten für die IAEO heraufbeschwören, obwohl die Sachlage in beiden Fällen verschieden ist.

Vielfältige Rollen

Die IAEO hat eine Anzahl bedeutender Rollen inne. Sie schafft einen Rahmen für die Interaktion in Nuklearfragen und für die Weiterentwicklung und Verfeinerung des internationalen nuklearen Regimes. Sie stellt ein Forum dar für die Diskussion, den Gedankenaustausch und die Ausarbeitung von Initiativen für die friedliche Nutzung der Kernkraft. Sie stellt Hilfsmittel für die Anwendung und Kontrolle der friedlichen Entwicklung der Kernkraft zur Verfügung, eingeschlossen die Durchführung von Entscheidungen, die außerhalb der Behörde getroffen wurden. Und sie ist ein Symbol für die Verpflichtung, den friedlichen Nutzen der Kernenergie umfassend und verantwortungsbewußt zu teilen.

Rahmen für nukleare Zusammenarbeit

Indem sie einen Rahmen für die nukleare Zusammenarbeit zur Verfügung stellt, veröffentlicht die IAEO anderswo getroffene politische Entscheidungen. Zum Beispiel verhandelte die Londoner Gruppe von Lieferstaaten von 1975 bis 1977 geheim über Richtlinien für nukleare Exportpolitik. Nach einem vernehmlichen Murren der Staaten, die keine Nuklearexporteure waren, wurden die Richtlinien förmlich niedergelegt und in einer Reihe paralleler Erklärungen veröffentlicht, die von den 15 Teilnehmerstaaten an die Behörde geschickt wurden. Daraufhin gab die Behörde ein Informationsrundsreiben heraus (INFCIRC/254), das die beabsichtigten Praktiken der Lieferstaaten bekannt machte. Das informelle Zangger-Komitee für Nuklearexporteure ist ein weiteres Beispiel. Diese

Gruppe begann sich kurz nach Inkrafttreten des Atomwaffensperrvertrages zu treffen, um die Durchführung der Verantwortlichkeiten für die NPT-Maßnahmen auszuarbeiten und für die dem Vertrag angehörenden Lieferstaaten eine vereinbarte Liste von Materialien aufzustellen, bei deren Lieferung die IAEO-Sicherungsmaßnahmen ausgelöst werden sollten. (3)

Unter anderem stärken solche Verfahren die Funktion der Behörde, staatlichen Aktionen Gültigkeit zu verleihen, und bekräftigen so die Rechtmäßigkeit sowohl dieser Aktionen als auch der Behörde selbst.

Forum für nukleare Angelegenheiten

Der Wert der Behörde als Forum wird vielleicht am besten durch die Tatsache illustriert, daß trotz der Ebbe und Flut von Spannungen zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten die Supermächte die Behörde von diesen Spannungen im wesentlichen abgeschirmt haben. Für viele Beobachter ist die positive sowjetisch-amerikanische Zusammenarbeit in IAEO-Angelegenheiten um so bemerkenswerter, als sonst die Geschichte ihrer allgemeinen Beziehungen unregelmäßig verläuft. Viele Staaten bedauern im stillen diese Symbiose, da sie sie in ihren Möglichkeiten einschränkt, Vorteile zugunsten ihrer eigenen Interessen aus den Meinungsverschiedenheiten der Supermächte zu ziehen. Dies geschah öfter in den ersten fünf Jahren seit Bestehen der Behörde.

Obwohl die IAEO nicht immun gegen politische Interessen ist (wie wir später erörtern werden), gelingt es ihr eher als anderen internationalen Institutionen, Kontakte und einen Ort für die Diskussion, wenn nicht sogar für die Lösung gemeinsamer Probleme zu schaffen. Dadurch kann sie ihre Aufmerksamkeit ganz auf die ihr übertragenen Verantwortungsbereiche richten. Obwohl die Behörde in letzter Zeit von außen durch politische Streitfragen gestört und zwangsläufig geschwächt wird, bleibt ihre Forums-Funktion weitgehend erhalten, im besonderen, aber keinesfalls ausschließlich, für die Ost-West-Beziehungen. Die Tatsache, daß ein großer Teil dieses Dialogs eher hinter den Kulissen der IAEO stattfindet als auf der Bühne ihrer offiziellen Institutionen, schmälert ihre Bedeutung nicht und spiegelt das Verhalten von Ost und West in diesen Institutionen wider.

Als ein Forum kann die IAEO der Ort für Verhandlungen und Entscheidungen sein in bezug auf für nukleare Aktivitäten, Regeln und Bedingungen der nuklearen Zusammenarbeit sowie Ausarbeitung und Durchführung allgemeiner Prinzipien. Beispielsweise hat die Behörde Transportvorschriften für radioaktives Material aufgestellt und die Schirmherrschaft für eine Konvention zum Schutz spaltbaren Materials über-

nommen. Ein weiteres Beispiel ist die Gründung einer Kommission, um die Durchführung der Verantwortlichkeiten für die im Atomwaffensperrvertrag vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen auszuarbeiten. Dies führte zur Annahme des Sicherungssystems des Atomwaffensperrvertrags.

Anbieter von technischer Hilfe und Dienstleistungen

Die generelle Dienstleistungsfunktion der IAEA wird in ihrer Satzung äußerst prägnant definiert. Danach soll sie "den Beitrag der Kernenergie für den Frieden, die Gesundheit und den Wohlstand in der ganzen Welt fördern und vergrößern"; und sie soll "sicherstellen, soweit es ihr möglich ist, daß die Unterstützung, die von ihr oder auf ihre Anforderung hin angeboten wird bzw. die sie überwacht oder kontrolliert, nicht zur Förderung irgendwelcher militärischer Zwecke ausgenützt wird".(4) So entstand ein weitverbreitetes Netzwerk von technischer Unterstützung bei der Anwendung von Radioisotopen und radioaktiver Strahlung in der Landwirtschaft, in den Human- und Naturwissenschaften, in der Kernenergie und beim Betrieb von Brennstoffkreisläufen, in der nuklearen Sicherheit und Entsorgung. Die andere Hauptaufgabe der Behörde besteht in der Durchführung internationaler nuklearer Sicherungsmaßnahmen, die sich sowohl auf ihre satzungsgemäßen wie auch auf die ihr vom NPT 1970 zugewiesenen Verantwortungsbereiche erstrecken. Der Generaldirektor der IAEA, Hans Blix, betonte, daß die wirksame Anwendung der Sicherungsmaßnahmen auf die nuklearen Einrichtungen aller Länder Vertrauen schafft, der Verringerung regionaler Spannungen dient und damit die Entwicklung von Kernenergie erleichtert. So hätten die Sicherungsmaßnahmen auch eine Dienstleistungsfunktion.(5)

Lagerstätte und Lieferantin nuklearen Materials

Die Idee, die IAEA solle Lagerstätten spaltbaren Materials, das vermutlich den Militärarsenalen der Kernwaffenstaaten entnommen werden sollte, beaufsichtigen und somit zur nuklearen Rüstungskontrolle beitragen, wurde schon bald abgelöst von der weniger anspruchsvollen Vorstellung, die Behörde solle als Vermittlungs- oder Clearing-Stelle für bilaterale Zusammenarbeit dienen.(6) Dieses letztere Konzept wurde schließlich in der Satzung der Behörde kodifiziert, obwohl eine Überwachungsrolle auch weiterhin vorgesehen blieb. Diese Schwerpunktverlagerung beschränkte die direkte Verantwortung der IAEA für die Kontrolle der Verteilung nuklearen Materials sowie ihre Möglichkeit, einen wesentlichen Einfluß auf den entstehenden nuklearen Markt auszuüben.

Die Makler-Funktion selbst wurde durch zwei Faktoren geschwächt. Der erste war eine Fehlprognose! Man glaubte, es komme eine Zeit der wettbewerbsfähigen und wirtschaftlich nutzbaren Kernkraft; das bedeutete,

daß die Vorräte an speziellem, spaltbarem Material knapp würden, und die Behörde eine bedeutende Rolle bei der Sicherstellung verlässlicher Energievorräte inne hätte. Aber mit der Zeit stellte sich heraus, daß diese Annahme falsch war.

Der zweite Faktor war die Entscheidung der Vereinigten Staaten, über viele bilaterale Kooperationsverträge zu verhandeln. Diese Entscheidung wurde getroffen, als die Vereinigten Staaten und andere interessierte Nationen schon über die Bedingungen zur Gründung der Internationalen Atomenergie-Behörde verhandelten. Annähernd 40 solcher bilateraler Abkommen waren schon bis zur Entstehung der IAEA im Jahre 1957 abgeschlossen.

Dieses Vorgehen der Vereinigten Staaten hatte eine zweifache Wirkung auf die IAEA. Erstens neutralisierte es weitgehend die potentielle Rolle der Behörde als Vermittler für spaltbares Material. Zweitens konnten die Vereinigten Staaten ihre Nuklearexporte selbst auf ihre Sicherheit hin kontrollieren, obwohl die US-Politik die Möglichkeit offenließ, daß solche Sicherungsmaßnahmen später auf die IAEA übertragen würden. So sah die Behörde keine dringende Notwendigkeit, Sicherungsmaßnahmen ihrer Satzung gemäß durchzuführen. Zwar gab es Gründe, warum die Vereinigten Staaten nicht sofort die Verantwortung für Sicherungsmaßnahmen in bezug auf ihre nuklearen Lieferungen auf die IAEA übertragen. Trotzdem reduzierte diese US-Politik zusammen mit dem fehlenden politischen Konsens der Mitgliedsstaaten über die Bedeutung der IAEA-Sicherungsmaßnahmen jeden Druck auf ein frühzeitiges Handeln der Behörde auf ein Minimum. Die Vorgehensweise der Vereinigten Staaten ist vor allem deswegen so bedeutsam, da sie zu jener Zeit fast der einzige Lieferstaat waren. Insgesamt ließ die Kombination wirtschaftlicher und technologischer Bedingungen einerseits und einzelstaatliche nukleare Kooperations- und Lieferpolitik andererseits die Aufgaben der IAEA im Bereich von Lieferung und Sicherungsmaßnahmen verkümmern, bevor sie in Angriff genommen werden konnten. Der wirkliche Zwiespalt scheint sich weniger zwischen der Überwachungs- und der Vermittlerfunktion der Behörde entwickelt zu haben, sondern zwischen dieser Maklerrolle und staatlichem Bilateralismus.

Sicherungsmaßnahmen

Die Einzigartigkeit der IAEA-Sicherungsmaßnahmen ist bereits erwähnt worden. Nichtsdestoweniger muß noch einmal betont werden, daß jene Sicherungsmaßnahmen zum ersten Mal in den internationalen Beziehungen eine Übereinkunft mit sich brachten, die besagte, daß internationa-

le Inspektoren vor Ort nukleares Roh- und spezielles spaltbares Material überprüfen konnten, für die die Behörde internationale Verantwortung trägt.(7) Obwohl die meisten internationalen Transfers von nuklearem Material, nuklearer Ausrüstung und Technologie bilateral zwischen Liefer- und Empfängerstaat stattfinden, erfordern praktisch alle diese Abkommen die Anwendung der IAEO-Sicherungsmaßnahmen. Der nukleare Handel, die nukleare Zusammenarbeit und die daraus entstehende Entwicklung von Kernkraft auf der ganzen Welt hätten höchstwahrscheinlich nicht ohne Sicherungsmaßnahmen stattfinden können. Allein schon deswegen kann man sagen, daß die IAEO unentbehrlich ist. Ohne Frage bleibt eine starke, wirksame und breit unterstützte IAEO der Grundpfeiler des internationalen Systems der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen.

Die "zwei" Sicherungssysteme der IAEO

Die Behörde hat keine unabhängige Befugnis, Sicherungsmaßnahmen zu fordern; stattdessen erhält sie eine solche Ermächtigung durch Abkommen über Sicherungsmaßnahmen, die mit einzelnen oder mehreren Staaten zusammen getroffen werden. Heute gelten zwei grundlegende Dokumente über Sicherungsmaßnahmen: Zunächst wurde ein Dokument für Staaten abgefaßt, die dem Atomwaffensperrvertrag nicht angehören; dann ein anderes für Mitgliedstaaten des NPT. Beide werden in IAEO-Informationsrundschreiben aufgeführt, nach denen sie ihre allgemeinen Bezeichnungen erhielten.(8) Informationsrundschreiben 66 (INFCIRC/66/REV 2) definiert Sicherungsmaßnahmen für Staaten, die nicht alle ihre nuklearen Aktivitäten den IAEO-Sicherungsmaßnahmen unterstellt haben, sondern nur jene Materialien und Einrichtungen, die sie entweder freiwillig benannt haben oder für die ihr Lieferstaat Sicherungsmaßnahmen gefordert hat. Das Informationsrundschreiben 153 (INFCIRC/153) schreibt Abmachungen für Sicherungsmaßnahmen in Unterzeichnerstaaten des NPT vor; das bedeutet, daß die Sicherungsmaßnahmen auf alle friedlichen, nuklearen Aktivitäten im betreffenden Staat angewendet werden. Obwohl diese beiden Systeme oft als unterschiedlich betrachtet werden, gehören sie doch beide zusammen dem Sicherungssystem der IAEO an.

INFCIRC/66/REV.2 enthält das System, das in den frühen sechziger Jahren geschaffen wurde, um Sicherungsmaßnahmen auf Produkte anzuwenden, die von der Behörde oder von Staaten, die den Sicherungsmaßnahmen unterlagen, transferiert werden. Das NPT-System enthält die Vorkehrungen, um die Forderung des Vertrages durchzuführen, daß alle nicht-nuklearen Vertragsparteien ein Abkommen mit der Behörde über Sicherungsmaßnahmen abschließen mit dem "ausschließlichen Zweck" zu verifizieren, daß der betreffende Staat seine Verpflichtungen erfüllt.

Der letztendliche Zweck beider Systeme ist nicht, die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern, sondern sicherzustellen, daß die Zusicherungen eingehalten werden. Nur das NPT- System von Sicherungsmaßnahmen (INFCIRC/153) enthält eine explizite Zielsetzung, nämlich die "rechtzeitige Aufdeckung, ob bedeutende Mengen nuklearen Materials von friedlichen auf andere Zwecke umgelenkt worden sind." (9) "Der rechtzeitigen Aufklärung" und "der bedeutenden Menge" sind neben zwei anderen Parametern - Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung und des falschen Alarms - numerische Werte zugeordnet. (10) Zusammen bilden sie Aufklärungsziele für verschiedene Kategorien von Materialien, für die die Sicherungsmaßnahmen gelten, wie Uran, Plutonium und Thorium. Diese Aufklärungsziele sollen keine Kriterien für die Beurteilung der Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen sein, sondern sie geben Sollwerte für langfristige Zielvorstellungen ab und sollen abschätzen helfen, wie gut die Sicherungsmaßnahmen ihren technischen Zielsetzungen entsprechen. Mit anderen Worten, sie sind Richtlinien, keine Forderungen. Sie dienen der Behörde vorrangig bei der Planung der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen und bei der Beurteilung dessen, was die Sicherungsmaßnahmen generell leisten. Außerdem schaffen sie eine Grundlage für die Definition der Inspektionsziele, die von der Behörde für Einrichtungen aufgestellt wurden, für die IAEO-Sicherungsmaßnahmen gelten. In den letzten Jahren haben Kritiker diese Punkte benutzt, um ihr Argument zu unterstreichen, daß Sicherungsmaßnahmen nicht wirksam durchgeführt werden können.

Fortschritt in der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen

Nachdem die Behörde eine wenig aussichtsreiche Anfangszeit überlebt hatte, wurde sie eine der wichtigsten internationalen Institutionen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Ihre entscheidende, wenn auch nicht ausschließliche Bedeutung heute erwächst aus ihrem System internationaler Sicherungsmaßnahmen. Die IAEO entwickelte und implementierte das System internationaler Sicherungsmaßnahmen, das sie zu einer zentralen Figur im internationalen nuklearen Geschehen machte. Das System der Sicherungsmaßnahmen mußte seit dem Jahre 1961 aus dem Nichts geschaffen werden. Bis Ende 1983 hat die Behörde 159 Abkommen über Sicherungsmaßnahmen mit 92 Staaten geschlossen. (11) Obwohl Inspektionen nur einen Teil der Sicherungsmaßnahmen ausmachen, wurden Kontrollen vor Ort durch internationale Beauftragte in einem noch nie dagewesenen Maße akzeptiert, was bis heute von einzigartiger Bedeutung ist.

Vier einflußreiche Ereignisse

Die Vereinigten Staaten übertragen der IAEO das Inspektionsrecht: 1962 übertragen die Vereinigten Staaten die Kontrolle über ihre Nuklearex-

porte der IAE0 und forderten als Bedingung für neue oder geänderte Kooperationsabkommen die Anerkennung der Sicherungsmaßnahmen der Behörde. Diese Entscheidung gab ihr enormen Auftrieb. Nach ihrer Satzung kann die IAE0 Sicherungsmaßnahmen unter drei Umständen anwenden: Wenn sie selbst in einem Projektabkommen der Lieferant ist; wenn ein Staat sie freiwillig zur Überwachung seiner nuklearen Aktivitäten auffordert; wenn die Vertragspartner eines bilateralen Abkommens dies verlangen.(12)

Die Anzahl der Projekte, die die Behörde betreibt, ist klein (13), und nur wenige Staaten haben einseitig Sicherungsmaßnahmen verlangt.(14) In der Tat stieß die Politik der Vereinigten Staaten, die Verantwortung für Sicherungsmaßnahmen in die Hände der IAE0 zu legen, auf den Widerstand vieler ihrer bilateralen Partner, die eine direkte US-Kontrolle derjenigen der Behörde vorzogen. (Japan war eine bemerkenswerte Ausnahme.) Ein Grund für diesen allgemeinen Widerwillen kann die Ungewißheit darüber gewesen sein, wie eine neue internationale Bürokratie solch eine Aufgabe handhaben würde. Ein anderer Grund kann der Gedanke gewesen sein, daß man bilaterale Sicherungsmaßnahmen als eine der vielen Bedingungen für eine kooperative oder eine kommerzielle Transaktion betrachten konnte, während die Zustimmung zu internationaler Kontrolle und Sicherungsmaßnahmen eine echte Schmälerung nationaler Souveränität darstellte, wozu man nicht ohne weiteres bereit war. Ein dritter Grund war der mögliche wirtschaftliche und technologische Vorteil, der für einige Staaten durch Spionage ihrer Staatsbürger im Mitarbeiterstab der IAE0, der mit der Durchführung der Sicherungsmaßnahmen beauftragt ist, entstehen könnte.

Dennoch war die Übertragung bis Mitte der sechziger Jahre abgeschlossen. Heute sind die internationalen Sicherungsmaßnahmen so verwurzelt und akzeptiert, daß es nahezu unmöglich wäre, eine Rückkehr zu bilateraler Kontrolle seitens der Liefer- oder der Empfängerstaaten ins Auge zu fassen.

Die sowjetische Einstellung ändert sich: Noch bedeutender war zweitens, daß die Sowjetunion ihren systematischen Widerstand gegen die Sicherungsmaßnahmen der Behörde aufgab. Erste Anzeichen dieser Wende gab es Anfang 1962, als sich der Ton der Sowjets in Sitzungen des Gouverneursrates und anderen Gremien zu mäßigen begann. Die sowjetische Unterstützung wurde 1963 offensichtlich, als in Moskau der Partielle Atomteststopp-Vertrag unterzeichnet wurde. Diese Wende der sowjetischen Politik erleichterte nicht nur die Entwicklung der Sicherungspolitik der Behörde, sondern vergrößerte auch die Legitimität ihres Sicherungssystems. Außerdem beraubte sie andere Opponenten

eines politisch bedeutenden Verbündeten und beendete wirksam jede wesentliche Opposition gegen die Konsolidierung und Erweiterung internationaler Sicherungsmaßnahmen. 1965 wurde das System von Sicherungsmaßnahmen nochmals geprüft, überarbeitet und erweitert; die Änderungen wurden in einem neuen Dokument verbindlich fixiert.⁽¹⁵⁾ 1966 bzw. 1968 wurde nach heftigen, aber konstruktiven Verhandlungen, bei denen verschiedene Teilnehmer bedeutende Zugeständnisse machten, das revidierte System noch einmal auf Wiederaufbereitungsanlagen und die Herstellung von nuklearem Brennstoff erweitert. Nachdem einmal die Hürde politischer Opposition überwunden worden war, konzentrierten sich die Diskussionen über Sicherungsmaßnahmen mehr auf technische Bereiche. Die Verhandlungen wurden nicht über die Rechtmäßigkeit des Prinzips der Sicherungsmaßnahmen an sich geführt, sondern darüber, wie man sowohl die Integrität der Behörde wahren, als auch legitime nationale Anliegen schützen kann. Das revidierte System bildete das erste Programm für internationale Inspektion, das von Ost und West wechselseitig unterstützt wird. Diese Solidarität steht auch noch heute auf festem Boden.

Die Übertragung der Sicherungsmaßnahmen des Atomwaffensperrvertrages: Das dritte Ereignis, das zur Umwandlung der IAEA in eine zentrale und wichtige Nuklearinstitution beitrug, war die Entscheidung, der Behörde die Sicherheitsmaßnahmen im Rahmen des Atomwaffensperrvertrages zu übertragen. Das ist in zweierlei Hinsicht bedeutend. Erstens war es ein Vertrauensvotum in ihre Fähigkeit, eine noch gewichtigere Aufgabe mit bedeutenden rüstungskontrollpolitischen Implikationen zu übernehmen. Zweitens erhielt die IAEA dadurch einen enormen Auftrieb. Sie wurde zum Grundpfeiler des Systems der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und wurde von der Peripherie in das Zentrum des internationalen politischen Systems katapultiert, in dem ihre neu erhaltene Bedeutung sie zu einer politischen Schlüsselinstanz machen würde. Zum großen Teil durch den Wandel des weltpolitischen Klimas angeregt, trug das dritte Ereignis zu einer weiteren Veränderung der IAEA bei: Sie wurde von einer vorrangig technischen zu einer offen politischen Institution umgewandelt.

Der israelische Angriff auf den irakischen Forschungsreaktor: Die drei angeführten Ereignisse dienten alle der Weiterentwicklung der IAEA-Sicherungsmaßnahmen, das vierte dagegen nicht. Im Juni 1981 führte Israel einen Luftangriff gegen Iraks nahezu fertiggestellten großen Forschungsreaktor aus. Israel rechtfertigte seine Aktion teilweise, indem es Zweifel an der Zuverlässigkeit der IAEA-Sicherungsmaßnahmen erhob. Dieses Vorgehen focht die Wirksamkeit der IAEA-Sicherungsmaßnahmen und den Wert ihrer Ergebnisse an. Es stellte außerdem unausgesprochen

die Wahrscheinlichkeit und die Wirksamkeit jeder internationalen Reaktion in Frage, falls die IAE0 bei der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen eine Zweckentfremdung nuklearen Materials entdecken sollte. Sehr viele teilten diese Zweifel an den IAE0-Sicherungsmaßnahmen. Zum Beispiel stützten viele Mitglieder des US-Kongresses, die an Hearings über den Angriff teilnahmen, Israels Argumentation so sehr, daß bei einem unabhängigen Beobachter der Eindruck hätte entstehen können, die IAE0 sei an dem Angriff schuld gewesen (die Auswirkungen dieses Ereignisses werden später detailliert erörtert).

Die symbolische Rolle der IAE0

Über die symbolische Rolle der Behörde brauchen nicht viele Worte gemacht zu werden. Sie ist ein organisatorischer Ausdruck für die Verpflichtung, die friedliche Nutzung des Atoms auszuweiten. Diese Rolle hat zweierlei Aspekte. Diejenigen, die die restriktivere Politik der bedeutenden Lieferländer in Sachen nuklearer Zusammenarbeit in den letzten Jahren gutheißen, versuchen diese Politik zu legitimieren, indem sie sie mit der Behörde in Verbindung bringen. Ein Beispiel dieser Bemühungen ist die IAE0-Veröffentlichung über die Londoner Richtlinien der Lieferstaaten. Befürworter einer solchen Politik sehen solche Handlungen der Behörde als mit dem Geist von "Atoms for Peace" vereinbar an, dessen Zweck nach ihrer Auffassung eine "verantwortliche Entwicklung" ist. Ihrer Meinung nach bedeutet das eine Entwicklung und Zusammenarbeit, die mit dem Ziel in Einklang steht, Probleme, die durch die Verbreitung von Kernwaffen entstehen, zu vermeiden. Für andere hingegen bedeutet die Tatsache, daß die IAE0 derlei Aktivitäten stillschweigend duldet, eher eine Beeinträchtigung als eine Förderung der friedlichen Zusammenarbeit auf nuklearem Gebiet. Damit sprechen sie der Behörde quasi die Daseinsberechtigung ab. Wie dem auch sei, die IAE0 symbolisiert eine internationale Verpflichtung zur Kooperation in Nuklearfragen, die mit dem Ziel der Nichtweiterverbreitung in Einklang steht.

Fußnoten

1 Vgl. Warren H. Donnelly: "Nuclear Weapons Proliferation and the International Atomic Energy Agency: An Analytic Report" prepared for the U.S. Senate Committee on Governmental Operations, Washington, D.C., 1976, S. 92.

2 Ebd., S. 93

- 3 Vgl. Leonard S. Spector: Nuclear Proliferation Today, New York (Vintage Books) 1984, S. 446 f; William C. Potter: Nuclear Power and Nonproliferation: An Interdisciplinary Perspective, Cambridge, Mass. (Oelgeschlager, Gumm und Hain) 1982, S. 44f.
- 4 Satzung der IAEA, Artikel II.
- 5 Vgl. die Ansprache von Hans H. Blix bei der Japan Atomic Industrial Forum Conference am 8. März 1982 in Tokio (mimeo); Stellungnahme des Generaldirektors bei der IAEA-Generalkonferenz am 10. Oktober 1983.
- 6 Vgl. dazu Arnold Kramish: The Peaceful Atom in Foreign Policy, New York (Harper and Row) 1963, Kap.13.
- 7 Satzung der IAEA, Artikel XII.A.6.
- 8 Für eine Beschreibung des IAEA-Sekretariats und eine Erörterung des Sicherungssystems im ganzen samt seiner Bestandteile vgl. International Atom Energy Agency: IAEA-Safeguards: An Introduction, IAEA/SG/INF/3, 1981; IAEA-Safeguards: Aims, Limitations, Achievements, IAEA/SG/INF/4, 1983.
- 9 INFCIRC/153, § 28.
- 10 Vgl. zur Erörterung und weiteren Ausarbeitung der technischen Ziele der Sicherungsmaßnahmen einschließlich ihrer Aufklärungsziele: IAEA-Safeguards: Aim, Limitations, Achievements.
- 11 IAEA: The Annual Report for 1983, 1984, § 306 1984.
- 12 IAEA-Satzung, Artikel III.A.5.
- 13 Insgesamt wurden 54 solcher Abkommen mit 21 Mitgliedsstaaten geschlossen in einem Zeitraum von 25 Jahren (1957-1982). Am meisten betroffen waren kleine Mengen spaltbaren Materials für Forschungszwecke. Siehe IAEA: Review of the Agency's Activities, Juli 1984, § 152.
- 14 Die einzigen Staaten waren Mexiko und Jugoslawien.
- 15 Dieses System ist dem Rundschreiben INFCIRC/66/REV.2 zugeordnet, das die Erweiterung auf Wiederaufbereitungsanlagen und Einrichtungen zur Herstellung von nuklearem Brennstoff aus den Jahren 1966 und 1968 beschreibt. Es wird immer noch angewendet im Abkommen mit Staaten, die Nuklearprogramme haben, aber nicht alle ihre nuklearen Aktivitäten den IAEA-Sicherungsmaßnahmen unterstellen.

4 PROBLEME, MIT DENEN DIE IAE0 KONFRONTIERT IST

In dem Maße, in dem die Rolle der IAE0 bei der Nichtweiterverbreitung deutlicher wurde, hat sich auch ihre politische Präsenz vergrößert; sie ist damit als Schauplatz für politischen Aktionismus attraktiver geworden. Nachdem sie früher einmal relativ isoliert von den Dramen der internationalen Politik ihren Aufgaben nachgehen konnte, wurde sie in den letzten Jahren zu einer weiteren Bühne politischer Auseinandersetzungen, die in keinem Verhältnis zu ihrem eigentlichen Auftrag standen.

Die politischen Kampagnen, die in anderen UN-Organisationen gegen Israel und Südafrika geführt wurden, griffen auf die IAE0 über. Das war unvermeidlich, denn die auslösenden Ereignisse berührten ihr Aufgabengebiet: die Entdeckung eines angeblichen nuklearen Testgebiets in der südafrikanischen Kalahariwüste 1977 (1) und die israelische Bombardierung des irakischen Forschungsreaktors im Juli 1981. Folglich wurden nicht nur die jährliche IAE0-Generalkonferenz, die - obwohl weitgehend dem routinemäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch in Nuklearfragen gewidmet - schon immer einen politischen Charakter hatte, sondern auch der Gouverneursrat (Board of Governors) (2), das im Laufe der Zeit eine recht wirksame und sachgerechte Arbeitsweise entwickelt hatte, zunehmend zu Plattformen für politische Debatten und Konfrontationen, die an die UN-Generalversammlung und den Weltsicherheitsrat erinnerten.

Probleme des Erfolgs

Der Charakter der IAE0 hat sich während der letzten 15 Jahre verändert.(3) Wegen ihrer außergewöhnlichen Autorität bei der Durchführung internationaler Sicherungsmaßnahmen kam ihr allmählich eine zentrale und unentbehrliche Rolle im globalen System der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen zu. Dafür aber mußte die Behörde nach und nach einen bedeutenden politischen Preis in der internationalen Arena zahlen. Einige Staatenblöcke, die die Behörde für politisch bedeutend halten, streben danach, sie zu kontrollieren oder zu dominieren, um sie auf ihre bevorzugten Ziele zu lenken. In solchen Auseinandersetzungen können die eigentlichen Aufgaben der Behörde in den Hintergrund geraten.

Der Erfolg bringt unvermeidlich seine eigenen Probleme mit sich. Mit der steigenden Bedeutung der Behörde haben Fragen der Repräsentation, der Mittelentwicklung, der Budgetverteilung und der Stellenbeset-

zung für IAE0-Mitglieder ebenfalls an Gewicht zugenommen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die IAE0 nicht von anderen internationalen Organisationen oder Institutionen. Da die IAE0 jedoch eine zentrale Rolle im System der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen einnimmt, das selbst direkt mit Fragen der internationalen Stabilität und der nationalen Sicherheit verbunden ist, wirkt sich jeder Verhaltenswechsel innerhalb der Organisation ebenso wie die Wahrnehmung dieser Veränderungen durch andere nachhaltig aus. Heute ist die Behörde mit Problemen belastet, deren Nichtbewältigung einen bedrohlichen Vertrauensverlust anderer in ihre Fähigkeiten nach sich ziehen könnte, ihren Aufgaben nachzukommen.

Politisierung

Ein sehr ernste Problem, das die IAE0 bedroht, ist das zunehmende Eindringen politischer Streitfragen und Auseinandersetzungen in die Angelegenheiten der Behörde, die mit ihrer Satzung nichts zu tun haben ("Politisierung"). Keine internationale Behörde ist völlig frei von politischen Debatten und Auseinandersetzungen, und die IAE0 ist davon keine Ausnahme trotz ihrer außergewöhnlichen Leistungen, mit Problemen auf der technischen Ebene umzugehen. Die Behörde hatte Teil an Streitfragen und Konflikten; früher waren es Konfrontationen zwischen Ost und West, in letzter Zeit sind es Spannungen zwischen Nord und Süd. Keine Staatengruppe unter ihren Mitgliedern kann sich von der Verantwortung für solche Streitigkeiten vollkommen frei sprechen. Bei der Untersuchung dieser Politisierung ist eine wichtige Frage, ob die betreffenden politischen Aktivitäten sich auf die Zwecke und Ziele der Organisation beziehen oder ob sie dafür irrelevant sind. Die Antwort auf diese Frage hängt von den Auswirkungen solcher Aktivitäten ab.

Eine technische oder eine politische Institution?

Die IAE0 wird oft eher als technische denn als politische Institution bezeichnet. In einem grundlegenden Sinn ist das wahr. Sie ist keine Mehrzweckorganisation, und sie wurde nicht gegründet, um als weitere Arena für internationale politische Kämpfe oder Konfrontationen über die großen wirtschaftlichen, ideologischen oder politischen Streitfragen zu dienen. Sie wurde spezifisch und ausdrücklich für wissenschaftliche und technische Zwecke gegründet. Diese Aufgaben jedoch - die friedliche Nutzung der Kernenergie zu fördern und Sicherungsmaßnahmen durchzuführen - gehören mit zu den wichtigsten technologischen, politischen und Sicherheitsfragen unserer Zeit. Die Behörde kann deswegen nicht jeder politischen Auseinandersetzung und allen politischen Überlegungen aus dem Weg gehen. Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen ihren

technischen Aufgabengebieten und ihrer sicherheits- und allgemeinpolitischen Umwelt macht die Behörde zu einem attraktiven Ziel für politischen Opportunismus. Daraus folgt eine große Versuchung für jene, die selbst ein relativ geringes Interesse an dem Hauptzweck der Behörde haben, wesentliche Interessen anderer dafür auszunutzen, die eigenen politischen Ziele zu sichern, ob sie sich auf die IAEO beziehen oder nicht.

Die Politisierung am Beispiel Südafrikas

Die Behandlung Südafrikas seitens seiner politischen Gegner in der IAEO beleuchtet das Problem der Politisierung kraß. 1977 stimmte das Leitungsgremium mit 19 : 12 Stimmen bei zwei Enthaltungen dafür, Südafrika durch Ägypten zu ersetzen, um den Platz für das kerntechnisch fortgeschrittenste Land der afrikanischen Region einzunehmen. Dabei war Ägypten eindeutig nicht die am meisten entwickelte Nation hinsichtlich ihrer kerntechnischen Entwicklung. Das bestätigte die Tatsache, daß eine neue Form von Politik in der Behörde Fuß gefaßt hatte. In den folgenden Jahren wurde Südafrika durch die Generalkonferenz die Akkreditierung entzogen,(4) und noch später verbot das Leitungsgremium Südafrika die Teilnahme an der Kommission für Lieferungsgarantien der IAEO, trotz der klaren Relevanz Südafrikas in bezug auf jenes Ziel.(5) Kürzlich schloß die Generalkonferenz Südafrika von der Teilnahme an jeder Kommission und an jeder Arbeitsgruppe der Behörde aus. Obwohl die Vereinigten Staaten und andere westliche Staaten die Apartheid verdammen, waren sie gegen alle diese Aktionen aufgrund des Universalitäts-Prinzips und der praktischen Bedeutung Südafrikas in nuklearen Angelegenheiten.

Die Politisierung am Beispiel Israels

Die politischen Aktionen gegen Israel durch einen Block von Mitgliedsstaaten (Israel wurde beispielsweise trotz seines hohen Standards in nuklearer Technologie nie in den Gouverneursrat gewählt) steigerten sich, nach Israels Luftangriff gegen Iraks großen Forschungsreaktor, der den IAEO-Sicherungsmaßnahmen unterlag. Die Verurteilung der israelischen Aktion gegen einen NPT-Mitgliedsstaat durch die Behörde konnte die Angriffe gegen Israel nicht dämpfen. Sie wurden durch anti-israelische Vorschläge und Resolutionen erweitert, einschließlich von nicht zur Sache gehörenden politischen Erwägungen, wie z. B. Israels angebliche Beziehungen zu Südafrika und seine Aktivitäten im Libanon. Es bildeten sich Blöcke, die sich bemühten, Israel aus der IAEO auszuschließen. Als dies fehlschlug, wurden Schritte unternommen, Israels Mitgliedsrechte außer Kraft zu setzen.(6) Als auch diese Bemühungen scheiterten, versuchte eine Gruppe arabischer Staaten - unterstützt von politi-

schen Sympathisanten einschließlich des sowjetischen Blocks und einer Anzahl von Staaten der Dritten Welt - Israels Delegation bei der IAEO-Generalkonferenz 1982 die Akkreditierung zu entziehen. Dies gelang mit Hilfe einer falschen Rechtsauslegung durch den Chefjuristen des Sekretariats, die eine fragwürdige Stimmabgabe erlaubte.(7)

Diese Aktion gegen Israel hatte den unmittelbaren Rückzug der Vereinigten Staaten aus der Konferenz zur Folge, dem sich auch einige andere Staaten anschlossen.(8) Danach entschieden sich die Vereinigten Staaten, ihre generelle Teilnahme an IAEO-Aktivitäten ruhen zu lassen, die Zahlung ihrer Beiträge einzustellen und ihr Verhältnis zur Behörde zu überprüfen. Im Februar 1983 kehrten sie wieder in die IAEO zurück, nachdem ihnen vom IAEO-Generaldirektor mit Billigung des Gouverneursrates zugesichert worden war, daß Israel berechtigt ist, als voller Mitgliedsstaat an den Aktivitäten der IAEO teilzunehmen. Nichtsdestoweniger ist die Israel-Frage noch nicht völlig gelöst. Der anti-israelische Block fährt mit seinen Versuchen fort, Israel klare und eindeutige Verpflichtungen hinsichtlich seines Verhaltens gegenüber überwachten nuklearen Einrichtungen im Irak und anderswo abzurufen. Außerdem unterstützt er Resolutionen in der Generalkonferenz, die Israel Schwierigkeiten bereiten.(9) Diese Bemühungen bewirkten im Zusammenhang mit der von den USA angeführten Opposition gegen anti-israelische Aktionen einen andauernden politischen Streit, dessen schädliche Wirkung auf die Struktur und den Geist der IAEO noch nicht endgültig abzuschätzen ist.

Andere Kontroversen

Kurzfristig ist es der Streit über Israel, der innerhalb der IAEO am schwerwiegendsten und unmittelbarsten Uneinigkeit schafft. Wenn er nicht auf irgendeine gegenseitig annehmbare Art und Weise gelöst wird, könnte er der Wirksamkeit und Lebensfähigkeit der Behörde auf Dauer schaden. Er ist jedoch nicht die einzige politische Kontroverse, der sich die Organisation gegenüber sieht. Auf längere Sicht können Bestrebungen von gut organisierten politischen Gruppierungen und Blöcken innerhalb der IAEO-Leitungsgremien den Grad der politischen Zerstrittenheit erhöhen sowie die Tradition verdrängen, sich durch Konsens-Bildung zwischen den unterschiedlichen politischen Richtungen zu einigen, inklusive der Forderung nach formellen Abstimmungen über alle Fragen. Außerdem ist eine wachsende Nord-Süd-Polarisierung im Wirkungsbereich der Behörde zu erwarten, solange die Schwierigkeiten in der Weltwirtschaft andauern. Diese Quelle der Politisierung öffnet nicht zur Sache gehörenden Einflußnahmen die Tür. Sie führt auch zur Konfrontation in internen Fragen: wachsender Anteil von Staaten aus der Dritten Welt im Gouverneursrat Bereitstellung umfangreicherer und verlässlicherer

rer technischer Unterstützung; Forderung nach größerer Repräsentanz der Dritten Welt in der Belegschaft des Sekretariats, besonders auf Leitungsebene.

Blockverhalten und die Gruppe der 77

Eine Anzahl von Gruppierungen oder Blöcken von Staaten haben mit der IAEO zu tun. Dazu gehören die "Genfer Gruppe", die "lateinamerikanische Gruppe", die "Gruppe der Westeuropäer plus andere" und die "Gruppe der 77". Oft überschneiden sich ihre Mitgliedschaften und meistens können sie ebenso in anderen Organisationen der Vereinten Nationen gefunden werden. Die "Genfer Gruppe" der wichtigsten nicht-kommunistischen Länder, die zu internationalen Organisationen beitragen, sorgt für die Herstellung eines Konsenses in der Haushaltspolitik. Die lateinamerikanische und die Gruppe der Westeuropäer plus andere sind eher Mehrzweck-Zusammenschlüsse, wobei letztere mit unterschiedlicher Intensität in Tochterorganisationen der Vereinten Nationen wirkt.

Weitaus bedeutender für die Zukunft der IAEO ist die "Gruppe der 77". Sie wurde 1964 bei der UN-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD) gegründet. Ihre Aufgabe besteht darin, die Auffassungen der weniger entwickelten Länder über Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung zu formulieren und zusammenzufassen sowie darauf zu drängen, daß sie innerhalb des UN-Systems durchgesetzt werden. Die "Gruppe der 77" strebt danach, ihr internationales politisches Programm in die Organisationen einzubringen, der sie angehört.

Ihre Auswirkung auf die IAEO hat zwei Seiten. Erstens führte das Verhalten dieser Gruppe, wo immer sie auftrat, zur Abstimmung entlang von Blöcken. Bis dahin arbeitete die Behörde zum größten Teil aufgrund von Konsensbildungen ohne formelle Abstimmung, außer in den von der Satzung vorgesehenen Fällen oder wenn dies, was selten vorkam, von einem oder mehreren Staaten gefordert wurde. Die Gruppe der 77 dagegen droht, diese Tradition zu unterbrechen und den Stil der Zusammenarbeit zu verändern, der sich über die Jahre hinweg als gut für die IAEO erwiesen und der bisher erfolgreich diese Art von Blockbildung vermieden hatte. Zweitens hat sich die Aktivität der Gruppe der 77 auf Fragen konzentriert, die nichts mit dem Mandat der Behörde zu tun haben und zu Streitigkeiten führen, die die Integrität der IAEO bedrohen. Andererseits enthält das auf die Aktivitäten der Behörde bezogene Programm der Gruppe legitime Anfragen, die eine ernsthafte Aufmerksamkeit aller Mitgliedstaaten der IAEO verdienen. Unglücklicherweise gibt es unter den IAEO-Mitgliedstaaten solche, die ihre Priorität nicht in der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen sehen.

Die Gruppe der 77 kann sich auf die Behörde konstruktiv auswirken, wenn ihre Führung von gemäßigten Staaten übernommen wird, die ernsthaft an Nuklearfragen interessiert sind und sich glaubwürdig zur Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen verpflichten. Die Führung liegt jedoch momentan in den Händen einiger weniger Länder, die gegen den Trend zugunsten einer größeren Aufmerksamkeit für Sicherheitsmaßnahmen sind. Diese Nationen werden von anderen unterstützt, deren Prioritäten weniger bei Fortschritten in der Nuklearfrage an sich liegen, sondern dem allgemeinen Ziel einer neuen Weltwirtschaftsordnung dienen, die u. a. den Zugang zu fortgeschrittenen Technologien und eine Neuverteilung des globalen Reichtums beinhaltet.

Diese Tendenz wird verstärkt durch die Nähe der IAEO zur UN-Organisation für Industrielle Entwicklung, UNIDO, die im selben internationalen Gebäude wie die IAEO in Wien beheimatet ist und deren Sekretariat es als seine Aufgabe betrachtet, die Sache einer neuen Weltwirtschaftsordnung voranzutreiben. Oft vertritt die gleiche Person ihr Land in beiden Organisationen. Folglich treten einige Praktiken und Haltungen, die für die UNIDO charakteristisch sind, tendenziell auch in der IAEO auf: eine konfrontative Herangehensweise in Streitfragen; größeres Gewicht für die symbolischen Aspekte eines Problems statt für die wesentlichen inhaltlichen; Konzentration auf die Veränderung der Repräsentationsstruktur des Leitungsgremiums und der Belegschaft des Sekretariats. Die Erzielung von Mehrheiten scheint manchmal ein wichtigeres Ziel für die Gruppe der 77 zu sein als die technischen Aufgaben der Behörde voranzutreiben.

Politisierung aus dem Westen

Es wäre irreführend, den Eindruck zu erwecken, die Politisierung sei allein ein Ergebnis von Aktivitäten aus der Dritten Welt. Dies ist weder historisch korrekt noch entspricht es der heutigen Situation. Wie schon erwähnt, war die IAEO zwar lange Zeit überwiegend frei von sachfremden politischen Bestrebungen, aber eben doch nicht vollständig. Streitfragen aus der Zeit des Kalten Krieges - wie z. B. die Zulassung der Volksrepublik China, Ungarns, Nordkoreas und der DDR - wurden systematisch von der Sowjetunion aufgeworfen und genauso systematisch von den Vereinigten Staaten zurückgewiesen. Ostblockstaaten waren gegen technische Unterstützung für Südkorea, Südvietnam und Taiwan. Aufgrund der angeblichen israelischen Aggression im andauernden Nahostkrieg 1967 versuchten arabische Staaten mit sowjetischer Hilfe den Transfer von Ausrüstung zu blockieren, die Israel auf rein technischer Basis zugesprochen worden war. Und die Vereinigten Staaten reduzieren aufgrund eines Kongreßbeschlusses, der für alle internationalen Organisationen gilt, ihren jährlichen freiwilligen Beitrag an die IAEO um den

Teil, der an technischer Hilfe jeglicher Art für Kuba und Nordvietnam vorgesehen ist.(10)

Früher konnte man im Westen keine Beschwerden über eine Politisierung hören, da die westlichen Nationen das Sagen hatten und in der Generalkonferenz und im Gouverneursrat dominierten. Moskau war darüber zweifellos ganz anderer Ansicht. Die Vorherrschaft der USA im allgemeinen und im Bereich der Kernenergie im besonderen hat seitdem abgenommen, und der Einfluß anderer Staatengruppen hat mit deren steigender Anzahl zugenommen.

Ein anderer Aspekt des westlichen Beitrags zur Politisierung ist die Sehnsucht nach der "guten alten Zeit", als die Behörde angeblich noch völlig frei von politischen Erwägungen war und sich ausschließlich technischen und wissenschaftlichen Angelegenheiten widmete. Wie wir gesehen haben, entspricht diese Wahrnehmung nur sehr begrenzt der Wirklichkeit. Das heutige Problem besteht darin, daß die Struktur und Mitgliedschaft der Behörde belastet werden können, wenn zuviel Nachdruck darauf gelegt wird, zu einer idealen Situation zurückzukehren, die so niemals bestanden hat. Dadurch entstehen mehr Probleme als gelöst werden können. Auf jeden Fall ist es eine Tatsache, daß sich das politische Klima der achtziger Jahre von dem der sechziger unterscheidet. Damit muß nach anderen Regeln umgegangen werden als nach jenen, die auf eine verflossene Zeit und eine vergangene politische Situation zutrafen.

Die Glaubwürdigkeit von Sicherungsmaßnahmen

Mit Beginn der Mitte der siebziger Jahre ließen Indiens Atomtest und andere Ereignisse die Sorge aufkommen, der Atomwaffensperrvertrag reiche nicht mehr aus und das Kontrollregime könne nicht absolut sicherstellen, daß es zu keiner weiteren Verbreitung von Kernwaffen kommen werde. Viele Wissenschaftler und politisch engagierte Gruppen in den Vereinigten Staaten vertraten die Auffassung, die Unvollkommenheit von Sicherungsmaßnahmen sei Grund genug, die Kernenergie aufzugeben oder zumindest auf die kommerzielle Produktion und Nutzung von Plutonium als Kernbrennstoff zu verzichten. Ein großer Teil ihrer Argumentation stützte sich auf eine sehr weite Definition von Sicherungsmaßnahmen, die über die der IAEO hinausging. Gleichgültig, ob diese zu hohe Erwartungshaltung arglos oder zynisch war, sie hatte jedenfalls und hat weiterhin tiefgreifende Auswirkungen.

Zu hohe Erwartungen an Sicherheitsmaßnahmen

Eine zu hohe Erwartungshaltung ist ein zentrales Problem für die Sicherungsmaßnahmen der IAEO. Dies kann nicht überraschen, wenn man bedenkt, wieviel Gewicht den Sicherheitsmaßnahmen im internationalen Nonproliferations-Regime gegeben wird. Da die Sicherungsmaßnahmen eine so zentrale Rolle in dem Kontrollregime spielen, war ihre genaue Überprüfung auf Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit unvermeidlich.

Der Gesichtspunkt der Vorbeugung

Eine entscheidende Schwierigkeit, mit der Frage der Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen klarzukommen, liegt in der fehlenden Übereinstimmung über ihren Zweck. Einige Kritiker der Regeln für kontrollierte nukleare Zusammenarbeit und des dazugehörigen Nonproliferations-Regimes neigen dazu, die Sicherungsmaßnahmen mit dem Regime gleichzusetzen und sie für die Schwäche des Systems verantwortlich zu machen. Jene, die dieser Gedankenrichtung folgen, beurteilen die Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen nach ihrer Fähigkeit, die Weiterverbreitung von Kernwaffen dadurch auszuschließen, daß die Abzweigung nuklearen Materials verhindert wird. Wenn die Sicherungsmaßnahmen das nicht erreichen könnten, wären sie wertlos, so wird argumentiert. (11)

Der Gesichtspunkt der Verifikation

Andere betrachten die Sicherungsmaßnahmen als ein, wenn auch sehr wichtiges Element des internationalen Nonproliferations-Regimes und sehen ihren Zweck in der Verifikation von Vertrauensbildung. Dieser Auffassung neigt die Behörde selbst zu. Ihr Generaldirektor hat häufig betont, daß die Sicherungsmaßnahmen der IAEO ein einzigartiges Überprüfungssystem sind, zu dem die Regierungen zur Kontrolle vor Ort einladen, um zu demonstrieren, daß kein nukleares Material abgezweigt wird. (12) An diese Argumentationslinie anknüpfend können Sicherungsmaßnahmen als Verifikationssystem betrachtet werden, wodurch die Ländern, die den Kontrollen unterworfen sind, anderen Ländern nachprüf-bare Sicherheiten dafür bieten, daß sie ihren Verpflichtungen zur ausschließlich friedlichen Nutzung der Kernenergie nachkommen. Darüber hinaus können Sicherungsmaßnahmen anderen Parteien die Bestätigung dafür liefern, daß ihre Einschätzung der nuklearen Aktivitäten eines Nachbarstaates, der den Kontrollen unterworfen ist, zutrifft.

Ein zweites damit zusammenhängendes Ziel besteht darin, Staaten, die unter Umständen zur Abzweigung bereit wären, von der Verletzung ihrer Zusicherung abzuhalten, kein den Sicherungsmaßnahmen unterliegendes Material für die Herstellung von Kernwaffen abzuzweigen. Grundlage für die Abschreckung sind das Risiko, entdeckt zu werden,

und politische und sonstige Kosten, die solch eine Aufdeckung mit sich bringen könnte.

Ein drittes Ziel - und das ist das handgreiflichste von allen dreien - besteht darin, die Abzweigung von nuklearem Material, das den Sicherheitsmaßnahmen unterliegt, tatsächlich festzustellen, wann immer sie geschehen sollte. Das würde natürlich nicht mehr unter den Begriff der "Vorbeugung" fallen.

Initiativen der Vereinigten Staaten

Sicherungsmaßnahmen wurden zwischen 1954 und 1974 als wirksames und verlässliches Instrument der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen betrachtet. 1954 gaben die Vereinigten Staaten ihre Politik der Verweigerung zugunsten kontrollierter nuklearer Zusammenarbeit auf, auf der Grundlage überprüfbarer Vorhaben für die friedliche Nutzung. 1974 lösten der indische Atomtest und Berichte über Transfers hochempfindlicher Technologien an Entwicklungsländer - Transfers, die wirtschaftlich nicht zwingend waren und politisch instabile Regionen betrafen - eine Neubeurteilung des Nonproliferationsregimes aus. Seitdem ist die Wirksamkeit der internationalen Sicherheitsmaßnahmen eine zentrale Frage, besonders in den Vereinigten Staaten. Wegen des großen Einflusses der Vereinigten Staaten in internationalen nuklearen Angelegenheiten gerieten damit zwangsläufig das gesamte internationale Kontrollregime, die IAEO und die Glaubwürdigkeit der internationalen Sicherheitsmaßnahmen in ein ungünstiges Licht.

Obwohl der indische Test keine erkennbare Verletzung von Sicherheitsbestimmungen darstellte, widersprach er der Auffassung der kanadischen Regierung (und der allgemein vertretenen Auffassung) von dem Sinn des Begriffs "friedliche Nutzung". Außerdem demonstrierte er die Möglichkeit, daß Staaten der Dritten Welt, die einen gewissen technologischen Entwicklungsstand erreicht haben und entsprechende Entschlossenheit besitzen, in den Besitz von Nuklearsprengstoff kommen zu können. Durch den Indien-Test erhoben sich Fragen über die weniger umfassenden Sicherheitsabkommen mit Staaten, die keine Partner des Atomwaffensperrvertrags sind, und über die Problematik des Handels mit "sensitiven" Technologien, mit deren Hilfe die Empfängerstaaten Material für Nuklearbomben herstellen können. Derartige Überlegungen führten zu Initiativen der USA, striktere Richtlinien für Nuklearexporte festzulegen. Sie enthielten die Verpflichtung aller Hauptlieferländer, für alle ihre Exporte IAEO-Sicherheitsmaßnahmen anzufordern, sowie die Übereinkunft, sich beim Transfer sensitiver nuklearer Technologien zurückzuhalten.⁽¹³⁾ Indiens Atomtest führte schließlich in den USA auch zum Erlaß des Gesetzes "Über die Nichtweitergabe von Kernwaffen" (Nuclear

Nonproliferation Act) von 1978. Dieses Gesetz sah Maßnahmen zur Verschärfung der Sicherungsmaßnahmen der IAEO und ihrer Anwendung auf Nuklearexporte der USA und deren Kontrolle vor. Es stellte z. B. das amerikanische Recht heraus, für die Wiederaufbereitung von im Ausland verbrauchtem, aus den USA importierten Nuklearbrennstoffen vorab zu genehmigen und über die Verfügung von wiederaufbereitetem Plutonium, an US-Brennstoff mitzusprechen.

Kontrollierte Zusammenarbeit oder Verweigerung?

Es verdient betont zu werden, daß - vielleicht mit Ausnahme Kanadas - die meisten Lieferländer dazu neigen, sich mehr auf gesetzliche Verpflichtungen und internationale Sicherungsmaßnahmen zu verlassen als die Vereinigten Staaten. Dafür gibt es verschiedene mögliche Erklärungen. Eine davon ist die Tatsache, daß viele Leute glauben, die Weiterverbreitung von Kernwaffen sei im wesentlichen eine politische Frage und könne als solche nicht mit technischen Mitteln wirksam verhindert werden. Vielmehr gelte es, ein sicherheitspolitisches Umfeld zu gestalten, das die Anziehungskraft von Kernwaffen vermindert. Zudem müsse weltweit ein Netz von wechselseitigen Abhängigkeiten im nuklearen Brennstoffkreislauf geschaffen werden, das die Kosten für den, der sich nicht an die Spielregeln hält, unerschwinglich werden läßt. Einige Lieferländer machen sich weniger Gedanken über die Risiken der Weiterverbreitung von Kernwaffen, möglicherweise deshalb, weil sie weniger außen- und sicherheitspolitische Verpflichtungen in der Welt haben. Wieder andere vertreten die Ansicht, die Weiterverbreitung von Kernwaffen sei unvermeidlich, und dem politische Engagement und Aufwand zur Verhinderung der Proliferation seien Grenzen gesetzt. Schließlich behaupten einige Zyniker, daß das Interesse an den raren Verkaufsmöglichkeiten auf einem stagnierenden nuklearen Weltmarkt größer sei als an irgendwelchen Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen. Was auch die Gründe sein mögen, die USA tragen die ständige Bürde der Führungsrolle, wenn es darum geht, einen hohen Standard in der internationalen Unterstützung für wirksame Sicherungsmaßnahmen der IAEO aufrechtzuerhalten.

Kontroversen über Quantität

Die Einführung von quantitativen Zielvorgaben durch die IAEO für das System der Sicherungsmaßnahmen gibt Kritikern die Möglichkeit, ein breites Spektrum von Fragen zu stellen über deren Konzept, Durchführung und Wirksamkeit. Zu den quantitativen Zielvorgaben zählt die Anzahl der erforderlichen direkten Inspektionen vor Ort im Zusammenhang mit den sogenannten Routine-Inspektionen.

Im ganzen hat die Behörde nur die Hälfte aller möglichen Routinekontrollen erreicht.(14) Aus dem Schluß, dies sei Ergebnis begrenzter finanzieller Mittel, die die Entwicklung eines angemessenen Kontrollsystems verhinderten, ziehen einige Beobachter die Konsequenz, eine erhebliche Aufstockung des Haushaltstitels für Sicherungsmaßnahmen zu fordern.

Andere wiederum glauben, man könne die Lage durch bessere Nutzung der vorhandenen Geldquellen deutlich verbessern. Ihrer Meinung nach ist der Zeitverlust, der durch Reisen von Wien zu weit entfernten Anlagen, entsteht, eine der größten Schwächen. Entsprechend treten sie für die Schaffung regionaler Zweigstellen ein, die in der Nähe der hauptsächlich zu überwachenden Gebiete angesiedelt sind. Einige Mitglieder des Sekretariats behaupten, auf diese Weise könne die Zahl der Arbeitstage pro Person für die eigentliche Kontrolltätigkeit mehr als verdoppeln könnte.

Das Wissen der Öffentlichkeit um die vage Zielsetzung der Sicherungsmaßnahmen der IAEA hat zu Fragen über deren Glaubwürdigkeit geführt. Aufgrund ihrer bekannten technischen Beschränkungen, so schlossen einige, ließen sich die Sicherungsmaßnahmen der IAEA auf gewisse Materialien und Einrichtungen eigentlich gar nicht wirksam anwenden - besonders nicht auf Plutonium und Wiederaufbereitungsanlagen. Die Behörde und ihr Sicherheitssystem würden nur nicht wiedergutzumachenden Schaden nehmen, wenn sie mit der vermeintlich unmöglichen Aufgabe betraut würden, Sicherungsmaßnahmen durchzuführen bei Prozessen, die durch solche Maßnahmen gar nicht überprüft werden können ("safeguarding the unsafeguardable").(15) Deswegen sprechen sie sich für eine Beendigung oder zumindest für eine drastische Beschränkung von solch kritischen Aktivitäten im Brennstoffkreislauf wie der Wiederaufbereitung aus. Sie wollen nicht akzeptieren, daß man die Aufdeckungsziele der IAEA als das nimmt was sie sind - Ziele, die die IAEA anstreben sollte, Richtlinien für den richtigen Einsatz von Mitteln für die Sicherungsmaßnahmen und für deren Erforschung und Entwicklung.

Hier erhebt sich die wichtige Frage, wie man die Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen beurteilen soll. Sollte die IAEA danach streben, bessere Zahlen zu erreichen, um den Eindruck zu erwecken, sie entspräche mehr ihren quantitativen Zielsetzungen? Oder sollte sich die Behörde auf den politischen Zweck der internationalen Sicherungsmaßnahmen konzentrieren? Bei Bejahung der ersten Frage würde die Beurteilung der Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen anhand willkürlich aufgestellter Zahlen erfolgen, Damit würden jedoch die politischen Ziele

von Sicherungsmaßnahmen kaum erreicht. Bei Bejahung der zweiten Frage würden wir uns darauf konzentrieren, daß Staaten, die den Sicherungsmaßnahmen unterliegen, bedeutende politische Verpflichtungen bezüglich ihres nuklearen Verhaltens eingegangen sind und diese Verpflichtungen freiwillig internationaler Prüfung unterstellt haben. Würde sich denn das Verhalten kontrollierter Staaten wirklich ändern, falls sie wüßten, daß das Risiko der Entdeckung einer Abzweigung nur 5 : 10 statt 9 : 10 wäre? So bleiben schwierige Fragen bestehen, ob die Leistung der Sicherungsmaßnahmen nach Zahlen oder nach dem politischen Vertrauen in das System beurteilt werden sollen. Und wie soll man die Beziehung zwischen Zahlen und Vertrauen definieren? Ein unvollkommenes System, das hohe politische Glaubwürdigkeit genießt, ist einem perfekten System vorzuziehen, das dies nicht für sich in Anspruch nehmen kann. Wenn es freilich nicht darum geht, Abzweigungen aufzudecken, sondern zu verhindern, daß ein Staat pflichtwidrig sein friedliches Nuklearprogramm für verbotene militärische Zwecke nutzen will, dann liegt das Problem nicht mehr innerhalb des Bereichs internationaler Sicherungsmaßnahmen, sondern eindeutig im Bereich des Nonproliferations-Regimes als ganzem.

Aktuelle Probleme bei den Sicherheitsmaßnahmen

Insgesamt ist klar, daß das gegenwärtige System der Sicherungsmaßnahmen Stärken und Schwächen hat. Es wäre anmaßend zu behaupten, die IAEO sei in der Lage, alle noch so minimalen Abzweigungen zu entdecken. Dies ist schwierig schon bei Reaktoren und Einrichtungen für die Endlagerung von Atommüll, wo die Bestände in unterscheidbaren Einheiten - Brennelemente, versiegelte Abraumbehälter - genau gezählt werden können. Und es wäre noch anmaßender zu sagen, die IAEO könne eine Plutoniumwirtschaft überwachen, falls es eine solche heute schon gäbe; und es könnte durchaus sein, daß die Sicherungsmaßnahmen nicht garantieren können, ob Abzweigungen in größerem Umfang in Anlagen mit hohem Materialdurchsatz wie z. B. Wiederaufbereitungsanlagen nicht stattgefunden haben. (16)

Dies bedeutet eine gewaltige Herausforderung für diejenigen, die für die technischen Sicherungsmaßnahmen zuständig sind. Ebenso erheben sich dadurch wichtige Fragen für alle, die sich auf der politischen Seite mit Kernenergie und Nonproliferation befassen. Wie soll die Rolle der Sicherungsmaßnahmen in dem weitergefaßten Zusammenhang der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen definiert werden? Sind zusätzliche institutionelle Hilfestellungen notwendig, um die Wirksamkeit der Sicherungsmaßnahmen zu verbessern? Und wenn das der Fall wäre, wie sollten sie beschaffen sein? Hier müßte man u. a. multinationale Abkommen in Erwägung ziehen, die das Vorgehen in den riskanten Bereichen des

nuklearen Brennstoffkreislaufs regeln: regionale oder internationale Abkommen über die Zurücknahme oder Endlagerung von Atommüll; damit soll die Entsorgung und Nichtweiterverbreitung von Materialien sichergestellt werden, die aus benutzten Brennelementen hergestellt werden könnten; eine wirksame internationale Regelung für die Lagerung von bei der Wiederaufarbeitung abgetrenntem Plutonium, der sich alle Hauptlieferstaaten anschließen müßten.

Im Anwendungsbereich der Sicherungsmaßnahmen bestehen strukturelle Probleme, die eine Forderung für die IAEA darstellen. Eines davon besteht darin sicherzustellen, daß die Behörde und die den Sicherheitsmaßnahmen unterliegenden Länder den Rechten und Befugnissen im Rahmen des Systems volle Wirksamkeit gewähren. Ein weiteres Problem bezieht sich darauf, die Möglichkeit einzuschränken, daß von seiten eines Landes die Durchführung der Kontrollen durch Verzögerungstaktik verschleppt wird - etwa im Prozeß der Zustimmung zu den von der Behörde benannten Inspektoren oder beim Eröffnen des Zugangs zu den zu prüfenden Materialien. Dazu gehört auch die notwendige Verbesserung der technischen Qualität der Sicherungsmaßnahmen, Außerdem würde - obwohl im Moment ein annehmbares Gleichgewicht zwischen dem Soll an Sicherungsmaßnahmen und der Anzahl qualifizierter Inspektoren samt technischen Mitarbeitern zu bestehen scheint - ein Anschwellen der nuklearen Aktivitäten, z. B. als Folge zusätzlicher Sicherheits- und Prüfungsaufgaben im Zusammenhang mit Anlagen mit großem Materialdurchsatz, die unter Kontrolle gebracht werden müßten, die Kapazität der bestehenden Mittel überschreiten. Es ist also absolut notwendig, daß die internationale Gemeinschaft eine politische Verpflichtung eingeht, die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen ausreichend zu finanzieren sind, wenn sie sich ihr Vertrauen in diese Maßnahmen erhalten will.

Die Schaffung eines günstigen Umfeldes für die Sicherungsmaßnahmen

Zusammengefaßt spielen Sicherungsmaßnahmen eine ganz entscheidende Rolle für die Bestimmung der Qualität und Wirksamkeit des Nonproliferationsregimes. Aber diese Rolle bezieht sich in erster Linie auf Absicherung, Überprüfung, Abschreckung und Aufdeckung. Sie hat keinen vorbeugenden Charakter. Die Herausforderung an die Behörde und ihre Mitglieder besteht darin, die internationalen Sicherungsmaßnahmen durch technische Verbesserungen sowie durch größere Geldmittel zu stärken; außerdem muß sich die IAEA ihren Ruf als unparteiische, objektive und qualifizierte, fachlich ausgewiesene Institution bewähren. Die Herausforderung für die IAEA-Mitglieder besteht darin, daß sie auf direktem und indirektem Weg angemessene Mittel bereitstellen; bei der Anwendung von Sicherheitsmaßnahmen auf ihre eigenen nuklearen Aktivitäten zu kooperieren und andere Länder zu dem gleichen Verhalten zu

überreden. Für die internationale Gemeinschaft im ganzen besteht die Forderung darin, ein politisches Umfeld zu schaffen, das dem System der Sicherungsmaßnahmen der Behörde zur Wirksamkeit verhilft. Vielleicht kann dies am besten durch universale Anerkennung des Systems erreicht werden, durch starkes öffentliches Engagement für seinen Erfolg und durch die Bereitschaft, prompt und zuverlässig auf Verletzungen von Sicherheitsbestimmungen zu reagieren.

Unterschiedliche Interessen von Mitgliedern und Nichtmitgliedern des Atomwaffensperrvertrags

Seit 1970, als der Atomwaffensperrvertrag in Kraft trat, war die IAEO für die Durchführung der Sicherungsmaßnahmen verantwortlich, die dieser Vertrag vorsieht. Die meisten Mitglieder der Behörde sind Vertragspartner des Atomwaffensperrvertrags, aber eine Reihe von Mitgliedsstaaten haben sich dafür entschieden, die Verpflichtungen aus dem NPT nicht zu übernehmen. Einige aus dieser Gruppe, darunter Indien, Argentinien, Brasilien und Pakistan, sind zunehmend die kritischer geworden gegenüber dem, was sie als ständigen Druck von seiten des Sekretariats und einiger Mitgliedsstaaten sehen, alle Sicherungsmaßnahmen der Behörde den Standards des Atomwaffensperrvertrags anzupassen. Das wäre unter anderem mit einer Anerkennung "allumfassenden", d. h. alle nuklearen Aktivitäten in einem Land erfassenden Sicherungsmaßnahmen verbunden.

Nach Auffassung der genannten Länder verletzt dieser Trend die Statuten der Behörde, nach der Mitgliedsstaaten die freie Wahl haben, ob sie ihre Nuklearmaterialien den Sicherungsmaßnahmen unterstellen wollen. Sie betrachten diesen Trend auch als Herausforderung ihrer eigenen, weniger umfassenden Vorstellung von Sicherungsmaßnahmen; sie sehen sich gezwungen, etwas zu verteidigen, was anderen in dieser Hinsicht als unorthodox erscheint. Sie glaubten, diese Tendenz nicht nur bei gelegentlichen Vorschlägen zu erkennen, die Sicherheitsvorschriften aus Verträgen außerhalb des NPT-Regimes und die des NPT selbst auf eine Linie zu bringen, sondern auch in anderen, ähnlich gearteten Vorstößen.

Je mehr die IAEO als Sprecher für den NPT aufzutreten scheint, desto größer wird dieses Spannungsverhältnis. Generaldirektor Blix machte in seinem Eröffnungsvortrag bei der Generalkonferenz von 1984 einen Versuch, das Problem auf den Begriff zu bringen und die daraus resultierende Spannung abzuschwächen. Er sagte:

"Es scheint manchmal eine Neigung zu geben, die Sicherheitsmaßnahmen der Behörde als eine Art Anhang des Vertrages über die Nicht-

weiterverbreitung von Nuklearwaffen (NPT) anzusehen. Die Wertschätzung der Bedeutung des NPT sollte jedoch nicht unser Bewußtsein dafür trüben, daß die Sicherheitsmaßnahmen der IAEO sich direkt auf die Statuten der Behörde stützen. Der NPT benutzt die Sicherheitsmaßnahmen der Behörde genauso wie der Vertrag von Tlatelolco. (...) es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß ein Land nach Wunsch in eine bilaterale Vereinbarung über Verifikationsmaßnahmen mit der Behörde eintreten kann, die sicherstellen, daß seine gesamten gegenwärtigen und zukünftigen nuklearen Aktivitäten friedlichen Zwecken dienen." (17)

Auch wenn die Stellungnahme eine Präferenz für umfassende gegenüber bloß partiellen Sicherungsmaßnahmen zum Ausdruck brachte, sahen einige der besorgten NPT-Staaten darin eine Bekräftigung des Vorrangs für die Statuten in den Angelegenheiten der Behörde.(18) Daß dieses Problem weitgehend politische und symbolische Bedeutung hat, läßt sich daraus ersehen, daß gegenwärtig die Unterschiede in der praktischen Anwendung der beiden Sicherungssysteme unerheblich sind.

Einwände gegen die Durchführung der Sicherungsmaßnahmen

Seit 1977 hat die Behörde - auf Anregung der USA - jährlich einen Bericht über die Anwendung der Sicherungsmaßnahmen vorbereitet. Der Verteiler des Reports ist auf das Direktorium und auf die Regierungen der Mitgliedsstaaten beschränkt. Der Bericht soll die Mitgliedsländern mit besseren Informationen über die Anwendung der Sicherungsmaßnahmen der IAEO versorgen und auf diese Weise eine solide Grundlage für Einschätzung von deren Qualität und Wirksamkeit.(19) In den Berichten werden Problemfälle, seien es Länder oder Anlagen, nicht namentlich genannt, denn die Vertraulichkeit der Informationen über Sicherungsmaßnahmen und über detaillierte Einzelvereinbarungen im Rahmen von Sicherungsmaßnahmen muß gewahrt werden. Einige Länder, die dem Atomwaffensperrvertrag nicht angehören, haben jedoch kritisiert, daß in den Berichten zwischen Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des NPT-Regimes und solchen im Rahmen anderer Vereinbarungen unterschieden wird. Außerdem enthalten die Informationen Hinweise auf nicht kontrollierte Nukleareinrichtungen, Materialien und Aktivitäten von Ländern, die nicht über Atomwaffen verfügen. Diese Länder, die nicht Mitglieder des NPT sind, behaupten, die Behörde dürfe keine Mitteilungen über Aktivitäten machen, die nicht in ihrem Verantwortungsbereich liegen. Es handele sich um eine Diskriminierung einiger IAEO-Staaten, die im Widerspruch zu der Satzung der Behörde stehe. Darüber hinaus behaupten sie, daß schon die Erwähnung unkontrollierter Einrichtungen ein fragwürdiges Verhalten des betreffenden Landes unterstelle und damit seine Motive und seine Integrität angefochten werde.

Die Veröffentlichung externer Abkommen durch die IAEO

Nichtmitglieder des Atomwaffensperrvertrags beschwerten sich auch darüber, daß die Behörde eine wachsende Rolle bei der Veröffentlichung von Abkommen spielt, die von Staaten außerhalb des Rahmens der Behörde abgeschlossen werden. Sie kritisieren z. B. die Veröffentlichung der Londoner Richtlinien für Lieferstaaten durch die Behörde und deren Annahme als Prinzipien, die ihrer Meinung nach nicht mit der Satzung der Behörde vereinbar sind.

Ein wichtiger Fall war in diesem Zusammenhang die Entscheidung des Gouverneursrats vom Februar 1979, neue Richtlinien für technische Hilfe anzunehmen, die den Grundsatz enthielten, daß die friedliche Nutzung der Kernenergie "eine Forschung für und eine Entwicklung von Kernsprengsätzen sowie Tests und die Herstellung derselben ausschließt." (20) Damit waren Nuklearexplosionen für friedliche Zwecke aus dem Bereich akzeptabler nuklearer Aktivitäten herausgenommen. Dies ging, obwohl voll im Einklang mit dem Atomwaffensperrvertrag, über die Statuten der IEAO hinaus. Es spiegelt sich auch in Formulierungen wider, die in neueren Abkommen über Sicherungsmaßnahmen zwischen der Behörde und Nichtatomwaffensperrvertragsstaaten wie Argentinien enthalten sind. (21) In diesen neueren Abkommen ist vorgesehen, daß keiner der Gegenstände, die der Vereinbarung unterliegen, "für die Herstellung irgendwelcher Kernwaffen, der Förderung irgendwelcher anderer militärischer Zwecke oder der Herstellung irgendwelcher anderer Nuklearsprengkörper verwendet wird." (Unterstreichung vom Autor)

Obwohl sich Argentinien bei Verhandlungen über Sicherungsmaßnahmen auf dieselben Formulierungen eingelassen hatte, protestierte es schärfstens gegen deren Einführung als allgemeines Kriterium. Argentinien warf der Behörde vor, dies sei mit den Statuten unvereinbar. Es handele sich um einen indirekten Weg, Prinzipien für die Mitgliedschaft durchzusetzen, denen nur einige Mitglieder zugestimmt hätten. (22) Brasilien und Indien haben eine ähnliche Stellung bezogen. (23) Indien und Argentinien setzen sich weiter für die Rechtmäßigkeit von Kernexplosionen für friedliche Zwecke ein, und sie haben seit der Annahme der Richtlinien durch den Vorstand unterlassen, technische Unterstützung anzufordern. Allgemeiner ausgedrückt sind diese und andere Nichtmitglieder des Atomwaffensperrvertrags der Ansicht, die IAEO sei auf dem Wege, die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen zu ihrem Hauptanliegen zu machen, obwohl sie dabei riskiere, die Entwicklung und die Förderung nuklearer Aktivitäten für friedliche Zwecke zu behindern. Diese Meinung wird auch von einigen Entwicklungsländern geteilt, die dem Atomwaffensperrvertrag angehören.

Wie man zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern des Atomwaffensperrvertrags vermitteln kann

Die Herausforderung, die sich heute den wichtigsten Mitgliedern der IAEO stellt, ist die Versöhnung zweier Gruppen von Staaten, die sich durch ihre Beteiligung an einem Vertrag voneinander unterscheiden, der Werte und Verpflichtungen widerspiegelt, die nicht gleichermaßen von der gesamten Mitgliedschaft getragen werden. Eine wirkliche Trennung des Atomwaffensperrvertrags von der IAEO ist nicht möglich, und eine Zustimmung zu der fundamentalistischen Position der Nichtmitglieder des Atomwaffensperrvertrags ist ebenfalls nicht möglich. Damit die Behörde als lebensfähige und wirkungsvolle Institution weiterbestehen kann, muß ein Weg gefunden werden, diese konfliktbeladenen Beziehungen miteinander in Einklang zu bringen.

Zur Ausgewogenheit von Sicherungsmaßnahmen und technischer Hilfe

Historisch gesehen haben die fortgeschrittenen Nuklearstaaten die IAEO beherrscht. Da sie die wichtigsten Posten des Sekretariats besetzt hielten, haben sie den Aufgabenkatalog weitgehend bestimmt, und sie haben die Programme und Spielregeln definiert, nach denen die Behörde arbeitet. Obwohl ihr Einfluß heute schwächer ist, wurde diese westliche Dominanz von den meisten Mitgliedern akzeptiert, die ihre Interessen weitgehend vertreten sahen und glaubten, daß die Behörde im allgemeinen Rücksicht auf ihre Bedürfnisse nahm.

Einige statistische Vergleiche

Während der 25 Jahre von 1957 bis 1982 wendete die IAEO für Aktivitäten außerhalb des Sicherungsbereichs über 213 Millionen Dollar auf, darunter Ausgaben für Fortbildungskurse, Experten, Ausrüstung, Forschungsaufträge, Stipendien, Veröffentlichungen, Beratungsaufgaben und Arbeitstreffen. Der Aufwand für technische Hilfe war während der ersten 15 Jahre mit einer Summe von 47,7 Millionen Dollar bescheiden, aber er erhöhte sich im letzten Jahrzehnt zwischen 1973 und 1982 auf eine Gesamtsumme von 169,5 Millionen Dollar.(24) In demselben Zeitraum von 25 Jahren beliefen sich die Ausgaben für Sicherungsmaßnahmen auf 147,2 Millionen Dollar. Sie erhöhten sich aber auf das Doppelte der Ausgaben für technische Hilfe in den letzten zehn Jahren dieser Zeitspanne und kamen nahezu den Gesamtausgaben für alle anderen Programme zwischen 1978 und 1982 gleich. 1984 beliefen sich die betreffenden Haushaltstitel für Sicherungsmaßnahmen und für alle anderen Aktivitäten (einschließlich der Sonderbeiträge außerhalb des ordentlichen Haushalts) auf 32.579.000 Dollar und auf 34.022.000 Dollar.(25) Um

einen Eindruck von der Größenordnung dieser Ausgaben zu gewinnen, sollte man bedenken, daß sich in demselben Jahr - bei etwas mehr als 32,5 Millionen Dollar für Sicherungsaufgaben - die Ausgaben für die Polizei für Portland, Oregon, einer mittelgroßen amerikanischen Stadt (Bevölkerung 372.892), auf mehr als 39 Millionen Dollar beliefen.

Die technische Zusammenarbeit und Hilfe der Behörde, obwohl nach Maßstäben gemessen eher bescheiden, sind nichtsdestoweniger von großer Bedeutung für das internationale Nuklearregime. Ihre Dienstleistungen im Sicherungsbereich sind eine unverzichtbare Bedingung für jede internationale Zusammenarbeit und den internationalen Handel auf dem nuklearen Sektor. Die Verteilung der Mittel für diese beiden Hauptfunktionen durch die Behörde, die nach unterschiedlichen Kriterien Zusammenkommen, ist für die Mitglieder der IAEA häufig ein Streitpunkt.

Gegenseitige politische Unterstützung unter den Entwicklungsländern

Die Mitglieder aus den Entwicklungsländern sind nicht ruhig geblieben. Eine der ersten Resolutionen der ersten Generalkonferenz forderte Vorrang für Aktivitäten mit direktem Bezug zu den Entwicklungsländern. Das führte zu einigen Programmänderungen der Behörde. (26) Ebenso lobbyierten die Entwicklungsländer hart und erfolgreich gegen den Widerstand einiger fortgeschrittener Nuklearstaaten (und gegen den Rat des dem Generaldirektor unterstellten wissenschaftlichen Beratungskomitees), dafür, ein internationales Zentrum für theoretische Physik in Triest und später ein regionales Radioisotopenzentrum in Kairo zu gründen. (27) Es gelang ihnen auch, den Verteilungsmodus für die Forschungsverträge der Behörde zu ändern: Entwicklungsländer müßten bevorzugt werden, falls sie Leistungen vorzeigen können, die solchen in den Laboratorien eines fortgeschrittenen Nuklearstaates im wesentlichen entsprechen. Das Ergebnis war, daß fast zwei Drittel der nahezu 2.000 Verträge, die zwischen 1958 und 1982 vergeben wurden, an Mitglieder aus dem Kreis der Entwicklungsländer gingen. (28)

Die Bevorzugung der Sicherungsmaßnahmen

Die Frage der Ausgewogenheit in den Aktivitäten ist in den letzten Jahren dadurch in den Vordergrund getreten, daß die Länder der Dritten Welt eine wachsende Bevorzugung der Sicherungsmaßnahmen seitens der Behörde auf Kosten der technischen Hilfe zu sehen glauben. Diese Ansicht findet über das gesamte Spektrum der Mitgliedsstaaten aus den Reihen der Entwicklungsländer hinweg breite Zustimmung, von denen mit fortschrittenen bis hin zu jenen mit nur rudimentären Nukleoprogrammen und -interessen (29), von Mitglieder des Atomwaffensperrvertrages ebenso wie von Nichtmitgliedern. Nichtmitgliedsländer haben die-

ses Mißbehagen dazu benutzt, um deutlichen Steigerungen bei den Aktivität der Behörde im Bereich der Sicherungsmaßnahmen entgegenzuwirken.

Diese Auseinandersetzung spiegelt die vergleichsweise starke Zunahme der Mittel für Sicherungsmaßnahmen gegenüber denen für technische Hilfe wider. Beim Aufrechnen der aufgewendeten Mittel ist jedoch Vorsicht geboten. So sagte z. B. der Vertreter Pakistans in einer Rede auf der Generalkonferenz 1984, das Budget für die Sicherungsmaßnahmen der Behörde habe seit 1970 um einen Faktor von 27 zugenommen (von 1,23 Millionen Dollar auf 33,7 Millionen Dollar), während die Aufwendungen für technische Hilfe im selben Zeitraum nur um einen Faktor von 9 (von 2,7 Millionen Dollar auf 23,5 Millionen Dollar) zugenommen hätten.⁽³⁰⁾ Wenn man jedoch die freiwilligen Geldbeträge, die in den "Technical Cooperation Funds" der Behörde eingehen, und andere Beiträge außerhalb des Budgets der Behörde, Sachgeschenke sowie die Mittel des UNDP zur technischen Hilfe hinzurechnet, beläuft sich die Gesamtsumme für technische Hilfe im Jahre 1984 auf annähernd 36 Millionen Dollar, was einer 16-fachen Zunahme entspricht.

Ein wichtiger Gesichtspunkt in diesem Zusammenhang ist eine Finanzierungsformel für Sicherungsmaßnahmen, die fast seit dem Beginn ihrer Kostenbegrenzungen gilt. Diese Formel befreit die Entwicklungsländer von der Last, die sie zu tragen hätten, falls sie den normalen vollen Beitrag für Sicherungsmaßnahmen zahlen müßten. Gleichzeitig soll nach dem Prinzip gehandelt werden, daß alle Staaten zur Finanzierung dieser Aktivitäten beitragen, da sie ja auch der gesamten internationalen Gemeinschaft zugute kommen. Nach dieser Übereinkunft finanzieren die Kernwaffenstaaten mehr als 50% des Budgets für die Sicherungsmaßnahmen und 36 Mitglieder tragen mehr als 98% dieser Kosten. Die gesamte IAEO-Mitgliedschaft der Dritten Welt trägt zusammen weniger als 2% dieses Budgetteils bei.

Gleichwohl bleibt eine wichtige Differenz zwischen 16 und 27, insbesondere wenn man - wie die Staaten der Dritten Welt - der Auffassung ist, daß die Förderungsmaßnahmen der IAEO zumindest eine gleichberechtigte Behandlung mit den Sicherungsmaßnahmen verdienen. Die Existenz dieser Finanzierungslücke ist natürlich von besonderem Interesse für die Mitglieder aus der Dritten Welt. Aus diesem Interesse versteht sich ihr Druck auf mehr technische Hilfe, einschließlich höherer Finanzierungsleistungen. Es verstärkt auch die Bemühungen, den Vorstand durch eine stärkere Beteiligung von Ländern der Dritten Welt umzustrukturieren.

Eine verlässliche Finanzierung der technischen Hilfe

Vielleicht noch mehr als um den Umfang und die Stimmung zugunsten technischer Hilfe sind die Entwicklungsländer um die Verlässlichkeit der Finanzierung für diese Zwecke besorgt. Während Sicherungsmaßnahmen im festgesetzten (regulären) Budget berücksichtigt sind, hängt die technische Unterstützung im wesentlichen von freiwilligen, vom regulären Budget unabhängigen Beiträgen ab, auch wenn diese langfristig stabil waren. In den letzten 15 Jahren wurde Druck ausgeübt, die technische Hilfe aus dem regulären Budget zu finanzieren. 1981 wurde auf der Generalkonferenz eine Resolution angenommen, die die Finanzierung der technischen Hilfe durch das reguläre Budget oder auf anderem "vergleichbar verlässlichem und sicherem Wege" forderte.(31) Die Behörde hat auf informeller Grundlage eine sogenannte "indikative Planungsübereinkunft" angenommen, nach der sich die Hauptbeitragsleistenden über freiwillige Beitragsziele für eine Zeitspanne von jeweils drei Jahren einigen. In letzter Zeit ist die Höhe dieser Ziele erheblich gestiegen. Bis 1970 lag die Zielsumme nie über 2 Millionen Dollar, 1980 waren 10 Millionen erreicht und 1984 22 Millionen Dollar.

Die Ironie besteht darin, daß diese Entwicklung stattfindet zu einer Zeit, da die internationalen Organisationen allgemein einer Haushaltsführung auf der Basis des Nullwachstums unterliegen, darunter auch die IAEO. Obwohl viele Programmaktivitäten der Behörde den Druck der Haushaltsbeschränkungen zu spüren bekommen haben, hat die technische Hilfe sogar einige ihrer eindrucksvollsten Sprünge nach vorn getan. Mit anderen Worten, freiwillige Finanzierung hat der Behörde ermöglicht, die technische Hilfe schneller zu erhöhen als jede andere Aktivität und dabei gleichzeitig das Erscheinungsbild von Nullwachstum im regulären Haushalt aufrechtzuerhalten. In Anerkennung dieser Entwicklung haben sich eine Reihe von Entwicklungsländer dazu entschlossen, das Konzept der "indikativen Planung" zu unterstützen. Sie betonen nach wie vor die Wichtigkeit sowohl einer Stärkung der technischen Hilfe wie auch Sicherung zuverlässiger und vorhersehbarer Finanzierung; aber sie sind doch etwas vorsichtiger geworden, diese Zahlungen an eine ganz bestimmte Finanzierungsart zu knüpfen.(32) Dennoch gilt die "indikative Planung" immer noch als eine Zwischenlösung, sie ist noch nicht der endgültige Schlüssel für das Problem der Finanzierung der technischen Hilfe.

Der politische und der symbolische Nutzen einer annehmbaren Ausgeglichenheit

Was nach außen hin lediglich als Spiel um die Balance von Zahlen erscheinen mag, ist tatsächlich eine wichtige politische und symbolische

Frage. Die Mitgliedschaft der Behörde ist heterogen. Verschiedene Staatengruppen treten für verschiedene Werte ein und haben verschiedene Ziele. Die fortgeschrittenen Staaten legen auf Sicherungsmaßnahmen wert, wenn auch nicht notwendigerweise aus denselben Gründen. Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion geben den IAEO-Sicherungsmaßnahmen die höchste Priorität wegen ihrer Bedeutung im internationalen System der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, das sie als wesentlich für ihre globalen Sicherheitsinteressen betrachten. Die meisten anderen Hauptlieferstaaten unterstützen die Sicherungsmaßnahmen, weil sie davon überzeugt sind, daß der internationale Nuklearhandel, ihr Hauptanliegen, diese benötigt.

Mitgliedsstaaten aus der Reihe der Entwicklungsländer legen auf Förderung, Entwicklung und Hilfe wert. Für sie sind Sicherungsmaßnahmen das quid pro quo für die Hilfe geworden. In ihren Augen gilt die Umkehrung dieser Aussage genauso: Hilfe ist das quid pro quo für ihre Unterstützung der Sicherungsmaßnahmen. Die meisten dieser Länder erkennen, daß die technische Hilfe zugenommen hat, weil auch die Unterstützung für die Sicherungsmaßnahmen zugenommen hat. Aber auch hier gibt es Unterschiede. Einige Mitglieder gehören dem Atomwaffensperrvertrag an, andere nicht. Die technisch weiterentwickelten Atomwaffensperrvertragsstaaten unter ihnen wissen, daß ihre Chance, aus der Kernenergie Nutzen zu ziehen, von ihrer Unterstützung der internationalen Sicherungsmaßnahmen abhängt. Einige von ihnen sind auch davon überzeugt, daß solche Kontrollen auch in ihrem nationalen Sicherheitsinteresse sind.

Argumente, daß die Sicherungsmaßnahmen im Interesse aller seien, werden jedoch durchgehend akzeptiert. Viele Staaten haben sich wenig Gedanken über den Sicherheitsnutzen internationaler Kontrollen gemacht. Und während sie selbst nur bescheidene oder sogar zu vernachlässigende Interessen an Kernenergie haben, sind sie dem Argument, besonders seitens der dem Atomwaffensperrvertrag nicht angehörenden Staaten der Dritten Welt, gegenüber anfällig, die Priorität, welche die IAEO den Sicherheitsmaßnahmen einräumte, verzerre den Zweck ihrer Satzung und bewirke eine Voreingenommenheit bei der Aufteilung der Mittel; so würden sie der sonst möglichen Gelegenheiten beraubt, wirksamen Nutzen aus der Nukleartechnologie zu ziehen. Diese Art der Beweisführung ruft emotionale Anklagen gegen den "Neoimperialismus" hervor und fördert die Nord-Süd-Polarisierung. Auseinandersetzungen über Ressourcen und Chancen führen im allgemeinen zu mehr Gemeinsamkeit unter den Entwicklungsländern untereinander als die Solidarität, die die Atomwaffensperrvertragspartner mit den fortgeschrittenen Mitgliedern dieses Vertrags verbindet.

Diese Situation beschreibt das Problem der Ausgewogenheit in der Behörde in der heutigen Zeit. Es unterstreicht die politische Notwendigkeit, eine akzeptable Gleichwertigkeit zwischen den beiden satzungsgemäßen Zwecken der IAEO aufzubauen und zu erhalten. Ebenso hebt es die symbolische Bedeutung hervor, die in der Erhaltung oder vielleicht sogar in der Erhöhung eines substantiellen Finanzierungsumfangs für technische Hilfe liegt. Ein Einfrieren dieser Hilfe würde den Eindruck erwecken, sie werde als unwichtig eingeschätzt, und würde dem Argument jener Gewicht verleihen, die behaupten, das Interesse der Hauptmächte läge einzig und allein in der Förderung der Nichtweiterverbreitungsziele der Behörde, und sei es auf Kosten der Behinderung ihrer Aktivitäten im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie.

Die Begrenzung des Technologietransfers

Eine der großen Sorgen hier liegt darin, daß erhöhte technische Unterstützung viele Länder in Wirklichkeit nicht der tatsächlichen Nutzung der Kernenergie näherbringt. Ihnen mag die nötige Infrastruktur fehlen, zusätzliche Ressourcen zu nutzen, oder das Vermögen, Programme und Projekte zu identifizieren und auszuformulieren, mit denen sie die verfügbaren Hilfsmittel sinnvoll nutzen könnten. Es gibt genügend Beschwerden von Vertretern der Behörde, die wissen, daß die wirksame Nutzung von Mitteln, welche die Behörde zur Verfügung stellt, zu wünschen übrigläßt. Vielleicht sollte die IAEO daher Bemühungen intensivieren, die der Gouverneursrat bereits 1983 bei einer umfassenden Überprüfung der technischen Hilfe ins Leben rief: nämlich Ländern mit begrenzten Erfahrungen im Nuklearbereich spezielle Hilfeleistung bei der Zusammenstellung von Projekten und bei der längerfristigen Projektplanung zukommen zu lassen.

Fußnoten

- 1 Dieses Ereignis unterstreicht das Ausmaß an amerikanisch-sowjetischer Zusammenarbeit. Es war ein sowjetischer Satellit, der als erster die Aktivitäten in der Kalahariwüste entdeckte und die Vereinigten Staaten benachrichtigte, damit sie weitere Nachforschungen angestellt würden.
- 2 Dem "Board of Governors" (Gouverneursrat) der IAEA gehören Vertreter der Mitgliedstaaten an, davon zwei Drittel mit ständigem Sitz, u. a. die Kernwaffenstaaten und die Bundesrepublik. Ein Drittel wird von der Generalkonferenz gewählt. (Anmerkung des Übersetzers)

- 3 Die folgende Erörterung basiert in erheblichem Maße auf 40 Interviews, die der Autor mit ehemaligen und gegenwärtigen Mitgliedern des Sekretariats der IAEA und einem Querschnitt von Vertretern vor Ort und Teilnehmern der Generalkonferenz in Wien im September und Oktober 1984 durchführte.
- 4 IAEA GC(XXIII)/OR.211 (1979)
- 5 Die Abstimmung lautete 18 : 11, mit fünf Enthaltungen. S. IAEA GOV/DEC/113 (XXIV).
- 6 IAEA GC(XXVI)/RES/381 (1981)
- 7 IAEA GC(XXVI)/RES/404. Beim ersten Wahlgang hatte die Resolution keinen Erfolg. Die Abstimmung ergab 40 Ja- und 40 Nein-Stimmen samt einer Anzahl von Stimmenthaltungen. Nach der Stimmauszählung wurde verfügt, daß es den Mitgliedern erlaubt sei, den Wahlvorgang wieder zu eröffnen und ihre Stimme im Nachtrag abzugeben.
- 8 Insgesamt verließen 15 Delegationen mit den Vereinigten Staaten die Konferenz, obwohl nur die Vereinigten Staaten soll entschieden, der Behörde weiterhin fernzubleiben und ihre zukünftige Teilnahme neu überdenken. Die Staaten, die sich den USA anschlossen, waren Frankreich, Kanada, Australien, Chile, Guatemala, Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande.
- 9 Siehe z. B. IAEA GC(XXVII)/RES/409 (1983) und IAEA GC(XVII)/RES/425 (1984). In der zuletzt genannten wird Israel aufgefordert, von zukünftigen Angriffen auf nukleare Einrichtungen abzusehen. In der ersten wurde es aufgefordert, "umgehend seine Drohung zurückzunehmen, nukleare Einrichtungen im Irak und in anderen Ländern anzugreifen und zu zerstören".
- 10 Eine Reihe dieser Punkte werden erörtert in Lawrence Scheinman, "IAEA: Atomic Condominium?", in: R. W. Cos und H. K. Jacobson, Anatomy of Influence (New Haven, Conn., Yale University Press, 1973), Kapitel 7. In jüngster Zeit scheint nur die Hilfe an Kuba von der Auflage des Kongresses betroffen.
- 11 Auch die härtesten Kritiker wollen die Sicherheitsmaßnahmen zwar nicht völlig abschreiben, einige sind gelegentlich aber ziemlich nahe dran. Siehe z. B. die Aussage von Gary Hart, in: Hearings on the IAEA Safeguards Program, vor dem U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 97/1 Congress, 2. Dezember 1981; und die Aussage von Edward J. Markey, in: Hearings on Legislation to Amend the Nuclear Nonproliferation Act of 1978, vor dem U.S. House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Security and Scientific Affairs and on International Economic Policy and Trade,

- 97/2 Congress, 3. August 1982. Siehe auch Peter Pringle, "Nuclear Unsafeguards", in: The New Republic, 23. Dezember 1982.
- 12 Siehe die Aussagen von Generaldirektor Blix auf den IAEA-Konferenzen 1983 und 1984, z. B.: GC(XXVII)/OR 247, Abs. 81-84 und GC (XXVIII) Mimeo.
 - 13 Die abgestimmten Richtlinien wurden der IAEA von den 15 Teilnehmerstaaten separat zugeschickt. Sie wurden von der Behörde als INFCIRC/254 gedruckt und verteilt.
 - 14 Das heißt, die Anzahl der Person/Tage pro Jahr, die zwischen der IAEA und dem kontrollierten Staat vereinbart wurden. Siehe IAEA, IAEA Safeguards Glossary (1980), Absatz 251.
 - 15 Die Frage der Kontrollierbarkeit durch Sicherheitsmaßnahmen wurde hauptsächlich von Paul Leventhal gestellt, dem Gründer und Präsidenten des Nuclear Control Institute ist. Leventhal bemüht sich hartnäckig durch Aussagen vor dem Kongreß und in in Veröffentlichungen des Nuclear Control Institute, auf diese Frage aufmerksam zu machen.
 - 16 Siehe zum Beispiel Victor Gilinsky, "International Discipline Over the Uses of Nuclear Energy", in: A. Wohlstetter (Hg.), Nuclear Policies: Fuel Without the Bomb (Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co., 1978), S. 73-77; Paul Leventhal, Aussage vor dem House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Security and Scientific Affairs and on International Economic Policy and Trade, Hearings on the International Atomic Energy Agency: Improving Safeguards, 97/2 Congress, 3. März 1982. Eine andere Auffassung dazu in Lawrence Scheinmans Erklärung auf demselben Hearing.
 - 17 Aussage vor der 28. Sitzung der Generalkonferenz der Internationalen Atomenergiebehörde, 24. Sept. 1984 (mimeo)
 - 18 Vgl. z. B. die Aussage des pakistanischen Delegierten Munir Khan und des brasilianischen Delegierten R. N. Alves auf der Generalkonferenz von 1984.
 - 19 Der Report ist die Grundlage für die Entscheidungen des Sekretariats und anschließend des Gouverneursrats darüber, ob alle kontrollierten Materialien weiter für friedliche Zwecke verwandt wurden bzw. ein anderer angemessener Verbleibs- oder Verwendungsnachweis vorliegt.
 - 20 Revised Guiding Principles and General Operating Rules to Govern the Provisions of Technical Assistance by the Agency (Approved by the Board of Governors am 21. Februar 1979.) GEN/PUB/12/REV.2a Principle A.1(i).

- 21 IAEA, GC/XXIII)/OR. 214, Absatz 41 (1979)
- 22 IAEA, GC(XXVI)/OR. 240, Absatz 59 (1982)
- 23 IAEA, GC(XXIII)/OR. 215, Absatz 70 (1979)
- 24 Die Zahlen nach IAEA, Review of the Agency's Activities GC (XXVIII)/ 78 (July) 1984, S. 55-61
- 25 IAEA, The Agency's Programme for 1983-1988 and Budget for 1983 GC(XXVI)/666 (August 1982) Tab. 1a, S. 11. Die Zahlen basieren auf dem Wechselkurs öS 16.30 : \$ 1.00.
- 26 IAEA, GC(I)/RES/5 (Oktober 1957). Siehe auch Scheinman, "IAEA: Atomic Condominium?", S. 222-223.
- 27 Ibid. Das Zentrum in Triest arbeitet sehr aktiv und dient der ständigen Verbesserungen der wissenschaftlichen Kompetenz von Studenten und Praktikanten aus Entwicklungsländern.
- 28 IAEA, Review, S. 109-112
- 29 Siehe z. B. die Stellungnahmen von Vertretern aus Malaysia GC (XXIII)/OR.215, Abs. 58, 59; Nigeria GC(XXIII)/OR.216, Abs. 143; den Philippinen GC(XXIII)/OR.221, Abs. 95. Alle drei sind Atomwaffensperrvertragsstaaten auf verschiedenen Stufen der nuklearen Entwicklung. Vgl. auch Indien, GC(XXIII)/OR. 220, Absatz 24.
- 30 Siehe Munir Khans Stellungnahme auf der 28. Sitzung der Generalkonferenz der Internationalen Atombehörde, 24. September 1984 (mimeo).
- 31 Vgl. IAEA, GC (SSV)/RES/388 (1981).
- 32 Ein Hauptgrund für die Vorsicht ist das Auftauchen des Prinzips der Haushaltsführung auf der Grundlage des Nullwachstums, was voraussichtlich dazu führen würde, daß das Niveau der technischen Hilfe eingefroren würde, falls es ausschließlich auf der Grundlage einer Haushaltsumlage festgesetzt würde.

5 ZUSAMMENFASSUNG

Wenn man über die Entwicklung der IAE0 nachdenkt, so fallen zwei Aspekte auf: die Veränderungen, die sich in der Behörde und ihrer politischen Umfeld im Laufe der Jahre abgespielt haben und die zunehmende Relevanz von Sicherungsmaßnahmen und den Auseinandersetzungen, die um sie entstanden sind.

Die politische Entwicklung

Was die Veränderungen angeht, so muß man zwischen drei Zeitspannen in der Geschichte der IAE0 unterscheiden. Die frühen Jahre wurden von den Vereinigten Staaten bestimmt, auf deren Initiativen die Gründung der Behörde im wesentlichen zurückging. Nachdem die Sowjetunion 1963 ihre Auffassung von der Bedeutung der Sicherungsmaßnahmen geändert hatte, folgte eine Periode enger sowjetisch-amerikanischer Beziehungen in der Behörde. Dieses neue Klima führte seinerseits zur Gründung des Systems der Sicherungsmaßnahmen, das heute in gewissem Umfang in praktisch jedem Land angewendet wird, dessen nukleare Aktivitäten von Bedeutung sind. Zwischen Mitte und Ende der siebziger Jahre begann eine ansehnliche Gruppe von Staaten der Dritten Welt ihren Einfluß in der Behörde geltend zu machen.

Der hauptsächliche Unterschied zwischen der ersten und zweiten Periode war der Entschluß der Sowjetunion 1963, die IAE0-Sicherungsbestimmungen zu unterstützen. Diese konstruktive Wende wirkte sich allgemein auf die Arbeitsweise der IAE0 aus, darunter starke Unterstützung für Entscheidungen durch Konsensverfahren anstelle formeller Abstimmungen. Sie schuf auch eine Grundlage für eine enge Beziehung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion sowohl auf dem Gebiet der Sicherungsmaßnahmen als auch bei den umfassenderen Fragen der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen. Diese gute Beziehung hat sich innerhalb der IAE0 als besonders stabil erwiesen, trotz der Spannungen, die auf anderen Gebieten zwischen den Supermächten bestehen. Hinsichtlich der Bedeutung, die einer Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen sowohl für die nationale Sicherheit als auch für die allgemeine internationale Stabilität zukommt, kann die sowjetisch-amerikanische Übereinstimmung und Zusammenarbeit nicht stark genug betont werden.

Die letzte Periode, die unter ungünstigen Umständen begann, ist von eher traumatischen Ereignissen gekennzeichnet. Mitte der siebziger Jah-

re gab es ein wachsendes Interesse der Dritten Welt an Kernenergie und in einigen Fällen am Zugang zur vollen Bandbreite nuklearer Technologien einschließlich jener, mit der man u. U. direkt Material zur Herstellung von Kernwaffen gewinnen konnte. Zur gleichen Zeit wuchs in den Vereinigten Staaten und anderswo die Sorge, ob das System der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen mit seiner Abhängigkeit von Zusicherungen und Sicherungsmaßnahmen überhaupt noch geeignet sei, die Verbreitung von Technologien in den Griff zu bekommen, die eine Grundlage für die Herstellung von Kernwaffen sein könnten. Diese Parallelentwicklung von Positionen gipfelte in einer Übereinkunft der Hauptlieferstaaten, eine Zusicherung zu fordern, daß keine nuklearen Sprengkörper hergestellt würden. Damit wurde auch die Möglichkeit ausgeschlossen, ein Programm für nukleare Sprengkörper zu verfolgen, das friedlichen Zwecken dienen soll. Außerdem wurden dauerhafte Sicherungsmaßnahmen für alle transferierten Materialien bzw. Einrichtungen Vorschrift, Schließlich verständigten sich die Lieferstaaten, bei den Transfers sensitiver Technologien (für die Wiederaufbereitung, Anreicherung und Produktion von Schwerem Wasser) und Einrichtungen Zurückhaltung zu üben.

Die Länder der Dritten Welt, die sich ausgeschlossen fühlten, aber auch selbstbewußter Forderungen stellen wollten, betrachteten die Treffen der Lieferstaaten als kartellmäßigen Verbund. Sie sahen in solchen Übereinkünften eine Diskriminierung der Entwicklungsstaaten gegenüber den Industriestaaten, eine Fortsetzung der allgemeinen wirtschaftlichen Diskriminierung auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Staaten der Dritten Welt, die den Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet hatten, sahen in diesen Beschlüssen auch eine Verletzung der NPT-Zusagen, die Entwicklung von Nukleartechnologie für friedliche Zwecke zu fördern.

So wurde diese Angelegenheit zu einer Nord-Süd-Streitfrage, die sich seitdem auf die Beziehungen und das Verhalten in der Behörde auswirkt. Sie lieferte den Ländern der Dritten Welt, die normalerweise in der IAEA nach NPT-Zugehörigkeit/-Nichtzugehörigkeit und nach dem Grad ihrer Entwicklung gespalten sind, ein Bindemittel, das sie zusammenhält und ihnen bei zahlreichen Punkten eine gemeinsame Abstimmung als Block erleichtert. Die erste formelle Fraktionssitzung der "Gruppe der 77" im IAEA-Kontext wurde 1976 abgehalten. 1978 wurde sie zum ersten Mal im Gouverneursrat erwähnt. 1981, als es um die Wahl eines neuen Generaldirektors ging, erreichte die Polarisierung ihren Höhepunkt. Diese Wahl, für die eine ernst zu nehmende Kandidatur aus der Dritten Welt vorbereitet wurde, fand in der Zeit der Nachwirkungen der israelischen Bombardierung des irakischen Forschungsreaktors in Tamuz

statt. Diese beiden Ereignisse zusammen führten zur bisher schärfsten Konfrontation zwischen Mitgliedstaaten aus den Reihen der Industrie- bzw. der Entwicklungsländer innerhalb der Behörde.

Der Kampf um den Posten des Generaldirektors verknüpfte die Polarisierung mit der Politisierung. Während einige Fragen vorübergehend gelöst worden sind (z. B. verstärkter Umfang und bessere Voraussehbarkeit für die technische Hilfe durch indikative Planung und eine stärkere Präsenz von Vertretern der Dritten Welt auf den oberen Positionen im Sekretariat), so hat sich die grundlegende Situation nicht geändert und die Möglichkeit von Blockabstimmungen auf der Grundlage von Blockpolitik ist immer noch gegeben. Besondere Schwierigkeiten bereitet die Tatsache, daß diese Fraktion auch bei so fachfremden Fragen wie Südafrikas Apartheidspolitik und Israels Stellung in der Organisation zusammenhält. Wenn nicht einige ihrer Mitglieder zu dem Schluß kommen, daß ihnen eine wirksame und lebensfähige IAEO wichtiger ist als die Gruppe der 77, wird es sehr wahrscheinlich auch in Zukunft zu solchen Konfrontationen kommen.

Sicherungsmaßnahmen

Mit der Zunahme der nuklearen Entwicklung in der Welt und der damit zusammenhängenden Transaktionen ist die Bedeutung der Sicherungsmaßnahmen gewachsen. Damit sind aber auch die Kontroversen um sie größer geworden. Kritiker haben ihre Wirksamkeit, ihre Durchführung und ihre Kosten in Frage gestellt. Auch bis zu den siebziger Jahren spielten Sicherungsmaßnahmen schon eine bedeutende Rolle, aber sie vollzogen sich vor dem Hintergrund einer relativ maßvollen nuklearen Entwicklung größtenteils in den Industriestaaten. Wenige von ihnen galten als ernsthaftes Risiko für die Weiterverbreitung von Kernwaffen; die meisten von ihnen waren sogar mit einer der Supermächte durch ein Sicherheitsbündnis verbunden. Und man betrachtete den Atomwaffensperrvertrag zu jener Zeit als wesentliche Unterstützung der wachsenden Abneigung gegen die Rechtmäßigkeit der Weiterverbreitung von Kernwaffen. Sicherungsmaßnahmen wurden als wirksames und nützliches Mittel zur Überprüfung und Bestätigung der friedlichen Natur nuklearer Aktivitäten und zur Alarmierung im Fall einer Abzweigung eingeschätzt.

In der Folge warf die weitere Verbreitung nuklearer Materialien und Technologien sowie der Trend bei Kernbrennstoffkreislaufaktivitäten, verbunden mit einem möglicherweise weitverzweigtem Handel mit waffentauglichen Materialien, insbesondere Plutonium, die Frage nach der Wirksamkeit von Sicherungsmaßnahmen auf. Die indische Kernexplosion zeigt

te allen, auch anderen Ländern der Dritten Welt, daß das Beherrschen dieser Technologie nicht außerhalb ihrer Möglichkeiten lag. Sie stellte auch die Angemessenheit eines Systems in Frage, das sich so sehr auf Sicherungsmaßnahmen verließ, die von einer internationalen Organisation mit eingeschränkter Autorität und ohne direkte Machtbefugnisse durchgeführt wurden. Obwohl im indischen Fall keine Sicherheitsbestimmungen verletzt wurden, dachten viele, daß Sicherungsmaßnahmen und das Regime der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, dem sie angehörten, austauschbar seien. Folglich beurteilten sie Sicherungsmaßnahmen nach dem übergeordneten Zweck des Regimes. Da das Regime die Aufgabe hatte, die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern, so argumentierten einige, sollten die Sicherungsmaßnahmen als unangemessen und unglaubwürdig abgetan werden, wenn sich herausstellte, daß sie nicht in der Lage waren, dieses Ziel auch zu erreichen.

Andere, die nicht so weit gingen, Sicherheitsmaßnahmen mit dem gesamten Regime gleichzusetzen, fragten sich nichtsdestoweniger, ob unter allen Umständen eine Abzweigung tatsächlich aufdecken könnten: Falls Sicherungsmaßnahmen nicht mit einem hohen Wahrscheinlichkeitsgrad die Abzweigung einer signifikanten Menge waffentauglichen Materials in einer Anlage mit hohem Mengendurchsatz aufdecken könnten, dann müßte die Aktivitäten, bei denen das Material verwendet wurde, selbst eingestellt werden.

Noch ein anderer Streitpunkt über Sicherungsmaßnahmen rührt aus dem Gewicht der Förderung dieser Maßnahmen im Vergleich zu anderen IAEO-Aktivitäten. Wie wir gesehen haben, vertreten die Entwicklungsländer unnachgiebig die Auffassung, die IAEO solle ein ausgewogenes Programm durchführen, so daß der Entwicklung nuklearer Technologien und Aktivitäten die gleiche Aufmerksamkeit zuteil werde. Ihr Sorge gilt nicht nur der Aufmerksamkeitsverteilung in der Gegenwart, sondern auch der längerfristigen Entwicklung. Ständig steigende Kosten für Sicherungsmaßnahmen werden sich ihrer Meinung nach letztendlich nachteilig auf andere Programm der Behörde auswirken.

Die angemessene Rolle der Sicherungsmaßnahmen muß also definiert werden und es muß Übereinstimmung erreicht werden, nach welchen Kriterien ihre Wirksamkeit bewertet werden soll. Ihre Fähigkeit muß verbessert werden, Abzweigung nuklearer Materialien großem Umfangs aufzudecken, egal in welchen Einrichtungen. Die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung muß groß genug sein, um potentielle "Abzweiger" abzuschrecken. Es müssen institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, um alle verbleibenden Schwachpunkte bei den technischen Sicherungsmaßnahmen auszugleichen. Es muß ein Finanzierungsmodus gefunden werden, mit

dem sich die heutigen Befürchtungen über uneinholbare Kostensteigerungen besänftigen lassen. All das sind Herausforderungen für diejenigen, die sich für wirksame Sicherungsmaßnahmen und für eine wirksame Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen engagieren.

Es steht außer Frage, daß die Sicherungsmaßnahmen einen entscheidenden Faktor der internationalen nuklearen Zusammenarbeit und der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen darstellen. Ohne sie hätte es nur wenig internationale nukleare Zusammenarbeit geben können; die Entwicklung der Kernenergie hätte sich ohne Kontrollen fortgesetzt. Die Verbreitung von Kernwaffen wäre größer gewesen, und gegenseitige Verdächtigungen über Art und den Zweck von Nuklearprogrammen in Nachbarstaaten hätten zu größeren regionalen Spannungen und zu regionaler Destabilisierung geführt. So betrachtet hat die IAEO sehr dazu beigetragen, den Zugang zur friedlichen Nutzung nuklearer Technologie zu erleichtern. Zur gleichen Zeit hat sie das Risiko einer verstärkten Weiterverbreitung von Kernwaffen eingeschränkt, indem sie ein System objektiver unparteiischer Kontrollen zur Verifikation in Kraft gesetzt hat. Das ist keine geringe Leistung; es ist eine Leistung, deren Verlust wir uns nicht erlauben können.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Warum ist die IAEO von Bedeutung?

Vor 40 Jahren warfen die Vereinigten Staaten Atombomben auf zwei japanische Städte ab und beendeten damit den Zweiten Weltkrieg. Seitdem besteht für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten das anhaltende und dringliche Interesse, die Weiterverbreitung von Kernwaffen zu verhindern. Schon nahezu drei Jahrzehnte lang kann die Welt mit einiger Sicherheit davon ausgehen, daß ihre zivile Kernenergie nicht zur Herstellung von Kernwaffen verwendet wird. Diese begrüßenswerte Lage hängt von der Wirksamkeit eines internationalen Systems der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen ab, das wiederum von den Sicherungsmaßnahmen der IAEO abhängig ist. Sollten diese Maßnahmen tatsächlich oder vermeintlich unwirksam werden und sollte kein anderes praktikables Arrangement für die Verifikation zur Verfügung stehen, so könnte das Regime seine Glaubwürdigkeit verlieren und damit die Barriere durchlässig machen oder sogar vollständig zerstören, die es gegenwärtig gegen die Verbreitung von Kernwaffen bildet. Darüber hinaus könnte ein ernsthafter Vertrauensverlust in die Wirksamkeit der IAEO-Sicherungsmaßnahmen 1995 die Verlängerung des Atomwaffensperrvertrags gefährden, was einer Zerstörung des Nonproliferationsregimes zur Folge hätte.

Woher kam die Gefährdung der Sicherungsmaßnahmen der IAEO?

Einige Trends haben sich ganz besonders auf die IAEO ausgewirkt. Dazu rechnet die Mobilisierung der Mitglieder aus der Dritten Welt, die einen größeren Einfluß auf die Behörde nehmen wollen; das Aufkommen von Blockpolitik im Regierungsapparat der Behörde; die stockende Unterstützung seitens der Hauptmitglieder der Behörde, besonders der Vereinigten Staaten; und das abnehmende Vertrauen in die IAEO und ihre nuklearen Sicherungsmaßnahmen als wirksame Instrumente der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, das heute in einigen US-Kreisen erkennbar ist.

Hinzu kommt, daß sich einige Staaten schon seit längerem unbefriedigt über die Durchführung der Artikel IV und VI des Atomwaffensperrvertrages zeigen. Artikel IV garantiert den "größtmöglichen Austausch" nuklearer Technologien mit Staaten, die dem Vertrag angehören. Insbesondere Entwicklungsländer behaupten, daß trotz ihrer Zugehörigkeit zum Atomwaffensperrvertrag diskriminierende Praktiken im Bereich der

technischen Hilfe nicht nur anhaltend, sondern auf den Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie ausgedehnt worden seien, als Folge privater Abkommen zwischen den Hauptlieferstaaten.

Das Wiederauftreten von Energiemärkten in den letzten Jahren mit leicht zugänglichem und billigem Öl, das gleichzeitige kontinuierliche Ansteigen der Kosten von Kernenergieprogrammen und der relative Mangel an Investitionskapital, das zur Förderung nuklearen Wachstums nötig ist, haben zumindest für den Augenblick dazu beigetragen, die Intensität des Drucks der Dritten Welt auf eine schnelle nukleare Entwicklung abzuschwächen.

Artikel VI des Atomwaffensperrvertrags weist die Kernwaffenstaaten an, ernsthafte Verhandlungen über wirksame Maßnahmen der Rüstungskontrolle und über und Abrüstung zu führen. Trotz des Drängens der Supermächte hat die Frustration der Entwicklungsländer wie auch der Industrienationen über die Stagnation der Rüstungskontrolle die Abneigung gefördert, die Sicherungsmaßnahmen im Bereich der Nichtweiterverbreitung zu stärken und zu erweitern, wenn gleichzeitig kein entsprechender Fortschritt bei der Rüstungskontrolle erreicht wird. Diese Bedenken waren schon auf den beiden früheren Überprüfungskonferenzen des Atomwaffensperrvertrages erkennbar, und obwohl sie auf der Überprüfungskonferenz von 1985 etwas gedämpft vorgetragen wurden, werden sie mit Sicherheit wieder in den Vordergrund treten, wenn sich keine sichtbaren Erfolge bei der Rüstungskontrolle einstellen. Jedenfalls haben diese Bedenken unvermeidliche negative Auswirkungen auf das Nonproliferationsregime und die damit verbundenen Maßnahmen einschließlich IAEO-Sicherungsmaßnahmen.

Was läßt sich tun?

Eine der wichtigsten Maßnahmen, die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Behörde zu sichern, ist eine starke und dauerhafte Führungsrolle der Vereinigten Staaten. Die Geschichte der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen ist zum größten Teil eine Geschichte amerikanischer Bemühungen und Initiativen. Der Baruch-Plan, Atoms for Peace, die IAEO, internationale Sicherungsmaßnahmen, der Atomwaffensperrvertrag und die Londoner Richtlinien für Lieferstaaten gingen alle von Washington aus.

Sie zeugen von einer starken und wirksamen Führungsrolle der USA, die in den frühen Jahren bemerkenswerte Errungenschaften hervorbrachte. Diese Führungsrolle hat in den letzten zehn Jahren nachgelas-

sen: erstens wegen einer zunehmenden politischer Zweifel in den Vereinigten Staaten gegenüber Kernenergie; zweitens wegen gewachsener Ungewißheit über die optimale Strategie zur Kontrolle der Weitergabe von Kernwaffen; und drittens wegen der Tatsache, daß Unterstützung der IAE0 nicht bedingungslos erfolgt (und realistisch gesehen auch nicht kann) und mit anderen Zielsetzungen konkurriert, wie der Fall von Israel in der IAE0 zuletzt gezeigt hat. Nichtsdestoweniger wird in der Zukunft eine stetige, verlässliche und angemessene Unterstützung, sowohl finanzieller als auch politischer Art, seitens der Vereinigten Staaten und anderer führender Mitglieder notwendig sein, falls die IAE0 eine starke Stütze für das Nonproliferationsregime bleiben soll.

Die Entwicklung des internationalen politischen Umfeldes hat die Umstände und Bedingungen verändert, in denen eine Führungsrolle zur Geltung gebracht werden kann. Das kann nicht stark genug betont werden. Führende Entscheidungsträger der Vereinigten Staaten im Nuklear- und Nichtweiterverbreitungsbereich müssen ihre Strategien und Erwartungen den sich verändernden politischen Umständen anpassen. Die Vereinigten Staaten sind weniger in der Lage, die Behörde zu beherrschen, obwohl sie ihr einflußreichstes Mitglied bleiben. Die Vereinigten Staaten brauchen jedoch heute die Unterstützung anderer, wenn sie die Ziele, für die sie eintreten, erreichen wollen. Das bedeutet einmal, die günstige sowjetisch-amerikanische Übereinstimmung in den Zielen der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen sowie die kontinuierliche Unterstützung ihrer traditionellen Verbündeten zu nutzen. Das bedeutet auf der anderen Seite aber auch, die aktive Beteiligung und Unterstützung gemäßiger Entwicklungsländer zu kooptieren, die das allgemeine Ziel der Nichtweiterverbreitung teilen, insbesondere jener Entwicklungsländer, die langfristig ein ernsthaftes Interesse an der friedlichen Nutzung von Kernenergie haben und das Erreichen dieses zuletzt genannten Ziels als Gegenleistung für die Unterstützung des zuerst genannten sehen. Jedenfalls muß politisches Kapital investiert werden, um die Behörde als wichtigen Beitrag für die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die internationale Stabilität zu erhalten.

7 EINIGE INITIATIVEN ZUR STÄRKUNG DER IAEO

Wie kann die IAEO gestärkt werden? Für diesen Zweck lassen sich Initiativen auf drei Gebieten vorschlagen: auf dem Gebiet der technischen Hilfe, der Sicherheitsmaßnahmen und der Entpolitisierung.

Technische Hilfe

Die technische Hilfe wird von vielen Mitgliedern geschätzt. Angesichts der Solidarität der Dritten Welt in einer Reihe von Fragen, die für die Behörde von zentraler Bedeutung sind, und angesichts des Interesses der fortgeschrittenen Länder an einer glaubwürdigen und wirksamen IAEO ist es entscheidend, daß die wichtigsten gemäßigten Staaten ein materielles Interesse an der Stabilität und dem Erfolg der IAEO gewinnen. Das erfordert Mittel, die sinnvoll, an den Maßstäben jedes fortgeschrittenen Industriestaates gemessen aber nur geringfügig sind.

Dadurch, daß der technischen Unterstützung eine solidere und berechenbarere Grundlage gegeben wird, sollte sich die Kritik verringern lassen, die sich aus der unterschiedlichen Behandlung der Entwicklungs- und der Sicherheitsaufgaben im Rahmen des Verantwortungsbereichs der Behörde ergeben. Traditionsgemäß wird die technische Hilfe aus freiwilligen Beiträgen finanziert, während die Ausgaben für die Sicherheitsmaßnahmen durch fest veranschlagte Beiträge gedeckt sind. Man sollte sich überlegen, ob der technischen Hilfe nicht auch reguläre Finanzierungsmittel (z. B. 15 - 25%) zukommen sollen mit der Übereinkunft, daß zusätzlich zum Festbetrag das Prinzip der indikativen Planungsziele weiterhin Anwendung finden würde. Dies würde die freiwillige Basis modifizieren, aufgrund derer die technische Hilfe gegenwärtig finanziert wird, aber nur in begrenztem Umfang. Das wichtigste daran wäre, daß die technische Hilfe in ein politisches Licht gerückt würde, das eine Quelle der Irritation beseitigen und die Unterstützung der Behörde erhöhen könnte.

Sicherungsmaßnahmen

Im Hinblick auf IAEO-Sicherungsmaßnahmen der IAEO ist es von größter Dringlichkeit, den Zweck und die Rolle der Ziele der Sicherungsmaßnahmen und Inspektionen zu klären. Ein zweiter Schritt besteht im Erarbeiten allgemein anerkannter Kriterien für die Bestimmung der Wirksamkeit von Sicherheitsmaßnahmen. Zu diesem Zweck böte die "Special Advisory

Group on Safeguard Implementation" (Besondere Beratungsgruppe für die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen), die den Generaldirektor seit ihrer Gründung Mitte der siebziger Jahre in allgemeinen Fragen der Entwicklung der Sicherheitsmaßnahmen berät, ein angemessenes Forum. Drittens müssen eine Reihe von Verbesserungen bei den Sicherheitsmaßnahmen angegangen werden, im Bereich der Inspektionsrechte, der Berufung von Inspektoren, der Transparenz und der Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen. Viertens müssen direkt die Probleme angegangen werden, die sich aus den zu erwartenden Entwicklungen des nuklearen Brennstoffkreislaufs für die Kapazität der Sicherheitsmaßnahmen ergeben. Besondere Aufmerksamkeit sollte auf ergänzende Institutionen gelenkt werden - wie internationale oder regionale Abkommen zur Endlagerung von Atommüll und wirksame internationale Lagerungssysteme für Plutonium -, die zur Unterstützung der internationalen Sicherheitsmaßnahmen dienen.(1)

Es besteht ein offensichtlicher Bedarf an einer noch nachhaltigeren diplomatischen Kampagne, um weitere Länder davon zu überzeugen, daß effektive internationale Sicherungsmaßnahmen wichtig für die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen sind, zu ihrer Sicherheit beitragen und für die Errichtung lebensfähiger Programme zur friedlichen Nutzung der Kernenergie unabdingbar sind. Eine breite Übereinstimmung über die Notwendigkeit voll wirksamer Sicherungsmaßnahmen wird ihre spätere Durchführung erleichtern. Die Staaten müssen williger sein, neue Techniken und Instrumente zu akzeptieren, die eine größere Sicherheit in der Materialbuchführung, -kontrolle und -überwachung schaffen. Hier besteht vorrangig ein Problem mit Staaten, die nicht dem Atomwaffensperrvertrag angehören. Auch muß die Rolle der Inspektoren mehr und mehr akzeptiert werden, und ihr rechtzeitiger Zutritt muß gesichert sein. Übereinstimmung ebnet auch den Weg für zusätzliche institutionelle Arrangements, die nicht nur die Defizite der Sicherungsmaßnahmen als solche ausgleichen, sondern auch dem Risiko begegnen, daß die technologische Entwicklung wirksame soziale Kontrollen überrollt.

Ob die Klagen über ungleiche Mittel für technische Hilfe und Sicherungsmaßnahmen gerechtfertigt sind oder nicht, sie stellen auch weiterhin schwierige Fragen für die Zukunft, wenn mehr und kompliziertere Einrichtungen den Kontrollen der Behörde unterstellt werden.

Schutz der IAEO vor Politisierung

Bezüglich der Entpolitisierung sind zwei Dinge klar. Erstens droht ein fortgesetztes Eindringen sachfremder politischer Fragen in die Aktivitä-

ten der Behörde das Vertrauen der Vereinigten Staaten und anderer Hauptmitgliedstaaten in die Fähigkeit der IAEO zu untergraben. Ohne jedesmal mit dem Austritt zu drohen, wenn wichtige politische Fragen aufkommen, sollten die Vereinigten Staaten klarstellen, daß sie ihr Engagement für die IAEO nicht für die Geltendmachung anderer Interessen mißbrauchen lassen werden. Zweitens ist es auch unrealistisch zu glauben, man könne die Politik vollkommen aus der Behörde heraushalten, ja es wäre historisch falsch zu behaupten, die Behörde sei jemals vollkommen unpolitisch gewesen. Jede Organisation hat ihre eigenen innerpolitischen Probleme, und die werden sogar häufiger bei einer Organisation wie der IAEO auftreten, die an den empfindlichen Nerv nationaler Souveränität rührt.

Worum es hier geht ist, die Einführung von sachfremden politischen Kontroversen drastisch zu reduzieren, wenn nicht ganz auszuschließen. "Sachfremd" zu definieren, ist jedoch schwieriger als es scheinen mag. Die Vereinigten Staaten betrachten eine Diskussion über den israelischen Angriff auf Iraks Forschungsreaktor als eine sachfremde Frage, deren Diskussion in den Hallen der IAEO nichts zu suchen habe. Viele andere Länder - einschließlich einiger westlicher Staaten - teilen diese Ansicht nicht. Die schwierige Aufgabe besteht darin festzulegen, welche Fragen ausgeschlossen werden sollen; die Alternative ist, solche Fragen so zu diskutieren, daß sie nicht außer Kontrolle geraten und sich nicht destruktiv auswirken. Zwar haben die Vereinigten Staaten zu Recht die Satzung der Behörde verteidigt, indem sie sich gegen Bestrebungen wenden, die Rechte bestimmter Mitglieder in der Behörde zu beschneiden; jedoch sind sie in ihrer Unterstützung für Israel so weit gegangen, daß sie den Blick für einen Kompromiß verloren haben, der die israelische Frage in der IAEO hätte entschärfen können.

Die Entpolitisierung hängt von vielen Faktoren ab. Einer besteht darin, erfolgreich Konsens herzustellen darüber, was als sachfremde Frage zu gelten habe, und daß solche Fragen von Beratungen und Aktivitäten der Behörde ferngehalten werden müssen. Das kann nicht von einer kleinen Gruppe fortgeschrittener Staaten allein erreicht werden, Länder der Dritten Welt müssen daran beteiligt werden. Die gemäßigten unter ihnen sollten schon früh in den Prozeß der Konsensbildung einbezogen werden. Das ist bis jetzt leider in der Regel nicht passiert, was ein Grund für den anhaltenden Druck der Länder der Dritten Welt ist, den Gouverneursrat zu erweitern. Darüber hinaus haben die Länder der dritten Welt den Verdacht, daß im Entscheidungsprozeß durch Konsens, an dem sie nicht teilhaben, viele Entscheidungen von vornherein festgelegt werden und daß ihre einzige Zuflucht darin besteht, zahlenmäßig die Kontrolle über den Gouverneursrat zu gewinnen und den Entschei-

ungsprozeß per Konsens durch formelle Abstimmung zu ersetzen. Allein diese Aussicht sollte einen Anreiz dafür bieten, die Struktur des Konsensbildungsprozesses zu ändern und die gemäßigten Entwicklungsländer mit einzubeziehen.

Ein abschließendes Wort: Der Normalzustand, zu dem die Behörde zurückkehren kann, nachdem einmal die israelische Frage zur Ruhe gekommen ist, sind die politischen Realitäten der achtziger Jahre und nicht die der sechziger Jahre. Die Vereinigten Staaten und andere fortgeschrittene Länder haben sich an ein gewisses Ablaufschema und an eine bestimmte Atmosphäre in der IAEO gewöhnt. Es hat sich auch eine Tendenz entwickelt, die Behörde als eine Erweiterung der amerikanischen oder der amerikanisch-sowjetischen Politik zu betrachten, deren Hauptgewicht auf Sicherungsmaßnahmen liegt. Diese Meinung wird eindeutig nicht von allen IAEO-Mitgliedern geteilt. Einige sehen in den Sicherungsmaßnahmen vorrangig den Preis, der für technische Hilfe gezahlt werden muß; für sie sind Sicherungsmaßnahmen also ein Kosten- und nicht ein Nutzenfaktor. Die Vereinigten Staaten halten an dem Prinzip fest, daß Sicherheitsmaßnahmen im Interesse aller liegen und daß deswegen alle bis zu einem gewissen Grad ihre Kosten mittragen müßten. Sie haben sich auch sehr für das Prinzip der Universalität eingesetzt, besonders im Zusammenhang mit der israelischen Frage.

Wie korrekt diese Einstellung auch sein mag, es muß wiederholt werden, daß die Lebensfähigkeit der Behörde davon abhängt, wie eine Ansammlung verschiedener Interessen unter einen Hut gebracht werden können. Auch muß eine andere Art von Universalität anerkannt werden, die die unterschiedlichen Prioritäten und Perspektiven der Industrie- und Entwicklungsländer akzeptiert und respektiert; ebenso die der Mitglieder wie der Nichtmitglieder des Atomwaffensperrvertrags wie auch die der Lieferanten und Verbraucher und die von Ost und West. Alle diese Gruppen werden zur Stärkung und Aufrechterhaltung eines Konsenses benötigt, der solide und elastisch genug ist, verwirrenden Ereignissen und Herausforderungen zu widerstehen, die auf die Integrität der IAEO zukommen. Zur gleichen Zeit ist es erforderlich, ein breites Engagement und die notwendige Unterstützung für ein Sicherheitssystem zu garantieren, das das Vertrauen der internationalen Gemeinschaft findet.

Fußnote

- 1 Zu solchen Maßnahmen vgl. Lawrence Scheinman, "Multinational Alternative and Nuclear Proliferation", in: George Quester, (Hg.), Nuclear Proliferation: Breaking the Chain, (Madison, University of Wisconsin Press, 1981), S. 77-102