

JOACHIM KRAUSE
STRUKTURWANDEL DER NICHTVERBREITUNGSPOLITIK

SCHRIFTEN DES FORSCHUNGSINSTITUTS
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E.V., BONN

Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft
Band 65

Die Erstellung der Studie wurde durch
die Volkswagen-Stiftung und
das Bundesministerium der Verteidigung gefördert,
die Veröffentlichung der Arbeit durch eine Zuwendung der
Otto Wolff von Amerongen-Stiftung

Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik

Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
und die
weltpolitische Transformation

Von
Joachim Krause

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK
D-53113 Bonn, Adenauerallee 131, Telefon (02 28) 26 75-0, e-mail: DGAP@compuserve.com
D-10787 Berlin, Rauchstraße 18, Telefon (030) 25 42 31-0, e-mail: DGAP.Berlin@T-Online.de

PRÄSIDIUM
GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUM

DR. WERNER LAMBY
Präsident

HELMUT SCHMIDT

HANS L. MERKLE

Stellvertretende Präsidenten

REINHARD SCHLAGINTWEIT
Geschäftsführender
stellvertretender Präsident

DR. F. WILHELM CHRISTIANS
Schatzmeister

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ
Vorsitzender des
Wissenschaftlichen Direktoriums

PROF. DR. WERNER WEIDENFELD
Herausgeber
»Internationale Politik«

PROF. DR. KARL KAISER
Otto-Wolff-Direktor des Forschungsinstituts

DR. KLAUS VON DOHNANYI – HANS - DIETRICH GENSCHER

C. PETER HENLE – DR. WERNER HOYER

WALTHER LEISLER KIEP – AXEL OSENBERG

JÜRGEN E. SCHREMPF – PROF. DR. DIETER SPETHMANN

PROF. DR. RITA SÜSSMUTH – DR. GIUSEPPE VITA

DR. THEODOR WAIGEL – OTTO WOLFF VON AMERONGEN

DEM GESAMTPRÄSIDIUM GEHÖREN AN:

EBERHARD DIEPGEN – MICHAEL GLOS – HANS-OLAF HENKEL

PROF. DR. KARL-HEINZ HORNHUES – ULRICH IRMER – CHRISTINE LIEBERKNECHT

ALFRED FREIHERR VON OPPENHEIM – VOLKER RÜHE – JÜRGEN SARRAZIN

RUDOLF SCHARPING – DIETER SCHULTE – FRIEDRICH SPÄTH – DR. HANS STERCKEN

MANFRED STOLPE – KARSTEN D. VOIGT – DR. ANTJE VOLLMER – HEINRICH WEISS

DR. RICHARD VON WEIZSÄCKER – DR. MARK WÖSSNER

DR. MONIKA WULF-MATHIES – DR. MONIKA ZIMMERMANN

WISSENSCHAFTLICHES DIREKTORIUM DES FORSCHUNGSINSTITUTS

PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ (VORS.) – PROF. DR. HELGA HAFTENDORN (STELLVERTR. VORS.)

PROF. DR. GEORG BRUNNER – PROF. DR. DR. RUDOLF DOLZER – PROF. DR. JÜRGEN DONGES

PROF. DR. GERHARD FELS – PROF. DR. WOLF HÄFELE – PROF. DR. THEODOR HANF

PROF. DR. HANS-ADOLF JACOBSEN – PROF. DR. KARL KAISER – PROF. DR. HANNS W. MAULL

PROF. DR. KLAUS SEGGBERS – PROF. DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik hat nach ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Bibliothek und Dokumentationsstelle sowie die Zeitschrift »Internationale Politik«. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

© 1998 R. OLDENBOURG VERLAG GMBH, MÜNCHEN

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Funk-
sendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege sowie der Speicherung und Auswertung in Datenverarbeitungs-
anlagen, bleiben auch bei nur auszugsweiser Verwertung vorbehalten. Werden mit schriftlicher Einwilligung des Verlages einzelne Vervielfäl-
tigungsstücke für gewerbliche Zwecke hergestellt, ist an den Verlag die nach § 14 Abs. 2 UG zu zahlende Vergütung zu entrichten, über deren
Höhe der Verlag Auskunft gibt.

ISBN 3-486-56359-9

Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, 85551 Kirchheim

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Krause, Joachim:

Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik: Die Verbreitung von
Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation /
Joachim Krause. - München : Oldenbourg 1998

(Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V. Bonn : Reihe : internationale Politik und
Wirtschaft ; Bd. 65)
ISBN 3-486-56359-9

INHALT

VORWORT	5
EINLEITUNG	7
1. DER WELTPOLITISCHE UMBRUCH UND DIE PROLIFERATION VON MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN	7
A. Die Aussagekraft theoretischer Ansätze zur Analyse der derzeitigen weltpolitischen Dynamik	7
B. Analytische Modelle zum Verständnis der komplexen weltpolitischen Wandlungsprozesse	13
C. Zum Stand der Forschung	15
D. Konsequenzen für die deutsche Politik	18
2. ZIELSETZUNG DER UNTERSUCHUNG	19
A. Aufbau und Methodik der Untersuchung	20
B. Definition wichtiger Begriffe	22
I. DIE ENTWICKLUNG VON NICHTVERBREITUNGSREGIMEN FÜR MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN UND RAKETEN	23
1. EINLEITUNG	23
2. DIE ENTWICKLUNG DES NUKLEAREN NICHTVERBREITUNGSREGIMES	24
A. Die Frühphase der nuklearen Nichtverbreitung	25
B. „Atoms for Peace“	27
C. Euratom als Element der Nichtverbreitung	29
D. Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag	30
E. Der Vertrag von Tlatelolco	35
F. Die Krise der multilateralen Nichtverbreitungspolitik in den siebziger Jahren	36
G. Entspannung in den achtziger Jahren	44
H. Die Entwicklung nach dem Zweiten Golf-Krieg	46
J. Nukleare Nichtverbreitung vor neuen Aufgaben	48
3. DIE ENTWICKLUNG DES NICHTVERBREITUNGSREGIMES FÜR CHEMISCHE WAFFEN	51
4. DIE ENTWICKLUNG DES NICHTVERBREITUNGSREGIMES FÜR BIOLOGISCHE WAFFEN	57
5. DIE ENTWICKLUNG DES INTERNATIONALEN REGIMES ZUR BESCHRÄNKUNG VON RAKETENPROLIFERATION	59
II. DIMENSIONEN, URSACHEN UND RISIKEN DER PROLIFE- RATION VON MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN	65
1. EINLEITUNG	65
2. DIE DIMENSIONEN DER PROLIFERATION VON MASSENVERNICHT- UNGSWAFFEN UND BALLISTISCHEN TRÄGERSYSTEMEN	66
A. Der Stand der Kernwaffenproliferation	66

B. Der Stand der Chemiewaffenproliferation	72
C. Der Stand der Proliferation Biologischer und Toxin-Waffen	76
D. Der Stand der Proliferation von Raketen	80
E. Resumé	87
3. URSACHEN UND BEDINGUNGSFAKTOREN DER PROLIFERATION	88
A. Weltpolitischer Wandel und Rüstungsproliferation	88
B. Der Wandel des Kriegsbilds	96
C. Technische und industrielle Voraussetzungen der Proliferation	102
D. Das militärische Erbe der Sowjetunion	108
4. RISIKEN DER RÜSTUNGSPROLIFERATION	119
A. Bedrohungen westlicher Streitkräfte bei Einsätzen ausserhalb der Bündnisverteidigung	120
B. Direkte Bedrohungen westlicher Staaten	122
C. Regionale Machtverschiebungen mit weltpolitischen Auswirkungen	123
D. Regionale Instabilitäten mit weltpolitischen Auswirkungen	125
E. Der Zerfall internationaler Ordnungssysteme	128
F. Die Gefahr von Unfällen und unbeabsichtigten Atomschlägen	131
G. Neue Dimensionen des Terrorismus	132
H. Ausblick	134
III. INSTRUMENTE DER RÜSTUNGSKONTROLLE IN DER NICHTVERBREITUNGSPOLITIK	135
1. EINLEITUNG	135
2. EXPORT UND TRANSFERKONTROLLEN	135
A. Nationale Exportkontrollen	136
B. Internationale Kooperationsmechanismen	146
C. Die EU-Dimension	150
D. Wie effektiv sind Exportkontrollen?	151
E. Politische Rahmenbedingungen für Exportkontrollpolitik	152
F. Die Dynamik der internationalen Kooperation	154
G. Technologische Faktoren	157
H. Zusammenfassung	161
3. RÜSTUNGSKONTROLLVERTRÄGE	162
A. Allgemeine Vertragsnormen	163
B. Verifikationsinstrumente	166
C. Implementierung internationaler Verträge	171
D. Handeln bei Vertragsbruch	172
E. Die Effizienz von multilateralen Verträgen	176
4. VERTRAUENSBLDENE MASSNAHMEN UND VERHALTENSREGELN	180
A. Vertrauensbildende Maßnahmen	180
B. Internationale Verhaltensregeln	182
C. Die Bedeutung von Transparenzmaßnahmen und Verhaltensregeln	183
5. SONDERREGIME FÜR EINZELSTAATEN	183
A. Intrusive nationale Rüstungskontrollregime	184
B. Strategisches Embargo	189
C. Sonderabkommen zur Umrüstung des Spaltstoffkreislaufs	190
D. Kooperative Sonderregime	191

E. Zusammenfassung	192
6. KOOPERATIVE REGIME ZUR PROLIFERATIONSPROPHYLAXE	193
A. Abrüstungshilfe	193
B. Hilfe bei der Sicherung und dem Verbleib besonderer spaltbarer Materialien	194
C. Internationales Spaltstoffmanagement	195
D. Exportkontroll-Hilfe	196
E. Hilfe bei der Beschäftigung arbeits- und perspektivlos werdender Raketen-, Nuklear-, Chemiewaffen - und Biowaffenexperten	196
F. Konversionshilfe	197
G. Ausblick	197
7. REGIONALE MASSNAHMEN DER RÜSTUNGSKONTROLLE	197
A. Kernwaffenfreie Zonen	197
B. Systeme regionaler Sicherheitskooperation	198
8. CHANCEN UND BEDINGUNGEN EFFEKTIVER KONTROLLREGIME	199
A. Vergleich der Instrumente	199
B. Politische und technologische Rahmenbedingungen	201
C. Die Effizienz der Instrumente	202
D. Ausblick	203
IV: PERSPEKTIVEN DER INTERNATIONALEN DIPLOMATISCHEN BEMÜHUNGEN UM DIE VERHÜTUNG, BEGRENZUNG ODER RÜCKGÄNGIGMACHUNG VON PROLIFERATION	205
1. EINLEITUNG	205
2. INTERNATIONALE DIPLOMATISCHE INSTRUMENTE ZUR VERHÜTUNG, BEGRENZUNG ODER UMKEHR VON NUKLEARER PROLIFERATION	207
A. Die Kontrolle spaltbarer Materialien	210
B. Die Kontrolle nuklearer Technologien	266
C. Diplomatische Mittel zur Verbesserung der Sicherheit von Nichtkernwaffenstaaten	275
3. DIPLOMATISCHE INSTRUMENTE ZUR VERHÜTUNG DER PROLIFERATION BIOLOGISCHER UND CHEMISCHER WAFFEN	293
A. Die Entwicklung des Regimes über das Verbot, die Nichtanwendung und die Nichtweiterverbreitung von Biologischen Waffen	294
B. Diplomatische Instrumente zum Verbot und zur Verhinderung der Proliferation von Chemischen Waffen	298
4. DIPLOMATISCHE MITTEL ZUR VERHINDERUNG DER RAKETENPROLIFERATION	302
5. PERSPEKTIVEN UND GRENZEN DER NICHTVERBREITUNGSDIPLOMATIE	306
V. DIE ROLLE MILITÄRISCHER MITTEL BEI DEN INTERNATIONALEN BEMÜHUNGEN UM KONTROLLE, EINDÄMMUNG ODER RÜCKGÄNGIGMACHUNG VON PROLIFERATION	311
1. EINLEITUNG	311
2. DIE AMERIKANISCHE POLITIK DER COUNTERPROLIFERATION	315

3. DIE SCHAFFUNG PROLIFERATIONSRESISTENTER REGIONALER UMFELDER	324
A. Sicherheitsgarantien im Rahmen kollektiver Verteidigung	325
B. Peacekeeping und Nichtverbreitung	328
C. Zwangsoperationen der Vereinten Nationen	330
D. Waffenlieferungen und Militärhilfe	330
4. VERHINDERUNG ODER UNTERBINDUNG VON PROLIFERATION	332
A. Einleitung	332
B. Unterbindung sensibler Transfers	336
C. Beeinträchtigung, Behinderung oder Zerstörung von Massenvernichtungswaffenprogrammen in Friedenszeiten	337
D. Beeinträchtigung, Behinderung oder Zerstörung von Massenvernichtungswaffenprogrammen unter Kriegsbedingungen	340
E. Durchsetzung spezieller Nichtverbreitungsregime	341
5. MASSNAHMEN NACH ERFOLGTER PROLIFERATION	342
A. Wiederherstellung proliferationsresistenter regionaler Umfelder	343
B. Der Schutz der eigenen Truppen	345
C. Regionaler und nationaler Schutz vor ballistischen Raketen	351
D. Abschreckungsoptionen	353
6. DER INTERNATIONALE RAHMEN FÜR MILITÄRISCHE MASSNAHMEN	365
7. DIE GRENZEN MILITÄRISCHER MITTEL	367
A. Begrenzungen infolge völkerrechtlicher Beschränkungen und von Spielregeln	368
B. Begrenzungen infolge nationaler Selbstbeschränkungen	369
C. Materielle und Ressourcen-Grenzen	375
D. Resümee	377
 VI. DER STRUKTURWANDEL DER NICHTVERBREITUNG: FOLGEN FÜR DIE DEUTSCHE AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK	 379
1. ZUSAMMENFASSUNG DER BISHERIGEN ERGEBNISSE	379
2. DIE ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN POLITIK IM BEREICH DER NICHTVERBREITUNG VON MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN	382
3. PROLIFERATION UND DER STRUKTURWANDEL DER SICHERHEIT	387
4. EIN UMFASSENDE ANSATZ DER NICHTVERBREITUNGSPOLITIK	391
A. Eine breit angelegte Nichtverbreitungspolitik mit Schwerpunkten	392
B. Die Fortsetzung des NATO-Ansatzes	397
C. Nichtverbreitung und regionales Sicherheitsmanagement	404
D. Innere Sicherheit	414
E. Schlußbemerkungen	414
 ANHANG	 417
1. ÜBERSICHT ÜBER DIE TABELLEN IM TEXT	417
2. TABELLEN I BIS III	418
3. AUSGEWÄHLTE LITERATUR	427
4. PERSONENREGISTER	434
5. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	435

Vorwort

Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen wird im heutigen politischen Alltagsgebrauch oft und gerne als eines jener neuen Risiken beschrieben, welches in die gleiche Kategorie gehört wie Drogenschmuggel, Migration, Umweltprobleme etc. Damit ist - politisch gesehen - mehr oder weniger implizit vorgegeben, daß dies alles Themen sind, die hochspezialisiert und Gegenstand von Expertenberatungen sind und bleiben sollen. Das vorliegende Buch stellt den Versuch dar, den Nachweis des Gegenteils anzutreten. Die These, die hier vertreten wird lautet: Mit dem weltpolitischen Wandlungsprozeß, den wir seit Anfang der 90er Jahre erleben, erhält das Nichtverbreitungsproblem bei Massenvernichtungswaffen einen so zentralen, strategischen Stellenwert, daß wir es uns nicht mehr erlauben können, dieses Thema als Nebenthema für Spezialisten weiter laufen zu lassen. Dies gilt auch für die deutsche Nichtverbreitungspolitik, die über Jahrzehnte von dem Bemühen gekennzeichnet war, amerikanische Bestrebungen in Richtung auf eine Verschärfung der Nichtverbreitungsregime - die in der Regel durch sicherheitspolitische Risikoeinschätzungen motiviert waren - so weit wie möglich abzuschwächen. Es bedurfte erst der Aufdeckung der skandalösen Mitwirkung deutscher Firmen beim libyschen Chemiewaffenprojekt „Rabta“ und den Chemiewaffen-, den Kernwaffen- und Raketenprogrammen Saddam Husseins, um Anfang der 90er Jahre einen Wechsel in der Politik zu bewirken, der allerdings noch lange nicht so weit gediehen ist, als daß man von einem wirklichen sicherheitspolitischen, durch Risikoanalysen angeleiteten Politikansatz sprechen kann. Im Vergleich zu anderen sicherheitspolitischen Themen (NATO-Erweiterung und -Reform; WEU; OSZE; Landminen) nimmt das der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen einen weiterhin nachgeordneten Stellenwert ein, der in keinem Verhältnis zu den realen Risiken steht, denen auch dieses Land ausgesetzt ist.

Die hier vorgelegte Untersuchung faßt die Resultate zweier Forschungsprojekte zusammen, die der Autor von 1993 bis 1997 am Forschungsinstitut der DGAP durchgeführt hat:

1. Ein von der *Volkswagen-Stiftung* gefördertes Projekt zum Thema „Der Transfer konventioneller und nichtkonventioneller Rüstungs- und Rüstungstechnologie: Chancen und Bedingungen effektiver Kontrollregime“. Die in dieser Untersuchung enthaltenen Ergebnisse des Projekts sind in die Kapitel I und III eingeflossen.
2. Ein vom *Bundesministerium der Verteidigung* gefördertes Projekt zum Thema „Politische und militärische Maßnahmen zur Verhütung von und zum Schutz gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen“. Die Ergebnisse dieses Projektes bildeten die Basis für Kapitel II, IV, V und VI.

Beiden Institutionen sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich für ihre Unterstützung gedankt. Darüber hinaus ist diese Arbeit durch die Mitwirkung des Verfassers an dem von der *Otto Wolff von Amerongen-Stiftung* geförderten Forschungsprojekt zum Thema „Deutschlands neue Außenpolitik“ wesentlich mitgestaltet worden, was seinen Niederschlag in Kapitel VI gefunden hat. Die *Otto Wolff von Amerongen-Stiftung* fördert diese Buchpublikation zudem durch einen Druckkostenzuschuß, für den an dieser Stelle auch gedankt wird.

Die Arbeiten zu der hier vorgelegten Untersuchung wurden durch Literatúrauswertung und Einsicht in Dokumente der Abrüstungskonferenz und der Vereinten Nationen ermöglicht sowie durch Gespräche des Autors mit Regierungsvertretern in Washington, New York, Tokio, Paris, London, Bonn und Genf. Da es sich in der Regel um Gespräche handelte, bei denen die Partner darum baten, nicht namentlich erwähnt zu werden, muß auf eine

Aufzählung der Namen der Gesprächspartner verzichtet werden. Darüber hinaus hatte der Autor die Möglichkeit, im Rahmen seiner Tätigkeit als Berater der deutschen Delegation bei der Abrüstungskonferenz in Genf (1988 und 1989), bei der UN-Sonderkommission für den Irak (UNSCOM) im Sommer 1991 und als Mitglied der deutschen Regierungsdelegation bei der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags in New York im April und Mai 1995 wertvolle Erfahrungen zu sammeln, die als Hintergrund in diese Arbeit eingeflossen sind (insbesondere Kapitel III und IV). Bei einigen der hier behandelten Materien (Chemiewaffenübereinkommen; Langzeitverifikationsregime für den Irak) war er selber als Verhandler bzw. als Mitautor beteiligt. Auch die Mitwirkung in der Projektgruppe nukleare Nichtverbreitung der DGAP sowie in der gemeinsam vom Forschungsinstitut der DGAP und dem Center for Science and International Affairs der Harvard Universität veranstalteten Deutsch-amerikanischen Studiengruppe zu Proliferationsfragen haben entscheidend zum Gelingen der Untersuchung beigetragen.

Der Verfasser möchte an dieser Stelle mehreren Personen seinen Dank aussprechen, die hauptsächlich als kritische Gesprächspartner zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Hierzu gehören insbesondere Prof. Dr. Karl *Kaiser* (Forschungsinstitut der DGAP und Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn), Prof. Dr. Erwin *Häckel* (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), Dr. Brad *Roberts* (Institute for Defense Analyses), Dr. Ernst-Christoph *Meier* (Bundesministerium der Verteidigung), Peter von *Butler* (früherer stellvertretender Abrüstungsbeauftragter der Bundesregierung), Prof. Dr. William *Potter* (Monterey Institute of International Affairs), Prof. Graham *Allison*, Dr. Steven *Miller* und Dr. Richard *Falkenrath* (alle vom Center for Science and International Affairs der Harvard University), Leonard *Spector* (Carnegie Endowment), Dr. habil. Harald *Müller* (Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung), Prof. Dr. Wolfgang *Stoll* (Hanau), Prof. Dr. Wolf *Häfele* (Rossendorf) sowie viele andere mehr, die an dieser Stelle nicht alle namentlich erwähnt werden können. Der Verfasser dankt auch Dr. Alfred *Schmidt* von der Volkswagen-Stiftung für seine große Geduld.

Die vorliegende Arbeit ist in einer früheren Fassung im Mai 1997 von der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms Universität zu Bonn als Habilitationsschrift angenommen worden. Der Verfasser möchte an dieser Stelle auch den Gutachtern für ihre fruchtbaren Anregungen danken: diese waren neben Prof. Dr. Karl *Kaiser* Prof. Dr. Hans-Peter *Schwarz*, Prof. Dr. Manfred *Funke*, Prof. Dr. Werner *Dolzer* und Prof. Dr. Erich *Weede*. Die Verantwortung für den Inhalt - und für alle Mängel - verbleibt natürlich beim Autor.

Einleitung

1. Der weltpolitische Umbruch und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist die Weltpolitik in eine Übergangsphase eingetreten, von der niemand mit Gewißheit zu sagen weiß, wie lange sie anhalten und in welchen Zustand sie überleiten wird. Für die Politische Wissenschaft stellt dieser Übergang eine hervorragende Chance dar, bestehende Theorien, Annahmen oder Vorstellungen über das Wesen und die Struktur internationaler Politik zu prüfen. Diese Chance ist nur der Gelegenheit vergleichbar, die das Entstehen einer Supernova für die heutige Astrophysik der Sterne darstellt. Darüber hinaus gibt sie Gelegenheit, Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Forschung in den politischen Prozeß einfließen zu lassen und somit an der Neugestaltung der Weltpolitik mitzuwirken. Niemand kann verlangen, daß die Wissenschaft von den internationalen Beziehungen hierbei künftige Entwicklungen prognostiziert, aber es kommt darauf an, die für die künftige Entwicklung relevanten Kräfte, Faktoren und Prozesse zu identifizieren und denkbare Entwicklungen im Sinne möglicher, realistischer Szenarien zu beschreiben. Nur so kann dem Anspruch Genüge getan werden, daß Politische Wissenschaft für praktische Politik in Demokratien von Bedeutung ist.

Die hier vorgelegte Arbeit greift einen wesentlichen Teilbereich der heutigen internationalen Politik heraus: den der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Raketen bzw. der internationalen Bemühungen um die Verhinderung, Eindämmung oder Rückgängigmachung dieser Proliferation. Dieser Teilbereich ist insofern von übergeordneter Bedeutung, weil der Erfolg oder Nichterfolg der Bemühungen um Nichtverbreitung ganz wesentlich darüber mitbestimmt, welche Richtung die derzeitige weltpolitische Transformation nehmen wird. Umgekehrt definieren sowohl der globale Wandlungsprozeß wie regionale Entwicklungen die Bedingungen, unter denen Nichtverbreitungspolitik stattfindet und beeinflussen damit auch die Erfolgswahrscheinlichkeit von Nichtverbreitungspolitik.

Dieses komplexe Interaktionsschema erfordert ein analytisches Herangehen, welches sich von traditionellen Herangehensweisen in dem Sinne unterscheidet, als daß es gleichermaßen die Dynamik der weltpolitischen Transformation und der nichtverbreitungspolitischen Entwicklung miteinander kombiniert. Im Folgenden werden sowohl die derzeit tonangebende Theoriediskussion wie der Forschungsstand zur Nichtverbreitungspolitik daraufhin befragt, inwieweit sich daraus Anhaltspunkte für eine derartige Analyse ergeben. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Betroffenheit Deutschlands sowie der deutschen Interessen. Darauf aufbauend werden Überlegungen zu Zielsetzung, Aufbau und Methodik der hier vorgelegten Arbeit näher ausgeführt.

A. DIE AUSSAGEKRAFT THEORETISCHER ANSÄTZE ZUR ANALYSE DER DERZEITIGEN WELTPOLITISCHEN DYNAMIK

In der Vergangenheit haben Perioden des strukturellen Wandels der Weltpolitik stets zu einer Stimulierung der wissenschaftlichen Debatte über internationale Politik geführt. Leider hat sich dabei oft die Tendenz herausgebildet, zeitbedingte Fragen mit möglichst zeitlosen Formeln zu beantworten - mit der Folge, daß lebhaft und manchmal auch bittere Theoriedebatten entstanden sind, und immer noch anhalten, deren praktisch-politische Relevanz

sich in Grenzen hält. In den zwanziger und dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts waren es die Gründung des Völkerbundes und die Bemühungen um internationale Abrüstung und kollektive Sicherheit, die zu einer Reihe von interessanten, oftmals aber den realen Verhältnissen und Interessen nicht entsprechenden Studien geführt haben.¹ Der Fehlschlag des Völkerbundes, das Aufkommen von Faschismus und Kommunismus und der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs haben als Reaktion die Denkschule des „Realismus“ hervorgebracht, deren Vertreter es als ihre Hauptaufgabe ansahen, die wahren Bewegkräfte der Weltpolitik in Abgrenzung zu den Autoren des „Idealismus“ darzustellen.² Der „Realismus“ hat zweifellos in entscheidender Weise zum besseren Verständnis der Weltpolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und während der Entstehungsphase des Kalten Krieges beigetragen. Diese Denkschule hat allerdings auch zu einer Dogmatisierung und Enthistorisierung der Theoriedebatte geführt, weil sie auf bestimmten axiomatischen, angeblich immer gültigen Annahmen über das Verhalten von Staaten in der Weltpolitik beruht. Bedauerlicherweise hat die Tendenz zur Enthistorisierung auch auf Kritiker der realistischen Theorie ausgegriffen, so daß heute eine Theoriedebatte vorherrscht, die sich vornehmlich um relativ allgemeine Fragen dreht, die wichtigen weltpolitischen Fragestellungen jedoch umgeht.

Typische Streitfragen zwischen Anhängern des heute vorherrschenden „Neorealismus“ und Vertretern des entgegengesetzten „Neoliberalismus“ oder der „Regimetheorie“ drehen sich darum, ob und wie weit internationale Anarchie das Verhalten von Staaten beeinflusst, ob und wie dauerhaft Staaten zur internationalen Kooperation bereit sind, ob Staaten international nach relativen oder nach absoluten Gewinnen suchen, ob Sicherheit oder Wohlfahrt die prioritären Ziele von Staaten sind, ob es wichtiger ist, Absichten oder Fähigkeiten von Staaten zu verfolgen oder wie dauerhaft internationale Regime an und für sich sind.³ Dies sind interessante Fragen, nur berühren sie nur teilweise die strategisch relevanten Fragen unserer Zeit.⁴

Die derzeit wichtigste strategische Frage dürfte die nach der Richtung sein, die die weltpolitische Entwicklung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nehmen wird. Nichts war mit Blick auf Krieg oder Frieden in diesem Jahrhundert wichtiger als die Struktur der internationalen Politik - sowohl im Negativen wie im Positiven. Während es in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts nicht möglich war, die internationalen Beziehungen zwischen den Hauptmächten in einer Weise zu organisieren, die den Ausbruch großer Kriege verhinderte,

¹ Vgl. William T.R. Fox, *Interwar International Relations Research, The American Experience*, in: *World Politics*, Jg. 2, Heft 1, 1949, S. 67-79.

² Vgl. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1948; H. E. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, London und New York 1939 (1. Auflage) und 1946 (2. Auflage); Raymond Aron, *Frieden und Krieg - Eine Theorie der Staatenwelt*, Frankfurt a. M. 1963; Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York 1959.

³ Vgl. den sehr gut dargestellten Stand der Diskussion bei David A. Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, in: David A. Baldwin (Hrsg.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York 1993, S. 3-25, insbes. 4-9.

⁴ Vgl. Helga Haftendorn, *Die Sehnsucht nach der Kristallkugel*, in: *Internationale Politik*, 51. Jg, Heft 8, 1996, S. 3-7; Thomas Risse-Kappen, *Konfliktprävention durch Theorie?*, in: *Internationale Politik*, 51. Jg, Heft 8, 1996, S. 8-16; Richard Ned Lebow, *Kriege und Erdbeben - Kann die Theorie der internationalen Politik konfliktpräventiv wirken?*, in: *Internationale Politik*, 51. Jg, Heft 8, 1996, S. 17-20. Eine teilweise angenehm selbstkritische Bilanz der Leistungsfähigkeit heutiger Theorieansätze angesichts des Endes des Kalten Krieges findet sich bei Richard N. Lebow und Thomas Risse-Kappen (Hrsg.), *International Relations Theory and the End of the Cold War*, New York 1993.

war die zweite Hälfte des Jahrhunderts besser dran. Die Konkurrenz zwischen Kommunismus und der freien westlichen Welt konnte in einer Kombination aus militärischer Machtbalance und politischer Vertrauensbildung stabilisiert werden. Dabei bildete sich innerhalb der westlichen Welt eine neue Qualität der internationalen Beziehungen heraus, die auf einem hohen Niveau der Kooperation in vielen Lebensbereichen aufbaute. Dies gab vor allem dem im Zweiten Weltkrieg geschlagenen Deutschland die Chance der Reintegration in den Kreis der zivilisierten Völker und auch der Wiedervereinigung.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts stellt sich daher die Frage, ob die Zone hoher Integration und Kooperation der westlichen Welt erhalten, stabilisiert und auf andere Teile der Welt ausgedehnt werden kann. Dem schließt sich die Frage an, was politisch getan werden kann, um Entwicklungen zu verhindern, die einen Rückschritt in frühere Phasen der europäischen Politik darstellen und voraussichtlich schädlich sein werden, und was politisch getan werden kann, um die Stabilisierung und Erweiterung der Zone der internationalen Kooperation zu fördern.⁵

Die Beantwortung dieser Fragen muß auf einer komplexen Analyse unter Einbeziehung unterschiedlicher Faktoren beruhen und kann sich nicht auf die Beschäftigung mit der Frage beschränken, ob Staaten generell zur Kooperation neigen oder nicht. Idealtypisch gesehen müßte sie den strategischen Weitblick eines Henry Kissingers⁶ mit dem Gespür für diejenigen neuen Faktoren und Entwicklungen kombinieren, die für das ausgehende 20. Jahrhundert und das beginnende 21. Jahrhundert charakteristisch sein dürften. Die entgegengesetzten theoretischen Ansätze der *realistischen Denkschule* (Neorealismus, Struktureller Realismus)⁷ und der *liberalen Denkschule* (Neoliberalismus, verschiedene Varianten der Regimetheorie, liberaler Institutionalismus)⁸ erfüllen diese Anforderungen durchweg nicht. Zwar greifen sie wichtige Grundfragen zum Verständnis der Politik (und auch zum Selbstverständnis der politischen Analyse) auf und haben sich in ihren Denkweisen und Ergebnissen einander angenähert,⁹ dennoch geben sie auf die Fragen nach den künftigen Entwicklungs-

⁵ Vgl. Wolfgang Heydrich, Joachim Krause, Uwe Nerlich, Jürgen Nötzold und Reinhardt Rummel (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik Deutschlands - Neue Risiken, neue Herausforderungen, neue Strategien, Baden-Baden 1992; s.a. Michael Brenner (Hrsg.), Multilateralism and Western Strategy, London und New York 1993.

⁶ Vgl. Henry Kissinger, Diplomacy, London, Sidney, New York etc. 1994, insbes. Kapitel 31 „The New World Order Reconsidered“.

⁷ Vgl. u.a. Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics, New York 1979; Joseph M. Grieco, Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade, Ithaca, N.Y. 1990.

⁸ Vgl. u.a. Kenneth A. Oye (Hrsg.), Cooperation under Anarchy, Princeton 1986; Oran R. Young, International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment, Ithaca und London 1989; Stephen D. Krasner (Hrsg.), International Regimes, Ithaca, N.Y. und London 1983; Robert O. Keohane, After Hegemony, Princeton, N.J. 1984, sowie Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989; Manfred Efinger, Volker Rittberger und Michael Zürn, Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen. Ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte, Frankfurt a.M. 1988. Für einen Überblick vgl. Harald Müller, Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993; sowie Klaus-Dieter Wolf und Michael Zürn, „Internationale Regimes“ und Theorien der Internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 27, Heft 2, Juni 1986, S. 201-229.

⁹ Vgl. David A. Baldwin, Neoliberalism, Neorealism, and World Politics, a.a.O.; s.a. Harald Müller, Die Chance der Kooperation, aaO., S. 20 ff.; s.a. Robert O. Keohane und Lisa L. Martin, The Promise of Institutional Theory, in: International Security, Jg. 20, Heft 1, Sommer 1995, S. 39-51, wo es heißt: „Like realism, institutionalist theory is utilitarian and rationalistic“ (S. 39); vgl. auch Charles L. Glaser, Realists

richtungen der Weltpolitik nur relativ konventionelle Antworten, die immer wieder um die Frage kreisen, ob Staaten generell zur Kooperation neigen oder ob jeder Staat in einer prinzipiell anarchischen Welt für sich selber kämpft, manchmal mit, manchmal ohne andere Staaten (Kenneth *Waltz*). Die Neigung und Bereitschaft von Staaten zur dauerhaften Kooperation wird dann letztlich entsprechend dem jeweiligen anthropologischen Pessimismus oder Optimismus des Beobachters eingeschätzt.¹⁰

Es gibt fruchtbare Abweichungen von diesen Theorien. Eine Variante bilden jene Autoren, die sich *Konstruktivisten* nennen, und die davon ausgehen, daß das Kooperationsverhalten von Staaten davon geprägt ist, mit welcher Einstellung die handelnden Akteure an die Sache herangehen - d.h. Politiker, die der realistischen Denkweise nahestehen, tun sich schwerer mit internationaler Kooperation, Politiker, deren Einstellungsmuster eher dem liberalen Muster zuzuordnen sind, tun sich entsprechend leichter.¹¹ In der Konsequenz bedeutet dies, daß die politischen Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozesse in jenen Staaten, deren politisches, wirtschaftliches und militärisches Gewicht voraussichtlich am meisten zählen wird, von besonderer Bedeutung dafür sein werden, ob die künftige Weltpolitik von kooperativen Strukturen oder durch anarchische Formen bestimmt sein wird.

Eine andere Abweichung vom weitgehend anthropologischen Streit ist das Bemühen, die künftige Welt als multipolares Kräftefeld zu begreifen. Hier ist auf eine Reihe von wichtigen Arbeiten bekannter Vertreter der realistischen Schule hinzuweisen, wie Henry *Kissinger* und Kenneth *Waltz*. Sie bemühen sich, die Multipolarität des kommenden internationalen Systems zu beschreiben. Dabei gilt es, besonders die wichtigsten Akteure zu identifizieren und die wesentlichsten Interaktionsmuster zu beschreiben. *Kissinger* etwa benennt die USA, Europa, China, Japan, Rußland und auch Indien als die wichtigsten Mächte des 21. Jahrhunderts. Er tut sich allerdings bei der Beschreibung der künftigen Substanz der internationalen Politik schwer. Er räumt ein, daß sich die Gegenstandsbereiche und die Interaktionsmuster internationaler Beziehungen verändert haben und daß die traditionellen Bereiche der zwischenstaatlichen Diplomatie relativ gesehen an Bedeutung verlieren. Angesichts einer zunehmenden Globalisierung im Bereich der Wirtschaft, der Kommunikation sowie des Auftretens globaler Probleme stellt sich daher die Frage, ob (bzw. wie weit) Modelle zwischenstaatlicher Polarität noch relevant sind.¹²

Eine Reihe von Autoren setzen an dem *qualitativen Wandel der internationalen Beziehungen* an und weisen darauf hin, daß dieser Wandel auch zu einem nachhaltigen Wandel der zwischenstaatlichen Beziehungen geführt habe. Vor allem könne man bei der Analyse der heutigen weltpolitischen Entwicklung nicht einfach davon ausgehen, daß sich die Ge-

as Optimists - Cooperation as Self-Help, in: *International Security*, Jg. 19, Heft 3, Winter 1994/95, S. 50-90.

¹⁰ Vgl. die Beiträge von Robert *Axelrod* und Robert O. *Keohane*, Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions, in: David A. *Baldwin* (Hrsg.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York 1993, S. 85-115; sowie Joseph M. *Grieco*, Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in: David A. *Baldwin* (Hrsg.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York 1993, S. 116-140. Daß es sich bei dem Theoriestreit letztlich um eine anthropologische Kontroverse handelt, wird auch bei Kindermann deutlich, vgl. Gottfried-Karl *Kindermann*, Neorealismus und Analyse - Zum Ansatz der Münchener Schule, in: *Internationale Politik*, Jg. 51, Heft 8, August 1996, S. 21-28 (S. 21).

¹¹ Vgl. u.a. Alexander *Wendt*, Constructing International Politics, in: *International Security*, Jg. 20, Heft 1, Sommer 1995, S. 71-81; s.a. Rey *Kosłowski* und Friedrich *Kratochwil*, Understanding Change in International Politics, in: *International Organization*, Jg. 48, Heft 2, Frühling 1994, S. 215-248.

¹² Vgl. Henry *Kissinger*, *Diplomacy*, a.a.O., S. 23 f.

schichte wiederholt - so wie es viele Anhänger der neorealistischen Schule sehen.¹³ In der Hauptsache wird darauf verwiesen, daß die negativen Erfahrungen aus zwei Weltkriegen und der Ost-West-Konkurrenz sowie die positive Erfahrung einer kooperativen, international verflochtenen Welt starke Anreize dafür geben, daß es nicht zu einer Wiederholung jener diplomatischen Konstellationen und damit einher gehenden militärischen Verwicklungen kommen wird, die die Weltgeschichte für mehr als 100 Jahre geprägt haben. Hierzu gehört die Studie von John Mueller über die relative *Unwahrscheinlichkeit eines großen Krieges unter den Industrienationen*.¹⁴

Andere Autoren unterstreichen, daß aufgrund struktureller Wandlungen die Zeit vorüber ist, in der internationale Beziehungen hauptsächlich durch machtpolitische Rivalitäten zwischen Territorialstaaten gekennzeichnet sind. Richard Rosecrance etwa sieht den Typus des Handelsstaats im Aufwind, dessen Hauptinteressen Handel und Wohlfahrt sind und der primär nach kooperativen internationalen Strukturen strebt.¹⁵ Andere Autoren weisen auf die gewachsene Relevanz transnationaler Verflechtungen hin und die Bedeutung globaler Vernetzung und Interdependenz. Hier sind nicht nur Arbeiten der *Interdependenztheorie* aufzuführen,¹⁶ sondern auch Analysen, die es nahelegen, die Rolle von Technologie und Wirtschaftskraft für den Erfolg oder Mißerfolg einzelner Staaten zu bestimmen.¹⁷

Aber auch Francis Fukuyamas oft kritisierte These vom *Ende der Geschichte* gehört hierher - ein Begriff, der erstmals von Hegel anlässlich der Belagerung von Mainz durch die napoleonischen Truppen verwandt worden war, um auszudrücken, daß all das, was bis dahin das Wesen von „Geschichte“ ausgemacht hatte, nunmehr hinfällig geworden sei. So wie Hegel davon ausging, daß die Weltpolitik des 16. bis 18. Jahrhunderts vorbei sei und ein neues Zeitalter heranziehe, in dem alles anders werde, als man es bis dato gewöhnt war, so glaubte auch Fukuyama Grund zur Annahme zu haben, daß die zwei wichtigsten Konfliktmuster, die die Weltpolitik für nahezu zwei Jahrhunderte geprägt hatten, nunmehr vorüber seien: die machtpolitischen Rivalitäten unter den großen europäischen Mächten und den USA und Japans, sowie die ideologischen, weltumspannenden Konflikte zwischen Kommunismus, Faschismus und bürgerlich-liberaler Ordnung und daß nunmehr die westlich-liberale Demokratie als Endprodukt der Geschichte obsiege.¹⁸ Auch wenn es viele berechnete Kritik an Fukuyamas Theorie gibt, so bleibt hervorzuheben, daß er auf einen grundsätzlichen Wandel in der Qualität der internationalen Politik hingewiesen hat - die Abwesenheit einer strategischen Konfliktkonstellation als Strukturmuster der internationalen Politik. Von der gleichen Annahme geht auch Samuel Huntington aus, gelangt allerdings zu gänzlich anderen Schlußfolgerungen als Fukuyama. Im Gegensatz zu Fukuyama und liberalen Theoretikern glaubt er Grund zur Annahme zu haben, daß sich neue strategische, weltumspannende Konfliktlinien im Sinne eines *Zusammenstoßes der Zivilisationen* ent-

¹³ Vgl. John Mearsheimer, Back to the Future - Instability in Europe after the Cold War, in: International Security, Jg. 15, Heft 1, Sommer 1990, S. 5-56.

¹⁴ Vgl. John Mueller, Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War, New York 1989.

¹⁵ Vgl. Richard Rosecrance, The Rise of the Trading State - Commerce and Conquest in the Modern World, New York 1986.

¹⁶ Vgl. Robert O. Keohane und Joseph S. Nye, Power and Interdependence - World Politics in Transition, Boston 1977 (1. Aufl.) und 1989 (2. überarb. Auflage).

¹⁷ Vgl. Paul Kennedy, Preparing for the Twenty-First Century, New York 1993.

¹⁸ Vgl. Francis Fukuyama, The End of History?, in: The National Interest, Heft 16, Sommer 1989, S. 3-18.

wickeln werden.¹⁹ Selbst wenn man Huntingtons These nicht teilt, sollte dieser Aufsatz als ein Beispiel dafür genannt werden, daß es kreativer Phantasie bedarf, um für die kommenden Herausforderungen gerüstet zu sein.

Beide Autoren teilen die Überzeugung, daß ein *Verlust der globalen strategischen Dimension der Weltpolitik* eingetreten ist. Mit diesem Verlust geht wiederum ein Bedeutungszuwachs *regionaler Entwicklungen* einher: Zum ersten Mal in der neueren Geschichte gibt es kein weltumspannendes Konfliktmuster zwischen den größeren Mächten, dafür aber sich relativ selbständig entwickelnde Großregionen (Europa, GUS, Ostasien, Südasien, Mittlerer und Naher Osten, Schwarzafrika, Lateinamerika), die ihre eigenen Wege gehen.²⁰ Das kann dazu führen, daß einzelne Regionen sich in unterschiedlicher Weise entweder in Richtung auf kooperative oder in Richtung auf konfrontative Strukturen entwickeln. Je nachdem welche Region sich wie entwickelt, kann dies bedeuten, daß weltweit ein Gesamttrend in Richtung auf kooperative Strukturen oder neue Formen anarchischer Strukturen einsetzt. Europa dürfte zweifelsohne weiterhin einen zentralen Stellenwert einnehmen.²¹ Aber auch Ostasien wird mit zunehmendem wirtschaftlichen Gewicht der dortigen Staaten zu einer weltpolitischen Schlüsselregion.²² Vieles hängt auch von der Entwicklung in der GUS sowie im Mittleren und Nahen Osten ab.

Als Konsequenz dieser kursorischen Überlegungen läßt sich festhalten, daß es derzeit eine Reihe interessanter Ansätze und Erklärungsmuster gibt, es jedoch nicht möglich ist, ein überzeugendes theoretisches Konzept zu finden, welches in der Lage wäre die Natur des weltpolitischen Umbruchprozesses gleichermaßen anschaulich wie angemessen zu umfassen. In der Regel sind die meisten Ansätze relativ statische Beschreibungsmodelle, die das Verhalten von Akteuren unter gegebenen Situationen behandeln sollen oder die Stabilitätsbedingungen für ein System definieren, welches nicht mehr existiert. Sicher scheint nur zu sein, daß es nicht mehr um die Frage der Steuerung und der Stabilität des internationalen Systems geht, sondern um die Steuerung und Stabilität des Prozesses, in dessen Verlauf das internationale System sich wandelt.²³ Analytisch gesehen bedeutet dies, daß die Variabilität der weltpolitischen Entwicklung methodisch stärker in den Vordergrund treten muß.

¹⁹ Vgl. Samuel P. Huntington, *Der Kampf der Kulturen: Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München und Wien 1996; s.a. ders., *Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 72, Heft 3, Sommer 1993, S. 22-49.

²⁰ Vgl. Joachim Krause, *Continuity and Change in the International System*, in: *Institut francais des relations internationales/The Japan Institute of International Affairs* (Hrsg.), *The New International System: Towards Global and Regional Frameworks for Peace*, Paris (les cahiers de l'ifri No. 16) 1995, S. 31-46, S. 41.; siehe auch Joachim Krause, *Kooperative Sicherheitspolitik: Strategische Ziele und Interessen*, in: Karl Kaiser und Joachim Krause (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Band 3: *Interessen und Strategien*, München 1996 S. 77-96.

²¹ Vgl. Christoph Bertram, *Europe in the Balance. Securing the Peace Won in the Cold War*, Washington, D.C. 1996.

²² Vgl. Adolf Kimmel (Hrsg.), *Vor dem pazifischen Jahrhundert?*, Baden Baden 1996; Karl Kaiser, *Asien in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts*, in: *Internationale Politik*, 51. Jg., Heft 10, 1996, S. 43-52; Barry Buzan und Gerald Segal, *Rethinking East Asian Security*, in: *Survival*, Jg. 36, Heft 2, Sommer 1994, S. 3-21; Paul M. Evans, *The Prospects for Multilateral Security Cooperation in the Asia/Pacific Region*, in: *The Journal of Strategic Studies*, Jg. 18, Heft 3, September 1995, S. 201-217.

²³ Vgl. Uwe Nerlich, *Stabilität und Gleichgewicht als Kategorie, Rahmenbedingung, Zielsetzung und Planungsgrundlage*, in: Wolfgang Heydrich, Joachim Krause, Uwe Nerlich, Jürgen Nötzold und Reinhard Rummel (Hrsg.), *Die Sicherheitspolitik Deutschlands - Neue Risiken, neue Herausforderungen, neue Strategien*, Baden-Baden 1992, S. 229-238.

B. ANALYTISCHE MODELLE ZUM VERSTÄNDNIS DER KOMPLEXEN WELTPOLITISCHEN WANDLUNGSPROZESSE

Um zu verdeutlichen, warum die meisten theoretischen Modelle und Schriften nur begrenzt für die hier verfolgte Fragestellung brauchbar sind, werden die Überlegungen zur Theorie in analytische Modelle übertragen. Im Prinzip lassen sich vier unterschiedliche Modelle unterscheiden, mit deren Hilfe die oben beschriebenen komplexen Wandlungsprozesse der internationalen Beziehungen analysiert werden können. Die ersten beiden Modelle sind Versuche, strukturelle und allgemeingültige Faktoren in den Vordergrund zu stellen. In ihnen spiegeln sich die meisten der oben erwähnten theoretischen Beiträge wider. Die beiden letztgenannten legen größeren Wert auf die Dynamik der derzeitigen Transformation und die darin enthaltenen vielfältigen Möglichkeiten der Entwicklungsrichtung. Es gibt nur wenige Beiträge in der Wissenschaft, die in diese Richtung weisen. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden unterschiedlichen Typen von analytischen Verfahren:

- *Strukturanalysen*, die den qualitativen Wandel der Weltpolitik und der internationalen Beziehungen in umfassender Weise zu verstehen versuchen. Wie oben ausgeführt, gibt es eine Vielzahl von diesbezüglich theoretischen Ansätzen, die mit unterschiedlichem Erfolg auf wichtige Aspekte hingewiesen haben, ohne daß dabei bereits ein weitgehend anerkanntes Bild des globalen Transformationsprozesses entstanden ist. Das Problem ist, daß in der Regel strukturelle Stabilität gesucht wird, wo keine mehr ist und daß die dynamischen Faktoren zurücktreten. Die meisten Beiträge der neorealistischen Schule fallen in diese Kategorie.
- *Regimeanalysen*, die bestehende Bereiche internationaler Kooperation auf Reformbedarf und Reformfähigkeit hin analysieren und nach Möglichkeiten suchen, kooperative Strukturen zu stärken.²⁴ Diese Art von Analyse zielt primär auf die prozeduralen Elemente der Regimebildung, d.h. welche Formen und Varianten der Kooperation sind unter welchen Umständen am ehesten entwicklungsfähig. Auch hier gilt, daß die strukturellen Elemente und die Fragen der Bedingung von Kooperation und Kooperationsfähigkeit an sich im Mittelpunkt stehen und die derzeitige Dynamik dabei nicht berücksichtigt wird.
- *Konstellationsanalysen*, die versuchen, die sich aus verschiedenen Quellen und Umständen ergebende Variabilität der internationalen Beziehungen in dem Sinne zu systematisieren, daß für Hauptakteure und für Hauptregionen plausible Szenarien politischer Richtungsentscheidungen bzw. regionaler Entwicklungen aufgestellt und dann im Wege übergreifender Szenarien gebündelt werden. Diese Methode ist vorwiegend heuristischer Natur und versucht, denkbare Entwicklungen vor auszudenken und entsprechende politische Optionen zu definieren.²⁵ Sie ist derart anspruchsvoll und aufwendig, daß sie ledig-

²⁴ Vgl. z. B. Manfred Efinger, Volker Rittberger und Michael Zürn, Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen, a.a.O.; sowie Volker Rittberger, Manfred Efinger und Martin Mendler, Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence Building Measures, in: Journal of Peace Research, Jg. 27, Heft 1, Februar 1990, S. 55-74; Klaus Dieter Wolf, Internationale Regime zur Verteilung globaler Ressourcen, Baden-Baden 1991; Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn, Regeln für und wider den Markt. Regime als Mittel der Analyse des Technologietransfers, in: Leviathan - Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 10, 1989, S. 30-75.

²⁵ Zu dieser Methode vgl. Uwe Nerlich, Möglichkeiten und Probleme einer Konstellationsanalyse als Grundlage künftiger sicherheitspolitischer Planung, in: Wolfgang Heydrich, Joachim Krause, Uwe Ner-

lich im Rahmen kooperativer Forschungsvorhaben unter Beteiligung einer großen Zahl von Wissenschaftlern denkbar ist.²⁶

- *Sektorale Risiko- und Instrumentalanalysen*, die für ausgewählte, aber für die weitere weltpolitische Entwicklung entscheidende Politikbereiche nach den bestehenden Risiken fragen und die vorhandenen Instrumente auf ihre Relevanz bzw. auf ihren Reformbedarf hin untersuchen. Derartige Analysen hängen eng mit der oben erwähnten Konstellationsanalyse zusammen und fragen nach dem Potential bestimmter Entwicklungen für die Entwicklung der Weltpolitik in kooperative oder nicht-kooperative Strukturen.²⁷

Die vorliegende Arbeit versteht sich als sektorale Risiko- und Instrumentalanalyse und versucht dabei, Elemente der Regimeanalyse mit aufzunehmen. Sie knüpft an eine frühere, vom Autor herausgegebene Publikation zu diesem Thema an.²⁸ Im Mittelpunkt stehen dabei die folgenden Fragen: Wie angebracht sind die derzeit bestehenden Instrumente zur Verhinderung, Eindämmung oder Rückgängigmachung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen angesichts der weltpolitischen und regionalen Wandlungsprozesse und was bedeutet dies für den Reformbedarf bei diesen Instrumenten unter Bedingungen großer weltpolitischer Variabilität? Wenn es stimmt, daß die Verbreitung von Kernwaffen, und im geringeren Maße auch von anderen Massenvernichtungswaffen, sowie der Erfolg oder Mißerfolg der Bemühungen um die Kontrolle bzw. Verhinderung der Proliferation einen entscheidenden Einfluß darauf haben, ob die oben beschriebene Variabilität der internationalen Beziehungen in die Richtung Kooperation oder Anarchisierung erfolgt, was bedeutet dies für die westliche Politik bzw. die Politik der Bundesrepublik Deutschland?

Ein derartiger analytischer Ansatz basiert auf der Prämisse, daß Massenvernichtungswaffen (in der Hauptsache Kernwaffen) eine strukturbildende internationale Funktion haben bzw. haben können. Diese Meinung ist nicht unumstritten. Zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes hatten Kernwaffen zweifelsfrei einen zentralen, strukturbildenden Charakter für die internationale Politik gehabt. Fragen ihrer Verfügungsgewalt, ihrer militärischen und politischen Aufgaben, ihrer Dislozierung, der Zielplanung und nicht zuletzt die Dynamik der nuklearen Konkurrenz zwischen den USA und der Sowjetunion hatten für viele Jahre in entscheidender Weise die Beziehungen zwischen den Hauptkontrahenten aber auch innerhalb der westlichen Allianz geprägt.²⁹ In der hiesigen politischen Diskussion dominiert mittlerweile die Ansicht, daß Massenvernichtungswaffen (Kernwaffen) ihre während des

lich, Jürgen Nötzold und Reinhardt Rummel (Hrsg.), *Die Sicherheitspolitik Deutschlands - Neue Risiken, neue Herausforderungen, neue Strategien*, Baden-Baden 1992, S. 23-76.

²⁶ Ein derartiger Ansatz wurde 1992/93 im Forschungsinstitut der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ehrenhausen unter Mitwirkung des Autors dieser Arbeit durchgeführt.

²⁷ Vgl. Uwe Nerlich, *Militärisch relevante Gefahren in künftigen Konstellationen*, in: Wolfgang Heydrich, Joachim Krause, Uwe Nerlich, Jürgen Nötzold und Reinhardt Rummel (Hrsg.), *Die Sicherheitspolitik Deutschlands - Neue Risiken, neue Herausforderungen, neue Strategien*, Baden-Baden 1992, S. 257-286; sowie Uwe Nerlich, *Instrumente künftiger Sicherheitspolitik*, in: Wolfgang Heydrich, Joachim Krause, Uwe Nerlich, Jürgen Nötzold und Reinhardt Rummel (Hrsg.), *Die Sicherheitspolitik Deutschlands - Neue Risiken, neue Herausforderungen, neue Strategien*, Baden-Baden 1992, S. 513-545.

²⁸ Vgl. Joachim Krause (Hrsg.), *Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel. Neue Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten*, Baden-Baden 1995.

²⁹ Vgl. u.a. Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York 1957; Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima*, New York 1981; Albert Carnesale u.a., *Living with Nuclear Weapons*, New York 1983; Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*, Ithaca, N.Y. 1989; Thomas Schelling, *Arms and Influence*, New Haven 1966; Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, New York 1960.

Kalten Krieges bestehende strukturbildende Kraft für die Weltpolitik verloren hätten. Manche fordern, die Abschaffung aller Kernwaffen ernsthaft ins Auge zu fassen, da diese keine Bedeutung mehr haben.³⁰

Die internationale Diskussion ist in dieser Frage jedoch sehr viel differenzierter.³¹ Zwar ist offenkundig, daß Kernwaffen ihre strukturbildende Funktion verloren haben: Die massiven Reduzierungen bei den amerikanischen und russischen Kernwaffen (START-Verträge sowie einseitige Reduzierungen bei taktischen Kernwaffen) und auch bei Franzosen und Briten sprechen eine deutliche Sprache. Auch aus Anlaß der weltweiten Proteste gegen die französischen Nukleartests wurde sichtbar, daß die politische Legitimation von Kernwaffen (auch in Kernwaffenstaaten) immer schwieriger aufrechtzuerhalten ist. Es fragt sich allerdings, wie weit dies geht und wo möglicherweise neue strukturbildende Funktionen hinzukommen. Was ist mit jenen Kräften, die regional nach Hegemonie streben und mit opaken oder sogar auch offenen Drohungen mit dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen fremde Mächte von etwaigen Interventionen abhalten wollen? Welche Rolle mißt China als kommende Großmacht der Rolle von Kernwaffen zu, wird Indien seine Einstellung zu Kernwaffen beibehalten und wenn ja, was bedeutet das für die Struktur der regionalen Beziehungen in Südasien sowie im weiteren asiatischen Raum generell? Wird es Staaten in der Nachbarschaft Chinas, Rußlands oder Indiens geben, die glauben nur mit Kernwaffen dem Übergewicht dieser Staaten entgegenzutreten zu können? Dies sind alles Fragen, die zumindest den Schluß zulassen, daß von einer vernachlässigbaren geringfügigen Relevanz von Massenvernichtungswaffen für die internationale Politik in absehbarer Zeit nicht die Rede sein kann.

C. ZUM STAND DER FORSCHUNG

Die Literatur zu Fragen der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Raketen bzw. zu den Bemühungen um deren Nichtverbreitung ist im großen und ganzen gesehen so umfassend, daß sie kaum noch übersehbar ist. Besonders in den USA haben Themen aus diesem Bereich in den vergangenen Jahren einen derart großen Stellenwert eingenommen, daß schon fast von einer Überflutung gesprochen werden kann. Seit 1993 gibt es zudem eine Zeitschrift, die sich ausschließlich der Nichtverbreitungspolitik widmet: die vom Monterey Institute of International Studies herausgegebene Zeitschrift „The Nonproliferation Review“. Auffällig ist dabei, daß sowohl Monographien wie Zeitschriftenbeiträge in der Regel Einzelaspekte behandeln und daß dabei einige Bereiche schwerpunktmäßig intensiv abgedeckt, andere eher vernachlässigt werden. Zusammenfassende, politisch-strategische Analysen sind eher die Ausnahme. Ansätze zu komplexen Analysen der Veränderungen der Nichtverbreitungspolitik angesichts des weltpolitischen Wandels gibt es nur wenige. Die intellektuelle Durchdringung der gesamtpolitischen Konsequenzen ist innerhalb einzelner

³⁰ Vgl. Barry M. Blechman und Cathleen S. Fisher, Phase Out the Bomb, in: Foreign Policy, Heft 97, Winter 1995/95, S. 79-95; s.a. Joseph Rotblat, Jack Steinberger und Bhalchandra Udgaonkar (Hrsg.), A Nuclear Weapons Free World - Desirable? Feasible?, Boulder, Col. 1993; siehe auch Canberra Commission, Report on the Elimination of Nuclear Weapons, Canberra 14. August 1996; der volle Text ist im Internet unter der folgenden Adresse abrufbar: <http://www.aust.emb.nw.dc.us>; die Zusammenfassung der Ergebnisse erschien in Arms Control Today, Jg. 26, Heft 8, September 1996, S. 3537.

³¹ Vgl. die Beiträge in Patrick J. Garrity und Steven A. Maaranen, Nuclear Weapons in the Changing World - Perspectives from Europe, Asia, and North America, New York und London 1992; s.a. Uwe Nerlich, Nukleare Waffen und ihre Kontrolle nach dem Ende des Kalten Krieges, Ebenhausen (SWP-S 399) Juni 1995.

Regierungen (vor allem der *Clinton-Administration*) sowie innerhalb der NATO sehr viel weiter und innovativer als in der akademischen „Community“.

Die Auseinandersetzung mit den übergeordneten Fragen des Zusammenhangs zwischen der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und globalen und regionalen Veränderungen findet nur bei wenigen Autoren statt. Dort, wo sie geführt wird, wird in der Regel entlang traditioneller Theoreme argumentiert. Dies gilt sowohl für viele Anhänger der realistischen Schule wie für jene, die sich liberalen Denkschulen verpflichtet fühlen. Während erstere durch ein hohes Maß an unorthodoxer Gedankenführung auffallen, ist der letztgenannten Denkrichtung eher die Tendenz zur Orthodoxie zu unterstellen. Die daraus resultierende Diskussion ist über weite Strecken eine Wiederholung jener Debatten, die schon während der Zeit des Kalten Krieges vorherrschten. Dies ist nicht zuletzt an der immer wieder auftretenden Beschäftigung mit Deutschland und Japan als möglichen Kandidaten für Kernwaffenbesitz abzulesen. Die Folge dieser Entwicklung ist, daß die praktische Politik der theoretischen Diskussion weit vauseilt, bzw. letztere schon kaum noch zur Kenntnis nimmt.

Am deutlichsten wird dieser Bruch zwischen Praxis und Theorie, wenn man sich die Vorstellungen der führenden Vertreter des Neorealismus zur Kernwaffenproliferation anschaut. Hier hat sich bei vielen Autoren die Überzeugung durchgesetzt, daß im Zeitalter nach dem Ost-West-Konflikt angesichts der unvermeidbaren Anarchisierung der Weltpolitik nukleare Proliferation nicht nur unabwendbar sei, sondern auch gefördert und gesteuert werden solle. Dieser Gedanke war bereits 1981 vom derzeitigen Doyen der realistischen Schule, Kenneth N. *Waltz*, vertreten worden, und ist seither von ihm und anderen Autoren fortgeführt worden.³² Sowohl *Waltz* wie andere Autoren haben dafür plädiert, daß Deutschland, Japan sowie andere Mittelmächte Zugang zu Kernwaffen erhalten sollen, weil nur so das internationale System stabilisiert werden könne. Auch die Ukraine soll nuklear bewaffnet werden, um sich dem mächtigen Rußland gegenüber behaupten zu können.³³

Von keiner ernstzunehmenden politischen Strömung in den USA ist auch nur eine dieser Überlegungen aufgegriffen worden. In den genannten Kandidatenstaaten für Kernwaffen findet sich auch unter den Anhängern oder Sympathisanten der neorealistischen Schule keiner, der derartige Thesen vertreten würde. In Deutschland wird diese Option aus wohlverwogenen Gründen nicht einmal diskutiert, weil es dafür keinen Anlaß gibt und vermutlich schon die Debatte den kooperativen Ansatz der deutschen Außenpolitik stören dürfte.³⁴ Die

³² Vgl. Kenneth N. *Waltz*, *The Spread of Nuclear Weapons: More May be Better*, London (IISS - Adelphi Paper Nr. 171) 1981; *ders.*, *The Emerging Structure of International Politics*, a.a.O.; Martin van Creveld, *Nuclear Proliferation and the Future of Conflict*, New York 1993; Scott D. *Sagan* und Kenneth N. *Waltz*, *The Spread of Nuclear Weapons - A Debate*, New York und London 1995; sowie Bruce D. *Berkowitz*, *Proliferation, Deterrence, and the Likelihood of Nuclear War*, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 29, Heft 1, März 1985, S. 112-136; Christoph *Carle*, *Mayhem or Deterrence? Regional and Global Security from Non-Proliferation to Post-Proliferation*, in: Shelly A. *Stahl* und Geoffrey *Kemp* (Hrsg.), *Arms Control and Proliferation in the Middle East and South Asia*, New York 1992, S. 45-60.

³³ Vgl. John J. *Mearsheimer*, *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 72, Heft 3, Sommer 1993, S. 50-66; *ders.*, *Back to the Future*, a.a.O.; Stephen *Van Evera*, *Primed for Peace: Europe After the Cold War*, in: *International Security*, Jg. 15, Heft 3, Winter 1990/91, S. 7-57; Barry *Posen*, *The Security Dilemma and Ethnic Conflict*, in: *Survival*, Jg. 35, Heft 1, Frühling 1993, S. 27-47.

³⁴ Vgl. Erwin *Häckel*, *Die nuklearpolitische Interessenlage Deutschlands*, in: *Internationale Politik*, Jg. 51, Heft 10, Oktober 1996, S. 3-8; s.a. Erwin *Häckel* und Karl *Kaiser*, *Kernwaffenbesitz und Kernwaffenabrüstung: Bestehen Gefahren der nuklearen Proliferation in Europa?*, in: Joachim *Krause* (Hrsg.), *Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel*, a.a.O., S. 239-262; zur deutschen Interessenlage gene-

breite Unterstützung, die der NPT in den vergangenen Jahren erfahren hat (mit nahezu 50 neuen Mitgliedstaaten seit 1990), läßt erkennen, daß derartige Ansichten weltweit kaum Unterstützung finden - mit Ausnahme israelischer und indischer Autoren. Auch viele US Autoren, die dem Denken der neorealistischen Schule nahestehen, folgen im Übrigen nicht den von Waltz aufgestellten Thesen.³⁵

Unter den Autoren der liberalen Denkschule ist die Annahme allgemein verbreitet, daß die Verbreitung von allen Arten von Massenvernichtungswaffen zu mehr Instabilität führen wird.³⁶ Damit liegen sie vermutlich näher an der Wahrheit und auch stärker im „politischen Trend“ als Kenneth *Waltz*. Allerdings ist bei vielen Autoren eine gewisse nichtverbreitungspolitische Orthodoxie festzustellen. Es wird an den traditionellen Annahmen und Mustern der Nichtverbreitungspolitik aus der Zeit des Kalten Krieges festgehalten. Auf Gefährdungen des Regimes durch neue politische Entwicklungen wird mit Ermahnungen zur Vernunft sowie mit der Forderung nach Verschärfungen von Kontrollinstrumenten (insbesondere Exportkontrollen) und nach konsequenter Fortsetzung der multilateralen Nichtverbreitungsdiplomatie reagiert. Versuche der US-Administration, regionale Sicherheitsdiplomatie oder auch militärische Mittel der Counterproliferation in die Nichtverbreitungspolitik einzubauen, werden mit Skepsis betrachtet.³⁷

Während die Neorealisten mit Unverständnis der Tatsache gegenüberstehen, daß die meisten Staaten es vorziehen, nicht ihrem Ratschlag zu folgen und Kernwaffen zu beschaffen, liegt das Problem vieler traditioneller, liberaler Nichtverbreitungstheoretiker darin, daß sie relativ hilflos der Tatsache gegenüberstehen, daß es Staaten gibt, die sich allen Ermahnungen zum Trotz für Kernwaffen interessieren oder interessieren könnten, oder daß es regionale Entwicklungen gibt, die die Nachfrage nach Kernwaffen stimulieren.³⁸ Auch ist ihnen zumeist die Vorstellung fremd, daß Kernwaffen eine stabilisierende Funktion haben können, wie z.B. während des Ost-West-Konflikts oder über weite Strecken auch im Nahen Osten.

Es waren Autoren, die nicht zur „mainstream“ Theorie in den USA gehörten, die in den vergangenen Jahren die fruchtbarsten Überlegungen zum Verständnis der Dynamik der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und der weltpolitischen Folgen angestellt haben. Hierunter fallen die Studie des 1991 verstorbenen *Peter Clausen* über Nichtverbreitung

rell vgl. Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

³⁵ Vgl. Steven E. Miller, *The Case Against Ukrainian Nuclear Deterrence*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 72, Heft 3, Sommer 1993, S. 67-80; Lewis A. Dunn, *Containing Nuclear Proliferation*, London (IISS Adelphi Paper Nr. 263) 1991.

³⁶ Vgl. Leonard S. Spector, *Nuclear Ambitions: The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990*, Boulder, Col. 1990; Harald Müller, David Fischer und Wolfgang Köster, *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*, Oxford 1994; s.a. David Fischer, *Towards 1995: The Prospects for Ending the Proliferation of Nuclear Weapons*, Aldershot u. a. (UNIDIR) 1993; s.a. Scott Sagan, *The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons*, in: *International Security*, Jg. 18, Heft 4, Frühling 1994, S. 66-107.

³⁷ Vgl. Leonard S. Spector, *Neo-Nonproliferation*, in: *Survival*, Jg. 37, Heft 1, Frühling 1995, S. 66-85; vgl. auch Harald Müller und Mitchell Reiss, *Counterproliferation: Putting Old Wine in New Bottles*, in: Brad Roberts (Hrsg.), *Weapons Proliferation in the 1990s*, Cambridge, Mass. (Washington Quarterly Reader) 1995, S. 139-150.

³⁸ Vgl. T.V. Paul, *Theory and the Spread of Nuclear Weapons*, in: *Global Insight* (Institute for International Relations and Policy), Jg. 1, Heft 1, Frühling 1996, S. 6-7; vgl. auch Brad Roberts, *Weapons Proliferation and World Order: After the Cold War*, Den Haag, London und Boston 1995, S. 7-46.

und die amerikanischen Interessen und insbesondere die 1995 erschienene Arbeit von Brad Roberts über Nichtverbreitung und Weltordnung.³⁹ Clausen etwa führt aus, wie weitgehend nukleare Proliferation die Interessen der USA in vielen Regionen der Welt negativ beeinträchtigen kann. Brad Roberts geht noch viel weiter und stellt fest, daß die Proliferation von Massenvernichtungswaffen ein „World Order Issue“ erster Größenordnung sei, da sie den Prozeß der Umverteilung militärischer und anderer strategischer Machtmittel fördere und zu einer Schwächung der Rolle der Weltmächte führe. In der Tendenz fördere sie die relative Handlungsfreiheit mittlerer Mächte gegenüber Welt- und/oder Ordnungsmächten. Proliferation von Kernwaffen könne unter bestimmten Umständen in einigen Regionen durchaus beruhigende Konsequenzen haben, in anderen aber zu größeren Katastrophen führen. Von daher sei eine differenzierte, unorthodoxe Politik der Nichtverbreitung und regionalen Stabilisierung anzuraten.⁴⁰

D. KONSEQUENZEN FÜR DIE DEUTSCHE POLITIK

Derartige Überlegungen klingen im heutigen Deutschland für viele Beobachter fremd. Für die meisten ist es unvorstellbar, daß es nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einer „Renaissance“, zumindest zu einer erneuten Betonung von Kernwaffen kommen kann. Auch die Diskussion von Risiken erfährt nicht gerade eine Ermunterung.

Die Proliferation von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen wird allerdings zunehmend zu einem zentralen Gegenstandsbereich westlicher Sicherheitspolitik. Im Januar 1994 stellten die Teilnehmer des Brüsseler NATO-Gipfels fest, daß die „Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eine Bedrohung für die internationale Sicherheit“ darstelle und für die westliche Allianz ein Grund zur Sorge sei. Weitere Aktivitäten sind seither gefolgt, so die Erarbeitung eines Politischen Rahmens des Bündnisses im Juni 1994 und die Befassung mit dieser Thematik im Rahmen von zwei Foren: der Senior Politico-Military Group on Proliferation (SGP) und der Senior Defence Group on Proliferation (DGP).⁴¹ Die Beratungen innerhalb der DGP haben mittlerweile zu einer ersten gemeinsamen Einschätzung der Sicherheitsrisiken geführt.

Anlaß für die Befassung der atlantischen Allianz mit dieser Frage war das kontinuierliche Drängen der USA, wo Proliferationsrisiken seit einigen Jahren einen wichtigen Platz auf der politischen Agenda einnehmen. In der deutschen sicherheitspolitischen Diskussion hat die Proliferationsproblematik noch nicht den gleichen Stellenwert bekommen. Das Gleiche gilt für die Befassung der Medien und des Parlaments. Bisherige Debatten des Bundestages waren weitgehend mit der Verlängerung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NPT) befaßt, nur wenig wurden bislang weitergehende Fragen, wie die *Risiken* im Bereich der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, die *weltpolitischen und regionalpolitischen Konsequenzen* möglicher Proliferationsentwicklungen sowie die *Befassung bei verbündeten und befreundeten Staaten* mit der Thematik aufgegriffen.

Dieser Mangel an Problembewußtsein ist nicht untypisch für die Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Nachdem die einstmals übermächtige sowjetische Bedrohung sich fast

³⁹ Peter A. Clausen, *Nonproliferation and the National Interest: America's Response to the Spread of Nuclear Weapons*, New York 1993; Brad Roberts, *Weapons Proliferation and World Order*, a.a.O.

⁴⁰ Vgl. Roberts, *Weapons Proliferation and World Order*, a.a.O., S. 244-263; s.a. Lawrence Freedman, *Great Powers, Vital Interests, and Nuclear Weapons*, in: *Survival*, Jg. 34, Heft 4, Winter 1994/95, S. 35-52.

⁴¹ Die Tätigkeit beider Ausschüsse wird im Rahmen eines Joint Committee on Proliferation (JCP) koordiniert.

über Nacht aufgelöst hat, mag es befremdlich klingen, wenn neue Risiken aufgebracht werden. Ein Grund für die schlechte Rezeption neuer Risikoanalysen liegt allerdings häufig darin, daß nicht ganz eindeutig gesagt werden kann, von wem welche Gefahr für wen in den nächsten Jahren ausgehen wird. Im Bereich der Proliferation kann nur soviel gesagt werden: die Möglichkeiten, um an Massenvernichtungswaffen zu gelangen oder diese selber herzustellen, nehmen zu, und die sicherheitspolitischen Arrangements, die in der Vergangenheit geholfen haben, mögliche Proliferationskandidaten vom Erwerb solcher Waffen abzuhalten, sind heute starken Belastungen ausgesetzt. Für die deutsche Politik sollte all dies Anlaß zu erhöhter Aufmerksamkeit sein. Selbst ein Ende des globalen nuklearen Nichtverbreitungsregimes kann infolge regionaler Entwicklungen (z.B. in Ostasien) nicht mehr ausgeschlossen werden. Der Zusammenbruch des globalen Nichtverbreitungsregimes hätte schwerwiegende nachteilige außenpolitische Konsequenzen für Deutschland.

2. Zielsetzung der Untersuchung

Ziel der nachfolgenden Analyse ist es, die Aussichten der internationalen kooperativen Bemühungen um Verhinderung, Eindämmung oder Rückgängigmachung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen vor dem Hintergrund einer im Umbruch befindlichen und anhand neuer Kriterien zu beurteilenden internationalen weltpolitischen Entwicklung zu bestimmen. Dabei soll ein Ansatz verfolgt werden, der von der weiterhin bestehenden Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Nichtverbreitung ausgeht, aber dennoch versucht, die Problematik der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vor dem Hintergrund des weltpolitischen Wandels und der damit verbundenen regionalpolitischen Veränderungen neu einzuschätzen und nach der kombinierten Wirkung politischer und militärischer Instrumente zu fragen.⁴² Grundannahme dieses Ansatzes ist, daß der weltpolitische Wandel sowohl neue Risiken wie auch Chancen in sich birgt und daß es darauf ankommt, flexibel nach Möglichkeiten der Nichtverbreitung von Kernwaffen, anderen Massenvernichtungswaffen und Raketenwaffen - sowie der dazu gehörigen Technologien, Ausgangssubstanzen und Vorprodukten - zu suchen. Erfolg oder Nichterfolg der internationalen Bemühungen um Nichtverbreitung werden in entscheidender Weise dazu beitragen, wie sich das internationale System sowohl global wie regional fortentwickeln wird.

Gegenstand der Analyse ist die Effektivität der bisher bestehenden internationalen und nationalen Instrumente zur Verhinderung, Eindämmung oder Rückgängigmachung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen angesichts veränderter weltpolitischer Umstände. Nicht die Frage, *ob* Staaten miteinander kooperieren, steht im Vordergrund, sondern *wie* die Kooperation effektiv gestaltet werden kann. Das bestehende politische Instrumentarium zur Nichtverbreitungspolitik soll daraufhin analysiert werden, ob es ausreicht, um mit den oben beschriebenen komplexeren Herausforderungen im Bereich der Proliferation von Massenvernichtungswaffen fertig zu werden.

Die Palette der Instrumentarien, mit deren Hilfe man der Proliferation von Massenvernichtungswaffen entgegenwirken kann, ist sehr viel breiter, als das traditionelle Instrumentarium der Nichtverbreitungsdiplomatie (Nichtverbreitungsvertrag und Exportkontrollen). Hierzu gehören die *Abrüstungspolitik* in den Bereichen der nuklearen, chemischen und

⁴² Vgl. Joachim Krause, Risiken der Rüstungsproliferation, in: Wolfgang Heydrich u.a., Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 465-474; Joachim Krause (Hrsg.), Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel, Baden-Baden 1994.

biologischen Waffen, der gesamte Bereich der *technischen und finanziellen Assistenz für Abrüstung* und Sicherheit bei Kernwaffen und Chemiewaffen, die vielfältigen nationalen und internationalen Bemühungen um die *Sicherheit radioaktiver, waffenfähiger Materialien* und nicht zuletzt der gesamte Bereich des *regionalen Sicherheitsmanagements*, der kollektiven Sicherheit und der Bündnispolitik. Letzteres bedeutet, daß auch die Rolle militärischer Mittel in der Nichtverbreitungspolitik neu zu bestimmen ist.

A. AUFBAU UND METHODIK DER UNTERSUCHUNG

Die Untersuchung folgt im Aufbau der oben beschriebenen Zielsetzung. Die Vorgehensweise ist im einzelnen wie folgt:

- Im ersten Kapitel wird das System der Nichtverbreitungsregime für die bekannten Massenvernichtungswaffen (einschließlich Raketen als deren wichtigste Ausbringungsmittel) dargestellt, wie es sich bis Anfang der 90er Jahre entwickelt hat. Die Darstellungsweise ist historisch-funktionell orientiert, d.h. es wird anhand historisch auftretender Probleme bzw. strategischer Entscheidungen wichtiger Akteure die Entwicklung der Nichtverbreitungsregime beschrieben. Da die Literaturlage in diesem Bereich relativ gut ist, kann auf detaillierte Erörterungen verzichtet werden, so daß nur die großen Züge der Entwicklung darzulegen sind.
- Im zweiten Kapitel wird versucht, die Dimensionen und die Natur des Proliferationsproblems bei Massenvernichtungswaffen und Raketen zu bestimmen. Es reicht nicht aus, nur auf die Tatsache dieser Proliferation und ihrer grundsätzlichen Verderbtheit hinzuweisen. Wichtig ist die Definition dessen, was die *Natur der Bedrohung* ausmacht. Dabei geht es im ersten Schritt um die Darstellung der *Dimensionen* der Proliferation, d.h. den Stand der Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Trägersystemen. Im nächsten Schritt werden die *Ursachen und Bedingungsfaktoren* von Proliferation behandelt. Dabei wird großes Gewicht auf den *Zusammenhang* zwischen der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und dem Wandel des internationalen Systems gelegt. In diesem Zusammenhang wird eine Einschätzung der *Risiken* der Rüstungsproliferation versucht, die von traditionellen Modellen der Risikoanalyse abweicht.
- Im dritten Kapitel werden die bislang entwickelten Rüstungskontrollinstrumente der Nichtverbreitungspolitik vergleichend analysiert, um Stärken wie Schwächen dieser Instrumente herausarbeiten zu können. Die folgenden Typen von Instrumenten werden dabei behandelt: Export- und Transferkontrollen, Rüstungskontrollverträge, Vertrauensbildende Maßnahmen und Verhaltensregeln, Sonderregime für Einzelstaaten sowie kooperative Regime der Proliferationsprophylaxe. Dieser Aspekt ist in der Literatur nicht ausreichend abgedeckt. Deshalb ist die Darstellung relativ ausführlich.
- Im vierten Kapitel wird gefragt, welcher Anpassungsbedarf im Bereich politisch-diplomatischer Instrumente der Nichtverbreitungspolitik heute besteht. Dieser Teil zielt insbesondere auf Politikempfehlungen ab. Dabei wird ein funktionaler Ansatz gewählt, der von den einzelnen Waffenkategorien her fragt, wie mit sowohl traditionellen wie neuen Instrumenten Proliferationsrisiken angegangen werden können. Die traditionellen Instrumente sind deshalb nur begrenzt wirksam, weil mit Mitteln der Versagung von Technologien, Materialien und Know-how angesichts einer allgemeinen technologischen Diffusion und der globalen Industrialisierungstendenzen der Nutzwert solcher Instrumente abnimmt. Wichtiger werden Instrumente, die auf politischen Konsens über breitere Fragen der Abrüstung und regionalen Sicherheit sowie der Sicherheit vor Terrorismus beruhen.

- Im fünften Kapitel soll auf der Basis der vorangegangenen Kapitel die ergänzende Rolle militärischer Instrumente behandelt werden. Dabei sollen primär kooperative Formen des Einsatzes militärischer Mittel in der Nichtverbreitungspolitik geprüft werden. In diesem Zusammenhang werden die folgenden Themen angeschnitten: Maßnahmen zur Schaffung proliferationsresistenter regionaler Umfelder, Maßnahmen zur Verhinderung oder Unterbindung von Proliferation, Maßnahmen nach erfolgter Proliferation, sowie der organisatorische internationale Rahmen für militärische Maßnahmen. In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle von Abschreckung unter veränderten Bedingungen reflektiert. Das Kapitel schließt mit Überlegungen über die Grenzen militärischer Mittel ab
- Im sechsten Kapitel werden die Überlegungen zusammengefaßt und die bisherige deutsche Politik auf diesem Bereich einer kritischen Würdigung unterzogen. Darauf aufbauend werden dann Grundelemente einer künftigen Nichtverbreitungspolitik entwickelt. Diese müßte aus vier Kategorien bestehen: (1) einer neu strukturierten, an Prioritäten orientierten Strategie der Nichtverbreitung- und Rüstungskontrollpolitik; (2) einer Strategie zur Vermeidung bzw. Abwendung der Gefahren, die sich aus dem Streben einiger Problemstaaten nach Massenvernichtungswaffen ergeben; (3) einer Strategie zum Umgang mit sicherheitspolitischen Entwicklungen in Schlüsselregionen, die für die Zukunft der Nichtverbreitungspolitik relevant sind; sowie (4) einem Konzept der inneren Sicherheit, welches den Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen aufgreift.

Aufgrund der unterschiedlichen Natur der Fragestellung in den einzelnen Kapiteln ist es nicht möglich, durchgehend eine einzige theoretisch-analytische Methode zu verwenden. Im wesentlichen ist die vorliegende Untersuchung aber der historisch-soziologischen Methode Raymond Arons verpflichtet, weil sie von der historischen Bedingtheit der weltpolitischen Strukturentwicklungen ausgeht und nach denjenigen Elementen fragt, die in der derzeitigen Phase des Wandels Weltpolitik neu definieren.⁴³ Darüber hinaus müssen aber Anleihen bei anderen methodischen Verfahren gemacht werden. Dies ist immer dann notwendig, wenn es um Fragen geht, die die Funktionalität und Leistungsfähigkeit von diplomatischen Instrumenten betreffen (funktionalistische Analyse, Regimetheorie).⁴⁴ Dort, wo es um die militärische Dimensionen der Nichtverbreitungspolitik ging, hat sich der Autor von den theoretischen und methodischen Überlegungen Alastair Buchans, Basil Liddel Harts und Thomas Schellings leiten lassen, die Kriterien und Kategorien entwickelt haben, um die Rolle militärischer Instrumente in Abhängigkeit von den jeweiligen weltpolitischen Ausgangsbedingungen differenziert zu betrachten.⁴⁵

⁴³ Vgl. Raymond Aron, Jessie Bernard, T.H. Pear in cooperation with the *International Sociological Association*, *The Nature of Conflict - Studies on the Sociological Aspects of International Tensions*, Paris (UNESCO) 1957, insbesondere S. 177 ff; sowie Raymond Aron, *Frieden und Krieg. Eine Theorie der Staatenwelt*, a.a.O.; ders., *De l'analyse des constellations diplomatiques*, in: *Revue Francaise de Science Politique*, Jg. 4, April-Juni 1954, S. 237-251; s.a. Stanley Hoffman, *Probleme der Theoriebildung*, in: Helga Haftendorn (Hrsg.), *Theorie der Internationalen Politik - Gegenstand und Methoden der internationalen Beziehungen*, Hamburg 1975, S. 39-51.

⁴⁴ Zur funktionalen Methode vgl. Robert T. Holt, *A Propoposed Structural-Functional Framework*, in: James C. Charlesworth (Hrsg.), *Contemporary Political Analysis*, New York und London 1967, S. 86-107; s.a. William Flanigan und Edwin Fogelman, *Functional Analysis*, in: James C. Charlesworth (Hrsg.), *Contemporary Political Analysis*, New York und London 1967, S. 72-85; zur Regimetheorie vgl. die weiter unten genannten Titel.

⁴⁵ Vgl. Alastair Buchan, *Der Krieg in unserer Zeit. Wandlungen und Perspektiven, Politik, Strategie und Technik, Gefahren und Kontrolle*, München 1966; Basil H. Liddel Hart, *Strategy - The Indirect Approach*, London 1941; Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven und London 1966.

B. DEFINITION WICHTIGER BEGRIFFE

Zur Definition wichtiger Termini ist zu sagen, daß der Begriff „Proliferation“ in dem Sinne verwandt wird, daß damit die *Ausbreitung der Verfügungsgewalt über oder des Besitzes von Massenvernichtungswaffen oder Raketen* definiert wird.

Massenvernichtungswaffen sind *Kernwaffen, Chemiewaffen sowie Biologische und Toxinwaffen*. Damit wird an die traditionelle Unterscheidung angeknüpft, die nicht unproblematisch ist, da Chemiewaffen bei weitem nicht das gleiche Potential der „Massenvernichtung“ haben wie Kernwaffen oder Biologische Waffen. *Kernwaffen* sind Waffen, bei denen die Explosionswirkung entweder der Kernspaltung oder der Kernverschmelzung (Fusionswaffen) für militärische Zwecke genutzt wird.

Chemische Waffen sind solche, bei denen überwiegend die toxischen (sowie ersticken- den, reizerregenden, lähmenden oder die menschliche Psyche verändernden) Eigenschaften synthetischer Verbindungen für Zwecke der Kriegführung genutzt werden. Eine Liste der relevanten toxischen Chemikalien und Vorprodukte ist im Chemischen Annex des Übereinkommens zum Verbot des Besitzes und der Herstellung von Chemiewaffen (CWÜ) enthalten.⁴⁶ Es gibt des weiteren die im Anlage II zum Artikel 1 des Protokolls III zum Brüssler Vertrag vom 23. 10. 1954 niedergelegte Definition Chemischer Waffen, die nicht nur Toxizität als Kriterium hat. Diese Definition ist weitgehend hinfällig geworden.⁴⁷

Biologische Waffen sind Waffen, die lebende Krankheitserreger zum Zwecke der Kriegführung ausbringen, um Menschen, Tiere oder die Umwelt zu schädigen. *Toxinwaffen* sind toxische Substanzen organischen Ursprungs, die für Zwecke der Kriegführung verwandt werden. Für Biologische Waffen und für Toxinwaffen gibt es mit Ausnahme einer WEU-Definition von 1954 keine international akzeptierte Legaldefinition.⁴⁸ Das BWÜ vermeidet eine Definition. In die Untersuchung werden auch Raketenwaffen einbezogen, sofern sie sich als Träger für Massenvernichtungswaffen eignen. Dies betrifft sowohl ballistische Raketen wie Marschflugkörper (Cruise Missiles) mit Reichweiten über 50 km.

⁴⁶ Zu den Chemischen Waffen werden oft auch Herbizide und Tränengase gerechnet, wenn diese für Zwecke der Kriegführung genutzt werden.

⁴⁷ Vgl. Text in Bundesgesetzblatt 1955, Teil II, S. 266ff.

⁴⁸ Eine Ausnahme stellt die Definition biologischer Waffen durch das Protokoll III der WEU über Rüstungskontrolle vom 23. Oktober 1954 dar; Text in Bundesgesetzblatt 1955, Teil II, S. 266ff. Des weiteren gibt es Definitionen, die im Rahmen von internationalen Studien offiziellen Charakters vorgeschlagen worden sind, hierzu gehört *Secretary-General of the United Nations, Chemical and Bacteriological (Biological) Agents and the Effects of Their Possible Use*, New York (United Nations) 1969; sowie die Studie der Weltgesundheitsorganisation *WHO, Health Aspects of Chemical and Biological Weapons*, Genf 1970; deutsch unter dem Titel „Gefahren aus der Retorte“ veröffentlicht (Bonn-Bad Godesberg 1975).

Kapitel I: Die Entwicklung von Nichtverbreitungsregimen für Massenvernichtungswaffen und Raketen

1. Einleitung

Bemühungen, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen mit diplomatischen Mitteln der Rüstungskontrolle einzuschränken, gehen bis in die Zeiten zwischen den beiden Weltkriegen zurück. Vor allem der Einsatz, der Handel mit sowie die Herstellung Chemischer Waffen sollten in den 20er und 30er Jahren gebannt werden. Die entsprechenden Bemühungen waren jedoch halbherzig und blieben weitgehend erfolglos.¹ Erst mit dem Anbrechen des nuklearen Zeitalters und der Erkenntnis, daß Kernwaffen eine besondere Qualität darstellten, wurde die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu einem wichtigen rüstungskontrollpolitischen Anliegen. Allerdings bedurfte es entsprechenden amerikanischen Drucks, ehe sich innerhalb der Staatengemeinschaft ein Interesse an der Verhinderung der Proliferation dieser Waffen einstellte. In den 50er Jahren war es weitgehend nur Washington, welches sich um die Weiterverbreitung von Kernwaffen sorgte, erst in den 60er Jahren zeigte sich der Übergang zu einer multilateralen Politik ab. Die Verbreitung Chemischer und Biologischer Waffen sollte vorwiegend im Wege von multilateralen Abrüstungskonventionen gestoppt werden. Beide Konventionen liegen vor, die eine ist jedoch noch nicht in Kraft getreten, die andere ist durch neue technologische und politische Entwicklungen stark gefährdet.

In diesem Kapitel werden für die verschiedenen hier zur Diskussion stehenden Waffensysteme die Entwicklung der Bemühungen um deren Nichtverbreitung aufgezeigt. Dabei wird eine chronologische Vorgehensweise gewählt, die die Abhängigkeit der Entwicklung des Instrumentariums von der größeren politischen Entwicklung zeigen soll.

Die Analyse kommt zum Schluß, daß Mitte der 90er Jahre eine große Zäsur eingetreten ist. Bei allen Massenvernichtungswaffen sowie bei Raketenwaffen ist erkennbar, daß für die bestehenden Regime ein Reformbedarf besteht. Ursache sind grundsätzliche, weltpolitische Veränderungen (Ende des Ost-West-Konflikts), die allgemeine technologische Diffusion sowie Wandlungen in regionalen Zusammenhängen. Manche amerikanische Beobachter sprechen schon von einem grundsätzlichen Paradigmenwechsel der internationalen Sicherheitspolitik, in dessen Zusammenhang amerikanische (und in der Folge auch westliche) Sicherheitspolitik sich stärker Gefährdungen aus dem „Süden“ zuwenden muß.² Im Ergebnis kommt Kapitel I zum Schluß, daß es einer gründlicheren Beschäftigung mit den Proliferationsrisiken bedarf, um auf dieser Basis den Bedarf an Reformen der Regime abzustecken (Kapitel II).

¹ Vgl. *SIPRI*, The Problem of Chemical and Biological Warfare, Band IV, CB Disarmament Negotiations, 1920-1970, New York 1971; s.a. Manfred Efinger, Rüstungssteuerung und Verifikation in der Zwischenkriegszeit, Tübingen (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 16) 1991.

² Vgl. Brad Roberts, Weapons Proliferation and World Order - After the Cold War, Den Haag, London und Boston 1995.

2. Die Entwicklung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes

Die Entdeckung nuklearer Energie und der damit verbundenen militärischen Möglichkeiten erfolgte im Rahmen eines militärischen Projektes, des Manhattan-Projekts in den Jahren 1941 bis 1945. Von daher gehen Bemühungen zur Kontrolle des Zugangs zur Kernenergie bis in diese Zeit zurück. In den Jahren 1943 (Quebec) und 1944 (Hyde Park) schlossen die am Manhattan-Projekt beteiligten Staaten USA, Großbritannien und Kanada zwei Abkommen, in denen sie sich vornehmlich mit Blick auf Frankreich, China und die Sowjetunion verpflichteten, keine Erkenntnisse über dieses Projekt an andere mitzuteilen, es sei denn im allseitigen Einvernehmen.³ Seither hat das Thema „nukleare Nichtweiterverbreitung“ einen hohen Stellenwert in der politischen Agenda aller amerikanischen Administrationen und des Kongresses. Kein Staat hat so sehr die Politik der Nichtverbreitung geprägt wie die USA und wird es auch weiterhin tun.⁴

Entsprechend dem Wandel in den weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Bedingungen ist die internationale Nichtverbreitungspolitik einem steten Wandlungs- und Anpassungsprozeß ausgesetzt gewesen. Die internationalen Bemühungen um Nichtverbreitungspolitik stehen allerdings in einem ständigen Spannungsfeld zwischen Export- und Transferkontrollen auf der einen Seite und Bemühungen um internationale Konsensbildung auf der anderen Seite. Je nach den jeweiligen Umständen lag das Schwergewicht mal mehr auf dem einen, mal mehr auf dem anderen Bereich. Dabei darf man nicht den Fehler machen, Exportkontrollen *per se* als Kartell der „Besitzenden“ gegen die „have nots“ zu charakterisieren. Wegen der besonderen Gefährdung der Kernwaffenproliferation für die internationale Politik liegt Exportkontrolle oft auch im Interesse derjenigen, die als „have nots“ negativ von den Folgen der nuklearen Proliferation berührt werden.

Die Frage der Verfügbarkeit über nukleare Waffen hat darüber hinaus wegen der herausgehobenen militärischen Rolle dieser Waffensysteme einen erheblichen Einfluß auf die Struktur des internationalen Systems sowie die internationale politische Ordnung.⁵ Die Bemühungen um nukleare Nichtverbreitung sind allerdings nicht nur wegen der hohen militärischen Nützlichkeit von Kernwaffen so kompliziert, auch die Bedeutung der Kernenergie für die Stromerzeugung hat dazu geführt, daß die politischen und wirtschaftlichen Einsätze im Bereich der Nichtverbreitungsdiskussion sehr hoch waren. Nukleare Nichtweiterver-

³ Zu den Abkommen von Quebec und Hyde Park vgl. Martin J. *Sherwin*, *A World Destroyed. The Atomic Bomb and the Grand Alliance*, New York 1977, S. 85 ff. und 109 ff.; vgl. auch Bertrand *Goldschmidt*, *The Atomic Complex, A Worldwide History of Nuclear Energy*, La Grange Park (American Nuclear Society) 1982; Bertrand *Goldschmidt*: *A Historical Survey of Nonproliferation Policies*, in: *International Security*, Jg. 2, Heft 1, Summer 1977, S. 69-87.

⁴ Zur Politik der USA vgl. George *Quester*, *Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years*, Cambridge, Mass. 1973; Gregg *Egen*, *The Origins of the United States Non-Proliferation Policy*, Washington 1978 (Atom Industrial Forum); William B. *Bader*, *The United States and the Spread of Nuclear Weapons*, New York 1968; William *Epstein*, *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control*, New York/London 1976; vgl. auch die klaren Überblicksartikel von Helga *Haftendorn*, *Die Nuklearpolitik der Vereinigten Staaten zwischen Autonomie und Interdependenz*, in: Lothar *Wilker* (Hrsg.), *Nuklearpolitik im Zielkonflikt - Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle*, Köln 1980, S. 13-46; und Matthias *Dembinski*, *Weltordnung und Sicherheit. Amerikanische Nonproliferationspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in: Matthias *Dembinski*, Peter *Rudolf* und Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden 1994, S. 307-348, insbes. S. 309-317.

⁵ Vgl. Brad *Roberts*, *Weapons Proliferation and World Order*, a.a.O.

breitung und zivile Kernenergienutzung stehen in einem dichten Beziehungs- und Spannungsgeflecht zueinander.

A. DIE FRÜHPHASE DER NUKLEAREN NICHTVERBREITUNG

In der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren die USA, Großbritannien und Kanada darum bemüht, das Wissen über die nukleare Energie und den Zugang zu Natururan unter ihrer Kontrolle zu halten. Die Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki hatten das zerstörerische Potential der Kernwaffen eindrucksvoll belegt und ließen erkennen, daß mit ihnen ein fundamentaler Wandel in der internationalen Politik einherging.⁶ Die zivile Nutzung der Kernenergie gab es in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg nicht, wenngleich diesbezügliche Überlegungen angestellt wurden. In erster Linie machte man sich Gedanken über die militärischen Implikationen. Von daher war es kein Wunder, daß im November 1945 die drei obengenannten angelsächsischen Staaten eine weitere Vereinbarung darüber trafen, keinerlei detaillierte Informationen über praktische industrielle Anwendungen nuklearer Energie weiterzugeben, solange nicht effektive Sicherungsmaßnahmen gegen deren Mißbrauch entwickelt worden waren.⁷ Zudem sicherten sie sich Schürfrechte über die wesentlichen damals bekannten Uranvorkommen in der westlichen Welt.

Diese Vereinbarung kann man als das erste nukleare Nichtverbreitungsregime bezeichnen. Es hielt gerade einige Monate, denn schon im Jahre 1946 trieben Zweifel an der Verlässlichkeit der britischen und kanadischen Verbündeten die USA dazu, auf einseitige Maßnahmen zu setzen, um der weiteren Verbreitung von Kernwaffen Einhalt zu gebieten. Das Atomenergiewerkgesetz der USA von 1946 (*Atomic Energy Act*, auch *McMahon Act* genannt) verbot den Privatbesitz an Nuklearmaterialien und entsprechenden Einrichtungen. Es schloß den Zugang von Privatpersonen zu Informationen über nukleare Technologien aus und verbot alle nuklearen Exporte und alle Kooperationsvorhaben mit anderen Ländern, einschließlich Kanada und dem Vereinigten Königreich.⁸

Neben Großbritannien und Kanada galt vor allem die Sowjetunion als ein möglicher Kandidat für nukleare Waffenproliferation. Hier war offenkundig, daß mit Transfer- und Exportkontrollen alleine auf die Dauer nichts zu machen war. In diesen Zusammenhang ist die Vorlage des sogenannten *Baruch-Plans* im September 1946 durch die USA zu sehen, der den Versuch darstellte, eine globale Vertragslösung zur Eindämmung des nuklearen Proliferationsproblems zu suchen. Dieser Plan sah vor:

- die Schaffung einer internationalen Behörde, die eine Generalkompetenz für die Erforschung, Nutzung und Anwendung der Nuklearenergie haben sollte (insbesondere die Verfügungsgewalt über alle spaltbaren Stoffe);
- der Verzicht aller Staaten auf die militärische Nutzung der Kernenergie;
- die Kontrolle dieses Verzichts durch internationale Inspektionen;

⁶ Vgl. Bernard Brodie (Hrsg.), *The Absolute Weapon: Atomic Power and the World Order*, New York 1946.

⁷ Vgl. Joseph I. Liebermann, *The Scorpion and the Tarantula. The Struggle to Control Atomic Weapons, 1945-49*, Boston 1970; Theodor Winkler, *Kernenergie und Aussenpolitik, Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung der Kernenergie in der Schweiz*, Berlin 1981, S. 95 ff.

⁸ Zum *Atomic Energy Act* of 1946 vgl. Zachary S. Davis, *Nonproliferation Regimes: Policies to Control the Spread of Nuclear, Chemical, and Biological Weapons and Missiles*, Washington, D.C. (Congressional Research Service) Febr. 1993, S. 19.

- die nukleare Abrüstung der USA und
- die Zurverfügungstellung amerikanischer Technologie und Wissens im nuklearen Bereich für diese internationale Behörde.⁹

Beide Elemente der amerikanischen Politik führten zu keinem Erfolg. Die restriktive Exportpolitik trieb vielmehr einen Keil zwischen die USA und ihren wichtigsten Verbündeten Kanada und Großbritannien. Kanada entwickelte in der Folge einen eigenen zivilen Reaktortyp, der später entscheidend zur Proliferation beitragen sollte: der Schwerwasser-Natururanreaktor. Großbritannien entschloß sich 1947 zum Bau eigener Kernwaffen und griff dabei auf eigene Entwicklungen zurück, wie den graphit-moderierten gasgekühlten Natururanreaktor.¹⁰ Auch Frankreich begann, eigene Wege der Forschung und Entwicklung im Bereich der Kernenergie einzuschlagen und löste sich vom Vorbild der amerikanischen Technik. Erleichternd kam für Frankreich hinzu, daß es über ausreichende Uranvorräte verfügte.¹¹ Auch die Sowjetunion hatte bereits 1944 mit Arbeiten an der Entwicklung eigener Atomwaffen begonnen und zeigte keinerlei Bereitschaft, auf den Baruch-Plan einzugehen.¹² Den Mangel an eigenen Uranvorräten glich sie dadurch aus, daß sie die reichhaltigen Vorkommen im Erzgebirge ausbeutete.

Die amerikanische Politik der Totalverweigerung wurde bis ins Jahr 1953 fortgesetzt. Sie wurde erst revidiert, als ihr totaler Mißerfolg offenkundig war. Anstelle einer Eindämmung der nuklearen Verfügungsgewalt hatten sich die Sowjetunion und Großbritannien zu Kernwaffenmächten entwickelt. Im Jahre 1949 wurde der erste sowjetische, 1952 der erste britische atomare Sprengsatz gezündet. Im Jahre 1952 begann Frankreich mit dem Bau eines Plutonium-Reaktors, der sich aus der eigenen Uranproduktion speiste und die Möglichkeit eröffnete, daß auch Frankreich zur Kernwaffenmacht werden würde.¹³ Ein Jahr später löste die Sowjetunion gar ihre erste Wasserstoffbombenexplosion aus, nur wenige Monate nach

⁹ Text des Baruch-Plans in Heinrich *Siegler* (Hrsg.), Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band I: 1943 bis 1959, Bonn, Wien, Zürich 1960, S. 5-9; zum Baruch Plan vgl. McGeorge *Bundy*, *Danger and Survival. Choices about the Bomb in the First Fifty Years*, New York 1988, S. 130-196; siehe auch Leneice N. *Wu*, *The Baruch Plan: U.S. Diplomacy Enters the Nuclear Age*, in: U.S. House of Representatives, Committee on International Relations (Hrsg.), *Science, Technology and American Diplomacy*, Washington, D.C. 1977, S. 55 ff.; siehe auch *Winkler*, *Kernenergie und Außenpolitik*, a.a.O., S. 98 ff; sowie Peter A. *Clausen*, *Nonproliferation and the National Interest, America's Response to the Spread of Nuclear Weapons*, New York 1993; S. 9 ff.

¹⁰ Vgl. Margaret *Gowing* and Lorna *Arnold*, *Independence and Deterrence.: Britain and Atomic Energy, 1945-1952*, Band I: Policy Making, New York 1974; Band II Policy Execution, New York 1974; s.a. Andrew J. *Pierre*, *Nuclear Politics, The British Experience with an Independent Strategic Force 1939-1970*, London 1972; s.a. Robert *Norris*, Andrew *Burrows*, Richard W. *Fieldhouse*, *British, French, and Chinese Nuclear Weapons*, Boulder, Co. 1994 (Nuclear Weapons Databook Volume V), S. 18 ff.

¹¹ Zum französischen Kernwaffenprogramm vgl. Lawrence *Scheinmann*, *Atomic Energy in France under the Fourth Republic*, Princeton 1965; Georges-Henry *Soutou*, *The French Military Program for Nuclear Energy, 1945-1981*, University of Maryland (Occasional Paper No. 3- Nuclear History Program) 1989, Wilfrid L. *Kohl*, *French Nuclear Diplomacy*, Princeton, N.J. 1971; s.a. Robert *Norris*, Andrew *Burrows*, Richard W. *Fieldhouse*, *British, French, and Chinese Nuclear Weapons*, a.a.O., S. 182 ff.

¹² Zur sowjetischen Politik gegenüber dem Baruch-Plan vgl. Bernhard G. *Bechhoefer*, *Postwar Negotiations for Arms Control*, Washington, D.C. 1961; vgl. auch Hermann *Volle* und Claus-Jürgen *Duisberg*, *Probleme der internationalen Abrüstung*, Frankfurt/Berlin 1964; Erhard *Forndran*, *Probleme der internationalen Abrüstung*, Frankfurt/Berlin 1970.

¹³ Tatsächlich entschied sich die französische Regierung erst 1956, Kernwaffen zu bauen.

dem ersten amerikanischen Versuch und bereits mit einem Sprengkörper, der militärisch einsetzbar war.¹⁴

Die amerikanische Politik hatte sich nicht nur als erfolglos erwiesen, sie war mit Blick auf das generelle Ziel der Verhinderung nuklearer Proliferation auch kontraproduktiv, weil mittlerweile zivile Nutzungsmöglichkeiten der Kernenergie sich abzuzeichnen begannen, bei denen es darauf ankam, welche Technologie welche Proliferationsgefahren mit sich bringen würde. Während in den USA ein Reaktortyp entwickelt worden war (Leichtwasserreaktoren), der eine hohe Stromerzeugungsrate versprach und relativ hohe Sicherheit dagegen gab, daß man ihn für militärische Zwecke mißbrauchen konnte, hatten nicht zuletzt unter dem Druck des amerikanischen kerntechnischen Embargos Länder wie Frankreich, Großbritannien und Kanada eigene Reaktorentypen entwickelt, die, wenn sie weitere Verbreitung gefunden hätten, ein viel größeres Proliferationsrisiko dargestellt hätten, als die Leichtwasserreaktoren. Das geringere Proliferationsrisiko bei Leichtwasserreaktoren rührte aus zwei Umständen her: Erstens der Tatsache, daß Leichtwasserreaktoren nur mit leicht angereichertem Uran, nicht jedoch mit Natururan betrieben werden konnten (was bedeutete, daß die USA als Anbieter von Anreicherungsleistungen Kontrolle über den Spaltstofffluß ausüben konnten) und, zweitens, die nur begrenzten und technisch sehr aufwendigen Möglichkeiten, aus den abgebrannten Reaktorstäben Plutonium für die Waffenproduktion herauszuziehen. Die in Kanada, Frankreich und Großbritannien entwickelten Reaktortypen hingegen arbeiteten mit Natururan und hatten einen nuklearen Abbrand, der sehr viel höhere Anteile an waffentauglichem Plutonium enthielt als derjenige der Leichtwasserreaktoren.¹⁵

B. „ATOMS FOR PEACE“

Als Konsequenz aus ihrer verfehlten bisherigen Nichtverbreitungspolitik ergriffen die USA Ende 1953 die Initiative und schlugen eine Lösung vor, die dem wachsenden weltweiten Interesse an der friedlichen Nutzung der Kernenergie ebenso Rechnung tragen sollte wie dem Anliegen der Nichtverbreitung. Am 8. Dezember 1953 kündigte der damalige amerikanische Präsident Dwight D. Eisenhower in seinem „Atoms for Peace“ Programm an, daß sein Land bereit sei, die Technologien der friedlichen Nutzung von Kernenergie weltweit zu teilen, vorausgesetzt die Empfängerstaaten nuklearer Technologie sind bereit, sich Kontrollen zu unterwerfen, die die friedliche Nutzung sicherstellen.¹⁶ Zentraler Aspekt von Eisenhowers Vorschlag war die Gründung einer internationalen Atomenergie Organisation, die Konferenzen organisieren, Wissenschaftler und Techniker ausbilden, Sicherheitskon-

¹⁴ Zum sowjetischen Kernwaffenprogramm geben die folgenden zwei Bücher den derzeit besten Überblick: Thomas Cochran, Robert S. Norris und Oleg Bukharin, *Making the Russian Bomb - From Stalin to Yeltsin*, Boulder, Col. 1995; sowie David Holloway, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy, 1939-1956*, New Haven 1994; s.a. David Holloway, *The Soviet Union and the Arms Race*, New Haven/London 1983; Richard Rhodes, *The Making of the Atomic Bomb*, New York 1986; Richard Rhodes, *Dark Sun: The Making of the Hydrogen Bomb*, New York 1995; Loren R. Graham, *Science in Russia and the Soviet Union: A Short History*, Cambridge 1993; Paul R. Josephson, *Physics and Politics in Revolutionary Russia*, Berkeley 1991 sowie aus früheren Zeiten Arnold Kramish, *Atomic Energy in the Soviet Union*, Stanford 1959.

¹⁵ Vgl. *Nuclear Power Issues and Choices*, a Report of the *Nuclear Energy Policy Study Group* (Spurgeon M. Keeny, jr. chairman), Cambridge, Mass. 1977; S. 389 ff., Irvin C. Bupp und Jean-Claude Derian, *Light Water: How the Nuclear Dream Dissolved*, New York 1978.

¹⁶ Text der Rede ist wiedergegeben in Michael J. Brenner, *Nuclear Power and Non-Proliferation - The Remaking of U.S. Policy*, Cambridge, Mass. 1981, S. 252 ff.

trollen vornehmen und die Verwaltung spaltbarer Stoffe verantwortlich durchführen sollte. Mit letzterem Vorschlag wurde an die Idee des Baruch-Plans angeknüpft.¹⁷

Zwar wurde 1957 die Internationale Atomenergie Organisation (IAEO) mit Sitz in Wien gegründet, die hochgesteckten Erwartungen *Eisenhowers*, dieser Organisation die Verfügungsgewalt über spaltbares Material zukommen zu lassen, erfüllten sich jedoch nicht. Als absehbar wurde, daß die internationale Organisation in ihren Aufgabenbereichen weit hinter den amerikanischen Erwartungen zurückbleiben würde, entschlossen sich die USA - nicht zuletzt um zu verhindern, daß sich die proliferationsgefährlichen Reaktortypen ausbreiten - den von ihnen entwickelten Leichtwasserreakortyp im Rahmen von bilateralen Kooperationsverträgen weltweit anzubieten. Um diese neue bilaterale Politik zu ermöglichen, wurde im Jahre 1954 das Atomenergiewirtschaftsgesetz von 1946 revidiert. Der „Atomic Energy Act of 1955“ (AEA) ermöglichte den Export von Reaktoren und den Transfer von nuklearem Know how und Wissen in Länder, die bereit waren, mit den USA entsprechende Sicherheitsabkommen zu schließen. Zwischen 1954 und 1960 schlossen die USA über 40 Kooperationsverträge im kerntechnischen Bereich ab und wurden damit zum führenden Vermittler nuklearen Know hows und zum führenden Exporteur für Reaktoren, nukleare Forschungsanlagen und spaltbare Stoffe. Die USA koppelten alle Kooperationsvorhaben mit dem Verlangen nach Inspektionen, mit deren Hilfe verhindert werden sollte, daß spaltbares Material abgezweigt wird. Zudem garantierte Washington die Versorgung mit leicht angereichertem Uran. Nach Gründung der IAEO bezog Washington die Agentur stärker in diese Kooperationsvorhaben ein. Anstelle von amerikanischen Inspektoren trat nunmehr die Internationale Atomenergie Organisation als quasi neutraler Sachwalter auf und prüfte, ob im Rahmen von Kooperationsabkommen gelieferte Anlagen, Technologien sowie Spaltmaterialien friedlichen Zwecken entsprechend genutzt wurden.¹⁸

Die amerikanische „Atoms for Peace“-Politik hat den internationalen zivilen Nuklearsektor seither entscheidend geprägt. Der Siegeszug des Leichtwasserreaktors (ursprünglich zum Antrieb von U-Booten entwickelt) ist eng hiermit verbunden. Heute sind weltweit etwa 85 Prozent aller Reaktoren vom Typ des Leichtwasserreaktors, mehr als 85 Prozent der erzeugten elektrischen Energie entstammen diesen Reaktoren. Kooperationspartner der USA waren in den fünfziger und sechziger Jahren hauptsächlich die westeuropäischen Industriestaaten sowie Japan und als erstes Entwicklungsland Indien.

Mit dem Siegeszug der Leichtwasserreaktor-Linie war auch verbunden, daß die USA zwei weitere technische Sperren gegen Kernwaffenproliferation einbauen konnten. Zum einen bedurfte der Betrieb von Leichtwasserreaktoren, wie oben bereits erwähnt, der Versorgung mit angereichertem Uran. Da die USA (mit Ausnahme der Sowjetunion) ein Monopol bei der Anreicherungstechnologie besaßen, verfügten sie über die Möglichkeit, bei unerlaubter Abzweigung von Spaltstoffen die weitere Brennstoffversorgung einzustellen. Zum zweiten sicherten sie sich in der Regel das Recht zu, die abgebrannten Spaltmaterialien zur Wiederaufarbeitung zurückzukaufen. Die Beibehaltung von Urananreicherung und

¹⁷ Zum „Atoms for Peace Programm“ vgl. Richard G. *Hewlett* and Jack M. *Holl*, *Atoms for Peace and War, 1953-1961 - Eisenhower and the Atomic Energy Commission*, Berkeley, CA (History of the United States Atomic Energy Commission, Band 3) 1989; Henry *Sokolski*, *Eisenhower's Original Atoms for Peace Plan: The Arms Control Connection*, Washington, D.C. 1983; s.a. McGeorge *Bundy*, *Danger and Survival*, a.a.O., S. 287 ff.; Joseph *Pilat*, Robert *Pendley* und Charles *Ebinger* (Hrsg.), *Atoms for Peace: An Analysis After Thirty Years*, Boulder, Col. 1985.

¹⁸ Vgl. Lawrence *Scheinman*, *The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order*, Washington, D.C. 1987.

Wiederaufarbeitung unter amerikanischer Kontrolle machte die unerlaubte Abzweigung bzw. die Herstellung (im Wege der Anreicherung) von Kernwaffenmaterialien weitgehend unmöglich für die Kooperationspartner der USA.

C. EURATOM ALS ELEMENT DER NICHTVERBREITUNG

Zur gleichen Zeit hatte sich in Westeuropa - nicht zuletzt gefördert durch die USA - ein weiteres Regelungssystem zur Kontrolle der nuklearen Proliferation herausgebildet. Im Jahre 1957 wurde die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) gegründet. Wie bei den anderen europäischen Gemeinschaften auch, lag der Vereinbarung ein hauptsächlich die deutschen und die französischen Interessen ausgleichender Kompromiß zugrunde. Während die Bundesrepublik Deutschland aus einem allgemeinen Integrationsinteresse heraus handelte und glaubte, den Anschluß an den Stand der Kernenergieforschung nur im europäischen Verbund erreichen zu können, hoffte man in Paris, mittels einer derartigen Gemeinschaft den Technologietransfer aus Amerika vergrößern zu können, eine Verbilligung der eigenen geplanten Brennstoffproduktion zu erreichen sowie gleichzeitig eine Kontrolle über die kerntechnische Entwicklung in der Bundesrepublik zu erhalten. Die Bundesrepublik hatte 1954 aus Anlaß des Beitritts zur Westeuropäischen Union einen einseitigen Verzicht auf die Herstellung von Kernwaffen unterschrieben. Diesen Verzicht in einer Art und Weise zu implementieren, die dem westdeutschen Staat Möglichkeiten der friedlichen Nutzung von Kernenergie offenließ, war das Ziel der französischen Politik in diesem Bereich.¹⁹ Darüber hinaus war Frankreich durchgängig daran interessiert, sich selber die Option der militärischen Nutzung so weit wie möglich offen zu halten.²⁰

Der Vertrag über die Gründung von EURATOM sah nicht nur gemeinsame Anstrengungen in Forschung, Technologie und Ausbildung vor, sondern auch die gemeinsame Versorgung aller Benutzer mit Uranerzen und Kernbrennstoffen. Daneben wurden ein gemeinsamer Markt für die auf dem Gebiet der Kernenergie verwendeten Stoffe und Ausrüstungsgegenstände geschaffen sowie einheitliche Sicherheitsnormen festgelegt. Des weiteren sollte die EURATOM-Behörde sicherstellen, daß „Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden“. Dieser Passus diente vor allem der Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland. Frankreich, das als entstehende Nuklearwaffenmacht bislang die Nichtverbreitungspolitik Washingtons kritisiert hatte, zeigte, daß es selber auch ein starkes Interesse an der Verhinderung der weiteren Ausbreitung von Kernwaffen hatte, sofern das seine unmittelbare Nachbarschaft, insbesondere Deutschland, betraf. Die Sicherheitskontrollen, die der EURATOM-Vertrag vorsah, fielen im übrigen schärfer aus als diejenigen, die die USA im Rahmen bilateraler Abkommen vornahmen, denn sie zogen den gesamten Brennstoffverbrauch ein.²¹

¹⁹ Zur Entwicklung von EURATOM vgl. Darryl A. Howlett, *EURATOM and Nuclear Safeguards*, London 1990; s.a. Clausen, *Nonproliferation and the National Interest*, a.a.O., S. 37 ff.; Christian Deubner, *Die Atompolitik der westdeutschen Industrie und die Gründung von EURATOM*, Frankfurt 1977; Hans von der Groeben, Hans von Boeckh und Jochen Thiesing (Hrsg.), *Handbuch für Europäische Wirtschaft*, Band 12, Loseblattsammlung Baden Baden 1957-1983; s.a. Werner Ungerer, *Die Rolle internationaler Organisationen bei der Verhinderung der mißbräuchlichen Verwendung der Kernenergie*, in: Karl Kaiser und Beate Lindemann (Hrsg.), *Kernenergie und internationale Politik*, München 1975, S. 192-200; s.a. Christian Loeck, *Internationale Nuklearorganisationen und die Nichtverbreitung von Kernwaffen*, in: Lothar Wilker (Hrsg.), *Nuklearpolitik im Zielkonflikt*, a.a.O., S. 107-143.

²⁰ Vgl. Peter Weilemann, *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft*, Köln 1983, S. 177 ff.

²¹ Vgl. Werner Ungerer, *Die Rolle internationaler Organisationen*, a.a.O.

D. DER NUKLEARE NICHTVERBREITUNGSVERTRAG

Das internationale Nichtverbreitungssystem, so wie es sich gegen Anfang der sechziger Jahre abzeichnete, entfaltete zwar seine Wirksamkeit gegenüber westeuropäischen Staaten und Japan, es war allerdings absehbar, daß aufgrund technischer Entwicklungen und politischer Umstände nach weitergehenden Kontrollverfahren gesucht werden mußte.

Ein Problem war, daß die anderen Nuklearstaaten (die Kernwaffenstaaten Sowjetunion, Großbritannien sowie die werdende Kernwaffenmacht Frankreich, und das auf Kernwaffen verzichtende Kanada) nur teilweise zur Übernahme der gleichen Sicherheitsmaßstäbe bei Kooperationsvorhaben mit nichtnuklearen Staaten bereit waren. Die Sowjetunion kritisierte lange Zeit die IAEA-Kontrollmaßnahmen als eine Art von Spionage. Großbritannien und Kanada waren erst nach sehr langem Zögern bereit, auch bei ihren Nuklearexporten die Sicherheitsmaßnahmen der IAEA zur Vorbedingung zu machen. Sowohl Moskau wie Paris standen dem Bemühen um nukleare Nichtverbreitung mit unverhohlener Skepsis gegenüber.

Auf der anderen Seite bemühten sie sich im Laufe der Zeit immer mehr darum, daß in ihrem eigenen Machtbereich bzw. in ihrer Nachbarschaft keine neuen Kernwaffenmächte entstehen konnten. In keinem Fall kam es aber zu einem der US-Politik vergleichbaren systematischen Ansatz. Im Zweifelsfall überwogen politische oder kommerzielle Interessen am nuklearen Technologietransfer in befreundete oder für wichtig erachtete Länder. Die Sowjetunion hatte seit 1955 ihr eigenes Konstruktprogramm zum *Atoms for Peace* begonnen, in dessen Verlauf Experten aus Warschauer Pakt-Staaten und China ausgebildet wurden und diese Länder zum Teil Forschungslaboratorien und Forschungsreaktoren erhielten. China bekam sogar eine Anreicherungsanlage für Uran sowie Designmaterial für die Herstellung von Kernwaffen. Ägypten und Jugoslawien bekamen sowjetische Forschungsreaktoren, ohne daß sie sich IAEA-Kontrollmaßnahmen unterwerfen mußten. Was die Kooperationsbeziehungen mit den Warschauer Pakt-Staaten betraf, dürfte der Verzicht auf Sicherheitsmaßnahmen aufgrund der ohnehin starken Kontrollen über diese Staaten überflüssig gewesen sein, mit Blick auf China, Jugoslawien und Ägypten war das sowjetische Verhalten leichtsinnig. Offenbar wollte der Kreml demonstrieren, daß die Sowjetunion ihre Beziehungen zu befreundeten Staaten auf die Basis „brüderlicher Solidarität“ stellte und nicht vom „kleinkrämerischen Mißtrauen“ Washingtons beseelt sei. Zumindest was China betrifft, kann davon ausgegangen werden, daß die nukleare Entwicklungshilfe der Sowjetunion dazu beigetragen hat, daß China ab dem Jahre 1959 sich zum Bau eigener Kernwaffen entschließen konnte.²² Ähnlich war es mit Paris bestellt, wo man den nuklearen Ambitionen Israels keine großen Hindernisse entgegensetzte. Im Gegenteil: Die Grundlagen der israelischen Kernwaffenrüstung wurden durch französischen Technologietransfer in den frühen sechziger Jahren gelegt.²³

Das zweite Problem, welches Anfang der sechziger Jahre in den USA identifiziert wurde, war die Gefahr, daß Empfänger von Nukleartechnologie außerhalb der von der IAEA kontrollierten Anlagen mit dem erworbenen Know how eigene Kernenergieprogramme beginnen könnten, über die keine Kontrolle möglich ist. Die IAEA-Sicherheitsmaßnahmen betrafen lediglich den Verbleib gelieferter Spaltstoffe oder gelieferte Anlagen. Sofern ein Land

²² Vgl. John Lewis und Xue Litai, *China Builds the Bomb*, Stanford 1988; s.a. Robert Norris, Andrew Burrows, Richard W. Fieldhouse, *British, French, and Chinese Nuclear Weapons*, a.a.O., S.326 ff.

²³ Vgl. Pierre Pean, *Les deux bombes*, Paris 1982; vgl. Seymour M. Hersh, *Atommacht Israel. Das geheime Vernichtungspotential im Nahen Osten*, München 1991, Kap. 3.

versuchte, Reaktoren in eigener Herstellung zu duplizieren und gegebenenfalls eigene Anreicherungstechnologien zu entwickeln, bestand keine Handhabe, hier zusätzliche Prüfungsmaßnahmen vorzusehen.

Ziel der amerikanischen Politik in den frühen sechziger Jahren war es daher, das Nichtverbreitungsregime in zweierlei Weise zu verbreitern:

- Zum einen mußte gesichert werden, daß die wichtigsten Nuklearmächte (d.h. die Kernwaffenmächte sowie die wesentlichen zivilen Nuklearmächte) die nichtverbreitungspolitische Grundphilosophie der USA übernehmen;
- zum zweiten mußte eine Form der Kontrolle über *alle* Kernenergieanlagen in Nichtatomwaffenstaaten gefunden werden.

Zu Zeiten der *Kennedy*-Administration wurden verschiedene Bemühungen unternommen, um auf beiden Ebenen Fortschritte zu verzeichnen. Was die Einstimmung der übrigen Nuklearmächte auf die amerikanischen Nichtverbreitungsvorstellungen betraf, so fand Washington anfangs nur in London und später auch in der kanadischen Hauptstadt positiven Widerhall. Frankreich, China sowie auch die Sowjetunion, nicht zuletzt aber die Bundesrepublik Deutschland und Japan reagierten auf die amerikanischen Initiativen aus unterschiedlichen Gründen mit Zurückhaltung.

Seit Ende der 50er Jahre stand in den USA die Idee im Vordergrund, einen multilateralen, möglichst universalen Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen zu schließen. Sowohl 1959 als auch 1960 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit einfacher Mehrheit diesen Gedanken unterstützt.²⁴ Im Dezember 1961 beschloß die Generalversammlung schließlich einstimmig auf der Grundlage eines irischen Entwurfs eine Resolution, in der festgehalten wurde, daß die Verbreitung von Kernwaffen eine „Ausweitung und Verstärkung des Wettrüstens“ bedeuten würde und dazu führen dürfte, daß „die Schwierigkeiten für die Verhinderung eines Krieges“ anwachsen. Von daher solle ein der Inspektion und Kontrolle unterliegendes internationales Abkommen geschlossen werden, im Rahmen dessen sich die Kernwaffen besitzenden Staaten verpflichten, die Verfügungsgewalt über Kernwaffen nicht an andere Staaten weiterzugeben und wo Nicht-Kernwaffenstaaten auf den Erwerb oder Besitz von Kernwaffen verzichten.²⁵ In der Folge kam es zur Beauftragung der 18-Nationen Konferenz in Genf (Eighteen Nations Disarmament Committee - ENDC), mit Verhandlungen über einen Vertragsentwurf zu beginnen.

Entscheidend für die weiteren Fortschritte war, daß es den USA gelang, mit der Sowjetunion einen Dialog über Nichtverbreitungsfragen zu beginnen. Ausgangspunkt hierfür waren die Erfahrungen der Kuba-Krise von 1962, die auf beiden Seiten das Gespür für die Gefahren der nuklearen Konfrontation geschärft und das Bewußtsein für die Notwendigkeit kooperativer Rüstungskontrolle geweckt hatten. Als erstes Ergebnis dieser Kooperation kam es im August 1963 zum Abschluß des partiellen Teststoppvertrags.²⁶ Der Vertrag über das Verbot von Nukleartests in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser war ei-

²⁴ Vgl. UN Resolutionen A/RES/1380 (XIV) vom 20 November 1959 und A/RES/1576 (XV) vom 20 November 1960; siehe dazu auch *United Nations, Department of Public Information* (Hrsg.), *The United Nations and Nuclear Non-Proliferation*, New York 1995, S. 5-6; dort sind auch die wichtigsten Dokumente abgedruckt.

²⁵ UN Resolution A/RES/1665 (XVI) vom 4. Dezember 1961; deutscher Text in *Siegler, Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit*, Band II, 1960 bis 1963, S. 155; vgl. auch Erhard *Forndran*, *Probleme der internationalen Abrüstung*, a.a.O., S. 3 ff.

²⁶ Partial Test Ban Treaty vom 5. August 1963; deutsch: Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser; in: BGBl. 1964 II, S. 907.

gentlich ein Abkommen zum Schutz der Umwelt vor radioaktiver Verseuchung. Er betraf im Prinzip nur die Nuklearmächte, wurde allerdings zur Unterzeichnung für alle Staaten der Welt ausgelegt, um eine möglichst große Universalität zu erhalten. Damit war der erste Schritt zu einem umfassenderen Nichtverbreitungsregime getan: Ohne die Möglichkeit, Atomwaffen in der Atmosphäre zu testen, war der Weg zur Nuklearmacht für viele bisherige Nichtkernwaffenstaaten bedeutend erschwert.

Schwieriger war der Weg zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag. Wie oben bereits angedeutet, hatte Rußland eine kritische Haltung zu den amerikanischen Nichtverbreitungsvorstellungen. Bis 1962 war Moskau ein lautstarker Kritiker der amerikanischen Politik und verweigerte in diesem Zusammenhang der IAEA jenen Teil ihres finanziellen Beitrags, der für den Safeguards Etat gedacht war.²⁷ Das, was die Sowjetunion letztlich zur Veränderung ihrer Haltung bewegte, war eine Entwicklung, die eigentlich nicht viel mit den amerikanischen Nichtverbreitungsbemühungen gemein hatte. Die Sowjetführung sah in den Gesprächen mit den Amerikanern über die Nichtverbreitungsfrage ein willkommenes Instrument, um auf die Diskussion innerhalb der NATO über eine multilaterale Nuklearstreitmacht (MLF) einwirken zu können.

Der Kreml sah in der MLF ein Instrument, mit Hilfe dessen es der Bundesrepublik Deutschland möglich werden könnte, Kontrolle über Kernwaffen der USA (bzw. über deren Einsatz) zu gewinnen. Noch 1962 hatten die USA einen Vorschlag zur Schaffung einer derartigen Nuklearstreitmacht vorgelegt, der seinerzeit in Bonn auf überaus positive Reaktionen traf.²⁸ Die sowjetische Führung ließ erkennen, daß ihr die Verhinderung nuklearer Verfügungsgewalt für die Bundesrepublik Deutschland *conditio sine qua non* für jegliche Kooperation mit den USA über Nichtverbreitungsfragen war. Sie zwang die amerikanische Regierung dazu, sich entweder für die multilaterale Atomstreitmacht der NATO oder für das globale Ziel der nuklearen Nichtverbreitung zu entscheiden. Washington sprach sich damals - zum Entsetzen der Bundesregierung - für den Verzicht auf die MLF aus und gewann auf diese Art und Weise die Unterstützung Moskaus in seinem Bemühen, einen globalen Nichtverbreitungsvertrag zu schließen.

Nach intensiven Konsultationen im Rahmen des 18-Nationen-Ausschusses in Genf (ENDC), legten die USA und die Sowjetunion erstmals im August 1967 und später in revidierter Form im Januar 1968 einen gemeinsamen Vertragsentwurf vor, der die Grundlage des im März 1968 vom ENDC verabschiedeten Vertragsentwurfs bildete.²⁹ Im Juni 1968

²⁷ Vgl. Beate Kohler, Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien, Frankfurt a.M. 1972, Kap. III.

²⁸ Zur Diskussion über die MLF vgl. Helga Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67, Baden Baden 1994; Lawrence Freedman, The Evolution of Nuclear Strategy, London 1981, Section 7.; Christoph Hoppe, Zwischen Teilhabe und Mitsprache. Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959-1966, Baden Baden 1993; Catherine M. Kelleher, Germany and the Politics of Nuclear Weapons, New York und London 1975; Wilfried L. Kohl, Nuclear Sharing in NATO and the Multilateral Force, in: Political Science Quarterly, Jg. 80, Heft 1, 1965, S. 88-109; Dieter Mahncke, Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der atlantischen Allianz 1954-1970, Berlin und New York 1972; James L. Richardson, Deutschland und die NATO, Gütersloh 1967.

²⁹ Text des ersten gemeinsamen Entwurfs in Siegler, Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band V: 1967, S. 159-161; Text des Entwurfs vom Januar 1968 in Siegler, Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band VI: 1968, S. 4-8. Vgl. zu der Geschichte der Verhandlungen Mohamed Shaker, The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origin, and Implementation, 1959-1979, New York 1980, Kap. 8; siehe auch Gundolf Fahl, Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung, Loseblattkommentar, Berlin 1978 ff, Teil 5.1.

wurde der Vertrag von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Der Nichtverbreitungsvertrag (NPT) vom 1. Juli 1968³⁰ schaffte unter kernwaffenbesitzenden Staaten wie Nichtkernwaffenstaaten Einigkeit darüber, daß es aus Gründen der internationalen Sicherheit geboten ist, die Zahl der Kernwaffenstaaten über die bislang bestehenden hinaus nicht zu vergrößern. Zu diesem Zweck verpflichteten sich die Kernwaffenstaaten, keine Kernwaffen weiterzugeben (einschließlich der Verfügungsgewalt oder Kontrolle über diese Kernwaffen) und keinem Staat in irgendeiner mittelbaren oder unmittelbaren Weise bei der Herstellung von Kernwaffen zu helfen. Die Nichtkernwaffenstaaten erklärten sich bereit, auf den Erwerb von oder auf die Verfügungsgewalt über Kernwaffen zu verzichten. Darüber hinaus erklärten sich die Nichtkernwaffenstaaten bereit, alle (d.h. nicht nur im Rahmen von zwei- oder mehrseitigen Kooperationsabkommen erfaßten) nuklearen Aktivitäten einem System von Sicherheitsmaßnahmen der IAEО zu unterstellen.

Die genauen Modalitäten der IAEО-Sicherheitsmaßnahmen wurden 1971 in einem „Modellabkommen“ der IAEО niedergelegt.³¹ Dieses Abkommen baute auf dem Prinzip der Spaltstoffflußkontrolle auf, d.h. jeder Nichtkernwaffenstaat war deklarationspflichtig was den Besitz, den Verbrauch oder die Weitergabe von Spaltstoffen betraf und mußte den Inspektoren der IAEО an verschiedenen strategischen Punkten die Möglichkeit zur Durchführung von Kontrollen geben. Diese „Safeguards“ wurden unter wesentlicher Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland und Japans entwickelt, damit den besonderen Anliegen von Nicht-Kernwaffenstaaten mit großem zivilen Nuklearsektor Genüge getragen wurde. Dieses System wurde daher seinerzeit vor allem in den USA von vielen Kritikern für unzureichend gehalten.³² Das IAEО-Modellabkommen legte die generellen Modalitäten der Sicherheitsmaßnahmen fest, wie Deklarationspflichten, Buchhaltungsverfahren, Stichprobenuntersuchungen und Besuche von Inspektoren. Die Modalitäten der Überwachung an einzelnen Anlagen werden im Rahmen von bilateralen Abkommen der IAEО mit den jeweiligen Staaten bzw. den jeweiligen Anlagebetreibern festgelegt. Des weiteren verpflichteten sich alle Vertragsparteien (d.h. Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten) bei Exporten von Spaltstoffen und von nukleartechnischen Anlagen und Ausrüstungen dafür zu sorgen, daß die spaltbaren Materialien den erforderlichen Sicherungsmaßnahmen unterliegen.

Diese für Nichtkernwaffenstaaten relativ einschneidende Maßnahmen wurden durch folgende Zugeständnisse der Kernwaffenstaaten erleichtert:

- Die Anerkennung der Legitimität und der Bedeutung der friedlichen Nutzung der Kernenergie und der Notwendigkeit, den internationalen Transfer von Technologien und Materialien zu fördern; dieses findet seinen Ausdruck in Artikel IV, wo es heißt, daß der Vertrag nicht „so auszulegen sei, als werde dadurch das unveräußerliche Recht aller Vertragsparteien beeinträchtigt, unter Wahrung der Gleichbehandlung ... die Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln.“ Zudem heißt es im gleichen Artikel, daß sich alle Vertragsparteien (d.h. auch die Kernwaffenstaaten) dazu verpflichten, „den weitestmöglichen Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie zu erleichtern“ und es wird

³⁰ Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, BGBl 1974 II, S. 786 ff.

³¹ IAEО Dok INFCIRC/153, 30.3.1971.

³² Vgl. David Fischer und Paul Szasz, edited by Jozef Goldblat, *Safeguarding the Atom. A Critical Appraisal*, London und Philadelphia 1985.

festgehalten, daß alle Vertragsstaaten berechtigt sind, an diesem Austausch teilzunehmen.

- Die Verpflichtung aller Staaten (d.h. auch der Kernwaffenmächte) „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle“. Diese Bestimmung war allerdings so formuliert, daß die unterschiedlichen Vorstellungen der Kernwaffenstaaten auf der einen Seite und der Ungebundenen auf der anderen Seite damit lediglich überdeckt wurden. Die Blockfreien wollten diese Bestimmung als Verpflichtung der Kernwaffenstaaten interpretiert sehen, Verhandlungen über die vollständige Abschaffung von Kernwaffen so rasch wie möglich zu beginnen. Die Kernwaffenstaaten (vor allem die USA und Großbritannien) stimmten mit dieser Interpretation nicht überein und machten Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung von der Entwicklung in anderen Rüstungsbereichen abhängig.
- Die Abgabe von sogenannten negativen und positiven Sicherheitsgarantien. Mit „negativen Sicherheitsgarantien“ soll den Nichtkernwaffenstaaten eine zumindest juristische Garantie dagegen gegeben werden, daß die Kernwaffenstaaten sie nicht mit nuklearen Waffen bedrohen oder angreifen. Positive Sicherheitsgarantien sind Zusagen der Kernwaffenstaaten für Nichtkernwaffenstaaten, sich um deren Sicherheitsbelange zu kümmern, sollten diese Gegenstand einer bewaffneten Aggression mit Kernwaffen werden. Die entsprechenden Beratungen innerhalb des ENDC verliefen seinerzeit ohne Ergebnis, da auch innerhalb der Reihen der Nichtkernwaffenstaaten keine Einigung darüber bestand, welche Arten von Garantien man haben wollte. Während Nichtpaktgebundene Staaten in erster Linie negative Sicherheitsgarantien haben wollten, d.h. möglichst verbindliche juristische Festlegungen der Kernwaffenstaaten, daß sie ihre Kernwaffen nicht gegen Nichtkernwaffenstaaten richten würden, war es das Hauptinteresse westlicher Industriestaaten, positive Sicherheitsgarantien von den USA zu bekommen.³³ Was die negativen Sicherheitsgarantien betraf, so fanden sich Großbritannien, die USA und die Sowjetunion erst 1978 im Verlauf der ersten Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen über Abrüstung bereit, entsprechende Zusicherungen zu machen.³⁴ Bezüglich der positiven Sicherheitsgarantien verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit den Stimmen der USA, Rußlands und Großbritanniens am 19. Juni 1968 die Resolution 255, in der für alle Staaten in Aussicht gestellt wurde, daß im Falle einer nuklearen Bedrohung die Angelegenheit im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen behandelt werde. Dabei wurde eingeräumt, daß eine derartige Bedrohung eine qualitativ neue Situation schaffen würde. Darüber hinaus gaben die USA, Großbritannien und die Sowjetunion weitere Zusagen ab.³⁵ Für westliche Staaten blieben die Bündnisgarantie der

³³ Vgl. zu diesem Komplex Beate Kohler, Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien, a.a.O.

³⁴ Die entsprechenden Dokumente sind abgedruckt in Gundolf *Fahl*, Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung, Berlin 1980 ff. (Loseblattsammlung), Teil 5.3.2.1-5; vgl. auch Joachim *Krause*, Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen über Abrüstung; Ebenhausen (SWP- AZ 2192) Oktober 1978.

³⁵ Text in *Fahl*, Internationales Recht der Rüstungskontrolle, a.a.O., 5.3.2.1.

NATO (sowie die bilateralen Abkommen Washingtons mit Japan und anderen pazifischen Staaten) das entscheidende Moment.

Der NPT ist oft genug als der Versuch beschrieben worden, eine globale Nuklearordnung zu schaffen, die aus einem Interessenausgleich zwischen den Kernwaffenstaaten auf der einen und dem Rest der Welt auf der anderen Seite besteht - Verzicht auf die Kernwaffenoption seitens der Nichtkernwaffenstaaten zugunsten eines allerdings nur begrenzt gesicherten Zugangs zur Technologie und einer nur unzureichend einklagbaren Abrüstungszusage der Supermächte. Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag wäre ganz gewiß nicht geschlossen worden - und hätte nicht jene internationale Unterstützung gefunden, die bis heute mehr als 180 Staaten zum Beitritt bewegt haben - wenn es nur um diesen „Handel“ gegangen wäre. Tatsächlich haben die meisten Mitgliedstaaten des NPT aus einer eher allgemeineren Motivation heraus gehandelt: der Einsicht, daß nukleare Proliferation eine Sicherheitsbedrohung in sich selber darstellt und überwiegend aus Gründen regionaler Sicherheit die globale Nichtverbreitungsregelung beibehalten werden soll.

E. DER VERTRAG VON TLATELOLCO

Daß es auch ein Interesse innerhalb der Reihen der Nichtkernwaffenstaaten an Nichtverbreitungsregimen gab, zeigte sich noch vor Abschluß des NPT, als die Staaten Lateinamerikas am 14. Februar 1967 im mexikanischen Ort Tlatelolco einen Vertrag über das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika schlossen.³⁶ In diesem Vertrag verpflichteten sich die Parteien, nukleares Material und nukleare Einrichtungen ausschließlich zu friedlichen Zwecken zu nutzen. Der Vertrag verbietet jede Art der Erprobung, des Einsatzes, der Herstellung, Erzeugung oder des wie immer gearteten Erwerbs irgendwelcher Kernwaffen und unmittelbar oder mittelbar im eigenen Namen, im Auftrag Dritter oder in irgendeiner anderen Form sowie den Empfang, die Lagerung, den Einbau, die Aufstellung oder eine andere Form des Besitzes irgendwelcher Kernwaffen „unmittelbar oder mittelbar im eigenen Namen, durch Auftrag an Dritte oder auf andere Weise“. Der Vertrag bekennt sich zur friedlichen Nutzung von Kernenergie (selbst friedliche Kernsprengungen sind erlaubt), legt den Teilnehmern aber verschiedene Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen auf. So wurden alle Teilnehmerstaaten verpflichtet, binnen 180 Tagen nach Ratifikation mit der IAEA ein Sicherheitsabkommen abzuschließen, demzufolge alle nuklearen Aktivitäten des betreffenden Landes den Sicherungsmaßnahmen der IAEA unterworfen werden. Zudem wurde noch ein eigenes Kontrollsystem angeführt, welches über die Spaltstoffflußkontrolle der IAEA hinausgehen und die Überprüfung ermöglichen soll, ob „Geräte, Dienstleistungen und Einrichtungen, die für eine friedliche Nutzung der Kernenergie bestimmt sind“, nicht zur Erprobung und Herstellung von Kernwaffen benutzt werden. Das Vertragswerk wird ergänzt durch zwei Protokolle: Eines mit der Verpflichtung der Nuklearmächte, keine Kernwaffen gegen die Unterzeichnerstaaten einzusetzen, ein weiteres mit dem Verzicht, im lateinamerikanischen Raum Kernwaffen zu lagern.

Hintergrund des Vertrags von Tlatelolco war die Kuba-Krise von 1962, in deren Verlauf die Sowjetunion Kernwaffen auf die Karibikinsel verbracht hatte. Aufgrund politischer Komplikationen trat dieser Vertrag erst vor kurzem in Kraft. Der Beitritt Argentiniens und Brasiliens im Jahre 1994 führte dazu, daß der Vertrag seine Wirkung entfalten konnte.

³⁶ Text in *Fahl*, Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung, a.a.O., Teil 4.2.1.

F. DIE KRISE DER MULTILATERALEN NICHTVERBREITUNGSPOLITIK IN DEN SIEBZIGER JAHREN

Sowohl der NPT wie der Vertrag von Tlatelolco beendeten eine Phase der Nichtverbreitungspolitik, in der hauptsächlich die USA der Träger des Nichtverbreitungsgedankens waren und wo das wesentlichste Instrument die Kontrolle über Exporte nuklearer Anlagen und Technologien sowie spaltbarer Materialien war. Dies bedeutete nicht, daß Exportkontrollen fortan keine Rolle mehr spielen sollten. Im Gegenteil, die umfassenden Sicherheitsmaßnahmen (full scope safeguards), denen sich die Nichtkernwaffenstaaten unterziehen mußten, waren letztendlich nichts anderes als eine Weiterentwicklung der früheren Exportkontrollbedingungen.

Daneben wurden allerdings weitere Regelungen getroffen die den Export von spaltbaren Stoffen, insbesondere den „besonderen spaltbaren Stoffen“ (wie angereichertes Uran und Plutonium) und kerntechnischen Anlagen und deren Komponenten betrafen - d.h. „Ausrüstungen und Materialien, die eigens für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung von besonderem spaltbarem Material vorgesehen und hergerichtet sind“. Die diesbezüglichen Vorschriften des Artikels III des NPT bedurften einer Klärung. Zu diesem Zwecke wurde 1971 ein Komitee der Exporteure von Nukleartechnologie und nuklearen Materialien unter den NPT-Mitgliedstaaten unter Leitung des Schweizer Diplomaten Claude Zangger eingerichtet. Das *Zangger-Komitee* arbeitete bis zum Sommer 1972 Regelungen aus, die definieren sollten, was unter „Spaltstoffen“ und „besonderen Spaltstoffen“ sowie unter „Ausrüstungsgegenständen“ zu verstehen ist. Auf der Basis der Definitionen wurde eine Liste mit Materialien und Anlagen bzw. Anlagenkomponenten erstellt (sog. Trigger-Liste), die als Anhaltspunkt für nationale Exportkontrollen diente.³⁷ Das Komitee verabschiedete darüber hinaus ein Dokument, welches ein Berichtssystem unter den Mitgliedern vorsah (reporting system). Dieses Berichtssystem bedeutete, daß die Mitglieder des Zangger-Komitees sich gegenseitig einmal im Jahr (meistens Anfang April) über Maßnahmen im Exportkontrollbereich gegenseitig informierten. Das Zangger-Komitee tagt seither mindestens einmal, manchmal aber auch zweimal jährlich, um Informationen auszutauschen, die Listen zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu revidieren.

Das Zangger-Komitee war das erste Beispiel für eine neue Art von multilateralem Exportkontrollregime, welches in großen Zügen Ähnlichkeit mit dem Koordinationsausschuß für Exporte in die kommunistischen Länder (CoCom) hatte. In seiner ganzen Arbeitsweise war es aber sehr viel flexibler und offener, als dieses Gremium, welches in erster Linie ein Instrument des strategischen Embargos des Westens gegen die Sowjetunion war.

Dieses Komitee hätte sich zu einem Gremium entwickeln können, in dem der internationale Anpassungsprozeß an die sich verändernden Bedingungen der Nichtverbreitungspolitik im wesentlichen stattgefunden hätte. Daß dies nicht möglich war, hing damit zusammen, daß das Mandat des Ausschusses unter dem NPT sehr eng definiert und eine Erweiterung nicht durchsetzbar war. Ein wichtiger Exportstaat - Frankreich - gehörte dem Gremium zudem nicht an, weil er kein Mitglied des NPT war. Von daher war es nicht verwunderlich, daß bei Eintreten der ersten Krise der internationalen Nichtverbreitungspolitik in der Mitte der siebziger Jahre ein paralleler Exportkontrollausschuß gegründet wurde, der kein Mandat unter dem NPT hatte und dessen Teilnehmerkreis schon nach anderen Kriterien zusammen-

³⁷ Der Text der Definitionen und der Trigger Liste ist veröffentlicht im IAEA-Dokument INFCIRC/ 209 vom 3. September 1974. Zur Entstehung und Arbeit des Zangger-Komitees: Theodor Winkler, Kernenergie und Außenpolitik, a.a.O., S. 232 ff.; vgl. auch David Fischer, The London Club and the Zangger Committee: How Effective?, in: Kathleen Bailey und Robert Rudney (Hrsg.), Proliferation and Export Controls, Lanham, New York und London 1993, S.39-48.

gesetzt war. Im Jahre 1975 kam es auf Drängen des amerikanischen Außenministers Henry Kissingers in London zur Gründung der *Nuclear Suppliers Group*.

Anlaß für die Gründung dieses Gremiums war ein Wandel in der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik, der maßgeblich durch die sogenannte friedliche Kernexplosion Indiens vom 18. Mai 1974 ausgelöst worden war. Die nuklearen Exportaktivitäten Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland hatten zudem in Washington tiefe Sorgen hervorgerufen und den Wunsch nach einer kritischen Revision des internationalen nuklearen Nichtverbreitungsregimes laut werden lassen. Frankreich hatte Vereinbarungen mit Pakistan und Südkorea über die Lieferung von Wiederaufarbeitungsanlagen getroffen. Ebenso gab es eine Vereinbarung mit dem Irak, derzufolge ein sehr proliferationsgefährlicher Reaktor geliefert werden würde (Osirak). Die Bundesrepublik hatte im Jahr 1975 mit Brasilien ein nukleares Kooperationsabkommen abgeschlossen, in dessen Rahmen Brasilien - welches dem NPT nicht beigetreten war - die Lieferung eines kompletten Brennstoffkreislaufes zugesagt worden war: ein bislang noch nie da gewesener Transfer von nuklearem Know how und proliferationsgefährlichen Anlagen.³⁸ Ein weiterer Anlaß, die nukleare Nichtverbreitungspolitik einer Prüfung zu unterziehen, war die infolge der Vervielfachung des Ölpreises seitens der OPEC einsetzende Umstrukturierung des internationalen Energiemarktes. Die Kernenergie wurde weltweit zu einer gefragten Energiequelle, insbesondere industrielle Schwellenländer mit geringen Erdölvorkommen begannen damit, Kernenergieprogramme in teilweise beträchtlichem Ausmaß in Angriff zu nehmen.³⁹

Diese hier genannten Ereignisse reflektierten in den Augen der amerikanischen Regierung (das galt sowohl für die republikanische Administration unter Nixon und Ford, aber noch in sehr viel stärkerem Maße für die *Carter*-Administration) eine tiefgreifende Krise des nuklearen Nichtverbreitungsregimes:

Der enorme Aufschwung der Kernenergie in der Mitte der siebziger Jahre hatte dazu beigetragen, daß die Kontrolle, die die USA durch ihr Anreicherungsmonopol ausüben konnten, in absehbarer Zeit immer weniger wirksam werden sollte. Die kommerzielle Nutzung der Kernenergie hatte sich erst Anfang der sechziger Jahre durchsetzen können, aber Ende 1974 gab es bereits weltweit schon 135 Kernreaktoren und 1980 sollten es bereits 253 sein. Zwar waren die meisten dieser Reaktoren dem Leichtwassertypus zuzuordnen und es gab

³⁸ Text des Abkommens in Europa-Archiv, Jg. 30, Folge 18, 1975, S. D. 485 ff.; vgl. zum Abkommen William W. Lowrance, *Nuclear Futures for Sale: To Brazil from West Germany*, in: *Internationale Security*, Jg. 1, Heft 2, Herbst 1976, S. 147-166; s.a. Norman Gall, *Atoms for Brazil, Dangerous for All*, in: *Foreign Policy*, Heft 23, Sommer 1976, S. 155-201; Edward Wonder, *Nuclear Commerce and Nuclear Proliferation: Germany and Brazil*, 1975, in: *Orbis*, Jg. 21, Heft 2, Sommer 1977, S. 277-306; s.a. Lothar Wilker, *Das Brasilien-Geschäft - ein diplomatischer Betriebsunfall?*, in: Helga Haftendorn, Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause und Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik - Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln 1978*, S. 191-208, sowie zu den Hintergründen Wolf Grabendorff, *Bedingungsfaktoren und Strukturen der Nuklearpolitik Brasiliens*, in: Lothar Wilker (Hrsg.), *Nuklearpolitik im Zielkonflikt - Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle*, Köln 1980, S. 47-76.

³⁹ Vgl. Karl Kaiser, *Auf der Suche nach einer Welt-Nuklearordnung: Zum Hintergrund deutsch-amerikanischer Divergenzen*, in: Europa-Archiv, Jg.33, Folge 6, 1978, S. 153-172; s.a. Karl Kaiser und Beate Lindemann (Hrsg.), *Kernenergie und Internationale Politik*, München 1975 sowie Helga Haftendorn, *Die Nuklearpolitik der Vereinigten Staaten zwischen Autonomie und Interdependenz*, in: Lothar Wilker (Hrsg.), *Nuklearpolitik im Zielkonflikt - Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle*, Köln 1980, S. 13-45; s.a. Bernd W. Kubbig, *Nuklearenergie und nukleare Proliferation. Die innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Grundsätze der US-Nonproliferationspolitik*, Frankfurt a.M. 1981.

eine Vielzahl von Kontrollmöglichkeiten seitens der USA über die Anreicherungskapazitäten. Mit der Entwicklung eigener Anreicherungskapazitäten in Westeuropa (URENCO und Eurodif) und Japan sowie mit der zunehmenden Beteiligung der Sowjetunion am Handel mit angereichertem Uran fiel es den Amerikanern immer schwerer, diese Kontrolle auszuüben. Zudem war abzusehen, daß die USA ihre Lieferungsgarantien bei Anreicherungsdiensten nicht mehr einhalten konnte, da die Nachfrage zu groß wurde. Die Atom-Energie Kommission gab im Sommer 1979 bekannt, sie könne die Lieferung leicht angereicherten Urans für Leichtwasser-Reaktorbetreiber fortan nicht mehr garantieren, was der Aufgabe eines zentralen Nichtverbreitungsinstruments gleichkam.⁴⁰

Das deutsch-brasilianische Nuklearabkommen sowie die Abkommen Frankreichs mit Pakistan und Südkorea über den Verkauf von Wiederaufarbeitungsanlagen ließen einen sehr viel weiter gehenden Verlust der technologischen Steuerungsfähigkeit der USA bei anderen sensitiven Technologien spürbar werden. Die europäischen zivilen Nuklearmächte, aber auch das Nichtmitglied des NPT, Frankreich, zielten aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus auf den Export von kerntechnischen Anlagen und zeigten im Vergleich zu den USA keine Hemmungen, auch Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungstechnologien selbst zu entwickeln und zu exportieren (allerdings unter Wahrung der IAEО-Kontrollen).⁴¹

Sowohl das Beispiel Indiens als auch der Vertrag mit Brasilien hatten die wesentlichen Schwächen des Artikels III, 2 des NPT erkennen lassen. Auch wenn Nuklearexporte in diese Länder unter Überwachungsmaßnahmen der IAEО gestellt wurden, so konnten diese Kontrollen das betreffende Land nicht daran hindern, den gewonnenen Technologietransfer dazu zu nutzen, um eigene, d.h. nicht der IAEО zugängliche Brennstoffkreise oder militärische Anlagen aufzubauen.⁴² Indien hatte diese Strategie über mehr als 20 Jahre mit großem Erfolg verfolgt. Brasilien, welches noch ganz am Anfang der nukleartechnologischen Entwicklung stand, hatte zwar zugesagt, den gesamten aus der Bundesrepublik zu liefernden Brennstoffkreislauf der IAEО-Kontrolle zu unterstellen, wie sich aber später herausstellte, gab es tatsächlich Bemühungen, einen parallelen, militärischen Brennstoffkreislauf zu entwickeln.⁴³ In den USA mehrten sich die Stimmen, die forderten, Nuklearexporte in Staaten, die nicht Mitglied des NPT sind, davon abhängig zu machen, daß diese ihren *gesamten* Spaltstoffkreislauf unter IAEО-Kontrollen stellen.⁴⁴

⁴⁰ Vgl. Michael Brenner, *Nuclear Power and Non-Proliferation: The Remaking of US-Policy*, Cambridge/London/New York 1981.

⁴¹ Vgl. *Nuclear Energy Policy Study Group* (Spurgeon M. Keeny jr. Chairman), Sponsored by the Ford Foundation, administered by the MITRE Corporation, Report on: Nuclear Power Issues and Choices, Cambridge, Mass. 1977; U. S. *Office of Technology Assessment* (OTA), Nuclear Proliferation and Safeguards, New York und London 1977; Ted Greenwood, Harold A. Feiveson und Theodore B. Taylor, Nuclear Proliferation. Motivations, Capabilities, and Strategies for Control, New York u.a. 1977; Robert M. Lawrence und Joel Larus, Nuclear Proliferation Phase II, Lawrence, Ka., 1974.

⁴² Vgl. Albert Wohlstetter, Spreading the Bomb Without Quite Breaking the Rules, in: Foreign Policy, Heft 25, 1976, S. 88-96 und Heft 26, 1977, S. 145-179, sowie Albert Wohlstetter, Möglichkeiten zur Verlangsamung und Begrenzung der Ausbreitung von Nuklearwaffen, in: Europa-Archiv, Jg. 32, Folge 8, 1977, S. 234-248.

⁴³ Vgl. Tania Malheiros, Brasiliens geheime Bombe: Das brasilianische Atomprogramm, Frankfurt a.M. (Reihe „Strategische Analysen“ des ISA, Nr. 6) 1995; s.a. Sabine Gans, Die brasilianischen Nuklear- und Raketenprogramme, in: Europäische Sicherheit, 43. Jg, Heft 8, 1994, S. 405-406.

⁴⁴ Vgl. *Office of Technology Assessment*, Nuclear Proliferation and Safeguards, a.a.O., Greenwood, Feiveson und Taylor, Nuclear Proliferation, a.a.O., siehe auch Ted Greenwood, George W. Ratjens und Jack Ruina, Nuclear Power and Weapons Proliferation, London (IISS Adelphi Paper No. 130) 1976; siehe auch US-

Die größten Sorgen verbanden sich mit der absehbaren Plutoniumwirtschaft und den damit verbundenen erhöhten Proliferationsrisiken. Mit der Zahl der Kernreaktoren nahm auch die Menge des Plutoniums zu, welches als Abfallprodukt kontrollierter Kernspaltung entsteht. Bis 1980 waren weltweit ca. 100 Tonnen Plutonium in zivilen Kernkraftwerken angefallen - wie Tests in den USA zu Anfang der siebziger Jahre zeigten, konnte dieses Plutonium durchaus zum Bau primitiver Sprengsätze verwandt werden.⁴⁵ In dem Maße, in dem die Kernenergienutzung zur Stromgewinnung immer mehr in den Mittelpunkt des Interesses rückte, gleichzeitig aber auch die Begrenzbarkeit der Ressourcen an Natururan absehbar wurde, begann das Interesse an der vollen Nutzung der Möglichkeiten des nuklearen Brennstoffkreislaufes zuzunehmen. Dies bedeutete, daß mehr und mehr Staaten Interesse an der Plutoniumwirtschaft entwickelten, d.h. an der Separierung von Plutonium aus abgebrannten Brennstäben und deren weitere Nutzung in Brutreaktoren, z.B. sog. Schnellen Brüttern. Dieses Interesse war am größten bei westeuropäischen Staaten und Japan sowie auch in der Sowjetunion. Besonders die Carter-Administration sah in der herausziehenden Plutoniumwirtschaft die größte Bedrohung für die nukleare Nichtverbreitungspolitik, weil alle Technologien, die die Separierung von Plutonium vorsahen, extrem große Risiken der Abzweigung zu militärischen Explosivzwecken enthielten.⁴⁶

In den USA kam es zu einer radikalen Neuformulierung der Nuklearpolitik. Die ersten Schritte, die Washington unternahm waren darauf beschränkt, den Bau von Anreicherungsanlagen in anderen Ländern zu verhindern. So schlug die US-Administration 1974 auf der Energiekonferenz in Washington und dann 1975 auf der ersten Überprüfungskonferenz zum NPT die Schaffung gemeinsamer, multilateraler Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungskapazitäten vor. Der Vorschlag wurde von der Überprüfungskonferenz aufgegriffen und die IAEA mit der Durchführung einer entsprechenden Studie beauftragt.⁴⁷ Zwei Jahre später bei Erscheinen der IAEA-Studie hatten sich die USA allerdings von diesem Konzept abgewandt.⁴⁸ Westeuropäer und Japaner waren in ihren Projekten allerdings schon zu weit fortgeschritten, als daß diese Idee für sie noch attraktiv sein konnte. Zudem war die amerikanische Belieferungspolitik der vorangegangenen Jahre derart von Unwägbarkeiten bestimmt gewesen, daß man eher zu Lösungen tendierte, bei denen man möglichst unabhängig von den USA wurde.

House of Representatives, Committee on International Relations and Committee on Governmental Affairs, Nuclear Proliferation Fact Book, 95th Congress, First Session, September 1977; siehe auch U.S. Senate, Hearings before the Subcommittee on Energy, Nuclear Proliferation and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs, 95th Congress, First Session on „Nuclear Non-Proliferation Act of 1977“, Washington, D.C. 1977; siehe auch Josef S. Nye, Non-Proliferation: A Long Term-Strategy, in: Foreign Affairs, April 1978, S. 601-623.

⁴⁵ Vgl. J. Carson Mark, Reactor-Grade Plutonium's Explosive Properties, Washington, D.C. (Nuclear Control Institute) August 1990.

⁴⁶ Vgl. Nuclear Energy Policy Study Group, Nuclear Power Issues and Choices, a.a.O.; The Union of Concerned Scientists, The Nuclear Fuel Circle, A Survey of the Public Health Environmental and National Security Effects of Nuclear Power, Cambridge, Mass. 1975.

⁴⁷ Vgl. Text der Schlußerklärung der Überprüfungskonferenz in Siegler, Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band XIII: 1975, S. 88-99, S. 93).

⁴⁸ Vgl. zu dieser Problematik Abraham Chayes und W. Bennett Lewis (Hrsg.), International Arrangements for Nuclear Fuel Reprocessing, Cambridge, Mass. 1977; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Internationalization to Prevent the Spread of Nuclear Weapons, London 1980; s.a. die Beiträge von Horst Mendershausen, Rudolf Rometsch und Milan Osredka zum Thema The Multinationalization of Reprocessing and Enrichment, in: Karl Kaiser (Hrsg.), Reconciling Energy Needs and Non-Proliferation, Bonn 1980, S. 137-156.

Als sich ab 1975 abzeichnete, daß sowohl die Westeuropäer wie die Japaner nicht nur mit dem Aufbau eigener Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungskapazitäten fortfahren würden, sondern diese Anlagen auch an dritte Länder verkaufen wollten, bemühte sich die US-Regierung darum, diese Verkaufsabsichten zu verhindern oder, wo dieses nicht mehr ging, diese nach Möglichkeit noch in irgendeiner Art und Weise zu beeinflussen. In Gesprächen mit der Bundesregierung gelang es Washington, Modifikationen des deutsch-brasilianischen Nuklearabkommens zu erwirken. Südkorea verzichtete nach amerikanischen Interventionen auf den Erwerb einer Wiederaufarbeitungsanlage und 1978 schließlich konnte Frankreich davon überzeugt werden, den Verkauf einer Wiederaufarbeitungsanlage an Pakistan zu stornieren.

Ein weiterer Schritt wurde im Jahre 1975 vom damaligen US-Außenminister Henry Kissinger initiiert. In London kam es zu einem zunächst geheim gehaltenen Treffen der wichtigsten nuklearen Lieferländer mit dem Ziel, weitere Transfers sensibler Technologien (Anreicherungsanlagen, Wiederaufarbeitungsanlagen, Brütertechnologien) zu verhindern. Diesem Klub, der Nuclear Suppliers Group, gehörten anfangs die USA, die Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich, Kanada, Japan und die Bundesrepublik Deutschland an. Später kamen Italien, Belgien, die Niederlande, Polen, die CSSR, die DDR, Schweden und die Schweiz hinzu.

In dieser Staatengruppe bildeten sich zwei Gruppen heraus: Zum einen die *restriktive Gruppe* (hauptsächlich die USA, Kanada, Großbritannien und die Sowjetunion), die sich für verstärkte Exportrestriktionen einsetzten. Die Weitergabe sensibler Technologien, Materialien und Ausrüstungsgegenständen sollte ihrer Ansicht nach entweder ganz ausgeschlossen werden oder neuen und effektiven Beschränkungen unterliegen. Nichtkernwaffenstaaten sollten nukleare Gegenstände und Technologien nur bei Mitgliedschaft im NPT bzw. bei der Akzeptierung vollständiger IAEO-Sicherungsmaßnahmen für den gesamten Brennstoffkreislauf erhalten. Die *liberale Gruppe* wurde von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Japan angeführt, Ländern, denen es um den ökonomischen Nutzen nuklearer Exporte ging und die den restriktiven Exportkontrollvorstellungen der Amerikaner mit großer Skepsis gegenüberstanden.

Das wesentlich Neue an der Nuclear Suppliers Group war, daß über das Thema der Exportkontrollen hinaus eine generelle Diskussion unter den wesentlichen Exportstaaten über die Philosophie und die Instrumente der Nichtverbreitungspolitik stattfand. Schon Anfang 1976 einigte man sich auf eine Kompromißformel, die anfangs geheim blieb, nach einigen Modifikationen jedoch Anfang 1978 veröffentlicht wurde. In ihr vereinbarten die NSG-Staaten Prinzipien der Exportpolitik im nuklearen Bereich sowie eine Liste von sensiblen Materialien, Gütern und Ausrüstungsgegenständen, die über das hinausgingen, was das Zangger-Komitee 1972 beschlossen hatte.⁴⁹ Das wichtigste Ergebnis war der faktische Stop des Exportes von Anreicherungsanlagen, Wiederaufarbeitungsanlagen sowie allen Anlagen, die den Umgang mit Plutonium einbezogen. Zu den Prinzipien, die die Londoner Gruppe verabschiedeten, gehörten u.a.:

⁴⁹ Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment or Technology Communicated to the International Atomic Energy Agency (IAEA, Vienna) by the Nuclear Suppliers States from 11. Januar 1978, IAEO-Dok. INFCIRC/254/Rev 1, Annex 1; deutscher Text in: Europa-Archiv, Jg. 33, Folge 6, 1978, S. D. 171-181; vgl. zu den Hintergründen Christian Loeck, Internationale Nuklearorganisationen und die Nichtverbreitung von Kernwaffen, in: Lothar Wilker (Hrsg.), Nuklearpolitik im Zielkonflikt, Köln 1980, S. 107-143 (S.125 ff.).