

Wolfgang Kötter

Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag - Zeuge der Anklage oder der Verteidigung für die Regimetheorie?

I. Der Streit der Theorien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Das Ende des Ost-West-Konflikts traf die Theorien von den internationalen Beziehungen nicht weniger überraschend als die Politik. Keiner der zahlreichen Theorieansätze hatte die Keime der sich anbahnenden historischen Umwälzungen im Osten erkannt oder gar die epochalen Veränderungsprozesse in der Weltpolitik prognostiziert.¹ Selbstkritische Positionsüberprüfung ist also auch für die Theorie angesagt. Seither gibt es zahlreiche Versuche, nachträgliche Deutungsmuster für die Erklärung des Ost-West-Konflikts zu entwickeln, die gegenwärtigen Umbrüche theoretisch zu rezipieren und Handlungsempfehlungen für die Politik zur weiteren Gestaltung der internationalen Beziehungen anzubieten. Die alte Kontroverse zwischen den unterschiedlichen Denkschulen ist neu entfacht. Im Theorienstreit der letzten Jahre erfreuten sich einzelne Theorieansätze in verschiedenen Zeitphasen wechselnder Präferenzen: Unmittelbar nach der Einstellung des Ost-West-Systemkampfes und der nachfolgenden Implosion der staatssozialistischen Gesellschaften in Osteuropa herrschte kurzzeitig eine Erwartungseuphorie normativer, idealistischer Vorstellungen über die Möglichkeit der Errichtung globaler, supranationaler Ordnungsstrukturen.² Prognosen über eine Weltregierung im Jahre 2000

* Dr. habil. Wolfgang Kötter, Universität Potsdam

¹ Walter Laquer vom Center for Strategic and International Studies in Washington, D.C. kritisiert die Anwendung von „... oft an den Haaren herbeigezogenen Konstruktionen und Modellen, die in keiner Weise zum Verständnis der Lage ... beitragen, sondern im Gegenteil auf Irrwege führten ... Beeindruckt durch das methodisch-theoretische Arsenal der Politikwissenschaft glaubten viele, daß wenn man nur die richtige Formel anwenden würde, Licht auf die östliche Finsternis fallen würde.“ Walter Laquer, *Mutmaßungen über das Ende der DDR*, in: *Europäische Rundschau*, 1/1994, S. 117.

² Fritz Vilmar, *Die UN zur Welt-Friedensmacht entwickeln*, in: *Wissenschaft und Frieden*, 2/1993.

wurden trotz zeitlicher Korrektur grundsätzlich als richtig bekräftigt.³ Neu erstarkender Nationalismus, die aufbrechenden gewaltsamen Konflikte nicht nur im ehemaligen Ostblock, sondern auch in Teilen der sogenannten Dritten Welt ernüchterten die hochgeschraubten Hoffnungen schnell und verwiesen sie ins Reich der Illusion. Andererseits führten die Destabilisierungen des internationalen Systems, neue Unübersichtlichkeit und die offenbare Disfunktionalität vorhandener multilateraler Ordnungsinstrumente alsbald zu einer Renaissance neorealistischer Denkrichtungen. Die entstandene „Weltunordnung“ sei durch ordnende und stabilisierende Funktion globaler bzw. regionaler Hegemonialmächte umzugestalten. Am Ende dieses Transformations- und Neuordnungsprozesses, so die Erwartung, würde sich nach den bekannten Mustern der Machtrivalität eine den veränderten Kräftekonstellationen entsprechende „neue Weltordnung“, allerdings mit verminderter Stabilität, konstituieren.⁴ Inzwischen lehren die Ereignisse, daß weder die einfache Wiederbelebung der „Weltstaatidee“ noch traditionelle einzelstaatliche Machtpolitik unter Einschluß militärischer Gewaltanwendung Antworten auf die Herausforderungen der heutigen und zukünftigen Welt geben können.

Auf der Suche nach relevanten Erklärungsansätzen rückt auch der „neue Institutionalismus“ als Sammelbegriff für verschiedene strukturanalytische und regime-theoretische Ansätze erneut in den Mittelpunkt des Interesses und der Kontroverse. Die einen halten ihn, trotz noch vorhandener Defizite und Schwächen, für eine vielversprechende Synthese zwischen „Realismus“ und „Funktionalismus“ mit der Potenz, auch erhaltenswertes Gedankengut des „Globalismus“ schöpferisch zu integrieren.⁵ Kritischere Stimmen bewerten bisherige Produkte der Regimeanalyse als „in erstaunlichem Maße defizitär“, konstatieren eine „innere Resistenz gegenüber einer strukturellen Kontextuierung“ und schlußfolgern trotz Zubilligung eines bestimmten Erklärungsgewinns im Detail: „Aber Regimekunde ist nicht identisch mit der Theorie internationaler Beziehungen.“⁶ Diese kontert mit dem Anspruch „daß die Ausformulierung der (neo)-institutionalistischen Sichtweise einen Beitrag zur Theorie internationaler Politik darstellt und mehr als nur eine ‘Regimekunde’ ist.“⁷ Den neorealistischen Erklärungsversuchen wirft sie vor, sie

³ Saul Mendlowitz, General Introduction, in: Johan Galtung: *The True Worlds*. New York 1980, S. XIII-XXII.

⁴ Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, *International Security*, 2/1993, S. 79. Siehe auch: John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, in: *International Security*, 1/1990.

⁵ Otto Keck, *Der neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Politik*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 4/1991, S. 643.

⁶ Dieter Senghaas, *Von Struktur- zur Regimeanalyse und zurück. Analytische Heuristik als Falle und das Erfordernis synthetischer Urteile*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1/1992, S. 95f.

⁷ Volker Rittberger, Michael Zürn, Antwort auf Dieter Senghaas, ebenda, S. 103.

könnten „... die Strukturen des internationalen Staatensystems nicht (mehr) gegenstandsadäquat wiedergeben.“ Andererseits erscheine das idealistische Weltstaatsmodell „so problematisch wie unrealistisch“⁸ Obwohl einzelne Einsichten des Realismus richtig und beherzigenswert seien, so eine andere Bewertung, könne der Gesamtansatz heute „als überholt“ gelten. Da aber die Anarchie des internationalen Systems durch einen Weltstaat, der „weder machbar, noch wünschbar“ sei, nicht aufzuheben wäre, biete sich die Strategie der „Errichtung einer internationalen Organisation“ an.⁹

Eine Antwort im Theorienstreit kann offenbar weder allgemeingültig noch zeitlos gefunden werden. Die Wirklichkeit der internationalen Beziehungen ist so vielschichtig und kompliziert, daß nicht eine Megatheorie allein sie erklären könnte, sondern nur eine Vielzahl von theoretischen Denkansätzen sich ihr mehr oder weniger umfassend zu nähern vermag. Hinzu kommt, daß zu bestimmten Zeiten und in spezifischen historischen Entwicklungsprozessen einzelne Theorien in unterschiedlichem Ausmaß die Vorgänge in der Realität aufzuhellen in der Lage sind und demzufolge mit unterschiedlich erfolgversprechenden Politikempfehlungen aufwarten können.

Welche Theorie kann das nukleare Nichtverbreitungsregime erklären?

Die Nichtverbreitung von Kernwaffen bietet sich aus mehreren Gründen als Analysegegenstand zur Überprüfung der Erklärungsmächtigkeit gegenwärtiger Theorien der internationalen Beziehungen an:

- Die Herausbildung, Entwicklung und Funktionstüchtigkeit des nuklearen Nichtverbreitungsregimes kann in einem Zeitraum von mehr als drei Jahrzehnten kritisch hinterfragt werden. Im Nichtverbreitungsproblem bündeln sich gewissermaßen zentrale Fragestellungen über Machtverteilung, Struktur und Ordnungsprinzipien in den internationalen Beziehungen, die für die Erarbeitung eines tragfähigen Friedens- und Sicherheitskonzepts beantwortet werden müssen.
- Die Theorien offerieren unterschiedliche Erklärungsmuster zur Entstehung und dem Funktionieren des Regimes. Vor allem geben sie gegensätzliche Politikempfehlungen für das weitere Handeln. Während die Institutionalistinnen eine Stärkung des Regimes fordern, empfehlen Vertreter der Neorealisten einen Wechsel des Paradigmas der nuklearen Nichtverbreitung.
- Gerade auf dem Problemfeld der Nichtverbreitung finden seit dem Ende des Ost-West-Konflikts dramatische Entwicklungen statt. Sie haben einerseits einen dringlichen Regelungsbedarf deutlich gemacht, andererseits aber neben Erfolgen auch existentielle Bedrohungen des bestehenden Regimes offenbart.

⁸ Dieselben, ebenda, S. 250f.

⁹ Ernst-Otto Czempiel, Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, München 1994, S. 34.

- Schließlich stehen mit der in diesem Frühjahr stattfindenden Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) Entscheidungen über das Fortbestehen des Vertrages bevor, die weitreichende Implikationen nicht nur für das Nichtverbreitungsregime, sondern darüber hinaus für die Zukunft des gesamten Systems der internationalen Beziehungen haben werden.

1. Realistische und neorealistische Schule

Das Phänomen der Nichtverbreitung von Kernwaffen steht im Grunde genommen im Widerspruch zu der vom Realismus abzuleitenden Erwartung für außenpolitisches Handeln der Staaten. Entsprechend dem vorrangig auf Selbsthilfe gerichteten Akteursverhalten müßte der Erwerb einer solchen „ultimativen Waffe“ sowie die Umsetzung in politische Macht und Einfluß in der Weltpolitik ein erstrebenswertes Ziel einzelstaatlicher Politik sein. Auf eine Möglichkeit der Machtmaximierung freiwillig zu verzichten, widerspricht der inneren Logik der auf Macht fokussierten realistischen Denkschule. Dennoch können auch im realistischen Politikverständnis insbesondere drei Faktoren zur Nichtverbreitung von Kernwaffen beitragen: 1) Sicherheitsgarantien innerhalb einer Allianz, 2) Druckausübung durch eine Hegemonialmacht und 3) Verzicht durch Aushandlung, d.h. durch einen Tausch von Leistung und Gegenleistung.¹⁰ Die Regimegeschichte zeigt, daß jeder dieser drei Faktoren seinen Teil zur Entstehung und Aufrechterhaltung des Regimes der Nichtverbreitung beigetragen hat. Atomare Sicherheitsgarantien der Führungsmächte wirkten dem Entstehen weiterer Kernwaffenmächte innerhalb der Allianzen NATO und Warschauer Vertrag entgegen. Ebenso nutzten die Großmächte Sicherheitsgarantien gegenüber befreundeten Staaten außerhalb der Bündnisse, um sie vom eigenen Kernwaffenstreben abzuhalten. Die Garantien haben in einigen Fällen, so z.B. gegenüber nuklearen Ambitionen in der Bundesrepublik Deutschland und Italien in den fünfziger Jahren, das Entstehen weiterer Kernwaffenstaaten erfolgreich verhindert. Mit ähnlichen Methoden wirkte die UdSSR in der Vergangenheit auf Nordkorea ein und bemühen sich neuerdings die Vereinigten Staaten, Pjöngjang zu regimekonformem Verhalten zu bewegen. Direkte Gewaltanwendung zur Verhinderung einer befürchteten Kernwaffenentwicklung hat es bisher zweimal gegeben, und beide richteten sich gegen den Irak: a) die Bombardierung des Kernreaktors in Osirak durch Israel in 1981 und b) Im Golfkrieg und nachfolgenden Vernichtungsaufträgen für ABC-Waffen durch die von UN-Sicherheitsratsresolution 687 eingesetzte UNSCOM. Als ein Tauschgeschäft sehen zweifellos viele Entwicklungsländer ihren Kernwaffenverzicht. Sie erwarten als Gegenleistung finanzielle und technische Hilfe bei der friedlichen Nutzung der Kern-

¹⁰ Siehe Michael Brzoska, Warum gibt es so wenig Atomwaffenstaaten? Zum Erklärungsversuch verschiedener theoretischer Ansätze, in: Politische Vierteljahresschrift, 1/1991.

energie und ein Entgegenkommen der nuklearen Lieferländer beim Transfer von nuklearem Material, Ausrüstungen und Technologien. So erklärt der realistische Denkansatz durchaus plausibel, daß mehrere Faktoren in gegenseitiger Wechselwirkung dazu beigetragen haben, die Zahl der Kernwaffenstaaten bisher relativ gering zu halten. Parallele Interessen allein reichen allerdings für das Entstehen eines Regimes nicht aus. Welches waren weitere Gründe für die Staaten, ihre Interessenrealisierung durch kooperative Interaktion im Rahmen eines institutionalisierten Nichtverbreitungsregimes anzustreben?

2. Regimetheorie

Die regimetheoretische Schule geht von einer komplexen Erklärung des Regimes der nuklearen Nichtverbreitung aus. Der Regimeansatz entstand bekanntlich aus dem Streben, die Einseitigkeiten der realistischen Schule einerseits und den Automatismus im funktionalistischen Herangehen andererseits zu überwinden und beide zu einem produktiven Konzept zusammenzuführen. Für das Feld der Nichtverbreitung bedeutet das, von der Existenz und den Eigeninteressen der Staaten auszugehen, ohne das Verhaltensmuster Nichtverbreitung lediglich auf Druck und Disziplinierung durch Hegemonialmächte zurückzuführen. Es heißt gleichzeitig, die kooperationsfördernde Wirkung von Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren anzuerkennen, ohne das regimekonforme Verhalten der Staaten auf eine monokausale Determiniertheit durch die Institutionen und Regelsysteme des Regimes zu beschränken. Bei Vorliegen eines spezifischen Regelungsbedarfs und einer ausreichenden Interessenkonvergenz der Akteure über die Präferenz kooperativen Verhaltens gegenüber unilateraler Interessendurchsetzung würden Regime vorrangig drei Funktionen erfüllen: Etablierung stabiler Verhaltenserwartung, Reduzierung spezifischer Transaktionskosten und Informationsbereitstellung. Nach Ansicht der Institutionalistin hat sich der Regimeansatz in der Anwendung auf das Politikgebiet Nichtverbreitung bewährt. Er erlaube eine Antwort auf die Frage, wie in einer Welt widerstreitender Interessen souveräner Staaten Kooperation möglich sei.¹¹

3. Transnationaler Erklärungsansatz

Der transnationale Ansatz konstatiert eine staatenübergreifende Herausbildung von Interessen-, Kommunikations- und Kooperationsgeflechten.¹² Auf ihrer Grundlage entstandene „internationale kulturelle Normen“ der Nichtverbreitung hätten bisher die Anzahl von Kernwaffenstaaten begrenzt. Die Prinzipien und Normen

¹¹ Harald Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik. Das Beispiel Nonproliferation, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den Internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 307.

¹² Vgl. Harald Müller, Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993, S. 12f.

entfalteten - auch ohne die zu einem Regime gehörigen Regeln und Verfahren - eine universell gestaltende Kraft. Nichtverbreitung entwickle sich so in einem Prozeß der Zivilisation - durch Werteübertragung, Prägung von Verhaltensweisen und die Dominanz von Kulturstilen - zu einem allgemein akzeptierten politischen und rechtlichen Normativ zwischenstaatlichen Verhaltens. Ihre Stabilität sei selbstverstärkend - sie gelte, weil und solange sie akzeptiert werde. Die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes würde demzufolge von der Entscheidung zwischen einer dauerhaften globalen Akzeptanz der kulturellen Norm der nuklearen Nichtverbreitung einerseits oder einem verbreiteten unilateralen „Nuklearismus“ andererseits abhängen. Danach wäre die Erklärung für die bestehende Situation relativer Nichtverbreitung der „Dreiklang von materieller Interessendurchsetzung, Institutionalisierung und Ideen.“¹³ Jüngste, gegen das Nichtverbreitungsregime gerichtete Entwicklungen, bis hin zur Vertragsverletzung, zeigen jedoch Grenzen in der allgemeinen Akzeptanz der kulturellen Norm der Nichtverbreitung und relativieren ihren selbstverstärkenden Charakter. Ähnliche Einschränkungen ergeben sich für die Auffassung von der Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen als einem „öffentlichen Gut“ der Weltgemeinschaft. Hierbei wird eine weitgehende Interessenidentität aller Akteure an der Nichtverbreitung als einem vorrangigen Regimezweck unterstellt. Da dieses Gut nicht teilbar und damit nicht ungleich verteilt sei, würden Forderungen nach Regimegerechtigkeit die Aufgabe der Regimekonstruktion überfrachten.¹⁴ Die gegenwärtige Konditionierung der Verlängerung des NVV durch Forderungen der Entwicklungsländer nach gerechterer Verteilung von Rechten und Pflichten bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie und der nuklearen Abrüstung weisen jedoch eher auf Regimegerechtigkeit als konstituierende, regimeimmanente Bedingung hin.

Die Erklärung, warum und wodurch die Nichtverbreitung von Kernwaffen in den vergangenen Jahrzehnten gelang und nun die Gefahr eines Dammbbruchs droht, ist nicht nur von akademischem Interesse. Wenn es gelingt, eine Antwort zu finden, können daraus möglicherweise Handlungsoptionen erwachsen, um eine anarchische Nuklearstaatenwelt zu verhindern. Die Frage nach der „richtigen Theorie“ enthält also im Grunde drei Aspekte: Welche Theorie kann a) am umfassendsten erklären, was bisher geschah, b) am zutreffendsten die zukünftige Entwicklung prognostizieren und schließlich c) eine problemadäquate Politikempfehlung für das weitere Handeln geben. Wie sich herausstellt, besitzt keine der angeführten Theorieansätze einen Anspruch auf alleinige Erklärungsmächtigkeit. Die Ursache hierfür liegt nicht so sehr in der vermeintlichen Unzulänglichkeit einzelner Theorien als vielmehr in der Wirklichkeit selbst. Dem Vertrag, wie auch dem Regime insgesamt, liegen entwicklungsgeschichtlich und konzeptionell mehrere

¹³ Vgl. Michael Brzoska, a.a.O., S. 47ff.

¹⁴ Harald Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, a.a.O., S. 287.

Wurzeln zugrunde. Sie enthalten „realistische“, „institutionalistische“ und „normative“ Elemente, die nicht nur die Entstehung, sondern auch das bisherige widersprüchliche Wirken des Vertrages prägen. Alle drei genannten Theorieansätze bieten demzufolge Erklärungsmuster für die Konstituierung und das bisherige Funktionieren des Nichtverbreitungsregimes an, die jeweils bestimmte regimebildende und -stabilisierende Faktoren beschreiben und sich somit in ihrer Erklärungsmächtigkeit gegenseitig ergänzen.

II. Das Regime der nuklearen Nichtverbreitung - ist das Glas halbvoll oder halbleer?

Die zahlreichen Kritiken am Nichtverbreitungsvertrag gruppieren sich im wesentlichen um zwei Vorwürfe - den der „Diskriminierung“ und den der „Nichterfüllung“. Beide beziehen sich jedoch auf unterschiedliche analytische Ebenen. Die erste, strukturelle, betrifft die Vertragskonstruktion und den funktionalen Zusammenhang zwischen den einzelnen Artikeln. Auf einer zweiten Ebene geht es um die Vertragssimplementierung im Rahmen der gegebenen Vertragsstruktur. Hier ist das entscheidende Kriterium das vertragskonforme Verhalten der einzelnen Vertragspartner, der Grad der Erfüllung der aus dem Vertrag erwachsenden Verpflichtungen. Zwischen beiden Ebenen besteht ein prinzipieller Unterschied hinsichtlich der Konsequenzen: Ist der Vertrag selbst eine Fehlkonstruktion und leidet an unheilbaren genetischen Geburtsdefekten, dann bleibt nur seine grundsätzliche Revision oder Beendigung. Bietet andererseits die vorhandene Struktur genügend Raum, um durch ein Ausbalancieren der Vertragserfüllung seiner Mitglieder die Mängel zu beseitigen, dann hat der Vertrag eine Existenzberechtigung, und eine Überlebenschance.

Zur strukturellen Ebene

Wenn kritisiert wird, der Vertrag habe „konstruktive Schwächen“, darf nicht übersehen werden, daß es sich weder um eine unpräzise Aushandlung des Vertragstextes noch um „sprachliche Schwächen“¹⁵, sondern um politische Kompromisse handelt, hinter denen sich unterschiedliche Interessen und Machtpositionen verbergen. Nichtkernwaffenstaaten innerhalb und außerhalb des Vertrages bezeichnen ihn als diskriminierend, da er die Existenz einer Zweiklassen-Staatenwelt festschreibe und die Spaltung der Welt in Kernwaffenmächte und „nukleare Habenichtse“ sanktioniere. Die Vorwürfe sind nicht unbegründet. Den kritisierten Zustand allerdings schafft nicht der Vertrag. Er reflektiert lediglich die in der Realität beste-

¹⁵ Erwin Häckel, Die Zukunft des Atomwaffensperrvertrags, in: Europa-Archiv, 21/1994, S. 612f.

hende Existenz von Staaten mit unterschiedlichen Machtpotentialen. Der NVV ist in seiner bestehenden Form der vertragsrechtliche Ausdruck einer vor einem Vierteljahrhundert bestehenden militärischen und politischen Kräftekorrelation. Insofern trifft die Einschätzung zu, daß sich die asymmetrische Machtverteilung im internationalen System in einer ungleichen Verregelung innerhalb des Regimes niedergeschlagen hat. Nicht die asymmetrische Verteilung seiner eigenen Leistungen ist dem Regime anzulasten, sondern die annähernde Widerspiegelung der machtpolitischen Ungleichheit der Weltpolitik.¹⁶ Dem Nichtverbreitungsvertrag wird vorgeworfen, er sei „nur formal ein multilaterales Abkommen zwischen gleichrangigen Partnern“, in Wirklichkeit sei er „ein Triumph der beiden Weltmächte USA und Sowjetunion“¹⁷ gewesen. Die Geschichte der Vertragsaushandlung zeigt ein differenzierteres Bild. So enthielten die ursprünglichen Vertragsentwürfe beider nuklearen Großmächte z.B. keinen operativen Artikel zur Abrüstung.¹⁸ Die im späteren Artikel VI formulierte Abrüstungsforderung und den Bezug zum umfassenden nuklearen Teststopp in der Präambel fügten sie erst auf Verlangen der Entwicklungsländer ein. Schließlich wurde ein Kompromiß erreicht, der Zugeständnisse von beiden Seiten enthielt: Die Entwicklungsländer verzichteten auf die Auflistung von in einem festgelegten Zeitrahmen zu realisierenden Abrüstungsmaßnahmen im Vertragstext. Es war mit Mexiko sogar ein Entwicklungsland, das die relativ vage Formulierung vorschlug: „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen“.¹⁹ Die Kernwaffenstaaten ihrerseits akzeptierten ausdrücklich die Verknüpfung von Nichtweiterverbreitung mit der eigenen Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung.²⁰ Beide Seiten waren sich der Verknüpfung offenkundig durchaus be-

¹⁶ Harald Müller: Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, a.a.O., S.287.

¹⁷ Erwin Häckel, a.a.O., S. 611.

¹⁸ Der amerikanische Vertragsentwurf wurde am 17. August 1965 im 18-Staaten-Abrüstungsausschuß (Dokument ENDC/1522) vorgelegt. Die UdSSR brachte ihren Entwurf am 24. September in der UN-Generalversammlung (Dok. A/5976, Annex) und anschließend im Abrüstungsausschuß (Dok. ENDC/164) ein. Individuelle, aber identische Entwürfe unterbreiteten beide Staaten am 24. August 1967 (Dok. ENDC/192 bzw. ENDC/193).

¹⁹ Der Vertreter Mexikos erklärte am 19. September 1967 im 18-Staaten-Abrüstungsausschuß: „We are very well aware ...that to stipulate that the non-proliferation treaty should include specific disarmament measures to be implemented by the nuclear Powers in the immediate future, would be tantamount to opposing the very existence of a non-proliferation treaty ... In short, the nuclear Powers cannot actually undertake to conclude future disarmament among themselves; but they certainly can undertake to endeavor to do so; that is, they can certainly undertake to initiate and pursue negotiations in good faith in order to conclude such agreements.“ (ENDC/PV.331, S. 9; siehe auch ENDC/196).

²⁰ Siehe Erklärungen der USA (ENDC/PV.325, ENDC/PV.338, ENDC/PV.357, ENDC/PV.376, A/PV.1562, A/C.1/PV.1556, A/C.1/PV.1577, A/PV.1672) Großbritanniens

ußt. Insofern erscheinen spätere Einwände der Kernwaffenmächte zumindest fragwürdig. So wird beispielsweise behauptet, der Nichtverbreitung könne durch eine Verknüpfung mit der Abrüstung geschadet werden, denn: „Trotz der Formulierung im NPT und den Überzeugungen der Abrüstungsanhänger ist nukleare Abrüstung durch die Kernwaffenstaaten eine weder praktikable noch realistische Maßnahme.“²¹ Ironischerweise wird von gleicher Seite in anderem Zusammenhang festgestellt, daß die beiden führenden Nuklearmächte „aufrichtige und erfolgreiche Anstrengungen unternehmen, um ihre sich aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen und die Abrüstung voranzutreiben.“²² Tatsächlich haben die beiden nuklearen Großmächte in ihren bilateralen Abkommen - INF, SALT und START - wiederholt ausdrücklich auf ihre Abrüstungsverpflichtung aus dem NVV verwiesen. Auch die Behauptung, der Vertrag enthalte keine zeitlichen Fristen für die Erfüllung seiner (Abrüstungs-)Bestimmungen, trifft nur scheinbar zu. Gerade die Installation des Überprüfungsmechanismus in 5-Jahres-Intervallen und der Verlängerungsentscheidung nach 25 Jahren Laufzeit des Vertrages stellen Zeitlimits zur Abrechnung der Erwartungserfüllung durch die Vertragsteilnehmer dar.

Politisch zeigt sich der Konflikt darin, daß die Kernwaffenstaaten den Vertrag vornehmlich als Festschreibung des status quo, d.h. der Erhaltung ihres Kernwaffenmonopols und damit der exklusiven weltpolitischen Position, praktizieren. Die meisten Nichtkernwaffenstaaten verstehen ihn hingegen als (zeitlich befristetes) Instrument zur Veränderung dieses status quo in Richtung Abbau der Ungleichheit durch die nukleare Abrüstung bei gleichzeitigem Ausbau der friedlichen nuklearen Kooperation. Aus theoretischer Sicht bewegt sich die Vertragsrealisierung permanent in einem Spannungsverhältnis zwischen seinen „realistischen“ und seinen „institutionalistischen“ Strukturelementen. Die Vertragserfüllung wie auch der Ausbau des Gesamtregimes der nuklearen Nichtverbreitung erfolgte sowohl durch „realistisches“ Verhalten der Akteure („z.B. „Zuckerbrot und Peitsche“ der Nuklearmächte einerseits als auch andererseits durch das Wirken regimetypischer Faktoren, wie gesteigerte Erwartungsverlässlichkeit und Informationsbereitstellung, Minimierung der Transaktionskosten, Kooperationsvorteile usw.) Die eigentliche Kontroverse um den Nichtverbreitungsvertrag besteht nicht darin, daß der Vertrag die faktische Ungleichheit der Staaten widerspiegelt, sondern darin, ob er ihn auf

(ENDC/PV.288, ENDC/PV.299, ENDC/PV.326, A/PV.1567, ENDC/PV.337, ENDC/PV.381) und der UdSSR (ENDC/PV.325, ENDC/PV.339, ENDC/PV.357, ENDC/PV.361).

²¹ Katheleen C. Bailey, *Strengthening Nuclear Nonproliferation*, Boulder, San Francisco, Oxford 1993, S. 54.

²² Dieselbe: Die Verbreitung von Kernwaffen. Eine auf der Tagesordnung der internationalen Rüstungskontrolle fehlende Frage, in: *Internationale Politik*, Belgrad, 855/1990, 20.1., S. 15.

Dauer zementiert.²³ Das Problem ist also nicht so sehr ein strukturelles als vielmehr eines der Vertragsinterpretation und -implementierung.

Zur Vertragserfüllung

Von Anfang an bestand zwischen den Nuklearmächten und den Nichtkernwaffenstaaten ein Grundsatzstreit über die Regimegerechtigkeit vor allem im Zusammenhang mit der Erfüllung gegenseitiger Rechte und Pflichten. Kontroversen gab es zur Kontrollfrage, Exportrestriktionen und der Unterstützung für die friedliche Nutzung der Kernenergie. Vor allem aber entzündete sich der Streit an der Wertigkeit der Nichtverbreitungsnorm gegenüber der Abrüstungsnorm. Die Kernwaffenmächte meinen, das Regime sei kein „Handel“, bei dem die Nichtkernwaffenstaaten den Kernwaffenverzicht gegen die verbindliche Festlegung der Kernwaffenstaaten auf nukleare Abrüstung eintauschen. Es gehe vielmehr um eine zentrale Norm der Nichtverbreitung, auf deren Erfüllung es ankomme, und andererseits um eine Nebennorm der Abrüstung, deren Erfüllung für das Bestehen des Regimes marginal sei. Die Nichtkernwaffenstaaten gehen von einer Gleichwertigkeit beider Normen aus und sehen in fehlenden Abrüstungsergebnissen eine Gefährdung des Regimes.²⁴ Die nukleare Abrüstungsverpflichtung der Kernwaffenmächte bildete für sie von Anfang an einen unverzichtbaren Bestandteil des Kompromisses und Voraussetzung für die Akzeptanz des Vertrages. Ihr Vorwurf der Nichterfüllung dieser Verpflichtung durch die Nuklearmächte wurde regelmäßig auf den Überprüfungskonferenzen artikuliert.

Die bisherige Vertragsgeschichte zeigt, daß die Streitpunkte nicht durch einseitige Textinterpretationen und nicht einmal durch vertragsrechtliche Veränderungen zu beheben sind. Entscheidend ist vielmehr, ob der ihnen zugrundeliegende politische Kompromiß auch für die Zukunft tragfähig ist oder nicht. Auf dieser Basis ist zu entscheiden, welche Korrekturen zur Regimestabilisierung erforderlich sind und welchen eigenen Beitrag die Staaten für den Erhalt des Vertrages in Zukunft zu geben bereit sind. Die Bereitschaft zur Eigenleistung für den Erhalt der Regimes wird maßgeblich durch die eigene Einschätzung der Regimewirksamkeit beeinflusst. Auch an der Bewertung der Regimeeffizienz scheiden sich die Geister: Werden die Prinzipien, Normen und Regeln des Regimes von den Staaten akzeptiert und richten sie ihr Verhalten tatsächlich nach ihnen aus? Die Antwort hängt von der Perspektive des Fragestellers ab. Ist das Glas halbvoll oder halbleer?

²³ Volker Rittberger, Bernhard Zangl, Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Opladen 1994, S. 174.

²⁴ Harald Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, a.a.O., S. 302.

Das Glas ist halbleer!

Wurde die nukleare Nichtverbreitung nicht bereits zur Fiktion, zum kollektiven Selbstbetrug? Gerade in den letzten Jahren erlitt das Regime schwere Rückschläge. Es ist genau das eingetreten, was das Regime der Nichtverbreitung verhindern sollte, nämlich die Ausbreitung von Kernwaffen. Die Zahl der de facto Kernwaffenstaaten ist zumindest um drei „graue Nuklearmächte“ - Israel, Indien und Pakistan - angewachsen. Von ihnen wird angenommen, daß sie inzwischen selbst Nuklearwaffen entwickelt haben bzw. zu ihrer Herstellung in der Lage sind. Hinzu kommt als „zeitweilige Kernwaffenmacht“ Südafrika, das seit 1974 sechs Kernsprengköpfe entwickelte. Sie wurden allerdings eigenen Angaben zufolge vernichtet, bevor das Land 1991 dem NVV beitrug. Das Vertragsmitglied Irak verletzte mit einem illegalen Nuklearwaffenprogramm die Vertragsverpflichtungen. Die Fortsetzung seines Waffenprogramms hätte in etwa achtzehn Monaten den Bau einer funktionsfähigen Atomwaffe ermöglicht. Ungeachtet dessen blieb der Völkerrechtsbruch bei den regelmäßigen Inspektionen durch die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) unentdeckt. Mißtrauen ruft auch das Verhalten Nordkoreas hervor. Die Führung in Pyongyang reagierte auf den Verdacht der illegalen Abzweigung nuklearen Spaltmaterials mit der Verweigerung des Zugangs zu den entsprechenden Nuklearanlagen für Inspektoren der IAEO und erklärte seinen Austritt aus dem NVV. Trotz späteren Einlenkens blieben Zweifel an der Vertragstreue bestehen. Schließlich hinterließ der Zerfall der UdSSR Kernwaffen auf den Territorien der Nachfolgestaaten, und nicht zu jeder Zeit schienen die Bereitschaft zum nuklearen Verzicht, ja nicht einmal die zuverlässige Lagerung, Bewachung und Kommandokompetenz gewährleistet. Die Ukraine erklärte sich zeitweilig sogar zur „durch historische Umstände zum Besitz von Kernwaffen“ gewordenen Atommacht.²⁵

Das Glas ist halbvoll!

Andererseits sprechen gewichtige Gründe für die Lebensfähigkeit des Nichtverbreitungsregimes. Zweifellos trug der NV-Vertrag zu mehr Stabilität und Berechenbarkeit in der Weltpolitik bei. Die Zahl der offiziellen Kernwaffenmächte blieb mit Rußland, den USA, Großbritannien, Frankreich und China seit Abschluß des NVV konstant, und es kam nicht zu dem noch Anfang der 60er Jahre erwarteten Anstieg auf 10 bis 20 Nuklearmächte. Immer mehr Staaten haben sich ihm im Laufe der Jahre angeschlossen. Mit rund 170 Vertragspartnern ist er der mit Abstand universellste Rüstungsbegrenzungsvertrag. Nach dem Beitritt Frankreichs und Chinas im Jahre 1992 gehören ihm nun alle Kernwaffenmächte an. Die nuklearen

²⁵ Dok. CD/1229.

Schwellenmächte Argentinien und Brasilien haben ihren Beitritt angekündigt und gehören der kernwaffenfreien Zone Lateinamerikas an. Dem Beispiel Südafrikas folgend traten mit Algerien, Namibia, Niger, Sambia, Simbabwe und Tansania weitere afrikanische Staaten dem NVV bei, so daß auch für diesen Kontinent reale Chancen für die Errichtung einer kernwaffenfreien Zone bestehen. Die Ausarbeitung eines entsprechenden Vertrages befindet sich in der Endphase, mit seiner Unterzeichnung ist 1995 zu rechnen. Durch die kernwaffenfreien Zonen, den Antarktisvertrag, den Meeresbodenvertrag sowie den Weltraum- und den Mondvertrag werden dann weite Teile des menschlichen Lebensraumes im weitesten Sinne durch völkerrechtliche Verträge kernwaffenfrei sein.

Auch konnten die akuten Gefahrenmomente der jüngsten Vergangenheit zunächst gebannt bzw. entschärft werden. Der UN-Sicherheitsrat stoppte mit Resolution 687 (1991) das irakische Kernwaffenprogramm nach dem Golfkrieg. Alle Nuklearanlagen sind - wie eine Sonderkommission der IAEA nach ihren Inspektionen einschätzte - vollständig vernichtet bzw. neutralisiert. Die Ukraine hat mit dem Abbau der strategischen Kernwaffen begonnen. Neben Rußland als Rechtsnachfolger der Sowjetunion ratifizierten die übrigen „nuklearen Erben“ Belarus, Kasachstan und die Ukraine den START-I-Vertrag, bzw. das Lissaboner Protokoll und traten dem NVV als Nichtkernwaffenstaaten bei. Damit wurde der Weg für die im Start-I-Vertrag vereinbarten Reduzierungen und die Ratifizierung des START-II-Vertrages frei. Selbst Nordkorea suspendierte seinen Austritt aus dem NVV und stimmte in dem mit den Vereinigten Staaten ausgehandelten Rahmenabkommen IAEA-Inspektionen und der Umrüstung der zivilen Nuklearindustrie auf verbreitungsresistente Technologien zu. Durch die Errichtung des Regimes entstand ein Netzwerk akzeptierter Prinzipien, vertraglicher Verpflichtungen, und kontrollierter Normeinhaltung - ein internationaler Verhaltenskodex der nuklearen Nichtverbreitung. Obwohl das NVV-Regime kein starker Regulator internationaler Politik ist, haben sich bisher nicht nur die Vertragsmitglieder daran gehalten. Bis heute befürwortet kein Staat offen eine Politik der Verbreitung von Kernwaffen. Selbst Staaten mit gegensätzlichen Absichten hielten es nicht für politisch vorteilhaft, sich zu ihren Nuklearambitionen zu bekennen oder die geheimen Waffen offenzulegen und als politisches Druckmittel auszunutzen. Vermutlich erscheint ihnen der Preis einer befürchteten politischen Verurteilung gegenüber dem Nutzen eines offiziellen Nuklearstatus als zu hoch. Die Nichtverbreitung wurde praktisch zu einer allgemein anerkannten Norm des Völkerrechts und das Kernwaffenstreben delegitimiert.

Akute und potentielle Gefahren - welche Theorie zeigt den Ausweg?

Zwei Gruppen von Gefahren bedrohen das gegenwärtige Nichtverbreitungsregime. Zum ersten handelt es sich um akute Sicherheitsbedrohungen: Kernwaffen vagabundieren und werden von um die Macht streitenden Gruppierungen innerhalb der

Nachfolgerepubliken der UdSSR oder sogar in Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Republiken angewendet, kriminelle bzw. terroristische Banden entwenden Nuklearwaffen und mißbrauchen sie zur Erpressung für die Durchsetzung ihrer Forderungen, waffenfähiges Spaltmaterial oder selbst Sprengköpfe werden auf dem internationalen Markt gehandelt, im nuklearen „brain-drain“ stellen ehemalige sowjetische Kernforscher als „Atomsöldner“ ihre Kenntnisse ambitionierten Schwellenmächten zur Verfügung. Selbst wenn derartige Horrorszenarien nicht eintreten, bestehen für das Weiterbestehen des Regimes der Nichtverbreitung und insbesondere für den NVV Gefahren, die sich aus tiefergehenden Problemen der Regimeausgestaltung und -realisierung ergeben: Der Vertragsbruch des Irak, der durch reguläre Kontrollen der IAEA nicht entdeckt worden war, hat einen wesentlichen Anreiz des Regimes, eine stabile Erwartungshaltung und Informationen über das Verhalten der Partner, erheblich geschwächt. Das Vertrauen in die Kontrollfähigkeit der IAEA ist erschüttert und ein zusätzliches Mißtrauensmoment entstanden. Wenn auch nur ein Staat aus dem bestehenden Regime ausbricht - sei es der Iran, Nordkorea oder irgend ein anderer Vertragspartner - wird eine wichtige politisch-psychologische Hemmschwelle überschritten und die bisher allgemein akzeptierte Nichtverbreitungsnorm unterminiert. Dies könnte in einem Schneeballeffekt ein coming-out einer ganzen Reihe weiterer Kernwaffenstaaten auslösen. Anwärter dafür wären vor allem Indien, Pakistan und Israel. Andere Staaten wie Argentinien, Brasilien oder Südafrika könnten ihre pro-Nichtverbreitungsentscheidungen angesichts dieser Entwicklungen erneut überdenken. Dies würde dann möglicherweise ebenfalls eine Neubelebung der Diskussion um eine nukleare Option in Staaten wie Japan, Schweden und in der Bundesrepublik bewirken.²⁶ Bisher fehlt ein entwickelter, kollektiv erarbeiteter und akzeptierter Sanktionsmechanismus. Die Beispiele Irak und Nordkorea bekräftigen die Notwendigkeit einer unmißverständlichen Erwartungsgewißheit über die Konsequenzen eines Vertragsbruchs. Wirksame Abschreckung eines potentiellen Rechtsbrechers wie auch begründetes Vertrauen der übrigen Vertragsteilnehmer können nur bei völliger Klarheit darüber entstehen, daß ein Mechanismus existiert, der bei Verletzung der Vertragsbestimmungen zuverlässig funktioniert und konkrete Sanktionsmaßnahmen vorsieht. Von besonderer Wichtigkeit ist hierbei, daß auch dem Vertrag nicht angehörende Staaten von möglichen Sanktionen erfaßt werden. Die vom UN-Sicherheitsrat getroffene Klassifizierung des Erwerbs von Massenvernichtungswaffen als eine „Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit“ bietet dafür die rechtliche Grundlage.²⁷

²⁶ Zur Geschichte des schwedischen Nuklearprogramms siehe: Katheleen C. Bailey, *Doomsday Weapons in the Hands of Many*, University of Illinois Press, 1991, S. 30-32. Zur Evolution der deutschen Nuklearpolitik siehe Wolfgang Kötter, Harald Müller, *Deutschland und die Kernwaffen*, HSFK-Report 6, Frankfurt/M. 1990.

²⁷ Dok. S/23500, deutsche Übersetzung in: Vereinte Nationen, Bonn, 2/1992, S. 92.

Aus dieser widersprüchlichen und ambivalenten Sachlage ziehen die Theorien unterschiedliche Schlußfolgerungen. Transnationalisten treffen die eher hoffnungsvolle Einschätzung, daß eine Begrenzung der nuklearen Weiterverbreitung durch die Stärkung der kulturellen Norm der Atomwaffenfreiheit auch in Zukunft aufrechterhalten werden könne. Als entscheidende Voraussetzung dafür werden weitere nukleare Abrüstung und ein effektiver Sanktionsmechanismus bei Normbruch angesehen.²⁸ Zu einer gegensätzlichen Beurteilung gelangen Vertreter des Neorealismus. Für sie vollzieht sich gegenwärtig ein anarchischer Umstrukturierungsprozeß der internationalen Beziehungen. Mit der eingetretenen Destabilisierung und dem schwindenden Einfluß der Hegemonialmächte sind aus ihrer Sicht die entscheidenden Grundlagen für die Funktionstüchtigkeit des Regimes nicht mehr existent. Ihre Politikempfehlungen kehren daher zu den traditionellen Mitteln unilateraler Machtpolitik zurück. Sie sehen das bisherige Regime der Nichtverbreitung als gescheitert an und empfehlen eine, wenn auch nur graduelle, Weiterverbreitung von Nuklearwaffen. Aus dem eintretenden Abschreckungseffekt erwarten sie eine Festigung der internationalen Sicherheit. Warum, so fragt Kenneth Waltz, „sollten Nuklearwaffen in den Händen Deutschlands und Japans besonders beunruhigend sein?“²⁹ Diese hätten doch auch andere Staaten zu einem vorsichtigen Verhalten in der internationalen Arena veranlaßt. Ebenso empfiehlt John Mearsheimer eine „kontrollierte Ausbreitung“ von Kernwaffen - darunter auch für Deutschland und die Ukraine - als Mittel zur Abschreckung und Stärkung der internationalen Stabilität.³⁰ Kürzlich befanden ähnliche Stimmen in den Vereinigten Staaten, die relevante Aufgabe bestehe nicht mehr darin Proliferation zu verhindern, sondern mit ihr zu leben.³¹ Die Frage sei nicht mehr, wie die Proliferation von Kernwaffen, sondern wie ihre Anwendung zu verhindern sei.³² Das globale Nichtverbreitungsregime falle unweigerlich auseinander³³, und die Nichtverbreitungspolitik der Clinton-Administration sei zum Scheitern verurteilt.³⁴ Sie sollte deshalb ihre fruchtlosen Versuche aufgeben, den NVV und das gesamte Regime zu retten.³⁵ Die Vereinigten Staaten werden aufgefordert, den politischen Schwer-

²⁸ Michael Brzoska, a.a.O., S. 52.

²⁹ Kenneth N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, a.a.O., S. 67. Siehe auch: ders., *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, in: *Adelphi Papers*, Nr. 171, London 1981.

³⁰ John J. Mearsheimer, *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, a.a.O., siehe auch: ders., *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*, in: *Foreign Affairs*, 3/1993.

³¹ Galen Carpenter, *Closing the Nuclear Umbrella*, in: *Foreign Affairs*, 2/1994, S. 13.

³² Seth Cropsey, *The Only Credible Deterrent*, in: *Foreign Affairs*, 2/1994, S. 14.

³³ Galen Carpenter, a.a.O., S. 8.

³⁴ Seth Cropsey, a.a.O., S. 14.

³⁵ Galen Carpenter, a.a.O., S. 9.

punkt von der Nichtverbreitung auf die Abschreckung und wenn notwendig die Bestrafung der Anwendung von Kernwaffen durch andere Staaten zu lenken.³⁶ Diese Position hat sich in der Politik der US-Administration (noch) nicht durchgesetzt. Das Auftreten und die Argumentation der amerikanischen Vertreter im Vorbereitungsprozeß der Verlängerungskonferenz offenbaren jedoch eine gewisse Schizophrenie der gegenwärtigen amerikanischen Nichtverbreitungspolitik. Sie möchte die Stabilisierung und Perpetuierung der kooperativen institutionalistischen Lösung, also das bestehende Regime der nuklearen Nichtverbreitung, erhalten. Sie strebt dieses Ziel bisher aber vorrangig nicht mit multilateralen, sondern mit unilateralen und bilateralen Mitteln an.³⁷ Das Ergebnis könnte den realistischen Skeptikern recht geben und ihre Empfehlungen zur „sich selbst erfüllenden Prophezeiung“ machen.³⁸

Die Regimetheoretiker bewerten die Regimeeffizienz - also die Akzeptanz der Normen und Regeln und die Ausrichtung des Staatenverhaltens nach ihnen - optimistisch. Die Nichtverbreitungsnorm habe an Eigengewicht gewonnen und „einen imponierenden Siegeszug“ hinter sich. Allerdings wird für die jüngste Phase auch eine erhebliche Regimegefährdung konstatiert. Ein Lernprozeß habe zu einer merklichen Profilierung und Effektivierung des Regimes geführt, könne aber sein Überleben nicht garantieren. Das Regime bleibe strukturell bedingten internen und externen Konflikten ausgesetzt. Von der Koinzidenz kritischer Konstellationen in diesen verschiedenen Konflikten oder ihrem Ausbleiben hänge die Erhaltung des Nichtverbreitungsregimes ab.³⁹ Der regimetheoretische Ansatz empfiehlt eine Konsolidierung der institutionellen Elemente des Regimes. Schritte zu erhöhter Akzeptanz der Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren sollen die Regimefunktionen Erwartungsverlässlichkeit, Information und Kostenreduzierung stärken und dadurch das Regime stabilisieren. Als Elemente eines umfassenden Strategieentwurfs werden eine Vervollkommnung der Exportkontrollen, wirksame Verifikation, eine regionale Sicherheitspolitik, glaubwürdige Sanktionen, Schaffung eines breiten Konsenses durch Integration der Entwicklungsländer und weitere nukleare Abrüstungsmaßnahmen genannt.⁴⁰ Die Politik, soweit sie überhaupt einer

³⁶ Seth Cropsey, a.a.O., S. 15.

³⁷ Ben Sanders, What Nonproliferation Policy? in: The Nonproliferation Review, Monterey Institute of International Studies, Fall 1993.

³⁸ So schreibt Czempiel: „Die Theorie des Realismus enthält eine ‘sich selbst erfüllende Prophezeiung’. Der Realismus hat sich, indem er die Selbsthilfe vorschreibt, die die Selbsthilfe der Staaten der Umwelt stimuliert, in der von ihm geschaffenen Falle gefangen. Seine Politik schafft die Sicherheitsgefährdung, die sie eigentlich abwenden wollte.“ Ernst-Otto Czempiel, Die Reform der UNO, a.a.O., S. 33.

³⁹ Harald Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, a.a.O., S. 292ff.

⁴⁰ Harald Müller, Nukleare Nichtverbreitung: Ein umfassender Strategieentwurf, HSFK-Report 7, Frankfurt/M. 1993.

theoretisch begründeten Linie folgt, muß sich entscheiden, welche Empfehlungen sie umzusetzen bereit ist. Das bisherige Verhalten der Akteure läßt eine derartige Entscheidung allerdings noch nicht deutlich erkennen.

III. Die Verlängerungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag - Gibt es ein Leben danach?

Die zentralen Fragen, vor denen die internationale Gemeinschaft gegenwärtig steht, lauten: Kann die weitere Verbreitung von Kernwaffen in den kommenden Jahrzehnten verhindert werden, oder muß sich die Welt auf eine Ausbreitung, ein erneutes - globales oder regionales - nukleares Wettrüsten und möglicherweise sogar eine Anwendung von Kernwaffen einstellen? Kann der Nichtverbreitungsvertrag für die zukünftig Entwicklung eine Rolle spielen, und welche Korrekturen wären dazu erforderlich?

Wie oben ausgeführt, enthält bereits die strukturelle Konstruktion des Nichtverbreitungsvertrages Widersprüche, die in einem gegebenen Zeitraum auf eine Lösung, d.h. ein Ausbalancieren der Rechte und Pflichten zwischen den Vertragsteilnehmern drängen. Die Zukunft des Vertrages nach der gesetzten Frist von 25 Jahren hing schon aus diesem Grunde von seinem Vermögen (genauer gesagt, dem seiner Mitgliedstaaten) ab, sich den Veränderungen in den internationalen Beziehungen anzupassen.⁴¹ Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat diese Notwendigkeit jedoch abrupt eine qualitativ neue Dimension angenommen. Es geht nicht mehr nur um die Adaptionsfähigkeit an graduelle Veränderungen, sondern um die Verkraftung eines fundamentalen Umbruchs im internationalen System, der die Grundlagen und Rahmenbedingungen des Nichtverbreitungsregimes schlagartig verändert hat. Die Implikationen ergeben sich, im Unterschied zu anderen Problemfeldern, nicht so sehr aus dem Wegfall der Konfrontation zwischen Ost und West. Diese hat in der Nichtverbreitungsproblematik ohnehin nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Als weitaus bedeutsamer erweist sich der Wegfall bzw. die starke Relativierung der hegemonialen Ordnungsfunktion der nuklearen Großmächte. Die bipolare Struktur der internationalen Beziehungen, deren relative Stabilität in der Dominanz der jeweiligen nuklearen Großmacht innerhalb ihres Bündnisses bestand, existiert spätestens seit dem Verschwinden der UdSSR nicht mehr. Mit dem Ende der Blockteilung zwischen Ost und West ist also ein Einflußhebel der Großmächte zur Disziplinierung der Bündnispartner und auch ihrer Klientel unter den Entwicklungsländern verschwunden. Die Auflösung der bipolaren Stabilität in eine multipolare „Unordnung“ hat das internationale System destabilisiert, aber damit gleichzeitig auch für Veränderungen geöffnet. Diese Offenheit des

⁴¹ Zur Notwendigkeit der Regimeevolution siehe Harald Müller, Die Chance der Kooperation, a.a.O., S. 50ff.

System aber bleibt nicht unbegrenzt bestehen. Das jetzige politische Handeln der Akteure bestimmt wesentlich die neuen Strukturen, zu denen sich die internationalen Beziehungen unweigerlich verfestigen werden. Gerade in dieser langfristigen historischen Weichenstellung liegt die enorme Bedeutung der Entscheidung über die Zukunft des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages. Die Wichtigkeit der bevorstehenden Konferenz geht damit noch über das unmittelbare Schicksal des Vertrages hinaus. Das Auftreten der Staatenvertreter und die Ergebnisse der Konferenz werden Aufschlüsse über den politischen Willen der Regierungen und über ihr Vermögen zur Gestaltung einer neuen kooperativen internationalen Ordnung vermitteln.

Probleme und Perspektiven

Vom 17. April bis zum 12. Mai 1995 tagt in New York die Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz zum NVV. Nach 25 Jahren Laufzeit des Vertrages haben die Vertragsteilnehmer über seine Verlängerung zu entscheiden. Der Vertrag läuft nicht automatisch aus. Dennoch würde das Nichtzustandekommen einer Entscheidung oder eine einmalige kurzzeitige Verlängerung eine akute Gefährdung des internationalen Nichtverbreitungsregimes für Nuklearwaffen bedeuten. Die Mitgliedstaaten werden ihre Haltung von der Bewertung abhängig machen, ob der Vertrag weiterhin ihren Interessen entspricht, bzw. wie ein Interessenausgleich herzustellen ist.

In den vergangenen zwei Jahren traten im Vorbereitungskomitees die auf der Konferenz zu erwartenden Probleme bereits ziemlich deutlich zutage. Die wesentlichen technisch-organisatorischer Festlegungen für Struktur und Verlauf der Konferenz konnten im Vorfeld getroffen werden. Bereits im gesamten Vorbereitungsprozeß zeigten sich jedoch hinter dem Streit um prozedurale und organisatorische Fragen wie auch an den bisherigen inhaltlichen Stellungnahmen der Delegationen eine deutliche Meinungsdivergenz über die Zukunft des Vertrages. Das Ziel der Kernwaffenmächte besteht in einer unbefristeten („indefinite“) und bedingungslosen („unconditional“) Vertragsverlängerung. Darin werden sie von den meisten Industriestaaten sowie internationalen Organisationen wie EU, G-7, NATO, OSZE, dem Südpazifischen Forum und auch vom UN-Generalsekretär unterstützt. Die Mehrheit der Entwicklungsländer, mit dem organisierten Zentrum der Gruppe der Nichtpaktgebundenen Staaten, ist zur Gewährung eines solchen „Blankoschecks“ nicht bereit. Sie befürchten durch eine unbefristete und bedingungslose Vertragsverlängerung den Verlust jeglicher Druckmittel auf das zukünftige Verhalten der Kernwaffenmächte. Streitpunkte bestehen vor allem auf drei Problemfeldern: dem politischen, dem rechtlichen und dem verfahrenstechnischen.

Der politische Dissens betrifft zum einen die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Hier richtet sich der Hauptvorwurf vor allem gegen einseitige Exportrestriktionen und Kontrollregime der Industriestaaten für

Dualtechnologie, die die Entwicklungsländer als Behinderung ihres wissenschaftlichen und ökonomischen Vorankommens zurückweisen. Einen zentralen Streitpunkt bildet nach wie vor die nukleare Abrüstung. Während die Kernwaffenstaaten die bisherigen Ergebnisse und gegenwärtig laufende Verhandlungen als hinreichende Vertragserfüllung offerieren, erwarten die Nichtpaktgebundenen weiterreichende Resultate. In Dokumenten des Vorbereitungskomitees haben sie unter anderem die Forderungen nach einem umfassenden nuklearen Teststopp, dem Produktionsverbot für waffenfähiges Spaltmaterial, weiteren Abrüstungsschritten der Kernwaffenmächte⁴² sowie nach bedingungslosen und rechtsverbindlichen Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten formuliert.⁴³ Auf der 49. UN-Vollversammlung komplettierten die Paktfreien ihre Forderungsliste durch einen Stufenplan zur vollständigen nuklearen Abrüstung und setzten gegen den vehementen Widerstand der Kernwaffenmächte (China blieb der Abstimmung fern) die Anforderung eines Gutachtens vom Internationalen Gerichtshof über die Völkerrechtmäßigkeit einer Androhung oder Anwendung von Kernwaffen durch.⁴⁴ Sicher spielen hierbei auch verhandlungstaktische Gründe eine Rolle. Der Katalog von Forderungen und Bedingungen an die Kernwaffenmächte erklärt sich aber nicht allein aus taktischen Motiven. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat aus der Sicht der Entwicklungsländer die Rolle der Kernwaffen grundsätzlich verändert. Wurden sie vorher vor allem als ein Abschreckungsinstrument gesehen, mit deren Hilfe sich die Ost-West-Systemgegner wechselseitig in Schach hielten, so erscheinen die Kernwaffen nun in einer völlig neuen Perspektive. Auch auf nuklearem Gebiet hat sich die Konfrontationsachse von der Ost-West in die Nord-Süd-Richtung gedreht. Welche andere Funktion sollten Kernwaffen in Zukunft noch erfüllen, so befürchten die Entwicklungsländer, als ein Gewaltmittel des Nordens gegen den Süden zu sein? Haben die Entwicklungsländer während des Ost-West-Konflikts Nuklearwaffen, wenn auch widerwillig zumindest zeitlich begrenzt toleriert, so bestreiten sie deren Legitimität für die Post-Kalte-Kriegs-Ära grundsätzlich. Als Geschäftsgrundlage für das Fortbestehen des NVV fordern sie einen globalen Konsens über den Vertrag als ein Instrument zur Schaffung einer kernwaffenfreien Welt. Die Auseinandersetzung um die nukleare Abrüstung wird daher nicht nur auf der Konferenz, sondern auch in der internationalen Debatte danach eine erstrangige Rolle spielen. Für die Zustimmung der Nichtpaktgebundenen zu einer substantiellen Vertragsverlängerung dürften die bisher erreichten Fortschritte nicht ausreichen. Zu dieser Einsicht gelangen offensichtlich auch die nuklearen Depositarmächte,

⁴² Dok. NPT/CONF.1995/PC.III/13.

⁴³ Die Nichtpaktgebundenen unterbreiteten dazu in der Genfer Abrüstungskonferenz ein Grundsatzdokument (CD/1256) und den Entwurf eines Zusatzprotokolls zum NVV über Sicherheitsgarantien (Dok. CD/1277 and Corr. 1).

⁴⁴ UN-Res. 49/75 E und 49/75 K.

die in letzter Minute versuchten, durch eine amerikanisches Einlenken in den Teststoppverhandlungen bzw. die Vereinbarung gemeinsamer Sicherheitsgarantien das Blatt zugunsten der Verlängerungskonferenz zu wenden.

Im Rechtsstreit geht es vor allem um die Interpretation von Artikel X.2. des NVV. Er bestimmt, daß die Konferenz entscheiden muß, „ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleibt oder um eine oder mehrere bestimmte Frist oder Fristen verlängert wird.“⁴⁵ Im Bestreben, eine Entscheidung zur unbefristeten Vertragsverlängerung zu forcieren, hat sich die Mehrheit der Industriestaaten auf eine „restriktive“ Rechtsinterpretation festgelegt.⁴⁶ Sie geht davon aus, daß Optionen zwei und drei das automatische Ende des Vertrages nach einer festgelegten Zeit (eine oder mehrere Fristen) bedeuten würde. Somit verbliebe praktisch nur die Alternative zwischen unbefristeter Verlängerung oder Beendigung des Vertrages. Jede andere Entscheidung erfordere eine Vertragsänderung, die wegen der verfahrenstechnischen Schwierigkeiten und einer erforderlichen Ratifizierung durch alle Vertragsteilnehmer praktisch nicht erreichbar sei. Daraus entsteht das politische Dilemma einer alles-oder-nichts-Situation. Opponenten dieser Position vertreten das Argument, es gehe nicht in erster Linie um linguistische oder rechtliche, sondern um politische Probleme. Als Ausweg wird eine „flexible“ Interpretation angeboten. Im Vorfeld der Konferenz kursierten verschiedene Varianten für Kompromißoptionen. Eine Möglichkeit wäre die Verlängerung um eine unbegrenzte Zahl bestimmter Fristen mit einem rechtlichen Mechanismus für den Übergang von einer zur jeweils nächsten Periode⁴⁷. Eine andere Option bestände in der Wiederholung des 25-Jahreszeitraums, an dessen Ende eine erneute Verlängerungskonferenz über die weitere Zukunft zu entscheiden hätte.⁴⁸

Im Zentrum der verfahrenstechnischen Auseinandersetzung stand die Frage nach den Entscheidungsprozeduren der Konferenz, die von erheblicher politischer Bedeutung für den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen sind. Da es sich um eine präzedenzlose Kombination von Überprüfung und Verlängerungsentscheidung handelt, konnten vorangegangene Erfahrungen nur bedingt als Vorbild dienen. Zur Diskussion standen drei Entscheidungsverfahren. Die Verlängerungsentscheidung bedarf laut Vertragstext der „Mehrheit der Vertragspartner“. Dies ist eine Abweichung von dem ansonsten üblichen Erfordernis einer „Mehrheit der

⁴⁵ Vertragstext in: Heinrich Sieglar, Dokumente zur Abrüstung und Sicherheit, Band VI, 1968, Bonn-Wien-Zürich 1969.

⁴⁶ Die Bundesrepublik legte im Namen der EU ein entsprechendes Dokument vor (NPT/CONF.1995/PC.III/14). Siehe auch: Mary Elizabeth Hoinkes, Epstein and Szasz, Do the NPT No Favor, in: Virginia Journal of International Law, 1/1993.

⁴⁷ G. Bunn, Ch. Van Doren, and D. Fischer; Options and Opportunities: The NPT Extension Conference of 1995, PPNN Study 2, Southampton 1991.

⁴⁸ John Simpson, The 1995 NPT Conference. Substantive Issues Will Shape the Outcome, in: Security Dialogue, 2/1994.

Anwesenden und Abstimmenden“. Dadurch wächst die Bedeutung der Anzahl der an der Konferenz teilnehmenden Staaten. Bei einer Mitgliederzahl von etwa 170 Vertragspartnern wären die Stimmen von mindestens 86 Konferenzteilnehmern erforderlich. Berücksichtigt man dabei, daß z.B. an der dritten Sitzung der Vorbereitungskomitees lediglich 89 Vertragsstaaten teilnahmen, so wird deutlich, daß eine geringe Konferenzbeteiligung eine quasi Konsensentscheidung erfordern würde. Konsens war ebenfalls die Entscheidungsverfahren bei den vorangegangenen vier Überprüfungskonferenzen (nur bei zweien konnte allerdings ein Abschlußdokument erreicht werden). Eine Konsensentscheidung würde zwar einerseits eine große Geschlossenheit der Vertragsteilnehmer demonstrieren und auch die Akzeptanz sowie das politisch-normative Gewicht des Konferenzergebnisses erhöhen, gleichzeitig gäbe das Konsensverfahren aber jedem einzelnen Staat ein Vetorecht zur Blockierung von Entscheidungen. Die Nichtpaktgebundenen forderten deshalb die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen der Konferenzteilnehmer. Sie erhoffen sich dadurch die Durchsetzung von Beschlüssen selbst gegen den Willen der Industriestaaten. Umstritten blieben bis zum unmittelbaren Konferenzbeginn ebenfalls Modus und Reihenfolge der Abstimmung über mögliche konkurrierende Vorschläge zur Vertragsverlängerung.

Perspektiven und mögliche Auswege

Die Überwindung der Kluft ist gegenwärtig ohne ein Einlenken aller Seiten nur schwer vorstellbar. Eine unbefriedigende Verlängerungsentscheidung muß nicht den sofortigen Zusammenbruch des Nichtverbreitungsregimes hervorrufen. Wie auch eine substantielle Vertragsverlängerung nicht automatisch die Lösung aller Regimeprobleme bedeuten würde. Dennoch wird der Konferenzausgang eine Tendenzwirkung für die langfristige Entwicklung der internationalen Beziehungen haben. Ein negatives Ergebnis könnte ein Abgleiten in eine anarchische Kernwaffenstaatenwelt mit einem regionalen, möglicherweise sogar einem erneuten globalen nuklearen Wettrüsten zur Folge haben. Die Gefahr der Eskalation innerstaatlicher oder zwischenstaatlicher Konflikte zu einem Kernwaffenkrieg wäre nicht auszuschließen. Ist diese Entwicklung unvermeidlich, bzw. was ist zu ihrer Vermeidung zu tun? Zwar scheinen auf den ersten Blick sowohl die Ausschaltung der vom Irak verursachten Kernwaffengefahr als auch der mit Nordkorea erzielte Kompromiß für ein unilaterales Handeln zu sprechen. Beide Problemfälle wurden nicht durch regimeeigene Mechanismen, sondern durch die Vereinigten Staaten bzw. den von ihnen dominierten Golfkrieg bereinigt. Dies sollte dennoch nicht zu vorschnellen Schlüssen verleiten. Der UN-Sicherheitsrat und die UNO als globale Ordnungsinstitution und Interessenvertreter der gesamten Staatengemeinschaft haben durch den Golfkrieg erheblichen Schaden genommen. Die Militäraktion erfolgte zwar auf der Basis von UN-Entscheidungen, nicht aber unter ihrem Kommando, sondern durch eine von den USA geführte Militärallianz. Viele Entwicklungsländer

sehen in der Kompetenzübertragung auf eine begrenzte Gruppe von Staaten die Instrumentalisierung der UNO durch den industriellen Norden gegen den Süden. Eine Wiederholung würde das Nichtverbreitungsregime mit großer Wahrscheinlichkeit nicht stabilisieren, sondern im Gegenteil, den zu seiner Funktionstüchtigkeit erforderlichen Konsens weiter untergraben. Als ähnlich kontraproduktiv würde sich erweisen, wenn der zwischen den USA und Nordkorea ausgehandelte Kompromiß Schule machte. Die sicherheitspolitischen, diplomatischen und nicht zuletzt die wirtschaftlichen Zugeständnisse, die der Führung in Pyongyang für das Verbleiben im NVV zugestanden wurden, könnten als eine generelle Einladung zum Nuklearpoker der Erpressung und Nötigung mißverstanden werden.

Die jüngsten Entwicklungen lassen es somit als fraglich erscheinen, ob die zukünftige Erhaltung des Nichtverbreitungsregimes mit den bisherigen Regelkräften und -mechanismen, oder gar mit unilateraler Selbsthilfe der verbliebenen dominanten Großmacht USA zu gewährleisten ist. Ohne einschneidende Maßnahmen und Korrekturen in der Regimefunktion erscheint das Abgleiten in eine anarchische Nuklearstaatenwelt tatsächlich unvermeidbar. Einen Ausweg könnte eine internationale Politik finden, die der veränderten Weltsituation und den neuartigen Herausforderungen für nationale wie auch internationale Sicherheit Rechnung trägt. Ist eine solche Politik jedoch zu erreichen? Offensichtlich erfordert die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes einen neuen internationalen Konsens der beteiligten Akteure. Er könnte die Grundlage bieten für eine kooperative Lösung der bestehenden Regimekonflikte und eine kollektive Beseitigung der „Regimeanomalien“.⁴⁹ Eine simple Patentlösung ist nicht in Sicht. Stabilisierende Maßnahmen in zumindest drei zentralen Feldern scheinen jedoch unverzichtbar: bei der Erfüllung der direkten Vertragsverpflichtungen zur Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie und zur nuklearen Abrüstung, bei der Ausgestaltung und wirksameren Umsetzung der Kontrollbestimmungen, einschließlich eines effektiven Sanktionssystems, und nicht zuletzt durch die Schaffung von sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, die den Anreiz zum Kernwaffenerwerb minimieren. Die Verlängerungskonferenz bietet die (möglicherweise letzte) Chance, eine Entwicklung in diese Richtung auf den Weg zu bringen. Voraussagen für den Konferenzausgang müssen naturgemäß spekulativen Charakter tragen. Zur gegebenen Zeit ist eine unbefristete, bedingungslose Verlängerung ohne substantielle Positionsveränderungen nicht wahrscheinlich; ein Fehlschlagen der Konferenz nicht ausgeschlossen. Ob eine nur mit geringer Mehrheit erreichte unbeschränkte Verlängerung einem Konsens über befristete Perioden bzw. erneute 25 Jahre vorzuziehen wäre, bleibt ohnehin zweifelhaft. Sollte im Verlaufe der vierwöchigen Konferenz keine Einigung erzielt werden, könnten die Nichtpaktgebundenen möglicherweise, dem Präzedenzfall der Abänderungskonferenz zum Teilsteststoppvertrag von

⁴⁹ Harald Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, a.a.O., S. 290.

1991 folgend⁵⁰, eine zeitweilige Konferenzunterbrechung durchsetzen. Wie auch immer die Konferenzentscheidung ausfällt, eine vertragsrechtliche Verlängerung des NVV wird nur dann auch politisch von Bestand sein, wenn sie zu einer Neubewertung der Kernwaffen in den internationalen Beziehungen führt. Dies erfordert eine grundsätzliche konzeptionelle Kurskorrektur der Kernwaffenstaaten. Der NVV kann ein wertvolles Hilfsmittel auf dem Weg zur Beseitigung der Kernwaffen sein, als Selbstzweck ist sein Scheitern vorprogrammiert.

Es verbleibt die Frage: Gibt die Regimetheorie eine adäquate theoretische Antwort und praktische Politikempfehlung, wie der nukleare Nichtverbreitungsvertrag gerettet und das Regime insgesamt unter den veränderten internationalen Bedingungen konsolidiert werden können? Die Antwort fällt angesichts des breiten Spektrums der innerhalb dieser Denkschule vertretenen Positionen nicht leicht. Zweifellos müssen die verlorenen hegemonialen Stabilisierungselemente kompensiert werden. Wenn ein Rückgriff auf „realpolitische“ Instrumente ausscheidet, bleibt nur eine Konsolidierung durch regimeeigene Elemente. Sie aber entstehen nicht im Selbstlauf, sondern erfordern politische Willensentscheidungen der Staaten. Regime existieren nicht im politischen Vakuum. Die Erfahrungen des nuklearen Nichtverbreitungsregimes warnen vor einem zu großen Vertrauen in einen Automatismus funktionalistischer Elemente zur Regimestabilisierung. Unverzichtbar scheint die Ergänzung strukturanalytischer und spieltheoretischer Analyse durch eine historische und politische Kontextuierung. Sie ermöglicht eine Benennung und hierarchische Strukturierung unterschiedlicher Interessen und Gestaltungskräfte der Akteure. Auf dieser Grundlage lassen sich regimestärkende und -bedrohende Faktoren präziser bestimmen. Wahrscheinlich muß zumindest die Diagnose der neorealistischen Situationsanalyse akzeptiert werden, daß mit dem Verlust hegemonialer Steuerungsmöglichkeiten eine wesentliche Säule des bisherigen Regimes weggebrochen ist. Ob deren Schlußfolgerung, deshalb das nukleare Nichtverbreitungsregime insgesamt abzuschreiben, ein Ausweg wäre, ist allerdings mehr als zu bezweifeln. Vieles spricht dafür, daß die von der Regimetheorie empfohlene allseitige Stärkung der Regimeelemente die richtige Therapie ist. Ob sie auch die erfolgreiche sein wird, bleibt abzuwarten und hängt nicht zuletzt davon ab, ob und wie konsequent die Regierungen den Überlegungen der Wissenschaft zu folgen bereit sind.

⁵⁰ Siehe hierzu ausführlich: Harald Müller, David Fischer, Wolfgang Kötter, Nuclear Non-Proliferation and Global Order, SIPRI, Stockholm 1994.