

THE MOST AMBITIOUS AGENDA

Amerikanische Diplomatie gegen die Entstehung
neuer Kernwaffenstaaten und das Nukleare
Nichtverbreitungsregime in den Neunziger Jahren

Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades eines Dr. rer. pol.
des Fachbereiches Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

Vorgelegt von
Henning Riecke
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Berlin

Berlin, November 1999
Überarbeitete Version Januar 2002

Henning Riecke

beruflich
Forschungsinstitut der Deutschen
Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.
Rauchstraße 17-18 - 10787 Berlin

Tel. 030 - 254 231-35
E-mail: riecke@dgap.org

privat
Akazienstr. 11 - 10823 Berlin

Tel. 030 - 78 71 52 55

Erstgutachter: Prof. Dr. Helga Haftendorn, Berlin

Zweitgutachter: Prof. Dr. Harald Müller, Frankfurt

Disputation: 10. Januar 2000

Inhaltsverzeichnis

<i>Zusammenfassung</i>	6
<i>Danksagung</i>	7
<i>Anmerkung zur Überarbeitung</i>	7
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	8
I. EINFÜHRUNG	9
1. Der Gegenstand	15
1.1 <i>Amerikanische Nichtverbreitungspolitik und die Herausbildung des Regimes</i>	18
1.2 <i>Veränderte Bedingungen nuklearer Proliferation in den neunziger Jahren</i>	24
1.3 <i>Amerikanische Nichtverbreitungspolitik der Bush- und Clinton-Administration</i>	32
2. Neoliberaler Institutionalismus und die Stabilisierung von Regimen	38
2.1 <i>Institutionelle Funktionen im neoliberalen Institutionalismus</i>	38
2.2 <i>Verhaltens- und Verfahrensregeln</i>	44
2.3 <i>Stabilität und Wandel von Institutionen</i>	45
2.4 <i>Stabilisierung von Institutionen</i>	48
2.5 <i>Die Verletzung von Verhaltens- und Verfahrensregeln zum Nutzen des Regimes</i>	53
2.6 <i>Die Verletzung von Regeln und der Erfolg einer Stabilisierungsmaßnahme</i>	58
2.7 <i>Die Folgen einer ‚stabilisierenden‘ Verletzung der Regeln für das Regime</i>	59
3. Vorgehensweise	62
3.1 <i>Doppelte Auswirkung eine unabhängigen Variable</i>	62
3.2 <i>Kausalmechanismen und Indikatoren</i>	64
3.3 <i>Datensammlung und Materiallage</i>	67
3.4 <i>Vorgehensweise in den Fallstudien</i>	68
II. FALLSTUDIEN	71
1. Ukraine	71
1.1 <i>Neue Nuklearwaffenstaaten auf dem Boden der ehemaligen Sowjetunion?</i>	71
1.1.1 <i>Die Unabhängigkeit der Ukraine und die Gründung der GUS</i>	72
1.1.2 <i>Sowjetische Nuklearwaffen in der Ukraine</i>	77
1.1.3 <i>Die Ukraine und das Nichtverbreitungsregime</i>	78
1.1.4 <i>Non-Proliferationsmotive für die Ukraine</i>	79
1.1.5 <i>Sicherheitspolitische Implikationen</i>	81
1.2 <i>Die Krise um den Nuklearwaffenstatus der Ukraine</i>	84
1.2.1 <i>Die Ukraine und START I</i>	84
1.2.2 <i>Kontrolle und Kompensation</i>	88
1.2.3 <i>Der Wandel in der amerikanischen Ukrainepolitik</i>	93
1.2.4 <i>Die Trilaterale Erklärung – Lösung in Sicht</i>	97

1.2.5	Erfüllung der Trilateralen Erklärung	99
1.3	<i>Bewertung</i>	102
1.3.1	Die Selbstbindung der Ukraine an die Verhaltensregeln des NVV	102
1.3.2	Die Hilfe des Nichtverbreitungsregimes bei der Krisenbewältigung	103
1.3.3	Rückwirkungen auf das Regime	106
1.3.4	Schlussfolgerungen	109
2.	Nordkorea	111
2.1	<i>Nordkorea und die nukleare Option</i>	111
2.1.1	Nuklearenergie in Nordkorea	112
2.1.2	Motive für den Bau der Bombe	116
2.1.3	Sicherheitspolitische Implikationen	118
2.2	<i>Die Krise um das Nuklearwaffenprogramm Nordkoreas</i>	121
2.2.1	Nordkoreas Beitritt zu globalen und bilateralen Inspektionsregimen	121
2.2.2	Die IAEO wird fündig: Die Krise um den Rückzug Nordkoreas aus dem NVV	125
2.2.3	Der Konflikt mit der IAEO und der Wandel der amerikanischen Position	131
2.2.4	Die Krise um die Entladung von Brennstäben und die Carter-Mission	139
2.2.5	Das Rahmenabkommen vom Oktober 1994	144
2.2.6	Problematische Implementierung	150
2.3	<i>Bewertung</i>	154
2.3.1	Das kleinere Übel: Regelverletzungen durch die US-Diplomatie	156
2.3.2	Die Bedeutung der Verhaltens- und Verfahrensregeln in der Nordkoreakrise	159
2.3.3	Konsequenzen aus dem Rahmenabkommen für das Nichtverbreitungsregime	164
2.3.4	Schlussfolgerungen	172
3.	Iran	177
3.1	<i>Nukleare Pläne am Persischen Golf</i>	177
3.1.1	Proliferationsanstrengungen im Iran	179
3.1.2	Proliferationsmotive des Iran	186
3.1.3	Stellung zum Nichtverbreitungsregime	190
3.1.4	Sicherheitspolitische Implikationen der 'islamischen Bombe' im Iran	193
3.2	<i>Die Amerikanische Isolierungskampagne gegen den Iran</i>	196
3.2.1	Einseitige und Multilaterale Exportbeschränkungen	196
3.2.2	Lieferländer unter Druck	213
3.3	<i>Bewertung</i>	228
3.3.1	Regelveränderung statt Regelverletzung	236
3.3.2	Die Durchsetzungsfähigkeit amerikanischer Stabilisierungspolitik	236
3.3.3	Regimeanpassung	240
3.3.4	Schlussfolgerungen	243

III.	ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	249
1.	Gegenüberstellung der Ergebnisse	250
1.1	<i>Die Verletzung von Regeln im Kampf gegen Regelverletzer</i>	253
1.1.1	Kompensation schwacher Regimefunktionen	254
1.1.2	Alternative Motive	257
1.2	<i>Regelkonformität als Erfolgsbedingung der amerikanischen Kampagnen</i>	262
1.2.1	Regimefunktionen und die Bearbeitung von Proliferationskrisen	262
1.2.2	Die langfristige Sicherung von Nebenabkommen	266
1.3	<i>Stabilisierung durch flexiblen Umgang mit Regeln?</i>	271
1.3.1	Das relative Gewicht von Verhaltens- und Verfahrensregeln	271
1.3.2	Veränderungen des Nichtverbreitungsregimes und im Nichtverbreitungsregime	275
2.	Ausblick	277
2.2	<i>Verhalten und Verfahren</i>	277
2.1	<i>Die Stärkung und Verletzung von Regeln</i>	279
2.3	<i>Die Rolle der USA im Nichtverbreitungsregime</i>	280
IV.	VERWENDETE QUELLEN UND LITERATUR	281

Tabellen

Tabelle 1	Zeitplan zu den Verpflichtungen aus dem Rahmenabkommen zwischen den USA und Nordkorea vom 21. Oktober 1994	176
Tabelle 2	Inspektionsbesuche der IAEO im Iran außerhalb der regulären Sicherungsmaßnahmen	247

Zusammenfassung

Gegenstand der Arbeit ist die Stabilisierung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes durch sein einflussreichstes Mitglied, die USA, in den neunziger Jahren. Untersucht werden drei Kampagnen, um Staaten wieder in das Regime zurückzuführen. Die Fallstudien behandeln den Nuklearwaffenverzicht der Ukraine, die Nuklearkrise in Nordkorea und die US-Kampagne gegen die nukleare Proliferation im Iran. Theoretischer Grundlage ist der neoliberale Institutionalismus, der die Entstehung und den Bestand von Institutionen anhand ihrer kooperationserleichternden Funktionen untersucht. Regime helfen staatlichen Akteuren dabei, miteinander zu kooperieren, indem sie Konsultationsverfahren, Informationen und Reziprozität bereitstellen. Dieser funktionale Kontext wird auch als Rahmenbedingung für die einzelstaatlichen Stabilisierungsmaßnahmen verstanden.

Von besonderem Interesse war die Situation, dass die USA, um einen Regelbruch zu verhindern, sich auch genötigt sehen konnten, selbst Regeln des Regimes zu brechen. Regimeregeln werden hier differenziert in Verhaltens- und Verfahrensregeln. Erstere betreffen den Zweck der Kooperation, letztere die Implementierungs-, Verifikations- und Entscheidungsprozeduren. Drei Fragestellungen leiten die Arbeit: 1) Warum verletzen die USA bei ihren Kampagnen die Verhaltens- oder Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes? 2) Welche Möglichkeiten und Grenzen setzte das Nichtverbreitungsregime der einseitigen Politik der Amerikaner? War die Befolgung der Regimeregeln ein Faktor für den Erfolg der Nichtverbreitungskampagnen? Wenn ja, auf welche Weise beeinflusste die Verletzung der Regeln die amerikanische Stabilisierungspolitik? 3) Wie wurde die Wirksamkeit des Regimes beeinflusst, wenn die USA die Verhaltens- oder Verfahrensregeln bei ihren Kampagnen verletzen?

Als Kiews Nuklearwaffenverzicht ausgehandelt wurde, war es nicht notwendig, Regeln des Nichtverbreitungsregimes zu brechen. Bei der Lösung der Nordkoreakrise wurden Verfahrensregeln hinsichtlich Inspektionen gebrochen, um überhaupt eine Einigung zu erreichen. Die entsprechende Informationsfunktion wurde durch ein Verfahren außerhalb des Regimes ersetzt. Beim Umgang der USA mit dem Iran wurde eine Verhaltensregel verletzt – die Förderung der Nuklearenergie in solchen Staaten. Die USA schufen ein zusätzliches Sonderregime für die Isolierung des Iran, das diesen weitgehend, aber nicht völlig vom internationalen Nuklearmarkt abschottet. Als vorrangiges Motiv für die ‚wohlwollenden Regelverletzungen‘, denen oft eine krisenhafte Zeitdruck zu Grunde lag, wird das funktionale Regimeversagen untersucht. Die Regelbrüche im Sinne des Regimes hatten aber Auswirkungen auf die Krisenbewältigung und erschwerten ihre langfristige Absicherung. Außerdem konnte ein Schaden für die Regimeeffektivität insgesamt entstehen, wenn keine Wiederherstellung der institutionellen Funktionen gelang.

The USA is the most influential member of the nuclear non-proliferation regime. This thesis looks at the stabilization efforts of the US-government after the end of the Cold War. Three studies cover Ukraine's renunciation of nuclear weapons, the nuclear crisis in North Korea and the US-campaign against proliferation in Iran. The study is guided by neo-liberal institutionalism. This theoretical school seeks the cause for the creation and persistence of institution in their function to facilitate cooperation among its members. This functional argument is used to understand the context of unilateral stabilization measures conducted by the USA.

Of special interest is the ironic pattern that the US sometimes had to break rules benevolently in order to turn back a breach of rules by others. Rules are differentiated as rules of behavior and rules of procedure – the former relating to the purpose of cooperation, the latter to institutional mechanisms to implement cooperation and to provide verification and decision-making. The study is supposed to follow three sets of questions: 1) Why did the US break the rules of the regime during their campaigns? 2) Which possibilities and limits for the US campaigns were created by the non-proliferation regime? How did it affect the campaigns? 3) How did the breach of rules during the campaigns affect the effectiveness of the non-proliferation regime as a whole?

In the Ukraine case, no benevolent breach of rules was necessary. In the Korea case, some rules of procedure – concerning inspections – had to be violated in order to reach an agreement at all. The functions that were lost could be replaced by an ad hoc-arrangement outside the regime. In the Iran case, a breach of a rule of behavior occurred – regarding nuclear co-operation. A special regime was created to isolate the country from the nuclear market. The core motive for benevolent breaches of rules can be seen in the insufficient provision of institutional functions, with pressure of time playing an important role. Such breaches of rules had an impact on the campaigns success and impeded a durable implementation of the agreements. Furthermore, damage for the regime effectiveness was possible, when the improvement or replacement of functions was not successful.

Danksagung

Die Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik bot eine unersetzliche Infrastruktur, die mir bei der Arbeit an der Dissertation behilflich war. Für die inhaltliche Kommentierung bin ich Frau Professor Dr. Helga Haftendorn, der Erstgutachterin, zu Dank verpflichtet. Die Kollegen der Arbeitsstelle haben meine Arbeit freundschaftlich und aufmunternd begleitet.

Den Partnern der Forschungskooperation zwischen der Arbeitsstelle und dem Center for International Affairs, Harvard University bin ich zu Dank verpflichtet, die mit ihrer Kritik der Arbeit zur Form verholphen haben. Vorbereitende Papiere wurden im März 1997 bei einer Sitzung in Cambridge und auf einer Tagung der International Studies Association in Toronto von umsichtigen discussants gelesen. Ich danke Jeff Legro und Gunther Hellmann für ihre fruchtbaren und unbequemen Kommentare.

Für hilfreiche Förderung bedanke ich mich bei der Volkswagen-Stiftung, die mir einen fünfmonatigen Aufenthalt am Center for Science and International Affairs an der Harvard University und Interviewreisen nach Washington und New York ermöglichte; der FORD-Foundation, aus deren Mitteln Überbrückungsstipendien zur Verfügung gestellt wurden und der Deutschen Forschungsgemeinschaft, mit deren Hilfe verschiedene Forschungsprojekte finanziert wurden, in denen ich beschäftigt war.

Meinen Eltern, Wolfgang und Isa Riecke danke ich besonders, denn sie haben mit ihrer menschlichen und finanziellen Unterstützung meine Studien und diese Arbeit erst möglich gemacht.

Ich danke herzlich den Mitmenschen, die sich die Mühe gemacht haben, Teile des Manuskriptes durchzusehen und zu diskutieren, Mein Dank gilt vor allem Ralf Ahrens, Ralf Bendrath, Andreas Huschen, Anne-Beate Riecke und Korinna Schack. Christina Ringhand danke ich besonders. Sie hat nicht nur Teile der Arbeit noch im Rohzustand kritisch gelesen, sondern hat auch durch meine Dissertation zahlreiche Einschränkungen unseres Zusammenlebens hingenommen, die mit Dank nicht zu vergelten sind.

Trotz dieser wichtigen Hilfen bin ich selbstverständlich für den Inhalt und die Ergebnisse der Arbeit allein verantwortlich.

*Berlin, den 18. November 1999
Henning Riecke*

Anmerkung zur Überarbeitung

In der vorliegenden Überarbeitung habe die meisten Kommentare aus den beiden Gutachten berücksichtigt, aber auf umfangreiche Neufassungen oder Kürzungen verzichtet. Die Literaturrecherche wurde, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, nicht über Mitte 1999 hinaus weitergeführt. Die Publikation bietet die Möglichkeit, in einer späteren Bearbeitung weiter vom Originalmanuskript abzuweichen, um dabei die Fallstudien knapper zu fassen und in einem eigenen Kapitel auf die Ereignisse nach den Atomwaffentests in Indien und Pakistan einzugehen.

*Berlin, den 6. Januar 2002
Henning Riecke*

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomare, Chemische und Biologische Waffen	IISS	International Institute for Strategic Studies, London
ACA	Arms Control Association	INSS	Institute for National Security Studies, U.S. Air Force Academy, Colorado Springs
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency	IP	Internationale Politik
ACR	Arms Control Reporter	IS	International Security
ACT	Arms Control Today	ISTC	International Science and Technology Center
BAS	Bulletin of the Atomic Scientists	LWR	Leichtwasserreaktor
BARC	Bhaba Atomic Research Center	MTCR	Missile Technology Control Regime
BASIC	British American Security Information Council	MWe	Megawatt (elektrisch)
CIA	Central Intelligence Agency	MWt	Megawatt (thermisch)
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls	NACC	North Atlantic Cooperation Council
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty	NNWS	Nichtnuklearwaffenstaaten
CTR	Cooperative Threat Reduction Program	NPR	The Nonproliferation Review
EA	Europa-Archiv	NPT	Nonproliferation Treaty
EPCI	Enhanced Proliferation Control Initiative	NSC	National Security Council
FAS	Federation of American Scientists	NVV	Nichtverbreitungsvertrag
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung	NWS	Nuklearwaffenstaaten
FEST	Forschungsstätte d. Evangelische Studienstiftung, Heidelberg.	NYT	New York Times
FI-DGAP	Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.	PPNN	Programme for Promoting Nuclear Nonproliferation
GPO	U.S. Government Printing Office	START	Strategic Arms Reduction Talks
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
HSFK	Hessische Stiftung für Frieden- und Konfliktforschung, Frankfurt a. M.	SWR	Schwerwasserreaktor
IAEO	Internationale Atomenergieorganisation	SZ	Süddeutsche Zeitung
ICBM	Intercontinental Ballistic Missiles	Tsp.	Tagesspiegel, Berlin
IHT	International Herald Tribune	UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
		USPIT	U.S. Policy Information and Text. U.S. Information Service, Embassy of the USA