

## I. EINFÜHRUNG

“Q: When should the U.S. take unilateral actions, such as sanctions, to attempt to stop the proliferation of these weapons systems (weapons of mass destruction, H.R.) or should the U.S. only take action if it can be multilateral?”

A: Unilateral Action can be effective in the right circumstances, but the nature of proliferation generally requires multilateral action to deal most effectively with the problem. The U.S. has the ability, for example, to restrict exports of sensitive equipment and technology unilaterally, but unless others apply similar restrictions, unilateral U.S. controls will not have much effect. Unilateral U.S. action can be important in sending a message that the U.S. will not tolerate certain activities, either by other governments or by individuals. Such action can also demonstrate U.S. leadership and thus provide a basis for international actions. But ultimately, proliferation threatens many countries, and can be facilitated wittingly or otherwise by many countries. The U.S. cannot prevent it without significant cooperation from other concerned governments. That is why international regimes like the Non-Proliferation Treaty, the Missile technology Control Regime and the Australia Group are so important to U.S. non-proliferation efforts. That is also, why unilateral U.S. action can be counterproductive, by damaging the cooperation among concerned countries that is essential to the worldwide fight against proliferation. At the right time, and in the right circumstances the U.S. can effectively take unilateral action, but the international communities support is required for the success of its non-proliferation effects.”<sup>1</sup>

Eines der obersten sicherheitspolitischen Ziele der Vereinigten Staaten von Amerika ist es, die Weiterverbreitung von Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Bei dieser Herausforderung, deren Bewältigung grundlegende Auswirkungen auf die gesamte Weltordnung hat, sind die USA auf die Kooperation mit anderen und auf das nukleare Nichtverbreitungsregime angewiesen. Dies zeigt das Eingangszitat, eine Antwort der US-Regierung auf eine Anfrage aus dem Repräsentantenhaus im Jahre 1990. Das nukleare Nichtverbreitungsregime, eine Institutionengruppe<sup>2</sup>, soll sicherstellen, dass ausschließlich die existierenden fünf Nuklearwaffenstaaten (NWS) in den Besitz von nuklearen Sprengkörpern kommen. Die Dominanz der USA ist eines der wichtigsten Charakteristika des Nichtverbreitungsregimes. Die USA können als einziger Akteur das Milieu aus Schutzgarantien, Anreizen und Drohungen bereitstellen, das nötig ist, um einen Staat, der zum Bau von Nuklearwaffen entschlossen ist, von diesem Plan abzubringen – allerdings kann ohne die Mitarbeit anderer Staaten die Wirksamkeit des Regimes nicht sichergestellt werden. Washington übernahm in den letzten vierzig Jahren die Federführung bei der Formulierung und Durchsetzung der Regeln des Regimes. Dabei geriet die amerikanische Politik in den neunziger Jahren in einen ernst zu nehmenden Zwiespalt: Um einzelne Staaten von der Nuklearwaffenentwicklung abzuhalten, mussten die

---

<sup>1</sup> Administration responses to additional questions submitted for the record, in: Proliferation and Arms Control. Hearings Before the Committee on Foreign Affairs and the Subcommittee on Arms Control, International Security and Science, House of Representatives, 101. Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 17.5. and 11.7.1990. Washington D.C.: G.O.P. 1991, S. 226-227

<sup>2</sup> Das Nichtverbreitungsregime besteht aus dem NVV und einer Vielzahl von Subregimen über Sicherungsmaßnahmen, Exportkontrollen, Nuklearwaffenfreien Zonen etc. Daher ist es zuweilen irreführend, von einem Nichtverbreitungsregime zu sprechen. Der Begriff wird hier der Einfachheit halber verwendet, er meint das Regimesystem zur nuklearen Nichtverbreitung als Ganzes.

die USA selbst gelegentlich vereinbarte Regeln außer Acht lassen und gleichzeitig durch ihr Verhalten in Kauf nehmen, dass das Regime als Ganzes Schaden erleiden konnte. Mit diesem Dilemma und seinen Auswirkungen auf das Regime befasst sich die vorliegende Arbeit.

Seit den frühen sechziger Jahren bemühen sich die Vereinigten Staaten um einen völkerrechtlich verbindlichen Satz von Regeln, um die Proliferation von Nuklearwaffen zu verhindern oder zu verlangsamen. Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (NVV) von 1968 ist diesem Ziel gewidmet. Die Geltungsdauer dieses Vertrages, der ursprünglich nur eine Laufzeit von 25 Jahren hatte, wurde im Frühjahr 1995 von seinen Mitgliedern unbefristet verlängert. Er enthält eine Reihe von gegenseitigen Verpflichtungen: Die Nichtnuklearwaffenstaaten (NNWS) verzichten auf den Besitz von Nuklearwaffen und lassen internationale Kontrollen der Einhaltung dieses Vertragspunktes zu. Im Gegenzug erhalten sie technologische Hilfe bei der zivilen Nutzung der Kernenergie und das Versprechen der fünf offiziellen NWS, ihrerseits auf die nukleare Abrüstung hin zu wirken. Diese institutionelle Strategie, mit der die zivile Nutzung der Kernenergie freigestellt, ihre militärische Anwendung aber für die meisten Staaten verboten wurde, war durchaus erfolgreich. Mittlerweile haben 187 Staaten den NVV unterzeichnet. Demgegenüber haben sich seit Inkrafttreten des NVV im Jahre 1970 lediglich Indien, Pakistan und Israel zu Nuklearwaffenstaaten erklärt. Südafrika hat auf seine Atomwaffen verzichtet.<sup>3</sup> In den neunziger Jahren haben sich aber die Ausgangsbedingungen des NVV geändert. Die Stärkung des Nichtverbreitungsregimes erschwert heute für Schwellenländer die Entwicklung von Nuklearwaffen; der weltweite technologische Fortschritt und Zugang zum ungesicherten Nuklearkomplex in der ehemaligen Sowjetunion erleichtern sie. Regionale Machtverschiebungen und der Rückzug der Supermächte machten den Nuklearwaffenerwerb für einige Staaten zusätzlich attraktiv.

Die US-Regierung investierte seit dem Ende der Blockkonfrontation viel politische Energie, um die multilateralen Institutionen im Regimesystem der nuklearen Nichtverbreitung auszubauen. Washington engagierte sich aber auch außerhalb der institutionellen Prozeduren des Regimes und versuchte mehrfach auf diplomatischem Wege, Außenseiter in das Regime einzugliedern und Regelbrecher wieder zur Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen zu bewegen. Der amerikanische Außenminister Warren Christopher beschrieb dieses Vorhaben, im Vorfeld der Verlängerungsentscheidung zum NVV, als ehrgeizig: „Our global and regional strategies for 1995 comprise the most ambitious nonproliferation agenda in history.“<sup>4</sup>

Bei ihrem Vorgehen gegen einzelne Proliferationskandidaten war die amerikanische Regierung aber in einigen Fällen bereit, die institutionellen Prozeduren des nuklearen

---

3 US-Präsident John F. Kennedy prognostizierte 1963, es würde im folgenden Jahrzehnt mit 15 bis 25 Atommächten zu rechnen sein. Vgl. *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy 1963*. Washington DC: US Government Printing Office (GPO) 1964, zit. nach David A. Fischer, *Stopping the Spread of Nuclear Weapons. The Past and the Prospects*. London; New York: Routledge 1992, S. 5.

4 Christopher Cites Key Principles, *Agenda for Foreign Policy*. Ansprache am 20.1.1995 vor der Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge Mass., in: *U.S. Information and Texts* (vor 1995 "U.S. Policy Information and Texts", daher USPIT), Nr. 07/99 (24.1.95), S. 37-42 (41).

Nichtverbreitungsregimes zu umgehen und einzelne seiner Regeln außer Kraft zu setzen. Aus diesen Regelverletzungen im Zuge der Stabilisierung konnte dem Regime aber neuer Schaden entstehen. Das amerikanische Vorgehen ist überraschend, denn die USA haben über Jahrzehnte große politische und materielle Ressourcen in dieses Regime investiert. Der NVV ist die Grundlage und das wichtigste Instrument der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik. Es versteht sich also keineswegs von selbst, dass die USA die Regeln dieses Vertrages nach eigenen Gutdünken anwenden oder umgehen, wenn dieses Verhalten gleichzeitig den Vertrag und das Regime gefährden kann. Diesem Widerspruch zwischen der amerikanischen Institutionalisierungspolitik auf der einen und der Stabilisierungspolitik gegen einzelne Regelbrecher auf der anderen Seite ist die vorliegende Arbeit gewidmet. Er soll im folgenden anhand der amerikanischen Kampagnen gegen die Nuklearwaffenprogramme der Ukraine, Nordkoreas und des Iran untersucht werden.<sup>5</sup>

Die Untersuchung geht von der Vermutung aus, dass die Stabilisierung von Regimen im Einklang mit dessen Regeln geschehen muss, sonst können diese Regeln die Akzeptanz der Regimemitglieder verlieren. Ein Bruch der Regeln des Nichtverbreitungsregimes kann auf zweifache Weise unerwünschte Folgen haben. Es wird der US-Regierung erstens schwerer fallen, eine Nichtverbreitungskampagne zum Erfolg zu führen, wenn sie selbst die Regimeregeln verletzt. Zwar lassen sich manche Vereinbarungen zur Lösung einer Proliferationskrise nur durch einen 'flexiblen' Umgang mit den Regeln erreichen, die langfristige Umsetzung dieser Vereinbarung hängt aber von ihrer Bindung an die Regimeregeln ab. Auch ist es für die US-Regierung schwierig, die politische Unterstützung anderer relevanter Akteure für ihre Kampagne zu gewinnen, wenn bei dieser die Regeln des Regimes verletzt werden. Zweitens kann es das Regime als Ganzes schwächen und seine Wirksamkeit untergraben, wenn die USA bei einseitigen Kampagnen die Verletzung einzelner Regeln in Kauf nehmen, um andere Regeln durchzusetzen.

In dieser Arbeit werden die Folgen amerikanischer Stabilisierung und der dabei notwendigen Regelverletzung anhand dreier Nichtverbreitungskampagnen der USA aus den neunziger Jahren untersucht. Bei diesen Beispielen handelt es sich um die Bemühungen um den Beitritt der Ukraine zum NVV als Nichtnuklearwaffenstaat, um die Nuklearkrise um Nordkorea und um Washingtons Isolationskampagne gegen den Iran. Der Erfolg der diplomatischen US-Kampagnen einerseits und die Wirksamkeit des Regimes im Sinne der Gemeinschaftlichkeit seiner Regeln andererseits werden als zwei abhängige Variablen konzeptionalisiert. Der Grad, in dem die US-Politik die Regeln des Regimes berücksichtigt, wird als unabhängige Variable verstanden.

---

5 In dieser Arbeit wird der Begriff ‚Kampagne‘ verwendet. Er umschreibt ein Maßnahmenbündel, mit dem die USA eine Proliferationskrise zu beenden versuchen, die von dem bekannten oder vermuteten Nuklearwaffenprogramm in einem bestimmten Staat ausgeht. Diese Maßnahmen umfassen z. B. die direkte Einwirkung auf das betreffende Land, die Bereitstellung von Drohungen und Anreizen, das Bemühen um politische, wirtschaftliche oder gar militärische Strafmaßnahmen. Teil einer Nichtverbreitungskampagne ist meist das Werben um andere Partner, um den Maßnahmen mehr Gewicht zu verleihen. Eine Kampagne kann sich über Jahre hinziehen, hat aber ein fest umrissenes Ziel.

Die Analyseebene ist die Kooperation der Mitglieder innerhalb des Regimes. Die innenpolitischen Rahmenbedingungen bei der Formulierung der Politik der USA werden berücksichtigt, um das Spektrum der Einflussfaktoren zu liefern und um die bei der Entscheidungsfindung relevanten Motive zu erkennen. Es ist aber nicht das Hauptanliegen dieser Arbeit, den *policy*-Prozess in Washington zu erklären.

Zu den Erfolgsbedingungen der US-Aktivitäten zählt deren Übereinstimmung mit den Regeln des Regimes. Die Kooperation anderer wichtiger Akteure ist fast immer notwendig, um die Bemühungen der US-Regierung gegen einen Proliferationskandidaten zum Erfolg zu führen. Das Regime stellt verschiedene Funktionen bereit, die auch beim Abschluss einer Vereinbarung außerhalb des Regimes hilfreich sind. Werden dessen Regeln bei einer einzelstaatlichen Stabilisierungsmaßnahme verletzt, müssen die USA auf die funktionale Unterstützung des Regimes verzichten. Andere Staaten werden vor Zusage ihrer Unterstützung prüfen, inwieweit die Regeln des Regimes durch eine solche Kampagne tangiert werden, ob die Funktionen des Regimes erhalten bleiben oder wenigstens ersetzt oder wiederhergestellt werden. Ob amerikanische Entscheidungsträger bei ihren Aktivitäten die Regeln des Regimes, zumindest aber deren funktionalen Zweck berücksichtigen, hat Einfluss auf den Erfolg der Nichtverbreitungskampagne.

Die Alleingänge, welche die USA zur Stärkung des Regimes gegenüber Regelbrechern unternehmen, sollen die Regeln des Regimes schützen. Sie nützen diesem aber nicht unbedingt, wenn bei den Stabilisierungsversuchen einzelne Regeln außer Kraft gesetzt werden. Nutzt ein Akteur sein politisches Gewicht über Gebühr, um die Erfüllung einzelner Regeln durchzusetzen, oder nimmt die Glaubwürdigkeit des Regimes durch dieses Vorgehen Schaden, so können Unabhängigkeit und Wirksamkeit des Regimes in Mitleidenschaft gezogen werden. Möglicherweise entstehen dann auch Zweifel, ob das Regime seine kooperationserleichternden Funktionen noch für alle anderen Teilnehmer erfüllen kann. Es liegt nahe, aus dem Grad der Regelkonformität der US-Politik eine Wirkung auf die Effektivität des Nichtverbreitungsregimes zu erwarten.

Um Varianzen der Regelkonformität der US-Politik erfassen zu können, wird zwischen zwei Gruppen von Regeln unterschieden – den Verhaltensregeln und den Verfahrensregeln.<sup>6</sup> Verhaltensregeln beschreiben richtiges und falsches Verhalten der Regimemitglieder im Hinblick auf den Kooperationszweck. Verfahrensregeln beziehen sich auf

---

6 Zu dieser Einteilung vgl. Helga *Haftendorn*, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: dies.; Otto Keck (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos 1997, S. 11-33 (19), sowie die Diskussion in Abschnitt I.2.1 dieser Arbeit. Die im folgenden verwendeten Begriffe 'Verhaltensregeln' und 'Verfahrensregeln' und das damit verbundene Modell zweier Regelklassen sollen helfen, die Argumentation zu vereinfachen. Die entsprechenden Begriffe in der Regimetheorie wären 'Normen' für Verhaltensregeln und 'Regeln und Prozeduren' für Verfahrensregeln. Diese zu übernehmen würde eine ausdifferenzierte Untersuchung notwendig machen, ob die Verletzung von Normen, Regeln oder Prozeduren unterschiedliche Auswirkungen haben. Im weiteren werden allerdings für die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes die in der Literatur bereits eingeführten Bezeichnungen verwendet. Sie werden als '-normen' benannt und kursiv geschrieben: *Verzichtsnorm*, *Nichtweitergabenorm* u.s.w. Vgl. Harald Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik. Das Beispiel Nonproliferation, in: Beate Kohler-Koch, Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos 1989, S. 277-313 (283f.).

die vereinbarten Prozeduren, mit denen die Erfüllung der Regimeregeln und damit das kooperative Verhalten aller Teilnehmer sichergestellt werden soll. Die USA können bei ihren Nichtverbreitungskampagnen die Verfahrens- und die Verhaltensregeln jeweils entweder einhalten oder verletzen. Werden Verhaltensregeln gebrochen, dann sind die Folgen für das Regime schwerwiegender, denn es sind Regeln, an denen sich die Verhaltenserwartungen der Akteure ausrichten. Ein Bruch der Verfahrensregeln lässt sich leichter durch Vereinbarungen außerhalb der Institution oder durch den Einsatz nationaler Instrumente kompensieren.

Die amerikanischen Kampagnen werden vor dem Hintergrund der Funktionalität des Nichtverbreitungsregimes analysiert. Drei Fragen werden diese Untersuchung leiten:

- 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?

Das Kernargument dieser Arbeit ist, dass die Orientierung der amerikanischen Kampagnen an Verhaltensregeln für die Kooperation im Regime wichtiger ist als die Befolgung der Verfahrensregeln. Der Grad der Übereinstimmung amerikanischer Politik mit den übergeordneten Verhaltensregeln des Regimes ist sowohl für die Handlungsspielräume amerikanischer Politik als auch für die Auswirkungen auf die Effektivität des Regimes selbst bedeutsamer als die Befolgung der Verfahrensregeln.

Als theoretischer Rahmen für diese Untersuchung dient der neoliberale Institutionalismus. Diese Theorieschule sucht, auf der Grundlage rationalistischer Annahmen über das Verhalten staatlicher Akteure, nach den Bedingungen für die Entstehung und den Bestand von Institutionen, zu denen als Untergruppe auch Regime gehören. Der neoliberale Institutionalismus vermutet, dass Staaten an Regimen festhalten, weil sie ein Interesse an institutionellen Funktionen haben, welche die Kooperation zwischen ihnen erleichtern. Auch aus neoliberaler Sicht genügt dieses Interesse allein noch nicht, dass Staaten Institutionen erschaffen. Bei der Entstehung von Institutionen ist das Einwirken dominanter Akteure notwendig. Institutionen und Regime spiegeln die Macht- und Präferenzstrukturen wider, die bei ihrer Gründung vorlagen. Bei der Untersuchung, warum Institutionen weiterbestehen, auch wenn diese Machtstrukturen sich verändert haben, greift der neoliberale Institutionalismus auf die Nachfrage der Staaten nach institutionellen Funktionen zurück. Diese Nachfrage bewirkt, dass Staaten auch ohne den Zwang eines Hegemons an Institutionen festhalten.<sup>7</sup>

---

7 „Though not completely insensitive to the effects of power differentials they (d.h. die interessenorientierten Theorien, darunter der neoliberale Institutionalismus, H.R.) emphasize the role of international regimes in helping states to realize common interests.“, Andreas Hasenclever; Peter Mayer; Volker Rittberger, *Theories of international regimes*. (Cambridge Studies in International Relations, Bd. 55).

Regime, so wie alle Institutionen, können die Kooperation unter ihren Mitgliedern erleichtern und erfüllen zu diesem Zweck verschiedene Funktionen, um Hindernisse für die Zusammenarbeit zu überwinden. Sie sind der Bezugsrahmen, in dem die beteiligten Akteure ihre Erwartungen, wie sich die anderen Staaten verhalten werden, ausrichten. Regime verstetigen die Konsultation und senken so die Transaktionskosten, die für die Staaten im Zuge von Vereinbarungen entstehen, im Vergleich zu Ad hoc-Abkommen. Sie liefern Informationen über das Verhalten beteiligter Staaten und vermeiden auf diese Weise, dass Ungewissheit die Zusammenarbeit gefährdet. Sie ermöglichen eine Bestrafung von Regelbrechern, wo ein folgenloser Regelbruch das Regime schwächen würde. Die Regeln eines Regimes haben für die beteiligten Staaten funktionalen Charakter.

Im neoliberalen Institutionalismus wird den starken Staaten eine signifikante Rolle bei der Bildung von Institutionen zugeschrieben. Die Stabilisierungspolitik dominanter Staaten wird nicht direkt mit dem Nachfragekonzept in Beziehung gesetzt oder zu Hypothesen umformuliert. Dabei liegen der Nachfrage nach Institutionen durch eine Gruppe von Staaten und der Stabilisierung dieser Regelwerke durch einen einzelnen Staat durchaus ähnliche Motive zugrunde, beide Komplexe können aufeinander bezogen werden. Auch die USA agieren bei ihren Bemühungen um Stabilisierung des Regimes vor dem Hintergrund dieser Funktionalität des Nichtverbreitungsregimes. Aus der Nachfrage der Mitgliedstaaten nach funktionalen Institutionen werden im folgenden Kausalmechanismen ermittelt, die den hier untersuchten Auswirkungen auf den Erfolg der einzelnen Kampagne und auf die Stabilisierung des Regimes zugrunde liegen.

Die Untersuchung der Regelkonformität amerikanischer Nichtverbreitungspolitik ist aus zwei Gründen interessant. Erstens hängt die künftige Entwicklung des Nichtverbreitungsregimes zu einem nicht geringen Teil von der politischen und konzeptionellen Durchsetzungskraft seines mächtigsten Mitgliedes ab. Aussagen über die Einflussmöglichkeiten der USA und die Grenzen und Möglichkeiten, die ihnen das Regime setzt, sind für eine Einschätzung der Entwicklung der globalen Nuklearordnung von Bedeutung. Diese befindet sich in einer Phase des Wandels, denn die US-Regierung hat seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend unilaterale Nichtverbreitungsstrategien verfolgt und dabei verstärkt auf militärische Komponenten wie Abschreckung, Abwehr und Prävention gesetzt.<sup>8</sup> Die Nachfolgeregierung unter George W. Bush, soweit erkennbar, folgt diesem Kurs – dies deuten die Bombardements gegen Bagdad im Februar 2001 an.

Zweitens hat der neoliberale Institutionalismus bislang die Rolle dominanter Staaten bei der Stabilisierung von Regimen nicht ausreichend in sein Theoriegebäude integriert. Hier besteht Forschungsbedarf. Zwar wird auch auf Seiten etwa der neoliberalen Institutionisten nie in Frage gestellt, dass Machtstrukturen Einfluss auf die Bildung und Dynamik von Institutionen haben. Doch wird nicht in die Theorie eingearbeitet, a) wie Machtvorteile (unterschieden von Hegemonie) bei einem Wandel von Institutionen zum Tragen kommen und b) wie die machtorientierten und die neoliberalen Erklärungsansätze

---

Cambridge: Cambridge University Press 1997, S. 4.

8 Vgl. Joachim Krause, Nukleare Nichtverbreitung im 21. Jahrhundert. Die Notwendigkeit einer neuen Agenda, in: Internationale Politik (IP), Jg. 54, Nr. 10 (Oktober 1999), S. 1-11 (8f.).

ze miteinander verbunden werden können. Die Untersuchung folgt daher dem doppelten Erkenntnisinteresse, den Einfluss der USA auf das Nichtverbreitungsregime besser zu verstehen und ein Konzept der Regimestabilisierung durch Einzelstaaten in das Theoriegebäude des neoliberalen Institutionalismus zu integrieren.

Diese Arbeit hat drei Teile: Einleitung, Fallstudien und Schlussfolgerungen. In der Einleitung folgen drei weitere Abschnitte. Zuerst wird der Gegenstand dieser Arbeit in verschiedenen Kontexten diskutiert, dieser wird genauer im Hinblick auf die historische Entwicklung des Nichtverbreitungsregimes beleuchtet, vor dem Hintergrund der Proliferationsbedingungen in den neunziger Jahren diskutiert und in die US-Nichtverbreitungspolitik eingeordnet. In einer theoretischen Einleitung wird danach ein Konzept der einzelstaatlichen Stabilisierung aus den Annahmen des neoliberalen Institutionalismus abgeleitet. In einem abschließenden Abschnitt wird die Vorgehensweise dieser Arbeit diskutiert. Die empirische Untersuchung in Teil II ist in drei Kapitel untergliedert, sie befasst sich mit den Bemühungen der USA um den ukrainischen NVV-Beitritt und gegen die vermuteten Nuklearwaffenprogramme Nordkoreas und des Iran. In Teil III, dem Schlusskapitel, werden die Ergebnisse der Fallstudien zusammengefasst. Dabei werden Aussagen zum einzelstaatlichen Handeln vor dem Hintergrund funktional arbeitender Regime getroffen.

## 1. Der Gegenstand

Diese Arbeit befasst sich mit drei diplomatischen Kampagnen, in denen die USA versuchten, einen anderen Staat vom Erwerb von Nuklearwaffen abzuhalten – die Ukraine, Nordkorea, und den Iran. Der Untersuchungszeitraum beginnt mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und reicht bis etwa zum Ende der Administration unter Präsident William F. Clinton, wobei der behandelte Zeitraum im Einzelfall kürzer sein kann. Die Fälle sind durch Übereinstimmungen in Bezug auf die Situation und die zur Verfügung stehenden Mittel vergleichbar. In allen drei Fällen

- gab es diplomatische Interventionen der USA, bestehend aus Verhandlungsangeboten oder der Anwendung von politischem oder militärischem Druck;
- begannen die Kampagnen erst nach dem Ende der Blockkonfrontation;
- waren alle Beteiligte den Verhaltens- und Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes verpflichtet (die Ukraine hatte den Beitritt zum NVV zugesagt);
- verfügten die Kandidaten noch nicht über einsatzfähige Nuklearwaffen;
- waren die betreffenden Staaten wirtschaftlich keineswegs autark.

Was die drei Fälle aber besonders interessant und einen Vergleich fruchtbar macht, ist erstens ihre politische Relevanz. Zwar bringt jeder Proliferationsversuch den betreffenden Fall auf die Agenda der Weltpolitik, doch hätten speziell aus den drei behandelten Proliferationskrisen globalstrategische Konsequenzen entstehen können – für die prekäre sicherheitspolitische Situation in Osteuropa, für die Rolle der USA im Fernen Osten, für das Kräftegleichgewicht am ölfreudigen Persischen Golf. Zweitens macht eine Diversität in

einem wichtigen Punkt die Fälle für den Vergleich interessant. Washington ging auf unterschiedliche Weise mit den Regeln des Nichtverbreitungsregimes um, ließ diese unangetastet im Fall der Ukraine, umging – im Interesse des Nichtverbreitungszieles - Verfahrensregeln im Fall Nordkoreas und ließ im Fall Iran Verhaltensregeln außer acht. Bemerkenswert ist, dass in allen drei Situationen die USA mehr als nur eine dominante Macht im Regime waren. Mit der Ukraine, Nordkorea und dem Iran verbanden die USA außerdem konflikträchtige, wenn nicht kriegerische Beziehungen in der Vergangenheit.

Unterschiede zwischen den Fällen, die berücksichtigt werden müssen, finden sich a) bei den Wirtschafts- und Handelsinteressen, die andere relevante Akteure in Bezug auf die jeweiligen Proliferationskandidaten hatten; vor allem der Fall Iran hebt sich von den anderen durch das westliche Interesse an Investitionen in dem Golfstaat ab; b) im Grad der Westorientierung dieser Staaten, d. h vereinfacht, inwieweit ein kooperatives Verhältnis zu den USA und den westlichen Institutionen gesucht wurde; c) im unterschiedlichen Entwicklungsstand der Nuklearwaffenprogramme oder d) in den innenpolitischen Systemen und Strukturen dieser Staaten. Diese Divergenzen werden in den Fallstudien jeweils berücksichtigt, sie prägten die Entscheidung der US-Regierung, wie auf die jeweilige Proliferationskrise reagiert werden sollte, entscheidend mit.

Andere Proliferationskandidaten unterscheiden sich in wichtigen Punkten von den untersuchten drei Fällen. Indien und Pakistan haben ältere Nuklearprogramme, denen die USA während des Ost-West-Konfliktes kaum begegnen konnte oder wollte. Beide Staaten sind auch nicht Mitglied im Nichtverbreitungsregime und lehnen dieses sogar als diskriminierendes Machtinstrument der NWS ab. Israel unterhält ein Nuklearwaffenprogramm, das es aber nicht offen legt, und das im übrigen von den USA kaum behindert wurde. Der Irak wurde nicht mit politischen Mitteln zu der Abkehr von seinem Nuklearwaffenprogramm gebracht, sondern vielmehr im Zuge einer international abgesicherten Siegerpolitik, die den USA größere Handlungsspielräume eröffnete. Südkorea und Taiwan waren sicherheitspolitisch von der westlichen Supermacht abhängig, als Washington in den siebziger Jahren ihre Nuklearwaffenprogramme unterband. Der Umstand, dass Südafrika 1991, unter anderem auf amerikanisches Drängen hin, seine Nuklearwaffen aufgab, entspricht dem Schema der drei Fallstudien am ehesten. Die Bedrohungssituation und -wahrnehmung des Landes hat sich allerdings nach dem Ende der Apartheid so fundamental geändert, dass die amerikanische Nichtverbreitungspolitik allein zur Erklärung von Pretorias Nuklearwaffenverzicht nicht ausreicht.<sup>9</sup>

Wie kann man den Umgang der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik mit den Regeln des Regimes in den untersuchten Fällen umschreiben? Die *Ukraine* konnte erst im Januar 1994, nach langen Verhandlungen zwischen Kiew, Moskau und Washington, dazu gebracht werden, das bei ihrer Unabhängigkeit 1991 gegebene Versprechen einzulösen und dem NVV als NNWS beizutreten. Auch bestanden die USA darauf, dass die Ukraine, auf deren Territorium sich zahlreiche strategische Waffensysteme befanden, die Durchführung des gerade abgeschlossenen *Strategic Arms Reduction Treaty I* (START I) ermöglichte. Die Ukraine verband ihren NVV-Beitritt aber mit Forderungen nach Sicherheits-

---

9 Vgl. zu den Nuklearwaffenprogrammen in den genannten Fällen Abschnitt I.1.2.

garantien, finanzieller Kompensation und Hilfen für die Abrüstung. Im Trilateralen Abkommen vom Januar 1994 kamen die USA und Russland der Ukraine in dieser Frage entgegen und verpflichteten sie zur Teilnahme an den beiden Verträgen. Washington handelte gegenüber der Ukraine in vollem Einklang mit den Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes und brauchte keine Verfahrensregeln zu umgehen. Der Streitpunkt war die Ratifikation des NVV und von START I durch das ukrainische Parlament und nicht die konkrete Vertragserfüllung sowie deren Verifikation.

Zu einer Proliferationskrise um *Nordkorea* kam es 1992, als die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) auf Ungereimtheiten in den nordkoreanischen Angaben zum Brennstoffkreislauf der Volksrepublik stieß. Dies erhärtete den Verdacht, dass Nordkorea ein geheimes Nuklearwaffenprogramm betrieb. Unter dem Druck der IAEO kündigte Nordkorea im März 1993 seinen Rücktritt aus dem NVV an. Washington verstärkte daraufhin seine diplomatischen Bemühungen, um der Behörde einen Zugang zu den nordkoreanischen Nuklearanlagen zu ermöglichen, blieb dabei aber erfolglos. Erst nachdem die USA eine Sonderregelung mit Nordkorea in Kauf nahmen, bei der die Zugangsrechte der IAEO auf lange Zeit ausgesetzt wurden, konnte im Oktober 1994 ein Rahmenabkommen mit Nordkorea abgeschlossen werden – unter Umgehung des Safeguards-Abkommens mit der IAEO. Die proliferationsgefährlichen Schwerwasserreaktoren Nordkoreas sollten durch Leichtwasserreaktoren (SWR, LWR) ersetzt und Kompensationen für den Energieverlust der DPRK geleistet werden. Der Reaktortausch und die Stilllegung der nordkoreanischen Anlagen wird von der IAEO überwacht. Sie wird allerdings bis kurz vor der Fertigstellung der Reaktoren nicht feststellen können, ob waffengrädiges Plutonium in Nordkorea versteckt ist oder nicht. Durch die Umgehung der IAEO wurden verschiedene Verfahrensregeln verletzt. Eine Verhaltensregel – dass Inspektionen stattfinden müssen – wurde durch Nordkoreas Verweigerung tangiert, aber nicht aufgehoben.

Seit zwanzig Jahren bemühen sich die USA darum, ausländische Beteiligungen am Nuklearenergieprogramm des Proliferationskandidaten *Iran* zu verhindern, hinter dem Washington ein Nuklearwaffenprogramm vermutet. Iran hat ein vielseitiges, aber einfaches Nuklearprogramm. Beweise für eine militärische Anwendung gibt es nicht, auch haben reguläre IAEO-Safeguards den amerikanischen Verdacht nicht bestätigt. Der Iran zeigt aber ein widersprüchliches Verhältnis zu Nuklearwaffen: Das Land ist NVV-Unterzeichnerstaat, doch haben iranische Regierungsvertreter mehrfach das Recht auf eine 'islamische' Bombe proklamiert. Auch ergeben sich Verdachtsmomente aus der Beschaffungspolitik des Landes im Bereich Nukleartechnologie. Im Zuge ihrer Nichtverbreitungsoffensive initiierte die US-Regierung eine Verschärfung der internationalen Exportkontrollen für Nuklear- und Mehrzweckgüter. Dabei sorgten die Amerikaner für eine Neugewichtung der bislang gleichwertigen Verhaltensregeln im NVV und stellten die Technologieverweigerung gegenüber den proliferationverdächtigen Staaten über den freien Nuklearhandel, der unter IAEO-Aufsicht stattfinden darf. Der Nuklearhandel mit dem Iran wurde so gut wie eingestellt. Mit Russland, das weiterhin Reaktoren im Iran baut, blieb diesem allerdings ein wichtiger Handelspartner erhalten. Auch gelang es nicht, eine Embargopolitik der Industrieländer über den Nuklearhandel hinaus durchzusetzen. 1998 begann ein Wandel der US-Iranpolitik hin zu einem konstruktiven Dialog in Einzelfragen.

Die USA ließen also bei ihren Stabilisierungskampagnen gelegentlich die Verhaltens- und Verfahrensregeln außer acht. Es besteht auch eine Korrelation zwischen dem Erfolg der Kampagnen, und dem Ausmaß, in dem die USA die Regeln des Regimes einhielten. Die Fallstudien in Teil II werden zeigen, ob diese Korrelation einer Überprüfung standhält und welche kausalen Zusammenhänge zwischen der Bindungswirkung der Regeln und der US-Politik diese Übereinstimmung erklären können. Zunächst wird ein kurzer Exkurs zwei aktuelle Fälle nuklearer Proliferation in Beziehung zu dieser Arbeit setzen.

### *1.1 Amerikanische Nichtverbreitungspolitik und die Herausbildung des Regimes*

Institutionelle Strategien waren in der gesamte zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts das wichtigste Element der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik, zur Bildung eines normativen Rahmens, der handlungsanleitend für die Sicherheitspolitik der eingebundenen Staaten sein sollte, und als normative Grundlage für bilaterale Aktionen gegen solche Staaten, die im Verdacht standen, Nuklearwaffenprogramme zu betreiben. Die Geschichte des Nichtverbreitungsregimes ist somit auch eine Geschichte der amerikanischen Nonproliferationspolitik. Die Leistungsfähigkeit des Regimes - und mit ihr die amerikanische Politik - geriet allerdings zweimal in die Krise, als sich Rahmenbedingungen der nuklearen Ordnung änderten. In den siebziger Jahren wurde deutlich, dass die USA das Monopol über Brennstoffanreicherung verloren hatten. Auf einem Markt mit mehr und mehr Anbietern waren neue institutionelle Regelungen vor allem zur Exportkontrolle notwendig, für die sich die Regierung unter James Carter einsetzte. In den neunziger Jahren, im Zuge der strategischen Neuorientierung vieler regionaler Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, traf eine wachsende Nachfrage nach nuklearen Kapazitäten auf eine gefährliche Erweiterung des Angebotes an Nuklearmaterial und – Technologie. Verschiedene Schwellenländer konnten Nukleartechnologie selbst entwickeln, und für den Bombenbau benötigtes Spaltmaterial sickerte aus den Lagern der zerfallenden Sowjetunion auf den Schwarzen Markt. Dieser Situation war das Nichtverbreitungsregime nicht gewachsen, die Gremien des Regimes konnten kaum effektiv auf den Proliferationsverdacht in Staaten wie Nordkorea und dem Iran reagieren, seine notwendige Reform wurde unter Zeitdruck betrieben, war reaktiv und ging den USA nicht weit genug. In dieser Situation nahmen die USA wieder eine Neudefinition ihrer Nichtverbreitungspolitik vor. Dem Politikbereich wurde größere Priorität eingeräumt, der institutionellen Strategie wurden diplomatische und militärische Druckmittel für die direkte Einflussnahme auf den Proliferationskandidaten zur Seite gestellt. Diese Phase der US-Politik, und ihr Einfluss auf das Regime sind Thema dieser Arbeit. Ein Blick auf die Geschichte der amerikanischen NV-Politik zeigt deren Kontinuitäten und Umbrüche auf.

Unmittelbar nachdem die USA als erster Staat in den Besitz von Nuklearwaffen gelangt waren, begannen sie, die Verbreitung von Nuklearwaffentechnologie mittels internationaler Vereinbarungen zu behindern. Dem lag das Interesse zugrunde, ein Monopol in dieser beispiellosen Waffengattung zu halten bzw. sich einen technologischen Vorsprung gegenüber der UdSSR und anderen potentiellen Kernwaffenstaaten zu sichern. Die am *Manhattan Project* beteiligten Briten und Kanadier verpflichteten sich gegenüber den

USA, keinerlei Erkenntnisse aus ihrer Arbeit an andere Staaten weiterzugeben – auch nicht an Weltkriegsalliierte. Dies war das erste ‘Nichtverbreitungsregime’ und bereits eine amerikanische Erfindung.<sup>10</sup> Bald verweigerte Washington die Zusammenarbeit und den Transfer von Informationen auch an die ehemaligen Partner beim Bau der ersten Kernwaffen (auf der gesetzlichen Grundlage des *Atomic Energy Act* bzw. des *MacMahon Act* von 1946).

Kurz danach schwenkte die US-Regierung um und empfahl im sogenannten *Baruch-Plan* vom Juni 1946 die Internationalisierung der Kernenergie. Der amerikanische Plan enthielt bereits zentrale Komponenten des sich entwickelnden Nichtverbreitungsregimes.<sup>11</sup> Eine internationale Agentur sollte die Nuklearenergie, -technik und -forschung kontrollieren; die militärische Anwendung sollte verboten werden. Nach Einrichtung der Behörde sollten die US-Nuklearwaffen abgerüstet werden und die USA ihre Kenntnisse der gesamten Menschheit zur Verfügung stellen. Der *Baruch-Plan* fand jedoch keine ausreichende Unterstützung bei den anderen Industriestaaten. Die Konkurrenten bei der Entwicklung der Nukleartechnologie, vor allem die Sowjetunion, wollten sich deren zivile und militärische Nutzungsmöglichkeiten nicht aus der Hand nehmen lassen. 1949 detonierte die erste sowjetische Atombombe, 1952 die britische und 1953 die erste sowjetische Wasserstoffbombe.

1953 versuchten die USA einen neuen Ansatz, um weitere Staaten von der nuklearen Option fernzuhalten.. Die zivile Nuklearenergie sollte in den Händen der Nationalstaaten verbleiben, doch sollten Barrieren gegen ihre militärische Anwendung entstehen. Die amerikanische Initiative *Atoms for Peace* führte zur Gründung der IAEA. Damit entstand eine internationale Behörde, die für die Kontrolle des Nuklearhandels und den wissenschaftlichen Austausch zuständig war.<sup>12</sup> Daneben bemühten sich die USA, ihren technologischen Vorsprung bei der zivilen Kernenergie für den Nichtverbreitungszweck zu instrumentalisieren, indem sie ihre Technologie auf dem Weltmarkt anboten. Bedingungen für derartige Lieferungen waren, dass die Nukleartechnologie ausschließlich ziviler Nutzung in den Empfängerländern diene und dass diese Kontrollen der IAEA akzeptierten. Washingtons neuer Politikansatz richtete sich gegen die Risiken, die aus einem diversifizierten Nuklearmarkt entstanden. Die amerikanische Verweigerungshaltung unter dem *MacMahon Act* hatte nämlich dazu geführt, dass außer den USA noch andere Staaten eigenständige Nuklearprogramme aufgebaut hatten und dabei proliferationsgefährli-

---

10 Vgl. Joachim Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation (Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 65). Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn. München: R. Oldenbourg Verlag 1998, S. 25. Zur Entwicklung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes vgl. ebd., S. 24-45; Harald Müller, David A. V.; Fischer; Wolfgang Kötter, Nuclear non-proliferation and global order. Oxford; New York: Oxford University Press 1994, S. 15-30 sowie Peter A. Clausen, Nonproliferation and the National Interest. America's Response to the Spread of Nuclear Weapons. New York: Harper Collins 1993.

11 Vgl. The Baruch Plan. Presented to the United Nations Atomic Energy Commission, June 14, 1946, in: Darryl A. Howlett; John Simpson (Hrsg.), Briefing Book. Volume II: Treaties, Agreements and Other Relevant Documents. PPNN/Mountbatten Centre for International Studies. London, 3. Aufl. 1995; S. O1-O4 .

12 Vgl. President Eisenhower – Address Before the General Assembly of the United Nations on the Peaceful Uses of Nuclear Energy. 8.12.1953, in: Howlett; Simpson (Hrsg.), Briefing Book, S. O5-O7.

che Reaktormodelle entwickelten und vertrieben. Kanada lieferte den CANDU-Schwerwasserreaktor aus, der mit Natururan betrieben wurde und Plutonium produzierte. Es gelang den USA durch das *Atoms for Peace*-Programm, eine zahlreiche bilateraler Vereinbarungen über die Lieferung der relativ sicheren amerikanischen LWR unter IAE0-Kontrollen zu treffen – bis heute der am weitesten verbreitete Reaktortyp.

In dieser Politik verband sich das US-amerikanische Interesse an der Kontrolle der Kernenergie mit dem Ziel, wieder eine Führungsrolle auf dem Markt für Nukleartechnologie und Spaltmaterial zu erlangen. Die USA besaßen neben der UdSSR ein Monopol für Urananreicherung; sie konnten also den Brennstoff für die Leichtwasserreaktoren gleich mitliefern. Meist war ein Rückkauf des abgebrannten Brennmaterials durch die USA Bestandteil des Liefervertrages – ein weiteres Instrument der Nichtverbreitungspolitik. In dieser Phase begannen die wichtigsten Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes, internationale Akzeptanz zu gewinnen. Dies waren die *Verzichtsnorm*, nach der die NNWS auf die militärische Nutzung der Kernenergie verzichten, die *Nichtweitergabenorm*, nach der keine Hilfestellung bei der Entwicklung von Nuklearsprengkörpern geleistet werden darf, und die *Inspektionsnorm*, nach der die NNWS internationale Inspektionen, d. h. IAE0-Sicherungsmaßnahmen, an zivilen Nuklearanlagen akzeptieren.<sup>13</sup>

In den fünfziger Jahren stellte die US-Regierung die *Verzichtsnorm* allerdings durch eine ambivalente Haltung zur Nuklearen Proliferation in Frage. Washington suchte mit der Konzeption einer nuklear bewaffneten Multilateralen Streitmacht (MLF) im Rahmen der NATO den Ambitionen der industrialisierten Staaten des Bündnisses zu begegnen, selbst Nuklearwaffen zu entwickeln. Die UdSSR stand der MLF, welche die Kontrolle über Atomwaffen auch in die Hände der Westdeutschen gelegt hätte (wenn auch nicht den Besitz) kritisch gegenüber.<sup>14</sup> Aus sowjetischer Sicht hätte die MLF eine Zusammenarbeit zwischen den Supermächten bei der Sicherung des Status quo und in der Nichtverbreitung unmöglich gemacht. Von Moskau vor die Wahl zwischen MLF und einer globalen Lösung für die Nichtverbreitung gestellt, entschied sich Washington 1965 für das letztere und entwickelte zusammen mit seinem östlichen Widerpart einen umfassenden nuklearen Nichtverbreitungsvertrag. Dieser sollte bereits bestehende Komponenten zusammenführen und ausbauen.<sup>15</sup>

Der Vertrag, am 1. Juli 1968 zur Unterschrift aufgelegt, beinhaltet einen Handel zwischen den Nuklearwaffenstaaten und den Nichtnuklearwaffenstaaten.<sup>16</sup> Die NNWS verzichten auf die nukleare Option (Art. II, *Verzichtsnorm*), die NWS geben keine Nuklearwaffen oder die entsprechende Technologie weiter (Art. I, *Nichtweitergabenorm*). Ver-

---

13 Zur Klassifizierung von Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren im Nichtverbreitungsregime vgl. Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, S. 282-290.

14 Zur MLF vgl. Helga Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67. Baden-Baden: Nomos 1994, S. 107-148.

15 Seit Frühjahr 1965 war die Eighteen Nations Disarmament Commission (ENDC) in Genf mit Verhandlungen über den NVV befasst. Der gemeinsame Vorsitz der USA und der Sowjetunion sicherte eine Meinungsführerschaft der Supermächte. Vgl. Dimitris Bourantonis, The United Nations and the Quest for Nuclear Disarmament. Aldershot et al.: Dartmouth 1993, S. 65-110.

16 Vgl. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, in: Howlett; Simpson (Hrsg.), Briefing Book, S. A1-A3.

pflichtende und umfassende Inspektionen der IAEO auf der Grundlage bilateraler Abkommen zwischen den Teilnehmerstaaten und der Agentur stellen die friedliche Nutzung der Kernenergie sicher. Auch darf kein spaltbares Material ohne Anwendung von Sicherungsmaßnahmen der IAEO geliefert werden (Art. III, *Inspektionsnorm*).

Die wichtigen Lieferländer wie die Schwellenländer waren sich aber darin einig, dass die nukleare Nichtverbreitung nicht den Handel mit Nukleargütern unmöglich machen sollte. Daher wurde im Vertrag als Verhaltensregel formuliert, dass alle Unterzeichnerstaaten die zivile Anwendung der Kernenergie fördern sollten (Art. IV, *Kooperationsnorm*). Daneben machten die Nuklearwaffenstaaten noch ein anderes Zugeständnis. Sie verpflichteten sich, das nukleare Wettrüsten zu einem frühen Zeitpunkt zu beenden und auf einen Vertrag über umfassende und vollständige Abrüstung hin zu wirken (Art. VI, *Abrüstungsnorm*). Der NVV lieferte kodifizierte Formulierungen über existierendes regelhaftes Verhalten einiger Staaten und boten nunmehr einen Bezugsrahmen für die Verhaltenserwartungen im Bereich der nuklearen Nichtverbreitung.

Allerdings waren die Verfahrensregeln, welche die Mitgliedstaaten des NVV für die Erfüllung der jeweiligen Verhaltensregeln aushandelten, unterschiedlich konkret, streng und umfassend. Der *Inspektionsnorm* dienen beispielsweise die bilateralen Abkommen über Sicherungsmaßnahmen mit der IAEO, die für die NVV-Unterzeichnerstaaten gemäß Art. III.4 verpflichtend sind. In ihnen werden der Umfang der Sicherungsmaßnahmen und die Zugangsrechte der Inspektoren oder die Finanzierung geregelt. Sie folgen einem Modellabkommen der IAEO, dem sogenannten INFCIRC/153.<sup>17</sup> Die Verfahrensregeln zur *Inspektionsnorm* wurden in den neunziger Jahren reformiert. Hierbei wurden die Anwendung bestehender Instrumente der IAEO verschärft bzw. effizienter gemacht und die Inspektionsrechte der Agentur ebenso wie die Meldepflichten der Mitglieder erweitert.<sup>18</sup> Die *Abrüstungsnorm* dagegen wird durch keine Mechanismen im Regime selbst implementiert, sieht man einmal von den Überprüfungskonferenzen alle fünf Jahre ab, auf denen regelmäßig die Versäumnisse der Nuklearwaffenstaaten abgemahnt werden.

Auch die Verfahren des Regimes, mit deren Hilfe eine Verletzung der *Verzichtsnorm* festgestellt und bestraft werden konnte, waren zu Beginn der siebziger Jahre nicht ausreichend entwickelt.<sup>19</sup> Die IAEO konnte bis zu ihrer Reform bei ihren Sicherungsmaßnahmen lediglich eine Abzweigung von Spaltmaterial aus einem Brennstoffkreislauf feststellen. Die zu inspizierenden Anlagen wurden der Agentur von dem betreffenden Staat gemeldet, auch war die Menge des Materials recht hoch, das durch Ungenauigkeit bei der

---

17 Vgl. The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection With the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. IAEA (Information Circular 153 corrected), Wien, Nachdruck Juni 1972.

18 Zu diesem Reformprozess vgl. die Ausführungen in Abschnitt II.2.3.3.

19 Zur begrenzten Verifikationsfähigkeit der IAEO-Sicherungsmaßnahmen, vgl. David A. V. Fischer; Paul Szasz, Safeguarding the Atom: A critical Appraisal. London: Taylor & Francis 1985, zur Materialbilanz vgl. Kap. 6, S. 47-58; Wolfgang Fischer u. a., Neuere Entwicklungen und Perspektiven des Safeguardsystems, in: Hans Blix u. a., Probleme der nuklearen Nichtverbreitungspolitik. Beiträge zur internationalen Diskussion. DGAP/ Forschungszentrum Jülich GmbH (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 83). Bonn: Europa-Union Verlag 1994, S. 41-71.

Materialbilanz verloren gehen durfte. Eine Abzweigung von Spaltmaterial war also durchaus möglich, ohne dass die Agentur dies hätte feststellen können.

Die Wiener Agentur verfügt zudem nur über wenige Sanktionsmöglichkeiten. Sie selbst kann einen Defektor nur durch den Entzug technischer Hilfestellungen strafen. Kann die IAEO nach einer Inspektion nicht ausschließen, dass Spaltmaterial abgezweigt wurde, so muss aber, nach dem IAEO-Statut, der Generaldirektor den Gouverneursrat informieren, den UN Sicherheitsrat als das „organ bearing main responsibility for the maintenance of international peace and security“ und die UN-Generalversammlung.<sup>20</sup> Die USA bemühten sich erst in den neunziger Jahren, den Sicherheitsrat verstärkt für die Behandlung von Proliferationsrisiken heranzuziehen. Auf einem Gipfeltreffen der Staaten im UN-Sicherheitsrat am 31. Januar 1992 initiierten sie eine Resolution, in der festgestellt wurde, dass „the proliferation of all kinds of weapons of mass destruction constitutes a threat to international peace and security“.<sup>21</sup> Dies waren Schlüsselwörter aus der UN-Charta, die nach Kapitel VII der UN-Charta eine formelle Bedingung für UN-Maßnahmen sind, die auch die Option militärischer Gewaltanwendung enthalten.

Früh wurde deutlich, dass die vereinbarten Verfahrensregeln nicht ausreichten, um die eine Verletzung der *Verzichtsnorm* aufzudecken und rückgängig zu machen. Dies lag zum einen an den Proliferationsrisiken, die das Regime selbst durch die Förderung der Kernenergie und durch die Absicherung des Nuklearhandels hervorbrachte. Zum anderen dauerte es einige Zeit, bis die nuklearen Lieferländer sich auf Verfahrensregeln zur Umsetzung der *Nichtweitergabenorm* einigten. Zwar koordinierten die am NVV teilnehmenden nuklearen Lieferländer ihre Exportkontrollpolitik zur Erfüllung von Art. I im sogenannten Zangger-Komitee.<sup>22</sup> Wichtige Lieferländer, z. B. Frankreich, später China, hatten den NVV aber nicht unterzeichnet und wirkten deshalb nicht an diesem Ausschuss mit. Schmerzhaft deutlich wurden diese Mängel 1974 durch die ‘friedliche’ Kernexplosion Indiens, das fortan als ‘opaker’, versteckter Nuklearwaffenstaat galt.<sup>23</sup>

Die USA mussten auf diese Krise reagieren, denn ihnen entglitt in dieser Phase auch ein anderes Mittel zur Einflussnahme auf die Nuklearen Entscheidungen der Schwellenländer. In den siebziger Jahren verlor Washington auch seine Vormachtstellung bei der Lieferung von angereicherten Brennstoffen, als Anbieter aus Europa, Japan und der UdSSR mit Anreicherungstechnologie auf dem Weltmarkt antraten. Lieferländer wie Frankreich und Deutschland brachten auch die Wiederaufbereitungstechnologie auf den Markt, deren Beherrschung die Vorbedingung für den Bau von Nuklearwaffen ist.

---

20 Vgl. Statute of the International Atomic Energy Agency, Art. III.B.4 and XII.C. in: *Howlett; Simpson* (Hrsg.), Briefing Book, S. D1-D9 (D1, D6).

21 Vgl. Auszüge aus der Resolution (RS/PV.3046) in: PPNN Newsbrief No 17 (Frühjahr 1992), S. 15. Vgl. Charta der Vereinten Nationen, Kap. VII, vor allem Ziffn. 41 (zivile Maßnahmen), 42 (militärische Maßnahmen) und 51 (Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung).

22 Vgl. David A. V. *Fischer*, *The London Club and the Zangger Committee: How Effective?*, in: Kathleen Bailey; Robert Rudney (Hrsg.), *Proliferation and export controls*. Lanham, Md.: University Press of America 1993, S. 39 – 48 und *Howlett; Simpson* (Hrsg.), Briefing Book, S. J9f.

23 Vgl. zum Konzept opaker Proliferation Avner *Cohen*; Benjamin *Frankel*, *Opaque nuclear proliferation*, in: Benjamin Frankel (Hrsg.), *Opaque nuclear proliferation: methodological and policy implications*. London; Portland, Or.: Frank Cass 1991, S. 14-44 (18-23).

Washington griff nun die Exportpläne der neuen Lieferländer an. Es bedrängte zum Beispiel die Bundesrepublik, auf die Lieferung eines kompletten Brennstoffkreislaufes nach Brasilien zu verzichten, das damals noch kein NVV-Unterzeichnerstaat war. Bonn schränkte das Geschäft substanziell ein, obwohl der Handel getreu nach den Buchstaben des NVV hätte durchgeführt werden sollen.<sup>24</sup> Auch wurde der Verkauf von Wiederaufbereitungsanlagen von Frankreich an Südkorea und Pakistan verhindert. Obwohl es die Steuerungsmacht des Monopolisten verloren hatte, konnte Washington also durch politischen und wirtschaftlichen Druck seine Positionen gegenüber den anderen Lieferländern durchsetzen.<sup>25</sup>

Außerdem drängten die USA auf eine institutionelle Reform im Nichtverbreitungsregime. 1975 wurde auf kanadisch-amerikanische Anregung die *Nuclear Suppliers Group* (NSG, auch *London Club*) gegründet, in der die Lieferländer über die Verschärfung und Harmonisierung der nationalen Exportkontrollen debattierten. Die NSG veröffentlichte 1977 Richtlinien für den Export von Nuklearmaterial.<sup>26</sup> Mit der Gründung der NSG wurde die *Exportkontrollnorm* ausgebaut und von den wichtigsten Staaten übernommen, nach der Exporte von Nukleartechnologie und -material nicht stattfinden dürfen, wenn im Empfängerland keine Sicherungsmaßnahmen auf das Material angewandt wurden.

In den USA selbst wurden zusätzlich Gesetze erlassen, die Exporte sensitiver Technologie, die den Empfängerstaat zur Eigenproduktion von waffengrädigem Spaltmaterial befähigen konnten, mit Handelssanktionen belegten. Das *Symington-Amendment* aus dem Jahre 1976 und ein Jahr später das *Glenn-Amendment* zum *Foreign Assistance Act* verboten die amerikanische Auslandshilfe für Staaten, die Wiederaufbereitungs- und Anreicherungstechnologie in Staaten exportieren, die keine *Full Scope Safeguards* der IAEA akzeptieren, also Inspektionen an am kompletten Brennstoffkreislauf.<sup>27</sup>

Unter der Präsidentschaft von James Earl Carter wurde in den USA 1978 noch striktere Exportkontrollgesetze erlassen, die auch extraterritorialen Charakter hatten. Im *Nuclear Non-Proliferation Act* wurde das Recht der USA festgelegt, auch Re-exporte amerikanischer Nukleargüter und -materialien über Zwischenhändler zu genehmigen.

---

24 Vgl. Wolf Grabendorff, Bedingungsfaktoren und Strukturen der Nuklearpolitik Brasiliens, und Lothar Wilker, Nuklearexport- und Nichtverbreitungspolitik – Ein Prioritätenkonflikt für die Bundesrepublik?, beide in: ders. (Hrsg.), Nuklearpolitik im Zielkonflikt. Die Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1980, S. 47-76 bzw. 77-105 (81-84); Mónica Serrano, Brazil and Argentina, in: Mitchell Reiss; Robert S. Litwack (Hrsg.), Nuclear Proliferation after the Cold War (Woodrow Wilson Center Special Studies). Washington DC: Woodrow Wilson Center Press 1994, S. 231-255.

25 Vgl. Joseph S. Nye, Maintaining a nonproliferation regime, in: George H. Quester (Hrsg.), Nuclear proliferation: Breaking the chain, Sondernummer International Organization (IO), Jg. 35, Nr. 1 (Winter 1981), S. 15-38.

26 Vgl. Guidelines for Nuclear Transfers, London, 21.9.1977, in: Howlett, Simpson (Hrsg.), Briefing Book, S. J11-J15.

27 *Full Scope Safeguards* sind umfassende Sicherungsmaßnahmen auf alles Spaltmaterial in allen zivilen Anlagen im Hoheitsgebiet des Landes (nach Art. III.1 NVV). Zu weitere Ergänzungen zum *Foreign Assistance Act* vgl. Matthias Dembinski, Weltordnung und Sicherheit. Amerikanische Nonproliferationspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in: ders.; Peter Rudolf; Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. Baden-Baden: Nomos 1994, S. 307-347 (315f.); Gerald M. Steinberg, US-Non-Proliferation Policy: Global Regimes and Regional Realities, in: Contemporary Security Policy, Vol. 15, Nr. 3 (Dezember 1994), S. 128-146 (135f.).

Staaten, die Exporte von sensitiven Technologien zuließen, wurden mit einem Nuklear-embargo bedroht.<sup>28</sup>

Washington hatte eine Dreifachstrategie entwickelt, in der neben den Aufbau eines institutionellen Rahmens der Druck auf die Proliferationskandidaten und auf die Anbieterstaaten kam. Die Bereitschaft der USA, auch gegenüber befreundeten Industriestaaten harte politische Maßnahmen auszuspielen, um ihre Exportpolitik zu beeinflussen, ist ein kontinuierlicher Zug der amerikanischen NV-Politik.

Die US-Politik bestehend aus institutioneller Anpassung und politischem Druck auf der Anbieter und Nachfrageseite war durchaus erfolgreich, nicht nur im Hinblick auf einzelne Programme, sondern auch bei der Neudefinition von Verhaltensstandards. In den achtziger Jahren näherten sich die Positionen in der Exportkontrolle nämlich an. Die Lieferländer, darunter Deutschland, modifizierten ihre Gesetzgebung, was eine hohe Übereinstimmung bei den multilateralen Entscheidungsgremien ermöglichte. Eine spezifische Verregelung unter amerikanischer Federführung erhielten die NSG *Guidelines* zuletzt 1992. Der *London Club* einigte sich auf eine neuen Liste von nuklearbezogenen Mehrzweckgütern<sup>29</sup> und die Übernahme der Lieferbedingung nach 'Umfassenden Sicherheitsmaßnahmen' – ebenfalls eine alte amerikanische Forderung. Washington konnte also den Proliferationsrisiken nach dem Ende der Blockkonfrontation auf der Grundlage eines Konsenses unter den relevanten Lieferländern begegnen.

### 1.2 *Veränderte Bedingungen nuklearer Proliferation in den neunziger Jahren*

Der Fall Irak bewies 1991, dass ein NVV-Unterzeichnerstaat, trotz eines *Safeguards*-Abkommens mit der IAEO, unbemerkt ein Programm zur Herstellung von Nuklearwaffen parallel zu ihren zivilen Nuklearaktivitäten durchführen konnte. Nach dem Zweiten Golfkrieg ermöglichte die UN-Sicherheitsratsresolution 687 vom April 1991 der IAEO, ein intensives Inspektionsprogramm im Irak durchzuführen, mit dem alle Kapazitäten zur Produktion von Nuklearwaffen im Irak aufgedeckt und zerstört werden sollten. Dies gelang bis 1997. Die *United Nations Special Commission* (UNSCOM) setzte diese Anstrengungen auch bei den B- und C-Waffen im Irak fort.

---

28 Vgl. Michael J. *Brenner*, Nuclear power and non-proliferation. The remaking of U.S. policy. Cambridge et al.: Cambridge University Press 1981; Bernd W. *Kubbig*, Nuklearenergie und nukleare Proliferation. Die inneramerikanischen Auseinandersetzungen um die Grundsätze der US-Nonproliferationspolitik 1974-1980 (Internationale Beziehungen, Bd. 4). Frankfurt a.M.: Haag und Herchen 1981 und Helga *Haftendorn*. Die Nuklearpolitik der Vereinigten Staaten zwischen Autonomie und Interdependenz, in Wilker (Hrsg.), Nuklearpolitik im Zielkonflikt, S. 13-46. Vgl. auch theoretisch Roger K. *Smith*, Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory, in: IO, Jg. 41, Nr. 2 (Frühjahr 1987), S. 253-281.

29 Vgl. Guidelines for Transfers of Nuclear Related Dual-Use Equipment, Material, And Related Technology, angenommen in Warschau, 31.3.-3.4.1992, in: ebd., S. J-21-23. Vgl. auch Gary K. *Bertsch*; Richard T. *Cupitt*; Steven *Elliott-Gover*, Multilateral Export Control Organizations, in: dies. (Hrsg.), Cooperation in international export controls: prospects for the 1990s and beyond. Ann Arbor: University of Michigan Press 1994, S. 33-59 (siehe auch Abschn. II.3.2.1).

Die Führung unter Diktator Saddam Hussein hatte nach eigenen Angaben seit 1988 ein milliardenschweres Nuklearwaffenprogramm in Angriff genommen, dessen Kernstück die Urananreicherung war. Der Irak verwendete die Technologie der elektromagnetischen Isotopentrennung (EMIS), die zwar veraltet war, deren zugrundeliegende Technologie aber leicht zu reproduzieren und weniger abhängig von sensitiven Importen war. Ein anderes Programm zielte auf den Bau großer Gaszentrifugen, die sich aber zu Beginn des Zweiten Golfkrieges noch in der Entwicklungsphase befanden. Der Irak betrieb auch intensive Forschung zur *weaponization*, d. h. dem Design von Nuklearsprengkörpern, in Verbindung mit seinem Raketenprogramm. Im Vorfeld des Krieges hatte Bagdad 1990 ein unter Hochdruck damit begonnen, aus einem irakischen Vorrat an hochangereichertem Uran (HEU), der unter Sicherungsmaßnahmen der IAEA stand, eine einzelne Nuklearwaffe herzustellen. Das Vorhaben lag weit hinter dem Zeitplan zurück, als die Bombardierung des Irak im Januar 1991 begann, und kam nicht zur Durchführung.<sup>30</sup> Nichtsdestotrotz waren durch die Proliferationsbemühungen des Irak einige Schwächen des Nichtverbreitungsregimes zutage getreten: Zum einen hatte die IAEA bis zum Jahr 1991 bei ihren regulären Sicherungsmaßnahmen die vertragswidrigen Komponenten des irakischen Programms nicht aufdecken können, weil sie nur den regulären Brennstoffkreislauf überwachte, und nicht die gesamten nuklearen Anlagen. Zum anderen hatte durch die internationalen Exportkontrollen nicht verhindert werden können, dass sich der Irak über Technologieimporte mit den notwendigen Material und Know How versorgte und auf diesem Weg eigenständig Uran anreichern konnte.

Zu diesen Schwächen des Nichtverbreitungsregimes kamen die Unsicherheiten für die globale Nuklearordnung durch das Ende der Ost-West-Konfliktes. Unter dem Eindruck dieser Risiken entspann sich in der akademischen und politischen *community* eine Debatte darüber, a) welche Faktoren auf die nukleare Verbreitung einwirken würden, b) welche Staaten Proliferationskandidaten seien, c) welche Risiken sich aus der Proliferation ergeben würden und d) welche Strategien gegen die Verbreitung von Nuklearwaffen geeignet seien.

### *Motive*

Durch das Ende des Ost-West-Konfliktes haben sich die Proliferationsbedingungen auf eine ambivalente Weise verändert. Es existieren für einige Staaten noch immer systemische, innenpolitische und technologische Beweggründe zum Nuklearwaffenerwerb, wobei der Rückzug der Supermächte die sicherheitspolitischen Proliferationsmotive bei einigen Kandidaten verschärft haben dürfte.<sup>31</sup> Demgegenüber sind die institutionellen

---

30 Vgl. David Albright, Frans Berkhout; William Walker, Plutonium and Highly Enriched Uranium. World Inventories, Capabilities, Policies. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 1997, S. 309-351; Rodney W. Jones; Mark MacDonough, Tracking Nuclear Proliferation. A Guide in Maps and Charts, 1998. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1998, S. 187-204.

31 Vgl. Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik, S. 48-51; Peter R. Lavoy, Nuclear Myths and the Causes of Nuclear Proliferation, in: Zachary Davis; Benjamin Frankel (Hrsg.), The Proliferation Puzzle. Why Nuclear Weapons Spread (and What Results). Sondernummer Security Studies, Jg. 2, Nr. 3/4 (Frühjahr/Sommer 1993), S. 192-212; sowie Stephen M. Meyer, The Dynamics

Barrieren gegen nukleare Verbreitung höher geworden – vor allem die Verbreitung der *Verzichtsnorm*, die gewachsene internationale Aufmerksamkeit für die inhärenten Sicherheitsrisiken, und die strengeren Exportkontrollen.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wurde die bipolare Struktur nicht durch ein stabilisierendes globales Allianzsystem ersetzt. Die Sicherheitsgarantien der USA, die in Europa und Ostasien eine wichtige Nichtverbreitungsfunktion erfüllt hatten, verloren durch eine innenpolitische Orientierung der Regierung und des Kongresses in Washington an Glaubwürdigkeit. Derartige Sicherheitsgarantien konnten auch nicht allen Proliferationskandidaten angeboten werden.<sup>32</sup> Auch die Vereinten Nationen konnten ohne ein starkes internationales US-Engagement keine globale Ordnungspolitik betreiben.<sup>33</sup> In diesem Sicherheitsvakuum – in dem Akteure wie China und Russland ihre Hegemonieansprüche geltend machten – wurde der Nuklearwaffenerwerb für einige Schwellenländer attraktiver; es ergaben sich bekannte und neue systemische Proliferationsmotive:

*Hegemonialmotiv:* Durch den Erwerb von Nuklearwaffen und die damit verbundene Abschreckung können Staaten Vorteile in regionalen Konflikten erwarten. Dies ist auch auf den Rückzug der Supermächte aus den Patronagebeziehungen in der sogenannten Dritten Welt zurückzuführen. Hierfür ist der Irak ein Beispiel, der nach dem Rückzug der Sowjetunion aus den Konfliktgebieten in ihrer Peripherie offenbar die Gelegenheit sah, nicht nur durch die Kontrolle der Ressource Rohöl, sondern auch durch eine nukleare Kapazität zur regionalen Vormacht im Nahen und Mittleren Osten zu werden. Die leichtere Verfügbarkeit des spaltbaren Materials, das zum Bombenbau benötigt wird, leistete diesen Ambitionen zusätzlich Vorschub<sup>34</sup>

*Asymmetriemotiv:* Eine Nachfrage nach Massenvernichtungswaffen als Abschreckungsmittel dürfte bei einigen Staaten auch durch die wachsende konventionelle Überlegenheit der Großmächte gegenüber den Staaten der Dritten Welt gewachsen sein. Der Aufwand, mit den konventionellen, logistischen und Überwachungskapazitäten der USA gleichzuziehen, übersteigt die technischen und finanziellen Mittel der meisten aufstrebenden Regionalstaaten.<sup>35</sup> Aus dieser Asymmetrie entsteht ein Proliferationsmotiv, wenn solche Staaten – ob sie nun einen Völkerrechtsbruch planen oder nicht – die USA bzw. der internationalen Gemeinschaft von der Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten oder in eine aggressive Politik gegenüber den Nachbarn abschrecken wollen.

---

of Nuclear Proliferation. Chicago; London: Chicago University Press 1984; Mitchell Reiss, Robert Litwack, Conclusion, in: dies. (Hrsg.), Nuclear Proliferation after the Cold War. Woodrow Wilson Center (Woodrow Wilson special studies). Washington DC, 1994, S. 335-350.

32 Zu Sicherheitsgarantien für Pakistan vgl. Kathleen C. Bailey, Doomsday weapons in the hand of many: the arms control challenge in the '90s. Urbana, Ill. U.a.: University of Illinois Press, 1991, S. 45f.

33 Vgl. Benjamin Frankel, The Brooding Shadow: Systemic Incentives and Nuclear Weapons Proliferation, in: Davis; ders. (Hrsg.), The Proliferation Puzzle, S. 37-78 und Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik, S. 94-96.

34 Vgl. Joachim Krause, Kernwaffen und regionale Sicherheit, in: IP, Jg. 51, Nr. 10 (Oktober 1996), S. 31-36.

35 Vgl. Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik, S. 96-102; und Nuclear Proliferation. Confronting the New Challenges. Report of an Independent Task Force. Council on Foreign Relations (Stephen J. Hadley, Chairman; Mitchell B. Reiss, Project Director). Washington DC, 1995, S. 4f.

*Motiv des Status quo:* Andere Staaten können im Erwerb von Nuklearwaffen ein Mittel sehen, um ein Machtgleichgewicht durch die Balance der militärischen Kapazitäten zu erhalten. Sie erhoffen sich eine gleichberechtigte Rolle, wenn ein Nachbar bereits über Kernwaffen verfügt oder wenn ein nuklearer Schutzschirm durch einen NWS an Glaubwürdigkeit verliert. Die Logik der Abschreckung, die zwischen den Supermächten scheinbar einen nuklearen Schlagabtausch verhindert hat, kann auch auf der regionalen Ebene zum Erwerb von Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaffen motivieren, obwohl es fraglich ist, ob die komplexe zweiseitige Kooperationsstruktur, beruhend auf gesicherter Zweitschlagsfähigkeit, Rüstungskontrolle, Frühwarnsystemen, die zwischen den Supermächten entstanden war, sich von verfeindeten Schwellenländern wie Indien und Pakistan würde wiederholen lassen.

*Prestigemotiv:* Die Annahme, dass Staaten durch den Erwerb von Nuklearwaffen ein erhöhtes Prestige in ihrer Region und in der internationalen Gemeinschaft gewinnen würden, beruht auf verschiedenen Wahrnehmungsmustern im Hinblick auf Atomwaffen.<sup>36</sup> Erstens kann durch die Beherrschung dieser Spitzentechnologie ein Platz unter den führenden Mächten der Welt angestrebt werden. Zweitens wird dem Kernwaffenerwerb ein Symbolwert für regionalen Machtvorteil zugeschrieben. Die Geschichte zeigt, dass selten durch den Erwerb von Nuklearwaffen ein regionaler Machtgewinn entstanden ist, vielmehr ging nukleare Proliferation mit dem wirtschaftlichen, technologischen und konventionell-militärischen Fortschritt eines regionalen Hegemons einher. Zum Dritten kann eine Regierung den Schritt zur Atomwaffe und das gewonnene Prestige für innenpolitische Zwecke nutzen.<sup>37</sup> Die jubelnden Menschen in den indischen und pakistanischen Großstädte nach den Kernwaffentest in den beiden Ländern im Mai 1998 geben Zeugnis für die große gesellschaftliche Anerkennung für diesen technologische ‚Leistung‘.

*Erleichterter Zugang:* Einige Faktoren sprechen dafür, dass Schwellenländer heute leichter Nuklearwaffen entwickeln können als vor dreißig Jahren. Die technologische Basis in den Staaten der sogenannten Dritten Welt befähigt einige von ihnen schon seit langem zur friedlichen Nutzung der Kernenergie. Dies ist auch eine Folge der im NVV geregelten Möglichkeit einer zivilen Nutzung von Nuklearenergie.<sup>38</sup> Allerdings ist der Ausbau der zivilen Kernenergie in den Schwellen- und Entwicklungsländern ins Stocken geraten.<sup>39</sup> Nichtsdestotrotz gehören heute eine größere Anzahl von Staaten zu den nuklearen Lieferländern.<sup>40</sup> Zahlreiche Experten sehen außerdem das Risiko, dass in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion die staatliche Kontrolle über waffengrädiges Spaltmaterial

---

36 Vgl. Gregory J. Rattray, Explaining Weapons Proliferation: Going Beyond the Security Dilemma. Institute for National Security Studies, U.S. Air Force Academy, Colorado (INSS) (Occasional Paper Nr. 1, Proliferation Series, Juli 1994). Colorado Springs, S. 4f.

37 Vgl. Bailey, Domsday weapons in the hand of many, S. 48.

38 Vgl. David Fischer, History of the IAEA. The First Forty Years. Wien: IAEA 1998, S. 451, der keine direkte Hilfestellung sieht. Auch habe die IAEA keine Assistenz bei großangelegten Wiederaufbereitungsprogrammen geleistet, die eine Voraussetzung für den Nuklearwaffenerwerb sind.

39 Vgl. Hans Michealis; Carsten Salander (Hrsg.), Handbuch Kernenergie. Kompendium der Energiewirtschaft und Energiepolitik 1995. Frankfurt am Main: Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft der Elektrizitätswerke 1995, S. 389f. Vgl. ferner Beatrice Fisher u. a. (Hrsg.), Handbook of Nuclear Countries 1992/1993. Berlin: Lexigraphisches Institut 1992.

40 Vgl. Fischer, The London Club and the Zangger Committee, S. 39-48 und Tadeusz Strulak, The Nuclear Suppliers Group, in: NPR, Jg. 1, Nr. 1 (Herbst 1993), S. 2-29.

im militärischen und zivilen Sektor zu schwach ist. Die Produktion von waffengrädigem Spaltmaterial ist aufwendig, sie ist ein erhebliches Hindernis für ein nukleares Schwellenland auf dem Weg zu einer Nuklearwaffenkapazität. Aufgrund der verfallenden staatlichen Autorität und der erbärmlichen wirtschaftlichen Situation in Russland und anderen Republiken der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), in denen Waffen und Spaltmaterial lagerten, bestand die Gefahr des unerlaubten Exports durch Militärs oder des Schmuggel durch Kriminelle (*loose nukes*).<sup>41</sup> Zudem konnten die sowjetischen Nuklearwaffenexperten durch Schwellenländer abgeworben werden, die Know How zu einem möglichst geringen Preis erwerben wollten (*brain drain*).

Es sind also neue Anreize zur nuklearen Proliferation entstanden, doch wird zugleich der Handlungsspielraum der wenigen Proliferationskandidaten durch verschiedene Entwicklungen eingeschränkt. Zum einen wächst der diplomatische Druck der Industriestaaten, vor allem der USA, auf die Schwellenländer, die nukleare Option fallenzulassen. Zum anderen haben sich die westlichen Staaten, zusammen mit einer großen Mehrheit der Unterzeichnerstaaten des NVV, zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes verpflichtet. Die Reform der IAEO und der Exportkontrollen wurden bereits erwähnt. Auch die unbegrenzte Verlängerung des NVV, die auf der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz im Mai 1995 in New York gelang, bedeutete eine wichtige Stärkung des Regimes, da der Vertrag ursprünglich nur eine Laufzeit von 25 Jahren hatte.

### *Neue Proliferationskandidaten*

Als Proliferationskandidaten, die nicht am NVV teilnehmen, wurden bereits Indien und Pakistan genannt. Im Jahre 1998 bewogen die regionale Rüstungseskalation und der innenpolitische Druck die Regierungen der beiden Staaten dazu, ihre Nuklearwaffenprogramme offenzulegen. Auch Israel verfügt vermutlich über Kernwaffen bzw. deren Komponenten, gibt dies aber nicht offiziell zu.

Andere Kandidaten sind dagegen Unterzeichner des NVV, und begehen eine Vertragsverletzung, wenn sie Nuklearwaffen entwickeln.<sup>42</sup>: Der Irak betrieb bis 1991 ein Kernwaffenprogramm, das gemäß der UN-Sicherheitsratsresolution 687 unter langfristigen Implementationskontrollen vernichtet wurde. Neben den 'heißen' Proliferationskandidaten Nordkorea und Iran, denen jeweils ein Kapitel dieser Arbeit gewidmet wird, wird noch anderen Regimeteilnehmern ein Interesse am Erwerb von Nuklearwaffen nachgesagt. Algerien geriet ins Blickfeld der Proliferationsexperten, als es zu Beginn der neunziger Jahre zunächst insgeheim einen Forschungsreaktor errichtete, dann aber unter internationalem Druck dem NVV beitrat. Libyen bemüht sich seit zwei Jahrzehnten darum,

---

41 Vgl. hierzu die alarmistische Analyse von Jacques *Attali*, *Strahlende Geschäfte. Gefahren des Internationalen Atomschmuggels*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1996; Joachim *Krause*, *Proliferationsrisiken und -szenarien in den 90er Jahren*, in: ders. (Hrsg.), *Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel: Neue Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 36). Baden-Baden: Nomos 1994, S. 19-65 (29-37).

42 Für die folgenden Angaben vgl. *Jones; MacDonough*, *Tracking Nuclear Proliferation*, S. 205-214 (Israel); S. 163-167 (Algerien), S. 215-219 (Libyen) und *Albright, Berkhout; Walker*, *Plutonium and Highly Enriched Uranium*, S. 363f. (Algerien), 351 (Libyen), 365f. (Südkorea), 366f. (Taiwan).

nukleare Sprengkörper aus anderen Staaten zu erwerben, hatte mit diesen Vorhaben allerdings wenig Erfolg. Syrien wird gelegentlich als Proliferationskandidat angeführt, obwohl dem Land die technologische Basis für den Nuklearwaffenerwerb fehlt. Südkorea und Taiwan galten zu Beginn der neunziger Jahre noch als Proliferationskandidaten, denn sie hatten ihre sensitiven Nuklearaktivitäten, konkret den Aufbau von Wiederaufbereitungsanlagen, erst in den siebziger Jahren unter Druck der US-Regierung beendet.<sup>43</sup>

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion drohte zu Beginn der neunziger Jahre das Entstehen einer neuen Klasse von Proliferationskandidaten. Diese wurde durch diejenigen Republiken der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gebildet, die mit ihrer Unabhängigkeit sowjetische Interkontinentalraketen und Sprengköpfe geerbt hatten: Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine. Zwar waren die taktischen Nuklearwaffen aus ehemals sowjetischem Besitz bis 1992 nach Russland verlegt worden, aber die Übergabe der strategischen Systeme zog sich in die Länge und bedrohte auf diese Weise die Stabilität des Nichtverbreitungsregimes.<sup>44</sup>

Verschiedentlich wird auch auf sekundäre Proliferationskandidaten hingewiesen, die nicht im Verdacht standen, geheime Nuklearwaffenprogramme zu betreiben, aber als Industriestaaten zur Konstruktion der Bombe in der Lage sind. Zu dieser Gruppe zählen z. B. das vereinte Deutschland und Japan.<sup>45</sup> Bemerkenswert in diesem Zusammenhang: Argentinien und Brasilien, die an eigenen Nuklearwaffenprogramme arbeiteten, sind von der Liste der Proliferationskandidaten verschwunden, seit sie 1991 auf Kernwaffen verzichtet und ein bilaterales Inspektionssystem vereinbart haben.

### *Risiken aus der nuklearen Proliferation*

Die Feststellung des UN Sicherheitsrates, dass die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eine Gefährdung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstelle, weist auf die verbreitete Annahme hin, dass die Verbreitung dieser Waffengattungen zu einer unkontrollierbaren Eskalation der Proliferation führen könnte. Im Sinn des *Status quo-Motives* würde eine die Entwicklung von Nuklearwaffen in einem Staat die Nachfrage nach dieser Technologie in benachbarten Staaten wachsen lassen. Derartige Annahmen liegen der Vermutung zugrunde, dass der Iran sich in den Besitz von Nuklear-

---

43 Vgl. Mitchell *Reiss*, *Without the Bomb. The Politics of Nuclear Nonproliferation*. New York: Columbia University Press 1988, S. 78-108; Leonard S. *Spector*, *Nuclear Proliferation after in the 1990s: The Storm After the Lull*, in: *New threats, responding to the proliferation of nuclear, chemical and delivery capabilities in the third world: An Aspen Strategy Group report*. Lanham, Md.: University Press of America 1990, S. 35-65 (47f).

44 Vgl. Steven E. *Miller*, *Alternate Nuclear Futures: What Fate for the Soviet Nuclear Arsenal?*, in: Krause (Hrsg.), *Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel*. S. 89-134; *Proliferation and the Former Soviet Union*. U.S. Congress, Office of Technology Assessment. Washington DC: GPO 1994; *Nuclear Successor States of the Soviet Union. Nuclear Weapon and Sensitive Export Status Report* (Nr. 2). Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC; Monterey Institute of International Studies, Monterey, Ca., Dezember 1994; sowie John *Simpson*, *Nuclear non-proliferation in the post-Cold War era*, in: *International Affairs*, Jg. 70, Nr. 1 (1994), S. 17-39 (27).

45 Vgl. John J. *Mearsheimer*, *Back to Future. Instability in Europa After the Cold War*, in: *IS*, Jg. 15, Nr. 1, S. 5-56 (37). Vgl. auch *Krause*, *Proliferationsrisiken und -szenarien in den 90er Jahren*, S. 37f., und Brad *Roberts*, *From Nonproliferation to Antiproliferation*, in: *IS*, Jg. 18, Nr. 1 (Sommer 1993), S. 139-173 (157); *Reiss*, *Without the Bomb*, S. 109-137.

waffen bringen möchte, um auf die Ambitionen des Irak zu reagieren. Mögliche Konsequenzen wären auch Präventivschläge gegen ein Nuklearwaffenprogramm des Kandidaten, durch die Nachbarn oder durch gegnerische Nuklearwaffenstaaten.

Im Kern der Bedrohung steht auch das unberechenbare Verhalten einiger Proliferationskandidaten. Das Vorgehen Saddam Husseins gegen Minderheiten im eigenen Volk und die Leiden, die der nordkoreanischen Gesellschaft durch die Isolation des Landes von den eigenen Machthabern aufgebürdet werden, sind Beispiele für Regierungen, denen die Opfer in der eigenen Bevölkerung gleichgültig sind. Die Außenpolitik solcher Regierungen folgt einer eigenen ‚Rationalität‘, bei der Machterhalt um jeden Preis oder historischer Größenwahns eine Rolle spielt oder bei der eigenen Volk die Rolle des Märtyrers zugewiesen wird. Man kann nicht sicher davon ausgehen, dass die Mechanismen der bisher angewandten nuklearen Abschreckung gegenüber solchen Regierungen ebenso funktionieren würden wie zwischen den Supermächten im Kalten Krieg.

Nicht zuletzt wächst in instabilen Staaten das Risiko von unbeabsichtigten Abschüssen nuklear bestückter Raketen und von nuklearen Unfällen. Auf die Möglichkeit, dass sich nichtstaatliche Akteure wie Bürgerkriegsparteien oder Terroristengruppen Nuklearwaffen beschaffen, wird von westlichen Experten häufig hingewiesen.<sup>46</sup>

Die USA nehmen zusätzliche Bedrohungsmomente aus der nuklearen Proliferation wahr. Angesichts der zunehmenden Verbreitung von Raketentechnologie wird es nicht mehr lange dauern, bis auch das Territorium der USA in die Reichweite von Interkontinentalraketen aus Schwellenländern wie Nordkorea kommt. Die DPRK, aber auch der atomar bewaffnete Iran würden die amerikanischen Verbündeten in den jeweiligen Regionen nuklear bedrohen und so die USA als Schutzmacht herausfordern. Die Instabilität, die aus einer solchen Situation entstehen würde, könnte die amerikanischen Interessen in der Region beeinträchtigen. Nicht zuletzt würde die amerikanische Fähigkeit, Truppen in Krisenregionen zur Sicherung amerikanischer Interessen oder zur Wiederherstellung des Völkerrechtes einzusetzen, in Mitleidenschaft gezogen.<sup>47</sup>

Expansionistische Regionalmächte können durch die nukleare Proliferation den Nuklearwaffenverzicht ihrer Nachbarn in Frage stellen. Das größte Proliferationsrisiko droht daher dem Regime selbst. Eine Aushöhlung des Nichtverbreitungsregimes würde auch andere Teile des internationalen Ordnungsgefüges außer Kraft setzen, so etwa andere Nichtverbreitungsabkommen, die nukleare Abrüstung zwischen den USA und Russland oder das ohnehin wenig effektive System kollektiver Sicherheit der UN.<sup>48</sup>

---

46 Vgl. Richard A. *Falkenrath*, Robert D. *Newman*; Bradley A. *Thayer* *America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack* (BCSIA Studies in International Security). Cambridge Ma.: MIT Press 1998; Joachim *Krause*, *The proliferation of weapons of mass destruction. The risks for Europe*, in: Paul Cornish; Peter van Ham; Joachim Krause, *Europe and the challenge of proliferation*. Institute for Security Studies. Western European Union (Chaillot Paper, Nr. 24). Paris: Mai 1996, S. 5-21.

47 Vgl. *Krause*, *Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik*, S. 119-134; Jerome H. *Kahan*, *Nuclear Threats from Small States*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 13. Juni 1994 sowie Lewis A. *Dunn*, *New Nuclear Threats to U.S. Security*, in: Blackwill; Carnesale (Hrsg.), *New Nuclear Nations*, S. 20-50.

48 Vgl. *Krause*, *Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik*, S. 127-130.

## *Strategien der nuklearen Nichtverbreitung*

Der Fall Irak und die Proliferationsrisiken aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion machten die Krise des Nichtverbreitungsregimes augenfällig. Bemerkenswert an der Debatte der neunziger Jahre um die beste Nichtverbreitungsstrategie war allerdings, dass es dabei nicht nur um die Reform der bestehenden institutionellen Instrumente ging, nicht einmal nur um die Entwicklung neuer Institutionen. Vielmehr wurde Proliferation als Sicherheitsrisiko identifiziert, auf das man mit allen Mitteln, notfalls militärisch reagieren müsse. Die veränderten Proliferationsbedingungen zeigten schnell, dass die traditionelle internationale Diplomatie und Zusammenarbeit bei der Herausforderung der Nichtverbreitung scheitern musste. Weder waren Kontrollen denkbar, die den Schwarzhandel mit Nuklearmaterial und die eigenständige Entwicklung von sensitiven Technologien vollständig unterbinden konnten, noch konnten den betreffenden Kandidatenstaaten von außen glaubwürdige Sicherheitsgarantien angeboten werden, die deren Nachfrage nach Nuklearwaffen neutralisiert hätten. Daher wuchs vor allen Dingen in den USA, die Bereitschaft, neben der wirtschaftlichen und politischen Macht auch das Militär mit dem Ziel der *Counterproliferation* einzusetzen.

In der Debatte stand dennoch an erster Stelle die Neugestaltung des Regimes, dessen Reformen daher hochgesteckte Erwartungen erfüllen mussten. Die Instrumente des Regimes waren über Jahrzehnte hinweg eher auf die Vertrauensbildung und auf die Kooperation unter den an Nuklearenergie interessierten Staaten ausgelegt. Nun sollte das *Safeguards*-System, die Exportkontrollen und andere Elemente des Regimes den Erfordernissen so angepasst werden, dass sie auch einem entschlossenen Proliferationskandidaten den Weg zur Bombe verbauen würden. Doch kann kein Inspektionssystem so gut sein, dass eine Täuschung ausgeschlossen ist.

Andere Nichtverbreitungsstrategien waren eher auf die Nachfrage nach Nuklearwaffen und die ihr zugrunde liegenden Motive ausgerichtet. Das Versprechen, das im NVV niedergelegt ist, nach dem Staaten, die auf eine nukleare Option verzichten und sich internationaler Kontrolle unterwerfen, in den Genuß wirtschaftlicher und technologischer Hilfestellung kommen können, weist in diese Richtung. Dieser Tauschhandel versöhnte zwar die zum Nuklearwaffenverzicht bereiten Schwellenländer mit dem damit verbundenen Souveränitätsverlust. Dieser Tauschhandel kann aber kaum als echter Anreiz für entschlossene Proliferationskandidaten verstanden werden, auf den beschlossenen Nuklearwaffenerwerb zu verzichten.

Eine Nichtverbreitungsstrategie, die sich gegen die systemischen Proliferationsmotive richtet, ist der Ausbau regionaler Sicherheitsstrukturen. Beispiele sind die vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen Indien und Pakistan oder die bilateralen Abkommen zwischen Nord- und Südkorea. Der Friedensprozess im Nahen Osten könnte der Nichtverbreitung dienen, denn sein Erfolg wurde von Israel als Bedingung für seinen Beitritt zum NVV bezeichnet.<sup>49</sup> Auch die verschiedenen Nuklearwaffenfreien Zonen fallen unter

---

49 Vgl. David A. V. *Fischer*, Regional Strategies for the Last Three NPT Holdouts – Israel, India, Pakistan, PPNN Issue Brief Nr. 5, 1995; Harald *Müller*, Nukleare Nichtverbreitung: Ein umfassender Strategieentwurf. Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) (Report Nr. 7).

die Kategorie der regionalen Lösungen. Die Zahl der NWFZ hat in den neunziger Jahren zugenommen, sie bedecken fast die gesamte südliche Hemisphäre.<sup>50</sup>NWFZ sind geeignete Mittel, um die Nuklearwaffenfreiheit einer Region durch gemeinsame Standards und Vertrauensbildende Maßnahmen zu stabilisieren, doch ist es problematisch, einen entschlossenen Proliferationskandidaten zur glaubwürdigen Teilnahme an solchen Maßnahmen zu bewegen. Die Probleme, Israel am Plan einer NWFZ im Nahen Osten zu beteiligen, und die fruchtlosen Verhandlungen im Zusammenhang mit der bilateralen Erklärung der Nuklearwaffenfreiheit der beiden koreanischen Staaten zeigen die Grenzen dieses Ansatzes. NWFZ werden in der Regel geschaffen, wenn die Proliferationsgefahr bereits weitgehend beseitigt ist.

Viele Experten folgerten nun in den neunziger Jahren aus der Krise des Nichtverbreitungsregimes und der wachsenden Proliferationsgefahr, dass militärische Mittel ein legitimes Mittel gegen Proliferation seien.<sup>51</sup> In diesem Zusammenhang wuchs die Aufmerksamkeit gegenüber der Geheimdienst- und der Früherkennungstechnologie, die beide für das Ziel der Nichtverbreitung genutzt werden konnten.<sup>52</sup> Die USA und ihre Verbündeten überprüften die Einsatzfähigkeit ihrer Streitkräfte unter der Einwirkung von Massenvernichtungswaffen; auch die präventive Anwendung konventioneller und sogar nuklearer Waffen zur Zerstörung im Aufbau befindlicher Nuklearwaffenprogramme wurde erwogen. Dieser Zweig der Debatte über die Nichtverbreitung fand seinen Niederschlag in Washingtons *Defense Counterproliferation Initiative* aus dem Herbst 1993, die im nächsten Abschnitt behandelt wird.

### 1.3 Amerikanische Nichtverbreitungspolitik der Bush- und Clinton-Administration

Seit Ende der achtziger Jahre, spätestens sei dem Irakschock des Jahres 1991, wurden für US-amerikanische Entscheidungsträger die wachsenden Gefahren aus der nuklearen Proliferation mehr und mehr zum Bezugspunkt ihrer Risikoanalyse. Mehrere Jahre lang, unter der Präsidentschaft von Ronald Reagan, war die nukleare Nichtverbreitung in eine sekundäre Rolle hinter der Suche nach einem strategischen Vorteil gegenüber der Sowjetunion zurückgetreten. Die Regierung unter Präsident George Bush nahm angesichts der wachsenden Proliferationsgefahr den Faden wieder auf und begann auf mehreren Ebenen eine Nichtverbreitungspolitik, die sich zunehmend auf alle Arten von Massenvernichtungswaffen und auf Trägersysteme bezog. Dabei trafen einzelstaatliche Politik, die auch vor Drohung und Dominanzgebahren gegenüber Verbündeten nicht zurückschreckte, und das Bemühen der US-Regierung um eine Multilateralisierung der Nicht-

---

Frankfurt a. M., 1993, S. 27-29.

50 Vgl. Christopher Daase; Constanze Eisenbart (Hrsg.), Nuklearwaffenfreie Zonen. Forschungsstätte der Evangelischen Studienstiftung Heidelberg: FEST 2000.

51 Vgl. die Diskussionen in Lewis A. Dunn, Containing Nuclear Proliferation. International Institute for Strategic Studies (Adelphi Paper Nr. 263). London: Brassey's, Winter 1991, S. 59-63 und Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik, S. 311-378, v. a. 332-342.

52 Vgl. Robert D. Blackwill; Ashton B. Carter, The Role of Intelligence, in: Blackwill; Carnesale (Hrsg.), New Nuclear Nations, S. 216-250.

verbreitungspolitik zusammen. Zwischen beiden Strategien entstanden nicht selten Konflikte.<sup>53</sup>

Die Bush-Administration verschärfte die nationalen Exportkontrollen; sie drängte andere Industriestaaten zu gemeinsamen Positionen in der Nichtverbreitungspolitik; sie war bei der Reform und dem Ausbau des Regimes aktiv und richtete obendrein noch gezielte Kampagnen gegen einzelne Proliferationskandidaten. Im September 1991 richtete die *Central Intelligence Agency* (CIA) ein Zentrum für Nichtverbreitung ein, um die Fähigkeit der Geheimdienste, Proliferation in allen Teilen der Welt aufzuspüren, zu verbessern. Etwa hundert Experten sind in dem Zentrum beschäftigt. Im Sommer 1992 sorgte Präsident Bush mit der *Non-Proliferation Initiative* für eine bessere Koordination der mit der Nichtverbreitung befassten Ressorts.<sup>54</sup>

Nationale Exportkontrollen waren seit langem ein zentrales Nichtverbreitungsinstrument der USA, die seit den fünfziger Jahren ihren Nuklearhandel mit Auflagen über die Kontrolle der gelieferten Materialien und Produkte verbanden. Während die gegen den Ostblock gerichteten Exportkontrollen des *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (COCOM) bis 1991 abgebaut wurden, verstärkte die US-Regierung die nationalen Exportkontrollen im Hinblick auf die Nichtverbreitung. Im Rahmen einer *Enhanced Proliferation Control Initiative* (EPCI) vom Dezember 1990 wurden die Exportkontrollen im B- und C-Waffenbereich und bei der Raketentechnologie ausgebaut. Durch die Reform der internationalen Exportkontrollen in der NSG und durch neue Abkommen über andere militärische Mehrzweckgüter wurde diese Politik auf die internationale Ebene gehoben. Die US-Regierung drängte andere Lieferländer wie China oder Israel, den Regeln der Kontrollregime zu folgen.<sup>55</sup>

Die traditionellen institutionellen Instrumente des Regimes waren aber machtlos angesichts der Tatsache hilflos, dass bestehende Proliferationsrisiken durch den Zusammenbruch der Sowjetrepubliken multipliziert wurden – durch die mangelnde Sicherung

---

53 Vgl. Nuclear Non-proliferation: First Tier Priority in US Foreign Policy? Bericht der 35. „Strategy for Peace, US Foreign Policy Conference“, 27.-29.10.1994, Warrenton, Va. Gesponsert von der Stanley Foundation, 1994, S. 6f. Der Bericht bemängelt allerdings das Fehlen eines Gesamtkonzeptes der Nichtverbreitungspolitik unter Bush. Diese habe erst in der zweiten Hälfte der Amtszeit an Momentum gewonnen.

Die Kapitelauftellung in dieser Arbeit impliziert die Annahme, dass Washington auf wachsende Proliferationsgefahren reagierte. Dieser Sichtweise wird gelegentlich das bürokratische Eigeninteresse des US-Verteidigungsapparates entgegengehalten. Vgl. Michael Klare, *Rogue States And Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy*. New York: Hill and Wang 1995, S. 4-34. Nach Klare motivierte die Sorge um eigene Ressourcen nach dem Ende des Kalten Krieges die amerikanischen Verteidigungspolitiker, die Proliferationsgefahr aufzubauchen, um gegen Kürzungen bei den US-Streitkräften vorzugehen. Diese Erklärung kann in den systemischen Ansatz dieser Arbeit nicht aufgenommen werden. Kritisch ist gegen diese Sicht anzumerken, dass a) die neue Risikoeinschätzung von der Mehrheit der Staaten geteilt wurde (der globale Regimebedarf lässt sich also nicht allein aus einer Werbekampagne des Pentagon erklären) und b) der Fall der proliferierenden regionalen Großmacht mit dem Irak tatsächlich eingetreten war.

54 Vgl. *Dembinski*, Weltordnung und Sicherheit, S. 325.

55 Zur US-Exportkontrollpolitik vgl. William J. Long, *Global Security, Democratization, and Economic Development after the Cold War: New Goals for U.S. Export Control Policies*, in: Bertsch, Cupitt; Gover (Hrsg.), *Cooperation in international export controls*, S. 59-85 (zu EPCI vgl. S. 76-80) und *Dembinski*, Weltordnung und Sicherheit, S. 326-335.

des Nuklearkomplexes und des Spaltmaterials in Russland, das durch die Demontage der Nuklearwaffen in Erfüllung von START I anfiel. Die doppelte Herausforderung, die Kontrolle über das Spaltmaterial zu sichern und die Experten im Land zu halten, zwang die US-Regierung zum Handeln. In der GUS wurden umfangreiche Mittel und diplomatische Energie für Abrüstungshilfe und die Forschungsförderung für Wissenschaftler investiert. Seit 1992 wurden im Rahmen des *Cooperative Threat Reduction*-Programmes (CTR, das sogenannte Nunn-Lugar-Programm) durch das Pentagon jährlich ca. 400 Mio. US-\$ für die Hilfestellung bei der Abrüstung in der GUS bereitgestellt. Gleichzeitig berieten US-Fachleute die russische Regierung bei der Straffung der russischen Exportkontrollen und der Sicherung des Nuklearkomplexes.<sup>56</sup>

In der Regierung von Präsident William F. Clinton wurde diese Politik fortgesetzt und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen eine noch größere Bedeutung beigemessen.<sup>57</sup> Den Amerikanern kam dabei zu Gute, dass einige neue Strategien der Nichtverbreitung erst mit dem Ende der Blockkonfrontation möglich bzw. von dieser erleichtert wurden: a) Die gezielte Eindämmung bestimmter Risikostaat, b) die Instrumentalisierung laufender Rüstungskontrollverhandlungen und c) die Militarisierung der Nichtverbreitungspolitik.

Nonproliferationspolitik wurde unter Clinton Teil einer neuen amerikanischen Eindämmungspolitik, die nicht mehr gegen den einen großen Gegner Russland, sondern auf eine Reihe sogenannter ‚Schurkenstaaten‘ ausgerichtet war. Als ‚Rogues‘ galten der Regierung Clinton solche ‚unberechenbaren‘ Staaten, die eine Bereitschaft zum Völkerrechtsbruch zeigten, den Terrorismus unterstützten oder eben an Massenvernichtungswaffen arbeiteten. Die Politik zielte auf Staaten wie den Iran, den Irak, Kuba, Libyen, Nordkorea, den Sudan und gelegentlich Syrien.

Die Stigmatisierung dieser Staaten diente der US-Administration auch als neue Richtschnur für eine härtere und gezielte Anwendung ihrer Exportkontrollen gegen die ‚gefährlichen‘ Staaten. Dies war eine Abkehr von der bisherigen amerikanischen Exportkontrollpraxis, die sich gegen allgemeine Proliferationsgefahren gerichtet hatte. Diese Klassifizierung folgte eher amerikanischen Interessen als objektiven Kriterien folgte – etwa

---

56 Vgl. Graham T. *Allison*; Ashton B. *Carter*; Steven E. *Miller*; Philip *Zelikow*, *Cooperative Threat Reduction. From Pledges to Deeds*. CSIA (Studies in International Security No. 2). Cambridge, Mass. 1993; Matthias *Dembinski*, *Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung: Positionen der Regierung Clinton*. SWP. Forschungsinstitut für Internationale Sicherheit (Vol. S409). Ebenhausen 1996; Richard A. *Falkenrath*, *The United States, the Former Soviet Republics and Nuclear Weapons: Problems and Policies of Denuclearization*. CSIA (discussion paper 94-08) Cambridge, Mass. September 1994; U.S. Congress. Office of Technology Assessment. *Proliferation and the Former Soviet Union*. Washington, DC: GPO 1994 sowie U.S. Department of Defense. *Cooperative Threat Reduction*. Washington DC 1995.

57 Außenpolitisches Hauptziel der Regierung Clinton blieb die Verbreitung von Marktwirtschaft und Demokratie (Clinton setzte allerdings im Wahlkampf 1992 eine deutlichen Priorität für die Innen- und Wirtschaftspolitik). Vgl. Ernst-Otto *Czempiel*, *Weltordnung statt Eindämmung – Auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis amerikanischer Außenpolitik*, in: *Dembinski; Rudolf; Wilzewski* (Hrsg), *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*, S. 1-21 (10-14).

im Fall Iran – und führte zu Konflikten mit den Verbündeten in Europa, aber auch mit Russland und China.<sup>58</sup>

Eine weitere neue Strategie der Clinton-Regierung war es, verschiedene Themen aus der nuklearen Abrüstung für die Nichtverbreitung nutzbar zu machen.<sup>59</sup> So verlängerte die Clinton-Regierung 1996 ein laufendes Moratorium für Kernwaffenversuche und drängte auf neue Verhandlungen für einen Umfassenden Teststoppvertrag (*Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT*).<sup>60</sup> Dieser Schritt, der seit Jahren von kleineren Staaten im Nichtverbreitungsregime gefordert wurde, war von den US-Regierungen bis dahin abgelehnt worden. Weiterhin schlug Präsident Clinton vor, mit Verhandlungen über einen weltweites Herstellungsverbot für spaltbares Material für militärische Zwecke zu beginnen. In einer Rede vor der UN-Generalversammlung am 27. September 1993 legte Clinton die *Presidential Decision Directive No. 13 (PDD 13)* dar, in der er Prinzipien und Richtlinien für die Nichtverbreitungspolitik seiner Regierung festlegte. Clinton kündigte dabei einen Produktionsstopp für Spaltmaterial für militärische Zwecke in den USA an und drückte seine Hoffnung auf die Verlängerung des NVV im Frühjahr 1995 aus. Der neue Präsident trat aber auch an, die Exportkontrollen der USA daraufhin zu überprüfen, in welchem Umfang diese wirklich notwendig für den Erhalt der amerikanischen Sicherheit waren. Kurz nach Clintons Rede wurden die Beschränkungen für den Export von Computern gelockert. Davon waren aber solche Exporte ausgenommen, die in ‘Schurkenstaaten’ führen sollten, die ohnehin Ziel amerikanischer Embargos waren.<sup>61</sup>

Unter der Regierung Clinton bekam die Nichtverbreitungspolitik auch eine militärische Komponente. Im Herbst 1993 stellte der US-Verteidigungsminister Les Aspin seinen Kollegen im NATO-Rat in Brüssel ein Nichtverbreitungsprogramm vor, die *Defense Counterproliferation Initiative (DCI)*, das stärker auf die amerikanische Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel abhob.<sup>62</sup> Ziel war es, mit kombinierten politischen und militä-

---

58 Vgl. Anthony Lake, *Confronting Backlash States*, in: *Foreign Affairs (FA)*, Jg. 73, Nr. 2 (März/April 1994), S. 45-55; Barry Rubin, "Schurkenstaaten". Amerikas Selbstverständnis und seine Beziehungen zur Welt, in: *IP*, Jg. 54, Nr. 6 (Juni 1999), S. 5-13. Die Nummer hat das Oberthema 'Schurkenstaaten'. Vgl. auch *Export Controls and Nonproliferation Policy*. U.S. Congress, Office of Technology Assessment. Washington D.C.: GPO 1994, S. 13.

59 Vgl. Ernst-Otto Czempel u. a., *Die Weltpolitik der USA unter Clinton*. Eine Bilanz des ersten Jahres. HSFK (Report Nr. 1-2). Frankfurt a. M., Januar 1994, S. 15f.

60 Vgl. Clinton verlängert Moratorium für Atomtests. Auszüge aus Rundfunkansprache des Präsidenten, 3.7.93, in: *Amerika Dienst*. U.S. Information Service, Embassy of the U.S., 14.7.99.

61 Vgl. Clinton Warns of Perils Ahead Despite Cold War's End. Rede des US-Präsidenten Bill Clinton bei den Vereinten Nationen, 9.9.1993. in: *USPIT*, Nr. 99/1993, S. 3-7; John B. Wolfsthal, *President Clinton Unveils New Non-Proliferation, Export Policies*. in: *Arms Control Today (ACT)*, Jg. 23, Nr. 9 (November 1993), S. 22. Für eine Kritik, vgl. *The Administration's Non-Proliferation and Export Control Policy*. Pressekonferenz, Arms Control Association, in: ebd., S. 9-13.

62 Vgl. USA bekämpfen Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Ausführungen von Verteidigungsminister Aspin, in: *amerika dienst* Nr. 50/1993 U.S. Information Service. Embassy of the United States of America. Vgl. auch Krause, *Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik* S. 315-324; Michael Rühle, *View from NATO. NATO and the Coming Proliferation Threat*, in: *Comparative Strategy*, Jg. 13, Nr. 3 (3), S. 313-320 und Rolf Hallerbach, „Counter Proliferation“. Neue Zauberformel Amerika gegen Terrorwaffen. *Europäische Sicherheit* Jg. 43, Nr. 3 (März 1994), S. 139-140. Die Vorarbeiten für die DCI datieren allerdings noch in der Zeit der Bush-Administration, vgl. Harald Müller; Mitchell Reiss, *Counterproliferation. Putting New Wine in Old Bottles*, in: *Washington Quarterly*, Jg. 18, Nr. 2 (1995), S. 143-154 (144).

rischen Mitteln die Proliferation von A-, B- und C-Waffen zu verhindern oder rückgängig zu machen. Mit der DCI sollte der Nutzen verringert werden, den sich gegnerische Staaten aus dem Besitz von Massenvernichtungswaffen erhoffen konnten. Gleichzeitig sollten die Produktionskosten von ABC-Waffen gesteigert werden, denn derartigen Programmen drohte von jetzt an auch ein militärischer Präventivschlag.

Nach der DCI sollten Massenvernichtungswaffen lokalisiert und zerstört werden können (*counterforce*). Die Geheimdienstkapazitäten sollten hierzu verbessert werden. Der CIA-Direktor erhielt einen zusätzlichen Stellvertreter, der mit Proliferationsfragen betraut war, zusätzlich zum NV-Zentrum. Im Pentagon wurde eine Stelle für einen *Assistant Secretary* geschaffen, der die *Counterproliferation Initiative* koordinieren sollte. Die Einsatzfähigkeit von US-Truppen sollte auch im Falle eines Angriffes mit Massenvernichtungswaffen sichergestellt werden z. B. durch verbesserte Schutzkleidung.<sup>63</sup>

In der NATO rief die DCI die Kritiker an einer Militarisierung der US-Nichtverbreitungspolitik auf den Plan, darunter Deutschland.<sup>64</sup> Die US-Vertreter legten in späteren Präsentationen ihrer Politik höheres Gewicht auf die diplomatischen Komponenten ihrer Initiative, doch flossen die Prinzipien der DCI in den NATO-Reformprozess ein. Zwei Arbeitsgruppen in der NATO befassten sich in der Folge mit politischen und militärischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Proliferation.<sup>65</sup> Bei der militärischen Reaktion auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen werden auch Nuklearwaffen der USA eine Rolle spielen. Mitte der neunziger Jahre entwickelten die Verteidigungsplaner in Washington eine Strategie der *nuclear ambiguity*, nach der ein Nuklearschlag auch als Reaktion auf einen Angriff mit chemischen oder biologischen Waffen auf US-Territorium oder amerikanische Truppen erwogen wird.<sup>66</sup>

---

63 Das Konzept der DCI war auch Ausdruck des Bemühens der Streitkräfte, in Zeiten budgetärer Engpässe Anlaß für neue Beschaffungsmaßnahmen zu finden und bestehende weiterzuführen. Die Clinton-Administration gewann zudem gegenüber ihren konservativen Kritikern an Profil. Vgl. Müller; Reiss, *Counterproliferation*, S. 144f.

64 Vgl. Berthold Meyer; Harald Müller, H.-J. Schmidt, *NATO 96: Bündnis im Widerspruch*. HSFK (Report, Nr. 3). Frankfurt am Main 1996, S. 33.

65 Der NATO-Gipfel, welcher der Rede Aspins folgte, verabschiedete ein Schlussdokument, in dem die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu einem „threat to international security and a concern to NATO“ erklärt wurde. Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 10-11 January 1994. *NATO Review*, 42/1: 30-33 (32). Vgl. Ashton B. Carter; David B. Omand, *Countering the proliferation risks: Adapting the Alliance to the new security environment*, in: *NATO review* Jg. 42, Nr. 5 (Mai 1994), S. 10-15; Robert Joseph, *Proliferation, Counter-Proliferation and NATO*, in: *Survival*, Jg. 38, Nr. 1 (Frühjahr 1996), S. 111-130.

66 Die Strategie ist nicht offizieller Teil der US-Nuklearstrategie. Bei der Präsentation der neuen strategischen Richtlinien (PDD 60) im Herbst 1997 wies das Weiße Haus zurück, dass mit US-Nuklearwaffen eine Abschreckung gegen B- und C-Waffen geplant sei. Vgl. Craig Cerniello, *Clinton Issues New Guidelines on U.S. Nuclear Weapons Doctrine*, in: *ACT*, Jg. 27, Nr. 8 (November/December 1997), S. 23. Dem widerspricht der US-Vorbehalt im Zusammenhang mit dem Vertrag über eine Afrikanische Nuklearwaffenfreie Zone vom 23.6.1995. Die US-Regierung gab bei der Unterzeichnung des Dokumentes negative Sicherheitsgarantien ab (kein Nuklearangriff gegen NNWS), bestand aber auf dem Vorbehalt, diese „will not limit the operations available to the United States in response to an attack by an ANWFZ party using weapons of mass destruction“, Vgl. Jones; MacDonough, *Tracking Nuclear Proliferation*, S. 216. Vgl. auch Gerhard Piper, *PDD 60: Neue US-Nuklearstrategie*, in: *antimilitarismus information*, Jg. 28, Nr. 4 (April 1998), S. 34-37. Über die Frage, ob in der NATO die nukleare Erstschlagsdoktrin für eine Abschreckung gegen B- und C-

Die Regierung Clinton ließ trotz dieser innovativen, aber umstrittenen Ansätze die traditionellen Nichtverbreitungsinstrumente nicht außer Acht. Washington arbeitete an der Stärkung des Nichtverbreitungsregimes. Die USA engagierte sich bei der Reform der IAEO, obwohl sie der Agentur lange wegen der Politisierung ihrer Gremien kritisch gegenüber gestanden hatte.<sup>67</sup> Die Amerikaner beteiligten sich mit eigener Expertise an der Entwicklung schärferer Verifikationsinstrumente und stellte der Behörde wiederholt eigenes Geheimdienstmaterial zur Verfügung. Das neue Exportkontrollregime für Mehrzweckgüter durch die NSG im Mai 1992 fiel ebenfalls in diese Kategorie.

Die USA setzten als einziges Land einen Botschafter, Thomas Graham, eigens für die Vorbereitung der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz 1995 in New York ein. Dieser drängte in den Hauptstädten der Unterzeichnerstaaten auf eine unbegrenzte und bedingungslose Verlängerung der Vertrages. Im Halbjahr vor der Konferenz übte Washington auch Druck auf verschiedene Staaten aus, um die Vertragsverlängerung zu erreichen, und setzte mit Erfolg den Hebel der wirtschaftlichen oder militärischen Hilfsleistungen bei Staaten der Dritten Welt an.<sup>68</sup> Die amerikanische Druckpolitik wurde nicht von allen Verbündeten begrüßt, ebenso wie die offen propagierte Position der US-Diplomaten, es sei schon ein Erfolg, wenn der Vertrag mit einer einzigen Stimme Mehrheit („50% plus 1“) verlängert werde. Viele der westlichen Staaten befürworteten eine Politik der Konsensbildung für die Vertragsverlängerung unter den Unterzeichnerstaaten, um die Bindungskraft des Vertrages zu erhalten.

Die USA sind ein mächtiger Einzelstaat, der prägend auf das Nichtverbreitungsregime einwirken kann. Aber auch in der Nuklearpolitik sind die USA keine Hegemonialmacht mehr, die den anderen Staaten ein Regelgefüge aufzwingen kann, das nur US-Interessen folgt. Thema dieser Arbeit sind die Nichtverbreitungskampagnen gegen solche Staaten, die diese Regeln durch ihr Handeln gefährden. Die USA konnten aber auch die Regelbrecher nicht so behandeln, als gäbe es kein Nichtverbreitungsregime. Die Rückbindung des ‘Stabilisierers’ an das Regime wird im nächsten Abschnitt diskutiert.

---

Waffen aufrechterhalten werden sollte, entstand ein Disput zwischen Deutschland, dessen Außenminister den Erstschlagsverzicht forderte, und den USA, die an der ‘nuklearen Zweideutigkeit’ festhalten wollten. Vgl. Constanze *Stelzenmüller*, Kein Sonderweg. Deutschland will NATO zum Verzicht auf den atomaren Erstschlag überreden, DIE ZEIT, 26.11.1998; William *Drozdiak*, Urging Shift by NATO, Germany Angers U.S., IHT 23.11.1998 bzw. David S. *Yost*, The US and Nuclear Deterrence. IISS (Adelphi Paper 326), London, 1999, S. 64-67.

67 Vgl. Mark F. *Imber*, The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies. New York: St. Martins Press 1989, S. 70-95 und Benjamin N. *Schiff*, Dominance without Hegemony: U.S. Relations with the International Atomic Energy Agency, in: Margaret P. Karns; Karen A. Mingst (Hrsg.), The United States and Multilateral Institutions. Patterns of Changing Instrumentality and Influence. (Mershon Center Series on International Security and Foreign Policy, Bd. V). Boston u. a.: Unwin Hyman 1990, S. 57-89.

68 Vgl. R. Jeffrey *Smith*; David B. *Ottaway*, U.S. Wages last-Ditch Campaign for Permanent Non-proliferation Pact, in: New York Times (NYT), 1.3.1995, S. A4.

## 2. Neoliberaler Institutionalismus und die Stabilisierung von Regimen

Die Literatur der neoliberalen Regimetheorie sieht als Grundlage für den Bestand von Regimen die Nachfrage der Staaten nach institutionellen Funktionen, die den Teilnehmern helfen sollen, diejenigen Hindernisse zu überwinden, die ihre Zusammenarbeit stören. Derartige Hindernisse sind zum Beispiel die Ungewissheit, ob die anderen Teilnehmer an einer Vereinbarung sich an diese halten, oder ob sie eigene Vorteile durch einzelstaatliches Politik suchen. Der neoliberale Institutionalismus hält sich mit Aussagen über Einwirkungsmöglichkeiten einzelner Teilnehmer zurück. Dennoch lässt sich einzelstaatliches Handeln auf der Grundlage eines neoliberal-institutionalistischen Paradigmas konzeptionalisieren. Das zentrale Argument ist, dass auch einzelstaatliche Politik nicht in einem beziehungsfreien Raum, sondern in einem Umfeld vollzogen wird, das aus Situationsbedingungen, konkurrierenden Präferenzen, aber auch aus einem institutionellen Regelgefüge und der ihm zugrundeliegenden Institutionennachfrage besteht. In diesem Abschnitt werden die Motive für einzelstaatliches Handeln ermittelt. Die einzelstaatliche Stabilisierungspolitik wird danach in Beziehung zur Nachfrage nach institutionellen Lösungen gesetzt. Zu beiden Auswirkungen der Variablen 'Regelkonformität des unilateralen Vorgehens' werden Hypothesen gebildet. Es folgt ein Abschnitt über die Vorgehensweise dieser Untersuchung.

### 2.1 Institutionelle Funktionen im neoliberalen Institutionalismus

Der theoretische Überbau für diese Untersuchung ist der neoliberale Institutionalismus, eine Theorierichtung, die sich seit Ende der siebziger Jahre in Abgrenzung vom traditionellen Realismus bzw. Neorealismus entwickelt hat. Der neoliberale Institutionalismus entwickelte Aussagen über die Bedingungen institutionalisierter Kooperation unter Rückgriff auf die Mikroökonomie und der Spieltheorie.<sup>69</sup> Neoliberalismus und Neorealismus gehen von einem gleichen Satz von Grundannahmen aus: Die relevanten Akteure in den internationalen Beziehungen sind Staaten, die mithilfe rationaler Entscheidungsverfahren Nutzenmaximierung aufgrund gegebener Interessen betreiben. Das internationale System ist von Anarchie geprägt, im Sinne fehlender übergeordneter Autorität und Gewalt. Die staatlichen Akteure sind also bei der Verwirklichung ihrer Interessen zur Selbsthilfe gezwungen.<sup>70</sup>

---

69 Für die Grundlagen vgl. Robert O. Keohane, Neoliberal institutionalism: A Perspective on World Politics, in: ders., International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory. Boulder Co.: Westview Press 1989, S. 1-20, und ders., After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

70 Eine Gegenüberstellung neorealistischer und neoliberaler Positionen wird hier nicht wiederholt. Für eine Übersicht über die Debatte vgl. David A. Baldwin (Hrsg.), Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate. (New Directions in World Politics). New York: Columbia University Press 1993; Gunther Hellmann/ Reinhard Wolf, Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO, in: Security Studies, Jg. 3, Nr. 1 (Herbst 1993), S. 3-43; Robert Jervis, Realism, Neoliberalism, and Cooperation, in: IS, Jg. 24, Nr. 1 (Sommer 1999), S. 42-63; Robert O. Keohane (Hrsg.), Neorealism and its Critics. New York: Columbia University Press 1986; Robert O.Keohane/ Lisa L.

Neoliberale Institutionen schätzen die Bedingungen für Kooperation anders als ihre neorealistischen Kollegen. Diese verstehen die internationale Zusammenarbeit als abhängig von ihr zugrundeliegenden Machtstrukturen. Die Neoliberalen untersuchen, welche Hindernisse der Kooperation erschweren und entwickeln weitergehende Erwartungen bezüglich der Rolle von Institutionen bei der Stabilisierung und Verstärkung von Kooperation. Sie erklären die Entstehung und den Erhalt von Institutionen – zu denen Regime gehören – aus der Nachfrage seitens der Staaten nach institutionellen ‘Dienstleistungen’, die sie benötigen, um überhaupt zusammenzuarbeiten. Dem liegt ein Kooperationsverständnis zugrunde, das die problematischen Handlungsinterdependenzen berücksichtigt, die eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit verhindern können, obwohl sich einander überschneidende Interessen der Akteure an Kooperation vorliegen. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn einzelstaatliche Politik nicht genügt, um optimale Ergebnisse zu erzielen. Beispiele sind der Freihandel, grenzüberschreitende Umweltprobleme oder mehrseitige Abrüstung. In derartigen Situationen kann die Angst vor Ausbeutung durch einen Partner, der unbemerkt und ungestraft die Zusammenarbeit aufkündigt (Defektor) und dadurch relative Vorteile gewinnt, die Kooperation behindern. Institutionen können dagegen die Zusammenarbeit ermöglichen, indem sie glaubwürdigere und spezifischere Informationen und billigere Konsultationsmöglichkeiten bieten sowie gegebenenfalls den Regelbrecher strafen.

Nach einer grundlegenden neoliberalen Definition sind Institutionen „persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activities and shape expectations“<sup>71</sup> Diese Sicht von Institutionen beinhaltet, dass sowohl stillschweigende Übereinkünfte als auch kodifizierte, ausgehandelte Vereinbarungen zu den Institutionen gezählt werden können, solange es sich um dauerhafte und kohärente Regelsätzen handelt. Keohane unterscheidet Organisationen, Regime und Konventionen. *Organisationen* sind zweckgebundene und handlungsfähige Einheiten mit bürokratischem Unterbau, die dem Kooperationszweck z. B. durch die Überwachung des Verhaltens ihrer Mitglieder dienen. *Regime* sind explizite Regelsysteme, die von staatlichen Akteuren durch Verhandlungen hergestellt werden.<sup>72</sup> *Konventionen* sind dagegen informelle Institutionen, mit impliziten, also nicht durch Verhandlung erarbeiteten Regeln, die aber dennoch einen Bezugsrahmen für die Entscheidungsfindung abgeben. Für die vorliegende Untersuchung sind diese Binnenabgrenzungen zwischen den Institutionenfamilien sekundär, aber nicht bedeutungslos. Bei der Nordkoreakrise waren beispielsweise die Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes betroffen, wogegen die IAEO als *Organisation* mit eigenem Selbstverständnis auftrat.

---

*Martin*, The Promise of Institutionalist Theory, in: IS, Jg. 20, Nr. 1 (Sommer 1995) S. 39-51 sowie *Mearsheimer*, John J., The False Promise of International Institutions, in: IS, Jg. 19, Nr. 3 (Winter 1994/95), S.5-49; Zum (Neo-)Realismus vgl. Randall L. *Schweller*/David *Priess*, A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate, in: Mershon International Studies Review, Jg. 41, Nr. 1 (Mai 1997), S- 1-32.

71 *Keohane*, Neoliberal Institutionalism, S. 3.

72 Den Verhandlungshintergrund von Regimen konzeptionalisiert Oran R. *Young*, Regime dynamics: The rise and fall of international regimes, in: IO, Jg. 36, Nr. 2 (Frühjahr 1982), S. 277-297.

Die Regeln, aus denen sich Regime zusammensetzen, werden für die Untersuchung wichtig sein. Die Definition von Regimen, auf welche am häufigsten Bezug genommen wurde, besteht fast vollständig aus der Differenzierung verschiedener Arten von Regeln:

„Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.“<sup>73</sup>

Regime sollen Verhaltenserwartungen stabilisieren. Dies geschieht durch Richtlinien, die den Handlungsspielraum der Teilnehmer einschränken, weil sie Bezugspunkte für die Erwartungen der anderen Akteure sind. Krasners Definition ist eher eine Beschreibung eines analytischen Konstruktes, sie benennt Regimekomponenten und Funktionszuweisungen. Institutionen können aber auch schwach sein, müssen also nicht unbedingt ‘funktionieren’, um als solche zu gelten. Dennoch spiegelt sich in der Definition das Kernargument der neoliberalen Theorie, welche den Bestand von Institutionen aus eben ihren Funktionen erklärt. Staaten halten an Institutionen fest, auch wenn sich die Machtstrukturen geändert haben, die zur Gründung der Institutionen geführt haben, weil diese ihnen bei der Überwindung von Kooperationshindernissen helfen.<sup>74</sup>

Der Neoliberalismus gewann aus der Makroökonomie die Einsicht, dass ein fehlender rechtlicher Rahmen, mangelhafte Information und hohe Transaktionskosten zu Marktversagen führen können, d. h. kooperatives Verhalten behindern, selbst wenn alle Beteiligten es für wünschenswert halten.<sup>75</sup> Kommen wir zuerst zu den Transaktionskosten. Es erfordert einen gewissen Aufwand, für neu auftretende Probleme Ad hoc-Vereinbarungen zu treffen. Transaktionskosten sind solche, die durch die Verhandlungen entstehen, durch die Beschaffung von Informationen, durch die Überwachung der Implementation und gegebenenfalls durch die Durchsetzung der Vereinbarung.<sup>76</sup> Regime senken die materiellen wie politischen Kosten von Vereinbarungen. Ein Regime enthält erstens einen übergreifenden Satz von Werten und Prinzipien, auf dem seine Verfahren beruhen. Auch ist es für einen Staat mit Folgekosten verbunden, die Verhaltensregeln des Regimes zu brechen, was die Erwartungshaltung bei den anderen Staaten festigt. Dies erleichtert Vereinbarungen, denn diese können auf einen Konsens über den Kooperationszweck und eine Bewertungsgrundlage zurückgreifen können. Zweitens ermöglicht die Einbettung einer neuen Vereinbarung in ein Regime die Verbindung von Leistungen und Gegenleistungen aus verschiedenen Regimebereichen, also *linkages*. Die Senkung der Transaktionskosten lässt auf verschiedene Regimefunktionen zurückführen.

---

73 Stephen D. Krasner, Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: ders. (Hrsg.), *International Regimes*. Sondernummer IO, Jg. 36, Nr. 2 (Frühjahr 1982), S. 185-205 (186).

74 Vgl. *Keohane*, *After Hegemony*, S. 85-109.

75 Vgl. ebd., S. 65-82, es handelt sich bei diesem Argument um eine Umkehrung des ‘Coarse-Theorems’ über Marktversagen; zu Transaktionskosten auch S. 89-92 und ders., *The demand for international regimes*, in: Krasner (Hrsg.), *International Regimes*. S. 325-355.

76 „Transaction Costs are all the costs incurred in exchange, including the costs of acquiring information, bargaining, and enforcement, as well as the opportunity costs of the time allocated to these activities.“ James A. Caparaso, *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, in: John Gerard Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press 1993, S. 51-90 (61); Vgl. auch Lisa L. Martin, *The Rational Choice of Multilateralism*, in: ebd., S. 91-121 (109-111).

Analog zu den Problemen der Märkte existieren auch in den Internationalen Beziehungen Hindernisse für die Kooperation. Diese werden als Probleme kollektiven Handelns bzw. als komplexe Handlungsinterdependenzen bezeichnet.<sup>77</sup> Das Standardbeispiel für solches Problem bei zwei Personen ist das sogenannte ‘Gefangenendilemma’, in der beide Beteiligten ein Interesse an beidseitiger Kooperation haben, es jedoch situationsbedingt unwahrscheinlich ist, dass sie diese erreichen können. Wie stellen sich diese komplexen Handlungsinterdependenzen im nuklearen Nichtverbreitungsregimes dar?

Alle Unterzeichnerstaaten des NVV, bis auf die fünf offiziellen NWS, verzichteten auf die Entwicklung der stärksten bislang bekannten Waffe. Nicht alle Staaten haben die technologische und finanzielle Möglichkeit, sich Nuklearwaffen zu beschaffen, doch ist die Zahl der Schwellenländer, in deren Reichweite eine nukleare Option liegt, groß. Der Verzicht auf Nuklearwaffen erhöht nur dann die ihre Sicherheit, wenn die anderen, vor allem die Nachbarstaaten, diesen Verzicht ebenfalls eingehen. Wenn ein Staat seine Verpflichtungen bricht und ein Nuklearwaffenprogramm durchführt, dann würde dies für die anderen Schwellenländer des Regimes, die Nichtnuklearwaffenstaaten geblieben sind, immense strategische Nachteile mit sich bringen. Die Kooperation – der kollektive Nuklearwaffenverzicht der NNWS – kann also am besten aufrechterhalten werden, wenn sich alle daran halten. Verlässt eine Staat eine größere Anzahl von Staaten die Kooperation, ist es für die Verbleibenden nicht mehr rational, selbst weiterhin auf Nuklearwaffen zu verzichten. Um diese Situation zu vermeiden, stellt das Nichtverbreitungsregime im Idealfall sicher, dass erstens eine gewisse Erwartungsstabilität über das Verhalten der anderen NNWS besteht, zweitens zuverlässige Informationen über dieses Verhalten vorliegen und drittens, dass die Verhaltensregeln nicht ungestraft gebrochen werden können.<sup>78</sup>

Doch das Nichtverbreitungsregime umfasst nicht nur den Nuklearwaffenverzicht, sondern auch die Förderung der zivilen Nuklearenergie. Dieser Kooperationszweck reflektiert die Präferenzen sowohl der Schwellenländer als auch der nuklearen Lieferländer, die ein Interesse am ungehinderten Nuklearhandel haben. Aus der Tatsache, dass der ungehinderte Nuklearhandel auch Technologien und Material umfasst, mit denen Nuklearwaffen gebaut werden können, ergab sich die Notwendigkeit von Exportkontrollen. Der Umfang der Exportkontrollen ist Gegenstand einer Vereinbarung unter den Liefer-

---

77 Dem Verständnis komplexer Handlungsinterdependenzen liegen Modelle der Spieltheorie zu Grunde. Diese wirtschaftswissenschaftliche Theorierichtung lieferte wichtige Inspirationen für den neoliberalen Institutionalismus. Vgl. für die Grundlagen Arthur A. *Stein*, Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world, in: Krasner (Hrsg.), *International Regimes* S. 115-140. Vgl. auch Otto *Keck*, Der Beitrag rationaler Theorieansätze zur Analyse von Sicherheitsinstitutionen, in: Helga Haftendorn; ders. (Hrsg.) *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung* Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos 1997, S. 35-56 und Lisa L. *Martin*, Interest, Power and Multilateralism, in: *IO*, Jg. 46, Nr. 4 (Herbst 1992), S. 765-792.

78 Für eine Zuordnung der Kooperationsprobleme im Nichtverbreitungsregime vgl. Richard T. *Cupitt*; William J. *Long*, Multilateral Cooperation and Nuclear Nonproliferation, in: Davis; Frankel (Hrsg.), *The Proliferation Puzzle*, S. 332-345. Beim Nuklearwaffenverzicht aus dem NVV entsteht ein ‘Problem der gemeinsamen Interessen’, bei den NSG-Exportkontrollen vielmehr ein ‘Problem der gemeinsamen Aversion’. Beide werden hier beschrieben. Diesen Begrifflichkeiten entsprechen ‘Kollaborationsproblemen’ und ‘Koordinationsprobleme’ bei Lisa L. *Martin*, Interest, Power and Multilateralism. Vgl. *Keck*, Der Beitrag rationaler Theorieansätze zur Analyse von Sicherheitsinstitutionen, S. 53-57; *Hasenclever*; *Meyer*; *Rittberger*, *Theories of International Regimes*, S. 33-36.

ländern in der NSG. Auch diese Kooperation entsteht nicht von selbst. Auch wenn eine Übereinstimmung über das gemeinsame Ziel der Exportkontrollen vorliegt, nicht unge- wollt Hilfestellung bei der nuklearen Proliferation zu leisten, steht noch eine Einigung darüber aus, welche Güter von den Kontrollen betroffen werden sollen, bzw. ob ver- schiedene Proliferationskandidaten ganz von Exporten auszunehmen sind. Das Haupt- problem ist nicht der Ausbruch eines Staates aus dieser Kooperation, sondern einen Kon- sens über den Umfang der Kontrollen zu finden.<sup>79</sup> Die NSG kann auch bei dieser Ent- scheidungsfindung behilflich sein, indem sie Bezugspunkte für die Verhandlungen setzt und Verfahren anbietet, die in einer neuen Vereinbarung kopiert werden können.

Das Nichtverbreitungsregime erfüllt im Idealfall Funktionen, die auf die Senkung der Transaktionskosten und die Behandlung der Probleme kollektiven Handels abzielen. Es lassen sich drei Gruppen von Funktionen differenzieren, die sich unter die Begriffe In- formation, Reziprozität und Entscheidungsfindung einordnen lassen.<sup>80</sup>

Das Regime liefert neutrale, glaubwürdige und spezifische *Informationen* über die Nuklearprogramme in den Teilnehmerstaaten. Hierfür ist das Safeguards-System der IAEAO zuständig, mit dem eine Abzweigung von Nuklearmaterial aufgedeckt werden soll. Zu den Informationsfunktionen gehören auch die Meldeverfahren der NSG, deren Mit- gliedstaaten freiwillig nukleare Exporte der IAEAO notifizieren können. Nicht zuletzt ob- liegt die Bewertung dieser Informationen, d. h. die Feststellung, ob ein Staat das Safegu- ards-Abkommen verletzt hat, oder nicht, in der Kompetenz der IAEAO.

Institutionen können Staaten zu einer allseitigen Erfüllung ihrer Vertragsverpflichtun- gen anhalten, in dem sie einen Ersatz für die Reziprozität im zwischenstaatlichen Verhal- ten liefern. Dies geschieht, in dem Regime unkooperatives Verhalten aufdecken und die anderen Teilnehmer zu einer Reaktion befähigen.<sup>81</sup> Reziprozität im Sinne einer gleichar- tigen Antwort auf das Verhalten eines Gegners ist in einem Nichtverbreitungsregime nicht sinnvoll. Wenn ein Staat seinen Nuklearwaffenverzicht aufkündigt, dann ist dem Kooperationszweck nicht gedient, wenn ein oder mehrere Staaten mit dem gleichen Schritt reagieren. Sinnvoller ist es, dem Regelbrecher Kosten aufzubürden, die dem Ge- winn entsprechen, den er durch sein Verhalten erlangt hat.<sup>82</sup> Reziprozität wird im Nicht- verbreitungsregime auf drei Arten gewährleistet. Erstens kann eine Defektion durch Strafmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates oder des IAEAO-Gouverneursrates mit zusätzli- chen Kosten belegt werden, so dass der strategische Gewinn der nuklearen Proliferation

---

79 Hier liegt eine Unschärfe vor, denn anders als von *Cupitt* und *Long* angenommen liegt bei den Exportkontrollen nicht nur ein *problem of common aversion* oder Koordinationsproblem vor, wie es hier beschrieben wird. Es besteht durchaus die Sorge der NSG-Staaten, dass ein einzelner Akteur die Lücke ausnutzt, welche die Exportkontrollen auf dem Nuklearmarkt hinterlassen. Das Regime, bzw. die Verfahren der NSG, müssen ebenfalls für einen Informationsaustausch über das Exportverhalten der Teilnehmer sorgen, um dieser Furcht vor einem *cheating* zu begegnen.

80 Vgl. zu Regimefunktionen Harald *Müller*, Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1993, S. 38.

81 Vgl. zu diesem sogenannten *sanctioning Problem* Robert *Axelrod*, Robert O. *Keohane*, Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions, in: *Baldwin* (Hrsg.), Neorealism and Neoliberalism, S. 85-115 (94-98)

82 Vgl. zur Bewertung von Reziprozität durch die Kooperationstheorie Robert O. *Keohane*, Reciprocity in International Relations, in: *IO*, Jg. 40, Nr. 1 (Winter 1986), S. 1-27.

durch materielle Verluste an anderer Stelle ausgeglichen wird. Zweitens ist bereits der Verlust an Reputation für künftige Zusammenarbeit, den der Proliferationskandidat einbringt, eine Art Strafe für seine Regelverletzung. Dadurch werden die politischen Kosten der Defektion in die Höhe getrieben. Drittens, diese Funktion ist nicht direkt mit dem Prinzip der Reziprozität verbunden, kann ein laufendes Nuklearwaffenprogramm durch ein Embargo behindert und Proliferation verhindert werden, bevor sie stattgefunden hat.

Auf die erleichterte Entscheidungsfindung im Regime durch die niedrigeren Transaktionskosten ist bereits hingewiesen worden. Vereinbarungen werden in den Gremien des Regimes getroffen; ihre Durchführung wird durch die IAEA überprüft. Im Hinblick auf die *Verzichts-* und die *Inspektionsnorm* geschieht dies bei den regelmäßigen Sitzungen des IAEA-Gouverneursrates und der IAEA-Generalversammlung. Auf den Treffen der NSG, der Gruppe der Lieferländer, wird die Durchführung der *Exportkontrollnorm* und die Reform der entsprechenden Verfahrensregeln. Auf den Überprüfungskonferenzen des NVV, die seit 1995 alle fünf Jahre stattfinden und in den drei Jahren vor der Konferenz durch ein *Preparatory Committee* vorbereitet werden, wird die Implementierung und Entwicklung des gesamten Regelgefüges des Nichtverbreitungsregimes bewertet.

Ein ideales Regime würde ihren Mitgliedern diese 'Dienstleistungen' effektiv bereitstellen und so deren Zusammenarbeit fördern. Die Wirklichkeit sieht anders aus. Die Inspektionen der IAEA sind eher als vertrauensbildende Maßnahmen denn als zuverlässiges Verifikationssystem in das Nichtverbreitungsregime aufgenommen worden. Die Möglichkeiten der Agentur sind begrenzt, eine unerlaubte Abzweigung von Spaltmaterial, oder gar den illegalen Bau von Nuklearwaffen feststellen zu können. Der Irak hat bewiesen, dass ein entschlossener Staat ein Nuklearwaffenprogramm betreiben kann, trotz der IAEA-Sicherungsmaßnahmen an seinen zivilen Anlagen. Dabei konnte sich Bagdad die Konzentration der IAEA-Inspektionen auf den zivilen Brennstoffkreislauf zu Nutzen machen. Der Umstand, dass die IAEA-Inspektionen im Irak durchführte, wiegte auch die Lieferländer in Sicherheit und ließ diese ihre Exporte in den Golfstaat fortsetzen. So begünstigte die mangelhafte Erfüllung der Informationsfunktion sogar die Proliferation, anstatt sie zu behindern. Darüber hinaus hängt die zuverlässige Erfüllung der Reziprozitätsfunktion von der einheitlichen Haltung der fünf permanenten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates ab, die über Vetomacht verfügen. Die Behandlung der Nordkoreakrise zeigte, wie eine Blockade im Sicherheitsrat die Bestrafung der DPRK unmöglich machte.

In der ineffektiven Erfüllung der Regimefunktionen liegt ein Motiv für einzelstaatliches Handeln der USA. Wenn eine Verhaltensregel wie die *Verzichtsnorm* oder die Kooperation im NVV insgesamt durch eine drohende Proliferation gefährdet ist, das Regime aber keine Handhabe dagegen hat, kann sich ein dominierender Staat wie die USA dazu gezwungen sehen, das Regime und seine Regeln und Verfahren zu umgehen..

## 2.2 Verhaltens- und Verfahrensregeln

Um ein solches Vorgehen in die Theorie integrieren zu können, differenziert und doch einfach, werden in dieser Arbeit die Regimeelemente in zwei Klassen eingeteilt, nämlich Verhaltensregeln und Verfahrensregeln. Verhaltensregeln betreffen das kollektive Verständnis über den Zweck der Zusammenarbeit und die gemeinsamen Überzeugungen über richtiges und falsches Verhalten. Verfahrensregeln beziehen sich auf die vereinbarten Verfahren, mit denen diese Ziele erreicht und das kooperative Verhalten aller Teilnehmer sichergestellt werden sollen.<sup>83</sup> Die USA können bei ihren Nichtverbreitungskampagnen die Verfahrens- und Verhaltensregeln entweder einhalten oder verletzen. Ein Bruch einer Verhaltensregel hat andere Folgen für das Regime, als wenn Verfahrensregeln verletzt, ausgesetzt oder ersetzt würden. An ersteren richten sich die Verhaltenserwartungen der Akteure aus, sie stellen die Richtlinien für die Zusammenarbeit selbst dar. Letztere betreffen die Zusammenarbeit indirekt, sie sollen Kooperationshindernisse ausräumen. Ihr Bruch lässt sich durch Vereinbarungen außerhalb der Institution oder durch den Einsatz nationaler Instrumente ausgleichen. Diese unterschiedliche Wertigkeit der Verhaltens- und Verfahrensregeln lässt sich aus der Literatur ableiten.

Krasners Definition für Regime liegt eine ähnliche Klassifikation zugrunde. Sie baut auf der Unterscheidung unterschiedlicher Regimekomponenten auf:

„Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.“

Der Kooperationszweck eines Regimes drückt sich in den Prinzipien und Normen aus, wohingegen Regeln und Prozeduren eher instrumentellen Charakter haben.<sup>84</sup> Die Abgrenzung der einzelnen Komponenten ist problematisch. ‘Prinzipien’ und ‘Normen’ können zusammenfallen, ebenso sind ‘Normen’ und ‘Regeln’ in der konkreten Analyse oft schwer voneinander zu unterscheiden.<sup>85</sup> Die Ausdifferenzierung der Elemente des Regimes erleichtert aber die Analyse seiner inneren Geschlossenheit und der Regimekonflikte. Diese entstehen beispielsweise, wenn a) Widersprüche zwischen Prinzipien, Normen oder Regeln auftreten; b) einzelne Normen eines Regimes nicht ausreichend bzw. verschiedene Normen unterschiedlich dicht verregelt werden; c) bei auf unterschiedliche Zwecke ausgerichteten Regimen die Teilnehmer divergierende Schwerpunkte setzen.<sup>86</sup>

Die Rechtsphilosophie kennt eine ähnliche Unterscheidung, die Krasners Klassifikation gleicht: Dies ist die Unterscheidung zwischen ‘primären’ und ‘sekundären’ Regeln, die wir Herbert L. A. Hart verdanken. Sie erweitern das Verständnis, was Verhaltens- im Gegensatz zu Verfahrensregeln sind. Primäre Regeln stellen Richtlinien für richtiges

---

83 Vgl. *Haftendorn*, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, S. 19.

84 *Krasner*, Structural causes and regime consequences, Zitat S. 186.

85 Vgl. *Stephen Haggard*; *Beth A. Simmons*, Theories of international regimes, in: IO, Jg. 41, Nr. 3 (Sommer 1987), S. 491-517 (493f.).

86 Vgl. *Müller*, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik für die Untersuchung der Regimekonflikte im Nichtverbreitungsregime.

oder falsches Handeln der Akteure dar. Sekundäre Regeln behandeln die Verfahren, in denen primäre Regeln gewonnen werden: „...they specify the ways in which the primary rules may be conclusively ascertained, introduced, eliminated, varied and the fact of their violation conclusively determined.“ Hart richtet sein Augenmerk auf den funktionalen Charakter der sekundären Regeln. Zu diesen zählt er *rules of recognition*, mit denen eine primäre Regel erst als solche anerkannt wird, *rules of change*, welche die Anpassung von primären Regeln betreffen, und *rules of adjudication* darüber, wie und durch wen die Beurteilung und Bestrafung von Regelbrüchen durchgeführt wird.<sup>87</sup> In Harts Argumentation ist die formale Festlegung von primären durch sekundäre Regeln notwendig, um Gesetze gegenüber anderen gesellschaftlichen Regelungsmechanismen abzusetzen.<sup>88</sup>

Auch nach Hart's Unterscheidung ist anzunehmen, dass es dem Konsens über den Zweck einer Kooperation weniger schaden würde, wenn die sekundären Regeln über das Aushandeln und die Verifikation von Regeln durch einzelstaatliches Handeln verletzt werden, als wenn primäre Regeln angegriffen würden. Im ersten Fall verlieren die primären Regeln an Kraft, weil ihre Festlegungsprozeduren in Frage gestellt werden. Im zweiten Fall werden die primären Regeln selbst untergraben.

### 2.3 Stabilität und Wandel von Institutionen

Die Regimetheorie kennt den Begriff der Robustheit (*resilience* oder *robustness*). Dieser bedeutet, dass ein Regime auch dann Bestand hat, wenn die Bedingungen, die bei seiner Gründung vorlagen, sich verändert haben. Dies kann eine Erosion oder Verschiebung der Machtverhältnisse sein, wenn z.B. ein hegemonialer Staat, der ein Regime vorangetrieben hat, seine Vorrangstellung verliert. Es können sich aber auch die Bedingungen im betreffenden Politikfeld verändern. Ein Beispiel wäre der Fortbestand bzw. die Entwicklung NATO, die ihren Kooperationszweck nach dem Wegfall der Bedrohung durch die Sowjetunion neu bestimmen musste. Eine Herausforderung war auch die Auswirkung der Globalisierung auf die Prinzipien der territorialen Integrität und der Nichteinmischung und wie sich deren Erosion das Menschenrechtsregime im Völkerrecht verändert hat.

Die neoliberale Institutionentheorie erklärt die Persistenz von Institutionen (und damit Regimen) aus ihren kooperationsfördernden Funktionen. Staaten werden Regime auch dann nicht aufgeben, wenn sie sich als ungenügend erweisen, ihren zugrundeliegenden Kooperationszweck zu erfüllen.

---

87 Vgl. Herbert Lionel Adolphus Hart, *The concept of law*. (Clarendon Law Series). Oxford et al.: Oxford University Press 1961, S. 77-96 (79, Zitat S. 92). Vgl. auch Friedrich V. Kratochwil, *Rules, norms, and decision: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and in domestic affairs* (Cambridge Studies in International Relations, Bd. 2). Cambridge: Cambridge University Press 1989, S. 26f, 190. Harts Begriffe werden in dieser Arbeit nicht übernommen. Die primären Regeln sind zwar mit den Verhaltensregeln identisch, doch ginge beim Begriff der sekundären Regeln der funktionale Charakter dieser Regelklasse verloren. Die Festlegung der Regeln ist obendrein in dieser Arbeit eher zweitrangig.

88 Auch Hart kann sich aber primitive Gesellschaften vorstellen, in denen primäre ohne sekundäre Regeln auskommen. Hier werden die Erkenntnisregeln durch wiederholte Übernahme des vorgeschriebenen Verhaltens ersetzt. Vgl. *The concept of law*, S. 229.

„In view of the difficulties of constructing international regimes, it is also rational to seek to modify existing ones, where possible, rather than to abandon unsatisfactory ones and to start over. Thus regimes tend to evolve rather than to die.”<sup>89</sup>

Keohane sieht zwar einen Grund für den Fortbestand eines Regimes darin, dass die Schaffung neuer Regime teurer ist, als an den bestehenden Regimen festzuhalten. Staaten folgen demnach Regeln auch, um mit dem Regime einen übergeordneten Ordnungsinstrument für spätere, noch unbekanntere Situationen zu erhalten, in denen eine Kooperation notwendig ist. Es wird aber erwartet, dass Staaten sich in einem solchen Fall um eine Anpassung des Regimes bemühen und versuchen, seine funktionale Effektivität wiederherzustellen.

Die Regimetheorie kennt zwei verschiedene Konzepte der Effektivität. In der ersten Perspektive ist ein Regime effektiv, wenn sich die Mitglieder an seine Regeln halten – diese Eigenschaft wird auch als Regimestärke bezeichnet. In der zweiten Sicht wird ein Regime als effektiv bezeichnet, wenn es seinen Zweck erfüllt, also das in der Kooperation angestrebte Ziel erreicht bzw., dem funktionalen Verständnis zufolge, die Kooperation zwischen den Mitgliedern aufrechterhält.<sup>90</sup>

Der Begriff der *resilience* wird in diesem Buch mit dem der Stabilität gleichgesetzt. Robustheit, *robustness*, ist ein bildhafter Begriff, der an die Unerschütterlichkeit eines alten Wehrturms erinnert. Stabilität trägt dagegen eher das Moment der Flexibilität und Anpassung an äußere Bedingungen in sich – man denke an ein Hochhaus, das im Wind nur stabil ist, wenn es schwanken kann. Stabilität gibt eher wieder, was mit *resilience*, gemeint ist: Elastizität, Spannkraft. Stabilität trägt eher dem Argument Rechnung, dass Regime unter dem Eindruck externer Herausforderungen verändert werden können, um ihre Effektivität zu bewahren – durch das Einwirken eines dominanten Staates oder Gruppen von Staaten, auch durch seine eigenen Organe und Entscheidungsmechanismen.

Stabilität – im Sinne anhaltender Effektivität – und Wandel – im Sinne von Anpassung ungeeigneter Regeln und Instrumente – sind zwei Seiten derselben Medaille. Stabilisierung bedeutet nicht nur, dass, wie es die Fallstudien dieser Arbeit suggerieren, ein Regelbruch rückgängig gemacht und der Regelbrecher in das Gefüge des Regimes zurückgeführt wird. Sie kann auch die Reaktion darauf sein, dass einzelne Regeln sich als ineffektiv im Sinne der Regimefunktionen erweisen. Hier kommt Wandel ins Spiel: Er ist Teil der Stabilität, wenn er der Steigerung der Effektivität dient.

Der Wandel eines Regimes kann viele Facetten haben. Er kann – ähnlich wie die Bildung eines Regimes – von einer dominanten Macht den anderen oktroyiert werden, verhandelt werden oder stillschweigend geschehen.<sup>91</sup> In den ersten beiden Fällen – in denen eine kollektive Beschlussfassung vorliegt – kann es sich beim Regimewandel um eine grundsätzliche Neudefinition des Kooperationszwecks handeln, oder um Spezifizierung einzelner Regeln. Auch kann die Einbindung neuer wichtiger Akteure ins Regime durch

---

89 Keohane, *After Hegemony*, S. 107

90 Zum Begriffspaar *effectivity* und *robustness* vgl. Hasenclever; Meyer; Rittberger, *Theories of International Regimes*, S. 2f.

91 Vgl. Young, *Regime dynamics*, differenziert von spontane, oktroyierte und verhandelte Regime.

externen Druck oder auf dem Weg der Verhandlung erfolgen. Der dritte Fall läge vor, wenn die Regeln für staatliches Verhalten von den Regimemitgliedern graduell immer weniger respektiert werden.

Krasners Verständnis vom Regimewandel, in der er seiner unterschiedlichen Gewichtung der Regimekomponenten folgt: Ein Wandel *des* Regimes liegt vor, wenn Prinzipien und Normen betroffen sind, also mit diesen das Kooperationsziel; Wandel *im* Regime findet dagegen statt, wenn sich Regeln und Prozeduren verändern.<sup>92</sup> Die Aufspaltung der Komponenten erlaubt die Konzeptionalisierung eines Regimewandels, bei dem der Zweck einer Institution bestehen bleibt, seine Verfahren sich aber verändern – oder umgekehrt. Diese Differenzierung liegt der Argumentation zugrunde, dass einige Regeln verletzt werden können, ohne dem Regime zu schaden, andere aber nicht.

Im Kern geht es beim Regimewandel also um Veränderungen der Regeln, die der Erfüllung der institutionellen Funktionen zugrunde liegen. Regeln können sich entlang der Dimensionen *commonality* und *specificity* wandeln, die Keohane, neben der *autonomy*, als Gradmesser der Institutionalisierung eingeführt hat.<sup>93</sup> *Commonality*, Gemeinschaftlichkeit, bezieht sich auf den Grad, in dem die Verhaltenserwartungen von den Akteuren geteilt werden, also auf die Akzeptanz der betreffenden Regeln, *Specificity* bezeichnet die Genauigkeit, in dem diese Verhaltenserwartungen in Regeln gegossen werden. Eine höhere Bewertung in einer der beiden Dimensionen bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass mit der entsprechenden Regel die institutionellen Funktionen besser ausgefüllt werden.

Für die vorliegende Arbeit ist der Hinweis auf mögliche Regimekonflikte wichtig, der im letzten Abschnitt verfolgt ist. Es gibt zahlreiche Beispiele für einen Regimewandel, bei dem latente Regimekonflikte durch die Spezifizierung einzelner Regeln oder stärkere Gemeinschaftlichkeit der zugrundeliegenden Prinzipien beigelegt worden sind. Man denke etwa an die Entwicklung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Diese war während des Kalten Krieges durch einen Regimekonflikt zwischen ihren normativen Komponenten geprägt: Der Sowjetunion war an der Festlegung des sicherheitspolitischen Status quo und am wirtschaftlichen Austausch interessiert, die menschenrechtsbezogenen Regeln, die dem Westen wichtiger waren, hatten für sie nur rhetorischen Charakter. Nach dem Ende der Blockkonfrontation entstand ein größerer Konsens zwischen den ehemaligen Gegnern der einen wichtigen Regimewandel möglich machte. Insofern sich Regimekonflikte als Hindernis für eine effektive Erfüllung der Regimefunktionen ergeben, wäre es ein signifikanter Wandel, wenn es gelänge, eine gleichmäßige Regeldichte in unterschiedlichen Regimebereichen auszuhandeln oder Widersprüche zwischen einzelnen Normen auszugleichen.

Motoren für *ausgehandelten* Regimewandel können verschiedene Akteure sein – allen voran Staaten, aber nicht nur dominante Staaten wie die USA im Nichtverbreitungs-

---

92 Vgl. Krasner, Structural causes and regime consequences, S. 187-188.

93 Vgl. Keohane, Neoliberal institutionalism, S. 4f. Keohane's dritte Kategorie ist *autonomy*. Diese bezieht sich auf die Fähigkeit der Institution, ihre Regeln selbst zu verändern ohne auf externe Akteure angewiesen zu sein. *autonomy* bezieht sich auf den Charakter der Institutionalisierung und nicht auf den Zustand einer einzelnen Regel.

regime. Denkbar sind auch kleine Gruppen von interessierten Staaten, die auf dem Wege der Überzeugung und durch Initiativen aktiv an der Neuformulierung von Regeln arbeiten. Eine zweite wichtige Akteursgruppe sind die Regimeagenturen selber, die durch konkrete technische und problemfeldbezogene Expertise bei der Formulierung von Regeln und Verfahren beteiligt sind. Die Rolle des UN-Generalsekretariats bei der Reform der Vereinten Nationen in der zweiten Hälfte der neunziger ist ein illustratives Beispiel hierfür. Nicht zuletzt gibt es im Zuge der Globalisierung immer mehr nicht-staatliche Akteure, die aktiv an der Neuformulierung von Regimen mitarbeiten. Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen bei der Verhandlung von Umweltregimen oder die Rolle der *epistemic communities* aus amerikanischen und sowjetischen Physikern und Waffenexperten bei der Vorbereitung der strategischen Abrüstung zwischen den Blockstaaten sind inzwischen untersucht worden.<sup>94</sup>

#### 2.4 Stabilisierung von Institutionen

Auch relativ mächtige Staaten haben ein Interesse am Erhalt von Institutionen. Für diese Orientierung fallen verschiedene Gründe ins Gewicht: a) Der Bezug auf den normativen Rahmen des Nichtverbreitungsregimes hilft dem dominanten Staat, das Verhalten anderer Staaten auf der Grundlage eines international akzeptierten Maßstabes zu bewerten. b) Die Legitimität, die sich aus dem multilateralen Charakter der Abläufe ergibt, ist hilfreich, wenn nicht notwendig, um Partner gewinnen zu können, die sich an den Kosten für die Aufrechterhaltung des Regimes beteiligen können. c) Die institutionellen Regimefunktionen, die dem Informationsaustausch dienen – bei der Nichtverbreitung konkret die Regeln über Transparenz und der Verifikation – sind auch für ein Land mit gut ausgestatteten Geheimdiensten unabdingbar, um Ungewissheit über das Verhalten anderer Akteure abzubauen.<sup>95</sup> Institutionen werden auch umgekehrt dazu benutzt, Informationen mit einem höheren Grad an Glaubwürdigkeit einem größeren Kreis von Regierungen zukommen zu lassen. Weiterhin können Mechanismen der Streitbeilegung für einen mächtigen Staat wertvoll sein.

Verhaltens- und Verfahrensregeln können unter der Bedingung asymmetrischer Machtverteilung nicht nur Instrumente der Regulierung, sondern auch der Dominanz sein, sofern sich in diesen die politischen Präferenzen der dominierenden Staaten verwirklichen. Deren Grundlage muss nicht das materielle Übergewicht sein, dass ein reicher Staat durch die Bereitstellung von Truppen oder Ressourcen erlangt. Auch konzeptionelle Vorteile, die sich aus einem großen diplomatischen oder administrativen Apparat

---

94 Vgl. Peter M. Haas, Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control, in: IO, Jg. 43, Nr. 3 (Sommer 1989), S. 377-403; Matthew Evangelista, The paradox of state strength: transnational relations, domestic structures, and security policy in Russia and the Soviet Union, in: IO, Jg. 49, Nr. 1 (Winter 1995), S. 1-38.

95 Vgl. Margaret P. Karns; Karen A. Mingst, The United States and Multilateral Institutions: A Framework for Analysis, in: dies. (Hrsg.) The United States and Multilateral Institutions, S. 1-24 (6-8); Volker Rittberger, Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse (Grundwissen Politik, Bd. 10). Opladen: Leske+Budrich (2. Auflage) 1995, S. 25, 74-76.

ergeben und die ein mächtiger Staat bei der Bestimmung einer Agenda einer Organisation einsetzt, können zur Dominanz beitragen.

Neoliberale Autoren weisen auf die zentrale Bedeutung von Machtstrukturen bei der Bildung von Regimen hin. Die Interessen der Einflussreichsten Staaten schlagen sich in Form und Inhalt der Institution nieder und überstehen auch den Wandel der ursprünglichen Machtverhältnisse – auf diese Weise existieren historische Reminiszenzen im formalen Aufbau von Regimen weiter. Beim Erhalt der Institutionen und Regime spielen Machtstrukturen ebenfalls eine Rolle, doch werden sie vom Neoliberalismus nicht intensiv behandelt, so als stünden sie außerhalb der Nachfragekonstellation, welche eine Persistenz von Regimen bewirkt.<sup>96</sup>

Nichts spricht dagegen, in der Regimenachfrage einen Einflussfaktor für die einzelstaatliche Politik zu sehen. Aus dieser Perspektive wäre die Berücksichtigung der Nachfrage nach den Funktionen eine Erfolgsbedingung für die Stabilisierungspolitik, und zwar sowohl bei einer Politik gegen einzelne Regelverletzungen, als auch im Hinblick auf die Regimestabilität als Ganzes. Für diese Annahme finden sich Ansatzpunkte in der ‚Theorie der hegemonialen Stabilität‘, die eher zu den realistischen Theorien gerechnet wird, die aber wichtige Impulse für die Regimeanalyse geliefert hat. Doch auch im neoliberalen Institutionalismus findet sich die Bedeutung der einzelstaatlichen Einflussnahme wieder, im Konzept des *political entrepreneur*, der einen Regimeaufbau vorantreibt.

Ein Ausgangspunkt der neoliberalen Theoriebildung war ihre Abgrenzung von der Theorie der Hegemonialen Stabilität. Diese Theorie entstand im Rahmen der Internationalen Politischen Ökonomie, erhielt aber ihre Bezeichnung erst durch eine Reihe von kritische Aufsätzen.<sup>97</sup> Eine hegemoniale Struktur liegt vor, wenn ein einzelner dominanter Akteur existiert, der durch ein Übergewicht an materiellen Ressourcen seine Ordnungsvorstellungen auch gegen den Willen der anderen Akteure durchsetzen kann. Die Kernhypothese der Theorie der Hegemonialen Stabilität ist, dass hegemoniale Strukturen in einem Politikfeld zu einer stabilen Ordnung in diesem Bereich führen und zwar in Form von einem oder mehreren Regimen: Der Gegenschluss wäre, dass bei einem Verfall der Machtvorteile, die dem Hegemon zur Festigung des Regimes zur Verfügung

---

96 Vgl. Keohane, *Neoliberal Institutionalism*, S. 6, „I do not wish to be interpreted as accepting the view that causal impact of international institutions on state policy is as strong as that of states on international institutions. „Young kritisiert, dass Keohane dem Hegemon ein zu großes Gewicht beim Aufbau von Institutionen einräumt, die ohne Zwang und sogar Verhandlungen zwischen Akteuren mit gemeinsamen Interessen entstehen können. Vgl. Oran R. *Young*, *International Regimes: Toward a new Theory of Institutions*, in: *World Politics*, Jg. 39, Nr. 2 (Winter 1986/87), S. 104-122 (110).

97 Vgl. Robert *Gilpin*, *U.S. Power and the Multinational Corporation. The Political Economy of Foreign Direct Investment*. (kein Ort): Basic Books/London/Basingstoke: MacMillan 1975; Charles P. *Kindleberger*, *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press 1973 und Stephen D. *Krasner*, *State Power and the Structure of International Trade*, in: *World Politics*, Jg. 28, Nr. 3 (April 1976), S. 317-347. Vgl. auch Robert O. *Keohane*, *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1969-77*, in: Ole R. Holsti/Randolph M. Siverson/Alexander L. George (Hrsg.) *Change in the International System*. Boulder, Co.: Westview Press 1980, S. 131-160; ders. *After Hegemony*, S. 31-46. Vgl. zum verwandten Begriff des *imperial view* David P. *Calleo*, *The Historiography of the Interwar Period: Reconsiderations*, in: Benjamin Rowland (Hrsg.), *Balance of Power or Hegemony: the Interwar Monetary System*. Lehrman Institute. New York: New York University Press 1976, S. 225-260.

standen, dieses an Stärke verliert.<sup>98</sup> Der neoliberale Institutionalismus kritisierte diese Annahme, und sucht Kooperationsanreize jenseits von den Zwängen und Anreizen, die der Hegemon im Rahmen seiner Institutionenpolitik anwendet.

Im Mittelpunkt der Theorie der Hegemonialen Stabilität steht das Problem der öffentlichen Güter. In einer größeren Gruppe von Akteuren ist es schwierig, ein öffentliches Gut bereitzustellen, von dessen Nutzen niemand ausgeschlossen werden kann. Da jeder Teilnehmer den gleichen absoluten Nutzen aus einem öffentlichen Gut ziehen kann, gleich, ob er sich an dessen Kosten beteiligt oder nicht, ist für rationale Akteure der Anreiz zum 'Trittbrettfahren' hoch.<sup>99</sup> Ein Beispiel für ein öffentliches Gut ist der Leuchtturm. Jeder Reeder bzw. Seefahrer kann die Funktionen des Leuchtturmes nutzen, doch keiner von ihnen ist gezwungen, sich an den Betriebskosten zu beteiligen. Diese Handlungsinterdependenz erschwert die Kooperation in Form einer Lastenteilung, mit der das öffentliche Gut produziert werden könnte.

Wenn aber ein dominanter Akteur auftritt, der die Fähigkeit und ein Interesse hat, die Kosten für die Bereitstellung des Gutes notfalls alleine zu tragen oder eine privilegierte Gruppe schwächerer Staaten zur Teilung der Kosten zu bewegen, kann das Handlungsproblem überwunden werden. Die Stabilität des so geschaffenen Regimes hängt aber von der fortdauernden Bereitschaft und der Überlegenheit des dominanten Akteurs bzw. der Gruppe ab, die Kosten für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes zu tragen. Ein dominanter Staat, der alleine die Kosten für die Aufrechterhaltung eines Ordnungssystem bzw. eines Regimes übernimmt, wird auch als 'wohlwollender Hegemon' bezeichnet. Voraussetzung für diese Konstellation ist, dass der mächtige Staat trotz der Ausbeutung durch die schwächeren einen Nettotonutzen aus seiner Politik zieht. Zu den öffentlichen Gütern zählen auch Regelsysteme, die keine eigenen Durchsetzungsinstrumente haben. Der Hegemon stabilisiert diese Regime mit eigenen Mitteln.<sup>100</sup> Auch die nukleare Nichtverbreitung kann als öffentliches Gut verstanden werden, denn auch jene Staaten, die sich nicht an der Kostenteilung im Regime beteiligen, ziehen ihren Nutzen daraus, dass die Anzahl der Nuklearwaffenstaaten klein gehalten wird.

Die USA lieferten in den fünfziger und sechziger Jahren die Nichtverbreitung wie ein öffentliches Gut, indem sie die Regeln des Nichtverbreitungsregimes durchsetzten, wenn ein Regimeteilnehmer einen Anreiz hatte, eine seiner Verhaltensregeln zu brechen – dies war meist die *Verzichtsnorm*.<sup>101</sup> Die Einhaltung dieser Verhaltensregel konnte für einzel-

---

98 Für eine kritische Diskussion vgl. *Hasenclever; Meyer; Rittberger*, *Theories of International Regimes*, S. 86-104; *Müller*, *Die Chance der Kooperation*, S. 14-17.

99 Vgl. Mancur *Olson Jr.*, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press 1965, S. 9-16.

100 Zum „benevolent“ oder „coercive hegemon“ vgl. Duncan *Snidal*, *The Limits of Hegemonic Stability Theory*, in: *IO*, Jg. 39, Nr. 4 (Herbst 1985), S. 579-614 (585-590). Beide Varianten schließen sich aber nicht aus, sind eher Extreme eines Spektrums 'wohlwollender' und 'erzwingender' Strategien, die auch gleichzeitig angewandt werden können., vgl. *Hasenclever; Meyer; Rittberger*, *Theories of International Regimes*, S. 86-104, S. 91. Vgl. auch Beth V. *Yarbrough*; Robert M. *Yarbrough*; *Cooperation and the Liberalization of International Trade: After Hegemony, What?*, in: *IO*, Jg. 41, Nr. 1 (Winter 1987), S. 1-26.

101 Bei der nuklearen Nichtverbreitung handelt es sich um ein öffentliches Gut. Das Kriterium für die Öffentlichkeit eines Gutes ist die *non-excludability*, d. h. dass niemand vom Genuß des Gutes

ne Staaten erleichtert werden, indem, wie für die NATO-Mitglieder in Westeuropa, durch US-Schutzgarantien ein proliferationsresistentes Milieu geschaffen wurde. Ein anderes Nichtverbreitungsinstrument war das Monopol, das die USA bei den nuklearen Brennstoffen hatte. Die USA trafen aber auch zuweilen Vereinbarungen mit einzelnen Staaten, in denen Drohungen oder zusätzliche Anreize als Gegenleistungen für die Einhaltung der *Verzichtsnorm* fixiert wurden. Ein Beispiel für eine solche Vereinbarung war das Einwirken der USA auf die südkoreanische Regierung, in den siebziger Jahren, mit dem Ziel, dass diese ihr Nuklearwaffenprogramm einstellt. Derartige Vereinbarungen behandelt auch diese Arbeit. In den neunziger Jahren stehen den USA allerdings nicht mehr die gleichen Ressourcenvorteile zur Verfügung, die es ihnen in vergangenen Jahrzehnten ermöglicht haben, das Nichtverbreitungsregime aufrechtzuerhalten.

Welches sind die Instrumente, die ein Hegemon bei der Stärkung des von ihm präferierten Regelsystems anwendet? Da die Theorie der Hegemonialen Stabilität in der Vergangenheit Politikbereiche wie den Ölhandel oder die Finanzmärkte als Beispiele genutzt hat, werden in der Literatur als Stabilisierungsstrategien die Absicherung Internationaler Kredite oder die Garantie des Goldstandard diskutiert. Diese fallen bei der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik kaum ins Gewicht. Vielmehr sind es wirtschaftliche Druckmittel wie Embargos, Strafmaßnahmen gegen ausländische Unternehmen, die Vergabe oder die Verweigerung von Krediten oder Hilfestellungen, die Sperrung von Geldern des Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank, mit der die USA Druck auf die Proliferationskandidaten ausüben. Derartige Instrumente können eher von einem mächtigen Staat als von einer Staatengruppe eingesetzt werden, unter deren Teilnehmern sich bei ihrer Abstimmung selbst Probleme kollektiven Handelns ergeben. Für internationale Exportkontrollen dagegen *müssen* die anderen Lieferländer gewonnen werden. Dominierende Staaten, die in verschiedenen Politikfelder agieren, haben außerdem die Möglichkeit, mit *linkages*, d. h. Strafen oder Anreizen in einem ganz anderen Politikfeld als dem betreffenden, die Kosten für einen Regelbruch eines anderen Staates in die Höhe zu treiben.<sup>102</sup>

Die klassischen Gewaltinstrumente, auf denen der Machtvorteil eines Hegemons in der Vergangenheit beruhte, dürfen nicht vergessen werden. Militärisches Übergewicht kann hilfreich sein, um einen Defektor durch Abschreckung oder gezielte Strafoperatio-

---

ausgeschlossen werden kann. Anders als beim Freihandel, von dem einige Teilnehmer am Welthandel gezielt ausgeschlossen werden können (etwa durch Embargos), kommt die Beschränkung der nuklearen Proliferation allen zugute. Dies setzt voraus, dass alle Staaten der Welt den Nutzen der Nichtverbreitung anerkennen, wie sie es durch Zustimmung zum NVV und seiner Präambel zum Ausdruck gebracht haben: „the proliferation of nuclear weapons would seriously enhance the danger of nuclear war“, so die Präambel. Die Assistenzverpflichtung im NVV liefert zwar ein Moment der Exkludabilität des Regimes, vgl. *Haggard; Simmons*, *Theories of international regimes*, S.503. Die Begrenzung von Nuklearwaffenstaaten und die nukleare Abrüstung kommen aber auch denen zugute, die sich dem Tauschhandel nicht anschließen.

102 Hegemonialer Einfluss bei der Vereinbarung und der Durchsetzung von Regeln kann unterschiedlich konzeptionalisiert werden. Yarbrough und Yarbrough nehmen eine Dominanz von Anreizstrategien bei der Etablierung von Regeln und eine Dominanz von Zwangsstrategien bei ihrer Durchsetzung an. Vgl. ebd., S. 14, 22f. Diese Hypothese würde allerdings durch den für Nordkorea einträglichen Reaktordeal ins Wanken geraten – hier war es gerade der Anreiz, ausländische Investitionen und Technologie ins Land zu locken, der den Regelbruch rückgängig gemacht hat.

nen vom Bruch seiner Verpflichtungen abzuhalten. Während der Nordkoreakrise begleitete die Drohung mit dem Einsatz militärischer Mittel die Bemühungen der US-Regierung um eine Lösung der Krise. Auch multilaterale Wirtschaftsordnungen können durch militärische Kapazitäten stabilisiert werden, in dem Eindringlinge ferngehalten und lebenswichtige Ressourcen gesichert werden.<sup>103</sup> Wie sich zeigen wird, spielten militärische Drohungen in den untersuchten Krisen gelegentlich eine Rolle, doch stand in keinem der Fälle den USA eine vielversprechende militärische Option offen.

Für diese Arbeit sind allerdings diejenigen Formen von ‚weicher‘ Machtausübung interessanter, die auf dem Nutzen aufbauen, den die Dominierten selbst aus der Unterordnung unter die hegemonial gestützte Ordnung ziehen. Diese Form der asymmetrischen Kooperation lenkt den Blick auf andere Instrumente als die hegemonialen Stabilitätstheoretiker, die in wirtschaftlichen oder militärischen Hebeln die Grundlage der Hegemonie sah. „Indeed, the hegemon may have to invest resources in institutions in order to ensure that that its preferred rules will guide the behavior of other countries.“, so Keohane bei der Diskussion der Theorie der Hegemonialen Stabilität<sup>104</sup>

Sind die USA im nuklearen Nichtverbreitungsregime ein wohlwollender Hegemon? Sie können Regeln etablieren, um das Proliferationsverhalten anderer Staaten zu steuern oder können zügiger und kostengünstiger ein regelkonformes Verhalten erzwingen. Dabei sind sie allerdings selbst an den Kooperationszweck des Regimes gebunden und damit an die institutionellen Funktionen, für welche die Staaten am Regime festhalten.<sup>105</sup>

Die Vereinigten Staaten im Politikfeld der Nichtverbreitung schon seit den siebziger Jahren nicht mehr aus einer Position des Hegemons.<sup>106</sup> Washington stehen zwar weitaus mehr wirtschaftliche und politische Druckmittel als anderen Einflussreichen Staaten oder Staatengruppen zur Verfügung. Die Amerikaner können aber nicht mehr allein das Regime durch wirtschaftliche, handelspolitische oder militärischen Instrumente aufrechterhalten und auf Regelbrecher einwirken. Exportkontrollen können nur unter Mitarbeit von anderen relevanten Akteuren durchgeführt werden, von denen nicht alle die amerikanische Risikodefinition teilen. Selbst Sicherheitsgarantien, negative wie schwache positive, können die USA in einer Welt mit inzwischen sieben erklärten Nuklearwaffenstaaten, kaum noch wirkungsvoll alleine gewähren. Daher ist es sinnvoll, die USA nicht mehr als eine Hegemonialmacht zu sehen, sondern als einen dominierenden Staat. Die Stabilisierungspolitik der USA ist heute also stärker an die Regeln gebunden, welche sie zu Zeiten ihrer Vorherrschaft etabliert hatten. Wie lässt sich diese Situation vor dem Hintergrund der Annahmen des neoliberalen Institutionalismus beschreiben?

---

103 Vgl. *Keohane*, *After Hegemony*, S. 39-41.

104 Ebd., S. 46.

105 In diesem Verhalten zeigt sich eine Art der Machtausübung, die in Zeiten zunehmender Interdependenz und Verflechtung der Staatengemeinschaft die US-Außenpolitik prägt. Joseph S. *Nye Jr.* hat diese als ‚soft power‘ bezeichnet, bzw. als ‚co-optive power‘ im Unterschied zur ‚coercive power‘, der Zwangsmacht. Vgl. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. (Kein Ort): Basic Books 1990, S. 188-201.

106 Vgl. *Nye*, *Maintaining a nonproliferation regime*, S. 17; *Smith*, *Explaining the non-proliferation regime*.

Auch der neoliberale Institutionalismus sieht, dass die Nachfrage nach Regimen kaum ausreichend für deren Bildung oder Reform ist.<sup>107</sup> Ein 'Politischer Unternehmer' kann notwendig sein, der die Errichtung von Regeln und Regimen durch sein politisches Gewicht vorantreibt. Dies ist ein *political entrepreneur*, der Federführung und einen Teil der Verantwortung für den Regimeaufbau übernimmt.<sup>108</sup> Voraussetzung ist, dass, neben dem allgemeinen Kooperationsgewinn, der Unternehmer größeren Nutzen von dem zu bildenden Regime erwartet, als ihn die Organisationsleistung kostet. Dementsprechend kommt es bei Abwesenheit eines solchen Unternehmers nicht zur Regimebildung, auch wenn diese einen gemeinsamen Nutzen erwarten lässt.<sup>109</sup> Der Erfolg des *political entrepreneurs* ist aber nicht unbedingt von seinen materiellen Machtvorteilen abhängig, auch schwächere Staaten können politische Unternehmer sein. Das Konzept bildet also kaum die Dynamik ab, die sich aus der Machtasymmetrie zwischen einem dominanten Staat und den schwächeren Akteuren bei der Stabilisierung von Regimen ergibt. Die Untersuchung des politischen Unternehmertums findet zudem nur auf der Angebotsseite statt („Was kann der *political entrepreneur* liefern?“) Die Rückbindung des Unternehmers an die kollektive Nachfrage nach institutionellen Lösungen wurde in diesem Zusammenhang aber nicht konzeptionalisiert.

## 2.5 Die Verletzung von Verhaltens- und Verfahrensregeln zum Nutzen des Regimes

Ein Regime kann in eine Krise geraten, wenn ein Regelbruch durch einen einzelnen Teilnehmer zu vermuten ist, die Regimeinstrumente aber nicht geeignet sind, die Kooperation wiederherzustellen. Es ist möglich, dass ein Regime seine Informationsfunktionen unzureichend erfüllt und einen Regelbruch nicht feststellen kann. Selbst wenn dies geschieht, ist nicht selbstverständlich, dass die Regimeteilnehmer angemessen auf den Regelbruch reagieren.

Ein einzelner Akteur, der diese Krise abwenden und das Regime stabilisieren will, muss einerseits versuchen, die Defektion abzuwenden oder das Verhalten des Regelbrechers rückgängig zu machen. Hierfür ist eine Strategie notwendig, die auf das Kalkül hinter dem Regelbruch zielt und den daraus erwarteten Nutzen verringert. Dies kann durch Strafandrohung geschehen, aber auch, indem zusätzliche Kooperationsanreize angeboten werden, die dem Regelbrecher verlorengehen, wenn er an seinem Vorhaben festhält. Andererseits müsste er bemüht sein, das Vertrauen in die Regimefunktionen wieder herzustellen.

---

107 „...understanding the functions of international regimes will not help to explain their occurrence.“, Keohane, *After Hegemony* 1984, S. 82. Vgl. auch Beate Kohler-Koch, *Zur Empirie und Theorie internationaler Regime*, in: dies. (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos 1989, S. 17-85 (29-32).

108 Zum politischen Unternehmer vgl. Keohane, *The demand for international regimes*, S. 339, sowie Oran R. Young, *The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment*, in: IO, Jg. 43, Nr. 3 (Sommer 1989), S. 349-375 (373f.)

109 Auch Young unterscheidet drei Formen von Regimen: Regime durch schweigende Vereinbarung, Regime durch explizite Verhandlung und oktroyierte Regime. Letztere beruhen auf einem Akteur oder einer Gruppe, der oder die zur – auch kostspieligen – Durchsetzung des Regimes gegen unwillige Staaten bereit sind. Vgl. *Regime dynamics*, S. 281-285.

Ironischerweise können die Regeln eines Regimes bei einem solchen Vorgehen außer Kraft gesetzt werden, denn gerade wenn die Regimeinstrumente einen drohenden Regelbruch nicht abwehren können, wird eine Alternativlösung jenseits der Regimeregeln notwendig. Eine solche Regelverletzung ist auch für einen starke Staaten nicht ohne Kosten: Seine Reputation, ein verlässlicher Kooperationspartner zu sein, kann Schaden nehmen. Es ist für einen staatlichen Akteur ein zentrales Motiv für die Befolgung von Regeln, dass er den ‚guten Ruf‘, den er für sein kooperatives Verhalten errungen hat, nicht gefährden will.<sup>110</sup> Diese Reputation kommt ihm bei späteren Gelegenheiten zugute, bei denen Kooperation mit anderen relevanten Akteuren die Bedingung für optimale Ergebnisse seiner Politik ist. Angesichts dieses *shadow of the future* ist es für einen Staat rational, von einem Regelbruch abzusehen, auch wenn dieser ihm kurzfristig Vorteile einbringt, weil die Defektion den Ausschluss aus einem Regime nach sich zieht, das dem Staat später noch nützlich sein kann.<sup>111</sup> Diesem Mechanismus unterliegen auch stärkere Staaten, die ein Interesse am Bestand von Regimen haben. Eine Frage in dieser Arbeit lautet: Warum verletzen die USA bei ihren Kampagnen die Verhaltens- oder Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes? In der Theorie gibt es vereinzelte Hinweise auf dieses scheinbar widersinnige Verhalten. In diesem Abschnitt geht es nicht um Regelbruch für den eigenen Vorteil<sup>112</sup>, sondern um Regelbruch *zum Wohle des Regimes*.

Es sind zwei Motive für Regelverletzungen im Rahmen einzelstaatlicher Krisenbewältigung im Sinne des Kooperationszweckes denkbar, die einen direkten Bezug zu den kooperationserleichternden Funktionen der Institutionen haben: Dies sind erstens die Ergänzung von institutionellen Funktionen, wenn ein Regime diese überhaupt nicht oder in einer bestimmten Situation nicht bereitstellen kann, oder zweitens der taktische Regelbruch mit dem Ziel der Neuverhandlung dieser Regel. Demgegenüber gibt es eine Reihe von situationellen und innenpolitischen Faktoren, die eine Kampagne - mit oder ohne Regelbruch - antreiben oder verhindern können.

Ein Motiv für einen wohlwollenden Regelbruch durch einen Einzelstaat kann die Erkenntnis sein, dass institutionelle Funktionen unwirksam geworden sind. Beginnen wir mit der Informationsfunktion: Sie kann im Regime unter Druck geraten, wenn sich herausstellt, dass sich das betreffende Politikfeld auf eine Weise verändert hat, dass ein zur

---

110 Vgl. *Keohane, After Hegemony*, 94, 104-106.

111 Im übrigen ist auch im Falle einzelstaatlicher Kampagnen der Bruch einer Regel fast immer die Defektion von mehreren Akteuren: Bei einem Bruch der *Nichtweitergabenorm* sind sowohl ein Lieferland als auch ein Empfänger beteiligt. Vgl. für diesen Hinweis *Hasenclever; Meyer, Rittberger, Theories of International Regimes*, S. 42f.

112 Der offene Bruch von Regimeregeln durch die USA, der erfolgt, um im Eigeninteresse kurzfristige Gewinne zu suchen, wird uns in dieser Untersuchung, welche die erste Hälfte der neunziger Jahre betrachtet, kaum begegnen. Die Beschränkungen, die den Nuklearwaffenstaaten im Nichtverbreitungsregime auferlegt sind, sind vergleichsweise gering. Die Verbreitung von Nuklearwaffentechnologie ist auch den NWS zwar verboten, jedoch haben die USA jedoch dieses Delikt nicht begangen. Die nukleare Aufrüstung seitens der NWS, die einen Bruch von Art. VI NVV darstellt und die von den NNWS regelmäßig auf den Überprüfungskonferenzen angeklagt wurde, kam in den achtziger Jahren zum Stehen. In den neunziger Jahren folgten tiefe Einschnitte bei den strategischen Systemen beider Supermächte. Vor dem Hintergrund dieser Abrüstungspolitik bestanden die USA und Russland in den neunziger Jahren darauf, Art. VI NVV erfüllt zu haben, auch wenn die Abrüstung mit der Modernisierung der Arsenale einher ging.

Täuschung entschlossener Staat sie leicht umgehen kann, oder wenn nichtstaatliche Akteure sich immer mehr außerhalb einer Aufsicht durch die Regimemitglieder bewegen können. Die Informationssicherheit, die als Grundlage einer Kooperation notwendig ist, ist nicht mehr gewährleistet. Eine solche Schwäche kann auch inhärent im Regime sein, wenn vollständige Information nicht das Ziel des Regimes ist. In Rüstungskontrollregimen dienen die Instrumente der Verifikation zumeist eher der Vertrauensbildung als der Aufklärung von regelwidrigem Verhalten. Verifikationsmaßnahmen werden meist vorsichtig und mit Rücksicht auf das Prinzip der territorialen Integrität und auf die Angst vor militärischer oder wirtschaftlicher Spionage formuliert. Üblich sind Ankündigungsfristen und die Beschränkung auf gemeldete Anlagen. Verifikation ist abhängig von der Kooperation des betreffenden Staates. Die Informationsfunktion kann so zu einer Dienstleistung verkommen, die nur unter günstigsten Bedingungen geliefert werden kann.

Konsultation im Regime folgt meist festen Mechanismen. Dies gilt sicher für Fragen, welche die Fortentwicklung des Regimes betreffen, aber auch bei der Feststellung einer Regelwidrigkeit und der in der Folge notwendigen Krisenbearbeitung. Charakteristika einer Krisensituation sind eine substantielle Bedrohung des Status quo, Überraschung und Zeitdruck.<sup>113</sup> Die Regimegremien arbeiten – aufgrund einer sinnvollen Formalisierung ihrer Arbeit und dem notwendigen Konsens – häufig zu langsam oder zu unflexibel, um mit einer Krisensituation Schritt zu halten. Dazu würde eine klare Situationsdefinition, eine Gefahrenabschätzung und die effektive politischer Maßnahmen gehören.

Ähnliches gilt für Maßnahmen, die durch Bestrafung eines Regelbruchs die Reziprozität wieder herstellen sollen. „It is clear, that the inadequate, haphazard enforcement of rules and guidelines must be considered the weakest link in all non-proliferation regimes.“ Die Gremien eines Regimes sind außerdem nicht selten handlungsunfähig gegenüber Regelbrechern, wenn die unterschiedlichen Einflussinteressen der mächtigen Staaten eine einheitliche Position zur Lösung der Krise verhindern. Dies gilt besonders beim UN-Sicherheitsrat. Die fünf permanente Mitglieder könnten schmerzhaft Sanktionen gegen einen Proliferationskandidaten mit ihrem Veto zu Fall bringen.<sup>114</sup>

Wie kann ein einzelner Akteur zur Aufrechterhaltung der Kooperation bei abnehmenden institutionellen Fähigkeiten beitragen? Ein Staat kann selbst Informationen über die Vertragstreue anderer Staaten sammeln, mit Hilfe eigener Beobachtungsinstrumente wie etwa der Geheimdienste. Die so gewonnene Information kann zum Teil sogar detaillierter oder umfassender als die selbst gemeldeten oder durch eine Regimeagentur gesammelten Informationen. Dies könnten im übrigen auch nichtstaatliche Gruppen tun, wie sich bei Menschenrechts- und Umweltregimen zeigt. Hier leisten die oft investigativen Kapazitäten von Nichtregierungsorganisationen einen wichtigen Dienst für die Transparenz unter

---

113 Vgl. Walter L. *Bühl*, Krisentheorien. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1988, S. 26-34; Charles F. *Hermann*, International Crisis as a Situational Variable, in: James N. *Rosenau* (Hrsg.), International Politics and Foreign Policy. New York: Free Press; London: Collier-Macmillan 1969, S. 409-421, der diese Eigenschaften eher als Dimensionen zur Klassifikation von Krisen versteht.

114 Peter van *Ham*, Managing Non-Proliferation Regimes in the 1990s. Power, politics and Policies. Royal institute of International Affairs. London: Pinter 1993, S. 46. Zur Politisierung der IAEO-Organen vgl. die Angaben aus FN 66.

den Regimeteilnehmern – sehr zum Unwillen von Regelbrechern. Die Kommunikationskanäle, die vor allem mächtige Staaten ad hoc öffnen können liefern alternative Konsultationsfunktionen, die flexibler auf Situationen reagieren. Ein mächtiger Teilnehmer kann sich auch außerhalb der Regimeprozeduren um eine robustere Politik von Bestrafung oder Belohnung bemühen.

Das zweite Motiv für einen Regelbruch zum Wohl des Regimes zielt paradoxerweise auf die Stärkung der betroffenen Regel. Hierbei handelt es sich um eine geplante Verletzung von Regeln aus der Überzeugung heraus, dass die getreue Befolgung der Regel einen größeren Schaden für alle Beteiligten und den Zweck der Kooperation mit sich bringen würde als die Verletzung dieser Regel. Ziel einer solchen Strategie kann sein, die Regel neu auf die Tagesordnung zu setzen, um eine neue Vereinbarung zu erreichen.<sup>115</sup> Derartige Formen von 'zivilem Ungehorsam' haben aber nur dann einen positiven Effekt auf das Regime als Ganzes, wenn die anderen Teilnehmer einer Neudefinition der entsprechenden Regel zustimmen. Ist dies nicht der Fall, kann der Effekt negativ sein.

Wenn ein Regime die ihm aufgetragenen Funktionen – Information, Reziprozität und Konsultation – nicht erfüllen kann, kann es zu einer paradoxen Situation kommen, dass ein Regelbruch für die Stabilität des Regimes als Ganzem notwendig und sinnvoll sein kann. Im Kontext dieser Untersuchung würde dies bedeuten, dass ein einzelstaatliches Vorgehen der USA außerhalb der Verfahren des Nichtverbreitungsregimes demnach wahrscheinlich würde, wenn ein anderer Teilnehmer des Regimes dessen Regeln zu verletzen droht und wenn die Verfahren des Regimes nicht ausreichen, um den Regelbruch rechtzeitig zu erkennen und rückgängig zu machen. Es wäre aber falsch, aus dieser Vermutung eine eigene Hypothese im Sinne einer Gesetzmäßigkeit abzuleiten. Verschiedene Faktoren können eine Kampagne befördern oder behindern, die im Zusammenspiel internationaler und innenpolitischer Einflussfaktoren wurzeln.

Das Konzept eines ‚wohlwollenden‘ Hegemons, der die politischen Kosten einer internationalen Kooperation übernimmt, beruht auf der Annahme, dass er selbst aus dieser Kooperation einen Nettonutzen zieht. Die Bindung an die jeweiligen Eigeninteressen des Hegemons macht nun eine lineare Zuordnung unmöglich, nach der ein funktionales Versagen des Regimes ein Eingreifen des dominierenden Staates, unausweichlich oder wahrscheinlich herbeiführt. Situationsbedingte und innenpolitische Faktoren können das Verhalten des dominierenden Staates in eine andere Richtung lenken.

Zu den situationsbedingten Faktoren für die Entscheidung zur Nonproliferationskampagne zählt, inwieweit die territoriale Sicherheit der USA selbst betroffen ist. Nicht jede neue Nuklearmacht gefährdet die Sicherheit der amerikanischen Bürger auf die gleiche Weise. Die ersten Nichtverbreitungsmaßnahmen der USA richteten sich mit der Schwei-

---

115 Lisa Martin weist auf diese Strategie hin, vgl. *Interest, power and multilateralism*, S. 776f. Vgl. auch Thomas *Gehring*, *Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 36, Nr. 2 (Juni 1995), S. 197-219 (214); und Robert E. *Hudec*, *Thinking about New Section 301: Beyond Good and Evil*. in: Jagdish Bhagwati; Hugh T. Patrick (Hrsg.) *Aggressive Unilateralism. America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. Ann Arbor, University of Michigan Press 1990, S. 113-145, der das Konzept der 'justified disobedience' anhand von geplanten Regelbrüchen der USA im Freihandel einführt.

gepflicht der Briten und Kanadier nach dem Manhattan-Projekt und 1946 mit dem *MacMahon Act* auch gegen Weltkriegsalliierte wie dem befreundeten Großbritannien – allerdings gefährdete die britische Atombombe bestenfalls die Position der USA im internationalen strategischen Gefüge, kaum aber die Sicherheit der US-Bürger. Eine andere Bedrohungslage entstand für die USA aus der Proliferation von Nuklearwaffen ab 1964 und Trägersystemen in China. In diesem Licht ist die Bedrohung der USA durch die Nuklear- und Raketenpläne Nordkoreas ein signifikanter Faktor bei der Entscheidung. Sicherheitspolitische Motive die ein entschlosseneres Handeln Washingtons gegen Proliferationskandidaten antreiben dürften, können auch aus der Gefährdung von Alliierten oder von amerikanischen Soldaten oder militärischen Anlagen im Ausland entstehen.

Zu den innenpolitischen Faktoren gehört, inwieweit die Kooperationsbereitschaft der USA innenpolitisch gestützt oder bekämpft wird. In der Verhandlungstheorie hat das Denken auf zwei Ebenen (d.h. der innenpolitischen und der außenpolitischen) bereits einen festen Platz. Im Ansatz der ‚two level-games‘ wird untersucht, wie Verhandlungsführung in den internationalen Beziehungen ein *bargaining* auf der internationalen und der innenpolitischen Bühne erfordert, und wie beide Verhandlungsebenen gegeneinander ausgeglichen bzw. gegeneinander ausgespielt werden können.<sup>116</sup> Das Vorgehen, innenpolitische Faktoren für die Kooperationsbereitschaft eines Staates zu untersuchen und diese in Beziehung mit der innenpolitischen Ausgangslage anderer Staaten zu setzen – ist mittlerweile auch auf den Prozess der Regimebildung angewandt worden.<sup>117</sup>

In dieser Sicht sind innenpolitische Rahmenbedingungen für die Formulierung einer Politik ebenso relevant wie außenpolitische Faktoren: Die Befassung einer Regierung mit einer Krise hängt auch von der innenpolitischen Anteilnahme ab, d.h. in wie weit eine Proliferationskrise überhaupt öffentliche Aufmerksamkeit im dominanten Staat erhält. Die Richtung der Kampagne, ob sie zügig oder fristgerecht, innerhalb oder außerhalb der Regimeverfahren vollzogen wird, wird signifikant durch die politische Instrumentalisierung der Proliferationskrise durch bestimmte Interessengruppen geprägt – in Richtung einer multilateralen oder eher unilateralen Politik. Diese Faktoren werden in den Fallstudien herangezogen, wenn die Frage nach den Motiven für die amerikanische Politik beantwortet werden soll. Der Schwerpunkt liegt allerdings bewußt auf der Regimeebene und den Konsequenzen amerikanischer Politik für die Stabilität des Regimes, nicht auf der Untersuchung des amerikanischen Entscheidungsprozesses im Einzelfall.

---

116 Vgl. Robert D. Putnam, Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games, in: IO, Jg. 42, Nr. 3 (Sommer 1988), S. 427-460); Andrew Moravsik, Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Peter B. Evans, Harold K. Jacobsen, Robert D. Putnam (Hrsg.) Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and International Politics. Berkeley, Ca: Berkeley University Press 1993.

117 Vgl. Bernhard Zangl, Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik. Baden-Baden: Nomos 1999.

## 2.6 Die Verletzung von Regeln und der Erfolg einer Stabilisierungsmaßnahme

Einzelstaatliche Strategien können zur Lösung einer Regimekrise beitragen, indem Regimeteilnehmer davon abgehalten werden, aus dem Regelgefüge des Regimes auszubrechen. Bei derartigen Kampagnen, denen der empirische Teil dieser Arbeit gewidmet ist, versucht ein dominierender Staat, ein Abkommen mit einem anderen Teilnehmerstaat einzugehen, der bereit ist, eine Verhaltensregel des Regimes zu brechen. Welche hypothetischen Erwartungen lassen sich aus der Theorie für die Erfolgsaussichten einer solchen Kampagne ableiten?

Die Vereinbarungen zur Lösung eines Proliferationskonfliktes, um die es in dieser Arbeit geht, sind keine Ad hoc-Abkommen im Sinne der neoliberalen Theorie, denn sie entstehen mit Bezug auf ein Regime und zielen auf die Aufrechterhaltung einer dauerhaften Kooperation mit dem Ausbrecher und unter den Regimeteilnehmern. Einem solchen Stabilisierungsabkommen liegt ein Konsultationsprozess zugrunde, der aus zwei Phasen besteht. Die erste Phase umfasst die Verhandlungen, die zu der Vereinbarung führen, die zweite Phase, die nicht weniger wichtig ist, umfasst seine Umsetzung. Welche Bedeutung haben Verhaltens- und Verfahrensregeln in den beiden Phasen einer solchen Kampagne?

Die *Verhaltensregeln* eines Regimes können auf unterschiedliche Weise dabei helfen, in der ersten Phase mit einem Defektor eine Vereinbarung zu treffen, durch die die Krise um seinen Regelbruch beenden werden soll. Verhaltensregeln erleichtern eine Einigung, weil in ihnen bereits Bewertungskriterien enthalten sind, ob das Verhalten eines Staates einen Regelbruch darstellt und ob es Risiken nach sich zieht oder nicht. Auf diese Weise existiert vor Beginn der Verhandlungen auch zwischen dem Regelbrecher und dem Stabilisierer, die sich als Kontrahenten gegenüberstehen, eine gemeinsame Grundlage für die Verhandlungen. Auch spielen die Erwartungen der Staatengemeinschaft eine Rolle, die ihren Bezugspunkt in den Verhaltensregeln des Regimes finden. Es ist leichter einen Konsens bei der Bewertung der Krisensituation aufzubauen, wenn die Verhaltensregeln hierfür herangezogen werden und die Legitimität einer Krisenpolitik gesichert ist.

Umgekehrt würde aber gelten, dass die Verhandlungen bei Aussetzen einer Verhaltensregel des Regimes erschwert würden, denn sie müssten erstens wichtige Grundlagen einer Verhandlungslösung nachverhandeln und beispielsweise einen Konsens über richtiges und falsches Verhalten bilateral mit dem Regelbrecher herstellen. Besonders problematisch ist dabei, dass auch ein Konsens darüber geschaffen werden muss, dass der Ausreißer – hier ein Proliferationskandidat - wieder Verhaltensregeln, die von beiden Seiten aus verschiedenen Gründen umgangen wurden, als Teil des für ihn verbindlichen Ordnungsrahmens akzeptiert.

Bei der Umsetzung eines Abkommens kommt es darauf an, den Regelbrecher wieder ins Regime zurückzuführen. Eine weitere Erschwernis könnte es sein, dass die Unterstützung anderer relevanter Staaten durch das Fehlen einer multilateralen Legitimation vermutlich in Mitleidenschaft gezogen würde. Die Legitimationsleistung des Regimes, die auf der Gemeinschaftlichkeit der Regeln beruht und welche die Akzeptanz der Regel bei den Mitglieder reproduziert, kann nicht durch eine Vereinbarung zwischen zwei Regime-

teilnehmern ersetzt werden. Dies würde zusätzliche Überzeugungsarbeit und Kompensation nach sich ziehen, die Transaktionskosten der Vereinbarung also weiter erhöhen.

All diese Zusammenhänge zeigen, dass eine Vereinbarung erleichtert werden müsste, wenn sie auf der Grundlage der Verhaltensregeln abgeschlossen wird, indem die Transaktionskosten für die Verhandlungen gesenkt und die Verhandlungsdauer zumindest verkürzt wird. Man könnte also die Erwartung formulieren, dass eine amerikanische Nonproliferationskampagne mehr Aussicht habe, einen Regelbruch dauerhaft zu verhindern oder rückgängig zu machen, wenn sie sich dabei im Rahmen der Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes bewegt und diese einhält.

Auch mit Hilfe der *Verfahrensregeln* lassen sich die Transaktionskosten für die Vereinbarung senken, denn verhandelt werden gegebenenfalls Ausnahmen von einem bereits festgelegten System von Regeln, wodurch die Verhandlungen kanalisiert werden. Die bestehenden – unvollkommenen – Verfahren können zum Vorbild für die Bestimmungen außerhalb des Regimes werden, mit denen auf einen Regelbruch reagiert wird. Diese Einbettung der Vereinbarung außerhalb des Regimes ist aber keine Voraussetzung für ihren Erfolg. Eine amerikanische Nonproliferationskampagne kann einen Regelbruch auch bei einer Aussetzung von Verfahrensregeln rückgängig machen, wenn sie deren Funktionen ersetzt. So können alternative politische und technische Bestimmungen ausgehandelt werden, mit denen Information, Konsultation und Sanktion gegenüber einem Regelbrecher als Instrumente außerhalb des Regimes installiert werden. Zugespielt formuliert ergeben sich zwei Hypothesen, die auf die Bedeutung der Verhaltens- und Verfahrensregeln abzielen.

- 1a) Eine amerikanische Nonproliferationskampagne wird einen Regelbruch nur dann dauerhaft verhindern oder rückgängig machen, wenn sie sich dabei im Rahmen der Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes bewegt und diese einhalten.
- 1b) Eine amerikanische Nonproliferationskampagne kann einen Regelbruch auch dann dauerhaft verhindern oder rückgängig machen, wenn sie dabei Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes umgeht, aber nur, wenn sie Funktionen, die diese erfüllen sollen, im Rahmen der Vereinbarung außerhalb des Regimes ersetzt.

Bei einer Nichtverbreitungskampagne kann also die Anbindung an das Regime als Erfolgsbedingung untersucht werden. Welche Auswirkung hat diese Variable aber auf das Regime als Ganzes?

## 2.7 Die Folgen einer ‚stabilisierenden‘ Verletzung der Regeln für das Regime

Der Einfluss einzelstaatlicher Stabilisierungsmaßnahmen auf die Veränderungsdynamik in einem Regime geht allerdings über diese Krisenbearbeitung hinaus. Dem kurzfristigen Nutzen für das Regime durch die Lösung der Krise stehen möglicherweise negative Auswirkungen auf die langfristig angelegten institutionellen Funktionen gegenüber.

Einerseits können die Vereinbarungen, die unter Umgehung der institutionellen Prozeduren, aber im Einklang mit den Verhaltensregeln des Regimes stehen, als Vorbild für

die Entwicklung neuer und spezifischerer Verfahrensregeln dienen. Auch kann durch die Krisenbearbeitung, im Zuge derer ein oder mehrere Teilnehmer wieder an die Verhaltensregeln des Regimes gebunden werden, die kooperative Grundlage für neue, striktere Verfahrensregeln geschaffen werden.

Andererseits kann mit einer Umgehung der Verfahrensregeln eines Regimes das Vertrauen in die Regimefunktionen erschüttert werden. Wenn z. B. ein Staat mit der Absicht, die institutionellen Funktionen zu ergänzen, in Konkurrenz zu den Überwachungsorganen des Nichtverbreitungsregimes tritt, sind negative Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Informationsfunktion des Regimes und seiner Unabhängigkeit von nationaler Einflussnahme denkbar. Tatsächlich hängt die Effektivität eines Regimes erheblich von dem Vertrauen ab, das seine Mitglieder in die Glaubwürdigkeit der Informationen setzen, die das Regime bereitstellt, und in die Zuverlässigkeit der Strafmaßnahmen bei einem Regelbruch. Der Wunsch nach zuverlässigen und glaubwürdigen Informationen ist der Kern der Institutionenachfrage der kooperierenden Staaten.

Generell kann man argumentieren, dass eine Regimeagentur, die bei der Erfüllung der institutionellen Funktionen in Konkurrenz zu einem einzelnen starken Staat gerät und sich nicht behaupten kann, an Wert für die Teilnehmer verlieren wird. Die kooperationswilligen Staaten hätten Anlaß, künftig eher auf die Stabilisierungsbemühungen des starken Staates zu vertrauen, als weiter in das Regime zu investieren.

Ein ähnliches 'Vertrauensproblem' ergibt sich für die Kooperationsunwilligen, die Regelbrecher. Wenn es nicht mehr das Regime ist, das die institutionellen Funktionen erfüllt, sondern ein einzelner dominierender Staat, dann werden diese Ausbrecher nicht länger das Regime als den Bezugsrahmen für ihr Handeln wahrnehmen. Es wird nicht mehr das Regime sein, in dem sie die Kosten und den Nutzen des Regelbruchs beurteilen, und mit dessen Hilfe sie den normativen Wert ihres Handelns ermessen. Statt dessen ist es der dominante Staat, der ihnen beim Krisenmanagement gegenübersteht, der die Folgekosten ihres Handelns festlegt und der den Grad bestimmt, in dem die Regeln des Regimes auch ausgesetzt werden dürfen. Die Einhaltung der Verhaltensregeln wird so zur ‚Verhandlungssache‘ zwischen dem Regelbrecher und dem Stabilisierer. Ist das Regime tatsächlich nicht in der Lage, seine Funktionen zu erfüllen, dient diese Konstellation dem Kooperationsziel besser, als es das mangelhafte Regime könnte. Das Verhalten eines dominanten Staates kann aber nicht ebenso gut vorhergesehen werden, wie die Reaktion eines an Regeln gebundenen Regimes. Den einzelstaatlichen Aktivitäten liegen nationale Präferenzen zugrunde, die den Regimeregeln folgen können, aber nicht müssen. Zudem sind die Strafinstrumente, mit denen der Staat Druck ausüben oder strafen kann, ebensowenig zuverlässig wie die Sanktionsmechanismen einer Institution. Ihr Einsatz ist abhängig von regionalen strategischen Interessen, von möglicherweise bestehenden Schutzverpflichtungen, innenpolitischer Konsensbildung etc., wie in Abschnitt 2.5. skizziert. Einzelstaatliches Eingreifen kann ein wirksamer Ersatz von institutionellen Funktionen bei der Lösung einer Krise sein, doch kann ein Staat die Regimefunktionen nicht langfristig und zuverlässig übernehmen. Voraussetzung ist aber, dass der Ersatz der Regimefunktionen nur temporär ist, und ihre Schwächen in der Folge durch Reformen bekämpft werden.

Einseitige Stabilisierungspolitik widerspricht auch dem Anspruch auf souveräne Gleichheit der Staaten, der nicht nur der Kooperation im Nichtverbreitungsregime, sondern auch dem Völkerrecht zugrunde liegt. Bei einseitigen Aktivitäten oder solchen einer kleinen Staatengruppe werden sich die jeweiligen nationalen Wahrnehmungsmuster und Präferenzen auf die Politik auswirken. Wenn derartige Tendenzen in der Politik sichtbar werden, wenn beispielsweise auf einige Regelbrecher größerer Druck als auf andere ausgeübt wird, dann wird dies die *commonality* – Gemeinschaftlichkeit – der Verhaltensregeln untergraben. Damit sinkt der Wert, den das Regime für die Beteiligten als Bezugsrahmen für ihre Verhaltenserwartungen hat. Ein Beispiel dafür ist die amerikanische Unterstützung des israelischen Nuklearwaffenprogrammes. Israel ist inoffiziell Nuklearwaffenstaat, aber kein Mitglied im NVV. Washington unternahm wenig, um Israel zur Aufgabe seiner Nuklearwaffen und zur Unterzeichnung des NVV zu bewegen. Die gleichgültige Haltung der USA hinterließ den Eindruck, dass die Nichtverbreitungsprinzipien in diesem Fall weniger wichtig sind als in anderen.

Einigen der hier zitierten negativen Auswirkungen könnte mit umsichtiger Politik begegnet werden. Eine Entwertung der Verfahrensregeln kann vermieden werden, indem die Gremien und Agenturen, die üblicherweise mit dem Krisenmanagement beauftragt werden, während und nach der Lösung der Krise in die Implementation der Vereinbarungen mit einbezogen werden. Werden im Zuge des Krisenmanagements Schwächen des Regimes sichtbar, kann dieses Erkenntnis als Anknüpfungspunkt für Reformen genutzt werden. Die notwendige Ergänzung institutioneller Funktionen durch einen dominanten Staat kann so zur Vereinbarung neuer, spezifischerer Verfahrensregeln führen. Schwieriger ist es, die destabilisierende Auswirkung der nationalen Präferenzen auszugleichen, die in den einseitigen Maßnahmen Ausdruck finden. Es würde der Neutralität des Regimes schaden, wenn dieses sich, angeregt durch die Kampagnen eines dominanten Staates, nach dessen nationalen Präferenzen richten und damit nur gegen einige Regelbrecher, nicht aber gegen alle vorgehen würde. Eine Rückbindung der Kampagnen an die multilateralen Gremien ist wünschenswert, die das einseitige Krisenmanagement im Hinblick auf den Kooperationszweck überprüft.

Damit Anregungen aus den einseitigen Kampagnen in die institutionelle Dynamik eingehen können, ist aber die entsprechende Bereitschaft der anderen Teilnehmerstaaten des Regimes nötig. Diese müssen gegebenenfalls eine Modifikation des Kooperationszwecks unterstützen und müssen hierfür einer Veränderung der Verhaltensregeln akzeptieren. Die anderen Staaten müssen außerdem weitere Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit hinnehmen und bereit sein, die Kosten für die Anpassung anteilig zu tragen.

Eine Veränderung der Verfahrensregeln wird nur dann wahrscheinlich, wenn die anderen Akteure, a) einen höheren Grad an Spezifität der nach dem Krisenmanagement reformierten Regeln akzeptieren; b) darin eine Verbesserung der institutionellen Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Regimefunktionen sehen, aber auch c) den dominierenden Staat als Vorbildgeber im Regime hinzunehmen.

Die Auswirkungen auf die Verhaltens- und Verfahrensregeln lassen in einer zweiten Doppelhypothese zusammenführen.

- 2a) Wenn die USA bei ihren Proliferationskampagnen die Verhaltensregeln des Regimes verletzen, werden diese im Hinblick auf ihre Gemeinschaftlichkeit geschwächt, und damit das Regime selbst.
- 2b) Wenn die USA bei ihren Proliferationskampagnen die Verfahrensregeln brechen, so kann dies zur Bildung neuer oder die Veränderung bestehender Verfahrensregeln anregen, wenn andere Akteure die neuen Verfahrensregeln als funktionale Stärkung des Regimes wahrnehmen.

Bevor diese Hypothesen in den Fallstudien geprüft werden können, werden einige Anmerkungen zur Operationalisierung des Ansatzes vorangestellt.

### 3. Vorgehensweise

#### 3.1 *Doppelte Auswirkung eine unabhängigen Variable*

Gegenstand dieser Arbeit ist das Dilemma der USA, die, wenn sie den Bruch einer Regimeregeln durch einen anderen Staat verhindern wollen, sich gezwungen sehen können, selbst Regeln zu brechen. Die erste Fragestellung richtete sich auf die Gründe, die einen dominierenden Staat zu solch einem widersprüchlichen Verhalten veranlassen können. Die Einhaltung der Regeln wird sodann, in Fragen zwei und drei, selbst zur unabhängigen Variablen, von der angenommen wird, dass sie zwei verschiedene Auswirkungen hat. Zum einen können die USA leichter die illegale Entwicklung von Nuklearwaffen durch einen Regimeteilnehmer rückgängig machen, wenn sie selbst sich an die Regeln des Regimes halten. Zum anderen beeinflusst die Regelkonformität der US-Nichtverbreitungspolitik die Stabilität des Regimes selbst, konkret auf Gemeinschaftlichkeit seiner Regeln und seine Fähigkeit, bestimmte kooperationserleichternde Funktionen zu erfüllen.<sup>118</sup>

Der unabhängige Variable ist der Grad, in dem die USA im Zuge ihrer Kampagne die Regeln des Nichtverbreitungsregimes einhalten. Es ist nicht sinnvoll, einen Maßstab zu entwerfen, inwieweit eine Regel jeweils eingehalten oder verletzt worden ist. Daher ist in dieser Arbeit die Unterscheidung von Verhaltens- und Verfahrensregeln eingeführt worden, die unterschiedliche Bedeutung für die Kooperation zwischen den Regimeteilnehmern haben. Die USA können beide Arten von Regeln einhalten, oder sie halten beide nicht ein, oder sie halten eine Regelklasse ein und die andere nicht. Die Regeln sind

---

118 Die Auswirkungen der Kampagnen auf die Regimedynamik sind meist indirekt, doch kann auf ihre Existenz aus verschiedenen Äußerungen der Beteiligten und der Schwerpunktsetzung im Zusammenhang mit den Reformen des Regimes geschlossen werden. „..... the key distinguishing mark of scientific research is the goal of making inferences that go beyond the particular observations collected.“, Gary King; Robert O Keohane; Sidney Verba, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton NJ: Princeton University Press 1994, S. 8. .

vertraglich festgelegt bzw. in den Statuten der IAEA formuliert, das amerikanische Verhalten kann daher an ihnen gemessen werden.<sup>119</sup>

Bei den abhängigen Variablen ist die Varianz schwerer zu bestimmen. Die Variable 'Erfolg der Nichtverbreitungskampagne' lässt sich zwar identifizieren, wenn mit 'Erfolg' die Beendigung eines illegalen Nuklearwaffenprogrammes gemeint ist. Die Initiative, mit der die Ukraine zur Unterzeichnung von START I und NVV gebracht wurde, darf als Erfolg gewertet werden. Nach der Vereinbarung mit Nordkorea ist es ebenfalls wahrscheinlich, dass die DPRK ihr Nuklearwaffenprogramm aufgegeben hat, doch sind wichtige Fragen über ihre Plutoniumvorräte noch offen geblieben. Die amerikanische Iranpolitik ist jedoch festgefahren: Zwar haben die USA die meisten Handelspartner des Golfstaates davon überzeugen können, keine Nukleargeschäfte mehr mit dem Iran zu betreiben, doch setzt Russland seine Reaktorlieferung fort. Vor allem hat die Kampagne Teheran nicht dazu gebracht, sich glaubwürdig von seinen Nuklearwaffenplänen zu verabschieden, und zwar auf eine Weise, die auch die US-Regierung befriedigen konnte. Es stellen sich aber noch größere Herausforderungen an die Bewertung, wenn man den Zeithorizont und die Komplexität einer Proliferationskrise berücksichtigt. Es ist z. B. schwer zu bestimmen, ob der amerikanische Druck und die daraus resultierende internationale Aufmerksamkeit Nordkorea nicht doch langfristig von der Aufgabe ihres Nuklearwaffenprogrammes überzeugt hat. Auch sind die Auswirkungen der amerikanischen Iranpolitik auf die industrielle Basis des Landes kaum eindeutig festzustellen.

Die zweite abhängige Variable bezeichnet ein Phänomen, das außerhalb der Fälle selbst angesiedelt ist. Dies ist die Dynamik des Nichtverbreitungsregimes, die sich am Wandel konkreter Regeln zeigt. Dieser Wandel ist ein Resultat verschiedener Einwirkungen, von denen die Politik Washingtons nur eine ist. Es wäre wünschenswert, den Wandel des Regimes auch daraufhin zu untersuchen, inwieweit die funktionale Wirksamkeit des Regimes sich verändert, die sich nur schwer durch beobachtbare Indikatoren erfassen lässt. Diesem Problem liegt die analytische Konstruiertheit von Regimen zugrunde, die auch von institutionalistischen Autoren gesehen wird. Regime sind: „conceptual creations, not concrete entities“<sup>120</sup> Es ist nicht unmöglich, die Rolle von Regimen bei der Erleichterung von Kooperation zu bewerten, doch wäre hierfür ein Blick auf alle Regimeteilnehmer, zumindest auf alle Schwellenländer, über einen längeren Zeitraum notwendig. Dies kann diese Arbeit nicht leisten.

Schwankungen der institutionellen Dynamik sollten deshalb auf der Ebene der Regeln bestimmt werden, dahingehend, inwieweit sich konkrete Regeln unter dem Eindruck der amerikanischen Kampagnen gewandelt haben. Auch hier wird zwischen den beiden Regelarten Verhaltens- und Verfahrensregeln unterschieden. Das Hilfsmittel für die Bestimmung dieser Varianz sind die Dimensionen *commonality* und *specificity* (Vgl. Ab-

---

119 Die USA werden bei diesem Verfahren aber nicht mit Regelbrechern auf eine Stufe gestellt, die unter dem Deckmantel ihrer NVV-Mitgliedschaft selbst Nuklearwaffen entwickeln und damit die *Verzichtsnorm* brechen wollen. Vielmehr akzeptiert Washington die Umgehung von Regeln, um besser als das Regime mit der jeweiligen Proliferationskrise Schritt zu halten.

120 Friedrich *Kratochwil*; John Gerard *Ruggie*, International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: IO, Jg. 40, Nr. 4 (Herbst 1986), S. 753-775 (756).

schnitt I.2.1) und anhand schriftlich niedergelegter Verhandlungsergebnisse, Protokolle oder Neuformulierungen bestimmbar sind. Zu beachten ist, dass die einzelnen Dimensionen getrennt betrachtet werden müssen. Denkbar sind Regeln, die unter dem Eindruck einer Regimekrise verschärft werden, d. h. eine höhere Spezifität erhalten, deren Befolgung in der folgenden Organisationsroutine aber nachlässt, d. h. dass ihre Gemeinschaftlichkeit sinkt. Als unabhängige Variable wird also die Dynamik einzelner Regeln betrachtet, allerdings, wenn sich dies zeigen lässt, im Hinblick auf ihre funktionale Effektivität. Zwischen der unabhängigen und der abhängigen Variablen wird keine lineare Kausalität vermutet, sondern eher kausale Mechanismen, die eine Situation auf eine Weise beeinflussen, dass ein bestimmtes Phänomen wahrscheinlicher wird.<sup>121</sup>

### 3.2 Kausalmechanismen und Indikatoren

Aus einer reinen Korrelation zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen können keine Rückschlüsse auf Kausalitäten gezogen werden. Zu viele Faktoren spielen eine Rolle. Ein Ausweg aus diesem epistemologischen Problem ergibt sich, wenn man das Konzept der ‚Kausalität‘ selbst hinterfragt. Eindimensionale Kausalität gibt es in sozialen Beziehungen nicht. Welches Verfahren kann aber angewandt werden, um die Wirkungsmacht einer einzelnen Bestimmungsfaktors zu bewerten? Das analytische Verfahren, das für die Untersuchung der indirekten Kausalitäten herangezogen wird, ist die Beobachtung von Kausalmechanismen, durch deren Verkettung ein Ergebnis entsteht. Erst aus solchen Mechanismen, die auf einer niedrigeren Handlungsebene angesiedelt sind, lassen sich Indikatoren ermitteln, die auf einen Kausalzusammenhang hindeuten.<sup>122</sup> Um bei der Untersuchung der drei Fragestellungen nützlich zu sein, werden drei Gruppen von Kausalmechanismen identifiziert, die jeweils empirisch nachweisbar sind.

1) Die US-Regierung nimmt sich der Lösung einer Proliferationskrise an, wenn ein anderer Teilnehmer des Nichtverbreitungsregimes im Begriff ist, dessen Regeln zu brechen – in den drei untersuchten Fällen handelte es sich um die drohende Verletzung der *Verzichtsnorm* – und wenn das Regimes nicht in der Lage ist, dieses Verhalten aufzudecken und zu rückgängig zu machen. Verschiedene Umstände müssen eingetreten sein, wenn dieser Satz zutreffen soll.

- Eine Verletzung einer Regel durch einen Teilnehmer am Regime muss entweder erkennbar sein oder die USA müssen einen Proliferationsverdacht haben. Für die Frage, warum die USA einseitig aktiv werden, sind die beiden Phänomene gleich-

---

121 Derartige Wahrscheinlichkeiten sind ebensowenig induktiv schlüssig zu ermitteln wie wahre Sätze, die nur auf einer endlichen Anzahl von empirischen Erfahrungen beruhen. Vgl. Karl Popper, Das Problem der Induktion. Vorlesung im Peterhouse, Cambridge, 1953, in: David Miller (Hrsg.) Karl Popper Lesebuch. Tübingen: Uni-Taschenbücher für J.C.B. Mohr, 1995, S. 85-102 (92).

122 Andere Autoren halten Kausalität bei quantitativen Forschungsdesigns für existent und beobachtbar. Kausalität stellt sich als Wert einer Korrelation dar. Aus dieser Perspektive haben Kausalmechanismen nur eine Hilfsfunktion und sind nicht mit Kausalität identisch. Zudem droht, wenn Kausalmechanismen auf weitere Mechanismen zurückgeführt werden, ein *infiniter Regress*. „We should not confuse a definition of causality with the nondefinitional, albeit often useful, operational procedure of identifying causal mechanisms.“ King; Keohane; Verba, *Designing Social Inquiry*, S. 87 Diese Sicht wird für die vorliegende, qualitative Analyse zurückgewiesen.

gewichtig. Die Identifikation eines Regelbrechers kann durch regimeeigene Verfahren geschehen oder durch US-Geheimdienste oder Regierungsstellen, die mit der Überwachung des Proliferationsverhaltens anderer Staaten betraut sind.

- Ist ein Bruch der *Verzichtsnorm* durch die Regimegremien festgestellt worden, dann muss sich zeigen, ob diese auch in der Lage sind, geeignete Maßnahmen zu beschließen, um den Regelbruch zu bestrafen oder auf anderem Wege rückgängig zu machen. Ist dies nicht der Fall, dann kann man von einer unzureichenden Erfüllung der Reziprozitätsfunktion sprechen.
- Hat die US-Regierung ein Proliferationsrisiko erkannt, dann können die Regimegremien diese Einschätzung bestätigen. Geschieht dies nicht, dann dürften die USA dies als eine unzureichende Erfüllung der Informationsfunktion verstehen.
- Welches sind Hinweise darauf, dass die US-Regierung die Regimeverfahren verlassen haben, um keine Rücksicht auf die Präferenzen anderer Akteure nehmen zu müssen? Für diese Erklärung würde es sprechen, wenn die USA die regimeinternen Verfahren umgehen, bevor dieser vollständig ausgenutzt worden sind, oder wenn die USA versuchen, andere relevante Akteure von ihren Kampagnen auszuschließen.

2) Die Befolgung der Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes bei einer Kampagne gegen Proliferationskandidaten macht deren Erfolg wahrscheinlicher. Diese Annahme stützt sich auf Kausalmechanismen, die sich empirisch nachweisen lassen.

- Die US-Regierung kann eine harte Linie bei einer Isolationskampagne innenpolitisch leichter durchsetzen, sie sich auf allgemein akzeptierte Verhaltensregeln bezieht, um einen Regelbruch zu identifizieren und die daraus entstehenden Risiken plausibel zu machen. Ein Indikator für diesen Zusammenhang wäre die Bezugnahme auf das Nichtverbreitungsregime in innenpolitischen Debatten oder Gesetzgebungsverfahren im US-Kongress.
- Auch befreundete Staaten können leichter zur Zusammenarbeit bei einem Embargo oder zur Übernahme der Kosten einer Krisenlösung veranlaßt werden, wenn die USA die Situation mit Bezug auf die Verhaltensregeln definieren.
- Der Proliferationskandidat wird bei den Regierungen anderer relevanter Akteure keine Unterstützung finden, wenn er sichtbar gegen Verhaltensregeln verstoßen hat. Hierfür würden die Stellungnahmen dieser Staaten sprechen, in denen die amerikanischen Vorwürfe gestützt werden.
- Die USA erhalten mit den Informationen der IAEO ein genaueres Bild von der entsprechenden Proliferationssituation, als es ihre eigenen Informationsdienste liefern würden. Das Bemühen, die eigenen Daten mit denen der Regimeagenturen in Einklang zu bringen, verweist auf diesen Zusammenhang.
- Umgekehrt gewinnen die Informationen der USA an Glaubwürdigkeit für die anderen Regimeteilnehmer, wenn sie mit den Daten in Einklang stehen, die im Verifikationsprozess des Regimes gewonnen wurden. Es würde auf diesen Zusammenhang hinweisen, wenn US-Vertreter bei der Präsentation ihrer Informationen auf die Implementationsberichte der IAEO Bezug nehmen.
- Die USA können die IAEO auch dafür nutzen, die Informationen, die ihrer Kampagne zugrunde liegen, den anderen Akteuren zukommen zu lassen. Die Aufnahme von Informationen, die bislang geheimgehalten wurden, in die Datensammlung der Wiener Agentur wäre hierfür ein Indikator.

3) Der zur Krisenbewältigung als notwendig erachtete Regelbruch im Zuge der US-Kampagnen wirkt über diverse Kausalmechanismen auf das Regime und seine Veränderungsdynamik zurück. Die Kausalmechanismen hinter diesem Wirkungszusammenhang können folgende sein:

- Die Regimeteilnehmer vertrauen nicht mehr darauf, dass die IAEO in der Lage ist, die aufgetragenen Verifikationsfunktionen zuverlässig und neutral zu erfüllen. Dieser Vertrauensverlust würde verstärkt, wenn einem Hinweis auf unzureichende Informationen der IAEO im Zuge der US-Kampagne keine glaubwürdige Verbesserung der Instrumente der Wiener Agentur folgt. Der Vertrauensverlust in die Verfahrensregeln des Regimes spiegelt sich in Stellungnahmen von Politikern und Experten. Auch die explizite Stellungnahmen für eine Sicherung der IAEO gegen einseitige Vereinnahmung wäre ein Indikator für diesen Mechanismus.
- Der Wertverlust der Verhaltensregeln würde sich in einer gesunkenen Bereitschaft niederschlagen, einen Bruch einer Verhaltensregeln anzuerkennen, beispielsweise der *Verzichtsnorm*, oder in den Verfahrensregeln einen Maßstab für richtiges oder falsches Verhalten zu sehen. Eine solch gesunkene Gemeinschaftlichkeit würde sich im Verhalten der Regimeteilnehmer zeigen, z. B. auch in einer gewachsenen Bereitschaft, selbst Regeln zu brechen. Auch eine fortgesetzter Regelbruch des Proliferationskandidaten selbst ist ein Zeichen, dass die Verhaltensregel durch die Krisenbearbeitung nicht wiederhergestellt wurde.
- Den Kompetenzverlust des Regimes würde auch die Reaktion anderer Regimeteilnehmer auf einen vermutete Regelbruch zeigen. Sie würden gar nicht erst die Inspektionsberichte der Internationalen Atomenergiebehörde abwarten, sondern gleich auf Geheimdienstberichte aus den USA zurückgreifen. Eine Sanktionierung der Proliferationskandidaten, die nicht auf einem völkerrechtlichen Mandat beruht, sondern aus eigener Legitimation durchgeführt wird, würde von anderen Regimeteilnehmern nicht mehr wegen dieses Makels kritisiert.
- Der positive Einfluss auf die Regimedynamik ergibt sich vor allem aus dem Erfolg einer US-Kampagne, eine schwerwiegende Defektion rückgängig gemacht zu haben. Der Kausalzusammenhang besteht darin, dass andere Staaten der betreffenden Region keinen zusätzlichen Anlaß mehr haben, ihre eigene Nuklearwaffenfreiheit kritisch zu überdenken. Stellungnahmen aus anderen Schwellenländern würden auf diesen Zusammenhang hinweisen, wenn sie eine Lösung der Krise begrüßen und die eigene Nuklearwaffenfreiheit in diesem Zusammenhang bekräftigen.
- Ein positiver Einfluss auf die Gemeinschaftlichkeit der Verhaltensregeln entsteht aus der Aufmerksamkeit für ein konkretes Proliferationsrisiko, die eine US-Kampagne weckt. Die wachsende Sorge um die entsprechende Proliferationsrisikos, die sich in Stellungnahmen anderer Regierungen ausdrückt, und der Ruf nach institutionellen Lösungen würde einen Hinweis auf diesen Zusammenhang liefern.
- Das Beispiel für ein effektives Verfahren, mit dem die US-Diplomatie die institutionellen Prozeduren des Nichtverbreitungsregimes ersetzt haben, kann als Bezugspunkt in die Diskussion um die Reformulierung einer Verfahrensregel eingehen. Ein solcher Zusammenhang würde sichtbar, wenn die einzelstaatliche Krisenbearbeitung der Regelanpassung vorangeht.

Nicht immer wird die Materiallage es erlauben, jeden der hier aufgelisteten Kausalmechanismen nachzuweisen. Die einzelnen Zusammenhänge werden die Bewertung in den Fallstudien zwar anleiten, sie werden aber nicht jedes mal aufs neue ‘abgefragt‘ werden.

### 3.3 Datensammlung und Materiallage

Diese Arbeit beruhte auf der Analyse von Sekundärliteratur und veröffentlichten Dokumenten. Eingangs wurde eine Befragung zahlreicher beteiligter Beamter auf Seiten der USA und der europäischen Staaten vorgenommen, wobei systematische Interviews von Beamten und Politikern bei Proliferationskandidaten und ihrer Nachbarn wegen der Vielzahl der einbezogenen Staaten und Akteure ausscheiden musste.

Dokumente aus den institutionellen Verhandlungsprozessen, wie Resolutionen oder Schlussdokumente, lassen bei sorgfältiger Lektüre Rückschlüsse auf Konflikte zwischen den Verhandlungsteilnehmern zu, sofern sie durch Sekundärquellen gestützt werden. Individuelle Stellungnahmen oder Interviews von Beteiligten, soweit sie dokumentiert sind, erlauben ähnliche Schlussfolgerungen.

Die Hauptquelle ist die politikwissenschaftliche Literatur, hauptsächlich aus anglo-amerikanischen politikwissenschaftlichen Referenzmagazinen.<sup>123</sup> Hier wird die direkte Auswirkung amerikanischer Politik auf das Regime zwar gelegentlich im Zusammenhang mit der Erfolgsbewertung der US-Kampagnen diskutiert, dies jedoch selten systematisch oder theoretisch angeleitet.

Die US-Nichtverbreitungspolitik findet in den Vereinigten Staaten große Aufmerksamkeit, wo sie sowohl als Teil der außenpolitischen Neuausrichtung unter Bush und Clinton als auch im Hinblick auf ihre Wirkung im Politikfeld Nichtverbreitung diskutiert wird.<sup>124</sup> Unübersichtlich ist die Flut von Literatur, die sich mit der Proliferationsgefahr selbst auseinandersetzt.<sup>125</sup> In Deutschland ist die öffentliche Aufmerksamkeit für die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen geringer als in den USA.<sup>126</sup>

Die wichtigste Quelle zu der amerikanischen Politik gegenüber den Proliferationskandidaten sind, soweit vorhanden, die Untersuchungen über die jeweiligen Krisenverhandlungen. Für die Nordkoreakrise liegen hervorragende Berichte vor, die sich mit allen

---

123 Ergiebig sind u.a. *The Nonproliferation Review*, herausgegeben vom Center for Nonproliferation Studies, Monterey; *International Security* aus dem Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard (BCSIA, das ehemalige CSIA); *Survival* des International Institute for Strategic Studies in London, *Contemporary Security Policy*, dem ehemaligen *Arms Control*, London, und *Comparative Strategy*, National Institute for Public Policy/Center for Security Studies, Washington DC.

124 Vgl. *Klare*, Rogue States And Nuclear Outlaws; *Steinberg*, US-Non-Proliferation Policy.

125 Vgl. Abschnitt I.1.2. Darüberhinaus vgl. Robert D. Blackwill; Albert Carnesale (Hrsg.), *New Nuclear Nations. Consequences for U.S. Policy*. New York: Council on Foreign Relations Press 1993; McGeorge *Bundy*; William J. *Crowe, Jr.*; Sidney D. *Drell*, *Reducing Nuclear Danger: The Road Away from the Brink*. New York: Council on Foreign Relations Press 1993; *New threats, responding to the proliferation of nuclear, chemical and delivery capabilities in the third world: An Aspen Strategy Group report*. Lanham, MD.: University Press of America 1990.

126 Vgl. *Krause*, Nukleare Nichtverbreitung im 21. Jahrhundert, S. 1.

Phasen bis zum Rahmenabkommen aus dem Oktober 1994 auseinandersetzen.<sup>127</sup> Auch zu den Verhandlungen mit der Ukraine gibt es einzelne Publikationen, die den Ablauf der Krise darstellen.<sup>128</sup> Zur Iranpolitik der USA liegt nicht derart detaillierten Darstellungen vor, wohl aber zahlreiche Bewertungen über die politischen Auswirkungen der Kampagne.<sup>129</sup> Wo keine Gesamtdarstellungen zu der Krisenbearbeitung vorliegen, kommen, an zweiter Stelle, diejenigen amerikanischen und englischen Periodika ins Spiel, die sich mit den Prozessen der Nichtverbreitungs- und Abrüstungsverhandlungen befassen.<sup>130</sup> Ihr Vorteil ist, dass sie die entsprechenden Verhandlungen kontinuierlich weiterverfolgen, auch nachdem eine Lösung gefunden ist und das Interesse der Tageszeitungen nachlässt. Der dritte, besonders unübersichtliche Bereich ist jener der Graue Literatur, bestehend aus Publikationen und Internetveröffentlichungen aus Forschungsinstituten, *Think Tanks* oder Nichtregierungsorganisationen, die sich besonders engagiert und zuweilen mit politischer Richtung mit der Rüstungskontrolle befassen. Diese Quellen sind für ein vollständiges Bild unabdingbar. Einige von ihnen haben halb-offiziellen Charakter, denn ihre Herausgeber sind regierungsnahe Institute in Washington, welche die Positionen der US-Regierung vorformulieren bzw. deren Positionswechsel vorbereiten können.

Die Literatur zu den institutionellen Reformen ist weniger umfangreich als diejenige zur US-Politik. Die Veröffentlichungen sind auch wenig ergiebig, wenn es um die staatlichen Präferenzen bei der Regimeanpassung geht. Die Tagespresse kümmert sich zwar intensiv um brisante Verhandlungsrunden, wie die NVV-Verlängerungskonferenz. Die Regimesegmente mit eher technischem Inhalt, wie die Exportkontrollen oder die Sicherungsmaßnahmen, finden dagegen nicht die gleiche Aufmerksamkeit. Auch bieten die Veröffentlichungen der einschlägigen Agenturen – wie der IAEO – selten Einblick in die politischen Hintergründe der institutionellen Dynamik.<sup>131</sup> Daher sind die Veröffentlichung der Nichtregierungsorganisationen hier sogar noch wichtiger – wie der *Arms Control Association* (ACA), der *Federation of American Scientists* (FAS) und dem British American Security Information Council (BASIC) -, die einen tieferen Blick auf die Interessenkonflikte zwischen den Akteuren auf der Verhandlungsbühne erlauben.<sup>132</sup>

---

127 Vgl. Leon V. *Sigal*, *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton NJ: Princeton University Press 1998; Michael J. *Mazarr*, *North Korea and the Bomb. A Case Study in Nonproliferation*. New York: St. Martin's Press 1995.

128 Vgl. *Falkenrath*, *The United States, the Former Soviet Republics and Nuclear Weapons*; Victor *Zaborsky* *Nuclear disarmament and nonproliferation: the evolution of the Ukrainian case*. CSIA (discussion paper 94-5). Cambridge, Mass. Juni 1994.

129 Vgl. Zbigniew *Brzezinski*; Brent *Scowcroft*; Richard *Murphy*, *Differentiating Containment: U.S. Policy Toward Iran and Iraq*. Report of an Independent Task Force (Zbigniew *Brzezinski*; Brent *Scowcroft*; Richard *Murphy*). Sponsored by the Council on Foreign Relations. New York: CFR 1997; Patrick *Clawson*, *The Continuing Logic of Dual Containment*, in: *Survival*, Jg. 40, Nr. 1 (Frühjahr 1998), S. 33-47 sowie Gary *Sick*, *Rethinking Dual Containment*, in: ebd., S. 5-32.

130 Dies sind die Loseblattsammlung *Arms Control Reporter* (ACR) vom *Institute for Defense and Disarmament Studies*, Cambridge Mass; *Arms Control Today* (ACT), das Organ der *Arms Control Association*, Washington DC, das *Bulletin of the Atomic Scientist* (BAS) der *Educational Foundation for Nuclear Science* und der *Newsbrief* des britisch-amerikanischen PPNN.

131 Vgl. das *IAEA Yearbook*; das *IAEA Bulletin*, bzw. die Internet-Seiten unter [www/iaeo.or.at](http://www/iaeo.or.at).

132 Vgl. z. B. *ACRONYM*, herausgegeben vom ACRONYM Konsortium aus BASIC, VERTIC London und anderen. Die Gruppe gibt auch die *Disarmament Diplomacy* heraus, im Internet zu finden unter [www.gn.apc.org/acronym](http://www.gn.apc.org/acronym). Die Homepage der FAS befindet sich unter [www.fas.org](http://www.fas.org).

### *3.4 Vorgehensweise in den Fallstudien*

In den Fallstudien wird in jeweils drei Schritten vorgegangen. Den Einstieg in die jeweilige Untersuchung liefert eine Darstellung der Ausgangslage zu Beginn der Proliferationskrise. Schematisch wird untersucht, welche nuklearen Kapazitäten, zivil wie militärisch, dem amerikanischen Proliferationsverdacht hinsichtlich der Ukraine, Nordkorea und dem Iran zugrunde lagen. Eine Diskussion der Proliferationsmotive, die den drei Kandidaten unterstellt werden, und ihrer jeweiligen Haltung zum Nichtverbreitungsregime führt zu einer Bewertung der sicherheitspolitischen Implikationen, die entstehen können, wenn das betreffende Land sich in den Besitz von Nuklearwaffen bringen würde.

Den Hauptteil bildet eine strukturierte Darstellung der Verhandlungen mit dem jeweiligen Proliferationskandidaten. Sie erfolgt weitgehend chronologisch, wo dies notwendig ist, wird aber im Hinblick auf die Entscheidungssituationen zugespitzt, in denen eine Verletzung einer Regel beschlossen bzw. die üblichen Regimeverfahren verlassen wurden oder nicht. Der Iran bildet eine Ausnahme, hier werden die Anpassung der multilateralen Exportkontrollen und das Einwirken der US-Regierung auf einzelne Handelspartner des Golfstaates getrennt betrachtet. Besonderes Gewicht wird auf die Umsetzung der Vereinbarungen gelegt, mit denen die Krise 'beendet' wurde. Häufig schließen sich langwierige Implementierungsverhandlungen an, wie bei Nordkorea, oder es existiert nicht eine Regelung, sondern eine Summe von Einzelvereinbarungen mit verschiedenen Lieferländern, wie beim Iran. Der Übersicht über die Kampagne schließt sich eine Bewertung an. Einer Einschätzung von Erfolg und Misserfolg der Kampagne folgen Abschnitte zu den drei Fragestellungen dieser Arbeit. Abschließend werden die Ergebnisse der Einzelstudie als Merkposten für die Schlussfolgerung skizziert.

Im Schlusskapitel werden die Einzelergebnisse gegenübergestellt und verglichen, um so zu einer Überprüfung der Hypothesen und gegebenenfalls zu neuen Erkenntnissen für die Institutionentheorie zu kommen. Diese werden in einem eigenen Abschnitt zusammengefasst, in dem auch eine kritischen Bewertung des verwendeten theoretischen Ansatzes und der Vorgehensweise vorgenommen wird. Es wird ermittelt, welche Fragen ausreichend und welche ungenügend beantwortet wurden und warum.

