

II. FALLSTUDIEN

1. Ukraine

1.1 *Neue Nuklearwaffenstaaten auf dem Boden der ehemaligen Sowjetunion?*

Eine Herausforderung für das Nichtverbreitungsregime, die ebenso gefährlich wie schwer vorhersehbar war, ergab sich durch den Zusammenbruch der Sowjetunion, die im Dezember 1991 aufgelöst wurde. Strategische Nuklearwaffen waren nicht nur in Russland, sondern auch in drei weiteren Sowjetrepubliken stationiert, der Ukraine, Weißrussland und Kasachstan. Diese nukleare Proliferation ‚durch Erbschaft‘ von einem NWS an mehrere neue Kernwaffenstaaten hätte dem Sinn des NVV widersprochen, denn mit diesem soll die Entstehung neuer Nuklearwaffenstaaten verhindert werden.

Dazu kamen weitere Risiken. Eine nukleare Konfrontation zwischen Russland und den nach Unabhängigkeit strebenden Republiken war zwar wenig wahrscheinlich, abgesehen von der Möglichkeit eines präventiven Nuklearschlages gegen atomare Systeme in Stellungen außerhalb Russlands.¹ Es blieb aber lange offen, welchen Nuklearwaffenstatus die ehemaligen Sowjetrepubliken anstreben würden und wie dies ihre Beziehungen zu Russland bzw. untereinander in der neu gegründeten Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) beeinflussen würde.² Auch war zu befürchten, dass die wirtschaftlich desaströse Lage in den GUS-Republiken diese dazu verleiten könnte, Nuklearwaffen oder deren Komponenten an interessierte Proliferationskandidaten zu verkaufen (*loose nukes*).³ Unterbezahlte Sowjetische Nuklearwaffenexperten konnten in Versuchung geraten, sich vom meistbietenden Schwellenland abwerben zu lassen (*brain drain*).⁴ Nicht zuletzt bestand die Gefahr, dass nukleare Waffensysteme bei

1 Über Berichte, Russlands Regierung würde die Möglichkeit eines Nuklearschlages gegen die Ukraine diskutieren, und das Dementi aus Moskau, vgl. ACR 1991, S. 611.E.219; Taras *Ruzio*, Ukrainian Security Policy. Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. (Washington Papers, Nr. 167). Westport, Conn.: Praeger 1995, S. 109.

2 Vgl. Kurt M. *Campbell* u. a., Soviet Nuclear Fission. Control of the Nuclear Arsenal in a Disintegrating Soviet Union. Center for Science and International Affairs (CSIA) (Studies in International Security No. 1). Cambridge, Mass., November 1991, S. 48-68; Ronald F. *Lehman* II., Lehman's Lessons: The Arms Control Agenda, in: ACT, Jg. 21, Nr. 10 (Dezember 1991), S. 9-13; Steven E. *Miller*, Alternate Nuclear Futures: What Fate for the Soviet Nuclear Arsenal?, in: Joachim Krause (Hrsg.), Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel: Neue Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten. SWP (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 36). Baden-Baden: Nomos 1994, S. 89-134 sowie Konstantin *Sorokin*, Argumente im Streit um die Atomwaffenverfügung, in: Siegfried Fischer; Ottfried Nassauer (Hrsg.), Satansfaust. Das nukleare Erbe der Sowjetunion. Berlin; Weimar: Aufbau-Verlag 1992, S. 301-314.

3 Vgl. William *Potter*, Nuclear Exports and the Former Soviet Union: Proliferation Risks and Prospects for Control, in: Krause (Hrsg.), Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel, S. 159-176, Proliferation and the Former Soviet Union. Office of Technology Assessment, U.S. Congress. Washington D. C.: General Printing Office (GPO) 1994.

4 Vgl. William C. *Potter*, Exports and Experts: Proliferation Risks From the New Commonwealth, in: ACT, Jg. 22, Nr. 1 (Januar/Februar 1992), S. 32-37 (34, 36f.).

bestand die Gefahr, dass nukleare Waffensysteme bei bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen in die Hände aufständischer Rebellen gerieten.⁵

Diese Entwicklung behinderte den Fortgang der atomaren Rüstungskontrolle zwischen den Vereinigten Staaten und der UdSSR. Beide Seiten hatten am 31. Juli 1991 den Vertrag über die Abrüstung strategischer Waffen (START I) unterzeichnet. Er sah vor, die Zahl ihrer strategischen Waffensysteme auf jeweils 1.600 Stück mit höchstens 6.000 Sprengköpfen abzusenken. Der Ratifikationsprozess in beiden Hauptstädten stagnierte, weil unklar war, wie die nuklearen GUS-Republiken in die Ratifikation einbezogen werden sollten. Das Problem verschärfte sich durch die wankelmütige Haltung der Ukraine, die zwar ihren Verzicht auf Nuklearwaffen erklärte, den Beitritt zum NVV und den Abtransport der sowjetischen strategischen Systeme aber hinauszögerte.

Es gibt wenig Hinweise darauf, dass die Regierung der Ukraine in den Jahren 1991 bis 1994 ernsthafte Ambitionen hatte, sich mit den auf ukrainischem Boden stationierten Atomwaffen selbst zum Nuklearwaffenstaat zu erklären. Zwar gab es Stimmen konservativer ukrainischer Parlamentsmitglieder und Militärs, die diesen Schritt von der Regierung in Kiew forderten. Die Regierungsvertreter jedoch beharrten während der gesamten Verhandlungen zwischen den USA, Russland und der Ukraine über den Abzug der Nuklearwaffen aus der Ukraine darauf, dass das Land keinen Nuklearwaffenstatus anstrebte.

1.1.1 Die Unabhängigkeit der Ukraine und die Gründung der GUS

Der Oberste Sowjet der Ukraine, die *Verhovna Rada*, erklärte am 16. Juli 1990 die Souveränität der Landes. In der Erklärung legte die *Rada* fest, dass die Ukraine in Zukunft ein neutraler und nicht-nuklearer Staat sein sollte. Der junge Staat würde Nuklearwaffen weder annehmen, noch sie herstellen oder erwerben.⁶ Die Erklärung über die staatliche Souveränität war weniger ein konstitutiver Akt als eine Willenserklärung des Parlamentes. Die Ukraine war ein halbstaatliches Gebilde. Als Gründungsmitglied der Vereinten Nationen und der IAEO und als gelegentliches nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates war die Ukraine mehr als nur eine Unionsrepublik. Doch konnte Kiew keine eigenständige Außen- und Verteidigungspolitik gegen die Moskauer Zentrale betreiben, denn im Juli 1990 bestand die Sowjetunion noch.

Die Ukraine verfolgte das Ziel der Unabhängigkeit in kleinen Schritten weiter. Kiew hatte schon zu Beginn des Jahres 1990 das Ukrainische zur Staatssprache erklärt. Im Ok-

5 Vgl. *Campbell* u. a., *Soviet Nuclear Fission*, S. 35-47; Alexander A. *Konovalov*; Igor *Sutiagin*, *Nuclear Weapons on the Territory of the CIS States: Problems of Safety and Security*, in: Krause (Hrsg.), *Kernwaffenverbreitung und internationaler Systemwandel*, S. 135-157. Diese Sorge teilte auch die Unionsregierung. Nach dem Angriff einer Rebelleneinheit auf ein Nuklearwaffendepot nahe der aserbaidischen Hauptstadt Baku, Anfang 1990, begann der sowjetische Generalstab damit, nukleare Waffensysteme aus Gebieten abzuführen, in denen es zu ethnischen Spannungen gekommen war. Vgl. ACR 1990, S. 611.E.-2.1; PPNN Newsbrief, Jg. 4, Nr. 12 (Winter 1990/91), S. 5.

6 Vgl. *Declaration On the State Sovereignty of the Ukraine*, angenommen vom Obersten Sowjet der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik am 16.7.1990, Abschnitt IX, in: Victor *Batiouk*, *Ukraine's Non-Nuclear Option*. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) (Research Paper Nr. 14, UNIDIR/92/71). New York: United Nations 1992, S. 17-20 (19).

tober 1990 wurde der Vorrang der Republikgesetze vor denen der UdSSR proklamiert. Russland und die Ukraine, die beide ihre Abspaltung von der Union betrieben und daher auf einer Seite gegen die Unionsregierung standen, erkannten im November gegenseitig ihre Souveränität und ihre Grenzen an. Am 24. August 1991, unter dem Eindruck des fehlgeschlagenen Putsches in Moskau, erklärte die *Rada* in Kiew das Land für unabhängig. Für den 1. Dezember wurde gleichzeitig ein Referendum über diese Unabhängigkeit und eine Präsidentenwahl angesetzt. Die Kommunistische Partei wurde verboten und Gesetze über eigene Streitkräfte wurden geschaffen. Kiew schlug in dieser Zeit diverse Verhandlungsangebote der Regierung unter dem sowjetischen Präsidenten Michael Gorbatschow aus, die sich um eine Wiederbelebung der Union bemühte.⁷

Der Kollaps der UdSSR begann sich abzuzeichnen, und die US-Regierung musste ihre Haltung zu diesem Prozess definieren. Der Kontrolle über die sowjetischen Kernwaffen wurde in Washington eine hohe Bedeutung beigemessen. US-Außenminister James Baker III zählte auf einer Pressekonferenz in Washington am 4. September 1991, im Vorfeld einer UdSSR-Reise, die Prinzipien auf, welche die Reaktion der US-Regierung auf den Zerfall der UdSSR anleiten sollten. Eines davon war, dass bei der anstehenden Transformation die internationalen Vereinbarungen eingehalten werden müssten. Damit waren nicht zuletzt die Verhaltens- und Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes gemeint. Baker äußerte die Hoffnung, dass durch den Transformationsprozess keine neuen Probleme für die Nichtverbreitung entstehen sollten. Die amerikanische Position zur Verfügungsgewalt über die sowjetischen Nuklearwaffen war vorsichtig: Diese sollten einer zentralen Kontrolle unterstellt werden, die aber nicht zwingend bei Russland liegen musste: „I think that it would be probably on balance best – if not necessarily that they ended up all in one republic but that they ended up under one central command.“⁸

Am 30. September wiederholte Leonid Krawtschuk, der Präsident des Ukrainischen Obersten Sowjet, den ukrainischen Nuklearverzicht vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen. Krawtschuk, der bei Besuchen im Westen wie ein Staatschef aufgetreten war, erklärte in Washington, die Ukraine strebe keinen Nuklearwaffenbesitz an und habe die Absicht, dem NVV beizutreten. Die ukrainische Politik stehe im Einklang mit den weltweiten Bemühungen um nukleare Abrüstung. Der ukrainische Außenminister Anatoli Slenko wiederholte diese Position im *First Committee* der UN-Generalversammlung. Er wies darauf hin, dass 40 Prozent der sowjetischen Produktion von Nuklearwaffen in der Ukraine stattgefunden hätten.⁹

7 Zu den Entwicklungen und Ereignissen, die zur Unabhängigkeit der Ukraine geführt haben, vgl. Andreas Kappeler, *Kleine Geschichte der Ukraine*. München: Beck 1994, S. 245-264; Paul Robert Magocsi, *A History of Ukraine*. Seattle, Or.: University of Washington Press 1997, S. 665-675.

8 In fünf Prinzipien forderte die US-Regierung von der sowjetischen Zentrale und den GUS-Republiken, das Selbstbestimmungsrecht zu achten, ihre Grenzen anzuerkennen, die Demokratie einzuführen, die Rechtsstaatlichkeit zu sichern, die Menschenrechte zu schützen und das Völkerrecht und die internationalen Vereinbarungen einzuhalten. Vgl. Edmund F. Scherr, Baker: U.S. Supports Soviet Political, Economic Freedom (Urges central control of nuclear arms), in: U.S. Policy Information and Text. U.S. Information Service, Embassy of the USA (USPIT), Nr. 119, 6.9.1991, S. 3f.; Baker plans to Visit Sowjet Union Next Week (Transcript: Baker Sept. 4 news conference), ebd., S. 5-15 (9).

9 Vgl. Olga Alexandrova, *Von einer Sowjetrepublik zu einem europäischen Staat: Anfänge der Außenpolitik der Ukraine*. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien

Die *Rada* begegnete der wachsenden Besorgnis der Staatengemeinschaft über das Schicksal der sowjetischen nuklearen Arsenale mit einer Erklärung über den Nuklearwaffenverzicht der Ukraine. Am 24. Oktober 1991 bekräftigte das Parlament:

1. Die Präsenz der Nuklearwaffen auf ukrainischem Boden sei temporär.
2. Die Waffen auf ukrainischem Territorium stünden unter der Kontrolle der entsprechenden Organe der ehemaligen UdSSR; die Ukraine halte aber an dem Recht fest, ihre Nichtverwendung zu kontrollieren.¹⁰
3. Die Ukraine strebe an, die auf ihrem Territorium befindlichen Nuklearwaffen und Trägersysteme in der schnellstmöglichen Zeit zu zerstören; hierfür würden alle rechtlichen, technologischen, finanziellen, organisatorischen etc. Mittel genutzt und die Sicherheit der Umwelt beachtet.
4. Als einer der Nachfolger der Sowjetunion werde die Ukraine auch den START-Vertrag auf die Nuklearwaffen auf ihrem Territorium anwenden. Die Ukraine sei bereit, hierüber Verhandlungen mit Weißrussland, Kasachstan und Russland unter Beteiligung der entsprechenden Organe der ehemaligen UdSSR zu führen.
5. Auch würden Maßnahmen getroffen werden, um die anderen, auf ukrainischem Territorium stationierten Nuklearwaffen abzubauen. Hierzu sollten alle betroffenen Parteien und die multilateralen Abrüstungsgremien konsultiert werden.
6. Die Ukraine werde geeignete Maßnahmen ergreifen, um die physische Sicherheit dieser Nuklearwaffen bis zu ihrer Zerstörung zu gewährleisten.
7. Die Ukraine werde dem NVV schnellstmöglich als NWS beitreten und mit der IAEO ein entsprechendes Abkommen über Sicherungsmaßnahmen abschließen.¹¹

Krawtschuk wiederholte Anfang November 1991 in Briefen an ausländische Regierungschefs, dass die Ukraine den NVV und die nukleare Nichtverbreitung unterstütze. Der Parlamentspräsident sicherte die Aufrechterhaltung der strikten Exportkontrollen zu.¹² Schon vor der Unabhängigkeit der Ukraine hatte sich damit die Führung der Republik auf die *Verzichts-* und *Exportkontrollnorm* aus dem Nichtverbreitungsregime festgelegt.

Verschiedene Argumente ließen sich für den ukrainischen Nuklearwaffenverzicht anführen. Der Schritt nahm den Gegnern der ukrainischen Unabhängigkeit in der Sowjetunion, die vor einer nuklear bewaffneten Ukraine warnten, ein wichtiges Argument aus der Hand. Auch riskierte die Ukraine, durch ein Festhalten an den Nuklearwaffen die Unterstützung der USA und anderer westlicher Staaten für ihren Kurs auf die Unabhängigkeit zu verlieren. In diesen Beschränkungen der Handlungsfreiheit der Ukraine zeigt sich die Wirkung der *Verzichtsnorm* aus dem NVV, die den Erwartungen zugrunde lag, welche die anderen Staaten an die Ukraine richteten. Doch bewies die frühzeitige Orientierung der Ukraine auf die Nuklearwaffenfreiheit auch, dass das Nichtverbreitungsre-

(BIOST, Berichte, Nr. 14-1992). Köln 1992, S. 13; *Batiouk*, Ukraine's Non-Nuclear Option, S. 6.

10 Hinter dieser Formulierung wurde der Wunsch der ukrainischen Führung vermutet, zusammen mit Russland ein *dual-key*-Verfahren einzuführen, wodurch eine negative Kontrolle möglich werden sollte, vgl. Dunbar *Lockwood*, Ukraine Approves Nuclear Free Zone, Independent Army, in: ACT, Jg. 21, Nr. 9 (November 1991), S. 17, 24 (24).

11 Vgl. Statement by the Verkhovna Rada of Ukraine „On the Non-Nuclear Status of Ukraine“, angenommen am 24.9.1991, in: *Batiouk*, Ukraine's Non-Nuclear Option, S. 6, Anhang III, S. 22.

12 Vgl. ebd. S. 8.

gime eine Anziehungskraft über den Kreis der Mitglieder hinaus hatte.¹³ Die Ukraine richtete sich selbst bei ihrer Entscheidung über den Nuklearwaffenstatus nach den Verhaltensregeln des Regimes und hatte vermutlich dessen Maßstäbe über richtiges und falsches Verhalten internalisiert. Diese Haltung wurde durch eine starke Bewegung gegen die zivile und militärische Nutzung der Nuklearenergie gestützt, die sich nach der Katastrophe von Tschernobyl von 1986 in der ukrainischen Gesellschaft etabliert hatte. Kiews Orientierung sollte sich im Verlauf der Verhandlungen über die Mitgliedschaft der Ukraine im START I-Vertrag als hilfreich erweisen, denn durch diese Festlegung entstand eine gemeinsame Grundlage zur Bewertung der Nuklearwaffen in der Ukraine, die nicht erst unter den beteiligten Staaten ausgehandelt werden musste. Der Bezug auf die Verhaltensregeln des NVV half bei der Senkung der Transaktionskosten.

Am 1. Dezember 1991 stimmte die Bevölkerung der Ukraine zu 90 Prozent für die Unabhängigkeit des Landes. Krawtschuk wurde gleichzeitig mit komfortabler Mehrheit zum Präsidenten gewählt. Die *Rada* wiederholte in ihren ersten Resolutionen nach der Unabhängigkeit die ukrainische Beitrittsabsicht zum NVV. Am 5. Dezember 1991 kündigte die *Rada* den Unionsvertrag der UdSSR. Die Unabhängigkeit der wirtschaftlich stärksten Republik der UdSSR mit der größten Bevölkerung nach Russland machte den Zerfall des Vielvölkerstaates unausweichlich.

Die Präsidenten Russlands, Weißrusslands und der Ukraine gründeten eine Woche später durch das sogenannte ‚Minsker Abkommen‘ die GUS. Mit eilig vereinbarten Dokumenten wurden nach der Auflösung der UdSSR die Beziehungen zwischen den Republiken des neuen Staatenbundes und die Kontrolle über die sowjetische Nuklearstreitmacht neu geregelt. Das ‚Minsker Abkommen‘ legte fest, dass zwar jede der drei Republiken das Recht auf Nuklearwaffenfreiheit und Neutralität hatte, sie aber einen gemeinsamen militärisch-strategischen Raum mit einer gemeinsamen Kontrolle über die vorhandenen Nuklearwaffen aufrechterhielten. Die Staaten garantierten die Funktionstüchtigkeit der strategischen Streitkräfte.¹⁴ Am 21. Dezember 1991 trafen die Präsidenten Russlands, der Ukraine, Weißrusslands und Kasachstans in der kasachischen Hauptstadt Alma-Ata verschiedene Vereinbarungen über die Behandlung der sowjetischen Nuklearwaffen. Diese sollten künftig der kollektiven Sicherheit aller GUS-Mitglieder dienen. Das ‚Abkommen über gemeinsame Maßnahmen in bezug auf Nuklearwaffen‘ enthielt einen nuklearen Erstschlagsverzicht und die Verpflichtung,

„not to transfer to anyone nuclear weapons or other explosive devices and technologies, or control over such weapons and explosive devices, either directly or indirectly; and equally not in any way to help, encourage or prompt any state not possessing nuclear weapons (to produce) or acquire by any other means nuclear weapons or other nuclear explosive devices, and also control over such weapons or explosive devices.“¹⁵

13 Vgl. ebd., S. 4; Victor *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation: the evolution of the Ukrainian case. CSIA (Discussion paper). Cambridge, Mass., Mai 1994, S. 2.

14 Vgl. Minsk Agreement Establishing a Commonwealth of Independent States, vom 8.12.1998, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook 1992. World Armaments and Disarmament. SIPRI. Oxford u. a.: Oxford University Press 1992, S. 558f.

15 Agreement on Joint Measures on Nuclear Weapons, Alma-Ata, 21.12.91, Art. 5, in: ebd. S. 562. „to

Es war widersprüchlich, dass die Ukraine und die anderen nuklear bewaffneten GUS-Republiken sich einerseits zur Nuklearwaffenfreiheit bekannten, andererseits aber die Verpflichtungen übernahmen, die im NVV den Nuklearwaffenstaaten oblagen und einen Erstschlagsverzicht aussprachen.¹⁶ Die Sprache der Verpflichtung glich fast aufs Wort derjenigen aus Artikel I NVV, in dem die *Nichtweitergabenorm* kodifiziert ist. Mehrfach war vom Ausland von den unabhängigen Republiken die Festlegung auf zwei Verhaltensregeln verlangt worden, die *Nichtweitergabenorm* der NWS und die *Verzichtsnorm* der NNWS. Vertreter der US-Regierung äußerten die Erwartung, dass die unabhängigen Republiken dem NVV als Nichtnuklearwaffenstaaten beitreten und die Ausfuhr von Komponenten ihrer Nuklearwaffen durch Exportkontrollen verhindern würden.¹⁷

In einer weiteren Übereinkunft zwischen den elf GUS-Republiken über die Strategischen Streitkräfte, unterzeichnet am 30. Dezember 1991 ebenfalls in Minsk, wurde ein Zeitplan für den Transfer der sowjetischen Nuklearwaffen nach Russland vereinbart. In der Übereinkunft wurde ein gemeinsames Kommando über die strategischen Streitkräfte und eine einheitliche Kontrolle über die Nuklearwaffen beschlossen. Die Staaten der GUS bekräftigten, dass sie die internationalen Verpflichtungen der UdSSR einhalten würden. Die Atomwaffen in der Ukraine sollten bis zum Jahre 1994 nicht eingesetzt und vollständig vernichtet werden. Auch ein Verfahren für die Einsatzentscheidung wurde skizziert. Diese sollte der russische Präsident in Absprache mit den Amtskollegen aus den drei Republiken treffen. Boris Jelzin, Präsident der russischen Föderation, hatte wenige Tage vor dem Treffen die nuklearen Abschusscodes von Gorbatschow erhalten. Die anderen GUS-Republiken hatten keine technische Möglichkeit, einen Abschuss der Nuklearraketen zu verhindern, ihre Vetomöglichkeit war also rein politisch.¹⁸ In dem Dokument drückte sich das Interesse der beteiligten Republiken an einer geregelten Übergabe der Nuklearwaffen aus, doch waren die Festlegungen darüber noch vage, wie die drei nuklear bewaffneten Republiken in den START I-Vertrag einbezogen werden sollten.¹⁹

produce“ ist ergänzt nach der Übersetzung in *Batiouk*, Ukraine's Non-Nuclear Option. S. 9.

16 Vgl. Victor *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 4.

17 Vgl. *Batiouk*, Ukraine's Non-Nuclear Option. S. 9.

18 Vgl. Abkommen der Mitgliedstaaten der GUS über die Strategischen Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion, verabschiedet auf dem Gipfeltreffen am 30.12.1991 in Minsk (Weißrussland), in: Europa-Archiv (EA), Jg. 47, Nr. 8 (25.4.1992), S. D308f. Vgl. auch Dunbar *Lockwood*, Commonwealth Agrees on Unified Nuclear Command, in: ACT, Jg. 21, Nr. 1 (Januar/Februar 1992), S. 39, 50.

19 Vgl. auch Richard A. *Falkenrath*, The United States, the Former Soviet republics and nuclear weapons: problems and policies of denuclearization. CSIA (Discussion paper) Cambridge, Mass., September 1994, S. 5; Proliferation and the Former Soviet Union. Office of Technology Assessment, U.S. Congress. Washington D. C.: GPO 1994, S. 77-78 sowie *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 3-5.

1.1.2 Sowjetische Nuklearwaffen in der Ukraine

Die Ukraine beherbergte Anfang 1992 auf ihrem Territorium 176 Interkontinentalraketen (ICBM), davon 46 Stück der modernen SS-24 in zwei Raketenbasen und 41 Strategische Bomber. Die Ukraine verfügte vermutlich über etwa mehr als 1.800 Sprengköpfe und hatte damit das zweitgrößte Nukleararsenal der UdSSR geerbt.²⁰ Die Ukraine konnte diese Waffen allerdings kaum in ihre militärische Planung einbeziehen. Sie verfügte zwar über die technologischen Fähigkeiten zur Aufrechterhaltung einer nuklearen Streitmacht, doch genügte das nicht, um problemlos die operationale Kontrolle über die Nuklearwaffen an sich zu ziehen. Um die sowjetischen Interkontinentalraketen einsatzbereit zu machen, war eine kombinierte Anweisung durch den russischen Präsidenten und den Oberkommandierenden der Streitkräfte nötig. Diese mussten die entsprechenden Codes übermitteln, mit denen die Waffen scharf gemacht werden konnten. Derartige Einsatzbarrieren gehören zu den sogenannten *Permissive Action Links*, mit denen ein unbeabsichtigter oder unerlaubter Abschuss der Nuklearwaffen ausgeschlossen werden soll. Für die strategische Einsatzplanung dürften Kiew auch die geodätischen Daten gefehlt haben, die für die Zielprogrammierung notwendig sind.

Aus denselben Gründen sind ICBM auch vor unautorisierter Verwendung relativ sicher. Die Mannschaften der Abschusseinrichtungen und ihre örtlichen Vorgesetzten sind allein nicht in der Lage, diese Raketen abzufeuern. Zudem war die Loyalität der größtenteils russischen Mannschaften der Abschussanlagen in der Ukraine keineswegs sicher. In den neueren Systemen (SS-24) sind außerdem vermutlich zusätzliche Schutzmechanismen installiert, nach denen der Sprengkopf nur explodieren kann, wenn die waffeneigene Sensorik der Rakete den Luftdruck einer bestimmten Flughöhe misst.²¹

Auf dem gesamten Territorium der UdSSR waren auch noch taktische Nuklearwaffen verteilt; es existierte eine größere Anzahl von Typen. Die Angaben über ihre Stationie-

20 In Pervomaysk lagerten 40 Stück SS-19 *Stiletto*-ICBM mit jeweils sechs Sprengköpfen und 46 Stück SS-24 *Scalpel*-ICBM mit 10 Sprengköpfen in Silos. In Khmel'Nitskiy waren 90 Stück SS-19 stationiert. Beide Typen haben eine maximale Flugweite von 10.000 km. In Uzin in der Nähe von Kiew waren 21 strategische Bomber vom Typ Tupelew 95H-16 Bear 2 untergebracht, in Priluki nochmals 20 TU 160 *Blackjack*. Beide Typen sind mit *Air Launched Cruise Missiles* bestückt, die maximal 16 (TU 95H-16) und 12 (TU 160) Sprengköpfe tragen. Vgl. *The Military Balance 1992-1993*. International Institute for Strategic Studies (IISS). London: Brassey's 1992, S. 86 und Thomas Bernauer u. a. *Strategic Arms Control and the NVV: Status and Implementation*, in: Graham Allison u. a. (Hrsg.), *Cooperative Denuclearization*, S. 26-86 (31). Bernauer zählt nur 30 strategische Bomber. *Zaborski* zählt 22 TU-95H, *Nuclear disarmament and nonproliferation*, S. 39. Zum Vergleich: Weißrussland beherbergte 1992 noch 81 Sprengköpfe und 81 ICBM, Kasachstan 1.410 Sprengköpfe auf 104 SS-18 *Satan*-ICBM in zwei Raketenbasen und 40 Tu-95 H-Bomberflugzeuge.

21 Vgl. *Campbell* u. a., *Soviet Nuclear Fission*, S. 39; Richard *Garwin*, *Post Soviet Nuclear Command and Security*, in: ACT, Jg. 21, Nr. 1 (Januar/Februar 1992), S. 18-23; William H. *Kincade*, *Nuclear Weapons in Ukraine: Hollow Threat, Wasting Asset*, in: ACT, Jg. 23, Nr. 6 (Juli/August 1993), S. 13-18 sowie David C. *Morrison*, *Loose Soviet Nukes: A Mountain or a Molehill*, in: ACT, Jg. 21, Nr. 3 (April 1991), S. 15-19. Vgl. Auch Prepared Statement of Bruce Blair, senior Fellow, Brookings Institution, in: *U.S. Policy on Ukrainian Security. Hearing Before the Subcommittee on European Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 103. Congress, 1st Session, 24.6.1993* (S.HRG. 103-214). Washington D.C.: G.O.P. 1993, S. 43-46.

rung sind weit ungenauer. Im Laufe des Jahres 1992 wurden sämtliche taktischen Raketen, mit insgesamt 2.000-3.000 Nuklearsprengköpfen aus der Ukraine nach Russland überführt. Dieser Schritt war noch zur Zeit der alten Sowjetunion beschlossen worden, ohne die nichtrussischen Regierungen hinzuzuziehen. Im ‚Abkommen über gemeinsame Maßnahmen in bezug auf Nuklearwaffen‘ vom 21. Dezember 1991 wurde eine Halbjahresfrist vereinbart, in der die taktischen Nuklearwaffen nach Russland transportiert und dort unter gemeinsamer Aufsicht zerstört werden sollten.²² Die Ukraine stoppte aber den Abzug im März 1992, weil mit Russland keine Übereinkunft über einen finanziellen Ausgleich für die abgezogenen taktischen Waffen erzielt worden war. Kiew beklagte auch, dass es keine Möglichkeit habe, zu überprüfen, ob die Waffen tatsächlich in Russland vernichtet würden. Mit ihrer Haltung erntete die Ukraine harsche Kritik der westlichen Staaten: Washington und Paris warnten die Regierung in Kiew, die Überführung der taktischen Raketen nicht weiter zu behindern. Nach einer Einigung mit Russland, wonach die Ukraine die Vernichtung der Waffen überwachen konnte, wurde der Abzug im April fortgesetzt. Zwar verblieben keine taktischen Nuklearwaffen in der Ukraine, doch wurden sie später zu einem Konfliktgegenstand, als Kiew seinen Nuklearwaffenverzicht mit der Forderung nach Kompensationen für die taktischen Raketen verknüpfte.²³

1.1.3 Die Ukraine und das Nichtverbreitungsregime

Kiew erhielt nicht automatisch mit dem Zerfall der Sowjetunion den Status eines NVV-Mitgliedes, etwa durch Rechtsnachfolge der UdSSR. Dies lag an der eindeutigen Unterscheidung, die der Nichtverbreitungsvertrages unter seinen Mitgliedern trifft: Er trennt die fünf offiziellen Nuklearwaffenstaaten von den übrigen Mitgliedern, die Nichtnuklearwaffenstaaten sind. Die Ukraine gehörte 1991 keiner dieser beiden Gruppen an.

Als der NVV 1968 zur Unterzeichnung auslag, konnte die Ukraine ihn nicht unterzeichnen, obwohl sie einen semi-souveränen Status hatte, ähnlich wie Weißrussland. Sie war Gründungsmitglied der UNO und der IAEO und hatte den Limitierten Teststopp- und den Weltraumvertrag unterzeichnet. Als Mitglied der UdSSR konnte die Ukraine aber keine eigene Verteidigungspolitik betreiben. Durch den Beitritt der UdSSR zum Nichtverbreitungsvertrag gehörte sie zum Kreis der NVV-Mitglieder. Die Sowjetunion hatte den Vertrag gemäß Art. IX.3 als Nuklearwaffenstaat unterzeichnet, denn sie hatte vor dem 1. Januar 1967 einen Nukleartest durchgeführt. Es konnte nicht gleichzeitig einer der Unionsstaaten individuell dem Vertrag als Nuklearwaffenstaat beitreten. Dies hätte die Zahl der Nuklearwaffenstaaten erhöht, was dem Sinn des Vertrages zuwidergelaufen wäre.²⁴

22 Vgl. Agreement on Joint Measures on Nuclear Weapons, Art. 6.

23 Vgl. *Alexandrova*, Von einer Sowjetrepublik zu einem europäischen Staat, S. 19; *Falkenrath*, The United States, the Former Soviet republics and nuclear weapons, S. 3f.

24 Die Denkfigur, dass die Ukraine als Teil der UdSSR de facto vor dem 1. Januar 1967 eine Atombombe gezündet habe und daher im Sinne des Vertrages ein Nuklearwaffenstaat sei, tauchte gelegentlich in der ukrainischen Debatte auf. Im April 1993 wurde Umweltminister Yuri Kostenko

Aber vor 1991 war auch eine Festlegung der Ukraine auf einen Status als Nichtnuklearwaffenstaat problematisch. Hätte die Ukraine zu Sowjetzeiten den NVV als NNWS unterzeichnet, wäre nach Art. III.4 ein Abkommen mit der IAEO verpflichtend gewesen. In diesem Fall hätten IAEO-Inspektionen auf dem Territorium der Sowjetunion angewendet werden müssen. Dieser Auflage sind die Nuklearwaffenstaaten im NVV aber gerade nicht unterworfen, die UdSSR als Gesamtstaat hätte dem nicht zugestimmt. Ein separater Beitritt der Ukraine als NNWS kam auch deswegen nicht in Frage, weil das Land Nuklearwaffen beherbergte und finanzierte, und weil ukrainische Soldaten in den sowjetischen strategischen Streitkräften Dienst taten.²⁵

Beim Zusammenbruch der UdSSR stellte sich erneut die Frage nach der NVV-Mitgliedschaft der Ukraine. Wie hätte Kiew, das die Vetokontrolle über die strategischen Waffen auf ihrem Boden in Händen hielt, der Verpflichtung der Nichtkernwaffenstaaten folgen können, „not to receive control over such weapons, directly or indirectly.“ (Art. II NVV)? Dies hätte die *Verzichtsnorm* für andere Staaten in Frage gestellt. Für Russland als Rechtsnachfolger der UdSSR hätte dies einen Vertragsbruch bedeutet, denn es hätte dem NNWS Ukraine die Verfügung über Nuklearwaffen verschafft. Andererseits gab es schon ein Beispiel für einen NNWS im NVV, der eine Vetokontrolle über Nuklearwaffen hatte. Beim Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum NVV im Jahre 1969 befanden sich im Rahmen der NATO-Streitkräfte amerikanische Nuklearwaffen auf westdeutschen Trägersystemen, so dass die Bundesregierung *de facto* ein Veto gegen einen Einsatz dieser Systeme hätte einlegen können. Dieses Verfahren war bei den Verhandlungen zum NVV berücksichtigt worden und stellte keine Verletzung der *Verzichtsnorm* dar.

Der NVV-Beitritt der Ukraine als Nichtkernwaffenstaat war also möglich, gleich ob die Ukraine im Rahmen einer Föderation oder als souveräner Staat in einem gemeinsamen Strategischen Kommando teilnahm, solange die Ukraine die Nuklearwaffen nicht individuell besaß.²⁶ Dies stellte die Regierung in Kiew aber vor ein Dilemma, denn den Besitz der Nuklearwaffen musste die Ukraine im Lauf der Krise für sich reklamieren, um ein Anrecht auf die materielle Kompensation für die strategischen Waffen zu erhalten.

1.1.4 'Non-Proliferationsmotive' für die Ukraine

Für Kiew stand die Absicherung gegenüber dem großen Nachbarn Russland im Mittelpunkt der Sicherheitspolitik. Beim Zusammenbruch der UdSSR war das russisch-ukrainische Verhältnis noch kooperativ. Eine Unterordnung unter die russische Vor-

damit zitiert. Dies war aber nicht die Position der Regierung in Kiew. Vgl. *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 13, Vgl. zur Übernahme der Vertragsverpflichtungen der UdSSR John B. *Rheinlander*; George *Bunn*, Who's Bound by Former Soviet Union's Arms Control Treaties, in: ACT, Jg. 21, Nr. 10 (Dezember 1991), S. 3-7.

25 1982 genehmigte die UdSSR, um Kritik Indiens an diesem Sonderfall zu begegnen, Sicherungsmaßnahmen an zivilen Nuklearanlagen in der Ukraine, vgl. *Batiouk*, Ukraine's Non-Nuclear Option, 4f. Zu den *Safeguards* in der UdSSR vgl. David A. V. *Fischer*, History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years. Wien: IAEA 1997, S. 271f.

26 Vgl. Jozef *Goldblat*, The Non-Proliferation Treaty: How to Remove the Residual Threats. UNIDIR (Research Paper Nr. 13, UNIDIR/92/64). New York: United Nations 1992, S. 4f.

macht lag allerdings nicht im ukrainischen Interesse.²⁷ Auch war in der Ukraine das Selbstbild als eine europäische Nation verbreitet. Daher lag eine Anbindung der Ukraine an die westlichen Sicherheitsstrukturen nahe. In Russland gab es demgegenüber Ressentiments gegen die Loslösung der Ukraine, die von Teilen der russischen Öffentlichkeit immer noch als ‚Klein-Russland‘ betrachtet wurde.²⁸

Verschiedene Konflikte erhielten durch diese Konstellation zusätzlich zu ihrem materiellen Gehalt Symbolcharakter. Der Streit um die Zugehörigkeit der Schwarzmeerflotte gehört in diese Kategorie, ebenso die unsichere Anerkennung der Grenzen und des Status der Halbinsel Krim durch Russland und die Auseinandersetzungen über die Kosten für die russischen Öl- und Gaslieferungen, von denen die Ukraine abhängig war.²⁹ Die bilateralen Beziehungen waren auf Seiten der Ukraine vom Streben nach Gleichberechtigung und Unabhängigkeit geprägt. Waren die Nuklearwaffen in der Ukraine ein Hebel, um die Interessen der Ukraine besser zu verwirklichen? Wäre eine nukleare Abschreckungsmacht das richtige Mittel gegen das russische Dominanzstreben gewesen?

Verschiedene Argumente sprachen gegen den Nuklearwaffenstatus der Ukraine. Kiew hätte die strategischen Systeme den größtenteils russischen Truppen buchstäblich aus den Händen ringen und danach die nuklearen Arsenale für den Einsatz gegen die direkten Nachbarn umbauen müssen, was die nuklearen Stellungen in der Ukraine für eine längere Übergangszeit zu einem Ziel für einen nuklearen Präventivschlag, zumindest aber eine militärische Intervention Russlands wahrscheinlich gemacht hätte.³⁰ Der Ausbau einer unabhängigen strategischen Infrastruktur hätte umfangreiche Mittel verschlungen, die der Ukraine beim Aufbau und der Besoldung der konventionellen Streitkräfte gefehlt hätten.

Ein solches Vorgehen hätte die Beziehungen zu Russland schwer belastet. Dabei wäre die nukleare Abschreckung gegen das um ein Vielfaches stärkere Russland kaum glaubwürdiger gewesen, als die Abschreckung durch einsatzfähige konventionelle Streitkräfte in der Ukraine. Obendrein hätte die Ukraine riskiert, als nuklearer Gegner in die Bedrohungsszenarien der anderen Nuklearwaffenstaaten aufgenommen zu werden.

Nicht zuletzt hätte ein Festhalten an der nuklearen Option negative Auswirkungen auf die Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle gehabt, von denen auch die Ukraine profitierte. Die Zukunft der bilateralen nuklearen Abrüstung war durch das Zögern Kiews, seine Nuklearwaffen zu übergeben, lange offen. Auch die Umsetzung der verschiedenen konventionellen Rüstungskontrollverträge aus den frühen neunziger Jahren wäre durch einen russisch-ukrainischen Konflikt über Nuklearwaffen in Gefahr geraten – etwa der Vertrag

27 Vgl. *Kappeler*, Kleine Geschichte der Ukraine, S. 250f. Vgl. auch F. Stephen *Larrabee*, Ukraine's Balancing Act, in: *Survival*, Jg. 38, Nr. 2 (Sommer 1996), S. 143-165.

28 Vgl. ebd., S. 35; zur Einbindung der Ukraine in westliche Sicherheitsstrukturen vgl. Wasilij *Kustschow*, Die Westorientierung der Außen- und Sicherheitspolitik der Ukraine, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Universität Hamburg (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nr. 107), Hamburg, September 1997, S. 9-23.

29 Vgl. James Sherr, Russia-Ukraine Rapprochement?: The Black Sea Fleet Accords, in: *Survival*, Jg. 39, Nr. 3, (Herbst 1997) S. 33-50.

30 Vgl. Stephen J. *Blank*, Proliferation and Nonproliferation in Ukraine: Implications for European and US Security. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College. Carlisle Barracks, PA, Juli 1994, S. 20.

über Konventionelle Streitkräfte in Europa oder der Vertrag über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen.³¹ Die Vorteile, welche die Ukraine aus diesen Verträgen ziehen konnte, vor allem aber aus dem NVV und START I, wurden ein wichtiges Instrument in der Hand der russischen und amerikanischen Unterhändler.

Sicherheitspolitische Motive, konkret ein *Status quo-Motiv* gegenüber Russland, hätten ein Festhalten an den nuklearen Arsenalen kaum rechtfertigen können. Es wäre schwer gewesen, aus den Nuklearwaffen einen strategischen Nutzen in militärischen Auseinandersetzung mit dem mächtigen Nachbarn zu ziehen. Auch hätte politisches Gewicht bzw. Prestige, das der Ukraine durch die Übernahme der Nuklearwaffen zuwachsen konnte, einer sicheren Verschlechterung seiner Beziehungen zu den westlichen Industriestaaten gegenübergestanden. Allerdings war es für die Regierung in Kiew keine leichte Entscheidung, ihr wichtigstes Faustpfand ohne Gegenleistung und ohne Schutzversprechen dem potentiellen Gegner Russland zu übergeben.³²

Am Umgang mit der Nuklearfrage durch die USA und Russland ließ sich aber auch ablesen, wie die Ukraine als Nachfolgestaat der UdSSR ernstgenommen wurde. Schließlich war auch sie für die Kosten der strategischen Systeme mit aufgekommen und in den sowjetischen Nuklearkomplex voll integriert gewesen. Es lässt sich auf diese politisch-symbolische Bedeutung der Nuklearwaffen zurückführen, dass die Ukraine lange an ihrer kollektiven politischen Kontrolle festhielt – hier lag ein Prestigemotiv *sui generis* vor. Vyacheslaw Chornovil, der Führer der einflussreichen, gemäßigt nationalistischen Partei *Ruch*, die im Parlament pro-nukleare Positionen einnahm, sagte im Mai 1993: „If it were not for the fact that Ukraine has nuclear weapons, nobody would be talking about aid for Ukraine. Many people wouldn't even know where Ukraine is.“³³

Es waren aber nicht nur diese Verhandlungsvorteile gegenüber dem Westen, die sich aus den verbliebenen nuklearen Arsenalen ergaben, welche die Kiewer Regierung am Besitz der Nuklearwaffen festhalten ließen. Der enorme Wert der beim Bombenbau verwendeten Materialien, welcher der Ukraine beim Abzug der taktischen Nuklearwaffen aus den Fingern geglitten war, sollte bei den kommenden Verhandlungen über die strategischen Waffen eine Rolle spielen.

1.1.5 Sicherheitspolitische Implikationen

Drei Szenarios waren 1991 denkbar: a) Die Ukraine könnte die Nuklearwaffen zügig an Russland zur Zerstörung abgegeben und dem NVV als NNWS beitreten. b) Die Ukraine könnte die Nuklearwaffen behalten, sich zum Nuklearwaffenstaat erklären und sich die Kontrolle über die Waffen und die entsprechende Infrastruktur aneignen. c) Die Ukraine

31 Vgl. für die Argumente für oder gegen eine ukrainische Nuklearstreitmacht John J. *Mearsheimer*, The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent, in: FA, Jg. 72, Nr. 3 (Sommer 1993), S. 50-67 und Steven E. *Miller*, The Case against a Ukrainian Nuclear Deterrent, in: ebd., S. 67-80.

32 Vgl. Dunbar *Lockwood*, Kiev Summit Leaves Key Military Issues Unresolved, in: ACT, Jg. 21, Nr. 3 (April 1992), S. 14, 22 (14).

33 Zit. in Dunbar *Lockwood*, United States Modifies Approach To Broaden Relations With Ukraine, in: ACT, Jg. 23, Nr. 5 (Juni 1993), S.25, 34 (25).

könnte temporär an den Nuklearwaffen festhalten und keine klare Entscheidung über ihren Status treffen, um möglichst umfangreiche Gegenleistungen für ihre Nuklearwaffenfreiheit auszuhandeln. Schnell wurde deutlich, dass ein zügiger, vollständiger und bedingungsloser Nuklearwaffenverzicht der Ukraine kaum zu erwarten. Warum sahen die USA in einer nuklear bewaffneten Ukraine ein Risiko, abgesehen von den Proliferationsrisiken, die aus der mangelhaften Sicherung der Systeme entstanden? Welche Auswirkungen hätten das Nachfolgeszenario b) oder das Verzögerungsszenario c) gehabt?

Die negativen Folgen, die ein Festhalten an einer nuklearen Option oder auch eine Verzögerung einer Lösung für die Ukraine selbst gehabt hätten, sind bereits skizziert worden. Aus der Übernahme der Nuklearwaffen durch die Ukraine hätten sich notgedrungen Spannungen mit Russland ergeben, die einem großrussischen Chauvinismus in Moskau Vorschub geleistet hätten. Im Verhältnis der Ukraine zu den sich eben neu formierenden Staaten Ost- und Mittelosteuropas – Polen, Weißrussland, die damals noch existierende Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien – existierten Konflikte wegen möglicher Gebietsansprüche und Minderheitenfragen.³⁴ In diesen Konflikten hätten strategische Nuklearwaffen der Ukraine kaum Vorteile gebracht. Den möglichen Verhandlungsvorteilen gegenüber den Nachbarn und ihren potentiellen westlichen Patronatsstaaten hätten die hohen politischen Kosten der Proliferation für die Ukraine gegenübergestanden. Auch die Risiken aus der mangelhaften Sicherung und Aufsicht über die Nuklearwaffen in der Ukraine hätten die Nachbarstaaten mitbetroffen.

Kiew war auf ausländische Unterstützung angewiesen. Die Wirtschaft durchlief eine doppelte Transformation: Die Ukraine löste sich einerseits aus dem Wirtschaftsverbund der UdSSR und ging andererseits marktwirtschaftliche Reformen an. In dieser Situation hätten nicht nur die Kosten einer nuklearen Streitmacht das Land belastet. Bei der Verzögerung des Nuklearverzichtes wäre die internationale Isolation zu befürchten gewesen. Auf einer Pressekonferenz in Kiew am 7. Oktober 1993 erklärte Graham T. Allison, damals der stellvertretende US-Verteidigungsminister: „... a long period of dragging out international obligations will not enhance Ukraine's Security. It will undermine the strengthening of relations with the United States and Europe.“³⁵ Hierbei konnte sich der US-Politiker die von allen Seiten anerkannte Bindung der Ukraine an die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes zunutze machen, die Kiew keine Alternative als den Nuklearwaffenverzicht offen ließen.

Für die Staaten der NATO war die Aussicht besorgniserregend, dass sich die Ukraine nuklear bewaffnen konnte. Nukleare Proliferation in den ‚Pufferstaaten‘ zwischen NATO und Russland hätte das westliche Bündnis vor die Aufgabe gestellt, die kollektive Verteidigung und Abschreckung auf höherem Niveau aufrechtzuerhalten. Mögliche konflikt-haltige Beziehungen zwischen den Nuklearwaffenstaaten Russland und Ukraine, aber auch Konflikte, weil Kiew die Abgabe seiner Raketen hinauszögerte, gefährdeten die Grundlagen für eine Neuordnung in Europa, die nach 1989 gelegt worden waren, e-

34 Allerdings haben nur Russland und Rumänien explizit Gebietsansprüche gestellt, vgl. Olga Alexandrova, *Perzeptionen der auswärtigen Sicherheit in der Ukraine*. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Berichte, Nr. 40-1993). Köln 1993, S. 23-26

35 Zit. in: ACR 1993, S. 611.B.819.

benso wie die bilateralen Rüstungsfortschritte im START I-Vertrag. Unter den NATO-Mitgliedern bildete sich schnell ein Konsens, dass eine nuklear bewaffnete Ukraine zu verhindern sei.³⁶

Sicher war bei all dem, dass das Nichtverbreitungsregime durch die Nuklearwaffen in der Ukraine Schaden genommen hätte – selbst wenn sie dort nur für eine unbestimmte Zeit festgehalten worden wären. Zwar waren die direkten Nachbarn kaum zu den Proliferationskandidaten zu zählen, doch ließ Kiew Nuklearpolitik nukleare Rüstungsspiralen möglich werden. Im Dezember 1992 äußerte der damalige Herausgeber des *Time Magazine* und spätere Sonderbotschafter für die Ukraine Strobe Talbott, seine Sorge:

„If Ukraine ends up as a nuclear state, we would have to be prepared for a ripple effect westward. Surely Poland, which has its own territorial disputes with Ukraine, would at some point, when technology permitted them to have the option, consider going nuclear itself. At some point down the road Germany would rethink its own position about remaining a non-nuclear power.“³⁷

Die Meinung des Sowjetexperten belegt die Risikowahrnehmung, welche die ambivalente Haltung der Regierung Krawtschuk und die lautstark vertretene Minderheitenposition einiger Parlamentarier bei den westlichen Regierungen auslöste. Diese Bedrohung hätte auch von Weißrussland und Kasachstan wahrgenommen werden können, die selbst noch Nuklearwaffen auf ihrem Territorium beherbergten.

Tatsächlich hätte es im NVV kaum Platz für ‚neue‘, ehemals sowjetische Nuklearwaffenstaaten gegeben. Die Unterscheidung zwischen Kernwaffenstaaten und solchen ohne derartige Waffen ist Vertragsbestandteil des NVV. Eine Vertragsänderung, welche die damals ca. 170 Mitglieder hätten ratifizieren müssen, war so gut wie ausgeschlossen. Ein Status für ‚zeitweilige Nuklearwaffenstaaten‘, wie ihn 1993 Premierminister Kutschma und auch Teile der *Rada* forderten, war unter dem NVV ebenfalls nicht denkbar.

Hätte die Ukraine aber auf eine NVV-Mitgliedschaft ganz verzichtet, wäre das Nichtverbreitungsregime ins Wanken geraten, das sich durch den Irakschock, die darauf folgenden Reformdebatten in der IAEO und die anstehende NVV-Verlängerung in einem kritischen Zustand befand.³⁸ Das Nichtverbreitungsregime hätte kaum mehr den Nuklearwaffenverzicht der meisten seiner Mitglieder absichern können, wenn diese sich durch eine wachsende Zahl von Nuklearwaffenstaaten außerhalb des Regimes bedroht gesehen hätten. Die Hinhaltepolitik Kiews bedrohte die Verhaltensregeln des Regimes, denn mit der Ukraine schien ein *de facto*-Nuklearwaffenstaat die allgemein gültige *Verzichtsnorm* zurückzuweisen. Angesichts dieser Krise für das Nichtverbreitungsregime traten die USA als stabilisierender Akteur auf. Sie waren Depositarstaat des NVV, Unterzeichner

36 Vgl. beispielhaft für die wiederholte Beschäftigung der NATO-Gremien mit den Vorgängen in der GUS das Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 17.12.1992 in Brüssel, in: NATO Brief, Jg. 40, Nr. 6 (Dezember 1992), S. 28-30 (30).

37 Strobe Talbott, Crisis or Kiosk in the Former Sowjet Union, in: ACT, Jg. 22, Nr. 10 (Dezember 1992), S. 15-19 (16).

38 Vgl. *Ukraine and Nuclear Weapons*. British-American Security Information Council (Analysis From BASIC). London; Washington D.C., Januar 1993.

des START I-Vertrages und vor allem der einzige Staat, der den sicherheitspolitischen wie materiellen Bedürfnissen der Ukraine entgegenkommen konnte.

1.2 Die Krise um den Nuklearwaffenstatus der Ukraine

1.2.1 Die Ukraine und START I

Die Monate nach der Gründung der GUS wurden für die Einbindung der Ukraine, Weißrusslands und Kasachstans in das Nichtverbreitungsregime und den START I-Vertrag genutzt. Washington betrieb eine intensive Diplomatie und begann, wirtschaftliche Druckmittel und Anreize einzusetzen, um ein einheitliches strategisches Kommando in der GUS herbeizuführen und START I unter Dach und Fach zu bringen. START I musste aus einem bilateralen in einen fünfseitigen Vertrag umgewandelt werden.

Die US-Regierung legte sich Ende 1991 darauf fest, dass die einheitliche Kontrolle der Nuklearwaffen in der GUS bei Russland liegen sollte.³⁹ Die Konzentration auf die nukleare Rüstungskontrolle führte dazu, dass die US-Politik gegenüber der Ukraine eindimensional auf die Lösung der nuklearen Fragen ausgerichtet war. Demgegenüber hatten die nuklear bewaffneten GUS-Republiken andere Prioritäten: Die gerade unabhängig gewordenen Staaten warteten auf ihre internationale Anerkennung und hatten wirtschaftliche Hilfestellungen dringend nötig.⁴⁰ Mitte Dezember reiste US-Außenminister Baker ein weiteres Mal durch die GUS. Die Verhandlungsangebote, die Baker mitbrachte, gingen an den politischen Bedürfnissen der GUS-Republiken vorbei, denn sie zielten auf die Kontrolle der Nuklearwaffen. Immerhin konnte der Außenminister Abrüstungshilfen in Aussicht stellen, die Teil des sogenannten *Cooperative Threat Reduction*-Programm (CTR) waren, das nach seinen Sponsoren im US-Kongreß auch das Nunn-Lugar-Programm genannt wurde. Dies war ein Hilfsprogramm der USA, um die ehemaligen Sowjetrepubliken bei der Demontage und Sicherung ihrer Nuklearwaffen zu unterstützen.⁴¹ Der US-Kongreß hatte hierfür 400 Mio. Dollar jährlich bewilligt.⁴²

Im Herbst und Winter 1991 bereiste US-*Undersecretary of State* Reginald Bartholomew die Republiken UdSSR bzw. der GUS. Im Januar 1992 erlangte er ein Einverständ-

39 Vgl. ACR 1992, S. 611.B.709.

40 Vgl. Dunbar *Lockwood*, 'Commonwealth' Leaders Pledge Arms Cuts, Central Control, in: ACT, Jg. 21, Nr. 10 (Dezember 1991), S. 18, 24f.

41 Vgl. PPNN Newsbrief, Nr. 16 (Winter 1991/92), A. 8f. Zum Nunn-Lugar-, bzw. dem Cooperative Threat Reduction-Programm, vgl. Ashton B. *Carter*; William J. *Perry*, Preventive Defense, A New Security Strategy for America. Washington DC: Brookings Institution Press 1999, Kap. 2; John M. *Shields*; William *Potter* (Hrsg.), Dismantling the Cold War. U.S. and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program. CSIA (Studies in International Security). Cambridge, Mass.: MIT Press 1997. Vgl. auch Cooperative Threat Reduction. U.S. Department of Defence. Washington D.C., April 1995; Proliferation: Threat and Response. Office of the Secretary of Defence, U.S. Department of Defense. Washington D.C., April 1996, S. 57f., sowie die CRT Homepage <http://www.ctr.osd.mil/>.

42 Bei allen Summen in Dollar, die in dieser Arbeit genannt werden, handelt es sich um US-Dollar.

nis der vier sowjetischen Nachfolgerepubliken mit Nuklearwaffen, dass allein Russland den Nuklearwaffenstatus der UdSSR erben solle. Russland sollte als einzige ehemalige Sowjetrepublik den START I-Vertrag ratifizieren, sobald es ein Abkommen mit der Ukraine, Weißrussland und Kasachstan über die Rückführung der Nuklearwaffen abgeschlossen und ratifiziert hatte. Damit sollte der bilaterale Charakter des Vertrages gewahrt bleiben.⁴³ Außenminister Baker umriß im Februar bei einer Anhörung vor dem US-Repräsentantenhaus, wie er sich das Abkommen der vier Republiken vorstellte: Russland solle der einzige Staat sein, der START I ratifizierte, während die anderen drei nur eine schriftliche Verpflichtung abgeben sollten, dass sie den Vertrag durchführen würden.⁴⁴

Die drei nichtrussischen Nachfolgerepubliken waren zwar damit einverstanden, dass Russland eine Sonderrolle spielen sollte, hielten aber an ihrem Mitspracherecht über das Schicksal der strategischen Waffen fest. Als Russlands Präsident Boris Jelzin Ende Januar 1992 im Rahmen der Vorgespräche über den START II-Vertrag eine Verringerung der russischen Sprengköpfe auf 2.000-2.500 vorschlug, und damit Angebote über auch in der Ukraine stationierte Systeme machte, reagierte der ukrainische Präsident Krawtschuk ungehalten auf die einseitige Initiative.⁴⁵ Zwar finde die Reduzierung seine volle Unterstützung, sagte Krawtschuk der italienischen Zeitung *La Stampa*, aber Jelzin könne keine Waffen reduzieren, die er nicht besitze.⁴⁶

Bei verschiedenen Treffen der vier Parteien im Februar in Minsk und Moskau wurde ein Abkommen über ein Verfahren zur Umsetzung von START I ausgehandelt. In Washington wurde dieses Abkommen dringend erwartet, denn es war eine Voraussetzung für die Ratifizierung des wichtigen Abrüstungsvertrages. Auf einem Gipfeltreffen am 20. März 1992 in Kiew, dem vierten der Staats- und Regierungschefs der nuklear bewaffneten GUS-Republiken, kam es zu keiner Einigung über deren Beteiligung an START I. Der Gipfel war von der Auseinandersetzung zwischen Russland und Ukraine über den Abzug der taktischen Nuklearwaffen überschattet.⁴⁷

Der russische Außenminister Kosyrev lud seine drei Amtskollegen daher für den April nach Moskau ein. Der ukrainische Außenminister Anatoli Slenko weigerte sich auf diesem Treffen weiterhin, die russische Führungsrolle bei der Implementierung von START gemäß der amerikanischen Vorstellungen zu akzeptieren. Slenko, der sich bewußt war, welchen Verhandlungshebel die Nuklearwaffen darstellten, hielt an der Position fest, dass die vier Staaten kollektiv als eine Partei auftreten und auf diese Weise den zweiseitigen Charakter des Vertrages aufrechterhalten sollten. Die Verhandlungen wurden daraufhin aufgeschoben. Russland wies die Idee einer kollektiven Implementierung mit Hinweis auf das nukleare Nichtverbreitungsregime und die *Verzichtsnorm* zurück: „Such an approach means nothing more than a claim to nuclear status by Belarus, Kazakhstan,

43 Bartholomew sagte später vor dem US-Senat (*Armed Services Committee*) aus, die Ukraine habe bei dieser Gelegenheit eingewilligt, alle ICBM's bis Ende 1994 nach Russland abzuziehen. Vgl. ACR 1992, S. 611.B.712-714.

44 US Congress, House Appropriations Committee, 24.2.92, vgl. ACR 1992, S. 611.B.724.

45 Vgl. Dunbar *Lockwood*, New Details Emerge On START Follow-On Treaty, in: ACT, Jg. 22, Nr. 5 (Juli/August 1992), S. 30f.

46 Vgl. ACR 1992, S. 611.B.721f. und 724.

47 Vgl. *Lockwood*, Kiev Summit Leaves Key Military Issues Unresolved, S. 14, 22.

and Ukraine, which undermines the non-proliferation regime of nuclear weapons“ sagte der russische Außenminister auf einer Pressekonferenz.⁴⁸ Die US-Regierung setzte daraufhin ihre diplomatische Vermittlung mit Expertenbesuchen in den drei Republiken und regelmäßigen Telefonaten auf Ministerebene fort und bot wirtschaftliche und finanzielle Anreize an.

Inzwischen geriet die Ratifizierung von START I in den USA unter Zeitdruck. Es deutete sich an, dass der US-Kongreß einer Ratifizierung des Vertrages nicht zustimmen würde, wenn nicht vorher die Rolle der GUS-Republiken eindeutig geklärt wäre.⁴⁹ Die Zeit dafür wurde knapp, denn um die Senatsanhörungen in Washington bis September, vor dem Beginn des Präsidentschaftswahlkampfes, abschließen zu können mussten die vier nuklearen GUS-Republiken bis Juni 1992 eine Einigung erreicht haben.

Die Blockade um das Zusatzabkommen dauerte noch länger als einen Monat an. Krawtschuk stellte jetzt Bedingungen für seine Unterschrift unter den START-Vertrag: Der ukrainische Präsident forderte die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bei der Denuklearisierung seines Landes. Er verlangte finanzielle Kompensationen und Sicherheitsgarantien als Gegenleistung für die ukrainische Zusammenarbeit.⁵⁰ Die USA weigerten sich aber, der Ukraine spezielle Sicherheitsgarantien zu geben, die über positiven Garantien an alle Nichtnuklearwaffenstaaten im NVV hinausgehen würden, welche die USA im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Vertrages 1968 abgegeben hatten.⁵¹ Statt dessen wurde den GUS-Republiken die Einbindung in die gesamteuropäischen Sicherheitsinstitutionen in Aussicht gestellt, so z. B. in einer erweiterte Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) oder im Nordatlantischen Kooperationsrat der NATO, der unter anderem zu dem Zweck gegründet worden war, das Sicherheitsvakuum in Osteuropa auszufüllen. Auch sollte den drei nuklear bewaffneten GUS-Republiken kein Verhandlungsvorteil gegenüber den USA und Russland dadurch eingeräumt werden, dass sie an strategischen Abrüstungsverhandlungen direkt und gleichberechtigt beteiligt sein würden.⁵²

Bei einem Besuch Krawtschuks und Slenkos am 6. Mai in Washington wurde ein Kompromiss vorbereitet, der die Grundlage für eine Einigung der fünf Parteien werden

48 Vgl. ACR 1992, S. 611.B. Zit. nach TASS, S. 729.

49 Vgl. ACR 1992, S. 611.B.729f., 739.

50 Die Sicherheitsgarantien seien wichtig, weil Russland territoriale Forderungen an die Ukraine stelle, so Krawtschuk Ende April auf einer Pressekonferenz. Vgl. ACR 1992, S. 611.B.731. 1993 boten die USA, Großbritannien und China der Ukraine Sicherheitsgarantien an, die aber nicht über die allgemeinen Garantien hinausgingen. Russlands Sicherheitsgarantie, abgegeben durch Boris Jelzin am 15.1.1993 bei einem Besuch Krawtschuks in Moskau, enthielt die Zusage, Russland werde den Erhalt der territorialen Integrität und die Verteidigung der Grenzen der Ukraine im Rahmen der GUS zusichern. Letztere Einschränkung ließ ukrainische Politiker an der Glaubwürdigkeit der Garantie zweifeln. Vgl. *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 23.

51 Die USA versprachen damals, zusammen mit der UdSSR und Großbritannien, dass sie Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates suchen würden, falls ein NNWS im NVV von einem nuklearen Angriff oder der Drohung mit einem nuklearen Angriff betroffen sei. Vgl. UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 255 vom 19.6.1968, in: *Howlett; Simpson* (Hrsg.), Briefing Book, S. H1.

52 Vgl. ACR 1992, S. 611.B.733. Vgl. auch Ingo *Peters*, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Erhard Forndran; Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa. SWP (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 44). Baden-Baden: Nomos 1995, S. 277-304 (294f.).

sollte. Die Ukraine konnte sich in wichtigen Punkten durchsetzen. In einer Erklärung wiederholten Bush und Krawtschuk, dass die Regierung der Ukraine auf Nuklearwaffen verzichten und „zum schnellstmöglichen Zeitpunkt“ dem NVV als Nichtnuklearwaffenstaat beitreten werde. Washington hatte erfolglos auf einen Zeitplan zum NVV-Beitritt gedrängt. Die Ukraine, so die Einigung weiter, werde die strategischen Nuklearwaffen auf ihrem Territorium entfernen, „im Einklang mit den relevanten Abkommen“ innerhalb von sieben Jahren, eine Frist, die im START-Vertrag vorgesehen war. Diese Festlegung war später Anlass zu Missverständnissen, denn im Minsker Abkommen war für die Übergabe eine Frist bis Ende 1994 genannt worden. Vor allem aber, so die Einigung zwischen Clinton und Krawtschuk, sollte die Ukraine (und mit ihr Kasachstan und Weißrussland) START I ratifizieren. Damit war Washington von seiner Vorstellung einer bilateralen Umsetzung von START I abgerückt. Die USA sagten der Ukraine zudem Wirtschaftshilfen zu, darunter Kreditgarantien für landwirtschaftliche Produkte aus den USA in Höhe von 110 Mio. Dollar.⁵³

Das Zusatzprotokoll zum START Vertrag wurde am 23. Mai 1992 in Lissabon von den USA, Russland und den drei anderen nuklear bewaffneten Republiken unterzeichnet. Dies geschah im Rahmen einer Konferenz von 62 Staaten über Hilfsleistungen an die GUS. Im Protokoll wurde festgelegt, dass alle vier Republiken im Zusammenhang mit dem START-Vertrag als Nachfolgestaaten der UdSSR gewertet wurden. Damit hätten sie die Obergrenzen des Vertrages und seine Verifikationsprozeduren einzuhalten. Die USA hatten ihre Forderung fallen lassen müssen, dass nur Russland als Partner von START auftreten sollte. Darüber hinaus verpflichteten sich die Ukraine, Kasachstan und Weißrussland, dem NVV zum frühestmöglichen Termin als NNWS beizutreten.⁵⁴

Mit dem Protokoll von Lissabon war zwar der Status der drei nichtrussischen Republiken hinsichtlich der sowjetischen Abrüstungsverpflichtungen geregelt. Die drei neuen Mitglieder des START I-Vertrages mussten diesen zusammen mit dem Lissabonner Protokoll ratifizieren. Dennoch waren Fragen strittig geblieben. Sollten die strategischen Waffen nach Russland transportiert oder unter internationaler Kontrolle in den jeweiligen Ländern vernichtet werden? Auch waren in dem Protokoll noch nicht die Fragen der Kompensationen und Sicherheitsgarantien angesprochen worden. Eine Einigung hierüber wurde den vier GUS-Republiken im START I-Vertrag überlassen.

Wenige Wochen nach dem Treffen in Lissabon einigten sich die Präsidenten Jelzin und Bush auf einen weiteren Abbau der nuklearen Arsenale. Bei einem Gipfel am 16. und 17. Juni 1992 unterzeichneten beide Staatsoberhäupter den START II-Vertrag, der bis 2003 eine Reduzierung der Sprengköpfe auf eine Obergrenze von jeweils 3.000-3.500 und die Abschaffung der als destabilisierend eingeschätzten Mehrfachsprengköpfe an Land vorsah. START II würde aber erst ratifiziert werden können, wenn für die drei

53 Vgl. Dunbar *Lockwood*, Ukraine to Join START and NPT; All Tactical Nukes Removed, in: ACT, Jg. 22, Nr.4 (Mai 1992), S. 16, 22f.; ACR 1992, S. 733f.

54 Vgl. Protocol to the Treaty Between the USA and the USSR on the Reduction and Limitation Of Strategic Offensive Arms, Lissabon, 23.5.1992, in: ACT, Jg. 22, Nr. 5 (Juni 1992), S. 34-35. Vgl. Dunbar *Lockwood*, U.S., Four Commonwealth States sign START Protocol in Lisbon, in: ebd. S. 18, 29; ACR 1992, S. 611.B.736f sowie PPNN Newsbrief, Nr. 18 (Sommer 1992), S.2f.

nicht-russischen Republiken START I und das Lissabonner Zusatzprotokoll in Kraft getreten wären.⁵⁵ Die folgenden Verzögerungen bei der Ratifizierung von START in der ukrainischen *Rada* hatten also Auswirkungen auf die Zukunft der Rüstungskontrolle – ein politisches Gewicht, das Kiew für seine Zwecke zu nutzen verstand.

Durch das Lissabonner Protokoll entstand aber auch die Situation, in der eine Weigerung Kiews, dem NVV beizutreten, eine Verletzung des START-Vertrages darstellte. Ein Abrüstungsexperte aus Washington fasste das Netz von Verknüpfungen zusammen: „Without START, there can be no START II; and with Ukraine openly threatening to become the third largest nuclear power, the nonproliferation regime would be left in shambles.“⁵⁶ Die offenen Punkte aus dem Lissabonner Protokoll verzögerten den Abzug der Nuklearwaffen aus der Ukraine.

1.2.2 Kontrolle und Kompensation

Die vier GUS-Republiken in START I begannen im Sommer 1992 mit Verhandlungen über den Zeitplan für die Vernichtung bzw. den Abtransport der strategischen Nuklearwaffen. Die ukrainische Regierung unter den Druck der *Rada*, die Übergabe der Nuklearwaffen mit höheren Forderungen zu verknüpfen.⁵⁷ Das Parlament verschleppte außerdem die Ratifikation von START I über fast anderthalb Jahre. Während dieser Zeit äußerten sich zwar einzelne Delegierte in der Richtung, die Ukraine solle den Nuklearwaffenstatus übernehmen. Derartige Positionen wurden von der Regierung aber nicht übernommen.⁵⁸ Kiew wollte aber seinen Besitzanspruch auf die Nuklearwaffen festigen, mit dem sich das Anrecht auf Kompensationen verband. Die ukrainische Regierung forderte, auf einem GUS-Gipfeltreffen am 3. und 6. Juli in Moskau, für sich die administrative Aufsicht über die strategischen Systeme, während die operationale Kontrolle beim Oberkommando verbleiben solle. Da dies aber auch Personal unter einem ukrainischen Eid bei den Nuklearwaffen bedeutet hätte, wurde diese Forderung vom Oberkommandierenden der GUS-Streitkräfte, Luftwaffenmarschall Jewgenii Schaposchnikow, zurückgewiesen.⁵⁹

Verschiedene Äußerungen aus den Reihen der *Rada* gaben Anlass zu der Sorge, die Ukraine würde bei einer weiteren Verzögerung der START I-Ratifizierung nicht mehr zu ihren Verpflichtungen stehen würde. Im September wandten sich zwei ukrainische Parlamentarier auf einer Konferenz in Washington gegen die Nuklearwaffenfreiheit ihres

55 Vgl. Matthew *Bunn*, Bush-Yeltsin Summit Brings Deep New Strategic Arms Cuts, in: ACT, Jg. 22, Nr.5 (Juni 1992), S. 17, 26f.; The Bush Yeltsin Summit: Bringing Reality to the Nuclear Balance, Protokoll einer Pressekonferenz der Arms Control Association, Washington, 18.6.1992, in: ACT, Jg. 22, Nr. 6 (Juli/August), S. 18-22.

56 Spurgeon M. *Keeny*, Jr., The Ukraine: Partner or Pariah?, in: ACT, Jg. 22, Nr. 9 (November 1992), S. 2

57 Zu den Positionen der politischen Parteien vgl. *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 15-17.

58 Es gab wenig Hinweise, dass die Regierung einen Nuklearwaffenstatus für die Ukraine wollte, bis auf eine Ausnahme: Anfang Juni 1993 wurde berichtet, Premierminister Kutschma habe sich in der *Rada* für einen temporären Nuklearwaffenstatus des Landes ausgesprochen (vgl. FN 73).

59 ACR 1992, S. 611.B.741.

Landes. General Wladimir Tolubko, ehemals Kommandant in den sowjetischen Raketenstreitkräften, empfahl der Ukraine den Nuklearwaffenstatus, weil dieser den Frieden sichere. Der Vorsitzende des Ausschusses für nukleare Abrüstung der *Rada* und spätere Umweltminister Yuri Kostenko kritisierte START I als nicht mehr zeitgemäß.⁶⁰

Die Ukraine geriet im Herbst 1992 aber ins Hintertreffen gegenüber Weißrussland und Kasachstan. Bei einer Konferenz der GUS-Verteidigungsminister in Bischkek, Kirgisien, Anfang Oktober 1992 verweigerte die ukrainische Regierung als einzige die Übergabe der Nuklearwaffen unter alleiniger russischer Kontrolle. Der Ukraine lag immer noch daran, die Nuklearwaffen auf eigenem Territorium zu zerstören, im Gegensatz zu Weißrussland, das die Waffen mittlerweile den Russen übergeben hatte und ihren Abtransport zügig vorantrieb. Hiermit begann die Phase, in der die Ukraine als einzige GUS-Republik an den ehemals sowjetischen Nuklearwaffen festhielt.

Auf dem folgenden Gipfel der GUS wurde festgelegt, dass die Kontrolle über die Sicherheit der Nuklearwaffen vom Oberkommando der Gemeinsamen Streitkräfte der GUS gewährleistet werden sollte. Russische Experten sollten die Nuklearwaffen auf ukrainischen Boden warten. Marschall Schaposchnikow hob allerdings bei verschiedenen Gelegenheiten hervor, dass ein einziger Staat die Waffen kontrollieren sollte, und dass Russland als einzige Nation dazu in der Lage sei. Der Marschall schlug ohne Erfolg vor, die Kontrolle zwischen Russland und dem Oberkommando der GUS-Streitkräfte zu teilen, solange die Waffen sich außerhalb Russlands befänden.⁶¹

Hinter den Konflikten über den Status der Ukraine stand die Frage, wer eigentlich die Nuklearwaffen in der Ukraine tatsächlich besaß und damit das Recht auf ihre Verwertung hatte. Ein Hinweis darauf war, dass aus den Reihen der *Rada* im Herbst 1992 die Idee kam, das Uran aus den Sprengköpfen der Nuklearwaffen im ukrainischen Besitz selbst zu verkaufen. Dies zielte vermutlich weniger auf interessierte Proliferationskandidaten, was einen Bruch der *Nichtweitergabenorm* bedeutet hätte, sondern vielmehr auf die USA als einem potentiellen Abnehmer.⁶²

Trotz der bestehenden Unklarheiten unterzeichnete die Ukraine am 27. Oktober 1992 den START I-Vertrag. Der ukrainische Verteidigungsminister Konstantin Morozov bestätigte allerdings am folgenden Tag vor dem Parlament, dass die Ukraine die Nuklearwaffen länger als 1994 auf ihrem Territorium behalten werde, und zwar gemäß der Siebenjahresfrist aus START I. Russland ratifizierte START noch im November, setzte aber die Übergabe der Ratifikationsinstrumente aus, bis die Ukraine dem NVV als Nichtkernwaffenstaat beigetreten und eine Einigung über die Nuklearwaffen erreicht war.⁶³

60 Vgl. Dunbar *Lockwood*, Russia Ratifies START; Ukraine Reaffirms Conditions for Approval, in: ACT, Jg. 22, Nr. 9 (November 1992), S. 26, 31f. (32); ACR 1992, S. 611.B.745.

61 Vgl. ACR 1992, S. 611.B.749-52. PPNN Newsbrief, Nr. 20 (Winter 1992), S. 12; Interview mit Marschall Schaposchnikow am 20.11.1992, in: ACR 1992, S. 611.B.760. Als das strategische Oberkommando an die Russen übergeben wurde, nationalisierte die Ukraine die ehemals sowjetischen strategischen Anlagen, d. h. die Basen wurden von November 1992 an von Kiew finanziert. Vgl. *Ruzio*, Ukrainian Security Policy, S. 110.

62 Anfang Oktober war die Idee Gegenstand von Gesprächen zwischen zwei Vizeaußenministern, dem Ukrainer Boris Tarasyuk und dem Amerikaner Frank Wisner. Vgl. ACR 1992, S. 611.B.748.

63 Vgl. ACR 1992, S. 611.B.754f. Kasachstan hatte START I bereits im Juli ratifiziert. Die drei GUS-

Jetzt rückte die Ukraine die Forderung nach Kompensationen stärker in den Vordergrund. Premierminister Leonid Kutschma kündigte im November an, es werde Schwierigkeiten bei der Ratifizierung von START I in der *Rada* geben, wenn keine Einigung über eine Vergütung für das aufgegebenes Spaltmaterial zustande komme. Krawtschuk erklärte, ein Vorgang wie die Übergabe der taktischen Nuklearwaffen ohne eine Kompensation werde sich nicht wiederholen: „We cannot go further along this road“.⁶⁴ Der Erste Vizepremierminister der Ukraine, Irigoien Yekhnovskiy, drohte im November damit, die Ukraine werde ihre Nuklearwaffen verkaufen, vorzugsweise an Russland, aber wenn dies nicht möglich sei, an den Meistbietenden. Die Ukraine verhandelte zu diesem Zeitpunkt bilateral mit Russland darüber, das Spaltmaterial aus den Sprengköpfen mit den Kosten für den Reaktorbrennstoff zu verrechnen, den Kiew regulär aus Russland bezog.⁶⁵

Die ukrainische Regierung hatte ein Beispiel dafür vor Augen, welchen materiellen Wert das bei der Abrüstung frei werdende Spaltmaterial hatte. Washington und Moskau hatten im Sommer 1992 vereinbart, im Laufe eines Jahres einen Vertrag auszuhandeln, nach dem die USA hochangereichertes Uran aus abgerüsteten Sprengköpfen von Russland kaufen sollte. Dieses sollte vorher in Russland zu reaktorgrädigem Uran konvertiert, also abgereichert werden. Das US-Energieministerium sollte das Reaktoruran dann an private Abnehmer weiterverkaufen. Mit dem Geschäft wurde die amerikanische staatliche *United States Enrichment Company* (USEC) beauftragt. Die US-Regierung wollte mit der Vereinbarung in Moskau ein finanzielles Interesse an der Fortsetzung der Abrüstung wecken, auf diesem Umweg Mittel für die Sicherung des Nuklearmaterials zur Verfügung stellen und das bombenfähige HEU, das bei der Abrüstung anfiel, in ungefährliches LEU umwandeln. Der Umfang der Lieferung über zwei Jahrzehnte sollte in den ersten fünf Jahren je 10 Tonnen, in den folgenden 15 Jahren je 30 Tonnen HEU betragen – zusammen 500 Tonnen. Die Vereinbarung wurde im Februar 1993 abgeschlossen, doch erst im Januar 1994 einigten sich die beiden Seiten auf einen Preis für das Uran in Höhe von 11,9 Mrd. Dollar. Kutschma war verärgert über die Sonderbehandlung für Russland „They want us to disarm in exchange for a thank-you, leaving Ukraine with billions in expense... while Russia, where all these nuclear weapons will remain, will get billions of dollars in aid.“⁶⁶

Zusätzlich zu den Forderungen nach Kompensationen ersuchte die Regierung in Kiew die Nuklearmächte inzwischen auch um Sicherheitsgarantien. Die Erwartungen reichten von dem Vorschlag des ukrainischen Vizeaußenministers Boris Tarasjuk im November,

Republiken nahmen jetzt zusammen mit Russland und den USA an den regelmäßigen Treffen der *Joint Compliance and Inspection Commission* des START I-Vertrages teil.

64 So Krawtschuk am 10.11.1992, zit. in: *Lockwood*, *Russia Ratifies START*, S. 26.

65 Vgl. ACR 1992, S. 611.B.755-57.

66 Vgl. PPNN Newsbrief Nr. 19 (Herbst 1992), S. 9; Statement by President Bush on the Purchase of Highly-Enriched Uranium from the Russian Federation (ohne Datum), in: ebd., S. 20. Im Dezember 1992 reiste General William Burns, Delegationsleiter der *U.S. Safety, Security and Dismantlement Delegation* nach Moskau, um die Aufteilung der Erträge aus dem Geschäft unter den vier nuklearen GUS-Republiken vereinbaren. Vgl. *Lockwood*, *Russia Ratifies START*, S. 31, ders., *U.S. Russia Reach Agreement On Sale of Nuclear Weapons Material*, in: ACT, Jg. 23, Nr. 2 (März 1993), S. 22, 26. Zum schleppenden Verlauf des Geschäftes vgl. Richard A. *Falkenrath*, *The HEU Deal and U.S. Enrichment Corporation*, in: NPR, Jg. 3, Nr. 2 (Winter 1996), S. 62-65. Krawtschuk gegenüber der *Los Angeles Times* vom 17.11.92, zit. in: ACR 1992, S. 611.B.757.

die USA sollten Ukraine unter ihren atomaren Schutzschirm nehmen, bis zu der abgeschwächten Vorstellung Präsident Krawtschuks, dem eine Erklärung über den Nichteinsatz von Massenvernichtungswaffen gegen NNWS genügt hätte.⁶⁷

Die Regierung Bush war bemüht, START I noch vor der Übergabe der Amtsgeschäfte an seinen Nachfolger Bill Clinton in Kraft zu setzen. Bush wollte verhindern, dass der neue demokratische Präsident, der noch ohne außenpolitische Erfahrung war, mit diesem Vorhaben an den konservativen Gegnern des Vertrages im US-Kongreß scheiterte. Dafür musste START I von der *Rada* ratifiziert werden, was auf einer Plenarsitzung am 12. bis 14. Dezember 1992 geschehen sollte.

Die beiden US-Senatoren Sam Nunn und Richard Lugar, die ein Jahr zuvor die Gesetzesvorlage für das CTR-Programm im Senat eingebracht hatten, reisten im Dezember in die GUS und empfahlen den USA in der Folge, der Ukraine einen höheren Anteil aus den Nunn-Lugar-Mitteln zukommen zu lassen und zusammen mit Russland Sicherheitsgarantien für die Ukraine auszuarbeiten.⁶⁸ Washington schnürte auf der Grundlage dieser Empfehlungen ein Paket aus drei Angeboten, mit denen den Anforderungen aus Kiew begegnet werden sollte. Erstens sollte die Ukraine aus dem CTR den Betrag von 175 Mio. Dollar für die Demontage der SS-19 und SS-24 und ihrer Silos erhalten. Zweitens sollte der Ukraine ein fairer Anteil der Erstattung aus dem ‚HEU-Deal‘ zwischen den USA und Russland zukommen, in einer Größenordnung von 15% der Erträge. Drittens sollten die positiven Sicherheitsgarantien, welche die USA bereits anlässlich der Unterzeichnung des NVV im Jahre 1968 abgegeben hatten, speziell auf die Ukraine ausgedehnt werden. Diese Angebote reichten aber nicht aus, um die *Rada* zur Ratifikation von START I zu bewegen, das Parlament verschob den Vorgang auf Januar. Präsident Krawtschuk erklärte dies mit der langwierigen Überprüfung des umfangreichen Vertrages.⁶⁹ Die Aussetzung des Ratifikationsprozesses durch die *Rada* war allerdings nur die erste in einer langen Reihe Verzögerungen, die sich über das ganze Jahr 1993 hinzogen.⁷⁰

1993 fanden nebeneinander die Anhörungsverfahren und Ausschußsitzungen im ukrainischen Parlament und die beinahe permanenten bilateralen Verhandlungen zwischen Russland und der Ukraine über Kontrolle und Abzug der strategischen Waffen statt. Die

67 Vgl. Tarasjuk am 5.1.1992, vgl. ACT 1992, S. 611.B.757, Krawtschuk am 19.11.92, S. 759. Zu unterschiedlichen Vorstellungen ukrainischer Entscheidungsträger über Sicherheitsgarantien, vgl. *Blank*, Proliferation and Nonproliferation in Ukraine, S. 3-6.

68 Der Ukraine waren bis dahin lediglich 18,4 Mio. \$ aus dem CTR zugesagt worden, für ein International Science and Technology Center (ISTC), für Kommunikationskanäle zwischen den Regierungen, für Notfallmaßnahmen und für Exportkontrollen. Die weit umfangreicheren Hilfen für die Sicherung der Nuklearwaffen waren bislang nur Russland zugesprochen worden. Vgl. Dunbar *Lockwood*, U.S. Aid to the Former Soviet Union, in: ACT, Jg. 22, Nr. 10 (Dezember 1992), S. 32; ACT 1992, S. 611.B.761.

69 Dunbar *Lockwood*, Ukraine Delays Vote on START: U.S. Offers Incentives, Warnings, in: ACT, Jg. 22, Nr.10 (Dezember 1992), S. 21, 28. Das weißrussische Parlament ratifizierte START I am 4. Februar 1993, vgl. Dunbar *Lockwood*, Belarus Ratifies START I Pact; Ukraine Remains Last Holdout, in: ACT, Jg. 23, Nr. 2 (März 1993), S. 20, 24.

70 Vgl. START II: Treaty Between the United States of America and The Russian Federation On the Further Reduction and Limitation Of Strategic Offensive Arms, in: START II Supplement, Beilage zu ACT, Jg. 23, Nr. 1 (Januar/Februar 1993), S. 5-8. Dunbar *Lockwood*, Bush, Yeltsin Sign START II; Senate Approval Expected, in: ACT, Jg. 23, Nr. 1 (Januar/Februar 1993), S. 19.

erste öffentliche Anhörung für die Ratifikation von START I in der *Rada* am 5. März 1993 wurde von dem in Moskau tobenden Machtkampf und der drohenden Machtübernahme nationalistischer Politiker dort überschattet. Der erste Sprecher des Parlamentes, Petr Martynenko, sprach sich bei dieser Gelegenheit dafür aus, den NVV-Beitritt der Ukraine zu verzögern.⁷¹ Die zweite öffentliche Anhörung Anfang April mündete in eine hitzige Diskussion unter den Abgeordneten über die ukrainische Militärdoktrin. Vertreter der Partei *Ruch* forderten eine Aufgabe der Nuklearwaffenfreiheit aus dem Jahre 1991. Ein Resolutionsentwurf zur Doktrin enthielt die Formulierung, die Ukraine werde zu einem späteren Zeitpunkt nuklearwaffenfrei sein, sei aber dazu nicht verpflichtet. Der Antrag wurde abgelehnt, und zwar mit immerhin 189 Befürwortern von 450 Abgeordneten.⁷² Anfang Juni wurde berichtet, Premierminister Kutschma habe sich anlässlich einer Parlamentsdebatte über START I für einen temporären Nuklearwaffenstatus der Ukraine bis zum Abzug der strategischen Systeme ausgesprochen und die Unterstützung der Nationalisten und Kommunisten erhalten. Kutschma wollte durch diese Forderung nach einem ‚Sonderstatus‘ der Ukraine klare Verhältnisse schaffen und den Anspruch auf Entschädigungen unterstreichen.⁷³

In einem Bericht der *Rada*-Arbeitsgruppe über Nuklearwaffen zählte deren Vorsitzender Vasyl Durdynets die erweiterten Bedingungen der Ukraine für die START-Ratifikation auf: Sicherheitsgarantien sollten in einem völkerrechtlich bindenden Dokument abgegeben und die Kosten aus der Abrüstung erstattet werden. Kiew wolle für das abgegebene Spaltmaterial entschädigt werden, das auch keinen militärischen Zwecken mehr zugeführt werden durfte. Dazu kam die Forderung, dass die vier GUS-Republiken eine Einigung über die proportionale Abrüstung nach den Grenzen aus dem START I-Vertrag zu treffen hätten. Hinter dieser Formulierung verbarg sich neuer Konfliktstoff: In der *Rada* war die Überzeugung gewachsen, dass nicht alle in der Ukraine befindlichen strategischen Nuklearwaffen unter START I abzurüsten wären und somit Kiew das Recht hätte, die moderneren SS-24 Raketen zu behalten. Diese Position vertrat auch Premier Kutschma.⁷⁴ Im April reklamierten 162 Abgeordneten in einer Erklärung für die Ukraine die Rechtsnachfolge der UdSSR und den Status als Nuklearmacht.⁷⁵

71 Vgl. START Ratification Update, in: ACT, Jg. 23, Nr. 3 (April 1993), S. 26; Dunbar *Lockwood*, Russian Turmoil, Ukrainian Action Delay START I Implementation, in: ACT, Jg. 23, Nr. 4 (Mai 1993), S. 23f. ACR 1993, S. 611.B.782-4.

72 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.787. Zur Militärdoktrin, vgl. Dunbar *Lockwood*, Ukraine's Position Hardens Despite Some Positive Signs, in: ACT, Jg. 23, Nr. 7 (September 1993), S. 25, 30.

73 Vgl. Dunbar *Lockwood*, Ukrainian Nuclear Debate Clouds Prospects for START I Ratification, in: ACT, Jg. 23, Nr. 6 (Juli/August 1993), S. 22, 29; *Zaborsky*, Nuclear Disarmament and Nonproliferation, S. 11.

74 Vgl. Durdynets Outlines Nuclear Arms Stance to Parliament (LD0406120493 Kiev Radio Ukraine World Service in Ukrainian 0945 GMT 3. Jun 1993), in: ACR 1993, S. 611.D99-102. Vgl. ebd. S. 611.B.801. Bereits im Januar hatte Präsident Krawtschuk erklärt, dass die 46 SS-24 Raketen, die auch in der Ukraine hergestellt worden waren, auch unter START I nicht vernichtet werden müssten. Die Ukraine werde die Raketen für Weltraumflüge nutzen. Vgl. Dunbar *Lockwood*, Ukraine Stalls on START I Vote; Presses U.S. on Aid, Security Issues, in: ACT, Jg. 23, Nr. 1 (Januar/ Februar 1993), S. 22, 28 (28). Ähnlich auch der ukrainische Botschafter bei der Genfer Abrüstungskonferenz, Olexandr Slipchenko, vgl. ACR 1993, S. 611.B.812f.

75 *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 13. Im Juli 1993 wurde die START I-Debatte in der *Rada* erneut verschoben. Der Grund war eine besonders scharfe Erklärung des

1.2.3 Der Wandel in der amerikanischen Ukrainepolitik

Die Ukrainepolitik der USA, die sich auf die Nuklearwaffenfrage konzentriert hatte, war bis zu diesem Zeitpunkt offenbar nicht erfolgreich gewesen, denn Washington hatte die Ukraine nicht dazu bewegen können, dass diese ihre formalen Zusagen in die Tat umsetzte. Die US-Regierung hatte die Ausarbeitung von Details den GUS-Republiken überlassen und auf eine vermittelnde Einmischung verzichtet. Die Regierung Clinton unternahm im Frühjahr 1993 eine Revision der amerikanischen GUS-Politik. Das Resultat war ab Mai ein neuer Politikansatz, der nicht mehr nur auf den Verbleib der strategischen Nuklearwaffen abzielte, sondern die Sicherheitsinteressen der Ukraine insgesamt berücksichtigte. Auf diese Weise bot sich die US-Regierung einerseits als Vermittler an. Dies hätte ihr auch größerem Einfluss auf die ukrainische Entscheidung eingebracht, dem NVV beizutreten und so das Regime vor einer Krise zu bewahren. Andererseits stünde Washington nun wirklich in der Verantwortung, finanzielle und politische Gegenleistungen für Kiews Nuklearwaffenverzicht bereitzustellen.

Die neue Strategie hatte vier Elemente: Erstens versprochen die USA den Aufbau weit gehender politisch-militärischer Beziehungen mit der Ukraine, einschließlich eines permanenten strategischen Dialogs. Zweitens kündigte die US-Regierung an, mit guten Diensten intensiver als bislang eine Vermittlerrolle zwischen den GUS-Republiken einzunehmen. Hierbei fand die gewachsene Bereitschaft ihren Ausdruck, der Ukraine höhere Gegenleistungen für ihren Nuklearwaffenverzicht zu gewähren, denn bei den Gesprächen sollte es auch um die Beteiligung am freiwerdenden HEU und um amerikanische Sicherheitsgarantien gehen. Drittens stellte Washington der Ukraine eine umfassendere militärische Zusammenarbeit in Aussicht. Darunter fielen eine Einladung an den Morozov nach Moskau, der Vorschlag für eine gemeinsame Arbeitsgruppe und Kooperationsinitiativen in den Bereichen Konversion und Ausbildung. Der vierte Bestandteil war die Zusage, der Ukraine durch technische Hilfen beim Aufbau ihrer konventionellen Streitkräfte unter die Arme zu greifen. Die Stoßrichtung dieses Angebotes war es, die ukrainische Armee durch Ausbildung und strategische Planung unabhängiger von Russland zu machen. Die ersten Anzeichen für diesen Wandel waren die Besuche von Sonderbotschafter Strobe Talbott und US-Verteidigungsminister Les Aspin Anfang Mai in Kiew.⁷⁶

Die neue Kooperationsbereitschaft der US-Regierung betraf genau die strittigen Punkte, die der Ukraine wichtig waren. Offen waren die Sicherheitsgarantien, die Kiew als Gegenleistung für die Ratifikation von START I verlangte, sowie Unterstützung bei der Abrüstung, die Kompensation für das Spaltmaterial und die Frage, ob die SS-24 Raketen von der Abrüstung betroffen waren. Kiew erwartete Sicherheitsgarantien weniger von

russischen Parlamentes, welche die Marinebasis beim ukrainischen Krimhafen Sevastopol zu russischen Territorium erklärte. Dieser Affront rief den Widerstand der Regierungen in Kiew und Moskau hervor. Vgl. ACR 1993, S. 407.E-1.135, 611.B.809.

76 Vgl. Prepared Statement of Walter Slocome, Principal Deputy Under Secretary for Policy, Department of Defense, in: U.S. Policy on Ukrainian Security, S. 13-16 (15); Sherman W. *Garnett*, Ukraine's Decision to Join the NPT, in: ACT, Jg. 25, Nr. 1 (Januar/Februar 1995), S. 9-12 (10); Spurgeon M. *Keeny, Jr.*, It's Ukraine, Stupid!, in: ACT, Jg. 23, Nr. 7 (September 1993), S. 2 sowie *Lockwood*, United States Modifies Approach To Broaden Relations Despite positive Signs.

den USA als vielmehr von Russland. Der ukrainische Botschafter in den USA, Oleh Bilorus, hatte im Februar in einem Artikel in der *New York Times* nicht nur Garantien gegen nukleare Drohungen verlangt, sondern auch solche gegen wirtschaftlichen Druck aus Russland, von dessen preisgünstigen Reaktoruran- und Erdgaslieferungen die Ukraine abhängig war.⁷⁷ Einen bindenden Vertrag über negative und positive Sicherheitsgarantien, wie ihn die Ukraine im Entwurf im September 1993 vorlegte, lehnten die USA allerdings ab.⁷⁸

Kiew verlangte wesentlich mehr Geld für die Abrüstung, als im CTR-Programm der Amerikaner für die Ukraine vorgesehen war – hier standen 175 Mio. Dollar bereit, von denen 25 Mio. Dollar bereits für den Aufbau von Kommunikationskanälen und die Nuklearsicherheit verplant waren, sowie 135 Mio. Dollar für Abrüstungshilfe. Deren Freigabe war in Washington an die Ratifikation des START I-Vertrages durch die *Rada* geknüpft. Eine Kongreßdelegation unter Leitung des demokratischen Senators Richard Gephardt, die im April 1993 die Ukraine besucht hatte, war dort aber mit Forderungen in Höhe von 2,8 Mrd. Dollar konfrontiert worden. Bei einem Besuch des US-Verteidigungsministers Aspin im Juni in Kiew vereinbarten er und sein Amtskollege Morozow, eine Arbeitsgruppe zur Prüfung des Finanzbedarfs für die Abrüstung einzusetzen.⁷⁹ Im Juli ließ Washington die Bedingung fallen, dass vor der Freigabe der Hilfen aus dem CTR-Programm die Ukraine den START I-Vertrag ratifiziert haben und dem NVV beigetreten sein müsse. Die Hilfen sollten nunmehr vorab für einzelne Abrüstungsschritte ausgezahlt werden, kündigte Aspin Ende Juli beim Gegenbesuch Morozovs in Washington an.⁸⁰

Auch die Verhandlungen zwischen den USA und Russland über den Preis für das russische Waffenuuran hatten im Mai 1993 zu einer vorläufigen Einigung auf eine Summe von 11,9 Mrd. Dollar über eine Laufzeit von zwanzig Jahre geführt. Der Kontrakt über den Kauf des Urans sollte allerdings erst dann in Kraft treten, wenn Russland sich mit den anderen drei nuklearen GUS-Republiken auf einen Schlüssel zur Aufteilung der Gewinne geeinigt hatte.⁸¹

Die Verhandlungen unter den Mitgliedern der GUS und zwischen Russland und der Ukraine waren aber immer noch von Querelen über Besitz und Kontrolle der Nuklearwaffen belastet, zuletzt auch durch den Streit um den Verbleib der SS-24-Raketen. Die USA boten Anfang Juni 1993 einen Vermittlungsvorschlag an, nach dem die ICBM in der Ukraine schrittweise demobilisiert werden sollten. Ihre Sprengköpfe sollten dann in der Ukraine zwischengelagert werden.⁸² Russland reagierte zunächst ablehnend, doch als im Juni die Bildung gemeinsamer GUS-Streitkräfte scheiterte, die den Transfer der Nuklearwaffen aus der Ukraine hätten übernehmen können, ließ Moskau die pragmatische

77 Vgl. *Lockwood*, Belarus Ratifies START I Pact, S. 20.

78 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.829.

79 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.803.

80 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.809; *Lockwood*, Ukraine's Position Hardens Despite, S. 30

81 Vgl. Dunbar *Lockwood*, U.S. Security Aid Moves Slowly To Former Soviet States, in: ACT, Jg. 23, Nr. 6 (Juli/August 1993), S. 26.

82 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.802f.; Rose *Gottenmoeller*, Presidential Priorities in Nuclear Policies, in: Shields; Potter (Hrsg.), *Dismantling the Cold War.*, S. 61-81 (69); Dunbar *Lockwood*, Aspin Continues U.S. Effort to Denuclearize Ukraine, in: ACT, Jg. 23, Nr. 6 (Juli/August 1993), S. 23.

Lösung zu.⁸³ Die Ukraine begann im Juli 1993 damit, das erste Regiment von zehn veralteten SS-19 zu deaktivieren, woran Ingenieure aus Russland und der Ukraine beteiligt waren. Wie von Aspin vorgeschlagen, wurden die Sprengköpfe vorerst in der Ukraine gelagert, ebenso der Flüssigtreibstoff. Die Flugkörper selbst wurden an Russland übergeben, um dort vernichtet zu werden.⁸⁴

Am 3. September 1993 gelang bei einem russisch-ukrainischen Gipfel in Massandra auf der Krim eine Vereinbarung über den Abzug der strategischen Waffen aus der Ukraine. In drei Protokollen wurde festgelegt, daß, erstens, die Ukraine ihre nuklearen Sprengköpfe innerhalb von 24 Monaten nach dem Inkrafttreten von START I an Russland übergeben solle. Zweitens solle Russland das HEU aus den abgezogenen Sprengköpfen in reaktorgrädiges Uran konvertieren und an die Ukraine zurückschicken – als Kompensation für jeden Sprengkopf spätestens ein Jahr nach dessen Abzug. Das anfallende Plutonium solle in Russland verbleiben. Kiew werde seine Nuklearanlagen unter IAEO-Kontrollen stellen. Drittens genehmigte die Ukraine, dass die russische Strategischen Raketenstreitkräfte die Wartung und Sicherung der strategischen Systeme überwachten.⁸⁵

Das Massandra-Abkommen erbrachte aber keine Einigung über den Verbleib der SS-24. Tatsächlich äußerten russische und ukrainische Politiker nach der Unterzeichnung unterschiedliche Interpretationen über den Wortlaut des Abkommens, die ukrainische Lesart war, dass die. Die Differenzen konnten auch bei einem russisch-ukrainischen Außenministertreffen Anfang November in Odessa nicht ausgeräumt werden.⁸⁶ Es ist plausibel anzunehmen, dass Kiew an den modernen Raketen festhalten wollte, um eine bessere Verhandlungsposition zu gewinnen. Hierfür spricht der schnelle Rückzug Präsident Krawtschuks bei einem Besuch in Washington Ende Oktober, als er erklärte, er habe die SS-24 niemals behalten wollen und sei falsch zitiert worden.⁸⁷

US-Außenminister Warren Christopher reiste Ende Oktober 1993 in die GUS, um mit Kasachstan und der Ukraine die sogenannten „Schirmvereinbarungen“ abzuschließen, die den rechtlichen Rahmen für die Auszahlung der CTR-Hilfen schaffen sollten.⁸⁸ Christopher versprach zusätzlich zu den 135 Mio. Dollar Abrüstungshilfe eine Wirtschaftshilfe von 155 Mio. Dollar. Gleichzeitig wurde eine Vereinbarung über das *Science and Technology Center Ukraine* (STCU) unterzeichnet, ein Gegenstück zu dem bereits existierenden Moskauer Institut. Die Kosten für das seit 1992 geplante STCU

83 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.805.

84 Vgl. *Lockwood*, Ukraine's Position Hardens Despite Some Positive Signs, S. 30.

85 Vgl. Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Ukraine on the recycling of nuclear warheads und Basic principles for the recycling of nuclear warheads from strategic nuclear forces deployed in Ukraine (Massandra Agreements, 3.9.1993), in: ACR 1992, S. 611.D.102.1-5. Zu den Protokollen vgl. Dunbar *Lockwood*, Russia, Ukraine Dispute Deal Over Warhead Withdrawals, in: ACT, Jg. 23, Nr. 9 (November 1993), S. 24.

86 Der Streit ging um eine eingefügte handschriftliche Anmerkung, vgl. ACR 1993, S. 611.B.823.

87 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.814-817, 821. In den Auseinandersetzungen um das Massandra-Abkommen, aber auch wegen der desolaten Wirtschaftslage in der Ukraine, traten Premierminister Kutschma (21. September) und Verteidigungsminister General Morozow (4. Oktober) zurück. Nachfolger wurden Vizepremier Yefim Zvyahilsky und Ivan Bizhan. Vgl. ebd. S. 611.B.817f.

88 Vgl. Kostantyn Hryshenko, Reducing the Nuclear Threat through Joint Efforts: The View from Ukraine, in: Shields; Potter (Hrsg.), Dismantling the Cold War, S. 151-166

den Moskauer Institut. Die Kosten für das seit 1992 geplante STCU übernahmen neben den USA auch Kanada und Schweden.⁸⁹

Die US-Regierung befand sich nun hinsichtlich der gesamten ukrainischen Forderungen in einem Dialog mit Kiew und Moskau. Die *Verhovna Rada* ratifizierte START I und das Lissabonner Protokoll am 18. November 1993. Allerdings stellte das Parlament eine Reihe extremer Zusatzforderungen. Die Resolution über die Ratifikation wurde mit 13 Einschränkungen versehen, welche die Unzufriedenheit mit den bisherigen Ergebnissen widerspiegeln.⁹⁰ Die *Rada* reklamierte nochmals den Besitz der strategischen und taktischen Nuklearwaffen für die Ukraine, inklusive der dazugehörigen Sprengköpfe. Artikel V des Lissabonner Protokolls über den zügigen Beitritt der drei GUS-Republiken zum NVV sei für die Ukraine nicht bindend. Die Ukraine werde sich langsam auf den nuklearwaffenfreien Zustand zu bewegen. Sie übe die administrative Kontrolle über die Systeme aus und werde deren Einsatz verhindern. Nur ein Teil der Nuklearwaffen auf ukrainischem Boden müsse zerstört werden – wie im START I-Vertrag vorgesehen waren dies 42 Prozent der Sprengköpfe und 36 Prozent der Trägersysteme, was aber weitere Abrüstung nicht ausschließe. Weiterhin wiederholte die Resolution der *Rada* die Forderungen nach Grenzzusagen und Sicherheitsgarantien gegen nukleare und konventionelle Angriffe bzw. gegen Drohungen und ökonomischen Druck. Finanzhilfen müssten den Abrüstungsmaßnahmen vorangehen, faire Kompensationen für das wertvolle Spaltmaterial sollten folgen. Die *Rada* forderte implizit auch Entschädigungen für die bis Mai 1992 an Russland zurückgegebenen taktischen Nuklearwaffen. Sollte die Zerstörung der Nuklearwaffen außerhalb der Ukraine stattfinden, müsse dies unter ukrainischer Kontrolle geschehen.⁹¹

Nach diesen enttäuschenden Einschränkungen, welche die *Rada* mit der Ratifikation verbunden hatte, geriet die ukrainische Regierung ins Kreuzfeuer der Kritik. Die Präsidenten Clinton und Jelzin verweigerten Krawtschuk nach der Parlamentsentscheidung ein Telefongespräch. Erst elf Tage später sprach Clinton mit Krawtschuk und drückte sein Missfallen offen aus. Jelzin drohte telegraphisch damit, dass Russland die technische Unterstützung für die nukleare Abrüstung und die Kompensationen zurückhalten werde,

89 Mit den Schirmvereinbarungen wurden für Kasachstan 85 Mio. \$ frei, zusammen mit 140 Mio. \$ Wirtschaftshilfe. Weißrussland hatte bereits ein Schirmabkommen abgeschlossen und 75 Mio. \$ Nunn-Lugar-Hilfen erhalten. Vgl. ACR 1993, S. 611. B.821; Dunbar *Lockwood*, Ukrainian Rada Ratifies START I, But Adds 13 Conditions for Approval, in: ACT, Jg. 23, Nr. 10 (Dezember 1993), S. 17, 26. Zum STCU und dem Institut in Moskau vgl. Ildar *Akhtamzian*, The International Science and Technology Center: Bureaucratic Games, in: NPR, Jg. 3, Nr. 1 (Herbst 1995), S. 79-83, 1995; Ambassador Robert L. *Gallucci*: Redirecting the Soviet Weapons Establishment, Interview, in: ACT, Jg. 22, Nr. 5 (Juni 1992), S. 3-6 (5); R. Adam *Moody*, The International Science Center Initiative, in: Shields; Potter (Hrsg.), Dismantling the Cold War, S. 251-289.

90 Vgl. für die Einschätzung, dass die *Rada* mit ihren harten Forderungen die Verhandlungsposition der ukrainischen Regierung stärkte, *Garnett*, Ukraine's Decision to Join the NPT, S. 11f.

91 Vgl. Resolution of the Supreme Rada of Ukraine On Ratification of the Treaty between the USSR and the USA on the Reduction and Limitation of Strategic Offense Arms Signed in Moscow on July 31, 1991, and the Protocol to it Signed in Lisbon on behalf of Ukraine on May 23, 1992, in: ACR 1993, S. 611.D.103-106. Vgl. auch ebd. S. 611.B.824-826; *Falkenrath*, The United States, the Former Soviet republics and nuclear weapons, S. 11. Zu der Unterstützung der Regierung durch die Rada *Lockwood*, Ukrainian Rada Ratifies START I, S. 17; sowie *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 24, 27.

bis die Ukraine ihr Versprechen eingehalten habe. Er bezeichnete die ukrainische Nuklearpolitik als ‚böse‘ und als ein Täuschungsmanöver.⁹² Die NATO-Staaten schlossen die Ukraine von ihrem militärischen Kooperationsprogramm ‚Partnerschaft für den Frieden‘ aus, solange sie sich der Abrüstung in den Weg stellte.⁹³

1.2.4 Die Trilaterale Erklärung – Lösung in Sicht

In dieser festgefahrenen Situation trat die US-Regierung nun doch direkt als Vermittler auf. Mit dem Streit über das Abkommen von Massandra war auch der russischen Regierung klar geworden, dass ein dauerhaftes Abkommen bilateral zwischen Russland und der Ukraine schwer zu erreichen war. Dies lag auch an der innenpolitischen Schwäche der ukrainischen Regierung. Umgekehrt sah sich die Regierung Krawtschuk kaum imstande, mit Russland eine zweiseitige Vereinbarung zu treffen, ohne gleichzeitig Russland neuen Anlass zu bieten, Kiew unter politischen Druck zu setzen. Dies wiederum hätte die Regierung in Kiew ins Wanken bringen können. Nach der eingeschränkten Novemberresolution der *Rada* zur Ratifikation von START I sahen beide Seiten ein dreiseitiges Abkommen Russlands und der Ukraine mit den USA als möglichen Ausweg.⁹⁴

US-Außenminister Christopher schlug seinen Amtskollegen Kosyrev und Slenko auf der Dezembersitzung des NACC in Brüssel vor, trilaterale Verhandlungen über Sicherheitsgarantien, Abrüstung, entsprechende Hilfen und Kompensation abzuhalten. Diese sollte Verhandlungen Sonderbotschafter Strobe Talbott organisieren. Nach einer weiteren Vorbereitung durch US-Vizepräsident Al Gore auf seiner GUS- und Europareise Mitte Dezember wurden die Gespräche einberufen. Teilnehmer waren neben Talbott und dem Vizeverteidigungsminister William Perry der ukrainische Vizepremierminister Valery Shmarov und der russische Vizeaußenminister Georgy Mamedov.⁹⁵ Im Januar nahm auch der amerikanische Sicherheitsberater Anthony Lake an den Verhandlungen teil.

Am 14. Januar 1994 gelang der Abschluss einer Trilateralen Erklärung bei einem Gipfeltreffen in Moskau. Die Erklärung enthielt folgende Bestimmungen:

- Russland und die USA werden der Ukraine verschiedene Sicherheitsgarantien geben, Großbritannien wird sich dem anschließen. Gemäß der KSZE-Schlussakte sind die ukrainische Unabhängigkeit und Souveränität unverletzlich, ihre Grenzen können nur mit friedlichen Mitteln verändert werden, alle Beteiligten enthalten sich des Einsatzes und der Drohung mit Gewalt. Auch werden Russland und die USA keine wirtschaftlichen Druckmittel einsetzen um die Souveränität anderer KSZE-Staaten zu verletzen. Die beiden Nuklearmächte wiederholten für die Ukraine ihre bereits bestehenden negativen und positiven Sicherheitsgarantien. Wenn ein Nichtnuklearwaffenstaat mit

92 Ein diplomatisches ‘Kabinett’-Stückchen: Ende November erklärte das russische Kabinett, es werde keine Hilfestellung beim Abbau der Nuklearwaffen mehr leisten, denn dies widerspreche Artikel I NVV, nach dem es verboten sei, „... to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear devices or control over such weapons“. Vgl. ACR 1993, S. 611.B.828f.

93 Vgl. *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 29.

94 Vgl. *Garnett*, Ukraine’s Decision to Join the NPT, S. 8f.

95 Vgl. ACR 1993, S. 611.B.830f; zu dem Treffen auch *Carter; Perry*, Preventive Defense, S. 3f.

Atomwaffen angegriffen oder bedroht wird, so werden sofort Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates eingeleitet.

- Die Ukraine wird START I sowie das Lissabonner Protokoll ratifizieren und dem NVV beitreten.
- Die USA werden Russland, Weißrussland, Kasachstan und der Ukraine intensiv an der Umsetzung des *Cooperative Threat Reduction*-Programmes arbeiten.

In einem Anhang waren die Details der dreiseitigen Vereinbarung aufgeführt.

- Im Einklang mit START I und innerhalb der dort vorgesehenen Siebenjahresfrist wird die Ukraine die Nuklearwaffen auf ihrem Territorium abbauen. Dieser Prozess wird mit der Deaktivierung aller SS-24 Raketen innerhalb von zehn Monaten nach Unterschrift beginnen, also bis zum 14. November 1994. Die Sprengköpfe werden unter russischer Aufsicht in der Ukraine gelagert.
- Innerhalb der zehn Monate wird die Ukraine mindestens 200 nukleare Sprengköpfe von SS-19 und SS-24 an Russland übergeben, wo sie zerstört werden.
- Gleichzeitig wird Russland Reaktorbrennelemente, die insgesamt 100 t LEU enthalten, an die Ukraine liefern. Hierfür werden die USA die Summe von 60 Mio. Dollar als Vorauszahlung aus dem HEU-Geschäft an Russland leisten.
- Russland und die USA werden den Abschluss eines *Safeguards*-Abkommens der IAEA mit der Ukraine vorantreiben, um den Transfer der Brennelemente von Russland an die Ukraine zu ermöglichen.⁹⁶

Mit Rücksicht auf die Empfindlichkeit der *Rada* blieben einige Nebenvereinbarungen geheim. Ein Zeitplan für den Abzug der Sprengköpfe wurde in Form eines vertraulichen Briefwechsels zwischen Russland und der Ukraine festgelegt. Berichten zufolge wurde darin eine Frist von drei Jahren festgelegt, bis die Ukraine nuklearwaffenfrei sein werde.⁹⁷ Zusätzlich zu den Kompensationen aus der Trilateralen Erklärung erhielt die Ukraine noch andere Gegenleistungen: Russland sicherte vertraulich zu, als Kompensation für die bereits abgelieferten taktischen Atomsprengköpfe der Ukraine bereits aufgelaufene Schulden für Erdgas- und Öllieferungen zu streichen; die Summe bewegte sich zwischen 1,7 und 2,5 Mrd. Dollar bewegten. Die genaue Höhe musste noch ermittelt werden, dafür waren vier Monate vorgesehen. Russland war eher bereit, den Schuldenerlaß vorzunehmen, als selbst Geld auszus zahlen. US-Präsident Clinton stellte darüber hinaus in Aussicht, dass die für 1994 versprochene Wirtschaftshilfe im Fiskaljahr 1995 verdoppelt würde, wenn die Ukraine sich auf marktwirtschaftliche Reformen einließe.⁹⁸

96 Vgl. Trilateral Statement by the Presidents of the United States, Russia and Ukraine; Annex, in: ACT, Jg. 24, Nr. 1 (Januar/Februar 1994), S. 21f.; vgl. auch ACR 1994, S. 611.D.107f.

97 Vgl. *Nuclear Successor States in the Soviet Union*. Carnegie Endowment for International Peace; The Monterey Institute for International Studies (Nuclear Weapons and Sensitive Export Control Status Report Nr. 2). Washington D.C., Dezember 1994, S. 4, FN 5. Die Dreijahresfrist wurde vier Monate später durch ein Protokoll bestätigt, unterzeichnet von den Premierministern Russlands und der Ukraine, Viktor Tschernomyrdin und Jefim Swiagilski.

98 Vgl. Dunbar *Lockwood*, U.S. Reaches Understanding with Ukraine, Russia on Denuclearization, in: ACT, Jg. 24, Nr. 1 (Januar/Februar 1994), S. 19f.; Ausführungen von Spurgeon M. Keeney und Jack Mendelsohn, Prospects for Ukrainian Denuclearization After the Moscow Trilateral Statement. Protokoll einer Pressekonferenz der Arms Control Association, Washington, 28.1.1994, in: ACT, Jg. 24, Nr. 2 (März 1994), S. 21-26 (21, 23); ACR 1994, S. 611.B.836-839.

In der Trilateralen Erklärung verzichtete Kiew auf zwei der Bedingungen aus der *Rada*-Resolution vom November: Erstens hatte sich die Ukraine erneut zum NVV-Beitritt bekannt und so den Art. V des Lissabonner Protokolls anerkannt, zweitens bezog sich die Verpflichtung zum Abzug auf alle Nuklearwaffen in der Ukraine, also auch die umstrittenen SS-24.⁹⁹ Die Vereinbarung enthielt Fallstricke, die ihre Umsetzung gefährden konnten. Sie war keine ‚Erklärung‘, sondern eine Vereinbarung, die das Parlament bestätigen musste.¹⁰⁰ Auch waren wichtige Fragen noch offen und mussten zwischen Moskau und Kiew geklärt werden – der Zeitplan zur Überführung der Sprengköpfe, die Überwachung der Zerstörung der Sprengköpfe in Russland, und der Wert des dabei frei werdenden Spaltmaterials. Die Abstimmung über diese Fragen geschah ab Februar 1994 in Gesprächen zwischen Sharov und dem russischen Sonderbotschafter Yuri Dubinin.¹⁰¹

1.2.5 Erfüllung der Trilateralen Erklärung

Die *Rada* ratifizierte den START I-Vertrag drei Wochen nach der dreiseitigen Einigung am 3. Februar 1994. In einer zweiteiligen Resolution wurde der Abrüstungsvertrag zusammen mit dem Lissabonner Protokoll angenommen und anerkannt, dass die Ukraine schnellstmöglich dem NVV beitreten solle – damit war eine Einschränkung der *Rada* aus der November-Resolution aufgehoben.¹⁰² Allerdings scheiterte eine Resolution, die den sofortigen Beitritt der Ukraine zum NVV verlangte, an einem Formfehler bei der Abstimmung. Eine neue Abstimmung wurde bis nach den Parlamentswahlen im März verschoben, bis dahin wurde die Beitrittsfrage in einem Ausschuss beraten. Ironischerweise traten durch die erneute Verschiebung des NVV-Beitrittes die Sicherheitsgarantien aus der Trilateralen Erklärung immer noch nicht in Kraft.

Präsident Krawtschuk wurde im März zu einem Besuch in Washington erwartet.¹⁰³ Zwar hatte er noch nicht den NVV-Beitritt seines Landes im Gepäck, dafür aber andere gute Nachrichten. Die Ukraine hatte mit dem Transport der strategischen Waffen nach Russland begonnen. Am 6. März war eine Zugladung mit 60 Sprengköpfen aus SS-19 und SS-24 nach Russland gebracht worden, mit technischer Hilfe aus den USA.¹⁰⁴ Die Ukraine war damit schneller als die USA und Russland, denn Moskau hatte bis Ende

99 Vgl. Franz-Josef *Meiers*, Die Denuklearisierung der Ukraine: Wunsch oder Wirklichkeit? FI-DGAP (Aktuelle Kurzanalysen Nr. 5). Bonn, April 1994, S. 2.

100 Die *Rada* pochte auf dieses Recht, vgl. hierzu Oleksandr Tarasenko, Vizevorsitzender des Ausschusses für Verteidigung und staatliche Sicherheit, in ACR 1994, S. 611.B.839.

101 Vgl. ACR 1994, S. 611.B.843.

102 Vgl. The resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine (...), in: ACR 1994, S. 611.D.109f.

103 Vgl. zu den Bemühungen Clintons um die Ratifizierung Dunbar *Lockwood*, Ukrainian Rada Clears Way For START I, NPT Accession, in: ACT, Jg. 24, Nr. 2 (März 1994), S. 32; ACR 1994, S. 611.B.841f. Vgl. auch *Meiers*, Die Denuklearisierung der Ukraine, S. 3f. *Zaborski*, Nuclear disarmament and nonproliferation, S. 33f.

104 Vgl. Ukrainische Sprengköpfe werden angeblich zerstört, Tagesspiegel, 6.3.1994, Das Material umfasste Jeeps, Kräne, Sägen, Batterien und Dieseltreibstoff, vgl. Dunbar *Lockwood*, Nunn-Lugar: Getting Down to Business, in: BAS, Jg. 51, Nr. 1 (Januar/Februar 1995), S.12f. Später kam ein amerikanisch-ukrainisches *Joint Venture* über Fertighäuser für die Strategische Raketestreitkräfte hinzu, vgl. Dunbar *Lockwood*, ‘Nunn-Lugar’-Funded Equipment Delivery Pace Accelerates, in: ACT, Jg. 24, Nr. 8 (Oktober 1994), S. 21, 23 (21).

März noch nicht die versprochenen Reaktorbrennelemente geliefert. Der Grund: Washington hatte die vereinbarte Vorauszahlung noch nicht geleistet.¹⁰⁵ Krawtschuk erhielt in Washington die Zusage über die verdoppelte Wirtschaftshilfe, die Clinton bei der Unterzeichnung des Trilateralen Abkommen versprochen hatte. Ende März folgte die zweite Zugladung mit Sprengköpfen aus der Ukraine nach Russland.¹⁰⁶ Der Abzug der Sprengköpfe aus der Ukraine blieb im Zeitplan, er war im Juni 1996 abgeschlossen.¹⁰⁷ Die strategischen Raketensysteme, an denen die Ukraine noch hatte festhalten wollen, wurden ebenfalls fristgerecht zerstört. Ein Jahr später wurde eine ukrainisch-amerikanische Vereinbarung getroffen, wonach auch die verbliebenen moderneren SS-24 in der Ukraine vernichtet werden sollten.¹⁰⁸ Die zügige Umsetzung des Trilateralen Abkommens ist ein deutlicher Hinweis, dass es der Ukraine während der Krise nicht darum ging, sich als Nuklearwaffenstaat aufzuschwingen, sondern nur darum, für ihren Verzicht möglichst große Gegenleistungen auszuhandeln.

Am 16. November 1994 entschied sich die *Rada* endlich mit überwältigender Mehrheit für den Beitritt der Ukraine zum NVV. Der Zeitpunkt war auch diesmal gewählt worden, um dem gewählten Präsidenten Leonid Kutschma seinen Antrittsbesuch in Washington zu erleichtern. START I konnte am 5. Dezember Kraft treten, als die Präsidenten der fünf Teilnehmerstaaten die Ratifikationsinstrumente auf einem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest austauschten. Bei dieser Gelegenheit übergab Präsident Kutschma die Beitrittsinstrumente zum NVV an die drei Depositarstaaten, USA, Russland und Großbritannien, und machte die Ukraine zum 168. Mitglied des Vertrages. Gleichzeitig unterzeichneten der russische, amerikanische Präsident und der britische Premierminister die Sicherheitsgarantien, die Ukraine zugesagt worden waren. Die US-Regierung hatte der Forderung Kiews nachgegeben und die Garantien in Form eines bindenden Dokumentes abgegeben. Die Sicherheitsgarantien waren lediglich die Bestätigung bereits abgegebener Zusagen beim Abschluss des NVV, im Rahmen der UN und der KSZE. Zusätzlich wurde der Verzicht auf wirtschaftlichen Druck ausgesprochen.¹⁰⁹

105 Vgl. Dunbar *Lockwood*, Ukraine Begins Transfer of Strategic Nuclear Warheads, in: ACT, Jg. 24, Nr. 3 (April 1994), S. 20.

106 Vgl. ACR 1994, S. 611.B.843. Kiew konnte am 5. April den Erhalt der ersten Ladung von Brennelementen aus Russland melden, die Kompensation für die übergebenen Nuklearwaffen. Gleichzeitig hatte die USEC 15 Mio. \$ an Russland als erstes Viertel ihrer Vorauszahlung überwiesen, vgl. Moscow Trilateral Statement Implementation Begins, in: ACT, Jg. 24, Nr.4 (Mai 1994), S. 24. Im Mai bestätigte der russische Verteidigungsminister Vitaly Radetsky, dass bei dem bis dahin vorgelegten Tempo von 60 Sprengköpfen pro Monat der Abzug in drei bis vier Jahren abgeschlossen werden könne. Damit bestätigte er die früheren Berichte über den vertraulichen Abzugsplan zwischen Moskau und Kiew aus dem Januar. Im Juni bestätigte US-*Undersecretary of State* Lynn Davis, dass die Ukraine bereits 300 Sprengköpfe nach Russland gebracht habe, also weit vor dem Plan lag, der bis November 200 Stück vorgesehen hatte. Auch waren schon zwei Drittel der umstrittenen 46 SS-24 deaktiviert. Russland hatte die Hälfte der Brennstoffs geliefert und die USA die volle Vorauszahlung übergeben. Vgl. Dunbar *Lockwood*, Kutschma Reverses Field on NPT, Ready to Seek Vote in Parliament, in: ACT, Jg. 24, Nr. 7 (September 1994), S. 25, 32.; Ukraine Reports Progress on Warhead Withdrawals, in: ACT, Jg. 24, Nr. 6 (Juli/August 1994), S. 26.

107 Vgl. Alle Atomwaffen sind abgezogen, FR, 3.6.1996.

108 Vgl. Ukraine vernichtet Atomraketen, SZ, 20.5.1997.

109 Vgl. Dunbar *Lockwood*, Ukraine Accedes (Finally) to NPT; Opens Way to START Reductions, in: ACT, Jg. 24, Nr. 10 (Dezember 1994), S. 17. Der Beitritt zum NVV wurde nochmals durch die Parlamentswahlen am 27. März und die Präsidentenwahlen am 27. Juli 1994 verzögert, bei dem der

Der Beitritt der Ukraine zum Nichtverbreitungsvertrag machte den Weg für den START I-Vertrag frei, der in Kraft treten konnte, für die Ratifizierung des START II-Vertrages in Russland und den USA sowie für die Verhandlungen über START III, dessen neue niedrigere Grenzen für strategische Systeme derzeit zwischen den USA und Russland verhandelt werden.¹¹⁰ Darüber hinaus wurde die Ukraine weiter in das Nichtverbreitungsregime integriert. Im Juli 1994 einigten sich die IAEA und die Ukraine auf einen Entwurf für ein Umfassendes *Safeguards*-Abkommen. Ziel dieses Abkommens ist es, alle Nuklearaktivitäten in der Ukraine unter die Sicherungsmaßnahmen der Wiener Behörde zu stellen. Die Ukraine verpflichtete sich, ihr nukleares Material und die entsprechenden Anlagen nur für friedliche Zwecke zu nutzen. Nach dieser Übereinkunft begann die IAEA mit der Einrichtung einer Materialbilanz und der Installation der Überwachungsanlagen. Kiew unterzeichnete das *Safeguards*-Abkommen am 12. September 1995, am 22. Januar 1998 trat es in Kraft.¹¹¹ Damit erfüllte Kiew das Versprechen, dass die *Rada* im Oktober 1991, noch vor der Unabhängigkeit des Landes, gegeben hatte.

Ein nicht zu unterschätzender Bestandteil der ukrainischen Denuklearisierung ist der Aufbau wirksamer Institutionen durch Mittel aus CTR, aber auch aus anderen US-Programmen. So waren zum Beispiel für das STCU bis August 1998 15 Mio. Dollar an Forschungsmitteln an ukrainische Atomwissenschaftler freigegeben worden, 12,276 Mio. Dollar hatten schon eine Verwendung gefunden. Auch der Aufbau funktionierender Exportkontrollen muss in diesem Zusammenhang genannt werden. Aus dem Nunn-Lugar-Programm wurden bis August 1998 13 Mio. Dollar für den Aufbau der Exportkontrollen in der Ukraine freigegeben. Seit Mai 1994 folgt die Ukraine auf Drängen der USA auch den Regeln des *Missile Technology Control Regime* (MTCR). Im März 1996 teilte Kiew der IAEA mit, die Ukraine werde die Regeln der Nuclear Suppliers Group einhalten. Das CTR wurde im Juli dieses Jahres um weitere sechs Jahre für die Ukraine verlängert.¹¹²

Kandidat und Ex-Premier Kutschma eine Verzögerung des NVV-Beitrittes empfahl, bis die USA mehr Geld für die Abrüstung zur Verfügung stellen würden. Nach der Wahl warb Kutschma bei der *Rada* aber energisch für den NVV. Er wies auf die Kosten einer Nuklearstreitmacht hin und fragte ironisch, ob einer der Abgeordneten in seinem Wahlkreis ein nukleares Testgelände errichten wolle – niemand fand sich. Vgl. *Lockwood*, Kutschma Reverses Field on NPT, S. 25; Ukraine's NPT Accession remains Unsettled Issue, in: ACT, Jg. 24, Nr. 9 (November 1994), S. 33.

110 Zwar lässt die Ratifizierung von START II in der russischen *Duma* noch auf sich warten, und die Verhandlungen über START III zwischen den USA und Russland sind steckengeblieben. Doch hat dies nichts mit der Politik der Ukraine zu tun. Es wäre allerdings eine interessante kontrafaktische Überlegung, ob ohne die Hinhaltenaktik der Ukraine eine Ratifikation von START II in Russland möglich gewesen wäre.

111 Vgl. *Lockwood*, Kutschma Reverses Field on NPT, S. 32; IAEA *Safeguards Assistance Under Way*, Bulletin der UN Organe in der Ukraine, ohne Titel, zuletzt geändert am 8.2.1995 (geöffnet 8.1.99, www.un.kiev.ua/UNonline/bul/Jul94003.html) sowie Agreement between Ukraine and the International Atomic Energy Agency for the Application of *Safeguards* in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, INFCIRC/550 vom 18.3.1998 (geöffnet 8.1.99, alle INFCIRC finden sich unter www.iaea.or.at/worldatom/infcircs).

112 Vorab hatten sich Moskau und Kiew sich auf einen Modus geeinigt hatten, die letzten verbleibenden schweren *Blackjack*-Bomber aus der Ukraine nach Russland zu überführen. Russland wird der Ukraine dafür Schulden aus unbezahlten Erdgaslieferungen erlassen. Vgl. Graig *Cerniello*, US, Ukraine Extend CTR-Program, in: ACT, Jg. 29, Nr. 5 (Juli/August 1997), o. S. Vgl. auch John C. *Baker*, Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine. IISS (Adelphi Paper Nr. 309). Oxford; New York: Oxford University Press 1997, S. 36; Michael H. *Newlin*, Export Controls and the CTR Program, in: Shields; Potter (Hrsg.), *Dismantling the Cold War*, S. 221-308 sowie Communication of

1.3 Bewertung

Die USA erfüllten verschiedene Rollen bei der Lösung der Ukraine Krise. Sie waren als Vertragsteilnehmer an START I direkt von der Nuklearwaffenfrage in der Ukraine betroffen. Die amerikanische Regierung vermittelte zwischen Russland und den GUS-Republiken, um einen Modus für die Übergabe der Nuklearwaffen zu erarbeiten. Washington trat als potenter Geldgeber auf, welcher der Ukraine einen vertretbaren Anteil am Wert des in den Nuklearwaffen verwendeten Spaltmaterials und eine angemessene Hilfestellung für die Abrüstung zukommen lassen und der Ukraine Wirtschaftshilfen gewähren konnte. Die USA waren außerdem ein Nuklearwaffenstaat, der Sicherheitsgarantien geben konnte, und eine Führungsmacht, die der Ukraine eine Bindung an die westlichen Sicherheitsorganisationen in Aussicht stellen konnte. In all diesen Funktionen waren die USA um die Stabilität des Nichtverbreitungsregimes bemüht, als ein *political entrepreneur*, der andere Staaten für eine institutionelle Vereinbarung zu gewinnen sucht.

1.3.1 Die Selbstbindung der Ukraine an die Verhaltensregeln des NVV

Bei der amerikanischen Kampagne zur Einbindung der Ukraine in das Nichtverbreitungsregime stand eine Verletzung von Regeln des Regimes nicht zur Debatte. Die Ukraine hatte sich mit ihrer Gründung auf die Verhaltensregeln des NVV eingelassen, auch wenn sie kein Unterzeichner des NVV war. Die Verhandlungen behandelten die Übergabe der ehemals sowjetischen Nuklearwaffen an Russland und die Gegenleistungen dafür. Kiew postulierte den Besitz an den ‚ererbten‘ Nuklearwaffen und leitete daraus ein Recht auf Kompensationen für deren Übergabe an Russland ab. Der NVV-Beitritt war rechtlich und materiell mit der Frage nach dem Verbleib der Nuklearwaffen verknüpft. Kiew hatte sich zu der Unterschrift unter den NVV rechtlich bindend durch das Lissabonner Abkommen verpflichtet, das wiederum Teil des START I-Vertrages war. Außerdem war ein NVV-Beitritt der Ukraine rechtlich schwer möglich, solange sie ihren individuellen Besitz an den Nuklearwaffen erklärte, und politisch wertlos, solange kein Zeitplan für die Übergabe der Nuklearwaffen an Russland feststand.

NVV und START I wurden so von der Ukraine gemeinsam als Hebel in den Verhandlungen instrumentalisiert. Für die Ukraine war es aber auch legitim, Vorbedingungen für ihren Beitritt zum NVV zu stellen. Wegen ihrer prekären sicherheitspolitischen Lage suchte die Ukraine Garantien der USA und Russland, um so einen Verzicht auf das Machtmittel der Nuklearwaffen für sich akzeptabel zu machen. Die Ukraine nutzte den ihr zur Verfügung stehenden Hebel in den Verhandlungen – nicht, um einen

13 March 1996 Received from the Permanent Mission of Ukraine to the International Atomic Energy Agency, INFCIRC 505 vom 26.3.1996. Zum CTR vgl. auch Prepared Statement of Dr. Harold P. Smith, Assistant to the Secretary of Defense for Atomic Energy, in: Newly Independent States of the Former Soviet Union: U.S. Policy and Assistance. Hearings Before the Committee on International Relations, House of Representatives, 104. Congress, 1st Session, 14.11. and 15.12.1995. Washington D.C.: G.O.P. 1996, S. 121-128, 401-403.

Bruch der Verhaltensregeln zu verbergen oder ihren Nuklearwaffenverzicht am Ende doch zu verhindern, sondern um sich durch die Gegenleistungen und Hilfen in die Lage zu versetzen, diese Verhaltensregeln einhalten zu können.

Es ging den ukrainischen Führungseliten bei der Verzögerung des NVV-Beitrittes und der Ratifizierung von START I nicht um den Aufbau einer nuklearen Streitmacht, sondern um die Befriedigung sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Bedürfnisse. Die Sicht, der ukrainischen Hinhaltepolitik sei ein geschickter Bluff gewesen, um mehr westliche Hilfsgelder herauszuholen, gibt kein genaues Bild von der ukrainischen Politik.¹¹³ Zwar schraubte Kiew seine Forderungen im Frühjahr 1993 in die Höhe, doch stand dahinter ein legitimer und nicht regelwidriger Anspruch.

Hierin konstituiert sich also kein Regelbruch. Mit dem Trilateralen Abkommen waren keine Nebenabsprachen oder Übergangsvereinbarungen verbunden, welche die Regimeregeln auch hätten berühren können. Vielmehr wurde die Ukraine dabei unterstützt, die Regeln einzuhalten, indem ihr Mittel zum Ausbau ihrer Exportkontrollen zur Verfügung gestellt wurden und es ihr durch die Lösung der Problematik um die Nuklearwaffen ermöglicht wurde, ein Abkommen mit der IAEO zu schließen. Auf diese Weise wurde die Erfüllung der Informationsfunktion des Regimes durch den Beitritt des wichtigen Staates Ukraine gestärkt.

1.3.2 Die Hilfe des Nichtverbreitungsregimes bei der Krisenbewältigung

Die US-Kampagne für die Umsetzung von START in der Ukraine ist also kein besonders gutes Beispiel für die Bemühungen der US-Regierung, einen Defektor im Nichtverbreitungsregime zur Aufgabe seines Regelbruchs zu bewegen. Dennoch lassen sich die für die zweite Fragestellung der Arbeit relevanten Kausalmechanismen beobachten. Wie hat sich die Einhaltung der Regimeregeln auf den Erfolg der Kampagne ausgewirkt? Die Regeln des Nichtverbreitungsregimes und des START-Vertrages wurden für die Situationsdefinition und die Formulierung der Erwartungen an die Ukraine herangezogen; die Handlungsmöglichkeiten der Beteiligten wurden durch diese Regeln geprägt und die Legitimität der amerikanischen Politik wurde durch den Bezug auf das Nichtverbreitungsregime gestärkt.

Die Ukraine hatte schon bei der Souveränitätserklärung aus dem Juli 1990 den NVV-Beitritt angekündigt und so die internationalen Erwartungen an das neu entstehende Staatswesen bestätigt. Diese Festlegung wurde bei der Unabhängigkeit wiederholt. Erst im Laufe der Krise fand die Idee einer – temporär oder permanent – nuklear bewaffneten Ukraine bei einigen Entscheidungsträgern Unterstützung. Nicht einmal die Parlamentarier, die dafür plädierten, dass Kiew den Besitz der Nuklearwaffen und die operationale Kontrolle über diese übernehmen sollte, propagierten eine ‚Nuklearmacht Ukraine‘. Diese hätte, wie Indien oder Pakistan, über Atomwaffen verfügen und außerhalb des Regimes bleiben können.

113 Vgl. zu dieser in den USA verbreiteten Einschätzung BASIC, *Ukraine and Nuclear Weapons*, S 2.

Die Ukraine konnte sich der Wirkung der *Verzichtsnorm* nicht entziehen. Im Zuge ihrer Unabhängigkeitsbemühungen suchte die Ukraine für sich ein außenpolitisches Wertesystem, das ihr die internationale Anerkennung als einem verantwortungsbewußten Staat sichern sollte. Ein Festhalten am Nuklearwaffenstatus, ein Verzicht auf die Teilnahme am Nichtverbreitungsregime und mögliche Ambitionen auf einen regionalen Großmachtstatus hätten dem Bild eines verantwortungsvollen Staates geschadet, dem die Ukraine entsprechen wollte. Damit wurden die Vereinbarungen um die Übergabe der Nuklearwaffen vorab kanalisiert, denn die Ukraine musste nicht erst vom Nuklearwaffenverzicht überzeugt werden.

International wurde der Nuklearwaffenverzicht von der Ukraine erwartet. Aus der angestrebten Westorientierung ergaben sich damit Einschränkungen für Kiew.¹¹⁴ Wollte die Ukraine sich tatsächlich den westlichen Staaten und Organisationen zuwenden, plante Kiew sogar den Beitritt seines Landes zur NATO, um nach der Abkehr von Russland nicht isoliert dazustehen, dann war das nur zum Preis der Nuklearwaffenfreiheit möglich. US-Senator Richard Nunn wies darauf hin, als im Oktober 1992 die Zustimmung der *Rada* zum NVV-Beitritt der Ukraine unsicher wurde:

„Their entire legitimacy, existence, economic prospects, depend upon being able to look west. They know that if they did not participate in this process (NV-Regime, HR), their prospects of being able to look west would terminate immediately.“¹¹⁵

Die Ukraine konnte den NVV-Beitritt und die Ratifizierung von START I nur hinauszögern und an Bedingungen knüpfen. Dies wäre aber nicht grenzenlos möglich gewesen. Durch die harschen internationalen Reaktionen auf die Bedingungen der *Rada* im November 1993 wurde der begrenzte Handlungsspielraum der Ukraine sichtbar.

Die *Verzichtsnorm* hätte sich auch auf die innenpolitische Mehrheitsbildung über eine nukleare Option ausgewirkt, denn sie hätte mit den antinuklearen Stimmungen in der ukrainischen Bevölkerung korrespondiert. Diesen stand allerdings die wachsende Bereitschaft der politischen Eliten der Ukraine gegenüber, als Reaktion auf den internationalen Druck auf Kiew die Nuklearwaffen zu behalten. Angesichts der hohen Kosten für die Aufrechterhaltung des nuklearen Arsenal und der zu erwartenden internationalen Isolation wäre es aber der Kiewer Regierung kaum möglich gewesen, der ukrainischen Öffentlichkeit den Nuklearwaffenstatus als ein Symbol nationaler Größe nahezubringen.¹¹⁶

Die Einschätzung ist plausibel, dass die *Verzichtsnorm* und die auf sie gerichteten internationalen Erwartungen den Handlungsspielraum der Ukraine einengten. Der normative Rahmen des Nichtverbreitungsregimes half also dabei, die Kosten gering zu halten,

114 Vgl. *Blank*, Proliferation and Nonproliferation in Ukraine, S. 19.

115 ACR 1992.B.748.

116 Abgesehen von den Nukleargegnern stand das auch ukrainische Militär der nuklearen Option skeptisch gegenüber. Die durch ein Nuklearwaffenprogramm gebundenen Mittel hätten gefehlt, um die Soldaten bezahlen zu können und konventionelle Bewaffnung zu beschaffen, vgl. *Garnett*, Ukraine's Decision to Join the NPT, S. 8. Vgl. die Darstellung der öffentlichen Meinung in der Ukraine, die in der Frage, wie mit den Nuklearwaffen umzugehen sei, gespalten war, bei *Otto Diehl*, Kiew und Moskau. Die ukrainisch-russischen Beziehungen als zentrales Problem deutscher und europäischer Sicherheit. FI-DGAP (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 84). Bonn: Europa-Union Verlag, April 1994, S. 28-38.

die den USA durch eine Vereinbarung, vor allem durch die Höhe der Kompensationen entstehen konnten.

Eine größere Auswirkung auf die Transaktionskosten hatte allerdings START I. START I ist kein Element des Nichtverbreitungsregimes, auch wenn zwei Gründe dafür sprechen würden, ihn zu dessen Subregimen zu zählen: Erstens begegneten die USA im Vorfeld der NVV-Verlängerungsentscheidung der Kritik an ihrer mangelnden Implementierung der *Abrüstungsregel* aus dem NVV mit dem Hinweis auf die großen Abrüstungsverträge START I und II sowie auf den Abzug der taktischen Nuklearwaffen. Zweitens waren im Fall der Ukraine der NVV und START I auf komplexe Weise miteinander verknüpft – durch die unumgängliche Beteiligung Kiews an der Implementierung von START I; durch die Bindung von START II an die Nuklearwaffenfreiheit der Ukraine und durch die Ansprüche der Ukraine auf ‚Gewinnbeteiligung‘ an den amerikanischen Kompensationen für Spaltmaterial und Hilfen für die Abrüstung.

Demgegenüber sind die START-Verträge keineswegs in Erfüllung der *Abrüstungsnorm* aus Art. VI NVV abgeschlossen worden, der die Nuklearmächte ein Vierteljahrhundert lang kaum Aufmerksamkeit entgegengebracht hatten. Zwar wurde das nukleare Wettrüsten beendet, doch keineswegs „... at an early date...“¹¹⁷, wie im NVV gefordert. Die nuklearen Arsenale der Supermächte waren zu diesem Zeitpunkt um ein Vielfaches größer als im Jahr 1968, als die *Abrüstungsnorm* kodifiziert wurde. Auch ermöglichen die START-Verträge durchaus die Modernisierung der Atomwaffen und die Inbetriebnahme neuer Systeme.

Ist START I auch nicht im gleichen Maße Bestandteil des Nichtverbreitungsregimes wie die IAEO-*Safeguards* oder Exportkontrollen, so prägte der Abrüstungsvertrag doch die Erwartungen gegenüber den Nachfolgerepubliken und war ein wichtiges Hilfsmittel, um eine Aufteilung der sowjetischen Nuklearstreitmacht auf verschiedene Nachfolgerepubliken zu verhindern. Die Ukraine hatte sich zur Einhaltung des Vertrages verpflichtet, noch bevor sie formell unabhängig war, nämlich in der Erklärung der *Rada* aus dem Oktober 1992. Russland weigerte sich zunächst eine gleichberechtigte Beteiligung der anderen nuklearen ‚Erben‘ in der GUS an START I anzuerkennen.¹¹⁸ Doch war durch den Abrüstungsvertrag ein gemeinsamer Bewertungsrahmen zwischen den USA und den GUS-Republiken entstanden, der auch eine Grundlage für die Abstimmung unter den nuklearen Nachfolgestaaten darstellte. Auf diese Funktion wies der Direktor der *Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA) der US-Regierung, Ronald Lehman hin:

117 Art. VI lautet „Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.“ Vgl. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, in: *Howlett; Simpson* (Hrsg.), Briefing Book, Art. VI, S. A1-A3 (A2).

118 Der Leiter der Presseabteilung des russischen Außenministeriums, Sergej Jastrzhembski, instrumentalisierte den gleichen Zusammenhang im April 1992, im Vorfeld des Lissabonner Protokolls. Eine Erhöhung der START I-Teilnehmer (durch Aufnahme der drei nichtrussischen Republiken), könne Russland nicht akzeptieren, denn dies würde die Arbeit an dem 900seitigen Vertrag zunichte machen und den NVV untergraben, so der Ministeriumssprecher. Vgl. ACR 1992, S. 611.B.730.

„We're very lucky that we have signed the START Treaty when we did because its very existence has given a framework and a sense of responsibility to the debate within what was the Soviet Union over the nuclear question.“¹¹⁹

START I ermöglichte die Einbindung der drei GUS-Republiken in die nukleare Abrüstung. Dies gab ihnen einerseits, auch durch die Verknüpfung mit dem NVV, mehr Verhandlungsmacht, um Kompensationen zu erzwingen. Andererseits stand aber die Frage nach dem NVV-Beitritt der Ukraine ebenso auf der Tagesordnung wie die Modalitäten des Nuklearwaffenverzichts der Ukraine und die Kompensation dafür.

Der START I-Vertrag machte den Beteiligten die Konsultationen über die Übergabe der Nuklearwaffen allerdings keineswegs leichter. Der bilaterale Vertrag enthielt natürlich keine Bestimmungen zur Verfügung über die Nuklearwaffen, welche die endlosen Verhandlungen über die administrative Kontrolle der Systeme oder das Oberkommando der GUS hätten strukturieren können. Die Abrüstungsmodalitäten aus dem START I-Vertrag, die eine partielle Abrüstung zweier Partner regelten, konnten von der Ukraine so ausgelegt werden, als müsse sie nicht alle Nuklearwaffen an Moskau abliefern oder zerstören. Die im START I-Vertrag festgelegte Siebenjahresfrist für den Abzug der Nuklearwaffen erlaubte der Ukraine, ihre Verpflichtung aus dem Minsker Abkommen fallenzulassen, die Systeme bis 1994 zu demontieren.

Die Regierung in Kiew hatte die *Verzichtsnorm* übernommen und unterstützte prinzipiell den START I-Vertrag. Daher verhandelten die USA und Russland mit der Ukraine nicht mehr darüber, ob sie auf ihre Nuklearwaffen verzichten sollte, sondern nur, wann und unter welchen Bedingungen dies geschehen würde. Diese moderate Einschätzung widerspricht den Warnungen vor einem neuen Nuklearwaffenstaat in Osteuropa, die 1992 und 1993 im Westen durch Äußerungen aus den Reihen der *Rada* und aus der ukrainischen Öffentlichkeit ausgelöst wurden.¹²⁰ Das Nichtverbreitungsregime und mit ihm START I erleichterten den Abschluss einer Vereinbarung über die Nuklearwaffenfreiheit der Ukraine, indem sie den Beteiligten die Verhandlung der grundlegenden Komponenten einer solchen Einigung ersparten.

1.3.3 Rückwirkungen auf das Regime

Diese Fallstudie kann keine Antwort auf die dritte Fragestellung dieser Arbeit liefern, wie die Wirksamkeit des Regimes durch die Verletzung seiner Verhaltens- oder Verfahrensregeln im Zuge einer Nichtverbreitungskampagne beeinflusst wurde. Eine derartige Regelverletzung, wie sie bei den Kampagnen gegen Nordkorea und den Iran vorlag, fand bei den Verhandlungen über die ukrainischen Nuklearwaffen nicht statt. Die Nebenabkommen mit der GUS-Republik und die folgende Umsetzung der Vereinbarung haben sich positiv auf das Nichtverbreitungsregime ausgewirkt. Gefahren wurden abgewendet, ein Proliferationskandidat in das Regime aufgenommen, die Verhaltensregeln des Regimes ge-

119 So in einem Interview mit der Washington Post, 24.3.92, zit. nach ACR 1992, S. 611.B.727.

120 Vgl. *Diehl*, Kiew und Moskau, S. 28-38. Auch Diehl sieht, dass die Regierung in Kiew auf die Nuklearwaffen zu verzichten, dies aber von Gegenleistungen abhängig machen wollte.

stärkt, die Implementierung der wichtigsten Verfahrensregeln in der Ukraine ermöglicht und das Regime so stabilisiert.

Das Nichtverbreitungsregime ist nach dem Beitritt der Ukraine und der anderen GUS-Republiken dem wichtigen Ziel der Universalität nähergekommen. Für einige Nichtkernwaffenstaaten im Regime würde sich die Entscheidungsgrundlage ihrer Nuklearwaffenfreiheit ändern, wenn die Zahl der inoffiziellen Nuklearwaffenstaaten außerhalb des Regimes ansteigt. Zwar sind sie auch an die *Verzichtsnorm* im NVV gebunden, doch ob sie diese einhalten, ist es abhängig davon, dass auch die anderen NNWS ebenfalls an ihrem Nuklearwaffenverzicht festhalten. Auf diese Weise wird verhindert, dass ein regimetreuer Nichtkernwaffenstaat gegenüber einem Regelbrecher strategisch benachteiligt wird. Das Entstehen von Nuklearwaffenstaaten außerhalb des Nichtverbreitungsregimes – wie Indien, Israel und Pakistan – gefährdet diese kooperative Grundlage des Nuklearwaffenverzicht ebenso wie ein Regimemitglied es täte, wenn es die *Verzichtsnorm* brechen würde. Die Ukraine drohte zeitweilig, diesen ‚Außenseiterclub‘ zu vergrößern und den Regimezusammenhalt so zu gefährden.

Diese Universalität führt zu einer höheren Gemeinschaftlichkeit der Regimeregeln, im Fall der Ukraine konkret bei der *Verzichtsnorm* aus dem NVV. Gemeinschaftlichkeit, *commonality*, ist der Grad der Übereinstimmung der Verhaltenserwartungen und der Akzeptanz der betreffenden Regeln. Dadurch, dass ein Land, das noch nicht formal Mitglied des NVV war, dessen Regeln von Beginn seiner Unabhängigkeit an übernahm und trotz einiger Verzögerung dem Vertrag schließlich beitrug, wurde die Akzeptanz dieser Verhaltensregeln bewiesen und reproduziert. Zum einen hat sich ein weiterer Akteur dieser Regel verpflichtet und hat dies durch sein Verhalten gezeigt. Zum anderen müssen auch die anderen Mitglieder des Regimes ihre Verhaltenserwartungen nicht umdefinieren, sondern sehen diese bestärkt. Dieser Effekt auf die Gemeinschaftlichkeit der *Verzichtsnorm* wird noch durch zwei weitere Zusammenhänge verstärkt. Erstens müssen die Regimemitglieder keine Proliferationsspirale bei den benachbarten Schwellenländern mehr befürchten, auch dies hätte die *Verzichtsnorm* untergraben. Zweitens wurde durch die Kampagne zur Einbindung der Ukraine in den START I-Vertrag und den NVV die Aufmerksamkeit anderer Staaten auf die Problematik der nuklear bewaffneten GUS-Republiken gelenkt.

Die Lösung der Krise war nicht zuletzt eine Voraussetzung für das Inkrafttreten des bis dahin umfassendsten Abrüstungsvertrages zwischen den USA und Russland und für die Unterzeichnung des Folgevertrages. Es war auch der Vereinbarung mit der Ukraine zu danken, dass anlässlich der Verlängerungs- und Überprüfungskonferenz 1995 mit Nachdruck auf die Erfüllung der *Abrüstungsnorm* aus Art. VI hingewiesen werden konnte.¹²¹ Zwar ist der START I-Vertrag kein Element des Nichtverbreitungsregimes, wie im letzten Abschnitt erläutert, doch sollte die Stärkung erwähnt werden, die das Nichtverbreitungsregime durch die Einrichtung eines komplexen Abrüstungsprozesses mit umfangreichen Verifikationsverfahren erfuhr. Auf diese Weise konnte die *Abrüstungs-*

121 Vgl. Welcoming Remarks by Secretary of State Warren Christopher at the Non-Proliferation Treaty Review and Extension Conference, United Nations, April 17, 1995, in: United States Mission to the United Nations, USUN Press Release, Nr. 67 (17.4.1995), S. 1f. (1).

norm aus Art. VI mit einem spezifischen Regelsatz ausgefüllt werden. Dies stellte einen Institutionalisierungsfortschritt gegenüber den zwei Jahrzehnten dar, in denen die *Abrüstungsnorm* nicht eingehalten wurde. Diese Entwicklung wurde allerdings durch das Ende der Blockkonfrontation und nicht durch die Lösung der Nuklearwaffenfrage in der Ukraine ermöglicht, mit der nur eine zusätzliche Blockade aufgehoben wurde.

Die Einigung über Beitritt der Ukraine zu START und NVV führte zu keinem Wandel der Verfahrensregeln im Nichtverbreitungsregime. Eine Ausnahme ist hier die Ausweitung der Kontrollbefugnisse der IAEO in der Ukraine, die eine logische Folge ihres NVV-Beitrittes war und so der Gemeinschaftlichkeit des *Safeguards*-Systems diente. Durch den Transfer von strategischen Systemen in ein anderes Land und die Kompensation durch Spaltmaterial kam es aber zu einer bislang ungewöhnlichen Verknüpfung ziviler und militärischer Anwendungsbereiche. Das abgereicherte Brennmaterial, das als Kompensation für das an Russland ausgelieferte Material aus den Sprengköpfen gedacht war, konnte infolge des russischen Junktims nur an die Ukraine ausgeliefert werden, wenn diese ein *Safeguards*-Abkommen abschloss. Zwar wurde kein militärisch genutztes Spaltmaterial den Sicherungsmaßnahmen durch die IAEO unterstellt, doch gelangte damit immerhin Spaltmaterial aus Russland in die Ukraine, das vorher keiner Überwachung unterlegen hatte, weil Russland als NWS nicht zu IAEO-Sicherungsmaßnahmen verpflichtet ist.¹²²

Der Beitritt der Ukraine hat die Entscheidung für die unbefristete Verlängerung des NVV begünstigt. Die größte Gefahr für die Konferenz in New York entstand a) aus der Existenz von inoffiziellen Nuklearwaffenstaaten, und b) aus der ungenügenden Erfüllung der Abrüstungsregel gemäß Art. VI NVV. Die Existenz eines weiteren Außenseiters wie auch das Scheitern der START-Verträge hätten Zweifel am Wert des Vertrages angefangen und eine Mehrheit für die Verlängerung erschwert.

Vor allem der erste Punkt verdient Beachtung und kann durch Äußerungen auf der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz im April und Mai 1995 in New York belegt werden. Auf der Eröffnungskonferenz wurde häufig der Beitritt der GUS-Republiken zum NVV als wesentlicher Fortschritt begrüßt.¹²³ Der vom UN-Sekretariat auf der Konferenz vorgelegte Bericht über die Implementierung der Art. I und II NVV, in denen die *Nichtweitergabenorm* kodifiziert ist, betont, dass der Beitritt der Ukraine, Weißrusslands und Kasachstans zum NVV eine Stärkung des Regimes darstellt.¹²⁴ Auf der Verlängerungskonferenz wurde demgegenüber heftige Kritik an den Außenseitern Indien, Israel und Pakistan geübt. Die Existenz von Nuklearwaffenstaaten außerhalb des Vertrages

122 Vgl. Joachim Krause; Erwin Häckel, Auf dem Weg zur nuklearen Anarchie? Die mangelhafte Sicherheit waffenfähiger Spaltmaterialien in Russland und der GUS. FI-DGAP (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 99). Bonn: Europa-Union Verlag, April 1998.

123 Vgl. 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the NPT. Statement by the Rt Hon Douglas Hurd CBE MP, Press Release Nr. 038/95, United Kingdom Mission to the United Nations, New York (18.4.95), Ziff. 13. Die Äußerung ist typisch für zahlreiche Statements vor allem westlicher und osteuropäischer Vertreter, vgl. die Verlaufsprotokolle zur Generalversammlung der NVV-Konferenz, NPT/CONF.1995/SR1 bis SR 12 aus dem April und Mai 1995.

124 Vgl. Implementation of Articles I and II of the Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons. Background Paper Presented by the UN Secretariat, 22.3.1995 (NPT/CONF.1995/3), Ziff. 9, S. 4.

wurde als Belastung der nuklearen Nichtverbreitung aufgefasst.¹²⁵ Eine Gruppe arabischer Staaten hielt am Ende der Konferenz den Beschluss über die unbegrenzte Verlängerung auf, weil sie eine Resolution mit einem Hinweis auf das israelische Nuklearwaffenprogramm und die Forderung nach IAE0-Sicherheitsmaßnahmen in Israel durchsetzen wollten.¹²⁶ Die Kritik einiger NVV-Unterzeichnerstaaten an den nuklear bewaffneten Außenseitern konnte also den Zusammenhalt des Regimes gefährden. Was aber wäre gewesen, wenn neben Indien, Pakistan und Israel ein oder mehrere GUS-Republiken als Nuklearwaffenstaaten dem Vertrag ferngeblieben wären? Womöglich wäre auch in diesem Fall eine Mehrheit zustande gekommen, doch wäre dieser Erfolg mehr als unsicher gewesen und hätte der vorbereitenden Diplomatie der westlichen Staaten noch höhere politische Kosten aufgebürdet.

1.3.4 Schlussfolgerungen

Einige Merkposten lassen sich aus dieser Bewertung festhalten. Erstens war keine Verletzung der Verhaltens- oder Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes nötig, um die Ukraine zu einem Einlenken in der Nuklearfrage zu bewegen. Zweitens war der Bezug der USA auf die Normen des Regimes hilfreich, um die Ukraine zur Aufgabe ihrer Arsenale zu bewegen. Durch die Selbstbindung der Ukraine an den NVV und an START I entstand eine gemeinsame Grundlage für die Verhandlungen, die nicht darüber geführt wurden, ob die Ukraine auf die Nuklearwaffen verzichteten würde, sondern nur darüber, wann und unter welchen Bedingungen. Darüber hinaus hatte, drittens, die Einbindung der Ukraine positive Auswirkungen auf die Universalität des Regimes und die Gemeinschaftlichkeit seiner Verhaltensregeln.

Die Untersuchung der Krise um die Ukraine hat die Hypothesen über den Zusammenhang zwischen der Regelkonformität der amerikanischen Diplomatie und dem Erfolg der Kampagne bzw. der Regimedynamik nicht eindeutig bestätigen können. Sichtbar wurde allerdings, auf welche Weise das Nichtverbreitungsregime den Rahmen für die Auseinandersetzungen abgab und durch die von allen Seiten akzeptierten Verhaltensregeln als Bezugspunkt für die Erwartungen der anderen Staaten diente, was die Vereinbarungen über den Nuklearwaffenstatus der GUS-Republik erleichterte.

Im Hinblick auf die dritte Fragestellung nach dem Einfluss der Regelkonformität amerikanischer Kampagnen auf das Regime war kaum zu erwarten, dass die Erwartungen

125 Vgl. beispielhaft Statement by Ambassador Reynaldo O Arcilla, Deputy Head of the Philippine Delegation, Philippines, Permanent Mission to the United Nations, New York, (24.4.1995); Statement by H.E. Muhammad Mamoun Kurdi, Deputy Foreign Minister for Economic and Cultural Affairs and Head of Delegation of the Kingdom of Saudi Arabia Permanent Mission of Saudi Arabia to the United Nations, New York (24.4.1995). Vgl. zum Verlauf der Konferenz Rebecca Johnson, Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty: Risks and Reckonings. A report of the 1995 NPT Review and Extension Conference, New York, 17 April to 12 May, 1995 (ACRONYM Nr. 7), September 1995; Ben Sanders, The 1995 NPT Review and Extension Conference: An Overview, in: Contemporary Security Policy, Jg. 15, Nr. 3 (Dezember 1995), S. 421-428.

126 Vgl. die Kompromissresolution der Depositarstaaten, Resolution on the Middle East, NPT/CONF.1995/L.8 vom 10.5.1995. Der ursprüngliche arabische Vorschlag hatte Israel beim Namen genannt, NPT/CONF.1995/L.7 vom 9.5.1995.

widerlegt würden. Aus der Einhaltung der Verhaltensnormen bei der Kampagne konnten kaum negative Auswirkungen auf das Regime entstehen. Umgekehrt wurden die positiven Effekte, die sich für das Regime ergaben, nicht von einem Regelbruch überschattet. Allerdings kam es auch nicht zu innovativen Lösungsansätzen, die eine Reform der uneffektiven Komponenten des Regimes zur Folge hätten haben können. Hier ist von den anderen untersuchten Fällen mehr zu erwarten.

Entgegen diesen Erklärungsansätzen könnte man argumentieren, dass es als Anreiz für die Nuklearwaffenfreiheit der Ukraine ausgereicht hätte, wenn die USA durch finanzielle Kompensationen und symbolisch erweiterte Sicherheitsgarantien der Regierung in Kiew Gegenleistungen angeboten hätten. Es ist durchaus möglich, dass ohne eine Selbstbindung der Ukraine an den NVV und den START I-Vertrag durch längere Verhandlungen die Nuklearwaffenfreiheit der jungen GUS-Republik hätte erreicht werden können. Die Einhaltung der Verhaltensregeln war für die Lösung der Proliferationskrise weder notwendig noch ausreichend. Für diese Konzession hätte der Westen aber höhere Kosten in Kauf nehmen müssen, denn es hätte erst eine Einigung über den Nuklearwaffenverzicht und dann über die Modalitäten der Abrüstung geben müssen. Auch hätten diese Verhandlungen mehr Unwägbarkeiten enthalten, die durch den Bezug auf das Nichtverbreitungsregime vermieden werden konnten.