

III. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Geschichte des nuklearen Nichtverbreitungsregimes liefert zahlreiche Beispiele dafür, wie die USA politisches Gewicht, wirtschaftlichen Ressourcen und attraktive zivile Nukleartechnologie in die Waagschale warfen, um Proliferationskandidaten zur Aufgabe ihrer Nuklearwaffenprogramme und relevante Lieferländer zur Teilnahme an internationalen Exportkontrollen zu bewegen. Bei der Stabilisierung des Regimes halfen den USA außerdem ihre eigene nukleare Überlegenheit und die Schutzbeziehungen mit verschiedenen Schwellenländern, die diese von der nuklearen Proliferation abhielten. Der militärischen Interventionsfähigkeit der USA kam in den neunziger Jahren eine wachsende Bedeutung als Instrument der Nichtverbreitungspolitik zu. Es ist aber in den untersuchten Fällen niemals eine konkrete Drohung gegen ein vertragswidriges Nuklearwaffenprogramm formuliert worden, obwohl diese, im Fall Nordkoreas, durchaus in der Planung war. Ohne die Fähigkeit und die Bereitschaft der USA, die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes durchzusetzen, wären dessen Mitglieder kaum in der Lage gewesen, mit Hilfe der Regimeverfahren Proliferationskandidaten von ihrem Vorhaben abzuhalten. Diese zentrale Rolle der USA war ein Charakteristikum des Nichtverbreitungsregimes von den fünfziger Jahren bis heute.

Doch gibt es einen Unterschied zu den Gründerjahren des Regimes: Mittlerweile sind die USA allein nicht mehr in der Lage, den anderen Regimemitgliedern die Erfüllung der Regeln über die nukleare Nichtverbreitung und gegebenenfalls deren Veränderung aufzuzwingen. Regionale Großmächte müssen hinzugewonnen werden, um Druck auf einen proliferationswilligen Staat auszuüben. Staaten, die im Welthandel eine Rolle spielen, müssen sich an der institutionalisierten Steuerung des Technologiestromes beteiligen. Bei der Untersuchung der amerikanischen Nichtverbreitungskampagnen gegen einzelne Staaten in den neunziger Jahren sind die Grenzen der Vormachtstellung der USA ebenso wie ihre Einflussmöglichkeiten sichtbar geworden.

Auch heute noch gewinnt die amerikanische Politik durch die Existenz eines Bezugsrahmens aus Verhaltens- und Verfahrensregeln des Regimes eine Reihe von Hilfsmitteln, mit denen sie gezielt auf einzelne Regelbrecher einwirken können, die mit ihrem Verhalten das Gleichgewicht des Regimes gefährden. Die USA und die anderen NWS nutzen das Nichtverbreitungsregime immer noch, um die für sie vorteilhafte Nuklearordnung festzuschreiben. Dabei können sie daran anknüpfen, dass die Nichtkernwaffenstaaten ein ähnliches Interesse wie die Atomwaffenbesitzer daran haben, die Verbreitung von Nuklearwaffen zu verhindern und die Zahl der NWS gering zu halten. Das Nichtverbreitungsregime erhöht die internationale Sicherheit, was auch den NNWS zugute kommt, und kann diesen damit die Kosten ersparen, selbst Nuklearwaffen zu entwickeln. Die Verhaltensregeln des Regimes wirken aber auch über den Kreis seiner Mitglieder hinaus, wie die Anziehungskraft des Regimes auf die Ukraine oder Südafrika gezeigt hat. Auch die Kernwaffenversuche in Indien und Pakistan, zwei entschiedenen Nichtmitgliedern

des NVV, wurden von vielen Staaten als Fehlverhalten kritisiert, so, als sei die *Verzichtsnorm* universal, also auch für diese Staaten gültig.¹

Dieses Verhalten der USA als dominierender Akteur ihre Vormachtstellung auszunutzen, um ein Ordnungssystem zu etablieren, aus dessen Existenz alle Beteiligten Nutzen ziehen, würde den Erwartungen entsprechen, welche die Theorie der hegemonialen Stabilität für die Ordnungspolitik eines 'wohlwollenden Hegemon' formuliert. Dieser Theorie zufolge müsste aber das Nichtverbreitungsregime zerfallen, wenn der dominierende Staat die Fähigkeit verlöre, das 'öffentliche Gut', d. h. den Regelsatz zur nuklearen Nichtverbreitung, zur Verfügung zu stellen. Dies ist nicht geschehen, im Gegenteil. Zwar verloren die USA seit den siebziger Jahren ihre Vormachtstellung auf dem Nuklearmarkt, die Regeln des Regimes aber gewannen im gleichen Zeitraum an Gemeinschaftlichkeit und Spezifität hinzu. Diese Entwicklung setzte sich auch in der Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes fort. Die Mitgliederzahl im NVV wuchs stetig, vor allem im vergangenen Jahrzehnt, was das Regime dem Ziel der Universalität näher brachte.

Wie lässt sich die dominierende, aber nicht hegemoniale Rolle der USA mit dem theoretischen Instrumentarium des neoliberalen Institutionalismus untersuchen? Hat diese Theorieschule Recht, so stehen hinter den Regeln eines Regimes die Anforderungen der Staatengemeinschaft nach kooperationserleichternden Dienstleistungen und nach niedrigen Kosten für die Zusammenarbeit. Diese Nachfragekonstellation war eine Rahmenbedingung für die amerikanische Stabilisierungspolitik. Auch die USA sind bei ihrer Institutionenpolitik an die Nachfrage der Regimemitglieder nach institutionellen Funktionen gebunden. Wenn die USA die Regeln des Nichtverbreitungsregimes bei ihrer Stabilisierung verletzen, so eine Annahme dieser Arbeit, dann kann dies die Fähigkeit des Regimes schwächen, seine Funktionen zu erfüllen. Denn die Funktionalität eines Regimes hängt von der Einhaltung seiner Regeln ab. Das Schlusskapitel soll in der Gegenüberstellung der Fälle zeigen, ob und wie die US-Politik, speziell ihr Umgang mit den Regimeregeln, sich in den drei Fällen auf die Lösung der Proliferationskrisen und das Nichtverbreitungsregime ausgewirkt hat.

1. Gegenüberstellung der Ergebnisse

Diese Arbeit behandelt die Stabilisierung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes. Dieses Regime besteht aus dem NVV als übergreifendem Regelwerk sowie aus einer Reihe von Subregimen und Agenturen, welche mit der Umsetzung der Vertragsbestimmungen befasst sind. Untersucht wurden die Maßnahmen des mächtigsten Staates im Regime, die er unternimmt, um Regelverletzungen durch dessen Teilnehmer aufzudecken und sie zu verhindern oder rückgängig zu machen. Aus verschiedenen Gründen kann der stabilisierende Staat bei derartigen Maßnahmen selbst in den Grenzbereich des Regelbruchs geraten, was dem Regime als Ganzem schaden kann.

1 Vgl. Harald Müller, Rechtsinstrumente zur Nichtverbreitung. Die Wirksamkeit Internationaler Verträge, in: IP, Jg. 54, Nr. 10 (Oktober 1999), S. 31-37 (33).

Drei Fragestellungen leiteten die Arbeit

- 1) *Motive der USA:* Warum verletzen die USA bei ihren Kampagnen die Verhaltens- oder Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes?
- 2) *Wirkung des Regimes auf die US-Kampagne:* Welche Möglichkeiten und Grenzen setzte das Nichtverbreitungsregime der einseitigen Politik der Amerikaner? War die Befolgung der Regimeregeln ein Faktor für den Erfolg der Nichtverbreitungskampagnen? Wenn ja, auf welche Weise beeinflusste die Verletzung der Regeln die amerikanische Stabilisierungspolitik?
- 3) *Wirkung von Regelverletzungen der USA auf das Regime:* Wie wurde die Wirksamkeit des Regimes beeinflusst, wenn die USA die Verhaltens- oder Verfahrensregeln bei ihren Kampagnen verletzen?

Als theoretischer Rahmen der Untersuchung diente der neoliberale Institutionalismus. Diese Theorieschule untersucht die Entstehung und den Bestand von Institutionen. Bei Regimen handelt es sich um ausgehandelte Regelsätze zu einem bestimmten Politikfeld sie sind eine Untergruppe der Institutionen. Die neoliberalen Theoretiker suchen nach Gründen, warum Regime weiterbestehen, auch wenn sich die Machtverhältnisse gewandelt haben, die zu ihrer Gründung geführt haben. Der wichtigste Grund dafür ist, dass Regime verschiedene Funktionen erfüllen, die staatlichen Akteuren dabei helfen, miteinander zu kooperieren. Ein kooperatives Verhalten kann für einen Staat nämlich auch Nachteile mit sich bringen, wenn seine Partner die Zusammenarbeit einseitig aufkündigen und ihn so in eine benachteiligte Position versetzen. In bestimmten Situationen – die nukleare Nichtverbreitung ist eine davon - kann ein solches Verhalten katastrophale Folgen haben. Sollten einzelne Nichtnuklearwaffenstaaten im Nichtverbreitungsregime den kollektiven Nuklearwaffenverzicht aufkündigen, dann würde aus diesem Verhalten eine Sicherheitsbedrohung für die Nachbarn und andere Staaten entstehen. So könnte für diese Akteure schon aus der Unsicherheit über das Verhalten der anderen Staaten ein Anreiz dafür entstehen, selbst Nuklearwaffen zu entwickeln. Dies würde eine Rüstungsspirale in Gang zu setzen, die das Nichtverbreitungsregime zusammenbrechen lassen könnte.

Staaten, die im Hinblick auf einen bestimmten Kooperationszweck zusammenarbeiten wollen, haben daher eine Nachfrage nach Regimefunktionen, mit denen ihre Zusammenarbeit ermöglicht und stabilisiert werden kann. Die Hauptfunktionen von Regimen sind die Senkung der Transaktionskosten und die Stabilisierung der Verhaltenserwartungen.

Ein Regime vereinfacht beispielsweise den Abschluss von Vereinbarungen, in dem es deren Transaktionskosten senkt. Dies sind die Kosten, die durch die Gewinnung von Informationen, die Durchführung von Verhandlungen und die Durchsetzung einer Vereinbarung entstehen. Regime senken Transaktionskosten, indem sie einen normativen Rahmen anbieten, in dem Vereinbarungen eingebettet sein können. Diese übereinstimmenden Regeln müssen nicht mehr ausgehandelt werden, sondern sind bei Abschluss der Vereinbarung bereits vorhanden. Für diese Arbeit wurden als Transaktionskosten vor allem diejenigen politischen wie materiellen Kosten untersucht, die bei den Vereinbarungen zur Krisenbewältigung im Regime entstanden. Dazu gehört die Aufnahme von Gesprächen, die, wenn der dominierende Staat und der Proliferationskandidaten in einem konfrontativen Verhältnis zueinander stehen, eine außenpolitische Kurskorrektur für bei-

de Seiten bedeutet. Vor allem aber treiben die denkbaren politischen und finanziellen Gegenleistungen, die ein dominierender Staat aufbringen muss, ebenso wie die Lasten von internationalen Strafmaßnahmen, die Transaktionskosten in die Höhe.

Andere Regimefunktionen sorgen für Verhaltensstabilität und -erwartung. Wenn ein Akteur vollständige Informationen über das Verhalten des anderen hat, ist die Gefahr, von diesem betrogen zu werden, geringer. Regime können daher durch neutrale, zuverlässige und spezifische Informationen über das Verhalten der Mitglieder die Zusammenarbeit erleichtern. Eine Regimefunktion besteht darin, Informationen sammeln, zu bewerten und zugänglich machen (Informationsfunktion). Regime können ihre Mitglieder in die Lage versetzen, auf einen Regelbruch angemessen zu reagieren. Eine Regelverletzung kann durch Sanktionen bestraft oder mit Kosten verbunden werden, die dazu führen, dass der Defektor auf das regelwidrige Verhalten verzichtet. Damit setzt das Regime ein Gegengewicht für das die Defektion eines einzelnen Mitgliedes. (Reziprozitätsfunktion). Regime stellen auch institutionalisierte Kommunikationsverfahren zur Verfügung, durch die ihre Mitglieder einander konsultieren und gegebenenfalls ihren Streit beilegen können (Konsultationsfunktion). All diese Funktionen reduzieren die Verhaltensunsicherheiten unter den Regimeteilnehmern.

Regime können diese Funktionen erfüllen, weil sie aus Regeln bestehen, welche die Mitglieder auf ein bestimmtes Verhalten festlegen. Um den Umgang der USA bei ihren Stabilisierungsmaßnahmen bewerten zu können, wurden für diese Arbeit die Regimeregeln in zwei Gruppen eingeteilt, die unterschiedliche Bedeutungen für die Erfüllung der Regimefunktionen haben. Die *Verhaltensregeln* liefern einen Maßstab für richtiges oder falsches Verhalten der Regimeteilnehmer. Die *Verfahrensregeln* betreffen die Vereinbarungen und Verfahren des Regimes, mit denen die Verhaltensregeln umgesetzt werden und mit denen diese Implementierung überprüft wird.

Die für diese Arbeit relevanten Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes sind u.a. die *Nichtweitergabenorm*², nach der die Nichtnuklearwaffenstaaten keine Hilfe bei der Entwicklung von Kernsprengkörpern erhalten dürfen, die *Verzichtsnorm*, nach der sie selbst auf die Entwicklung von Nuklearwaffen verzichten, die *Kooperationsnorm*, nach der die Regimemitglieder den Handel mit und die Forschung über Nukleartechnologie erleichtern, und die *Abrüstungsnorm*, nach der die Nuklearwaffenstaaten sich zu ernstgemeinten Abrüstungsverhandlungen verpflichten. Beachtung fanden auch die *Inspektionsnorm*, nach der Staaten an ihren zivilen Nuklearanlagen Sicherheitsmaßnahmen der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) zulassen, die *Exportkontrollnorm*, nach der die Regimemitglieder keine Nukleargüter und -materialien ausführen, ohne dass Sicherheitsmaßnahmen im Empfängerland stattfinden

Die entsprechenden Verfahrensregeln wurden im Einzelfall skizziert. Für die *Inspektionsnorm* sind dies z. B. die in den *Safeguards*-Abkommen der NVV-Staaten kodifizierten Bestimmungen über die Durchführung der Inspektionen. Verfahrensregeln über die *Exportkontrollnorm* finden sich in den Vereinbarungen der Nuclear Suppliers Group

2 Die *Verzichtsnorm*, die *Nichtweitergabenorm*, die *Kooperationsnorm* etc. sind Verhaltensregeln in der hier gewählten Diktion (s. Teil I.1.m FN 6).

(NSG) über Nukleargüter, deren Ausfuhr lizenzpflichtig sein muss, oder über den Informationsaustausch in der Gruppe.

1.1 Die Verletzung von Regeln im Kampf gegen Regelverletzer

Ausgangspunkt dieser Arbeit war das Dilemma der USA, die zwar an einem stabilen Nichtverbreitungsregime interessiert waren, aber für die Stabilisierung dieses Regimes gelegentlich dessen Regeln flexibel anwenden bzw. eine Anpassung durchsetzen oder sie gar verletzen mussten. Die US-Regierung sah sich im Einzelfall genötigt, entweder für die Durchsetzung einer Verhaltensregel die ihr zugeordneten Verfahrensregeln außer Kraft zu setzen bzw. zu suspendieren, oder eine Verhaltensregel zu verletzen, um die Erfüllung einer anderen zu ermöglichen. Wie kam es zu dieser widersprüchlichen Situation? In der Einleitung wurden verschiedene Gründe skizziert, welche die USA zu einem Regelbruch motivieren können. Ein solches Verhalten kann durch die mangelhafte Erfüllung der Regimefunktionen angeregt werden. Denkbar war in diesem Zusammenhang, dass die USA eine Regimefunktion ersetzen, weil das Regime selbst deren Erfüllung verhindert, oder dass sie eine ineffiziente Regeln brechen, um ihre Neuformulierung zur Debatte zu stellen. Daneben sollte geprüft werden, ob die USA möglicherweise nur deshalb die Verfahren des Regimes verließen, um nicht die Präferenzen der anderen Akteure berücksichtigen zu müssen.

Bei der Behandlung der Ukrainefrage bewegte sich die US-Regierung vollständig innerhalb des normativen Rahmens des Regimes und stellten so die Erfüllung der Regimefunktionen in angesichts einer schwerwiegenden Herausforderung sicher. Daher können die amerikanischen Motive für den Regelbruch am besten anhand der Nordkoreakrise und der Kampagne gegen den Iran untersucht werden. In beiden Fällen war der wichtigste Grund, aus dem heraus die US-Regierung die Regimeregeln umging, die Überzeugung, diese seien nicht mehr dazu geeignet, die kooperationserleichternden Funktionen des Regimes zu erfüllen. Der vorrangig angelegte Erklärungsansatz zielt daher darauf ab, dass die Frustration über die unzureichende Erfüllung der Informations- und Reziprozitätsfunktion durch die Organe des Nichtverbreitungsregimes die einzelstaatliche Politik und den wohlwollenden Regelbruch motiviert.

Verfahrensregeln können ineffizient sein, wenn ihre Spezifität und Reichweite nicht ausreichen, um institutionelle Funktionen zu erfüllen. Hierfür sorgen auch sich widersprechende Präferenzen der Mitgliedstaaten. Einerseits haben diese ein Interesse am Erhalt der Regime und an ihren kooperationserleichternden Funktionen, andererseits sind Staaten ängstlich darum bemüht, den Regimen und Organisationen nichts von ihrer souveränen Entscheidungsfreiheit abzugeben. Auf diese Weise entstehen Regime, die kaum in der Lage sind, für gründliche Informationen oder zuverlässige Reziprozität zu sorgen. Eine solche Regimeschwäche konnte dazu führen, dass die USA mit ihrer Kampagne versuchten, ineffiziente Verfahrensregeln zu umgehen, um die betreffenden Regimefunktionen selbst zu erfüllen. Diese Ersatzleistung konnte durch einzelstaatliche Maßnahmen der USA geschehen, wie zum Beispiel bei der Bereitstellung von Informationen für die IAEA. Möglich war auch eine Vereinbarungen außerhalb des Regimes, um dessen Funk-

tionen zu ersetzen: Dies tat z.B. die KEDO für die Reziprozitätsfunktion. Der Fall Iran zeigte aber, dass bei der Stabilisierung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes, das mit der Nichtweiterverbreitung und der nuklearen Hilfestellung zwei einander widersprechenden Kooperationszielen dient, dessen widersprüchliche Verhaltensregeln eine Krisenbewältigung behindern können.

Dies konnte US-Regierung vor das Dilemma stellen, dass sie um eine Verhaltensregel durchzusetzen eine andere umgehen mussten. Zu einer solchen Stabilisierungspolitik konnte es auch gehören, dass die US-Regierung einen Verhaltensstandard ‚übererfüllte‘, um so durch nationale Politik einen Bezugspunkt bzw. ein Vorbild für die Neuverhandlung der entsprechenden Regeln zu setzen. Die US-Regierung handelte so bei der Reform der nuklearen Exportkontrollen, als diese gegen den Iran gerichtet wurden.

1.1.1 Kompensation schwacher Regimefunktionen

Die Kampagne zur Einbindung der Ukraine in das Nichtverbreitungsregime ist kein besonders gutes Beispiel dafür, wie die US-Regierung mit ihren einzelstaatlichen Maßnahmen die institutionellen Funktionen zu ergänzen oder ersetzen versuchte. Zwar gab es in der Übergangsphase von 1992 und 1993 erhebliche Ungewissheit in der Staatengemeinschaft darüber, ob sich die Ukraine tatsächlich in das Nichtverbreitungsregime eingliedern würde, wie es die Kiewer Regierung versprochen hatte. Diese Sorge richtete sich aber auf die Tatsache, dass die völkerrechtlich bindende Übernahme der NVV-Regeln von der Ukraine über Jahre verschleppt wurde. Damit wollte die GUS-Republik aber nicht die Funktionen des Nichtverbreitungsregimes aushebeln, wie es bei Nordkorea und vermutlich beim Iran der Fall war. Vielmehr wollte die Regierung in Kiew die Hebelwirkung der nuklearen Arsenale, bevor diese zerstört oder an Russland abgegeben würden, ausnutzen. Für Kiew waren die Nuklearwaffen, die sich auf ukrainischen Territorium befanden, ein unverzichtbares außenpolitisches Instrument, um eine internationale Aufwertung, Sicherheitsgarantien, Abrüstungshilfen und Wirtschaftshilfe des Westens zu erlangen. Die strategischen Nuklearwaffensysteme sollten die Ukraine nicht zu einer Nuklearmacht machen, zumindest nicht in der Vorstellung der Regierungen Krawtschuk und Kutschma, aber sie sollten dazu benutzt werden, um die wirtschaftliche Notsituation in der Ukraine zu lindern und um Schutz gegen die Bedrohung durch den großen Nachbarn Russland zu gewinnen.

Die US-Regierung war jedoch daran interessiert, dass die Ukraine das Faustpfand der sowjetischen Nuklearwaffen aus der Hand gab und ihre Orientierung an den Verhaltensregeln des NVV durch Ihren Beitritt völkerrechtlich bindend machte. Allerdings traten die USA nicht gleich als *political entrepreneur* auf, der mit seinen Ressourcen für eine institutionelle Regelung wirbt. Die USA traten, obwohl sie Vertragsstaat von START I waren, nicht als erster Verhandlungspartner der Ukraine auf. Vielmehr überließen sie die Einigung über die Übergabe der Nuklearwaffen aus der Ukraine den Republiken der GUS. Sie warben aber mit zunächst kleineren, dann größeren Anreizen bei Kiew für den Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag.

Die Ukraine ließ sich im Gegensatz zu Nordkorea ihre Erfüllung der NVV-Regeln aber nicht mit teuren Konzessionen 'abkaufen'. Die Gegenleistungen des Westens bezogen sich auf die Rückgabe der Nuklearwaffen an Russland im Rahmen von START I, nicht auf die Erfüllung der Verhaltensregeln des NVV-Regimes. Die Regierung und das Parlament (*Rada*) in Kiew hatten früh im Unabhängigkeitsprozess die Nichtverbreitungsregeln übernommen. Der Beitritt zum NVV war aber ohne die Ratifikation von START I durch die ukrainische *Rada* sinnlos. Der Nichtverbreitungsvertrag wurde auf diese Weise schon durch die *Rada*-Erklärung vom Oktober 1991 mit dem Abrüstungsvertrag verknüpft. Dies brachte aber den NVV-Beitritt der Ukraine, der nach der Unabhängigkeit zunächst unstrittig gewesen war, in Gefahr. Im Zusammenhang mit START verlangte Kiew eine Vergütung für die Abgabe des in den Waffensystemen verwendeten Spaltmaterials, Finanzhilfen für die Abrüstung und vor allem Sicherheitsgarantien. Das Angebot zusätzlicher Wirtschaftshilfen kam aus Washington. Kiew schraubte seine Forderungen später nach oben, als erkennbar wurde, dass es auch Finanzhilfen aus den USA geben würde. Diese Gegenleistungen bezogen sich aber nicht auf die Erfüllung *Verzichtsnorm* im NVV, sondern auf die Übergabe der Nuklearwaffen an Russland. Das Verhandlungspaket kam also nicht deshalb zustande, weil Kiew die Verhaltensregel des NVV nicht einhalten wollte, sondern weil sich noch sowjetische Atomwaffen auf dem Boden der Ukraine befanden. Die Ukraine stellte keine Verhaltensregel zur Disposition, wie dies Nordkorea im Hinblick auf die *Inspektionsnorm* tat. Die Frage war nicht, ob die Ukraine die *Verzichtsnorm* einhalten würde, sondern höchstens, wann dies geschehen würde.

Die Ergänzung ungenügender institutioneller Funktionen war kein Streitpunkt bei den Verhandlungen zwischen den USA, Russland und der Ukraine. Vielmehr hatte sich die Ukraine schon sehr früh auf internationale Inspektionen eingelassen – sie war Gründungsmitglied der IAEO und hatte noch vor dem Plebiszit über die Unabhängigkeit den Abschluss eines *Safeguards*-Abkommens angekündigt. Auch nahm die Ukraine gerne die amerikanische Unterstützung beim Aufbau eines Exportkontrollsystems an. Der ukrainischen Regierung war zumindest nach dem Abschluss des Trilateralen Abkommens daran gelegen, jede Ungewissheit über ihren künftigen Kurs zu zerstreuen.

Der Fall Nordkorea war ein besseres Beispiel für den Ersatz institutioneller Funktionen durch die dominierenden USA. Die Lösung der Nordkoreakrise zeigte überzeugend, dass die amerikanische Stabilisierungspolitik nicht nur auf die Beseitigung eines konkreten Nuklearwaffenprogrammes gerichtet war, sondern auch darauf, die Ungewissheit der Staatengemeinschaft über das nordkoreanische Proliferationsverhalten abzubauen. Die US-Regierung sorgte zuerst für die Durchführung von Inspektionen, indem sie Gegenleistungen außerhalb des Nichtverbreitungsregimes anbot. Über ein Jahr lang agierten die USA als Anwalt der IAEO, mit dem Ziel, die Implementation des *Safeguards*-Abkommens durchzusetzen. Damit verletzte Nordkorea aber eine Verhaltensregel, denn zu Inspektionen war es auch ohne Gegenleistungen verpflichtet. Die Verletzung der *Inspektionsnorm*, einer Verhaltensregel, durch Nordkorea und die USA bestand darin, dass Nordkorea die Erfüllung seiner NVV-Verpflichtungen 1991 durch zusätzliche Gegenleistungen abgekauft wurde. Dieser Schritt geschah aber, um der langjährigen Weigerung Nordkoreas, ein *Safeguards*-Abkommen abzuschließen, die Grundlage zu entziehen. Die

Gegenleistungen bestanden aus der Bereitschaft zu direkten Gesprächen, der Aussetzung eines amerikanisch-südkoreanischen Manövers und dem Rückzug der amerikanischen taktischen Mittelstreckenraketen aus Südkorea. Diese Konzessionen waren Teil des Entspannungskontextes auf der koreanischen Halbinsel, der nicht zuletzt durch das Ende des Ost-West-Konfliktes und die Umorientierung der ehemaligen Schutzmächte Nordkoreas, China und Russland, möglich wurde. Aus diesen Gegenleistungen entstand daher keine ‚Sonderbehandlung‘ Nordkoreas im Rahmen des Regimes.

Die Konzessionen der USA und Südkoreas versetzten die IAEA in die Lage, ab Frühjahr 1992 ihre Inspektionen durchzuführen und damit ihre Informationsfunktion zu erfüllen. Die US-Regierung plante außerdem eine parallele Inspektionsvereinbarung zwischen den beiden koreanischen Teilstaaten. Diese Sonderregelung sollte außerhalb des Nichtverbreitungsregimes ebenfalls der Informationsfunktion dienen, kam aber nie zum Einsatz. Die Amerikaner wollten Nordkorea in ein möglichst dichtes Netz aus freiwilligen Überwachungsmaßnahmen einbinden, die eine unbemerkte militärische Anwendung der Kernenergie ausschließen sollten.

Diese Rechnung ging nicht auf, obwohl die IAEA ihren Anteil an der Informationsfunktion erfüllte, nicht zuletzt mit Unterstützung durch amerikanische Satellitenaufnahmen von Jongbjon. Die IAEA konnte keinen Beweis für ein Nuklearwaffenprogramm finden, deckte aber Unstimmigkeiten in der nordkoreanischen Anmeldung der Nuklearanlagen auf, die darauf hinwiesen, dass Pjöngjang illegal Plutonium gewonnen hatte. Die Agentur forderte Sonderinspektionen, die Nordkorea aber ablehnte.

Als Nordkorea dann androhte, durch die Reaktorkernentladung zusätzliches Plutonium zu gewinnen und damit die Fähigkeit der IAEA gefährdet war, einen Überblick über das Waffenmaterial in dem Land zu erlangen, änderte sich die Situation. Die amerikanische Regierung entschloss sich, die Sonderinspektionen auszusetzen, die Nordkorea auf keinen Fall zulassen wollte, um überhaupt einen Zugriff auf das nordkoreanische Nuklearprogramm zu bekommen.

Jetzt, im konkreten Konflikt über eine Verhaltensregel, die *Inspektionsnorm*, traten die Schwächen der Informationsfunktion zu Tage: Zwar konnten die Verifikationsverfahren der IAEA Hinweise auf eine illegale Aktivität aufdecken. Es gab aber keine Möglichkeit, die DPRK dazu zu zwingen, zusätzliche Inspektionen zuzulassen, die Klarheit über die nuklearen Aktivitäten in Jongbjon erbracht hätten. Nordkorea konnte es sich zunutze machen, dass im Nichtverbreitungsregime wenig Möglichkeiten zur Verfügung standen, um die Erfüllung der *Inspektionsnorm* zu erzwingen.

Die Nachbarstaaten der DPRK fürchteten die katastrophalen Auswirkungen von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates, die zum Zusammenbruch der nordkoreanischen Volkswirtschaft, zu einer Fluchtbewegung nach China und Südkorea und sogar zu einem militärischen „Befreiungsschlag“ der Führung in Pjöngjang hätten führen können. Die Nachbarstaaten wären von solchen Entwicklungen direkt betroffen gewesen. Sie verweigerten ihre Zustimmung zu internationalen Sanktionen, die Nordkorea gezwungen hätten, sein vertragswidriges Verhalten offenzulegen und rückgängig zu machen. Aus der Schwäche der Reziprozitätsfunktion entstand so eine Schwäche der Informationsfunktion, denn der

Zugang der IAEO zu den verdächtigen Anlagen konnte nicht erzwungen werden. Dies waren einzigartige Charakteristika der Nordkoreakrise, die eine Lösung innerhalb der Regimeverfahren unmöglich machten.

Die Unfähigkeit des Sicherheitsrates, sich auf Strafmaßnahmen zu einigen, lag aber nur teilweise an diesen Eigenheiten der Nordkoreakrise. Zwar kann nicht von einem generellen Versagen der Reziprozitätsfunktion gesprochen werden, denn die Blockade des Sicherheitsrates in dieser spezifischen Situation sagt noch nichts über die Reaktion des obersten Regimegremiums in der nächsten Proliferationskrise aus. Ein wichtiger Grund für die Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates war aber die Weigerung der Regierung in Peking, Strafmaßnahmen gegen Nordkorea zuzustimmen. China wollte weder seine regionale Vormachtstellung in Nordostasien gefährden, noch ein Eingreifen der Staatengemeinschaft gegen ein nationales Rüstungsprogramm akzeptieren. Eine derartige Interessenkonstellation kann auch bei einer künftigen Proliferationskrise den UN-Sicherheitsrat behindern. Die Anstrengungen der US-Diplomatie, das höchste UN-Organ zu einer einheitlichen Haltung gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu bewegen, haben die Positionen der fünf Vetostaaten im Sicherheitsrat zwar harmonisiert. Die Mitglieder des Sicherheitsrates qualifizierten mit einer Erklärung im Januar 1992 die Proliferation von ABC-Waffen als eine Gefährdung des internationalen Friedens und der Sicherheit. Damit ist aber nicht für die Zukunft ausgeschlossen, dass regionale Einflussinteressen der permanenten Ratsmitglieder eine gemeinsame Antwort auf eine Proliferationskrise verhindern können.

Als Nordkorea die Reaktorkernentladung in Jongbjon androhte und die Blockade im Sicherheitsrat auch auf diese Eskalation der Krise keine zügige Reaktion erwarten ließ, wurden in Washington verschiedene Wege erwogen, die Reziprozität gegenüber dem nordkoreanischen Regelbruch wiederherzustellen. Wenn es dem Sicherheitsrat nicht gelang, Nordkorea für sein Fehlverhalten Kosten aufzuerlegen, dann musste dies aus amerikanischer Sicht durch ein Verfahren außerhalb des Regimes möglich werden. Diesem Zweck hätten die Sanktionen ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrats gedient, von denen die Amerikaner die japanische Regierung und Südkorea überzeugen wollten, aber auch die einseitigen Militärschläge aus der Luft gegen Jongbjon, die im Sommer 1994 in Washington erwogen wurden. Als sich Washington zu diesem Zeitpunkt um die Sanktionen gegen Nordkorea bemühte, ging es darum, die Entladung des 5 MWe-Reaktors zu unterbinden. In Washington war bereits die Bereitschaft vorhanden, die Kontrolle der Plutoniumbestände in Nordkorea zu verschieben. Aus der vermuteten kleinen Menge Spaltmaterials in Jongbjon entstanden vergleichsweise geringe Risiken, verglichen mit denjenigen, die sich aus einer neuen Wiederaufbereitungsaktion ergeben hätten. Hierbei hätte eine größere Menge Plutonium gewonnen werden können. Die USA setzten ihre Priorität also auf der *Verzichtsnorm*, die aller Voraussicht nach gebrochen worden wäre, wenn Nordkorea die Brennstäbe entladen hätte. Dann wäre die IAEO außerdem nicht mehr in der Lage gewesen, den NVV-Mitgliedstaaten spezifische und ausreichende Informationen über das Nuklearprogramm Nordkoreas zu liefern.

In anderes Bild bot sich beim Iran. Hier war die Schwäche der Informationsfunktion des Regimes nicht eindeutig, sondern ergab sich nur, wenn man der Einschätzung der

US-Regierung folgte. Die Experten in Washington waren sich sicher, dass Teheran, ähnlich wie der Irak, ein verstecktes Nuklearwaffenprogramm plante. Wenn ein Nuklearprogramm im Iran existierte, war es nicht weit genug fortgeschritten, um der IAEA Hinweise auf eine Abzweigung des Spaltmaterials für militärische Zwecke zu geben. Auch waren die amerikanischen Geheimdienstinformationen, anders als im Hinblick auf Nordkorea, nicht aussagekräftig genug. Die IAEA konnte mit ihrer Hilfe den Iran nicht 'auf frischer Tat' ertappen. Daher reichten die Informationsfunktionen des Nichtverbreitungsregimes nicht aus, um die amerikanischen Vorwürfe an die Adresse des Iran zu bestätigen. Wollte die US-Regierung die Nuklearfrage im Iran nicht auf sich beruhen lassen, musste sie dem Urteil der IAEA öffentlich widersprechen.

Wenn die US-Regierung mit ihrer Risikoanalyse Recht hatte, dann machte es die strenge Auslegung der Verfahrensregeln der IAEA dem Iran geradezu leicht, die Bedenken der Staatengemeinschaft über seine Proliferationsabsichten zu zerstreuen. Die Beamten der Wiener Agentur waren nicht in der Lage, die amerikanischen Vorwürfe zu bestätigen. Dies konnten Teheran und die am Nukleargeschäft mit dem Iran interessierten Unternehmen nutzen, um ihren Nuklearhandel zu legitimieren. Der Proliferationsverdacht gegen den Iran war zwar so glaubwürdig, dass sich die NSG und die G7 bis auf Russland dem Nuklearembargo gegen den Iran anschlossen, doch war die Regelverletzung des Iran nicht eindeutig von der IAEA bestätigt. Die US-Regierung musste bilateral mit Anreizen und Druck auf einige Nuklearexporteure einwirken. Dabei musste sie dem Argument entgegentreten, dass der Iran sich keine Vertragsverletzung hat zuschulden kommen lassen..

Während mit Nordkorea eine Vereinbarung außerhalb des Regimes getroffen wurde, die Teile der Regimefunktionen durch ein pragmatischeres Verfahren ersetzte, gingen die USA beim Iran einen anderen Weg. Zwar war der Anlass für das amerikanische Eingreifen eine Schwäche der Informationsfunktion des Regimes, doch gelang es der US-Regierung nicht, diese Funktion durch eigene Informationen zu ergänzen. Selbst wenn dies gelungen wäre, wäre nicht sicher gewesen, dass die Regimemitglieder den Iran entschlossen zur Aufgabe seines Nuklearwaffenprogrammes zwingen würden. Daher vereinbarten die USA mit den nuklearen Lieferländern neue und strengere Regeln über eine Technologieverweigerung gegen verdächtige Staaten, zu denen der Iran gehörte. Auch auf diese Weise konnten also die Erwartungen über das iranische Nichtverbreitungsverhalten stabilisiert werden, besser noch als durch vollkommene Informationen, denn Teheran konnte sein Programm nicht im beabsichtigten Tempo weiterverfolgen.

1.1.2 Alternative Motive

Aus dem letzten Abschnitt darf aber nicht geschlossen werden, dass die USA sich der Stabilisierung des Regimes bedingungslos und ohne die Berücksichtigung eigener Präferenzen gewidmet hätte. Denkbar ist, dass die US-Regierung das Nichtverbreitungsregime bei ihren Kampagnen gegen Proliferationskandidaten umging, um sich damit von der Zustimmung der anderen Regimeteilnehmer unabhängig zu machen. Das dahinter stehende Kalkül würde dann lauten: Wenn ein Staat Nuklearwaffen entwickelt und damit

direkt amerikanische Interessen bedroht, dann sollte die US-Regierung die Krisenbewältigung selbst in die Hand nehmen und nicht ein ohnmächtiges Gremium wie den UN-Sicherheitsrat damit betrauen. Eine solche, an der realistischen Theorie orientierte, Annahme hat sich in den untersuchten Fällen nicht bestätigt. Bei den amerikanischen Kampagnen ging es im Gegenteil darum, die Unterstützung anderer relevanter Staaten und sogar der multilateralen Gremien des Regimes zu gewinnen, um den Maßnahmen gegen den Proliferationskandidaten mehr Gewicht zu verleihen den Zusammenhalt des Regimes durch Alleingänge nicht zu gefährden.. Außerdem bemühte die US-Regierung meist zuerst die Verfahren des Regimes und agierte erst nach deren Scheitern außerhalb des Regimes weiter.

Ein solches kooperatives Verhaltensmuster zeigt auch der Verlauf der Nordkoreakrise: Als das Land im März 1993 Sonderinspektionen der IAEA verweigerte, die Klarheit darüber geschaffen hätten, ob Nordkorea in der Vergangenheit Plutonium gewonnen und gelagert hatte, versuchten die USA zuerst, in den Gremien des Nichtverbreitungsregimes eine Lösung der Krise zu erreichen. Erst als diese Strategie ohne Ergebnis blieb, waren die USA bereit, ohne Mandat der NVV-Organen Strafmaßnahmen oder Anreize auszuhandeln. Die amerikanischen Unterhändler bemühten sich zum Beispiel im Frühjahr 1993, nach dem Austritt Nordkoreas aus dem NVV, zuerst vergeblich um Sanktionen im UN-Sicherheitsrat, bevor sie in eigene Konsultationen mit der DPRK eintraten.

Bei den Maßnahmen gegen den Iran ging die US-Regierung allerdings anders vor. Die USA handelten einseitig und unter Umgehung von Regimeregeln, versuchten aber dieses Verhalten danach zu multilateralisieren und zu institutionalisieren. Die amerikanischen Diplomaten drängten 1991 einzelne Lieferländer wie Deutschland und Indien zu einem Verzicht auf das nukleare Irangeschäft, ohne dass die IAEA den Verdacht auf ein nukleares Waffenprogramm bestätigt hatte. Danach regten sie eine Straffung der Exportkontrollen an. Auch bei den Embargomaßnahmen im Hinblick auf den Technologie- und später den Ölhandel gingen die USA zunächst allein vor und versuchten anschließend – diesmal erfolglos – andere Staaten zur Mitarbeit zu bewegen. Dies war aus der Logik eines Embargos auch notwendig: Die einzelstaatlichen Maßnahmen wären zum einen wenig effektiv gewesen, zum anderen hätten sie Marktlücken hinterlassen, in die andere Lieferländer hätten stoßen können. Diese Erfahrung machten die USA mit ihrem Ölembargo von 1995. Nachdem sich die US-Firma Conoco aus dem Geschäft um das Sirri-Erdgasfeld zurückgezogen hatte, übernahm die französische Firma Total den Kontrakt. Am Ende wandte die US-Regierung – unwillig und unter Druck aus dem Kongress - auch Zwangsmittel an, um die unfreiwillige Mitarbeit anderer relevanter Staaten am Ölembargo sicherzustellen.

Die USA warben auch bei Staaten, die nicht Mitglieder der NSG waren, um die Mitarbeit bei der Technologieverweigerung gegenüber dem Iran. Hierbei setzten sie auch Anreize ein und boten Lieferländern wie Brasilien, Russland und China den Zugang zum amerikanischen Nuklearmarkt an. Auch die Strategie der USA, möglichst viele Staaten für die Maßnahmen gegen den Iran zu gewinnen (Multilateralisierung) und diese Sonderbehandlung des Golfstaates auch in die Verfahrensregeln des Regimes einzubauen

(Institutionalisierung) zeigt, dass die USA wenig Interesse daran hatten, außerhalb des Regimes und allein zu agieren.

Ein mögliches Motiv dafür könnte gewesen sein, dass die USA die Lasten für die Stabilisierung des Nichtverbreitungsregimes umlegen wollten. Die Bemühungen um eine Multilateralisierung der Embargopolitik gegen den Iran sind ein Beispiel dafür, dass die USA zwar bereit waren, die Kosten für eine Stabilisierungsmaßnahme zu übernehmen, dass sie aber nach Möglichkeiten suchten, diese Kosten zu teilen. Dies gelang bei der Ukraine nicht, da hier die USA durch ihre Beteiligung am START I-Vertrag der einzige Geldgeber für denkbare Abrüstungshilfen zur Implementierung dieses Vertrages waren. Bei Nordkorea übernahmen die USA dagegen zwar die politischen Kosten der Vereinbarung, aber nur einen kleinen Teil der finanziellen Lasten des Rahmenabkommens – 35 Millionen Dollar jährlich sind sehr wenig im Vergleich zu den Milliardenlasten, die durch den Reaktortausch unter der Ägide von KEDO für Südkorea und Japan entstanden.

Angesichts der hier durchgespielten Erklärung, dass die Regelverletzungen im Zuge der Nichtverbreitungskampagnen der USA durch die mangelhafte Erfüllung der Regimefunktionen motiviert waren, ist aber Vorsicht geboten. In ein theoretisches Konzept über einzelstaatliches Stabilisierungsverhalten darf sich nicht die Erwartung eines Automatismus einschleichen, dass die USA dort eingreifen werden, wo eine institutionelle Fehlleistung vorliegt. Eine solche Erwartung hätte keine Entsprechung in der Realität, da die nationalen Präferenzen der USA hier eine bedeutende Rolle spielen. Die USA legten der Entscheidung, welche Regeln des Regimes sie aussetzen konnten, die eigene Bewertung über den Kooperationszweck des Nichtverbreitungsregimes zugrunde. Schon durch die Schwerpunktsetzungen der Carter-Administration, die verschiedene Schritte zur Stärkung und Harmonisierung der Exportkontrollen unternahm, zeigten die USA, dass sie die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen höher bewerten als den freien Nuklearhandel. Es war daher logisch, dass im Fall des Iran die *Kooperationsnorm* abgewertet wurde, um die *Nichtweitergabenorm* zu sichern. Umgekehrt wäre dies nicht der Fall gewesen: Um ein interessantes Nukleargeschäft mit einem Schwellenland zu ermöglichen, hätte Washington keine Exportkontrollen außer Kraft gesetzt.

Die US-Regierung war auch bereit, einzelne Verfahrensregeln auszusetzen, wenn die von diesen bereitgestellten Regimefunktionen eine geringe Bedeutung für die US-Politik hatten. Dies betraf zweimal die IAEA. Als die Sonderinspektionen in Nordkorea ausgesetzt wurden, ging es um die Feststellung einer bestimmten Menge von Plutonium, die in Nordkorea verborgen war. Die USA konnten von der Existenz dieses Bombenstoffes ausgehen und so temporär auf spezifischere Informationen verzichten. Auch als die US-Diplomaten die Fähigkeit der Wiener Behörde zur Verifikation der iranischen Nuklearaktivitäten abwerteten, hatten sie für sich die Gewissheit erlangt, dass der Golfstaat an der Atombombe arbeite. Dies reichte der US-Regierung aus, eine in ihren Augen angemessene Politik zu definieren, obwohl die USA im Fall Iran die Informationsfunktion nicht besser erfüllen konnten als die IAEA.

Hinter den Kampagnen standen außerdem amerikanische Interessen, die über den reinen Regimeerhalt hinausgingen. Zum einen wurde die Risikobewertung der US-Regierung von einem speziellen Wahrnehmungsmuster geprägt. Der Iran ist für die US-

Regierung der oberste Anwärter auf den Status eines ‚Schurkenstaates‘. Danach wurde der Iran in Washington als gefährlichster Gegner der USA angesehen. Die US-Regierung war daher bereit, schon aus den vermuteten Proliferationsabsichten des Iran und aus seinen verdächtigen, aber kaum eindeutigen Beschaffungsaktivitäten auf eine Bedrohung zu schließen. Washington begann eine kompromisslose Kampagne gegen den Iran, die nicht nur auf ein Ende des vermuteten Nuklearwaffenprogramms abzielte, sondern auch darauf, dass Teheran von der Unterstützung des Terrorismus abließ und den Nahost-Friedensprozess nicht mehr behinderte.

Zum anderen kommen situationsbedingte Sicherheitsinteressen zum Tragen, die eine Entscheidung in der Krisenbewältigung beeinflussen können. Mehrfach ist der besondere Zeitdruck angesprochen worden, der es in einer bestimmten Situation – die Nordkorea-Krise – angeraten sein ließ, eher einen wohlwollenden Regelbruch hinzunehmen als der Krise ihren Lauf zu lassen. Ähnlicher Zeitdruck lag bei der Ukraine und dem Iran nicht vor, so dass die USA sich mehr Zeit mit der Verhandlung von Nebenabkommen oder gar neuen Regelsystemen lassen konnten.

Regionale Besonderheiten sorgen für eine spezielle Situationsbewertung durch die US-Regierung. So gefährdete eine nukleare Fähigkeit Nordkoreas zwar das amerikanische Territorium nur in weiterer Zukunft, die amerikanischen Verbündeten Japan und Südkorea wären aber von einer nuklearen Bedrohung viel eher betroffen gewesen. Der Iranpolitik der Vereinigten Staaten liegt ein Interesse am eigenen Machterhalt am Persischen Golf und an der Sicherung der Existenz Israels zu Grunde. Der Iran forderte im Zuge seiner Außenpolitik gegenüber den Nachbarstaaten die amerikanische Führungsrolle am Golf heraus. Die Strangulierung des Iran durch das von den USA geplante umfassende Embargo hätte, wenn es erfolgreich durchgesetzt worden wäre, auch dabei geholfen, die amerikanische Position in diesem Dominanzkonflikt zu festigen. Diese Politik wäre durch eine Aufrüstung des Iran mit Massenvernichtungswaffen gefährdet worden.

In dieser speziellen Feindsicht des Golfstaates, die auch historische Hintergründe hat, spiegelt sich eine innenpolitische Stimmung wieder, die es der Regierung aus Demokraten schwer machte, einen entspannteren Kurs gegenüber dem Iran einzuschlagen. Die generelle Aufmerksamkeit gegenüber ‚rogues‘ und insbesondere gegenüber dem Iran sorgte dafür, dass der Administration auch von Seiten des Kongresses eine striktere Politik vorgeschrieben wurde.

Für die Sonderrolle des Iran in der amerikanischen Politik, die sich auch in der harten Nichtverbreitungskampagne der USA niederschlug, spricht eine zweifache Gegenüberstellung. Erstens zeigt der Vergleich mit Nordkorea, einem anderen ‚Schurkenstaat‘, die unterschiedlichen Maßstäbe des amerikanischen Vorgehens. Der Iran zeigte sich offen für die Inspektionen der IAEA, hatte noch keine Regel des NVV gebrochen und war auch noch nicht so weit fortgeschritten mit seinem Programm wie die DPRK. Gegenüber Nordkorea zeigten sich die USA aber kooperativer: Sie organisierten eine umfangreiche außervertragliche Gegenleistung für dessen Verpflichtungen aus dem NVV und ließen 1994 sogar Verfahrensregeln der IAEA außer acht, um das Nuklearprogramm Nordkoreas unter Kontrolle zu bekommen.

Auch die deutlich andere Sicht des Iran bei den Europäischen Verbündeten wies auf eine spezifische Wahrnehmung des Iran durch die USA hin. Die Europäer und mit ihnen Russland sahen in dem Golfstaat keinen Erzfeind. Für sie war der Iran eine ernstzunehmende regionale Großmacht und ein wichtiger Rohstofflieferant, der auch einen interessanten Markt anzubieten hatte. Die Europäer bevorzugten daher kooperative Umgangsformen mit dem Iran. In diesem ‚kritischen Dialog‘ nahmen die strittigen Fragen zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen und zu den Menschenrechtsverletzungen eine nachgeordnete Rolle hinter den Wirtschaftsbeziehungen ein.

In der Essenz lässt die Gegenüberstellung der Fallstudien vermuten, dass unvollkommene Erfüllung von Regimefunktionen eine notwendige, keineswegs aber eine ausreichende Bedingung dafür ist, dass die USA sich unilateral für die Stabilisierung einer Proliferationskrise einsetzen.

1.2 Regelkonformität als Erfolgsbedingung der amerikanischen Kampagnen

Eine Verletzung oder Aussetzung einer Verhaltens- oder Verfahrensregel durch die dominierenden USA bringt normalerweise auch den Verzicht auf diejenigen institutionellen Funktionen mit sich, denen diese Regel dienen soll. Die Proliferationskrisen aus den vorliegenden Fallstudien wurden durch Vereinbarungen gelöst, die mehr oder minder außerhalb des Regimes angesiedelt waren. Auch für derartige Nebenabkommen spielen die Regimefunktionen eine Rolle. Die Anbindung an die Verhaltensregeln des Regimes kann die Krisenbewältigung erleichtern, indem sie die Transaktionskosten der entsprechenden Vereinbarung senkt. Dieser Vorteil der Regimeanbindung wird aufgegeben, wenn bestimmte Verhaltensregeln bei der Lösung einer Proliferationskrise nicht eingehalten werden. Bei der Umsetzung der Nebenabkommen sind die Funktionen der Legitimität, wie sie durch die Anbindung an den Kooperationszweck und die Verhaltensregeln gewährleistet wird, unabdingbar für die Dauerhaftigkeit der Vereinbarungen bzw. die Rückführung des Proliferationskandidaten ins Regime.

Die Hypothese zu diesem Punkt war, dass die USA bei ihren Proliferationskampagnen mehr Aussicht haben, einen Regelbruch zu verhindern oder rückgängig zu machen, wenn sie sich im Rahmen der Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes bewegen und diese einhalten. Die Einhaltung der Verfahrensregeln ist dagegen nicht notwendig für den Erfolg der Kampagne. Die Regimefunktionen, die durch die Verfahrensregeln erfüllt werden sollen, können auch durch nationale Mittel wirkungsvoll ersetzt werden.

1.2.1 Regimefunktionen und die Bearbeitung von Proliferationskrisen

Auch der relativ günstige Fall der Ukraine zeigt die Bedeutung des Regimes bei Nebenabkommen durch die Verringerung von Transaktionskosten. Der Verzicht der Ukraine auf die strategischen Nuklearwaffen aus Sowjetzeiten und der Beitritt des Landes zum NNV ist auch auf die Anziehungskraft des Nichtverbreitungsregimes zurückzuführen. Dafür spricht die frühe Selbstbindung des jungen Staates, die noch vor der Unabhängig-

keitserklärung erfolgte. Die ukrainische Regierung zeigte zu keinem Zeitpunkt einen festen Vorsatz, die Ukraine als neuen Nuklearwaffenstaat außerhalb des Nichtverbreitungsregimes zu etablieren. Allerdings waren aus der *Rada*, dem ukrainischen Parlament, zuweilen andere Töne zu hören.

Der Bezug auf die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes war für die US-Regierung hilfreich, um die Legitimität ihrer Kampagne zu bezeugen. Die *Verzichtsnorm* war der Maßstab für die internationalen Erwartungen in der Frage, was mit den Nuklearwaffen in der Ukraine zu geschehen habe. Diese Wirkung der Verhaltensregel wäre auch ohne die Selbstbindung der Ukraine an den NVV zustande gekommen. Die *Verzichtsnorm* wirkte über den Kreis der Regimemitglieder hinaus als Richtlinie für die Bewertung staatlichen Verhaltens im Hinblick auf die Verbreitung von Nuklearwaffen. Die Erklärung der *Rada* vom Oktober 1991, nach der die Ukraine den NVV unterzeichnen, ein *Safeguards*-Abkommen mit der IAEO abschließen und den START I-Vertrag durchführen werde, bestätigte die Ansprüche, welche die USA und Russland an die Ukraine richteten. Hätte die Ukraine einen anderen Weg gewählt und von Beginn ihrer Staatlichkeit an den Nuklearwaffenstatus beansprucht, so hätte dies eine Stigmatisierung des Landes nach sich gezogen. Die Ukraine wäre zwar unabhängig, aber isoliert gewesen und hätte sich mit diesem Schritt von Wirtschaftshilfen und internationaler Reputation abgeschnitten. Dies engte den Handlungsspielraum der ukrainischen Regierung ein. Durch den normativen Bezugsrahmen – START I und das Nichtverbreitungsregime – wurden die Transaktionskosten, die den USA sonst für eine Ad-Hoc-Einigung entstanden wären, gesenkt. Dies machte es auch einfacher, die westlichen Verbündeten dafür zu gewinnen, auf die Regierung in Kiew einzuwirken.

Die amerikanische Regierung hatte bei ihrem Umgang mit der Ukraine auch den Kongress auf ihrer Seite, der normalerweise mit Staaten, die der Proliferation verdächtig waren, einen härteren Umgang forderte als die Regierung. Gegenüber Nordkorea und dem Iran engte diese Anforderung des Kongresses die Regierung in ihren Möglichkeiten ein. Nicht so bei der Ukraine: Die Orientierung der GUS-Republik an der Verzichtsnorm war die Grundlage dafür, dass der US-Kongress Finanzhilfen für die Abrüstung und die Sicherung des Nuklearmaterials anbot. Die Ukraine hätte sich 1991 auch zum Nuklearwaffenstaat erklären können, doch hätte der Kongress auf diesen Schritt vermutlich eher mit der Forderung nach Strafmaßnahmen geantwortet – wie bei Pakistan oder beim Iran.

Im Falle Nordkoreas ist es wahrscheinlich, dass sich die totalitäre Regierung von ihren Nuklearwaffenplänen verabschiedet hat. Für einen solchen Nuklearwaffenverzicht sprechen die Stilllegung der Wiederaufbereitungsanlage und die Einlagerung der Brennelemente aus dem kleinen 5 MWe-Reaktor. Möglicherweise sträubt sich die Führung in Pjöngjang nur deshalb gegen Sonderinspektionen, weil es einem Gesichtsverlust gleichkäme, würde die IAEO eine Verletzung des NVV durch Nordkorea aufdecken. Nordkorea kam außerdem durch den Reaktortausch unter der Ägide der KEDO in den Genuß einer einträglichen nuklearen ‚Entwicklungshilfe‘, die es verlieren würde, wenn es erneut in Proliferationsverdacht geriete. Nicht zuletzt trug der Verhandlungsprozess zwischen China, den USA, Süd- und Nordkorea zu einer Entspannung auf der koreanischen Halbinsel bei. Dies hat möglicherweise das Kalkül hinter der nordkoreanischen Proliferationsentscheidung verändert, so dass für die DPRK

entscheidung verändert, so dass für die DPRK nunmehr ein Nuklearwaffenverzicht möglich geworden ist. Das nordkoreanische Programm zur Raketenentwicklung stellt die friedlichen Absichten Nordkoreas dagegen in Frage. Allerdings ist nicht klar, ob Nordkorea diese Raketen für nukleare Sprengköpfe entwickelt. Möglicherweise ist das Programm auch als Komponente der konventionellen nordkoreanischen Aufrüstung, für Exportzwecke oder eher als politisches Instrument gegenüber Japan und den USA gedacht.

Grundlage der amerikanischen Maßnahmen gegen die des Regelbruchs verdächtige DPRK waren die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes. Ein gemeinsamer Bewertungsmaßstab war mit dem NVV bereits vorhanden und musste nicht extra mit Nordkorea ausgehandelt werden. Die Unterschrift der Volksrepublik unter den NVV kanalisierte den Ablauf und die Inhalte der Verhandlungen über die Beendigung des vermuteten Nuklearwaffenprogramms. So war der nächste Schritt nach dem NVV-Beitritt Nordkoreas der Abschluss eines *Safeguards*-Abkommens mit der IAEO, zu dem die USA und andere Staaten Nordkorea drängten. Als das Abkommen unterzeichnet war, drängten die anderen Staaten Nordkorea zur Ratifikation, danach ging es um die Sonderinspektionen, und so fort. In jeder Phase der Krisenbearbeitung gaben die Verfahren des Regimes die Schritte vor, die Nordkorea einzuhalten hatte, und grenzten so die Verhandlungsagenda ein. Der normative Rahmen und die Verfahren des Regimes senkten die Transaktionskosten für das Rahmenabkommen gegenüber einer – hypothetischen – Vereinbarung zwischen den USA und Nordkorea ohne die Anbindung an das Nichtverbreitungsregime.

Die amerikanischen Unterhändler verzichteten aber auf den Nutzen, den die *Inspektionsnorm* als Verhaltensregel für eine Einigung und ihre Umsetzung mit sich gebracht hätte. Durch die US-Konzessionen von 1991, mit denen die DPRK zu ihrem *Safeguards*-Abkommen gebracht wurde, und durch die Bereitschaft der USA, die Kompetenzen der IAEO für die Verhandlung der Sicherungsmaßnahmen an sich zu ziehen, verlor diese Verhaltensregel für Nordkorea ihre Bindungskraft. Für Nordkorea ist die *Inspektionsnorm*, nach der Inspektionen stattfinden müssen, nicht mehr handlungsanleitend: Die DPRK beharrte auch nach dem Rahmenabkommen vom Oktober 1994 darauf, dass sie sich über die Erfüllung der *Inspektionsnorm* nur mit den USA abstimmen werde, so etwa bei den von den USA geforderten Inspektionen in Kumchang-ri. Für Washington bedeutete dies, dass Nordkorea die Verhandlungen außerhalb des Nichtverbreitungsregimes fortsetzen wollte, wodurch a) der Verzicht auf eine wichtige Verhaltensregel verstetigt würde und b) die USA oder ihre Verbündeten künftig Kosten für eine Vereinbarung über Inspektionen in Nordkorea tragen müssten. Als die USA die Kompetenz an sich zogen, mit Nordkorea über den Umfang seiner Inspektionen zu verhandeln, verzichteten sie auf die Möglichkeit, durch eine stärkere Einbettung des Rahmenabkommens in das Nichtverbreitungsregime die Transaktionskosten für die Folgeverhandlungen gering zu halten. Dies wird die Umsetzung des Rahmenabkommens erschweren.

Ob die amerikanische Isolationskampagne gegen den Iran ihr Ziel auf lange Sicht erreicht hat, lässt sich auf zweierlei Weise bewerten. Im Hinblick auf die umfassende Zielsetzung der *dual containment*-Politik ist der Erfolg mäßig. Diese Politik wollte mit Hilfe einer Technologieverweigerung und einem Öl- und Gasembargo die finanziellen Mittel des Iran beschneiden, mit denen er seine aus Sicht der USA völkerrechtswidrige Politik

finanzierte. Eine internationale Unterstützung für ein umfassendes Embargo kam nicht zustande. Die Schäden, die das US-Sanktionen der iranische Volkswirtschaft beigebracht hat, sind nicht so groß, als dass sie nicht durch Anpassungsmaßnahmen und eine Orientierung auf neue Handelspartner hätten ausgeglichen werden können. Dies ist keine unlösbare Aufgabe für Teheran, denn die Haltung der meisten anderen Industriestaaten gegenüber dem Iran ist noch immer entspannter als die der USA.

Geht man allerdings von dem Ziel der amerikanischen Politik aus, das vermutete Nuklearwaffenprogramm zu beenden und langfristig zu behindern, dann steht im Ergebnis die US-Kampagne weitaus erfolgreicher da. Das Beschaffungsprogramm, mit dem Teheran sich die sensitiven Technologien der Urananreicherung hatte zusammenkaufen wollen, ist durch die Anstrengungen der USA zurückgeworfen worden. Den USA ist es gelungen, dass viele Lieferländer sich auch ohne Beweise der IAEA der amerikanischen Risikodefinition anschlossen, und dass eine Kooperation gegen den Iran und andere Staaten zusammenzubringen. Dieser Erfolg wird dadurch geschmälert, dass mit Russland ein wichtiger Nuklearhandelspartner dem Iran Leichtwasserreaktoren und Expertise liefert. Genau dies hatten die USA mit monatelanger Diplomatie verhindern wollen. Immerhin wurde auf amerikanisches Drängen hin der Export einer Anreicherungsanlage aus dem russisch-iranischen Vertrag gestrichen. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass die verbrauchten Brennelemente aus den iranischen Leichtwasserreaktoren an Russland zurückgeliefert werden. Bei den Verhandlungen über die Reaktorlieferung konnte Russland seinerseits die Informationsfunktion des Regimes nutzen und sich darauf berufen, dass die IAEA keine Hinweise auf ein iranisches Nuklearwaffenprogramm gefunden hatte.

Die Verschärfung bzw. Neugewichtung der *Nichtweitergabenorm* gegenüber der *Kooperationsnorm*, welche die USA bei den NSG-Mitgliedern anregte, war aus amerikanischer Sicht notwendig, um die iranischen Proliferationsabsichten zu durchkreuzen. Die Regierung in Washington regte in der NSG die Technologieverweigerung gegen Staaten unter Proliferationsverdacht an. Dabei konnten die USA auf bestehende Komponenten des Nichtverbreitungsregimes zurückgreifen. Auch hier war es einfacher, die neuen Exportkontrollen im Kontext der bestehenden Regimeverfahren abzustimmen, als ein völlig neues Regime zu vereinbaren. Die Verhandlungen über ein neues Kontrollregime für Mehrzweckgüter dauerten nur etwas länger als ein Jahr. Es waren keine Sondierungen über den Teilnehmerkreis erforderlich, denn die Lieferländer waren in der NSG organisiert. Allerdings luden die NSG neue Mitglieder zu ihrer Gruppe ein.

Bei der Reform von Exportkontrollen ergibt sich ein Problem kollektiven Handelns. Selbst wenn ein Kooperationsziel nicht umstritten ist, nämlich in diesem Fall die Exportverweigerung gegenüber einem Staat bzw. einer Staatengruppe, muss immer noch eine Einigung über eine gemeinsame Strategie erfolgen. Die Bezugspunkte für diese Einigung über Mehrzweckgüter wurden weniger durch die bestehenden NSG-Regeln geschaffen, wie es die Institutionentheorie erwarten würde. Das neue Subregime war innovativ und reichte weit über bisherige Bestimmungen hinaus. Die wichtigen Bezugspunkte darüber, welche Güter als proliferationsgefährlich gewertet wurden, setzten dabei die USA mit ihrer nationalen Exportkontrollgesetzgebung. Dennoch half der Bezug auf die Verfahren des Exportkontrollregimes den USA dabei, die Transaktionskosten für die neuen Verein-

barungen über die Mehrzweckgüter zu senken, die ab 1992 in die Regeln der NSG eingebettet wurden. Die Einbettung eines Regimes in einen größeren Regelrahmen ist ein in der Regimetheorie bekannter Mechanismus.³

Es drängt sich die Vermutung auf, dass in den Transaktionskosten der Grund dafür liegt, dass andere nukleare Embargobemühungen der USA weniger erfolgreich waren, die nicht in ein Regime eingebettet waren. Es dauerte beispielsweise vier Jahre, um das Wassenaar-Abkommen abzuschließen, ein Embargo für militärisch Mehrzweckgüter, das auch nukleare Mehrzweckgüter umfasste. Dieses richtete sich auf amerikanisches Drängen hin direkt gegen den Iran und die anderen ‚Schurkenstaaten‘. Ein umfassendes kollektives Technologieembargo kam überhaupt nicht zustande. Die längere Verhandlungsdauer ausschließlich auf die höheren Transaktionskosten dieser ‚nicht eingebetteten‘ Vereinigungen zurückzuführen, würde davon ablenken, dass die Teilnehmerstaaten unterschiedliche Handelsinteressen in den beiden Güterbereichen hatten. Weit mehr Güter waren von den Beschränkungen des Wassenaar-Abkommens betroffen, als durch das nukleare Mehrzweckgüterregime der NSG-Bestimmungen. Ein direkter Vergleich ist daher nicht statthaft. Dennoch lieferte die NSG den Kooperationszweck für das neue Subregime – nukleare Nichtverbreitung gemäß der *Nichtweitergabenorm* – gleich mit

Es ist eine Art temporäres Sonderregime zur nuklearen Eindämmung des Iran entstanden, das in verschiedenen Nichtverbreitungs- und Exportkontrollregimen angesiedelt ist. Dieses besteht aus der ‚Verdachtsklausel‘ des NSG-Mehrzweckgüterregimes, aus der gemeinsamen Position der G-7 gegen den Nuklearhandel mit dem Iran und aus den Beitrittsbedingungen des Wassenaar-Abkommens. In diese Vereinbarung wurden auf amerikanisches Drängen nur solche Staaten aufgenommen, die keinen Handel mit militärischen und sensitiven Technologien mit dem Iran betreiben. Um gezielt den Aufbau eines Nuklearwaffenprogramms im Iran zu verhindern, gibt es fast keine Lieferländer mehr, die Nukleargüter oder nuklearbezogene Mehrzweckgüter in den Iran exportieren. Dieser Konsens ist ein Erfolg der intensiven US-Diplomatie, der aber an eine langfristige und geschlossene Wahrnehmung des Iran als Regelbrecher gebunden ist. Diese gemeinsame Einschätzung aufrecht zu erhalten, ohne die Informationsfunktionen des Regimes zu nutzen, wird problematisch sein.

1.2.2 Die langfristige Sicherung von Nebenabkommen

Mit der Einbindung der Ukraine in das Nichtverbreitungsregime wurden keine Regimefunktionen untergraben. Man könnte argumentieren, dass mit dem START I-Vertrag, durch den die Zahl der auf ukrainischem Boden stationierten strategischen Systeme relativ gut bekannt war, eine Ergänzung der Informationsfunktion im Regime zustande kam. Dieser funktionale Gewinn kam aber kaum zum tragen: Die Ungewissheit der Staatengemeinschaft bezog sich nicht auf die Menge der Nuklearwaffen in der Ukraine, sondern darauf, ob die Ukraine ihren Nuklearwaffenverzicht in die Tat umsetzen würde oder

3 Vgl. *Keohane*, *After Hegemony*, S. 90f.; *Kohler-Koch*, *Zur Empirie und Theorie internationaler Regime*, S. 32-35.

nicht. Den größeren Gewinn erhielt die Informationsfunktion durch die Einrichtung einer Materialbilanz in der Ukraine. Dieser Aufgabe nahm sich die IAEO nach dem Abschluss des *Safeguards*-Abkommens an. Durch das Verfahren, die Implementierung von START und die Rückführung der strategischen Systeme zwischen den USA, Russland und den drei anderen nuklear bewaffneten GUS-Republiken auszuhandeln, wurde aber die Konsultationsfunktion des Regimes in einer schwierigen Situation ergänzt. Verschiedene Verhandlungsforen befassten sich mit den Nuklearwaffen in der Ukraine, Kasachstan und Weißrussland, darunter die regelmäßigen Gipfeltreffen der vier GUS-Staaten und die *Joint Compliance and Inspection Commission* der START I-Teilnehmer.

Mit dem Rahmenabkommen der USA mit Nordkorea vom Oktober 1994 wurden wichtige institutionelle Funktionen ersatzweise erfüllt, die das Nichtverbreitungsregime nur unzureichend wahrnehmen konnte. Zwar wurde das Recht der IAEO auf die Durchführung der Sonderinspektionen durch das Rahmenabkommen ausgesetzt, wodurch eine Verfahrensregel zur *Inspektionsnorm* verletzt wurde, doch wurde der IAEO ein weit besserer Zugriff auf das künftige Nuklearprogramm Nordkoreas ermöglicht. Durch die überwachte Stilllegung der alten Nuklearanlagen Nordkoreas entsteht auch eine Art Alarmsystem für eine erneute Vertragsverletzung des Landes, denn die IAEO kann sofort vermelden, wenn etwa Brennelemente aus den Kanistern entnommen werden oder die Wiederaufbereitungsanlage in Jongbjon wieder in Betrieb genommen wird. Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass sich mit den Rahmenabkommen und der Stilllegung der Nuklearanlagen ein faktisches Wiederaufbereitungsverbot verbindet, eine Auflage, die sich aus dem NVV nicht hätte legitimieren und unter dem bilateralen Abkommen nicht hätte durchsetzen lassen.

Die USA mussten auch den Verlust einer Regimefunktion hinnehmen: Die *Inspektionsnorm* hätte Nordkorea im Normalfall dazu gebracht, mit der IAEO über ein Inspektionsregime zu verhandeln. 1991 lieferten die USA Nordkorea Gegenleistungen für die Erfüllung dieser Verhaltensregel. 1994 übernahmen sie die Verhandlungskompetenz von der IAEO. Damit schuf die US-Regierung einen Präzedenzfall, nach denen die DPRK nicht mehr bereit war, sich vollständig an die *Inspektionsnorm* zu halten. Pjöngjang konstruierte seinen Sonderstatus im Nichtverbreitungsregime, der gemäß der nordkoreanischen Sicht durch den NVV-Austritt entstanden war. Nordkorea verhandelte mit den USA über die Frage, ob in Nordkorea überhaupt Inspektionen stattfinden sollten, und mit der IAEO über die Durchführung einzelner Wartungsbesuche. Dies wird die weitere Durchführung des Rahmenabkommens belasten und könnte die USA in Zukunft bei ihrer Nichtverbreitungspolitik gegenüber Nordkorea zu Gegenleistungen zwingen.

Die Krisenlösung in Nordkorea hat aber eine institutionellen Unterbau, der zur Dauerhaftigkeit beiträgt. Mit der *Korean Energy Development Organization* entstand eine neue Organisation, die zu den regionalen Nichtverbreitungsinstitutionen gezählt werden kann, ähnlich wie die Nuklearwaffenfreien Zonen, die EURATOM oder das bilaterale Inspektionsabkommen ABAAC zwischen Brasilien und Argentinien. Die KEDO übernimmt Konsultationsaufgaben, für die das Nichtverbreitungsregime nicht direkt zuständig ist, und ergänzt auf diese Weise dessen Funktionen. Außerdem sind im Rahmenabkommen bzw. in der KEDO eine Reihe von Leistungen miteinander verknüpft: Dies sind u. a. der

Nuklearwaffenverzicht und die Stilllegung der Anlagen auf nordkoreanischer Seite sowie die Lieferung der Reaktoren und des Schweröls sowie Sicherheitsgarantien auf Seiten der USA bzw. der KEDO. Hierdurch ergeben sich Ansatzpunkte für Anreize oder Drohungen, falls Nordkorea erneut seine Verpflichtungen vernachlässigt. Dies ist eine Ergänzung der Reziprozitätsfunktion des Nichtverbreitungsregimes.

Nordkorea ist zwar Mitglied im NVV, doch dürfte der Verdacht noch lange bestehen bleiben, dass die nordkoreanische Regierung den Vertrag nur als Instrument zur Verschleierung ihrer wahren Proliferationsabsichten missbraucht hat. Darum müsste das Nichtverbreitungsregime im Fall Nordkorea mehr leisten als bei einem ‚normalen‘ Schwellenland, das nicht bei der Verletzung seiner Verpflichtungen ertappt wurde. Um die Verpflichtung Nordkoreas auf den Nuklearwaffenverzicht glaubwürdig zu machen, müsste die IAEO besonders gründliche *Safeguards* auch an nicht angemeldeten Gebäuden vornehmen. Dies erlaubt aber die Regierung in Pjöngjang nicht oder nur gegen finanzielle Gegenleistungen, wie etwa im Fall von Kumchang-ri. Der UN-Sicherheitsrat müsste eindeutiger als bisher gegen das Verhalten Nordkoreas Stellung beziehen. Die Lösung der Krise auf lange Sicht und der Ersatz der institutionellen Funktionen hängt von der Durchführung des Rahmenabkommens ab. Dazu gehört auch, dass Nordkorea der IAEO die bislang verweigerten Sonderinspektionen genehmigt. Sollte das Rahmenabkommen an dieser Frage scheitern, würde durch das in Nordkorea vermutlich verborgene Plutonium ein Vertrauensverlust bei den betroffenen Schwellenländern entstehen. Der Nuklearwaffenverzicht kann nicht glaubwürdig durch eine einseitige Erklärung Pjöngjangs erfolgen, sondern nur durch einen Abbau aller sensitiven Nukleartechnologie im Land und durch die intensive Anwendung von Sicherungsmaßnahmen. Nordkoreas Nuklearwaffenfreiheit kann erst am Ende eines längeren Prozesses glaubwürdig sein. Sie ist an die Erfüllung des Rahmenabkommens gebunden. Hinter der Erfolgsmeldung über das Rahmenabkommen mit Nordkorea steht also noch ein Fragezeichen.

Der Umsetzung der amerikanischen Kampagne gegen das iranische Nuklearwaffenprogramm standen die Verfahren des Nichtverbreitungsregimes zunächst im Weg. Da die Gremien des Nichtverbreitungsregimes, welche die Kompetenz hatten, einen Vertragsverletzer aufzuspüren und sein Verhalten zu bestrafen, nicht in der Lage waren, den Iran des Vertragsbruchs zu bezichtigen, musste die US-Regierung andere Wege gehen.

Dabei konnte sie aber mit der NSG auf eine andere Komponente des Nichtverbreitungsregimes zurückgreifen, der nicht alle NVV-Mitglieder angehören, sondern nur einige nuklearen Lieferländer. Die amerikanischen Bemühungen, den Iran technologisch auszuhungern, stießen aber an ihre Grenzen. Die anderen Industriestaaten erkannten keine Verbesserung oder Ergänzung der institutionellen Funktionen mehr darin, die Exportverweigerung auf alle Industriegüter auszudehnen (wie die USA im Mai 1995) und ihre potentiellen Einkünfte aus dem iranischen Öl- und Gassektor zugunsten einer Eindämmung des Golfstaates zu schmälern.

Die Verweigerungsfront hat zwei Schwachstellen. Erstens gibt es keine gemeinsame völkerrechtliche Bewertungsgrundlage mehr für das Verhalten des Iran. Die Unbedenklichkeitserklärung der IAEO reicht dafür nicht mehr aus. Die Formulierung der NSG-Richtlinien legt die Bewertung, ob ein Staat proliferationswillig ist oder nicht, in die

Hände jedes einzelnen Lieferlandes. Diese können sich untereinander über die Risiken konsultieren, die sich aus dem Nuklearhandel mit dem Iran ergeben. Zweitens hat die IAEO bis heute keinen Anlass, dem Iran ein Nuklearwaffenprogramm vorzuwerfen. Wenn einzelne Lieferländer der Exportkontrollen, die sie einengen, müde geworden sind, können sie das Urteil der IAEO nutzen, um aus dem Verweigerungsregime gegen den Iran auszutreten. Für die Durchführung der Nuklearblockade gegen den Iran ergeben sich drei Szenarien:

- a) Die Lieferländer, d. h. die NSG und andere, halten solange an der Eindämmung des Iran fest, bis sie einen Konsens darüber erlangen, dass der Golfstaat keine nukleare Option mehr verfolgt. Diese Entscheidung kann auch lange nach einem entsprechenden Politikwechsel des Iran fallen. Die Staaten müssen sich auf einen gemeinsames Kriterium für die Regelerfüllung einigen oder abwarten, bis die USA für eine neue Risikoeinschätzung werben. Dies kann noch lange dauern, denn die USA werfen dem Iran mehr vor als nur sein Nuklearwaffenprogramm.
- b) Einzelne Lieferländer sehen keine Proliferationsgefahr mehr im Iran. Dies kann aus Überzeugung geschehen oder im Zuge einer Prioritätensetzung, weil sie ihre Geschäfte mit dem Golfstaat wieder aufnehmen wollen. Sie fühlen sich in diesem Fall durch die Verweigerungsregeln und Exportkontrollen nicht mehr gebunden, ziehen andere Staaten nach und lassen den kooperativen Zusammenhalt der Lieferländer zusammenbrechen.

Die ersten beiden Szenarien zeigen eine Schwäche des Sonderregimes gegen den Iran. Es hat kein bindendes und neutrales Bewertungsverfahren, weil die USA bei der Konstruktion der Sonderregelungen auf die Informationsfunktion des Regimes verzichtet haben. Die Sonderregelungen können nicht rechtzeitig auf einen Politikwechsel im Iran reagieren. Szenario a) beschreibt ein Ende des Sonderregimes *nach* einem tatsächlichen Politikwechsel im Iran, b) beschreibt ein Ende der Eindämmung, *bevor* dieser Politikwechsel eingetreten ist. Doch es gibt noch ein weiteres Szenario:

- c) Denkbar ist auch, dass die IAEO im Zuge ihrer Reform verbesserte Verifikationsinstrumente in die Hand bekommt. Der Iran kann sich nicht der Unterschrift unter das Zusatzprotokoll der IAEO verweigern (bisher tut er es noch), ohne seine Glaubwürdigkeit zu verlieren. Die IAEO findet nun entweder aufgrund ihrer neuen Möglichkeiten Hinweise auf ein Nuklearwaffenprogramm, mit dem die Staatengemeinschaft innerhalb der Regimeverfahren umgehen kann, oder sie unterzieht den Iran einer intensiven Überwachung, die eine illegale Proliferation tatsächlich erschwert. Die Wiener Agentur gewinnt auf diese Weise ihre Bewertungskompetenz wieder zurück.

Szenario a) spiegelt die wahrscheinlichste Entwicklung wider, denn die wichtigsten Lieferländer haben keinen Dissens über die Risikoeinschätzung hinsichtlich des Iran. Szenario c) brächte aber die größte Stärkung des Nichtverbreitungsregimes mit sich. Eine neue IAEO könnte wieder zuverlässig und neutral ihre Informationsfunktion erfüllen.

Die Irankampagne zeigt auch, dass die Bindung des amerikanischen Vorgehens an die Regimefunktionen wichtig ist für den Erfolg der amerikanischen Politik. Das Embargo der USA von 1995, dem sich nur wenige Partner anschlossen, hatte nur eine diffuse Rückbindung an den Proliferationsverdacht gegen den Iran. Den Sekundärsanktionen

unter dem *Iran Libya Sanctions Act* (ILSA) fehlte nicht nur jegliche völkerrechtliche Legitimation, sondern auch eine Rechtfertigung durch den Kooperationszweck des Regimes. Ein gutes Beispiel für eine Sanktionspolitik, welche die Reziprozitätsfunktion des Regimes berücksichtigte, war der Resolutionsentwurf der USA im UN-Sicherheitsrat, mit dem sie ein nuanciertes Sanktionsprogramm gegen die Verweigerungshaltung Nordkoreas propagierten. Hier bestand die Möglichkeit, dass der adressierte Staat durch einen Politikwechsel ein Ende der Sanktionen bewirkte. Dies war beim amerikanischen Öl- und Gasembargo gegen den Iran nicht so einfach möglich, weil die iranische Regierung eine Proliferationsabsicht abstritt und deshalb einen Politikwechsel schwer sichtbar machen konnte. Auch richteten sich die Strafmaßnahmen der USA nicht gegen die Proliferationsgefahr allein, sondern gegen verschiedenen Völkerrechtsverletzungen des Iran.

Durch das Vorpreschen der amerikanischen Regierung bei der Technologieverweigerung wurde aber eine gemeinsame Politik der Lieferländer erst möglich. Ohne diese Änderung der Verhaltensregeln während der Kampagne wäre es den USA unmöglich gewesen, ein umfassendes Nuklearembargo gegen den Iran durchzusetzen. Als aber die USA die Technologieverweigerung durch ein Gesamtembargo ausbauen und die *Exportkontrollnorm* so weit anwenden wollten, dass es einer eigenmächtigen und wenig erfolgversprechenden Bestrafung des Iran gleichgekommen wäre, verweigerten die Partner die Zusammenarbeit.

Die Fallstudien, obwohl sie sehr verschieden sind, bestätigen, dass die Verletzung von Verhaltensregeln negative Folgen für die erfolgreiche Durchführung einer Nichtverbeikampagne hat. Es ist deutlich geworden, dass es manchmal notwendig sein kann, eine Verhaltensregel partiell zu brechen, um ihre Erfüllung insgesamt möglich zu machen, oder dass eine Verhaltensregel einer andere, höher bewerteten geopfert werden kann. Eine Bewertung muss im Hinblick auf das Kooperationsziel und die entsprechenden Regimefunktionen erfolgen. Wenn eine Proliferation verhindert wird und dabei das Vertrauen in die Informationen der IAEO und die Sanktionsfähigkeit des Sicherheitsrates nicht zerstört wird, dann sind auch Regelverletzungen sinnvoll, wenn mit ihnen dieses Ziel erreicht wird.

Es ist aber möglich, dass die partielle Aufgabe einer Verhaltensregel wie der *Inspektionsnorm* auch nach der Lösung der Krise die Umsetzung der Vereinbarung belasten kann. Im Fall Nordkoreas gab es bereits ein Beispiel dafür, als Nordkorea in der Frage um die unterirdischen Bauwerke in Kumchang-ri einzig die USA und nicht die IAEO als kompetenten Verhandlungspartner akzeptierte. Dies belastete die Durchführung des Rahmenabkommens mit neuen Transaktionskosten. Bei der multilateralen Verweigerungsfront gegen den Iran muss sich noch erweisen, welche Folgen die Abwesenheit einer neutralen Bewertungsinstanz für die Stabilität der Vereinbarungen haben wird.

Die Verletzung einer Verfahrensregel muss keine negativen Auswirkungen auf den Kampagnenerfolg haben, wenn die hierbei betroffenen Funktionen von einzelnen Akteure außerhalb des Regimerahmens durch nationale Mittel ersetzt werden. Wenn, wie im Fall Nordkorea, durch dieses Verfahren die Glaubwürdigkeit eines Nuklearwaffenverzichts noch größer werden kann, als dies durch die Regimeverfahren selbst möglich gewesen wäre, ist der Erfolg sogar gerade durch die Regelverletzung möglich geworden.

Doch geriet in beiden Fällen die Glaubwürdigkeit der IAEO-Informationen teilweise in Gefahr: Pjöngjang hält eine gewisse Menge Plutonium verborgen, ohne dass die Agentur die Möglichkeit zur Prüfung hat; Teheran besitzt möglicherweise illegal erworbene sensitive Technologie. In beiden Fällen können die USA oder die entsprechende Vereinbarung diesen Mangel der Regimefunktionen nicht ausgleichen.

1.3 Stabilisierung durch flexiblen Umgang mit Regeln?

Die widersprüchliche Situation, der das Hauptinteresse dieser Arbeit galt, war, dass ein dominanter Staat sich zuweilen bei der Stabilisierung eines Regimes genötigt sieht, dessen Regeln zu verletzen. Die dritte Fragestellung war auf die Auswirkungen ausgerichtet, die ein Bruch der Regimeregeln auf die Wirksamkeit des Regimes als Ganzes hat. Die Hypothese war, dass eine Verletzung der Verhaltensregeln deren Gemeinschaftlichkeit, und so das Regime selbst, schwächen kann (Wandel des Regimes). Eine Verletzung der Verfahrensregeln kann dagegen zu einer Reform führen, wenn die anderen Akteure dies als eine Stärkung der Regimefunktionen verstehen (Wandel im Regime).

1.3.1 Das relative Gewicht von Verhaltens- und Verfahrensregeln

Da eine Regelverletzung bei der Lösung der Ukrainekrise nicht notwendig war, können anhand dieser Fallstudie nur beispielhaft einige Auswirkungen der Lösung auf die Gemeinschaftlichkeit der Verhaltensregeln und auf die bessere Erfüllung der institutionellen Funktionen beschrieben werden. Die amerikanische Politik gegenüber der Ukraine hatte positive Auswirkungen auf das Nichtverbreitungsregime als Ganzes. Grundlage für diese Stärkung war es, dass die Nuklearwaffenfreiheit der Ukraine sichergestellt werden konnte. Den gelegentlichen Zweifeln zum Trotz, ob die Ukraine willens oder in der Lage sei, das Trilaterale Abkommen vom Januar 1994 zu ratifizieren und implementieren, hat das Land mittlerweile seine Verpflichtungen erfüllt. Die Ukraine sowie Weißrussland und Kasachstan traten dem NVV als Nichtnuklearwaffenstaaten bei, wodurch das Nichtverbreitungsregime auf verschiedene Weise gestärkt wurde.

Erstens kam das Regime durch den Beitritt dieser relevanten Staaten dem Ziel der Universalität näher. Zweitens wurde die Gemeinschaftlichkeit der Verhaltensregeln des Regimes gestärkt. Mit den ehemals nuklear bewaffneten Sowjetrepubliken stellten sich wichtige Schwellenländer hinter den Kooperationszweck des Regimes und reproduzierten mit ihrem Verhalten die *Verzichtsnorm*. Drittens blieben die negativen Auswirkungen einer nuklear gerüsteten Ukraine auf das Proliferationskalkül der benachbarten Staaten aus. Es entstanden bei diesen Akteuren keine neuen Anreize zur Kernwaffenentwicklung. Damit wurde ein wichtiger Beitrag für die unbefristete Verlängerung des NVV geleistet, die 15 Monate nach dem Trilateralen Abkommen im Mai 1995 auf der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz in New York beschlossen wurde.

Eine ähnlich positive Auswirkung auf die Verhaltensregeln des Regimes hatte die Lösung der Nordkoreakrise. Durch die intensive US-Diplomatie wurde die Aufmerksamkeit

der Staatengemeinschaft verstärkt auf die Proliferationsproblematik gelenkt, und es wurde eine Lösung gefunden, in der Nordkorea sich wahrscheinlich zu einem Nuklearwaffenverzicht bereit findet. Nordkorea müsste heute viel größere Hindernisse überwinden als zu Beginn der Krise, wenn es zu einer nuklearen Kapazität gelangen wollte. Auch Nordkoreas nicht nuklear gerüstete Nachbarn Japan und Südkorea müssen ihre Entscheidung gegen den Besitz von Nuklearwaffen nicht neu überdenken. Auf diese Weise wurde die Gemeinschaftlichkeit der *Verzichtsnorm* stabilisiert.

Die *Inspektionsnorm* wurde durch das Rahmenabkommen mit Nordkorea tangiert. Nordkoreas Weigerung, die Inspektionen ohne außervertragliche Gegenleistungen zuzulassen, zeigt, dass diese Verhaltensregel für Nordkorea nicht mehr handlungsanleitend ist. Der DPRK stand von Beginn an mit den USA ein Akteur gegenüber, der zu Gegenleistungen für die Erfüllung dieser Verhaltensregel bereit war. Es im Rahmen dieser Arbeit kann kein Beleg dafür erbracht werden, ob für andere Staaten die Gemeinschaftlichkeit der *Inspektionsnorm* ebenfalls abgenommen hat. In diesem Fall würden sie Inspektionsverpflichtung aus dem NVV als nicht mehr bindend oder nur noch halb freiwillig ansehen. Es wäre ein Zeichen dafür, dass die *Inspektionsnorm* eine Erosion unterworfen ist, wenn beispielsweise der Iran anfinge, für Inspektionen an bestimmten Anlagen oder etwa für den Abschluss des Zusatzprotokolles zum *Safeguards*-Abkommen Gegenleistungen zu stellen. Solch eine Entwicklung würde einer grundlegenden Veränderung des Regimes gleichkommen, die Folgen für dessen Informationsfunktionen hätte. Dies ist bisher aber nicht geschehen.

Es ist aus verschiedenen Gründen unwahrscheinlich, dass die *Inspektionsnorm* durch das amerikanische Entgegenkommen derart unterhöhlt worden ist. Erstens wird eine Regel noch nicht dadurch geschwächt, dass sie einmal gebrochen wird. Zwar hat Nordkorea gezeigt, wie ein Staat durch anhaltende Verzögerungspolitik eine Nachverhandlung über die Inspektionsnorm erreichen kann. Dieses Verhalten ist deswegen aber noch nicht für andere Staaten wiederholbar, zumal Nordkorea in einer besonderen Situation agierte: Die Blockade des UN-Sicherheitsrates und die Angst der Nachbarn vor Sanktionen führten dazu, dass eine harte internationale Strafpolitik gegen die DPRK kaum durchsetzbar war. Hieraus entstanden für Nordkorea Handlungsspielräume. Zweitens zielte die Kampagne der US-Regierung gerade darauf ab, die Inspektionen der IAEA in einem besonders relevanten Bereich durchzusetzen. In der amerikanischen Bereitschaft, Gegenleistungen dafür zu liefern, dass Pjöngjang die Inspektionen überhaupt zuließ, lag auch ein Signal, dass es nicht zugelassen werden kann, dass ein Nichtnuklearwaffenstaat *keine* Sicherungsmaßnahmen an seinen Anlagen anwendet.

Die Neugewichtung der Verhaltensregeln im NVV, welche die US-Regierung im Rahmen ihrer Iranpolitik seit 1991 angeregt hat, hat das Regime grundlegend verändert. Dem Kooperationsziel der Nichtverbreitung wurde der Vorrang über dem freien Nuklearhandel eingeräumt. Dies war nicht selbstverständlich: Im Nichtverbreitungsregime gab es einen lang anhaltenden Regimekonflikt über die Priorität von *Exportkontrollnorm* oder *Kooperationsnorm*. Lange Zeit richtete sich der Widerstand einiger Schwellenländer nur gegen die Transferverweigerung im Bereich der sensitiven Technologien an. Diese Konflikt war aber beigelegt, als bei den Schwellenländern das Interesse

an sensibler Technologie abnahm. Die meisten Schwellenländer sind heute NVV-Mitglieder, lassen umfassende Sicherungsmaßnahmen zu und haben unproblematische Handelsbeziehungen mit den Mitgliedern der NSG.⁴ Die neue Prioritätensetzung zwischen den Kooperationszielen ‚Nichtverbreitung‘ und ‚Nuklearhandel‘ entsprach den Präferenzen der Mehrheit der Regimemitglieder oder widersprach diesen zumindest nicht.

Dem Regimewandel stand keine geschlossene Gruppe von Schwellenländern gegenüber, die im Rahmen des NVV die Einhaltung der *Kooperationsnorm* einklagen wollte. Einige Staaten, darunter der Iran, aber auch Indonesien und Nigeria, kritisierte den Ausbau der Exportkontrollen auf der NVV Verlängerungskonferenz im Frühjahr 1995. Ihre Kritik richtete sich aber auf den intransparenten Charakter dieser Exportkontrollgremien und die mit ihnen verbundene Abwertung der IAEO.⁵

Damit entspricht das veränderte Nichtverbreitungsregime, das zwar die gleichen Kooperationsziele verfolgt, jedoch in einer neuen Gewichtung – Nichtverbreitung erhält das Übergewicht über die Förderung der zivilen Energie – einem gewandelten Regimebedarf. Die verbesserten Verweigerungs- und Verifikationsinstrumente des Regimes haben seine funktionale Effektivität im Hinblick auf das damit verbundene Interesse an kooperationserleichternden Funktionen erhöht.

Die USA traten bei dieser Reform des Regimes nicht als Hegemon auf, der sie ja nicht waren, sondern als ein ‚politischer Unternehmer‘. Die amerikanische Regierung bot einen Regelsatz für Exportkontrollen an, dem sich die anderen nuklearen Lieferländer anschließen konnten. Dieser folgte dem neuen Ansatz der US-Administration in der Nichtverbreitungspolitik, nach der Exportkontrollen nicht mehr umfassend auf alle Technologieexporte angewandt werden sollen, sondern gezielt gegen eine Reihe von Außenseiterstaaten, welche die Regierung in Washington als besonders gefährlich einstufte. Auch wenn sich die meisten Industriestaaten der ‚Schurkenstaat‘-Ideologie nicht anschloss, war die Reform der Exportkontrollen mehrheitsfähig, weil sie sich am Kooperationszweck der Nichtverbreitung orientierte und in die Verhaltensregeln der NSG und des NVV eingebettet war.

Als die USA ihre Kampagne zur Technologieverweigerung gegen den Iran nicht nur auf alle Nukleargüter, sondern auch auf Mehrzweckgüter ausdehnten und mit einem Embargo verbanden, drohte dieser Prioritätenkonflikt im Regime wieder aufzubrechen. Die Ablehnung einiger Schwellenländer, darunter der Iran, gegen die Exportkontrollen fand aber keine Mehrheit und hatte nicht genug Durchschlagskraft, um die unbegrenzte Verlängerung des NVV im Frühjahr 1995 zu gefährden. Es war im übrigen wenig glaubhaft, wie der Iran und einige andere Staaten klagten, dass der Westen mit den Embargomaßnahmen gegen den Iran eine systematische Verweigerungspolitik betrieb, um seine Vormachtstellung gegenüber den Schwellenländern des Südens zu sichern. Dazu war das Exportinteresse der westlichen Unternehmen viel zu groß. Dies zeigte die Weigerung der anderen Industriestaaten, den USA ab 1995 bei ihrem umfassenden Embargo zu folgen.

4 Vgl. Müller, Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, S. 302f.

5 Vgl. Johnson, Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty, S. 45.

Die Bindung der Exportpolitik an sicherheitspolitische Prinzipien hatte allein den Erhalt der Nuklearordnung zum Ziel. Diesen Prinzipien folgt die Neugewichtung der *Nichtweitergabe-* gegenüber der *Kooperationsnorm*.

Kommen wir nun zu den Verfahrensregeln. Durch die Einordnung der Ukraine in das Nichtverbreitungsregime stellte sich dieser Staat hinter die Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes, unterzeichnete ein *Safeguards*-Abkommen mit der IAEA und verpflichtete sich, den Exportkontrollen der NSG zu folgen. Dies stärkte die Gemeinschaftlichkeit dieser Verfahrensregeln, war aber kein außergewöhnlicher Vorgang.

Die Auswirkungen der Kampagne gegen Nordkorea auf die Erfüllung der Verfahrensregeln sind komplexer. Verschiedene Elemente der Krisenbehandlung machen die Erfüllung der Informationsfunktion im Hinblick auf Nordkorea in Zukunft schwieriger. Erstens kann die Vertragstreue Nordkoreas über Jahre hinaus nicht verifiziert werden. Die Möglichkeit, dass das Land über waffengrädiges Spaltmaterial verfügt, konnte nicht ausgeräumt werden. In diesem Fall hat Washington die Funktionen der IAEA nicht ergänzt, sondern untergraben.

Zweitens wies das nordkoreanische Programm auf die strukturellen Schwächen der Internationalen Atomenergiebehörde hin.⁶ Auch ein NVV-Unterzeichnerstaat kann sich Nuklearwaffen beschaffen, solange er nur unabhängig von ausländischer Hilfe und dabei geschickt genug ist, seine Aktivitäten für fremder Satellitenüberwachung geheim zu halten (Indiens Nukleartests im Mai 1998 haben bewiesen, dass dies möglich ist). Diese Entwicklung hat nicht zu einem größeren Vertrauen in die Durchsetzungsfähigkeit der IAEA bzw. des UN-Sicherheitsrates beigetragen, obwohl die Ohnmacht des Sicherheitsrates in der Nordkoreakrise sich nicht bei der Behandlung anderen Proliferationskrisen wiederholen muss.

Drittens, und dies ist ein prozeduraler Ausdruck der Verletzung der *Inspektionsnorm*, haben die USA die Kompetenz an sich gezogen, mit Nordkorea bilateral über dessen Inspektionsverpflichtungen zu verhandeln. Hierdurch ist ein Vorrecht der IAEA verlorengegangen. Dies kann bei künftigen Proliferationskrisen die Informationsfunktion des Regimes untergraben. Rechnet man den (wahrscheinlichen) Nuklearverzicht Nordkoreas und dessen positive Auswirkungen auf die Gemeinschaftlichkeit der *Verzichtsnorm* und auf die strategische Situation in Ostasien gegen die Unterminierung der prozeduralen Zuständigkeit der IAEA auf, so muss man den Einfluss der amerikanischen Kampagne auf das Regime dennoch als positiv bewerten.

Auf der Habenseite bei den Verfahrensregeln steht ein Sonderregime für den Umbau des nordkoreanischen Nuklearprogramms. Diese Sonderbestimmungen umfassen Inspektionen für die stillgelegten Anlagen, die in Kanistern gelagerten Brennelemente und die laufende Errichtung der LWR. Damit ist es durch das Rahmenabkommen gelungen, die

6 Lawrence Scheinman weist darauf hin, dass die IAEA keineswegs mit dem Ziel entworfen wurde, Detektivarbeit gegen Proliferationskandidaten zu leisten. Vielmehr sei die Behörde die ausführende Agentur für vertrauensbildende Maßnahmen der NVV-Staaten untereinander. Vgl. *Scheinman, The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order*, 226-230. Diese Haltung, die zurecht auf die zu hohen Erwartungen gegenüber der Behörde hinweist, übersieht aber, dass die Instrumente für Vertrauensbildung und die zur Aufdeckung von unerlaubter Abzweigung die gleichen sind.

gegenwärtigen Nuklearaktivitäten Nordkoreas weitgehenden Kontrollen zu unterwerfen. Es wird aber bestimmend für den Erfolg des Rahmenabkommens sein, dass alle seine Teile vollständig erfüllt werden. Auch die Durchführung von IAEO-Sonderinspektionen muss daher gewährleistet sein.

Die Neufassung der *Exportkontrollnorm*, die in der NSG ausgehandelt wurde, hat zwar durch die Vereinbarung neuer Verfahrensregeln die Spezifität dieser Verhaltensregel gesteigert, doch scheint die Gemeinschaftlichkeit nicht so hoch zu sein, wie es die USA gerne gesehen hätten. Mit Russland hielt sich ein wichtiger NSG-Staat nicht an das umfassende Nuklear- und Mehrzweckembargo gegen den Iran. Auch hier hilft bei der Bewertung ein Rückgriff auf die institutionellen Funktionen, die mit dieser Verhaltensregel sichergestellt werden sollen. Die *Exportkontrollnorm* soll sicherstellen, dass die Nukleargüter aus den Industrieländern nicht für den Aufbau von Nuklearwaffenprogrammen in anderen Staaten genutzt werden. Die institutionellen Funktionen, hier die Verifikationsfunktion, sollen durch die mit Nuklearexporten verbundenen Abzweigungsrisiken nicht unterhöhlt werden. Dies glaubte aber Russland im Rahmen seiner Nuklearkooperation mit dem Iran besser durch Austausch und die Überwachung der zivilen Nuklearanlagen sicherstellen zu können als durch einen völligen Verzicht auf Nuklearexporte. Es passt in das Erklärungsmuster der Berufung auf die institutionellen Funktionen, dass Russland seine Reaktorlieferungen auch damit verteidigte, dass der Reaktortausch mit Nordkorea die gleichen Reaktortypen wie aus dem Iran-Russland-Geschäft umfasste. Moskau legte die amerikanische Bereitschaft zum Reaktortausch in Nordkorea so aus, dass die Lieferung von LWR an einen Proliferationskandidaten unter den Kontrollen der IAEO keine gefährliche Belastung für die Informationsfunktion der IAEO darstellt.

1.3.2 Veränderungen des Nichtverbreitungsregimes und im Nichtverbreitungsregime

Untersucht man, welche unterschiedlichen Auswirkungen die Verletzungen von Verhalten- und Verfahrensregeln auf das Regime hatten, ist ein Rückgriff auf Krasners Unterscheidung zum Regimewandel sinnvoll: Eine Verletzung der Verhaltensregeln kann einen Wandel *des* Regimes bewirken, eine Verletzung der Verfahrensregeln dagegen nur einen Wandel *im* Regime. Zwei Bemerkungen über die Auswirkungen der amerikanischen Kampagnen außerhalb des Nichtverbreitungsregimes werden vorangestellt.

Erstens haben die amerikanischen Kampagnen die Rahmenbedingung für die Kooperation verändert. Sie haben die Anreize zur Proliferation für einige Proliferationskandidaten und ihre Nachbarn abgebaut bzw. verhindert, dass neue Anreize entstehen konnten. Vor allem die Einhegung des nordkoreanischen Nuklearprogramms, sofern diese trotz gelegentlicher Ausbruchsversuche des totalitären Staates aufrechterhalten wird, stabilisiert die sicherheitspolitischen Grundlagen der Nuklearwaffenfreiheit der Nachbarn Japan und Südkorea. Ein Nuklearwaffestaat Ukraine hätte den Nuklearstatus ihrer Nachbarn in der GUS und in Europa in Frage gestellt. Diese Auswirkung auf das Regime ist die wichtigste für das Ziel der Nichtverbreitung. Sie betrifft den Zweck, auf den Kooperation im Nichtverbreitungsregime gerichtet ist. Diplomatische Kampagnen, die Proliferationskandidaten vom Nuklearwaffenerwerb abhalten, machen es für die Nachbarn unnötig, durch

eigene nukleare Nachrüstung den strategischen Status quo wiederherzustellen. Dies ist noch immer ein wichtiges Proliferationsmotiv.

Zweitens haben die amerikanischen Bemühungen, die nukleare Proliferation zu verhindern, die Nachfrage nach institutionellen Regelungen erhöht. Dies geschah auch, indem die USA die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen lenkten. Die amerikanischen Kampagnen, die ja auch mit erheblicher Öffentlichkeitsarbeit einhergingen, wiesen die internationale Staatengemeinschaft auf die nuklearen Proliferationsgefahren hin. Die Krise um Nordkorea zeigt dazu deutlich, dass militärische Strategien nur selten anwendbar sind, um Proliferationsgefahren zu begegnen. Im Ergebnis zeigen die amerikanischen Kampagnen, dass ein mächtiger Staat zwar die politischen und materiellen Kosten des Krisenmanagements und der betreffenden Vereinbarungen auf sich nehmen kann, dass aber Institutionen über die besten Instrumente gegen nukleare Proliferation verfügen. Als Beispiele seien hier die IAEA-Sicherungsmaßnahmen, strenge Exportkontrollgesetze und effektive Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates genannt.

Welche Auswirkungen hatten die Regelverletzungen der US-Kampagnen auf die Verhaltens- und Verfahrensregeln? Kernelemente des Nichtverbreitungsregimes, die *Verzichts-* und die *Nichtweitergabenorm* wurden gestärkt. Dies war der Grund, warum andere Regeln überhaupt ausgesetzt wurden. Diese Stabilisierung der zentralen Verhaltensregeln des NVV geschah durch den Beitritt der GUS-Staaten, aber auch durch den Verzicht Nordkoreas auf Nuklearwaffen. Die auf diese Weise stärker gewordene *Verzichtsnorm* erhöht den Druck auf den Iran, von seinen Kernwaffenplänen Abschied zu nehmen.

Stehen dieser positiven Entwicklung auch Verhaltensregeln gegenüber, die Schaden genommen haben? Die *Inspektionsnorm* hat durch die Nachverhandlungen mit Nordkorea und durch die Abwertung im Fall Iran an Kraft verloren. Dieser Schaden kann aber abgewendet werden, wenn die USA bei der weiteren Behandlung Nordkoreas keine Verletzung dieser Verhaltensregel mehr zulassen und auf Verhandlungen zwischen Nordkorea und der IAEA über die Sonderinspektionen drängen. Die IAEA kann ihre Bedeutung für die Behandlung des Proliferationsrisikos im Iran zurückgewinnen, wenn es ihr gelingt, ihre neuen Inspektionsverfahren dort anzuwenden. Dazu müsste der Iran das Zusatzprotokoll zum *Safeguards*-Abkommen unterzeichnen. Teheran kann es sich nicht leisten, diesen Schritt noch länger zu verweigern, denn es würde damit seine Glaubwürdigkeit gegen über den Regimemitgliedern gefährden.

Die *Exportkontrollnorm* hat durch die stärkere Gewichtung der Nichtverbreitung gegenüber dem zivilen Nuklearhandel eine wichtige Veränderung erfahren, die aber, wie angedeutet, ein Ausdruck der neuen Präferenzstrukturen im Nichtverbreitungsregime ist. Die geänderte Schwerpunktsetzung der Verhaltensregeln führte sogar beinahe zu einem Sonderregime gegen den Iran und die anderen von den USA so definierten ‚Schurkenstaaten‘. Die Gemeinschaftlichkeit dieser strengeren Exportkontrollnorm ist zwar hoch, doch nicht hoch genug, um Russland an sie zu binden. Die Moskauer Regierung verstößt gegen das verstärkte Exportkontrollverbot der NSG, bemüht sich aber, die Informationsfunktion der IAEA nicht zu belasten. Moskau liefert Leichtwasserreaktoren an den Iran, verzichtete aber auf den Export jeglicher sensitiver Technologie

Die Auswirkungen der US-Politik auf die Verhaltensregeln fallen also weniger dramatisch aus als eingangs vermutet. Der Grund dafür war, dass den Verletzungen der Verhaltensregeln jeweils bei anderen Verhaltensregeln eine Entwicklung hin zu höherer Gemeinschaftlichkeit gegenüberstand und die Regelverletzungen in den Kontext einer institutionellen Anpassung eingebunden waren.

Wenn aus Verletzungen von Verfahrensregeln Impulse für das Regime entstanden sind, dann meist, weil diese eine Verbesserung der institutionellen Funktionen mit sich brachten, die auch von anderen Staaten angenommen wurden. Ein Beispiel war die routinemäßige Übernahme nationaler Geheimdienstinformationen von der IAEO. Der erhöhter Druck, der durch den Ersatz der Informationsfunktion durch die Bereitstellung von Geheimdienstinformationen entstand, zwang solche Staaten, die zur Proliferation entschlossen waren, ihre Programme besser zu verbergen. Nordkorea mit seinen unterirdischen Anlagen ist hierfür ein Beispiel, im Iran werden ähnliche Tarnvorrichtungen vermutet. Die verbesserten Verfahrensregeln, die der Informationsfunktion zugeordnet sind, machen den Regelbruch – nukleare Proliferation - teurer und schwieriger. Sie sorgen auf diese Weise für eine erhöhte Erwartungsstabilität der Regimeteilnehmer untereinander.

2. Ausblick

Die Nichtverbreitungspolitik der USA lässt sich fruchtbar im Kontext der institutioneller Funktionen untersuchen. Staaten halten an Regimen fest, weil sie diese kooperationserleichternde Funktionen erfüllen. Dies ist die Perspektive, die seit beinahe zwanzig Jahren der neoliberale Institutionalismus einnimmt. Das Handeln eines einzelner Akteurs vor dem Hintergrund dieser Nachfragesituation wurde im Konzept des *political entrepreneur* erfasst. Dieser setzt sein politisches und materielles Kapital ein, um ein Regime zu errichten und andere Staaten, die selbst ein Interesse am Regime haben, an dieses zu binden. Das Konzept des ‚politischen Unternehmers‘ ist in der Theorie aber oberflächlich geblieben. Auch ein stabilisierender Staat ist ein solcher *entrepreneur*. Dieser muss die Nachfrage der Mitglieder nach institutionellen Funktionen mit bedienen, um im Einzelfall gegen einen Regelbrecher, wie auch für das Regime als Ganzes erfolgreich zu sein. Welche Erkenntnisse können daraus für die neoliberale Regimetheorie gewonnen werden?

2.1 Verhalten und Verfahren

Regeln können durch eine einseitige Stabilisierungspolitik außer Kraft gesetzt oder ausgesetzt werden, sie können umgangen, ersetzt oder auch strenger angewendet werden, als es das Regime vorsieht. Eine Systematisierung dieser Vielfalt nach der Art des Regelverletzung wäre wenig dienlich bei der Untersuchung der Regimestabilisierung. Die Unterscheidung zwischen Verhaltens- und Verfahrensregeln erlaubt dagegen eine einheitliche Bewertung verschiedener Regelverletzungen, selbst wenn diese in unterschiedlichen Politik- oder Problemfeldern vorkommen. Aber die Differenzierung der beiden Regelklas-

sen ist mehr als nur ein methodischer Kniff, um eine schwierige Varianz in den Griff zu bekommen.

Eingangs wurde angenommen, dass Verhaltens- und Verfahrensregeln unterschiedliche Bedeutungen für die Kooperation im Regime haben. Verhaltensregeln umschreiben das richtige und falsche Verhalten der Akteure und prägen so die Erwartung der anderen Teilnehmer. Verfahrensregeln sind eher für die kooperationserleichternden ‚Dienstleistungen‘ zuständig, wie etwa die Informationsfunktion. Auch sie stabilisieren das Verhalten und die Erwartungen der Mitglieder. Sie sind aber keine Richtlinien, sondern Verfahren, um Informationen bereitzustellen, Konsultation zu ermöglichen und gegebenenfalls einen Regelbruch zu bestrafen. Diese unterschiedliche Qualität der Verhaltens- und Verfahrensregeln muss auch ein stabilisierender Akteur berücksichtigen, wenn er in einer Krisensituation verschiedene Regeln gegeneinander abwägt.

Verhaltensregeln stellen einen gemeinsamen Bewertungsmaßstab bereit, an dem sich die Verhaltenserwartungen ausrichten. Die kooperationserleichternden Funktionen der Verhaltensregeln sind daher Leistungen, die intersubjektiv unter den Teilnehmern des Regimes entstehen. Dabei handelt es sich um Erwartungen, die gemeinsam getragenen Überzeugungen und Prioritätensetzungen beruhen. Sie unterliegen nicht dem Zugriff eines einzelnen Staates.

Verfahrensregeln sind dagegen dazu da, dass die Regimemitglieder die Verhaltensregeln einhalten können. Sie haben einen stärker funktionalen Charakter. Die Folgekosten einer Verletzung der Verhaltensregeln sind also andere, als wenn Verfahrensregeln ausgesetzt werden. Die Funktionen, die Verfahrensregeln erfüllen, können leichter von einem einzelnen Staat, der bereit ist, dafür die Kosten zu tragen, ersetzt werden.

Doch auch Verfahrensregeln haben eine Qualität, die durch ihre Bindung an das Regime entsteht. Sie sind legitime Verfahren, auf deren Neutralität viele Regimemitglieder Wert legen. Ein politischer Unternehmer, der Regeln bricht, um deren Funktionen zu ersetzen, verfolgt ist wie jeder Staat seine eigenen Ziele und kann den multilateralen Charakter auch der Verfahrensregeln niemals ersetzen.

Es war sinnvoll, die beiden Regelklassen in der vorliegenden Untersuchung separat zu behandeln, doch machte ihre Verschränkung zuweilen die Unterscheidung schwierig. Verfahrensregeln haben eine Verbindung zu den Verhaltensregeln, zu deren Implementierung sie eingesetzt werden. Ein Bruch der Verfahrensregeln tangiert auf einer höheren Ebene auch immer die Verhaltensregeln. Dieser Zusammenhang konnte in den Fallstudien allerdings nicht vertieft behandelt werden, da das Regime über teilweise widersprüchliche Verhaltensregeln und eine Fülle von Verfahrensregeln verfügt. Daher sind weitere Untersuchungen zum Verhältnis zwischen beiden Regelklassen in solchen Regimen sinnvoll, bei denen ein einziger Kooperationszweck mit einer einzigen Verhaltensregeln und einem kleinen und kompatiblen Set von Verfahrensregeln verfolgt wird.

2.2 Die Stärkung und Verletzung von Regeln

Die Rückbindung an einen übergreifenden Kooperationszweck, die aus ihm entstehenden Handlungsinterdependenzen und die auf diese bezogenen institutionellen Funktionen können als Bewertungsmaßstab für einzelstaatliche Stabilisierungsbemühungen benutzt werden. Besondere Beachtung fand in dieser Arbeit das paradoxe Phänomen der Regelverletzung zur Stärkung von Regeln. Die Regelverletzungen der US-Nichtverbreitungsdiplomatie sind in erster Linie durch die Schwächen der Regimefunktionen motiviert wurden, die von den meisten anderen Staaten ebenfalls wahrgenommen wurden, kann der Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Regimes bei der theoretischen Operationalisierung von Regelverletzungen fruchtbar sein.

Nicht vergessen werden darf aber, dass Regime von Staaten beschlossen werden, die ihren Verfahren zumeist genau dort Grenzen setzen, wo die staatliche Souveränität berührt wird. Regime haben also meist eine inhärente Schwäche, wenn es um die Reziprozitätsfunktion, d. h. um die Durchsetzung der Regeln gegenüber einem Mitgliedstaat geht. Wenn ein Regime seine Funktionen nicht mehr erfüllen kann, dann benötigt es wiederum einen externen Akteur, der eine Stabilisierung unternimmt – entweder im Regime, bei den Strukturen dort, oder aber gegenüber einer wachsenden Zahl von Regelbrechern, die das Regime verlassen.

Auch der stabilisierende Akteur muss wissen, dass er zwar flexibel mit Regeln umgehen kann, dass er aber immer einen Preis zahlen muss, wenn er auf die Wirkung einer Regel verzichtet. Wenn es im Zuge einer Krisenbearbeitung leichtfällt, eine weniger bedeutende Regel auszusetzen, um eine andere durchzusetzen – also zum Beispiel die *Inspektionsnorm* fallen zu lassen, um die *Verzichtsnorm* einzuhalten - dann kann das bei der Durchführung dieser Vereinbarung teure Folgekosten nach sich ziehen, z. B. unsichere Informationen oder höhere Transaktionskosten. Die Fallstudien in diesem Band boten hierfür das eine oder andere Beispiel.

Die Erosion der Verhaltens- wie Verfahrensregeln kann vermieden werden, wenn die einzelstaatliche Stabilisierungspolitik sich um eine Bindung an das Regime bemüht. Die Legitimität des ‚stabilisierenden‘ Regelbruches ist gegeben, wenn sichtbar wird, dass der Regelbruch mit dem Kooperationszweck kompatibel ist, auch und gerade, wenn dieser sich inzwischen gewandelt hat, und dass sein Motiv die Stärkung des Regimes ist. Die Rückbindung an das Regime kann erfolgen, wenn die Verletzung einer Regel an die Stärkung einer anderer Regeln geknüpft wird - eine Regel wird verletzt, um die Erfüllung einer anderen zu ermöglichen. Denkbar ist auch die Suspendierung einer Verhaltensregel, wenn dies erst möglich macht, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt zuverlässig eingehalten wird. Diese ‚Sonderbehandlung‘ muss dem Regime nicht schaden, wenn der temporäre Charakter dieser Vereinbarung festgeschrieben wird.

2.3 Die Rolle der USA im Nichtverbreitungsregime

Die Ergebnisse der Untersuchung legen den Schluss nahe, dass das Nichtverbreitungsregime nicht ohne die Einwirkung eines dominierenden Akteurs funktionieren kann. Das Regime schafft durch die Schwächen seiner institutionellen Funktionen selbst die Notwendigkeit, einige seiner Regeln zu brechen, um damit dem Kooperationszweck zu dienen. Diese Notwendigkeit zum Regelbruch ist also im Regime angelegt. Die USA sind als ‚Schutzmacht‘ des Regimes genötigt, bei dessen Stabilisierung auch Regelverletzungen hinzunehmen oder selber zu begehen. Dies schadet dem Regime nicht, solange die Regelverletzungen auf eine kontrollierte Weise geschehen.

Kontrolliert bedeutet hier, dass die US-Regierung sich verstärkt um eine Rückbindung ihrer Aktivitäten an das Nichtverbreitungsregime bemühen muss. Dies könnte in Zukunft geschehen, indem sich die USA von Nordkorea nicht wieder an den bilateralen Verhandlungstisch über den Umfang der IAEO-Inspektionen zwingen lässt. Auch bei der Kampagne gegen den Iran ist ein kooperativer Umgang der USA mit der IAEO und eine intensivere und öffentlich sichtbare Befassung der Gremien des Regimes mit dem Proliferationsverdacht möglich. Auch ein zielgerichteter Dialog mit den Proliferationskandidaten, der eindeutig auf eine Stärkung der Regimeregeln zielt, würde diesem Zweck dienen. Ein solcher Umgang wurde mit der Ukraine von Beginn an gepflegt, mit Nordkorea während der Krise begonnen und befindet sich mit dem Iran im Aufbau.

Die Dominanz der USA bei der Behandlung der Proliferationskrisen entstand nicht zufällig. Die USA, als ‚Wächter‘ über das Nichtverbreitungsregime, der dem Regime seit jeher aktive Unterstützung entgegengebracht hat und Depositärstaat des NVV ist, war an den jeweiligen Verhandlungen beteiligt. Die USA waren darüber hinaus allen Fällen auch direkt in die jeweilige regionale Konfliktsituation involviert. Als Unterzeichner der START-Verträge, in die auch die Ukraine eingebunden war, als Schutzmacht Südkoreas und Kriegsgegner des Nordens und als Erzfeind und Kontrahent der Islamischen Republik Iran waren die USA a priori an der Überwindung der Proliferationskrisen beteiligt. Dieses Muster wird sich auch bei künftigen Proliferationskrisen fortsetzen.

Die USA sind aber nicht nur Partei in verschiedenen Weltkonflikten, sondern agieren als politischer Unternehmer in einer Reihe von Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsregimen. Die intensive Stabilisierungsarbeit der USA ist ein integraler Teil der Weltordnung geworden – auch ohne dass den Vereinigten Staaten hegemoniale Macht zur Verfügung stünde. Die USA müssen diese Verantwortung annehmen. Es ist zu erwarten, dass sowohl die letzte Supermacht, als auch die Wissenschaftler, die sich mit neuen Formen der Machtausübung in den internationalen Beziehungen befassen, noch sehr lange eine

‚ehrgeizige Tagesordnung‘

haben werden.