

Zwischen Macht und Gerechtigkeit.

Zustand und Perspektiven des nuklearen Nichtverbreitungsregimes

Prof. Dr. Harald Müller

Exzellenzcluster
Die Herausbildung normativer Ordnungen

www.normativeorders.net

Fachbereich 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft /

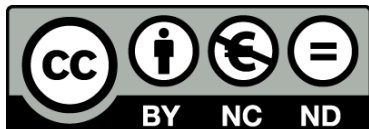
Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung

Universität Frankfurt, Institut für Politikwissenschaft, Robert-Mayer-Str. 5, 60054
Frankfurt am Main

mueller@hsfk.de

Erschienen in:

Politische Vierteljahresschrift 49 (3), 2008, 425-437



Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland Lizenzvertrag lizenziert. Um die Lizenz anzusehen, gehen Sie bitte zu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Zwischen Macht und Gerechtigkeit

Zustand und Perspektiven des nuklearen Nichtverbreitungsregimes

Zusammenfassung: Das nukleare Nichtverbreitungsregime weist eine erstaunliche Erfolgsstory auf. Die Zahl der Staaten, die kernwaffenorientierte Aktivitäten in verschiedenen Stadien des Fortschritts aufgegeben haben, ist weitaus größer als die der Kernwaffenstaaten. Auf dem Höhepunkt seines Erfolgs droht dem Regime jedoch Ungemach aus zwei Richtungen: Eine kleine Anzahl von „Ausbrechern“ und „Außenseitern“ unterminiert seine zentrale Zielsetzung, die Weiterverbreitung dieser Waffen aufzuhalten. Die Verweigerungshaltung der Kernwaffenstaaten gegenüber ihrer Abrüstungspflicht verstößt gegen den im Regime eingelassenen Gerechtigkeitsgrundsatz und zerstört damit seine Legitimität. Diese Erkenntnis ist mittlerweile aus dem „Ghetto“ der unverdrossenen Abrüstungsenthusiasten in den sicherheitspolitischen Mainstream vorgedrungen. Von ihrer Durchsetzungsfähigkeit wird letztlich die Zukunft des Regimes abhängen – mit weitreichenden Konsequenzen für die globale Sicherheit.

Schlagwörter: Nukleare Weiterverbreitung – Nukleare Abrüstung – Internationale Gerechtigkeit – Kernwaffen – Weltordnung

Abstract: The nuclear nonproliferation regime is an amazing success story: The number of countries which have stopped nuclear weapons activities in various stages of progress is much larger than the number of nuclear weapon states. At the apex of its success, however, the regime is threatened by erosion from two different directions: A small number of rule-breakers and outsiders undermines its central objective: to stop the spread of nuclear weapons. The refusal of the official nuclear weapon states to fulfill their undertaking of nuclear disarmament violates the principle of justice enshrined in the treaty, and thereby destroys its legitimacy. This insight has meanwhile expanded beyond the group of stubborn disarmers into the mainstream security establishment. How successful this expansion will be will determine the future of the regime – with far-reaching consequences for global security.

Keywords: Nuclear Proliferation – Nuclear Disarmament – International Justice – Nuclear Weapons – World Order

1. Die Effektivität des Nichtverbreitungsregimes: über alle vernünftigen Erwartungen hinaus¹

Das Nichtverbreitungsregime kann als eine der erstaunlichsten internationalen Institutionenbildungen gelten. Präsident Kennedys Anfang der 1960er Jahre geäußerte Befürchtung, es könne innerhalb eines Jahrzehnts zwanzig oder gar dreißig Kernwaffenstaaten geben, trat nicht ein. Selbst heute ist die Zahl der Kernwaffenmächte und der Staaten mit aktiven Kernwaffenprogrammen gerade einmal zweistellig: Fünf Staaten sind als

¹ Dieser Aufsatz entstand im Rahmen des Frankfurter Exzellenzclusters „Die Herausbildung normativer Ordnungen“.

zwischenzeitlich legale Kernwaffenbesitzer nach den Bestimmungen des Nichtverbreitungsvertrags anerkannt: die fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats. Hinzu kommen Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea. Iran wird verdächtigt, sich eine militärische nukleare Option schaffen zu wollen, aber die Sprengkopffentwicklung hat Teheran ausweislich der jüngsten amerikanischen *National Intelligence Estimate* unterbrochen (National Intelligence Council 2007).

Dagegen haben 26 Staaten, die mit Kernwaffen liebäugelten, Machbarkeitsstudien mit entsprechenden Experimenten initiierten, Mehrzweckanlagen installierten, um die „Option“ entscheidungsreif zu machen, gezielte Waffenforschung und -entwicklung betrieben oder gar Kernwaffen herstellten (oder, in drei Fällen, „erbt“), das Projekt gezwungenermaßen oder – überwiegend – freiwillig aufgegeben. In alphabetischer Reihenfolge sind dies Ägypten, Algerien, Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Deutschland, Indonesien, Irak, Italien, Japan, Jugoslawien, Kanada, Kasachstan, Libyen, Nigeria, Norwegen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Spanien, Südafrika, Südkorea, Taiwan, Ukraine und Weißrussland. Das ist ein illustrierter Klub von „Kandidaten“ – fast die gesamte Phalanx der Mittelmächte. Das Wunder der Nichtverbreitung wird noch größer, wenn man sich vor Augen führt, dass der Teststoppvertrag von 44 „nuklearwaffenfähigen Staaten“, d. h. Staaten, die wenigstens einen Forschungsreaktor ihr Eigen nennen, die Ratifikation verlangt, bevor er in Kraft treten kann. Noch erstaunlicher erscheint der Massenverzicht auf die mächtigste Waffe der Zeit im Lichte der Tatsache, dass ein bettelarmes Land wie Nordkorea sich Ende der 1960er Jahre auf den Weg zur Bombe machte und damit langfristig Erfolg hatte. Gemessen am damaligen Bruttosozialprodukt der „kommunistischen Monarchie“ in Ostasien könnten heute rund hundert Staaten mit einem Kernwaffenprogramm beginnen. Da es sich bei der Kerntechnik um eine zwar nicht triviale, aber mittlerweile „alte“ Technologie handelt, sind die Hindernisse auf dem Weg zur Bombe zwar hoch, aber bei einem entsprechenden finanziellen Einsatz nicht unüberwindbar. Trotzdem sind die Kernwaffenstaaten und -aspiranten eine verschwindende Minderheit (Müller 2001; Levite 2002; Solingen 2007; Müller/Schmidt 2008) – warum?

Kernwaffen werden in erster Linie aus Sicherheitsgründen beschafft. Die gängigste Erklärung für den Verzicht ist daher die Sicherheitsgarantie durch andere (Paul 2000). Diese Argumentation eröffnet aber mehr Fragen, als sie beantwortet. Zum Ersten vermag sie nicht zu erklären, warum so viele unter den „Verzichtern“ dem blockfreien Lager angehören bzw. sich als Nachfolgestaaten der Sowjetunion auf keine Allianzgarantie stützen können: Diese Gruppe umfasst 16 von 25 Staaten. Bei den verbündeten Staaten wiederum fällt auf, dass der Verzicht zu einer Zeit erfolgte, als die nukleare Garantie Risse bekommen hatte: Die meisten NATO-Mitglieder in Europa gaben ihre nuklearen Ambitionen nach dem Übergang von der Doktrin der „massiven Vergeltung“ zu der der „Flexible Response“ auf. Letzterer warf eine Reihe von Zweifeln über die Verlässlichkeit des von den USA gewährten Nuklearschirms auf und wurde im Bündnis nur mühsam übertüncht (Schwartz 1983). Aus einem „realistischen“ Blickwinkel ist der Verzicht auf eine nukleare Option auch für die Strategen des *bandwagoning* ein strategischer Fehler, kann doch der heutige Garant der Neutrale von morgen oder gar der Gegner von übermorgen sein. Eine nukleare Selbstversicherung scheint allemal sicherer als der Verlass auf das vergängliche Schutzversprechen eines anderen.

Einen Hinweis auf die Wirkung internationaler Normen auf das Staatsverhalten erhalten wir durch den Vergleich des Vorher und Nachher: Der weitaus größere Teil der Kernwaffenaspiranten startete nukleare Aktivitäten vor dem Abschluss des

Nichtverbreitungsvertrags (NVV). Nur Algerien, Libyen, Irak, Iran und Nigeria entwickelten ihre Ambitionen danach; keines dieser Länder war zum Zeitpunkt des Beginns nuklearer Aktivitäten eine Demokratie. Andererseits stoppte die große Mehrzahl der „Verzichter“ die eigenen Programme während der Verhandlungen zum NVV oder nach seinem Abschluss. Vorher hatten einen Verzicht lediglich Kanada, Norwegen und Indonesien geleistet. Für die meisten markierte der NVV die magische Grenze, jenseits derer das Streben nach der Bombe seine Legitimität verlor. Oder aber die immer stärker werdende internationale Norm formte zunehmend das diskursive Umfeld der innenpolitischen Entscheidungsprozesse und verschob die Machtbalance in diesen Diskursen von den Kernwaffenbefürwortern zu den Kernwaffengegnern. Vor allem während Demokratisierungsprozessen, in denen die Anerkennung durch die internationale Gemeinschaft durch besonderes Wohlverhalten der jungen Demokratie erkaufte werden sollte, wurde der Nuklearverzicht zu einem besonderen Instrument internationaler Wohlanständigkeit; innenpolitisch war er als eine Korrektur der Missetaten des *ancien régime* zu rechtfertigen. Das gilt für Spanien, Südafrika, Brasilien, Argentinien, Chile, Südkorea, Taiwan, die drei Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Rumänien. In Ägypten und Indonesien erfolgte die Politikänderung parallel zu wichtigen Verschiebungen im politischen System (in Ägypten im Zuge der Ablösung Nassers durch Sadat, in Indonesien nach dem Putsch gegen Sukarno) (Solingen 2007). Es ist daher fehlerhaft, die Wirkung des NVV auf die bloße *reassurance* durch die Formalisierung einer bereits zuvor getroffenen Verzichtsentscheidung zu begrenzen (Reiss 2005: 337).

Im Lichte dieser Daten ist vielmehr klar, dass die 1970 nach langen und schwierigen Verhandlungen etablierte Norm eine erhebliche Wirkung auf die Entscheidung von Staaten hatte, Kernwaffenprogramme abzubrechen oder gar nicht erst zu beginnen – diese „Nichtentscheidung“ lässt sich natürlich empirisch nicht erfassen. Es scheint auch, als ob Demokratisierungsprozesse die Normbefolgung begünstigten, ohne dass Nichtdemokratie der Normwirkung unzugänglich wären – der spektakulärste Erfolg von Nichtverbreitung der letzten zehn Jahre war das Ende der libyschen Aktivitäten durch die ausgehandelte Entscheidung der Führung in Tripoli (Müller 2007). Aber Demokratie *ohne* zuvor etablierte Norm reicht im Allgemeinen für den Verzicht nicht aus: Immerhin besteht die Mehrheit der gegenwärtigen Nuklearmächte aus Demokratien (USA, Großbritannien, Frankreich, Israel, Indien); sie alle – auch Indien – hatten die Weichen gestellt, bevor die Norm rechtliche Form erhielt.

2. Die Ursachen der gegenwärtigen Regimekrise

Der Zustand des NV-Regimes erregt Besorgnis. Das Regime bietet seinen Angehörigen sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Nutzen und normative Befriedigung an. Sicherheitspolitischer Nutzen resultiert aus der Eindämmung der Ausbreitung von Kernwaffen. Letztere würden das Sicherheitsdilemma für alle verschärfen, die Möglichkeit einer nuklearen Eskalation „aus Versehen“ oder als unvermeidliche Folge eines bewaffneten Konflikts sowie die Zugriffsmöglichkeiten von terroristischen Gruppen auf Spaltmaterial oder einsatzfähige Waffen erhöhen (Davis 1993). Wirtschaftlichen Nutzen erhofft man sich vom unbehinderten Zugang zur friedlichen Verwendung der Kerntechnik. Die normative Befriedigung besteht in dem Versprechen der Kernwaffenstaaten, ihre eigenen Arsenale vollständig abzurüsten. Aus diesen drei Bestandteilen – Nichtverbreitung, Kooperation in der friedlichen Nutzung und Abrüstung – besteht der „Tauschhandel“ des Nichtverbreitungsvertrags, und nur dieser Tauschhandel schafft

ein Gleichgewicht der Interessen, der den Anforderungen der Mitgliedsländer ohne Kernwaffen an Fairness Geltung verschafft (Quinlan 2007/8).² Revisionistische Versuche, die Abrüstungs- und Kooperationskomponente zugunsten der Nichtverbreitungskomponente kleinzureden (Krause 2007; Rühle 2007), mögen zwar der noch amtierenden US-Regierung und ihren diversen Denkfabriken genehm sein, verfehlen aber die Realität der prekären Regimestabilität vollständig: Nirgends zeigt sich dies so deutlich wie an den bemühten Versuchen der seit dem Abgang des notorischen John Bolton im Department of State Zuständigen, die amerikanischen Leistungen im Gebiet der Abrüstung und der zivilduklearen Kooperation in ein günstiges Licht zu rücken (Ford 2007/8). Die nachneokonservative Bush-Regierung hat besser verstanden als mancher ihrer europäischen akademischen Gefolgsleute, was die Gebote der Stunde für die Erhaltung des Nichtverbreitungsregimes sind.

Denn mancher Nichtkernwaffenstaat in der Dritten Welt zieht jetzt Bilanz (Fahmy 2006). Die blockfreie Bewegung sah sich auf der letzten Überprüfungs-konferenz des NVV 2005 einigermaßen fassungslos einer Phalanx von Kernwaffenstaaten gegenüber, die von früheren Abrüstungsversprechen nichts mehr wissen wollte. Hatten sie noch im Jahre 2000 ein bescheidenes, aber doch progressives Abrüstungsprogramm, die „Dreizehn Schritte“, akzeptiert, so wollten die USA („das war eine andere Regierung“) und Frankreich („wir hätten dem nie zustimmen sollen“) von diesen politischen Verpflichtungen nichts mehr wissen. Großbritannien selbst hatte zwar mit den „Dreizehn Schritten“ kein Problem, trat gegenüber den USA jedoch mit der üblichen unbedingten Solidarität auf. Russland und China verwiesen auf die Aufkündigung des Vertrags zum Verbot der Raketenabwehr (Anti-Ballistic-Missile Treaty, ABM-Vertrag) durch die USA und auf amerikanische Pläne, Waffen im Weltraum zu stationieren, um ihr eigenes Abweichen von den Vereinbarungen aus dem Jahre 2000 zu rechtfertigen. Für die Nichtkernwaffenstaaten waren die Streitereien innerhalb der Atomwaffenbesitzer unerheblich: Entscheidend war die einseitige Aufkündigung eines für sicher gehaltenen Konsenses (Müller 2005).

Kehren wir für einen Moment zur „realistischen“ Perspektive zurück: Die wahrscheinliche Entwicklung unter den Auspizien internationaler Anarchie ist das Streben von Staaten nach absoluter Sicherheit. Die Kernwaffe verschafft eine Fundamentalabschreckung als der „große Gleichmacher“. Es ist daher individuell rational, nach diesen Waffen zu streben; freilich wird das Gemeinschaftsgut globaler Sicherheit durch die Realisierung individueller Präferenzen massiv unterminiert. Das Abrüstungsversprechen der Kernwaffenbesitzer als Teil der internationalen Norm verschaffte der internationalen Gemeinschaft eine Atempause, in der zahlreiche nuklear ambitionierte Staaten ihre Bestrebungen aufgaben. Die Aufkündigung des Tauschhandels durch die Kernwaffenstaaten – wenn sie sich als nachhaltig erweist – wird folgerichtig über die Zeit den gegenteiligen Trend provozieren (Carranza 2006). Die Erosion wird langsam, aber stetig sein. Ihr wird durch die wahrscheinliche Renaissance der Kernenergie geholfen werden. Wer ihre zivile Seite meistert, besitzt die Grundlage ihrer militärischen Nutzung. Nur der politische Verzicht, durch die Internationale Atom-Energie Organisation auf dem Stand der Technik verifiziert, schafft Abhilfe. Die Vorstellung eines „technischen Fix“ wird eine Illusion bleiben: Die Zeitspanne zwischen Entscheidung und Bombenbesitz mag sich durch proliferationsresistentere

² Dieses Zugeständnis des Deans der britischen Nuklearstrategen, Sir Michael Quinlan, ist wie dasjenige der vier amerikanischen *elder statesmen* Kissinger, Shultz, Perry und Nunn (2007, 008) von besonderer Signifikanz.

Technologien verlängern lassen; eine absolute Schranke können sie jedoch nicht setzen. Die Diffusion technischer Fähigkeiten in immer weitere Teile der Welt verhindert dies.

Damit erweist sich das *Gerechtigkeitsproblem* als politisch relevant: Wenn das Regime als fundamental unfair empfunden wird, wird es langfristig scheitern (s. u.). Gelingt es nicht, die gegenwärtigen Krisen in Korea und Iran nichtverbreitungsfreundlich zu lösen, wird die Erosion schneller voranschreiten. Geht es in beiden Fällen gut, tritt eine neue Atempause ein, die genutzt werden sollte. Denn ansonsten wird man auf Dauer Brasilien, Indonesien, Argentinien, Vietnam, Malaysia, Südafrika, Ägypten, Nigeria, Venezuela usw. nicht davon abhalten können, dem indischen, pakistanischen und israelischen Pfad zu folgen.

3. Einwände aus realistischer Sicht

Manche im realistischen Lager halten solche Kassandrarufer für abwegig: Wenn sich die sicherheitspolitischen Parameter für diese Länder nicht dramatisch ändern würden, gäbe es auch keinen Grund zur Befürchtung künftiger galoppierender Proliferation (Campbell et al. 2004). Diese Gegenrede unterschätzt zwei Faktoren und kommt so zu falschen Schlussfolgerungen (vgl. Doyle 2006).

Der erste Faktor ist die Wirkungsmacht der Sicherheitsproblematik unter Bedingungen der Anarchie, die durch die unilaterale Interventionsfreude westlicher Mächte in den letzten Jahrzehnten und die Drohpolitik der Kernwaffenstaaten für manchen DrittWeltstaat akut geworden ist. Das gilt zunächst im Allgemeinen. Der Anspruch des Westens und der USA im Besonderen, anstelle der Vereinten Nationen gegen das in der Charta verankerte Verfahrensrecht aus eigener Machtvollkommenheit Interventionen zum Zweck des Regimewechsels zu beschließen (The White House 2002), schafft ein virulentes Bedrohungspotenzial für jede Autokratie. Die Entwicklung der Nukleardoktrinen hat zudem die ursprünglichen Sicherheitsgarantien der Kernwaffenstaaten durchlöchert, mit dem Einsatz von Kernwaffen gegen die „Habenichtse“ weder zu drohen noch etwa solche Drohungen zu verwirklichen. Gegen biologische und chemische Waffen wird ein nuklearer Gegenschlag mittlerweile kategorisch angedroht. In der US-Doktrin des „Global Strike“ schrumpft das Hemmnis gegen die Entscheidung zum nuklearen Einsatz auf Abwägungen militärischer Nützlichkeit (Müller/Sohnius 2006). Dass im Ernstfall solche auf dem Papier stehenden Doktrinen womöglich an politischen Hürden scheitern würden, ist für die Bedrohten kein Trost.

Aber auch die spezifische Politik gegenüber einzelnen Staaten kann deren nukleare Motivationen vergrößern: Weder in Nordkorea noch im Iran lassen sich die nuklearen Ambitionen ohne die Supermacht-induzierte Sicherheitslage verstehen. Nordkorea (dessen Juche-Ideologie der Autarkie der eigenen nuklearen Abschreckungsmacht „gaullistisch“ entgegenkommt) sah sich seit den 1980er Jahren einer immer überlegeneren Allianz aus der Supermacht USA, Japan und dem wirtschaftlich beständig erstarkenden Südkorea gegenüber. Die Vereinigten Staaten hatten – wie in Europa – auch auf der koreanischen Halbinsel Kernwaffen stationiert. Die erste Krise zwischen 1992 und 1994 führte zu einer Entspannung zwischen Washington und Pjöngjang; das schloss den Rückzug der taktischen Kernwaffen aus Südkorea ein. Unter diesen Umständen erklärte sich Nordkorea zur Beendigung seines eigenen Kernwaffenprogramms bereit. Offensichtlich nahm jedoch die kommunistische Führung die *Presidential Directive 60* von 1997 als Indikator für eine fortgesetzte nukleare Drohung und sah damit die Geschäftsgrundlage für den eigenen Kernwaffenverzicht entfallen: Dieses Dokument hatte Nordkorea zum möglichen Objekt von Nuklearschlägen im Rahmen regionaler Konflikte

designiert (Nolan 1999: 266). Mühsam gelang gegen Ende des Jahrhunderts wieder eine Annäherung, die jedoch der Abbruch der Kommunikation, der die ersten Jahre der Bush-Regierung kennzeichnete, zunichtemachte. Als der US-Präsident Nordkorea im Januar 2002 auf der „Achse des Bösen“ platzierte, war der Weg zum bisher einzigen Kernwaffentest auf der koreanischen Halbinsel vorgezeichnet. Erst der erneute Schwenk Washingtons zu einer Entspannungspolitik (unter dem starken Druck Seouls und Pekings) eröffnete die Möglichkeit zu einer diplomatischen Lösung der koreanischen Krise (Moltz 2006).

Das iranische Nuklearprogramm existierte – mit zivilem und militärischem Zweck – bereits unter dem Schah. Ayatollah Khomeini beendete es zunächst als „unislamisch“, die iranische Regierung belebte es unter dem Eindruck der Isolierung im Krieg gegen den Irak wieder: Man muss sich vorstellen, dass dieses Land zunächst konventionell und dann mit Chemiewaffen angegriffen wurde, ohne dass sich ein Finger zu seiner Unterstützung rührte – ein schmähhliches Versagen der internationalen Gemeinschaft vor dem Völkerrecht. Ost und West führten dem Irak militärische und wirtschaftliche Ressourcen zu, die schließlich auch die Massenvernichtungswaffen-Programme Bagdads begünstigten. Auf dem Höhepunkt des Krieges schoss die amerikanische Marine ein iranisches Verkehrsflugzeug ab (noch heute glauben nur wenige Iraner an ein Unglück); Zusammenstöße zwischen der US Navy und persischen Kriegsschiffen endeten mit der nahezu völligen Vernichtung der iranischen Seestreitkräfte. Zwar eliminierten die beiden Irak- Kriege Irans alten Rivalen als regionale Macht; die ubiquitäre Präsenz der Supermacht an allen iranischen Grenzen jedoch schuf eine mächtigere Bedrohung in unmittelbarer Nachbarschaft für den Iran, der sich seit 2002 gleichfalls auf der „Achse des Bösen“ befindet (Kadhimi 2006).

Weder das nordkoreanische noch das iranische Regime entsprechen internationalen Standards von *good governance*. Das externe Verhalten beider ist vielfach normwidrig und aggressiv. Dennoch beruht die Genese der nuklearen Programme auf nachvollziehbaren Bedrohungswahrnehmungen, die das Streben nach Kernwaffen maßgeblich motivierten. Frankreich und Großbritannien beispielsweise, die zur Rechtfertigung ihres fortgesetzten Kernwaffenbesitzes nicht auf eine konkrete Sicherheitsproblematik verweisen können, sondern die nebulösen „Ungewissheiten der Zukunft“ bemühen müssen (was übrigens noch Tonga oder Botswana zum Erwerb dieser Waffen berechtigen könnte), leben in weitaus komfortableren sicherheitspolitischen Verhältnissen (Wisotzki 2002).

Der zweite von dem Einwand vernachlässigte Faktor ist die Vorbildwirkung der Weltführungsmächte. Sie dienen stets als „Leuchtturm“ für die Ambitionierten: Es sind die erfolgreichen Machtstaaten, so die „Sozialisationsthese“, die die Verhaltensweisen anderer determinieren; denn nichts ist so anziehend wie der Erfolg (Eyre/Suchman 1996). Die Kernwaffenstaaten hatten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts jede Gelegenheit, sich endlich auf den Weg zu begeben, um ihre Abrüstungsverpflichtung aus dem NVV zu verwirklichen. Die frühen 1990er Jahre gaben auch zu einiger Euphorie Anlass. Mit dem Scheitern des Teststoppvertrags im US-Senat 1999 war jedoch ein entscheidender Wendepunkt erreicht, und die Bush-Regierung nahm die Abrüstungsverpflichtung nicht mehr ernst. Sie ließ keinen Zweifel daran, dass die Reduktionen, zu denen auch sie bereit war, lediglich der Anpassung des Arsenal an die neuen Gegebenheiten dienen sollten, dass sie überdies bewusst reversibel gehalten wurden und dass die Entwicklung neuer Sprengköpfe aus ihrer Sicht wünschenswert war und daher angestrebt wurde. Der quantitativen Verminderung des nuklearen Arsenal steht somit dessen qualitative Modernisierung gegenüber, die noch dazu in ein Dispositiv

konventioneller Waffen (einschließlich künftiger weltraumstationierter Systeme) eingebettet ist oder sein wird, das im Prozess einer umfangreichen Aufrüstung – Stichwort „Revolution in Military Affairs“ (Helmig/Schörnig 2008) – steht. Über die Politik der anderen vier lässt sich kaum Besseres berichten: Großbritannien folgte der Ausweitung der Einsatzoptionen durch die USA, wenn auch, wie üblich, mit weniger Geräusch; Frankreich kündigte an, auch seine strategische Rohstoffversorgung stehe unter dem „nuklearen Schirm“, und Russland erklärte sich zum Kernwaffeneinsatz bereit, wann immer „Mütterchen Russland“ in Gefahr sein sollte. Rhetorik und Praxis der Großen Fünf führten jeder ambitionierten Mittelmacht vor Augen, dass Erstere an die militärische und politische Nützlichkeit ihrer Arsenale glaubten. Als erstes Land entschloss sich Indien, das sich immer berechtigt sah, auf Augenhöhe mit den Großmächten zu stehen, für diesen Zweck aber lange Zeit deren Abrüstung der eigenen Aufrüstung vorgezogen hatte, dem Beispiel der Fünf zu folgen (Perkovich 1999).

Gegen diese Interpretation wenden die realistischen Kritiker ein, dass die Motivationen potenzieller Proliferatoren überwiegend in regionalen Sicherheitsproblemen begründet seien. Häufig erfolgt dann der Hinweis auf Israel oder Pakistan. Tatsächlich ist Israel ein Sonderfall – seine Kernwaffen verdanken ihre Existenz dem Bedürfnis der Post-Holocaust-Generation nach absoluter Sicherheit in einer feindlichen, zahlen- und ressourcenmäßig überlegenen arabischen Umwelt (Cohen 1998). Pakistan hingegen ist nichts anderes als das Ende einer Proliferationskette, die von den USA über die Sowjetunion und China nach Indien führte und damit auch einschlägige pakistanische Aktivitäten motivierte. Diese pakistanische Reaktion wäre ohne den Regionalkonflikt mit Indien nicht denkbar; aber dass Pakistan die nukleare Karte spielte, hatte mit der nuklearisierten Weltpolitik zu tun. Ohne das Vorbild der „Proliferationskette“ (und natürlich die sich an deren vorläufigem Ende auftuende Bedrohung durch die indische Nuklearmacht) hätte Pakistan vielleicht mit anderen Mitteln geantwortet (Doyle 2006).

4. Nukleartabu und Gerechtigkeit

Christopher Daase hat die gegenwärtige Krise auf die Beseitigung der Geschäftsgrundlagen des „nuklearen Tabus“ durch die unbegrenzte Verlängerung des NVV im Jahre 1995 zurückgeführt (Daase 2003). Ich vermag dieser Beurteilung nicht zu folgen. Die Fortschreibung der Verzichtspflicht der Nichtkernwaffenstaaten wurde durch die Konkretisierung der Abrüstungspflicht der Kernwaffenstaaten aufgewogen. Auf der Überprüfungskonferenz des Jahres 2000 wurde diese noch einmal in „Dreizehn Schritten“ der nuklearen Abrüstung konkretisiert. Der Bruch trat ein, als die Bush-Regierung diese Verpflichtung als gegenstandslos behandelte und Frankreich sich dieser Position anschloss. Russland und China wiederum sahen sich der Verpflichtung zur Folgeleistung enthoben, weil Bush den ABM-Vertrag aufkündigte. Die Aussicht auf eine künftige Raketenabwehr der USA verletzte nicht nur die Klausel der „Dreizehn Schritte“, welche die „Stärkung des ABM-Vertrages“ verlangte, sondern auch das dort festgeschriebene Prinzip der „gleichen Sicherheit“. Und Großbritannien tat sowieso nichts, was den Interessen und erklärten Präferenzen Washingtons widersprochen hätte. Die Nichtkernwaffenstaaten sahen sich 2005 einer Verweigerungsfront der Nuklearmächte ausgesetzt. Die Verbündeten der USA nahmen dies zähneknirschend hin; die Blockfreien hingegen rebellierten, indem sie jegliche Verbesserung des Nichtverbreitungsinstrumentariums verweigerten und mit Iran, der im Visier westlicher Kritik stand, demonstrative Solidarität zeigten, obgleich vielen von ihnen bei den iranischen Nuklearaktivitäten auch unwohl zumute ist (Müller 2005).

Nicht die unbegrenzte Verlängerung an sich, sondern die Weigerung der Kernwaffenstaaten, die konkretisierten Pflichten aus Artikel VI, der die Abrüstungspflicht begründet, zu erfüllen, haben zu dem Zerfall der Einigkeit in der Vertragsgemeinschaft geführt. William Walker hat den NVV als ein „kantianisches Projekt“ bezeichnet, dem zufolge die Mitgliedsstaaten – ihren unmittelbaren Machtinteressen zuwider – aus Einsicht in die negativen Folgen einer ungehemmten Interessendurchsetzung ihre Sicherheit einem gemeinsamen Rechtsinstrument anvertraut haben (Walker 2007). Andere haben dem mit dem Hinweis auf die strikte Interessenverfolgung der vertragschließenden Parteien widersprochen, die ihrer Auffassung nach dem „idealistischen“ Charakter des kantianischen Friedensprojekts zuwiderliefe (Krause 2007; Rühle 2007; Hassner 2007). Natürlich handelt es sich hier um das übliche Missverständnis der Kant'schen Denkweise. Der Königsberger Philosoph hatte wenige Illusionen über die menschliche Natur. Er glaubte nicht daran, dass die von ihm für moralisch zwingend gehaltene Rechtsordnung der Welt durch die Einsicht in das Gute zustande käme. Vielmehr vertraute er ihre Installierung einem evolutionären Prozess an, in den die Menschen – und ihre Staaten – durch ihre schieren Interessen getrieben würden. Der Übertritt aus dem Reich der Notwendigkeit ins Reich der Freiheit würde erst dann durch die wohlthätigen Sozialisierungsleistungen eben jener rechtsgestützten Institutionen zustande kommen, die die Menschen – und ihre Staaten – aus ihren bloßen Interessenlagen heraus geschaffen hätten (Kant 2003 [1784]: 1995). Insoweit bestätigten die Kritiker Walker eher, als dass sie ihn widerlegten: Es waren – wie von Kant vermutet – die Nutzenerwägungen der staatlichen Akteure, die sie in ein Rechtsverhältnis zueinander zwangen. Es ist diese Institutionalisierung – so die hoffnungsvolle Prognose –, welche sie dazu veranlassen wird, die im Rechtsverhältnis eingeschriebenen Normen als die richtigen Standards von Verhalten schließlich auch ohne Zwang zu akzeptieren.

Der Haken ist nur, dass diese Akzeptanz auf Bedingungen beruht: Um ihre sozialisierenden Wirkungen auszuüben, müssen die Institutionen und ihre Normen für alle zustimmungsfähig sein. Das setzt zweierlei voraus: Die Normen müssen hinreichende Legitimität bei den Beteiligten evozieren, und die Praxis der Staaten muss wechselseitig als hinreichend normkonform gelten; andernfalls setzt die Flucht in den Naturzustand der Selbsthilfe ein. Legitimität ist rückgekoppelt an das Empfinden, dass das Regime seine Werte (hier: Sicherheit und Status) gerecht verteilt und dass die Teilhabemöglichkeiten an den Kernentscheidungen gleichfalls einigermaßen gerecht verteilt sind; das ist der moralische Stützpfeiler auch einer internationalen Rechtsordnung (Buchanan 2004). Gerechtigkeit ist ein nicht zu unterschätzender Pfeiler internationaler Stabilität; ihre Bedeutung wird durch den Nutzen-Reduktionismus der vorherrschenden rationalistischen Theorien vernebelt. Das Verlangen nach und das Empfinden von Gerechtigkeit ist von dem, was Staaten für ihre Interessen in spezifischen Verteilungskonflikten halten, nur schwer zu trennen (Kratochwil 1993). Konfliktparteien haben eine besondere Vorstellung davon, was ihr „angemessener“ Anteil an einem umstrittenen Gut ist (Kapstein 1999; Albin 2001). Diese Angemessenheit stützt sich auf kulturelle und historische Faktoren; internationale Normen haben nicht zuletzt die hilfreiche Funktion, solche getrennt gewachsenen Fairness-Standards schrittweise zu synchronisieren. Gelingt diese Synchronisation nicht, steht die Stabilität der betroffenen Regime infrage (Mayer 2006). Denn das Empfinden, dass die etablierte Ordnung gerecht ist, schafft erst jene normative Gemeinschaft, die den Erhalt der Ordnung – etwa eines Regimes – gewährleistet und damit die Voraussetzung schafft, dass sich die Regimegemeinschaft gegenüber Normbrüchen einheitlich zur Wehr setzen bzw. auf neue Herausforderungen durch die einvernehmliche Anpassung des

Normgefüges reagieren kann (Shapcott 2001; Müller 2000). Insofern ist es unerlässlich, Momente der Gerechtigkeit in die substanziellen wie in die prozeduralen Normen eines Regimes einzuschreiben (Zürn 1987). Verteilungszustände, die von bestimmten Parteien als zutiefst ungerecht empfunden werden, führen hingegen den Schwefelgeruch des Krieges mit sich (Welch 1993).

In beiderlei Hinsicht – Gerechtigkeit und normkonforme Praxis – sind die Fundamente der Regimeakzeptanz im Nichtverbreitungsregime brüchig (Rathbun 2006). Der Vertrag konstituiert zwei Staatenkategorien (Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten) mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten. Mit der Abrüstungsverpflichtung der Kernwaffenstaaten bietet er indes die Perspektive auf die Aufhebung dieser intuitiv ungerechten Ordnung.

Es ist daher der neuralgische Punkt des Regimes, dass die Praxis der Kernwaffenstaaten dieser normativen Vorschrift nicht entspricht. Sie haben sich in ihrem (vermeintlich) privilegierten Dasein eingerichtet, in ihrem Innern sind die „Kernwaffenunternehmer“ in der bürokratischen Macht- und Ressourcenkonkurrenz wohlplatziert. Die an die Kernwaffenstaaten gerichteten normativen Erwartungen der Staatenmehrheit werden beständig enttäuscht – und zwar über die kritische Schwelle hinaus, an der die relative „Enttäuschungsfestigkeit“ jeglicher Norm zu bröckeln beginnt.

Die Gerechtigkeitsansprüche der Mehrheit sollten nicht unterschätzt werden. Sie werden auf drei Ebenen mobilisiert. Die erste Ebene ist die des Regimes selbst: Seine fundamentale Ungleichheit verlangt nach Ausgleich. Die zweite Ebene ist die der Implementation: In der Praxis der Kernwaffenbesitzer wird enormer Druck auf die wenigen „Abweichler“ unter den Nichtkernwaffenstaaten ausgeübt. Zugleich werden die „ehrliehen“ Regimemitglieder mit immer neuen Verpflichtungen (v. a. in der Verifikation und im Exportgebaren)³ überzogen – teilweise ohne Reziprozität der Nuklearmächte –, um die Früherkennungsmöglichkeiten für Normverstöße von Nichtkernwaffenstaaten zu perfektionieren. Was indes die Kernverpflichtung der Kernwaffenstaaten, die Abrüstung, angeht, herrscht denkbar große Nachsicht vor, wenn diese Verpflichtung nicht sogar insgesamt in Abrede gestellt oder relativiert wird. Damit entsteht ein zweites Gerechtigkeitsdefizit auf der Implementationsebene. Es wird noch dadurch verschärft, dass die fünf Nuklearmächte zugleich permanente Mitglieder des VN-Sicherheitsrates sind, der die Funktion des Garanten des NV-Regimes ausübt. Dass ausgerechnet die fünf Staaten, die ihre Verpflichtungen unter Artikel VI vernachlässigen, über Sanktionen gegen Nichtkernwaffenstaaten befinden, die gegen die Artikel II und III verstoßen, verstärkt das Empfinden ungerechter Verhältnisse und befördert die Erosion der normativen Basis des Regimes.

Der dritte Anspruch erwächst aus der historischen Erfahrung der Staatenmehrheit mit dem westlichen (in geringerem Maße auch dem russischen) Imperialismus. Die nukleare Ordnung erscheint aus dieser Perspektive als die direkte und konsequente Fortsetzung der westlichen Herrschaftsansprüche. Kernwaffen mit ihrem inhärenten Erpressungspotenzial und ihrem machtsymbolischen Wert erscheinen als Szepter und Reichsapfel eines fortgesetzten westlichen Universal-Herrschaftsanspruchs. Gerade der indische Kernwaffendiskurs hat diese frustrierten

³ Sie müssen umfangreichere Inspektionen dulden, die z. B. auch Teile der Maschinenbauindustrie betreffen können. Einfuhren nuklearer Technik stehen in den Ausfuhrländern unter schärferen Genehmigungsvorbehalten, und sie selbst müssen aufwändigere Genehmigungsverfahren durchführen.

Gerechtigkeitsansprüche, die außer durch eigene Aufrüstung ausschließlich durch glaubwürdige Abrüstungsanstrengungen der Nuklearmächte gedeckt werden könnten, in großer Klarheit zum Ausdruck gebracht (Perkovich 1999; Müller 2006: Kap. 6).

5. Schluss: realpolitischer „Silberstreif“?

Das Nichtverbreitungsregime steht am Scheideweg. Sein Erfolg – entgegen allen Erwartungen – zeigt, dass Nationalstaaten auch ohne die Etablierung eines universalen Leviathan auf die mächtigste Waffe ihrer Zeit zu verzichten bereit sind. Das weitere Wachstum einer rechtsgestützten Ordnung ist die Voraussetzung der Dauerhaftigkeit dieses Verzichts – so, wie der Verzicht selbst die unverzichtbare Bedingung dieses Wachstums darstellt. Ohne die Realisierung der im Normgefüge des Nichtverbreitungsregimes enthaltenen Korrektur in Richtung Gerechtigkeit zwischen heutigen Nuklearmächten und Habenichtsen wird daraus aber nichts. Die neueren Einsichten eines Henry Kissinger oder eines Sir Michael Quinlan und die veränderte Rhetorik der Nichtverbreitungsemissäre⁴ lassen hoffen, dass Realpolitiker sich als realistischer erweisen mögen als manche sich selbst als „Realisten“ bezeichnende Parteigänger des nuklearen Status quo.

Literatur

Albin, Cecilia, 2001: Justice and Fairness in International Negotiation. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, Alan, 2004: Justice, Legitimacy, and Self-Determination. Moral Foundations for International Law. Oxford: Oxford University Press.

Campbell, Kurt M./Einhorn, Robert J., 2004: Avoiding the Tipping Point: Concluding Observations, in: *Campbell, Kurt M./Einhorn, Robert J./Reiss, Mitchell B.* (Hrsg.), The Nuclear Tipping Point. Why States Reconsider Their Nuclear Choices. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 317-348.

Carranza, Mario E., 2006: Can the NPT Survive? The Theory and Practice of US Nuclear Non-Proliferation Policy after September 11, in: Contemporary Security Policy 27, 489-525.

Cohen, Avner, 1998: Israel and the Bomb. New York: Columbia University Press.

Daase, Christopher, 2003: Der Anfang vom Ende des Nuklearen Tabus. Zur Legitimitätskrise der Weltnuklearordnung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10, 7-42.

Davis, Zachary S., 1993: The Realist Nuclear Regime, Security Studies 2, 79-99.

Doyle, James, 2006: Strategy for a New Nuclear Age, in: The Nonproliferation Review 13, 89-112.

Eyre, Dana P./Suchman, Mark C., 1996: Status, Norms, and the Proliferation of Conventional Weapons: An Institutional Theory Approach, in: *Katzenstein, Peter* (Hrsg.), The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press, 79-113.

⁴ Ausführlicher dazu mein Beitrag im „Friedensgutachten 2008“ (Müller 2008).

Fahmy, Nabil, 2006: An Assessment of International Nonproliferation Efforts after 60 Years, in: *The Nonproliferation Review* 13, 81-87.

Ford, Christopher A., 2007/2008: US Special Representative for Nuclear Nonproliferation, <http://www.state.gov/t/wmd/nnp/c21893.htm>; 30.05.2008.

Hassner, Pierre, 2007: The End of the NPT Regime?, in: *International Affairs* 83, 455-468.

Helmig, Jan/Schörnig, Niklas (Hrsg.), 2008, *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert. Militärische und politische Dimensionen der aktuellen „Revolution in Military Affairs“*. Frankfurt a. M.: Campus.

Kadhim, Abbas, 2006: The Future of Nuclear Weapons in the Middle East, in: *The Nonproliferation Review* 13, 581-590.

Kant, Immanuel, 2003 [1784]: *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*. Berlin (Karsten Worm InfoSoftWare).

Kant, Immanuel, 1795: *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Zitiert nach Werkausgabe Band XI, hrsg. von W. Weischedel, Frankfurt a. M. 1977, 195-251.

Kapstein, Ethan B., 1999: Distributing the Gains. Justice and International Trade, in: *Journal of International Affairs* 52, 533-555.

Kratochwil, Friedrich, 1993: Norms Versus Numbers. Multilateralism and the Rationalist and Reflexivist Approaches to Institution – a Unilateral Plea for Communicative Rationality, in: *Ruggie, John G.* (Hrsg.), *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of An Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 443-473.

Krause, Joachim, 2007: Enlightenment and Nuclear Order, in: *International Affairs* 83, 483-500.

Levite, Ariel, 2002: Never Say Never Again. Nuclear Reversal Revisited, in: *International Security* 27, 59-88.

Mayer, Peter, 2006: *Macht, Gerechtigkeit und internationale Kooperation. Eine regimeanalytische Untersuchung zur internationalen Rohstoffpolitik*. Baden-Baden: Nomos.

Moltz, James C., 2006: Future Nuclear Proliferation Scenarios in South Asia, in: *The Nonproliferation Review* 13, 591-604.

Müller, Harald, 2000: Compliance Politics: A Critical Analysis of Multilateral Arms Control, in: *The Nonproliferation Review* 7, 77-90.

Müller, Harald, 2001: Nuclear Nonproliferation. A Success Story, in: XIII International Amaldi Conference on Problems of Global Security, Rom, Accademia Nazionale Dei Lincei 2001, 17-26.

Müller, Harald, 2005: Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages und ihre Folgen. HSFK-Report 4/2005. Frankfurt a. M.

Müller, Harald, 2006: *Weltmacht Indien*. Frankfurt a. M.: Fischer.

Müller, Harald, 2007: Allein gegen den Rest der Welt. Ein neuer Rüstungswettlauf? Wir sind schon mittendrin!, in: *Internationale Politik* 62, 84-89.

Müller, Harald, 2008: „Vom Eise befreit“: Rüstungskontrolle nach Bush, in: *Friedensgutachten 2008*, Münster: LIT [im Erscheinen].

Müller, Harald/Sohnius, Stephanie, 2006: Intervention und Kernwaffen. Zur neuen Nukleardoktrin der USA. HSFK-Report 1/2006. Frankfurt a. M.

Müller, Harald/Schmidt, Andreas, 2008: The Little Known Story of De-Proliferation: Why States Give Up Nuclear Weapon Activities, ISA Convention, San Francisco, CA, March 26–29, 2008 [im Erscheinen].

National Intelligence Council, 2007: National Intelligence Estimate. Iran: Nuclear Intentions and Capabilities. Washington D.C.: National Intelligence Council.

Nolan, Janne, 1999: The Next Nuclear Posture Review?, in: *Feiveson, Harold* (Hrsg.), The Nuclear Turning Point: A Blueprint for Deep Cuts and De-Alerting of Nuclear Weapons. Washington D.C.: Brookings Institution.

Paul, T. V., 2000: Power vs. Prudence. Why Nations Forgo Nuclear Weapons. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Perkovich, George, 1999: India's Nuclear Bomb. The Impact on Global Proliferation. Berkeley: University of California Press.

Quinlan, Michael, 2007: Abolishing Nuclear Armouries. Policy or Pipedream, in: *Survival* 49, 7-16.

Rathbun, Nina S., 2006: The Role of Legitimacy in Strengthening the Nuclear Nonproliferation Regime, in: *The Nonproliferation Review* 13, 227-252

Reiss, Mitchell B., 2005: Prospects for Proliferation in Asia, in: *Tellis, Ashley J./Wills, Michael* (Hrsg.), *Strategic Asia 2005/6. Military Modernization in an Era of Uncertainty*. Seattle/Washington D.C.: National Bureau of Asian Research, 333-362.

Rühle, Michael, 2007: Enlightenment in the Second Nuclear Age, in: *International Affairs*, 83, 511-522.

Schwartz, David N., 1983: NATO's Nuclear Dilemmas. Washington D.C.: Brookings Institution.

Shapcott, Richard, 2001: Justice, Community and Dialogue in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.

Shultz, George P./Perry, William J. /Kissinger, Henry A./Nunn, Sam, 2007: A World Free of Nuclear Weapons, in: *Wall Street Journal*, January 4, A15.

Solingen, Etel, 2007: Nuclear Logics. Contrasting Paths in East Asia and the Middle East. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

Walker, William, 2007: Nuclear Enlightenment and Counter-Enlightenment, in: *International Affairs* 93, 431-454.

The White House, 2002: The National Security Strategy of the United States. Washington, D.C.

Welch, David, 1993: Justice and the Genesis of War. Cambridge: Cambridge University Press.

Wisotzki, Simone, 2002: Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

Zürn, Michael, 1987: Gerechte Internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung. Frankfurt a. M.: Haag & Herrchen.