

Nonproliferation

Harald Müller

Die Zukunft der nuklearen Ordnung

Oliver Thränert

Das iranische Atomprogramm

Herbert Wulf

Poker um Nordkoreas Atomprogramm

Sebastian Harnisch

Das Proliferationsnetzwerk um A. Q. Kahn

Christopher Daase

Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen

Editorial

Die Verbreitung von Nuklearwaffen stellt neben dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus die größte Herausforderung für die internationale Staatenwelt dar. Der Atomwaffensperrvertrag oder nukleare Nichtverbreitungsvertrag (Non-Proliferation-Treaty NPT) aus dem Jahre 1970 verhindert bis heute die unbegrenzte Weiterverbreitung von Atomwaffen. Eine von fast allen Staaten anerkannte Nichtverbreitungsnorm konnte festgeschrieben werden. Daneben enthält der NPT die Zusage der damaligen fünf Nuklearmächte zur Abrüstung sowie die Bereitschaft zur Kooperation bei der Nutzung der zivilen Kernenergie.

So unterschiedlich die Länder Iran, Nordkorea und Pakistan auch sein mögen, sie spielen eine zentrale Rolle bei der Weiterverbreitung von Atomwaffen. Die Aufdeckung des Kahn-Netzwerkes hat gezeigt, wie intensiv der Pakistani A. Q. Kahn andere Länder beim Aufbau eines eigenen Atomprogramms unterstützt hat. Nach Berichten wurden sogar Informationen über nukleare Sprengstoffdesigns weitergegeben. Neben Nordkorea bereitet das iranische Atomprogramm der internationalen Staatengemeinschaft die größten Sorgen. Iran verfolgt nach eigenen Angaben mit seinem Atomprogramm ausschließlich friedliche Zwecke. Skepsis ist jedoch angebracht.

Die Überprüfungskonferenz des NPT vom Mai 2005 war ein totaler Fehlschlag. Selbst über generelle Fragen gab es keine Einigung. Die Teilnehmer der Konferenz präsentierten sich als ein zerstrittenes Gremium. Ursächlich für diese Lage war die Rolle der US-Diplomatie, die diskret von Frankreich unterstützt worden ist. Eine solch destruktive Politik liegt in Niemandes Interesse, von den Terroristen einmal abgesehen.

Ludwig Watzal

Die Zukunft der nuklearen Ordnung

In den frühen sechziger Jahren trieb die Kennedy-Regierung ein weltpolitischer Alptraum um: In ein oder zwei Dekaden, so befürchtete man, werde es zwanzig bis dreißig Kernwaffenstaaten geben. In einer solchen Welt wäre ein Nuklearkrieg dann nur noch eine Frage der Zeit. Selbst wenn das amerikanisch-sowjetische strategische Verhältnis stabil gehalten werden könne, sei es

Harald Müller

Dr. phil., geb 1949; o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Frankfurt und geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt/M. mueller@hsfk.de

durchaus vorstellbar, dass die beiden Supermächte durch die eigenmächtigen Aktionen anderer kleiner Atommächte in einen „katalytischen Krieg“ hineingezogen würden. Dieser Alptraum motivierte die entschlossene Unterstützung der USA für den irischen Vorschlag, einen Nichtverbreitungsvertrag abzuschließen. Washington konnte Moskau für diese Idee gewinnen. 1970 trat der Vertrag in Kraft.

Seither hat es alle fünf Jahre Überprüfungskonferenzen des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) gegeben. 1995 wurde dieses Treffen als kombinierte Verlängerungs- und Überprüfungskonferenz abgehalten, denn die Vertragsdauer war zunächst auf 25 Jahre befristet. Diese Frist wurde 1995 einvernehmlich aufgehoben. Von den Verlängerungskonferenzen endeten drei (1975, 1985, 2000) mit einem Konsens. 1980, 1990 und 1995 gingen die Parteien jedoch auseinander, ohne sich auf eine Schlussklärung geeinigt zu haben. 1995 war das noch hinnehmbar, hatten doch die Vertragsparteien dem Entfristungsbeschluss Entschließungen über „Prinzipien und Ziele“, einen „erweiterten Überprüfungsprozess“ und über den Mittleren Osten beigegeben, die über den Mangel einer Schlussklärung mehr als hinwegtrösteten.

Im Jahre 2005 hingegen endete die Überprüfung in einem präzedenzlosen Desaster. War in früheren Fällen die gemeinsame Schlussklärung knapp an einer einzigen Frage gescheitert, so gab es diesmal überhaupt keine Einigung über irgendeine Frage. Mit knapper Not entgingen die Delegierten einem Konferenzende ohne „formalen“ Report, das heißt: einem Bericht an die Außenwelt. Die Vertragsgemeinschaft präsentierte sich als zerstrittenes Amalgam von Staaten und Staatengruppen.

Schlechte Vorzeichen und ihre Ursachen

Bereits zu Beginn stand die Überprüfungskonferenz unter keinem guten Stern. Der Vorbereitungsprozess (drei zweiwöchige Treffen) war von permanentem Streit gekennzeichnet, und die Delegationen starteten ihre Arbeit ohne eine vereinbarte Tagesordnung. Ursächlich für diese missliche Lage war eine beispiellose Position der USA, der sich Frankreich, wenngleich mit großer Diskretion, angeschlossen hatte: Man beanspruchte, die Ergebnisse der Überprüfungskonferenz von 2000 hinsichtlich der dort getroffenen Vereinbarungen über die nukleare Abrüstung zu ignorieren. Damals hatte man sich auf „Dreizehn Schritte“ eingelassen, die eine Kombination von Abrüstungsprinzipien und konkreten Maßnahmen darstellten. Zu den Prinzipien zählten beispielsweise Transparenz und eine Minderung der Rolle von Kernwaffen in den nationalen Strategien. Zu den konkreten Schritten zählten der Beginn von Verhandlungen über ein verifizierbares Ende der Spaltstoffproduktion für Waffenzwecke (FMCT) und die Einbeziehung taktischer Kernwaffen in die vereinbarte Abrüstung.

Der Bush-Administration passte das Setzen verbindlicher Abrüstungsnormen nicht in ihr Konzept einer möglichst großen militärpolitischen Handlungsfreiheit. Die freundliche Erwähnung des mittlerweile gekündigten ABM-Vertrags und die dringende Aufforderung, den Teststopp in Kraft zu setzen, behagten der US-Administration ebenso wenig wie die Befürwortung eines verifizierbaren FMCT, denn die gegenwärtige Regierung möchte nicht, dass auswärtige Inspektoren im amerikanischen Nuklearkomplex „herumschnüffeln“. Was die französische Regierung zu ihrem Handeln motivierte, ist schwer zu

verstehen. Anscheinend missfällt es ihr, dass generelle Verpflichtungen hinsichtlich der glorreichen „Force de Frappe“ eingegangen werden müssen. Die starre Haltung der Kernwaffenstaaten war ausschlaggebend dafür, dass die „blockfreien“ Staaten mit Misstrauen und Frustration in die Konferenz eintraten. So nahmen beispielsweise die Ägypter dem Iran, der unter erheblichem Druck wegen seiner sensitiven nuklearen Aktivitäten stand und dem an einer einigen Vertragsgemeinschaft daher wenig gelegen war, über weite Strecken die Rolle des „Störenfrieds“ ab.

Die Problematik, hinsichtlich getroffener Vereinbarungen auf früheren Überprüfungskonferenzen „zurückzurudern“, liegt in der wichtigen Rolle solcher Konferenzen in der Entwicklung eines Vertragsregimes. Verträge sind aus zwei Gründen provisorische Einrichtungen. *Erstens*: Sie sind in Sprache gegossen und enthalten daher zwangsläufig interpretationsbedürftige Zweideutigkeiten. Überprüfungskonferenzen sind die Orte, an denen die Vertragsgemeinschaft einvernehmlich ihre autoritative Interpretation solcher streitigen Passagen verhandeln kann. *Zweitens*: Verträge werden zu einem bestimmten Zeitpunkt und unter bestimmten Umständen abgeschlossen. Gäbe es keine Möglichkeit, das Vertragsregime mit dem Wandel zu entwickeln, würden Verträge schnell obsolet und könnten womöglich zerbrechen. Vertragsänderungen sind schwierig, weil ihre rechtlich fixierten Bedingungen sehr anspruchsvoll sind.¹ Überprüfungskonferenzen bieten daher die Chance, die Anpassung mittels „weichem“ Recht, das heißt durch Neuinterpretation und ergänzende Maßnahmen, zu vollziehen. Im NVV ist dies wiederholt geschehen (etwa durch die Feststellung der Konferenz, es gebe keinen plausiblen Grund für „friedliche Kernexplosionen“, ein Recht, das in Art. V niedergelegt war).

Damit Überprüfungskonferenzen diese Aufgabe wahrnehmen können, müssen sich

¹ Um den NVV zu ändern, muss eine Sonderkonferenz der Vertragsparteien einberufen werden, die mehrheitlich die Änderung beschließt. Damit die Änderung rechtlich verbindlich wird, muss die Mehrheit der Vertragsparteien sie ratifizieren, darunter alle fünf Kernwaffenstaaten und alle Staaten, die zum Zeitpunkt des Änderungsbeschlusses Mitglied im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergieorganisation sind – eine nahezu unüberwindbare Hürde.

freilich die Mitglieder darauf verlassen können, dass deren gemeinsam beschlossene Ergebnisse auch von allen akzeptiert werden – gegen diese Norm haben die USA und Frankreich verstoßen und somit ein bewährtes Instrument der Regime-Entwicklung (nicht nur in der Nichtverbreitung) ohne Not in Frage gestellt. Die Empörung der blockfreien Länder ist insofern durchaus verständlich, und es ist ein Armutszeugnis für die westliche Medienwelt, dass über Wochen hinweg der missliche Zustand der Verhandlungen den Exponenten der blockfreien Bewegung, namentlich Ägypten, angelastet wurde, während die eigentlichen Urheber kaum kritisiert wurden.

Die Konferenz befasste sich insgesamt drei Wochen nur mit Verfahrensfragen. Zunächst kämpfte man um die Tagesordnung; dabei ging es im Kern darum, ob die Überprüfung Bezug auf die Schlusserklärung von 2000 nehmen dürfe. Sodann stritt man um dieselbe Frage hinsichtlich des Arbeitsprogramms, wobei die Einrichtung von Unterausschüssen von besonderer Bedeutung war. In den letzten Tagen wurde dann um einen rein formalen Bericht gerungen, weil man sich in keiner einzigen inhaltlichen Frage hatte einigen können. Die Verfahrensdebatten waren auch deshalb so zäh, weil der Präsident Plenarsitzungen vermied und die Streitfragen in kleinen Konsultationen mit den Ausschussvorsitzenden und den Vorsitzenden der Regionalgruppen zu lösen versuchte. Diese Personen hatten jedoch kein Verhandlungsmandat und mussten sich in jeder Einzelfrage des Konsenses ihrer Gruppen versichern. Das war nicht nur zeitraubend, sondern erlaubte es auch den extremen Kräften auf beiden Seiten (Ägypten, Iran, Kuba einerseits, USA andererseits), die Gruppen jeweils auf nicht konsensfähige Positionen zu platzieren. Dass der Präsident seine eigenen Vorschläge zunächst jeweils vorab mit den USA abstimmte, machte sie für die blockfreien Länder von vornherein unannehmbar, und erst als er diese Praxis änderte, kam es zu Gesprächen. Insgesamt stellte diese Konferenz ein seltenes Desaster multilateraler Konferenzdiplomatie dar – und das ausgerechnet in einem Augenblick, in dem das Nichtverbreitungsregime durch die nuklearen Krisen in Ostasien und im Iran einer besonderen Herausforderung gegenübersteht. Wie konnte es dazu kommen?²

² Die folgenden Abschnitte sind eine gekürzte und überarbeitete Version von Harald Müller, Vertrag im

Die Akteure und ihre Interessen

Die USA

Die amerikanische Delegation setzte John Boltons Linie der Abwertung des Multilateralismus in ihren Konferenzaktivitäten um.¹³ Der relative Bedeutungsverlust des NVV aus der Sicht Washingtons heißt nicht, dass die USA den Vertrag völlig ignorierten. Solange er die rüstungspolitische Handlungsfreiheit der Staatenmehrheit beschränkt und eventuellen amerikanischen Sanktionen gegen kernwaffenproduzierende Staaten als Legitimationshilfe dient, wird er von den USA akzeptiert. Aber er ist nicht so unumstritten, dass er umgekehrt Beschränkungen der amerikanischen Handlungsfreiheit begründen könnte, etwa durch die Ratifizierung des Teststoppvertrages. Die USA sehen das Instrumentarium der Nichtverbreitung heute weitgehend außerhalb des Vertrages: bei der Gruppe der nuklearen Lieferländer, der Proliferation Security Initiative, der Sicherheitsratsresolution 1540, der globalen Gefahrenminderungs-Initiative und der eigenen militärischen Counterproliferation.¹⁴

In seiner Kernwaffenplanung plant und entscheidet das Verteidigungsministerium ausschließlich unter technischen und strategischen Gesichtspunkten. Laufen diese mit Abrüstungsverpflichtungen parallel – etwa im Bestreben, die Bestände durch Reduzierung an die veränderten Bedrohungslagen anzupassen –, bietet dies die Chance, solche Maßnahmen als vertragskonformen Abrüstungsschritt zu deklarieren. Erfordert die Lageanalyse aus der Sicht des Pentagons hingegen Rüstungsmaßnahmen, werden diese ohne Rücksicht auf den NVV verwirklicht, etwa indem man neue Waffen mit relativ geringer Sprengwirkung entwickelt, um Führungsbunker oder Massenvernichtungswaffenlager und -produktionsstätten zerstören zu können. Unter diesen Umständen war es nach-

vollziehbar, dass die USA in die Konferenz von vornherein mit der Erwartung eingetreten sind, dass für sie kein befriedigendes Ergebnis zu erzielen sei: In jedem Fall hätte es Washington Konzessionen in der Abrüstungsfrage abgefordert, zu denen die US-Regierung nicht bereit war.

Nun wird die Mission der Supermacht, Stabilität in der Welt zu gewährleisten, durch die Schwächung des NVV – wie multilateraler völkerrechtlicher Regime insgesamt – keineswegs einfacher, eine Einsicht, die von einigen amerikanischen Analytikern durchaus geteilt wird.¹⁵ Der weltanschaulich verankerte Unilateralismus führender Mitglieder der Bush-Regierung wird von solchen Überlegungen jedoch nicht tangiert. Wann immer sich in der Gruppe der westlichen Länder Widerstand zeigte, änderte die US-Regierung ihre Position. Washington wollte keinen zu tiefen Graben zwischen sich und den westlichen Partnern entstehen lassen; auch sollte nicht offenkundig werden, wie groß die Verantwortung war, die Washington für die Blockade der Konferenz trug.

Russland und China

Im Vergleich zu den USA spielte Russland eine eher unauffällige Rolle. Es lavierte zwischen amerikanischen Positionen (Ablehnung der Rüstungskontrolle bei substrategischen Waffen) und chinesischen Positionen (Entmilitarisierung des Weltraums), gelegentlich auch zwischen den Präferenzen der blockfreien Staaten hin und her. Die russische Delegation vermied es sorgfältig, in die Rolle des „Showstoppers“ manövriert zu werden, obwohl man auch in Moskau die „Dreizehn Schritte“ für obsolet hält, weil die eigene Zustimmung unter der Voraussetzung zustande gekommen war, dass das Verbot der Raketenabwehr im ABM-Vertrag erhalten bliebe – diesen Vertrag hat Präsident Bush jedoch 2002 gekündigt. Augenscheinlicher als bei den USA wurde seitens der russischen Delegation deutlich, dass man im NVV ein auch für das nationale Interesse eminent nützliches sicherheitspolitisches Instrument sieht.

Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages und ihre Folgen, Frankfurt/M., HSKF-Report (2005) 4, Kap. 6 und 7.

¹³ Vgl. Harald Müller/Annette Schaper, US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg, Frankfurt/M., HSKF-Report (2003) 3.

¹⁴ Statement by Stephen G. Rademaker to the 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, May 2, 2005, S. 4.

¹⁵ Vgl. z. B. Joseph S. Nye, The American Interest and Global Public Goods, in: International Affairs, 78 (2002) 2, S. 233–244.

China war ein Konferenzgewinner, obwohl es den Ausgang gewiss so nicht gewünscht hatte. China war ungewöhnlich aktiv, was sich in zahlreichen Arbeitspapieren niederschlug.¹⁶ Die in jüngster Zeit vollzogene Anerkennung des Multilateralismus als wichtige Voraussetzung der Sicherheit und des weltweiten Einflusses Chinas manifestierte sich hier eindrucksvoll. Chinas Positionen lehnten sich überwiegend eng an die der blockfreien Staaten an. Damit präsentierte es sich, anders als die westlichen Kernwaffenstaaten, als Verbündeter. Fraglos hat es durch die Konferenz „gut gepunktet“; das ist insoweit eine Ironie, als China als einziger Kernwaffenstaat augenblicklich langsam, aber beharrlich seine Kernwaffenbestände erweitert.

Besondere Beachtung verdient mit Blick auf die Zukunft die Beziehung zu den islamischen Ländern. Chinas wirtschaftliche Beziehungen zum Iran sind eng und werden weiter ausgebaut. Bei dem massiven Interesse des „Reiches der Mitte“ an einer gesicherten Energieversorgung kann angenommen werden, dass China wünscht, auch in der arabischen Welt mehr als bisher Fuß zu fassen. Ägypten mag sich dazu in absehbarer Zeit als neuer Partner anbieten, denn die Frustration Kairos über die amerikanische Schutzmacht wurde überdeutlich. Sollte China sich entschließen, den Ägyptern ein alternatives Subventionsangebot für ihren defizitären Haushalt zu machen – gegenwärtig das herausragende Einflussmittel Washingtons –, könnten die USA ihren wichtigsten arabischen Verbündeten verlieren. Die Konferenz könnte eine wichtige Etappe in einem derartigen „Realignment“ dargestellt haben.

Frankreich und Großbritannien

Abgesehen von den USA gab sich die französische Delegation unter den Kernwaffenstaaten am unzugänglichsten.¹⁷ Auch sie wollte von den „Dreizehn Schritten“ von 2000 Abstand nehmen, obwohl Frankreich wie alle anderen EU-Partner diese in der Gemeinsamen Position als Verhandlungsgrundlage akzeptiert hatte.

¹⁶ Vgl. Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons (NPT), NPT/CONF.2005/WP.2–7.

¹⁷ Statement by H.E. Mr. François Rivasseau, Ambassador, Permanent Representative of France to the Conference on Disarmament, New York, May 2005.

In den Verfahrensfragen erwies sich Frankreich als flexibler. Dies lag jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit am Gruppendruck innerhalb der EU-Konsultationen. Wie die USA in der westlichen Gruppe, so wollte sich Frankreich bereits unter den europäischen Partnern nicht allzu sehr exponieren. Wenn es nicht gelang, sie auf die französische Linie zu bringen – was selten der Fall war –, dann war die französische Delegation zu Kompromissen bereit.

Frankreichs Perspektive scheint durch restriktiv definierte nationale Interessen verengt und nicht in der Lage, die langfristigen negativen Folgen der amerikanisch-französischen Politik realistisch einzuschätzen. Bei näherer Betrachtung ist es nahezu rätselhaft, welche essentiellen französischen Sicherheitsbelange dadurch beeinträchtigt sein sollen, dass man Abrüstungsschritte und -prinzipien bekräftigt, denen man 2000 hat zustimmen können. Als positiver Eindruck bleibt, dass Frankreich nach wie vor darauf Wert legt, sich von seinen europäischen Partnern nicht allzu sehr zu isolieren. Für Europa ist das gut, der Zukunft der Nichtverbreitung nutzt es jedoch nur wenig.

Der britische Delegationschef spielte als Vorsitzender der westlichen Gruppe über weite Strecken die Rolle des „getreuen Eckart“ für die USA. Seine Taktik zielte darauf ab, die prozedurale Unbeweglichkeit der USA dadurch zu verschleiern, dass er die gesamte Gruppe auf diese Position verpflichtete und damit die blockfreien Staaten scheinbar für die Verzögerungen verantwortlich machte. Großbritannien trug damit zur Konfrontation während der Konferenz bei. Dies war insofern kurios, als Londons substantielle Positionen in Abrüstungsfragen klar kompromissbereiter waren als die Frankreichs und der USA. Vorrang hatte jedoch offenkundig das Bestreben, den amerikanischen Bündnispartner nicht zu isolieren. Die Vereinzelung fürchtete freilich auch Großbritannien: Zeichnete sich in der EU Einigkeit für Kompromisse mit den blockfreien Staaten ab, stellte sich die britische Delegation letztlich nicht dagegen.

Deutschland und die EU

Die Europäische Union kam durch die Isolierungsfurcht der drei westlichen Kernwaffenstaaten unversehens in die Rolle eines „dyna-

mischen Treibers“ des Konferenzgeschehens, wenn man in diesem Zusammenhang das Wort Dynamik überhaupt verwenden will. Zwar gibt es in der Union inhaltliche Gegensätze zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten, Befürwortern und Gegnern der Kernenergie. Solange sich die Konferenz indes ausschließlich um Prozedurales drehte, spielten diese Kontroversen keine Rolle. Und an inhaltlichen Verhandlungen war die große Mehrheit der Partnerländer brennend interessiert. Die EU wurde so zu der Kraft, die das Verfahrenspatt auflöste: Erst schuf man Einigkeit darüber, die Kompromissvorschläge des Präsidenten zu unterstützen. Dann zog man mit dieser Position die übrigen westlichen Staaten mit, bis nur noch die USA übrig blieben. War dieser Punkt einmal erreicht, war auch ein Wechsel der amerikanischen Position nur noch eine Frage der Zeit. Dreimal wurde dieses Spiel im Konferenzverlauf gespielt, dreimal hatte es Erfolg. Damit war die EU entscheidend dafür verantwortlich, dass wenigstens ein formaler Konferenzbericht verabschiedet werden konnte.

Diese konstruktive Rolle der Europäischen Union war weitgehend das Verdienst der höchst energischen deutschen Delegationsführung. Sie hatte keinen Bewegungsspielraum, solange der Konferenzpräsident seine prozeduralen Vorschläge eng mit den USA koordinierte und damit die blockfreien Staaten in die Position des „Störenfrieds“ manövrierte. Sobald der Präsident Sérgio de Queiroz Duarte jedoch Kompromissvorschläge vorlegte, die von den amerikanischen Präferenzen abwichen, gewann die Standardformel „den Präsidenten unterstützen“ eine neue Bedeutung. Dies machte sich die deutsche Delegation zu Nutze, um die Europäische Union auf die präsidentiellen Vorschläge zu verpflichten. Damit war die angesprochene Dynamik in Gang gesetzt, die den konstruktiven Fortgang der Verhandlungen ermöglichte. Bezeichnend ist, dass sich keine andere westliche Delegationsführung zu dieser Art von Initiative durchringen konnte; abweichende Positionen von der Führungsmacht sind mittlerweile tabuisiert.

Die „Gemeinsame Position“, welche die EU für die Konferenz vorbereitet hatte und die sie auch als Arbeitspapier dort einbrachte, reflektierte durchaus auch die von Deutsch-

land gewünschten Schwerpunkte, wie zum Beispiel die Abrüstung taktischer Kernwaffen, die Bekämpfung des nuklearen Terrorismus und den Umgang mit Vertragsbrüchen und -rücktritten. Selbst eine freundliche Bemerkung über die Ergebnisse von 2000 war darin enthalten. Einzelne Teile dieses Dokuments wurden später in die Hauptausschüsse eingebracht.¹⁸ Schließlich gab es auf Grund des deutschen Einsatzes auch noch ein separates Arbeitspapier zum Problem des Vertragsrücktritts.¹⁹ Während der kurzen inhaltlichen Verhandlungsphase gegen Ende der Konferenz erwies sich jedoch, dass die meisten EU-Partner überwiegend ihre eigenen Interessen verfolgen. Frankreich entpuppte sich, wie erwähnt, als Partner der USA in ihrer Zurückweisung der Abrüstungsbeschlüsse von 2000. Schweden und Irland stellten sich als Mitglieder der New Agenda Coalition dar, einer Nord und Süd überspannenden Gruppe, der auch Neuseeland, Ägypten, Brasilien, Südafrika und Mexiko angehören und deren Abrüstungsforderungen de facto in einer Wiederholung der „Dreizehn Schritte“ von 2000 bestanden.¹⁰ Dänemark, Irland, Schweden, Österreich, Ungarn und die Niederlande kooperierten wie in den Jahrzehnten zuvor in der G-10 (mit Australien, Kanada, Neuseeland, Norwegen), die Vorschläge für die Art. III und IV des NPT-Vertrages vorlegten.¹¹ Die Niederlande, Belgien, Italien, Spanien und Litauen verfassten mit Norwegen und Rumänien das Papier der „NATO-7“ zu zahlreichen Vertragsfragen.¹² Wieder war es die deutsche Delegation, die mit der größten Konsequenz die Forderungen aus der „Gemeinsamen Position“ vortrug.

New Agenda Coalition und die blockfreien Staaten

Die New Agenda Coalition hatte 2000 die entscheidenden Verhandlungen zu Abrüstungsfragen mit den Kernwaffenstaaten geführt. 2005 war diese Gruppe von marginaler Bedeutung. Zwischen Ägypten und Südafrika tobt eine bittere Rivalität um die Kandidatur für einen permanenten Sitz im UN-Sicher-

¹⁸ Vgl. NPT/CONF.2005/WP.43, 44, 45.

¹⁹ Vgl. NPT/CONF.2005/WP.32.

¹⁰ Vgl. NPT/CONF.2005/WP.27.

¹¹ Vgl. NPT/CONF.2005/WP.9–14.

¹² Vgl. NPT/CONF.2005/WP.35.

heitsrat, und dieser Wettbewerb war deutlich zu spüren. Brasilien war durch die Konferenzpräsidentschaft, Schweden durch die Leitung des „Hauptausschusses III“ ausgelastet. Der neuseeländische Delegationsleiter war überwiegend damit beschäftigt, sich gegen den niederländischen Kandidaten bei der Bewerbung für die Leitung des „Unterausschusses Abrüstung“ durchzusetzen. Mexiko und Irland engagierten sich ebenfalls kaum. Das Arbeitspapier, das die Errungenschaften von 2000 verteidigte, war der einzige greifbare Hinweis auf die fortgesetzte Existenz der Gruppe.¹³

Der Zusammenhalt der Gruppe der blockfreien Staaten konnte bei spürbaren inhaltlichen Divergenzen nur gewahrt bleiben, weil die eher gemäßigte Mehrheit sich wiederholt den radikaleren Vorschlägen der ägyptischen, kubanischen und iranischen Delegationen anschloss. Zu dieser zögerlichen Solidarisierung trug maßgeblich die ablehnende Haltung der westlichen Kernwaffenstaaten bei, die der Kompromissbereitschaft des gemäßigten blockfreien Lagers nicht zuträglich war. Einig war man sich jedoch darüber, dass die Vereinbarungen von 2000 Bestand haben müssten.¹⁴

Die Delegation des Iran verließ die Konferenz hingegen sichtlich zufrieden. Die gesplante Vertragsgemeinschaft bietet für den Iran angenehmere Rahmenbedingungen im Streit um die Anreicherung von atomwaffenfähigem Material als eine geschlossene Front aller vertragstreuen Staaten. Der Zorn vieler blockfreier Staaten über die amerikanische Position ist – aus iranischer Sicht – eine Ressource für eine höchst erwünschte Solidarität, etwa im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergieorganisation in Wien.

Was mag die ägyptische Delegation dazu motiviert haben, die unbestrittene Führerschaft der blockfreien Staaten in der „harten Linie“ zu übernehmen, zumindest was die prozeduralen Fragen betrifft? Deutlich wurde, dass die Bekräftigung der Beschlüsse von 2000 die absolute Minimallinie für Ägypten war und das Scheitern der Konferenz bewusst einkalkuliert wurde, falls diese Minimallinie nicht zu halten war, wobei dem Umgang mit der Nuklearfrage im Nahen Osten

besondere Bedeutung zukam.¹⁵ Diese Haltung könnte aber auch von dem Grundsatz geprägt sein, dass es ein Gebot der Fairness ist, Verpflichtungen auf allen Seiten nach gleichem Standard einzuhalten. Ägypten könnte jedoch auch über den Nutzen, den es über fünfundzwanzig Jahre aus dem Vertrag gezogen hat, maßlos enttäuscht sein und gefolgert haben, dass er seinem nationalen Interesse nicht länger diene: Weder hat er zu einem Gegengewicht zu Israels Kernwaffenprogramm geführt noch zur Abrüstung noch zu belastbaren Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten; dies sind die drei zentralen Interessen, die Kairo im Zusammenhang mit dem NVV seit Jahrzehnten verfolgt. Unter diesem Gesichtspunkt wird der Vertrag – ähnlich wie für die Bush-Administration – zu einer Spielmasse nationaler Interessen, etwa als Forum für die Werbung um den Sicherheitsratssitz.

NRO und Medien

Dem Nichtregierungssektor wird zusehends ein wohltätiger Effekt auf die Gestaltung der globalen Sicherheitspolitik zugeschrieben, da die Nichtregierungsorganisationen (NROs) in ihrer gemeinnützigen Orientierung die nationalen Egoismen der Staatenwelt hinter sich lassen und die Medien für ein gewisses Maß an notwendiger Transparenz sorgen. Nicht weniger als 159 NROs und Forschungseinrichtungen nahmen als Beobachter teil.¹⁶ In ihrer Macht hätte es stehen können, die Zivilgesellschaft zu mobilisieren, als sich der offenkundige Streit zwischen den in Verfahrensfragen verbissenen Delegationen entfaltete. Stattdessen übten sich die NRO-Vertreter im Routinebetrieb ihrer täglichen Veranstaltungen, Informationsbroschüren, gelegentlichen Informations- und Lobbygesprächen mit Delegierten.

Die Medien hatten Probleme, die Ereignisse im Feld der nuklearen Nichtverbreitung angemessen zu interpretieren. Sofern es überhaupt Berichterstattung gab, ging diese häufig an der Sache vorbei, was aber angesichts des destruktiven Fortgangs der Konferenz nicht verwunderlich war.

¹³ Vgl. NPT/CONF.2005/WP.27.

¹⁴ Vgl. NPT/CONF.2005/WP.17.

¹⁵ Darauf lässt jedenfalls das eingebrachte Arbeitspapier schließen: NPT/CONF.2005/WP.36.

¹⁶ Vgl. NPT/CONF.2005/INF.2.

Die Folgen

Eines geht aus der Konferenz klar hervor: Wenn die Kernwaffenstaaten nicht glaubwürdig darlegen können, dass sie ihre Abrüstungsverpflichtung ernst nehmen, kontern die blockfreien Staaten damit, dass sie sich jeder Verbesserung der Maßnahmen zur Nichtverbreitung verweigern. Die blockfreien Staaten haben genug vom langen Warten auf Abrüstungsschritte. Sie sind enttäuscht über die Weigerung der USA, den Teststopp in Kraft zu setzen. Und warum sollten die blockfreien Staaten weniger stupide agieren als die extrem kurzsichtigen Nuklearmächte? Die Blockfreien wiesen den Vorschlag zurück, das neue Zusatzprotokoll zum NVV, das weitgehende Informations- und Zugangsrechte für die Inspektoren vorsieht und das Verifikationssystem entscheidend stärkt, zum verbindlichen Standard zu machen. Sie lehnte die Fortsetzung der Arbeiten an Optionen für die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs ab, ebenso effektivere Exportkontrollen, die stärkere Institutionalisierung des Überprüfungsprozesses und die Festlegung von Regeln für den Vertragsrücktritt. Nicht einmal die Sicherheitsratsresolution 1540 sollte unterstützt werden, obgleich sie für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend ist! So wenig trauen die Entwicklungsländer mittlerweile offenbar dem Westen.

Die Kernwaffenstaaten ihrerseits beharren auf ihrer vertragswidrigen Ablehnung, energische Abrüstungsschritte bis zur völligen Eliminierung des Vertrages zu gehen. Die fehlenden Verbesserungen des Vertragsregimes dienen vor allem seitens der USA der Bestätigung ihres Generalvorbehalts gegenüber der Nützlichkeit multilateraler Verträge in der Sicherheitspolitik. So provozieren sich die Kontrahenten wechselseitig. Leidtragende sind der NVV selbst sowie jene Länder, die ihn ernsthaft erhalten und stärken wollen, so wie Kanada, Schweden, Irland, Ungarn, Argentinien und auch Deutschland.

Dieser Prozess hat den Wert des NVV als Barriere gegen Entscheidungen, sich Kernwaffen zuzulegen, geschwächt. Darüber sollten keine Illusionen bestehen. Gerade in den achtziger und neunziger Jahren hat die Stärke dieser Norm maßgeblich dazu beigetragen, eine Reihe von Kernwaffenprogrammen zu

beenden, so in Argentinien, Brasilien, Südafrika, Algerien sowie in den nuklear bestückten Nachfolgestaaten der Sowjetunion mit der Ukraine an der Spitze. Der Vertrag wird schwächer, während die iranische und die nordkoreanische Krise dringend nach einer starken Norm und einer dahinterstehenden einigen Vertragsgemeinschaft verlangen. Sollten die Krisen nicht gelöst werden können, droht die völlige Erosion des NVV.

Japan wird auf ein nordkoreanisches Kernwaffenarsenal möglicherweise selbständig reagieren. Südkorea würde dann wohl kaum der einzige Nichtkernwaffenstaat im Umkreis der Halbinsel bleiben, und auch Taiwan könnte folgen. Was den Nahen Osten angeht, ist schon darauf hingewiesen worden, dass Ägypten eine nukleare Bewaffnung des Iran wohl nicht tolerieren würde. Auch die Türkei und Saudi-Arabien wären gefährdet. Dies wiederum würde schon aus Statusgründen auch Syrien, Algerien, womöglich sogar wieder Libyen, auf den Plan rufen.

An diesem Punkt würden Status- und Prestigeerwägungen eine wachsende Rolle spielen. Der Nichtkernwaffenstatus könnte auch in statusbewussten Ländern wie Südafrika, Nigeria, Argentinien, Brasilien und Indonesien überdacht werden. Weiter muss man die Proliferationsketten gar nicht durchdenken: Schon unter diesen Voraussetzungen könnten wir uns 2020 in einer Welt mit zwei Dutzend Kernwaffenstaaten befinden. Nukleare Abschreckung würde in einem derartigen nuklearen Pluralismus wohl nicht mehr funktionieren, und Terroristen hätten sehr viel bessere Chancen, sich Zugang zu Waffen und Waffenmaterial zu verschaffen. In einer solchen Welt gibt es keine Sicherheit mehr. Dennoch haben wir uns auf sie zubewegt. Die Überprüfungskonferenz von 2005 war ein Schritt im „Marsch der Torheit“, dem „march of folly“, den die Historikerin Barbara Tuchman als ein sich fatal wiederholendes Phänomen in der Menschheitsgeschichte nachgewiesen hat.¹⁷ Heute freilich ist es ein Marsch mit Atombomben. Wir sollten alles unternehmen, um ihn zu stoppen.

¹⁷ Barbara Tuchman, Die Torheit der Regierenden: Von Troja bis Vietnam, Frankfurt/M. 1984.

Das iranische Atomprogramm

Das iranische Atomprogramm ist für Europa wie für Amerika, ja für die gesamte internationale Staatengemeinschaft eine zentrale Herausforderung. Ein abermaliger Streit bis hin zu einer Spaltung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wie im Falle Iraks würde diese Organisation erneut in eine tiefe Krise stürzen. Ob es gelingt,

Oliver Thränert

Dr. rer.pol., geb. 1959; Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik in der Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.
Oliver.Thraenert@swp-berlin.org

eine iranische Atom-bombe zu verhindern, ist wesentlich für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, aber auch für die Frage, ob die Europäische Union ihre gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erfolgreich weiterentwickeln wird. Sollte der Iran eines Tages über Kernwaffen verfügen, hätte dies weit reichende Folgen für die europäische Nachbarregion des Mittleren Ostens. Denn es steht zu befürchten, dass weitere Länder wie Saudi-Arabien oder Ägypten dem Beispiel Irans folgen würden. In der Konsequenz wäre der ohnehin in die Krise geratene Atomwaffensperrvertrag, der die internationale Norm gegen die Verbreitung von Kernwaffen institutionalisiert, wohl nicht mehr zu retten. Gerade Europa würde somit sein zentrales diplomatisches Instrument verlieren, um die Verbreitung von Atomwaffen zu verhindern. Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Iran auch ein breit gefächertes Raketenprogramm unterhält. Teheran könnte daher in einigen Jahren über Raketen mit atomaren Sprengköpfen verfügen, mit denen Zentraleuropa erreichbar wäre. Dies würde die europäische Sicherheitslage verändern. Mit anderen Worten: Die Lösung des iranischen Atomproblems ist der Schlüssel für eine Vielzahl internationaler Probleme und Entwicklungen.

In diesem Beitrag wird zunächst der Frage nachgegangen, inwiefern tatsächlich die Gefahr einer militärischen Nutzung des iranischen Atomprogramms besteht. In einem zweiten Schritt werden die iranischen Motive für dieses Projekt untersucht. Drittens schließlich gilt es, die europäischen Bemühungen zu beschreiben, mit Iran zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen.

Iran ist schon 1970, also noch zu Zeiten des Schahs, dem Atomwaffensperrvertrag beigetreten. Das Land hat damit völkerrechtlich verbindlich auf Nuklearwaffen verzichtet. Es macht jedoch das Recht auf die zivile Nutzung der Kernenergie geltend, das in diesem Abkommen verbrieft ist. Mit russischer Hilfe wird derzeit in Buschehr ein Leichtwasserreaktor für die Stromerzeugung fertig gestellt, der 2006 ans Netz gehen soll. Solange dieser Reaktor, wie im Atomwaffensperrvertrag vorgesehen, unter der Kontrolle der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) bleibt, kann er kaum zu militärischen Zwecken missbraucht werden. Selbst für den Fall, dass Iran eines Tages den Inspektoren keinen Zugang mehr gewähren sollte, wäre es sehr aufwendig, den Atommeiler dafür zu nutzen, waffenfähiges Plutonium zu produzieren.

Sehr viel problematischer ist dagegen die ebenfalls im Bau befindliche Anlage in Natanz. Dort soll Uran angereichert werden, um es für die Herstellung von Brennstäben zu nutzen. Iran könnte in der Anlage von Natanz aber nicht nur, wie die Regierung in Teheran beteuert, niedrig angereichertes Uran produzieren. Vielmehr kann in derselben Einrichtung ohne große bauliche Veränderungen auch hoch angereichertes Uran hergestellt werden, also der Ausgangsstoff für Atom-bomben. Solange die Urananreicherungsanlage unter der Kontrolle der IAEO-Inspektoren steht, würde es Iran schwer fallen, heimlich hoch angereichertes Uran für die Produktion von Waffen abzuzweigen. Es wäre jedoch nicht auszuschließen, dass Iran in nicht gemeldeten, für Inspektoren nicht zugänglichen Anlagen heimlich hoch angereichertes Uran produzierte. Außerdem könnten die Machthaber in Teheran eines Tages – dem Vorbild Nordkoreas folgend – den Atomwaffensperrvertrag kündigen und die Inspektoren des Landes verweisen.¹

¹ Vgl. Oliver Thränert, Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, (2003) 30, S. 7 ff.

In der Tat sprechen eine Reihe von Indizien dafür, dass Iran mit seinem Atomprogramm neben zivilen auch militärische Absichten verfolgt. Während die Anreicherungsanlage von Natanz schon weit fortgeschritten ist, sind die neben dem Buschehr-Reaktor geplanten weiteren Leichtwasserreaktoren, in denen im Iran gefertigte Brennstäbe Verwendung finden könnten, noch nicht einmal auf dem Reißbrett entworfen. Es stellt sich somit die Frage, warum Teheran sich so sehr auf die Anreicherung für die angebliche Herstellung von Brennstäben zur Nutzung in Reaktoren konzentriert – zumal der nukleare Brennstoff für Buschehr gemäß einer iranisch-russischen Übereinkunft aus Russland geliefert werden soll.¹²

Außerdem plant Iran den Bau einer Anlage für die Produktion von Schwerwasser sowie eines Schwerwasserreaktors zu Forschungszwecken in der Nähe der Stadt Arak. Solche Reaktoren sind für die Produktion von Waff plutonium sehr gut geeignet.

Hinzu kommt, dass Iran über viele Jahre nicht vorschriftsmäßig mit der IAEA zusammenarbeitete. So wurden Importe von Natururan aus China sowie dessen Weiterverarbeitung und der Erwerb von Zentrifugen für die Anreicherung nicht gemeldet. Mit den Inspektoren der internationalen Atomenergiebehörde betrieb Iran ein Katz- und Mausspiel. Dies wurde besonders hinsichtlich einer als „Kalaye Electric“ bekannten Einrichtung deutlich. Schon seit dem Jahr 2000 hegten nicht nur amerikanische Geheimdienstkreise, sondern auch die IAEA den Verdacht, in dieser angeblichen Fabrik für Armbanduhren würden Urananreicherungsversuche stattfinden. Iran lehnte eine IAEA-Inspektion zunächst ab. Im März 2003 konnte diese dann doch stattfinden, die Inspektoren erhielten allerdings nur zu einigen Gebäuden der Einrichtung Zugang und durften keine Umweltproben nehmen. Kurz danach zeigten Satellitenfotos Lastwagen, die Material von der Anlage abtransportierten. Als den IAEA-Inspektoren im August 2003 endlich unbeschränkter Zugang gewährt wurde, waren in einem Gebäude umfangreiche Renovierungsarbeiten durchgeführt worden. Dennoch konnten Spuren hoch angereicherten Urans nachgewiesen werden. Teheran erklärte die Uranfunde mit Ver-

schmutzungen an Zentrifugen, die noch von den Vorbesitzern – die Bauteile waren über das Netzwerk des Pakistaners A.Q. Khan erworben worden – herrührten. Diese Erklärung stellte sich später als zutreffend heraus. Dennoch hatte Iran offenbar in der Kalaye-Einrichtung eine kleine Menge Uran mittels einer experimentellen Zentrifugenkaskade auch selbst angereichert, was der IAEA jedoch nicht gemeldet worden war.

Erst nachdem sich im Dezember 2003 der libysche Staatschef Muammar el-Gaddafi entschloss, sein Nuklearwaffenprogramm aufzugeben, konnte die IAEA ein weiteres wichtiges Stück des iranischen Nuklear-Puzzles sicherstellen. Tripolis hatte über das von dem Pakistani A.Q. Khan betriebene Netzwerk Baupläne für Kernwaffen sowie Teile und Zeichnungen von so genannten P-2-Zentrifugen, einem sehr fortgeschrittenen Typus, erhalten. Da Iran auch in dieses Beschaffungsnetzwerk verstrickt war, fragten die Inspektoren iranische Stellen, ob sie Ähnliches erhalten hätten. Teheran behauptete, nicht im Besitz von Plänen für Atomwaffen zu sein, gab nun aber zum ersten Mal zu, wie Libyen P-2-Pläne erworben zu haben, ohne jedoch eine vollständige Dokumentation seiner mit dem Khan-Netzwerk getätigten Geschäfte zur Verfügung zu stellen.¹³

Wegen dieses Fehlverhaltens hat die IAEA bis heute keinen vollständigen Überblick über das iranische Atomprogramm. Vor allem Art und Umfang des Projektes zur Anreicherung von Uran mittels Zentrifugen blieb – trotz einiger im Verlauf von Inspektionen erzielter Fortschritte – unklar.¹⁴ Iran hat also selbst das Vertrauen der internationalen Staatengemeinschaft verspielt.

Schließlich investieren die Mullahs seit Mitte der achtziger Jahre in ein anspruchsvol-

¹² Vgl. Das Schachspiel um Irans Atomprogramm, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17. 12. 2004, S. 5.

¹³ Vgl. Carla Anne Robbins, As Evidence Grows Of Iran's Program, U.S. Hits Quandary, in: The Wall Street Journal vom 18. 3. 2005, S. 5; Dafna Linzer, No Proof of Iran Arms Program, in: The Washington Post vom 23. 8. 2005, S. A01; Gary Milhollin, Don't Underestimate the Mullahs, in: The New York Times vom 23. 8. 2005, S. 14.

¹⁴ Vgl. IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on November 2004; IAEA Director Mohamed El-Baradei, Introductory Statement to the Board of Governors, Wien, 19. 9. 2005.

les Raketenprogramm. Dabei geht es um die konstante Steigerung von Reichweiten, die Verbesserung von Zielgenauigkeiten sowie die Nutzung relativ moderner Feststoffantriebe. Im August und Oktober 2004 testete Iran eine neue Version seiner Schahab-3-Rakete. Diese kann westlichen Schätzungen zufolge bis zu 1 500 Kilometer weit fliegen. Das Sprengkopfdesign eignet sich gut für einfache Nuklearwaffen. Viele Experten sind der Auffassung, das umfangreiche iranische Raketenprogramm lohne nur in Kombination mit einem Atomwaffenprojekt.¹⁵

Iranische Motive

Welches sind die Motive der iranischen Entscheidungsträger? Gibt es für das öl- und gasreiche Land überhaupt einen wirtschaftlichen Grund, sich mit der zivilen Nutzung der Kernenergie zu befassen? Oder gibt es vielleicht einen Mix aus ökonomischen und militärstrategischen Motiven, die für das iranische Atomprogramm ausschlaggebend sind?

Diese Fragen sind deswegen nicht so einfach zu beantworten, weil es in der Atomdebatte kein einfaches Schema „Konservative gegen Reformen“ gibt, sondern vier sich gegenseitig überlagernde Argumentationsstränge:

- Iran braucht die zivile Nutzung der Kernenergie aus ökonomischen Gründen, um die iranische Wirtschaft und Gesellschaft allgemein voranzubringen.
- Atomwaffen und Islam sind nicht miteinander vereinbar.
- Die stolze persische Nation sollte über die gleichen Waffen verfügen wie seine Nachbarn, beispielsweise Pakistan.
- Iran sollte aus Gründen der nationalen Sicherheit zumindest eine Atomwaffenoption haben.

Trotz seines Ölreichtums habe Iran – so wird in Teheran immer wieder betont – ein legitimes Interesse, verschiedene Energieresourcen zu nutzen. Die Ölvorkommen seien begrenzt, und wegen des steigenden heimischen Konsums könne weniger exportiert werden. Damit werde die wichtigste Devisen-

einnahmequelle geschwächt. Da der Westen dem Schah einst beim Aufbau einer zivilen Atomindustrie geholfen habe, sei nicht einzusehen, warum diese Länder der Islamischen Republik Iran den Zugang zu dieser Technologie verweigern wollten, die Teheran allgemein als wichtig ansieht, um in Zeiten der Globalisierung anschlussfähig zu bleiben. Gerade wegen der Unzuverlässigkeit vieler seiner Partner sei Iran darauf angewiesen, mittels Urananreicherung selbst den Brennstoff für seine Reaktoren herzustellen.¹⁶

Diese Überlegungen kontrastieren mit religiös fundierten Argumenten. Interessanterweise hatte die neue Führung unter Chomeni nach der islamischen Revolution von 1979 das noch vom Schah geerbte Nuklearprogramm (das schon damals auch auf eine militärische Nutzung abzielte) zunächst nicht fortgesetzt. Offenbar galt den religiösen Führern die Kernenergie als „unislamische“ Technologie, deren Nutzung die Abhängigkeit Irans vom Westen manifestiert hätte. Diese Haltung änderte sich erst allmählich im Zuge des irakisch-iranischen Krieges (1980–1988) und den späteren Erkenntnissen nach Ende der „Operation Desert Storm“ 1991 über das damalige irakische Atomwaffenprogramm. Aber auch heute noch ist vielen Klerikern die Atomtechnologie suspekt. Ihre militärische Anwendung wird mit religiösen Argumenten abgelehnt. So sprach der geistige Führer Khomeini davon, die Nutzung von Massenvernichtungswaffen sei im Islam verboten.¹⁷

Ein dritter Gesichtspunkt betrifft das Streben nach Status und den Stolz der persischen Nation. Diese kann aus der Sicht vieler Iraner eine historisch und kulturell abgeleitete Führungsrolle in ihrer Region beanspruchen. Besonders schmerzlich war daher für viele Iraner, dass das von ihnen als historisch und kulturell rückständig angesehene Pakistan 1998 Kernwaffentests durchführte.

¹⁶ Diese Motive hat der ehemalige iranische Präsident Khatami sehr eindrücklich dargelegt. Vgl. Speech by President Khatami, says Iran will Continue Nuclear Programme, Supports NPT, Vision of the Islamic Republic of Iran Network 1 (Teheran), 9. 2. 2003. Der neue iranische Präsident Ahmadinejad bezeichnete die Atomenergie als Segensgabe Gottes, eine Chance zur Erzeugung sauberer Energie. Vgl. Rudolph Chimelli, Gesegnetes Atomprogramm, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 9. 2005, S. 4.

¹⁷ Vgl. Volker Perthes, Stolz und Misstrauen. Wie der Konflikt mit dem Westen im Iran gesehen wird, in: Internationale Politik, 60 (2005) 2, S. 62.

¹⁵ Vgl. Oliver Thränert, Die Verbreitung von Raketen und Marschflugkörpern, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, (2005) 15, S. 8 f.

Der entscheidende Faktor bei der Frage nach einem möglichen iranischen Kernwaffenprogramm dürfte jedoch die nationale Sicherheit Irans sein. Hier gilt es zunächst zu berücksichtigen, dass das strategische Denken der politisch-religiösen Führungsschicht in hohem Maße durch die Erfahrungen der nahezu vollständigen Isolation beeinflusst wurde, die das Land nach der islamischen Revolution erfuhr. Zu dieser Erfahrung gehörte auch der iranisch-irakische Krieg, der besonders die jetzige Führungsschicht prägte. Im Verlauf dieser Auseinandersetzung setzte der Irak völkerrechtswidrig gegen Iran Chemiewaffen ein, ohne dass der Westen entschlossen dagegen vorging. Zudem ist Iran von Kernwaffenstaaten umgeben, zu denen die Mullahs teilweise problematische Beziehungen unterhalten: Pakistan sowie Indien im Osten; Russland im Norden; Israel im Westen und die amerikanische Flotte im Persischen Golf im Süden. Vor allem aber ist der iranischen Führung die zunehmende amerikanische Präsenz in der Region ein Dorn im Auge: im Irak und Afghanistan ebenso wie in den zentralasiatischen ehemaligen Sowjetrepubliken. Hinzu kommt die aus iranischer Sicht aggressive amerikanische Rhetorik, die in Teheran so wahrgenommen wird, als sei es das Ziel Washingtons, ähnlich wie im Irak auch im Iran das Regime zu wechseln. Von einigen – darunter den einflussreichen Revolutionsgarden – wird daher die Auffassung vertreten, Iran benötige Kernwaffen, um das Überleben des Regimes sicherstellen zu können. Inwiefern es sogar die Absicht einiger in Teheran ist, eine atomare Bewaffnung zum Aufbau einer Vormachtstellung im Mittleren Osten zu nutzen, ist nur schwer zu beurteilen.¹⁸

Gerade weil sich in der Atomdebatte verschiedene Motivstränge miteinander vermischen, verfügt die iranische Führung hier über ein Thema, das ihr Rückhalt in der gesamten Gesellschaft gewährleistet.¹⁹ Dabei fungiert die Ablehnung des vielfach als arrogant interpretierten Verhaltens westlicher Regierungen, die Iran diskriminieren und vom

Zugang zu moderner Technologie abschneiden wollen, als Klammer. Zugleich deutet vieles darauf hin, dass Iran sich zwar eine Option auf Kernwaffen schaffen möchte, eine definitive Entscheidung für den Bau der Bombe aber noch nicht gefallen ist.

Europäische Verhandlungsbemühungen

Im Oktober 2003 entschlossen sich die Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands, kurzfristig nach Teheran zu fliegen mit dem Ziel, mit der dortigen Führung Verhandlungen über die kooperative Lösung des Atomproblems zu vereinbaren. Den Europäern ging es also nach den ernüchternden Erfahrungen in Zusammenhang mit der Irakkrise von 2002/03 um eine Demonstration ihrer Geschlossenheit. Kerngedanke war von Beginn an, Iran von einer freiwilligen Aufgabe der ihm rechtlich im Prinzip zustehenden Urananreicherung und aller anderen Aktivitäten, die zu einem vollen nuklearen Brennstoffkreislauf führen können, zu überzeugen. Somit sollte Iran die Gelegenheit gegeben werden, das durch sein vorheriges Fehlverhalten verspielte internationale Vertrauen zurückzugewinnen. Als Anreiz sollten Teheran verbesserte wirtschaftliche Zusammenarbeit und Unterstützung beim Bau und dem Betrieb von Leichtwasserreaktoren angeboten werden. Darüber hinaus würden die Europäer Bemühungen um eine ABC-waffenfreie Zone Nahost unterstützen. Zugleich hatten die drei Außenminister bereits im Sommer 2003 die iranische Führung in einem Brief wissen lassen, dass sie eine Befassung des VN-Sicherheitsrates mit der Angelegenheit des iranischen Atomprogramms anstreben würden, falls Iran nicht zu einer vollen Kooperation mit der IAEA bereit wäre.

Tatsächlich konnten die drei europäischen Außenminister gemeinsam mit dem damaligen iranischen Vorsitzenden des Obersten Nationalen Sicherheitsrates, Hassan Rohani, am 21. Oktober 2003 in Teheran ein Dokument unterzeichnen, das einerseits Iran die entsprechenden Anreize in Aussicht stellte. Andererseits erklärte sich Teheran zu einer einseitigen, freiwilligen und zeitweiligen Einstellung aller seiner Urananreicherungsaktivitäten bereit. Außerdem sagte die iranische Führung eine baldige Inkraftsetzung des Zu-

¹⁸ Vgl. Ali Gheissari/Vali Nasr, *The Conservative Consolidation in Iran*, in: *Survival*, 47 (2005) 2, S. 187 f.

¹⁹ Vgl. Abbas Milani, *U.S. Foreign Policy and the Future of Democracy in Iran*, in: *The Washington Quarterly*, 28 (2005) 3, S. 42.

satzprotokolls der IAEO-Sicherungsabkommen zu, dessen Regeln mit sofortiger Wirkung schon vor einer entsprechenden Ratifikation durch das iranische Parlament umgesetzt werden sollten.

Die Akzeptanz erweiterter Transparenz durch Iran war sicherlich der greifbarste Erfolg der europäischen Mission, auch wenn die Ratifikation des Zusatzprotokolls nicht erfolgte und Teheran den IAEO-Inspektoren nicht überall dort sofortigen Zugang gewährte, wo diese danach verlangten. Dagegen litt – wie sich schon bald zeigen sollte – der einseitige Verzicht Irans auf die Urananreicherung und andere Aktivitäten, die zu einem vollen nuklearen Brennstoffkreislauf beitragen, von vornherein darunter, dass nicht genau bestimmt worden war, was darunter verstanden wurde.

Nachdem Iran noch Anfang 2004 zugesagt hatte, auf die Produktion von Zentrifugenteilen und den Zusammenbau von Zentrifugen zu verzichten, stellte die iranische Seite im Juni 2004 klar, sie würde den Bau von Zentrifugen wieder aufnehmen. Damit war die gemeinsame Erklärung vom 21. Oktober 2003 in der aus europäischer Perspektive so wichtigen Frage der Einstellung iranischer Bemühungen um den Aufbau eines vollständigen nuklearen Brennstoffkreislaufes stark relativiert.

Doch die europäischen „großen Drei“ unternahmen – diesmal mit Unterstützung des Hohen Beauftragten der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana – einen neuen Anlauf, um eine einvernehmliche Lösung zu erreichen. Am 14. November 2004 einigten sie sich mit Iran auf ein weiteres Dokument, das so genannte „Pariser Abkommen“. Wie schon die Erklärung vom Oktober 2003 setzte dieses auf wirtschaftliche Anreize. Iran erklärte sich wiederum bereit, sein Urananreicherungsprogramm freiwillig zu suspendieren – wobei dies diesmal jedoch sehr viel genauer definiert wurde. Diese Zusage sollte so lange gelten, wie Verhandlungen über eine umfassende Lösung stattfanden.¹⁰

Von Beginn an zeigte die iranische Seite jedoch wenig Bereitschaft, eine Einigung mit den Europäern aktiv anzustreben. Vielmehr

¹⁰ Vgl. IAEA, In Focus: IAEA and Iran, Iran-EU Agreement on Nuclear Programme, www.iaea.org (20. 6. 2005).

versuchte Teheran immer wieder, die EU-3 und die USA auseinander zu dividieren bzw. innerhalb der EU-3 für Zündstoff zu sorgen. Einmal, indem nach Unterzeichnung des Pariser Dokuments mit dem Argument, die iranische Bevölkerung könne eine längerfristige Einstellung der Urananreicherung nicht akzeptieren, ein künstlicher Zeitdruck aufgebaut wurde. Dabei wurde auch auf entsprechende Beschlüsse des iranischen Parlaments verwiesen, welche die Regierung aufforderten, dieses Projekt fortzuführen.¹¹ Wichtige iranische Politiker machten vor diesem Hintergrund deutlich, Iran könne auf keinen Fall dauerhaft auf die Urananreicherung verzichten.¹² Außerdem versuchte Iran mit wiederholten Vorschlägen über den begrenzten Betrieb von Zentrifugen zur Urananreicherung oder der Produktion von Uranhexafluorid, einem Vorprodukt der eigentlichen Urananreicherung, mögliche Widersprüche zwischen den USA und den EU-3 aufzuzeigen.¹³

Die europäische Position war seit dem Europabesuch des amerikanischen Präsidenten George W. Bush im Februar 2004 insoweit gestärkt, als Washington nach anfänglichem Zögern die EU-3 diplomatisch unterstützte. Washington ließ nun Verhandlungen über einen iranischen Beitritt zur Welthandelsorganisation zu. Auch wurde Iran der Kauf dringend benötigter Ersatzteile für seine zivile Luftflotte in Aussicht gestellt.¹⁴

Die USA waren jedoch nicht bereit, sich direkt an den Gesprächen zu beteiligen oder Teheran gegenüber Sicherheitsgarantien auszusprechen. In Amerika wird – auch im demokratischen Lager – die Verknüpfung der Nuklearfrage mit der Menschenrechtssituation im Iran und der iranischen Unterstützung von Terroristen viel stärker als in Europa gesehen, was es für Washington schwieriger

¹¹ Vgl. Neil MacFarquhar, Iran Parliament Calls for Resuming Nuclear Fuel Development, in: *The New York Times* vom 16. 5. 2005, S. 12.

¹² Der iranische Verhandlungsführer antwortete auf die Frage, ob der vollständige Stopp der Urananreicherung eine Option sei, wörtlich: „Auf keinen Fall“, Interview mit Hassan Rohani, in: *Handelsblatt* vom 28. 2. 2005, S. 7.

¹³ Vgl. Guy Dinmore, Iran offers to curb nuclear plans, in: *The Financial Times* vom 12. 3. 2005, S. 1.

¹⁴ Vgl. Horst Bacia, Neue Einigkeit über Ziel und Weg, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14. 3. 2005, S. 6.

macht, den Iranern mit Zugeständnissen entgegenzukommen.

Am 5. August 2005 unterbreiteten die EU-3 Iran einen umfassenden Vorschlag über ein langfristiges Abkommen zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen. Darin sollten sich alle Seiten auf den Verzicht der Androhung oder Anwendung von Gewalt verständigen, die nicht mit den Prinzipien der Vereinten Nationen vereinbar sei. Außerdem seien Frankreich und Großbritannien bereit, ihre bereits 1995 allen Nichtkernwaffenstaaten gegenüber erklärten positiven und negativen Sicherheitsgarantien Iran gegenüber zu bekräftigen. Überdies sollten die Bemühungen um die Errichtung einer ABC-waffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten weiterverfolgt werden. Die Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Iran sollten zu einem baldigen Abschluss geführt und Irans Beitritt zur Welthandelsorganisation unterstützt werden. Die europäische Seite bekräftigte außerdem ihre Bereitschaft, ein rein auf die zivile Nutzung abzielendes iranisches Atomprogramm zu unterstützen, sofern Teheran die IAEA-Sicherungsabkommen einschließlich des Zusatzprotokolls umsetzen würde. Iran sollte die sichere Versorgung mit Nuklearbrennstoff garantiert werden. Außerdem wollten die Europäer mit Iran bezüglich der Sicherheit seiner Kernkraftwerke sowie bei der weiteren zivilen Nutzung der Kernenergie, beispielsweise im medizinischen Bereich, kooperieren. Die Lieferung eines Leichtwasserreaktors zu Forschungszwecken sollte geprüft werden. Im Gegenzug sollte sich Iran bereit erklären, sein Atomprogramm dauerhaft auf den Bau und Betrieb von Leichtwasserreaktoren zu beschränken. Außerdem wurde Teheran aufgefordert, auf eine mögliche Kündigung des Atomwaffensperrvertrages zu verzichten und den IAEA-Inspektoren den Besuch aller Einrichtungen zu erlauben und alle Personen interviewen zu dürfen, sofern die Inspektoren dies für die Überwachung des iranischen Atomprogramms für nötig befinden würden. Schließlich sollte im Zehnjahresrhythmus ein Überprüfungsmechanismus auf Ministerebene eingeführt werden.

Doch Teheran wies den europäischen Vorschlag brüsk zurück. Es handele sich dabei um eine Beleidigung der iranischen Nation, für die sich die Europäer entschuldigen soll-

ten – ein diplomatischer Umgang nahezu ohne Präzedenz.¹⁵ Darüber hinaus begann Iran auch wieder mit Arbeiten für die Herstellung von Uranhexafluorid in einer Anlage in Isfahan. Dies verstieß – wie die drei europäischen Außenminister Iran in einem gemeinsamen Brief wissen ließen – eindeutig gegen das Pariser Abkommen. Teheran wurde in dem Schreiben zudem gewarnt, falls es nicht die Aktivitäten in Isfahan wieder einstellen würde, wären die EU-3 Iran Verhandlungen beendet.¹⁶

Auf einer umgehend einberufenen Sondersitzung des IAEA-Gouverneursrats wurde eine Resolution verabschiedet, die Iran dazu aufforderte, alle Arbeiten bezüglich der Urananreicherung einschließlich der Aktivitäten in Isfahan sofort zu suspendieren. Doch in Teheran hinterließ dies offenbar wenig Eindruck. Immerhin signalisierte Iran aber seine weitere Bereitschaft, die Verhandlungen mit den Europäern fortzuführen.¹⁷

Wer nun jedoch auf die Rede des iranischen Präsidenten Mahmoud Ahmadinejad anlässlich der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2005 gehofft hatte, wurde gründlich enttäuscht. Dieser warf den westlichen und anderen Ländern eine Politik der nuklearen Apartheid vor und bestand auf dem iranischen Recht, den vollen nuklearen Brennstoffkreislauf anzustreben. Um das gegenseitige Misstrauen zu beseitigen, verwies Ahmadinejad lediglich auf das islamische Prinzip, wonach es verboten sei, Atomwaffen zu bauen. Er deutete zudem an, sein Land sei bereit, beim Aufbau seiner Urananreicherungs-kapazitäten mit anderen Ländern zu-

¹⁵ Der europäische Vorschlag sowie die iranischen Antwort sind abgedruckt in: Paul Ingram, E3/EU proposal to Iran lacks courage and appears designed to fit with US requirements, British-American Security Information Council, BASIC notes, Occasional Papers on International Security Policy vom 12. 8. 2005.

¹⁶ Vgl. IAEA Information Circular 649 vom 2. 8. 2005, Communication dated 2 August 2005 received from the Permanent Missions of France, Germany and the United Kingdom to the Agency.

¹⁷ Vgl. IAEA Board of Governors 2005/64, Implementation of the NPT Safeguards in the Islamic Republic of Iran and related Board resolutions, Resolution adopted on 11 August 2005; Thomas Fuller, Iran Rejects Halt in Atomic Activity, but Is Likely to Continue Talks, in: The New York Times vom 10. 8. 2005, S. 6.

sammenzuarbeiten, ohne dazu jedoch nähere Angaben zu machen.¹⁸

Die Europäer zeigten sich von der Rede des iranischen Präsidenten sehr enttäuscht.¹⁹ Sie strebten nun eine Resolution des IAEO-Gouverneursrats an, die den Fall Iran an den UN-Sicherheitsrat überweisen würde. Sowohl die beiden Veto-Mächte Russland und China als auch eine Reihe nichtgebundener Staaten hegten aber Zweifel an diesem Ansinnen. Am 24. September 2005 konnte jedoch eine Resolution verabschiedet werden, die angesichts der Verstöße Irans gegen das IAEO-Statut und des daraus entstandenen Misstrauens erstmals die prinzipielle Zuständigkeit des UN-Sicherheitsrates für diese Angelegenheit erwähnte.²⁰ Anders als sonst üblich erfolgte dieser Beschluss nicht im Konsens. Vielmehr stimmten 22 Delegationen dafür, während sich 12 enthielten. Lediglich Venezuela stimmte dagegen.

Schlussbemerkungen

Das Problem des iranischen Atomprogramms wird die internationale Staatengemeinschaft noch einige Zeit beschäftigen. Sollte Teheran nicht zu mehr Flexibilität bereit sein, dürfte es kaum eine andere Möglichkeit geben, als zu versuchen, durch Beschlussfassung des UN-Sicherheitsrates Iran auch mit nicht-kooperativen Mitteln von seinen allem Anschein nach bestehenden Absichten, sich eine Atomwaffenoption zu verschaffen, abzubringen. Dieser Weg dürfte jedoch steinig werden. Schon die Diskussionen im IAEO-Gouverneursrat haben die Schwierigkeiten der Konsensbildung offenbart. Echte Zwangsmaßnahmen gegen Iran würden die wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen einer Vielzahl von Staaten betreffen und wären daher nur schwer durchzusetzen.

¹⁸ Vgl. Address by H. E. Dr. Mahmood Ahmadinejad, President of the Islamic Republic of Iran before the Sixtieth Session of the United Nations General Assembly New York, 17. 9. 2005.

¹⁹ Vgl. Philippe Douste-Blazy/Joschka Fischer/Javier Solana/Jack Straw, United Against Iran's Nuclear Risk, in: The Wall Street Journal vom 22. 9. 2005, S. A7.

²⁰ Vgl. IAEA Board of Governors, GOV/2005/77, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 24 September 2005.

Herbert Wulf

Poker um Nordkoreas Atomprogramm

Seit die sechs Regierungen Chinas, der USA, Nord- und Südkoreas, Japans und Russlands Mitte September 2005 ein gemeinsames Schlussdokument am Ende der vierten Runde mehrjähriger Sechs-Parteiengespräche unterzeichneten, kann man vorsichtig optimistisch sein, dass Nordkorea sein nukleares Waffenprogramm aufgibt. Doch noch längst sind nicht alle Stolpersteine beseitigt.

Nicht erst seit Nordkorea Anfang 2005 erklärte, über Atomwaffen zu verfügen, ist das Land zum Unsicherheitsfaktor in Asien geworden. Diplomatische Bemühungen, Nordkorea vom Erwerb nuklearer Waffen abzuhalten, haben eine wechselvolle Geschichte. Anfang der achtziger Jahre bemühten sich die USA (in Kooperation mit der damaligen Sowjetunion) erfolgreich, Nordkorea zum Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) zu bewegen und Inspektionen der Internationalen Atomenergiebehörde (International Atomic Energy Agency, IAEA) zuzulassen. Im Dezember 1991 trafen Nord- und Südkorea eine Übereinkunft zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel, doch dieses Abkommen wurde in der Folgezeit nie implementiert. Nach der Androhung Nordkoreas im März 1993, den Atomwaffensperrvertrag zu kündigen, gelang es 1994, das so genannte *Agreed Framework* zwischen den USA und Nordkorea abzuschließen.¹ Doch das Abkommen scheiterte. Seit die US-Regie-

Herbert Wulf

geb. 1939; Prof. Dr., „Chief Technical Advisor“ für Abrüstung und Rüstungskontrolle im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in Pjöngjang.
wulf.herbert@t-online.de

¹ Dieser Vertrag sah vier Phasen vor: das Einfrieren des Nuklearprogramms, die Durchführung umfassender Inspektionen durch die IAEA, den Abtransport waffenfähigen Materials und den Abbau der Nuklear-

rung Nordkorea im Oktober 2002 mit Informationen über ein geheimes Atomprogramm konfrontierte, eskaliert die Krise. Nordkorea kündigte am 10. Januar 2003 seine Mitgliedschaft im NPT und erklärte am 10. Februar 2005, über Atomwaffen zu verfügen.

Die heutige, möglicherweise bald beigelegte Krise ist die bislang gravierendste, da Nordkorea dem Besitz der Atombombe immer näher kommt bzw. möglicherweise bereits über ein einsatzfähiges Atompotenzial verfügt. Schon 1993/94 zog die amerikanische Regierung wegen des nordkoreanischen Atomprogramms einen Krieg ernsthaft in Erwägung. Der Abschluss des Abkommens zum Stopp des Programms (*Agreed Framework*) im Jahr 1994 und ein Raketenmoratorium vier Jahre später ebneten dann zunächst den Weg für verbesserte Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea und ermöglichten die „Sonnenscheinpolitik“ Südkoreas, mit der die Beziehungen zwischen Nord- und Südkorea normalisiert werden sollten. Doch seit Oktober 2002 nahm der verbale Schlagabtausch zwischen Washington und Pjöngjang ständig zu. Auf Druck aus den USA reagierte Pjöngjang mit Drohungen und Rückzug aus internationalen Verträgen.

Von Krise zu Krise

Die nordkoreanische Geschichte des Baus von Reaktoren und von mindestens vier leistungsfähigen Raketentypen mit Reichweiten bis zu 2 500 Kilometern reicht bis in die sechziger Jahre zurück.¹² Das in den Reaktoren produzierte Plutonium und durch Anreicherung gewonnenes Uran haben Nordkorea heute zweifellos technisch in die Lage versetzt, ein einsatzfähiges Atomprogramm aufzubauen.

Nordkorea war 1985 zwar dem NPT beigetreten, weigerte sich aber, Inspektionen der IAEA zuzulassen, bis die USA Anfang der neunziger Jahre versprachen, ihre taktischen Atomwaffen aus Südkorea abzuziehen. Die

anlagen. Vgl. IISS, *North Korea's Weapons Programs*, London 2004.

¹² Vgl. Timothy McCarthy, *North Korean Ballistic Missile Programs: Soviet and Russian Legacies?*, in: Occasional Paper, Center for Nonproliferation Studies Monterey, (2001) 96, S. 9–12; Garry Samore, *U.S.-DPRK Missile Negotiations*, in: *The Nonproliferation Review*, 9 (2002) 2, S. 19.

amerikanisch-nordkoreanischen Beziehungen durchlebten in den vergangenen zwölf Jahren mehrere Krisen mit entsprechenden Auswirkungen auf das Verhältnis Pjöngjangs zu Südkorea und Japan.

Die Krise vor 1994

Die erste Krise schwelte, weil US-Präsident Bill Clinton fürchtete, dass Pjöngjang über kurz oder lang weitreichende Trägerraketen einsetzen könnte, die sowohl für Amerikas Verbündete in Asien als auch für die USA selbst eine Bedrohung darstellten. Auch damals kündigte Nordkorea den Austritt aus dem NPT an, um dann aber einen Tag vor Ablauf der Kündigungsfrist am 11. Juni 1993 die Austrittserklärung in ein unbefristetes Moratorium zu verändern.

Wirtschaftliche Hilfe und internationaler Druck veranlasste die nordkoreanische Regierung zu Zugeständnissen im Atom- und Raketenprogramm. In Verhandlungen unter Beteiligung der USA, Chinas und Südkoreas gelang es, Nordkorea zum Baustopp zweier Graphitreaktoren zu bewegen, die Wiederaufbereitung abgebrannter Brennstäbe einzufrieren und Inspektionen der IAEA in Nuklearanlagen zuzulassen. Als Kompensation lieferten die USA jährlich 500 000 Tonnen Öl und bildeten 1995 zusammen mit Japan und Südkorea ein 4,6 Milliarden US-Dollar schweres Konsortium (Korean Peninsular Energy Development Organization, KEDO), unter anderem zur Errichtung zweier Leichtwasserreaktoren, die den Energiebedarf des Landes sichern sollten.

Die Krise im Jahr 1998

Die zweite Krise durchliefen die Beziehungen im Jahr 1998, als Nordkorea die weit reichende Mehrstufenrakete *Taepo-dong-1* testete und über Japan hinweg in den Pazifischen Ozean schoss. Zuvor waren die amerikanisch-nordkoreanischen Gespräche in den Jahren 1996 und 1997 über die Beschränkungen des Exportes von Raketentechnologie in den Mittleren Osten und an Pakistan sowie über die Beendigung der Raketenentwicklung zu keinem befriedigenden Ergebnis gekommen. Die Regierung Kim Jong Il war nicht bereit, über ihr Raketenprogramm zu verhandeln, es sei denn, dies fände im Rahmen eines

allgemeinen koreanischen Sicherheitsarrangements statt, und Nordkorea erhielt volle wirtschaftliche Kompensation für den Verzicht auf den Export. Dies wiederum verweigerten die USA. Nach monatelangen Verhandlungen stimmte Nordkorea schließlich im März 1999 zu, die umstrittenen unterirdischen Atomanlagen in Kumchang-ni inspizieren zu lassen. Ende Mai 1999 gab dann das amerikanische Außenministerium bekannt, dass die Installationen dieses Tunnelsystems nicht zur Herstellung von Atomwaffen geeignet seien. Im September 1999, nach der Zusage für weitere amerikanische Nahrungsmittellieferungen und nach Verabschiedung eines nordkoreanischen Testmoratoriums weit reichender Raketen, kam es zur zeitweisen Annäherung in den Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea. Die US-Außenministerin Madeleine Albright besuchte Nordkorea. Der Export von Raketentechnologie ging jedoch weiter.

In dieser Zeit geriet die Clinton-Regierung innenpolitisch zunehmend unter Druck. Die Konservativen warfen ihr vor, erpresserisches Verhalten der Nordkoreaner mit wirtschaftlichen Geschenken zu belohnen.¹³ Nach einer gründlichen Überprüfung der US-Politik gegenüber Nordkorea im Jahr 1999 blieb die US-Regierung bei ihrer ursprünglichen Politik, die Entwicklung von Atomwaffen in Nordkorea mit „Zuckerbrot und Peitsche“ – wirtschaftliche Kooperation bei Zugeständnissen und Sanktionen bei Verweigerungen – zu verhindern.¹⁴

Die Krise seit Amtsantritt der Bush-Regierung

Die jetzige Krise begann mit Amtsantritt der Regierung von George W. Bush im Jahr 2001. Ihrem konservativen Credo folgend und in der Einschätzung, dass Clintons Nordkoreapolitik ausschließlich „Appeasement“ gewesen sei, kündigte Bush eine neue, kompromisslose Nordkoreapolitik an. Die von der Clinton-Regierung vorgesehenen

Gespräche fanden nicht mehr statt, und an deren Stelle nahm der verbale Schlagabtausch zwischen den beiden Regierungen in Washington und Pjöngjang deutlich zu. Gleichzeitig zeigte sich, dass die Auffassungen innerhalb der Bush-Regierung durchaus widersprüchlich waren. Den Befürwortern der harten Linie, nordkoreanische Erpressung nicht auch noch mit Wirtschaftshilfe zu belohnen und so die mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten kämpfende „Schurkenregierung“ zu unterstützen, standen besonnenere Kräfte gegenüber, die für diplomatische Verhandlungen plädierten. An diesen gegensätzlichen Einschätzungen innerhalb der Regierung hat sich bis heute wenig geändert, obwohl das Weiße Haus im Juni 2001 eine neue Nordkoreastrategie veröffentlichte, um die beiden widerstreitenden Positionen zu integrieren. In der Tat wollte Washington scheinbar wieder ins Gespräch kommen. „Sollte Nordkorea positiv reagieren und entsprechende Maßnahmen ergreifen“, so die Bush-Regierung wörtlich, „werden wir unsere Bemühungen intensivieren, der nordkoreanischen Bevölkerung zu helfen, Sanktionen lockern und andere politische Schritte unternehmen.“¹⁵ Die Einordnung Nordkoreas in „die Achse des Bösen“ in der Ansprache von Präsident Bush zur Lage der Nation im Januar 2002 löste in Pjöngjang jedoch erneute Befürchtungen eines möglichen Angriffs durch die USA aus. Als die US-Regierung die Nordkoreaner im Oktober 2002 mit ihren Informationen über vertragswidrige und geheime Anreicherung von Uran konfrontierte, gestand Nordkorea – nach amerikanischen Angaben – überraschenderweise zunächst den Vertragsbruch. Eine Woche nach der Veröffentlichung durch die US-Regierung dementierte Nordkorea jedoch das Eingeständnis. In einer offiziellen Stellungnahme forderte Nordkorea erneut einen Nichtangriffspakt mit den USA. Man warf der Bush-Regierung vor, sich nicht an das Abkommen von 1994 zu halten und das „kleine Land“ mit einem vorbeugenden Nuklearschlag zu bedrohen. Wörtlich hieß es, „dass die DPRK berechtigt ist, nicht nur Nuklearwaffen zu besitzen, sondern jede Art von noch stärkeren Waffen als diese, um ihre Souveränität und ihr Existenzrecht gegen die

¹³ Vgl. IISS (Anm. 1), S. 16.

¹⁴ Vgl. Donald G. Gross, Weapons of Mass Destruction and North Korea, in: Pughwash Newsletter, 39 (2002) 1, S. 67–73; Wade L. Huntley, Ostrich Engagement: The Bush Administration and the North Korea Nuclear Crisis, in: The Nonproliferation Review, 11 (2004) 2, S. 83.

¹⁵ www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html (15. 6. 2002).

immer stärker werdende Nuklearbedrohung durch die USA zu verteidigen“¹⁶.

Danach setzte die US-Regierung die Öllieferungen aus. Nordkorea verwies die IAEA-Inspektoren des Landes und kündigte die Wiederaufnahme seines Nuklearprogramms an, angeblich, um damit Strom zu erzeugen. Schließlich drohte die Regierung Kim Jong Il mit der Beendigung des Raketenmoratoriums und kündigte am 10. Januar 2003 die Mitgliedschaft im NPT. Diesen rechtlich möglichen, bislang in der Geschichte des NPT aber einmaligen Schritt begleitete Nordkorea mit dem Hinweis, dies geschehe „als legitime Selbstverteidigung gegen Maßnahmen der USA“ und verwies darauf, man habe „keine Absicht, Nuklearwaffen zum jetzigen Zeitpunkt zu produzieren“ und wolle das „Atomprogramm auf friedliche Zwecke, wie die Produktion von Elektrizität, beschränken“¹⁷.

Die dann folgenden, von Chinas Regierung moderierten Drei-, Fünf- bzw. Sechs-Parteiengespräche zur Beilegung der Krise blieben lange erfolglos, und Nordkorea erklärte mehrfach, an den Gesprächen nicht mehr teilnehmen zu wollen, da die Grundvoraussetzungen für einen Erfolg nicht gegeben seien. Die nukleare Krise erlebte mit der Behauptung des nordkoreanischen Außenministers am 10. Februar 2005, sein Land verfüge inzwischen über Atomwaffen, ihren bisherigen Höhepunkt.

Diplomatische Tricks und nuklearer Poker

Während der wachsenden Spannungen besuchte US-Außenminister Colin Powell im Februar 2003 Peking und drängte die chinesische Regierung, einzugreifen. Nordkorea solle sich zu Gesprächen mit China, den USA, Japan und Südkorea treffen. China befürwortet einerseits einen friedlichen Dialog zur Erreichung eines nuklearwaffenfreien Koreas; andererseits aber war sich Peking seines nur begrenzten Einflusses auf Pjöngjang

bewusst und wollte in der verfahrenen Situation keinen diplomatischen Misserfolg riskieren. China empfahl daher der US-Regierung, den Disput mit Nordkorea direkt zu lösen, was aber bis heute nicht den Vorstellungen Washingtons entspricht, da die Nuklearkrise als ein regionales und multilaterales Problem angesehen wird. Der chinesische Kompromissvorschlag sah trilaterale Gespräche zwischen China, Nordkorea und den USA vor. Die chinesische Regierung versicherte Nordkorea, de facto sollten während der Dreiergespräche bilaterale Gespräche stattfinden, in denen China sich zurückhalten würde. Um Nordkorea nicht zu verunsichern, blockierten China und Russland Aktionen gegen Nordkorea im UN-Sicherheitsrat. Am 18. April 2003 kündigte Nordkorea an – vermutlich um die eigene Verhandlungsposition zu stärken –, 8 000 Brennstäbe aus einem Atomreaktor aufzubereiten.

Die US-Regierung wiederum wollte Japan und Südkorea nicht brüskieren und versprach, die beiden Länder in der nächsten Gesprächsrunde zu beteiligen. Die trilateralen Gespräche schlugen fehl. Nordkorea bot an, parallele Schritte durchzuführen: erste Maßnahmen zum Abbau des Atomprogramms, wenn die USA die Öllieferungen wieder aufnehmen würden und einen Nichtangriffspakt unterzeichneten. Dies war für Washington nicht akzeptabel. Die USA bestanden auf dem „kompletten, verifizierbaren und irreversiblen“ Stopp des nordkoreanischen Atomprogramms. Während die US-Delegation Instruktionen hatte, auf keinen Fall mit Nordkorea bilateral zu diskutieren, kam die nordkoreanische Delegation in der Erwartung nach Peking, auf bilateraler Ebene zu verhandeln. Bereits nach einem Tag wurden die Gespräche ohne Ergebnis abgebrochen.

Peking hatte vor den Gesprächen darauf insistiert, dass Washington nicht mehr direkt über den so genannten „New York-Kanal“ spricht – die DPRK-Vertretung bei den Vereinten Nationen –, sondern über Peking. Die informellen Gespräche in New York waren damit beendet. Wenn Pjöngjang über den New Yorker Kanal Fragen stellte, antwortete Washington über Peking. Was die chinesische Regierung nicht erwartet hatte, war, dass Washington nun Peking als Substitut für direkte Gespräche mit Nordkorea ansah. „Der Prozess“, so schlussfolgerte der amerikanische

¹⁶ Korean Central News Agency vom 25. Oktober 20002, online unter: www.kcna.co.jp/index-e.htm (30. 10. 2002). Der offizielle Staatsname lautet Demokratische Volksrepublik Korea = Democratic Peoples' Republic of Korea (DPRK).

¹⁷ Ebd., 10. 1. 2003.

Botschafter und ehemalige Sonderbeauftragte der Bush-Regierung für Nordkorea, Charles L. Pritchard, „der zu den trilateralen Gesprächen geführt hatte, wurde bald zu einem Hindernis für eine sinnvolle Diplomatie“.¹⁸

Danach verhärteten sich die Positionen auf beiden Seiten weiter. Nordkorea bereitete die zuvor eingefrorenen Brennstäbe auf und gewann damit atomwaffenfähiges Material, während die US-Regierung am 31. Mai 2003 ihr globales Nicht-Proliferationsprogramm, die *Proliferation Security Initiative*, startete.

China bemühte sich nach dem Misserfolg weiter um die Fortsetzung der Verhandlungen. Die USA insistierten aber nun, dass Südkorea und Japan beteiligt werden sollten. Doch während die USA Drei-Parteiengespräche ablehnten, weigerte sich Nordkorea, an der Fünferkonstellation teilzunehmen. Der Kompromiss: Die USA würden an einem trilateralen Eröffnungstreffen teilnehmen, dem dann Sechs-Parteiengespräche (unter Beteiligung Russlands) folgten. Bei dem ersten Sechs-Parteientreffen im August 2003 in Peking hatten die Delegationen der USA und Nordkoreas eine halbe Stunde lang direkte Kontakte in einer Ecke des Verhandlungsraumes, doch die Plenargespräche waren ein abermaliger Misserfolg, und man konnte sich nicht einmal auf ein gemeinsames Communiqué verständigen. Nordkorea bestritt die amerikanische Behauptung, selbst Uran anzureichern und kritisierte, dass die USA keinen Gegenvorschlag unterbreitet hätten.

China sah den Hauptgrund für das Scheitern in der Haltung der USA. Der chinesische Vizeminister Wang Yi erklärte kurz nach den Gesprächen: „Die amerikanische Politik gegenüber der DPRK – das ist das Hauptproblem, mit dem wir konfrontiert sind.“¹⁹ Bushs Bemerkung vom 19. Oktober 2003, er sei bereit, schriftlich zu fixieren, was er bereits mündlich geäußert habe, nämlich Nordkorea nicht anzugreifen, veranlasste Nordkorea, weitere Sechs-Parteiengespräche nicht mehr auszuschließen. Dieser Annäherungsprozess endete abermals abrupt, als US-Vizepräsident Richard Cheney mit der Bemerkung zitiert

wurde: „Ich bin vom Präsidenten beauftragt, sicherzustellen, dass mit keiner der Tyranneien dieser Welt verhandelt wird. Wir verhandeln nicht mit dem Bösen, wir besiegen es.“¹⁰ Erst nach zwei weiteren Monaten stimmte Nordkorea der nächsten Gesprächsrunde zu, die dann vom 25. bis 28. Februar 2004 stattfand. Doch auch diese Gespräche scheiterten an unüberbrückbaren Gegensätzen.

Vor Auftakt der dritten Sechs-Parteiengespräche Ende Juni 2004 bedrängte der japanische Premierminister Koizumi Präsident Bush, konkrete Vorschläge zur Lösung der Nuklearkrise zu machen. Tatsächlich unterbreiteten dann sowohl die USA als auch Nordkorea Vorschläge, doch unterschieden sich die beiden Seiten in der Reihenfolge der durchzuführenden Schritte grundsätzlich. Nordkorea erklärte seine Bereitschaft zum Einfrieren des Nuklearprogramms, wenn die USA die Formel des „kompletten, verifizierbaren und irreversiblen“ Abbaus des Atomprogramms zurücknähme. Nach langem Tauziehen fanden dann im Sommer 2005 erneute Sechsergespräche statt, die zwar auch ohne konkretes Ergebnis endeten, immerhin aber den abgerissenen Gesprächsfaden wieder aufnahmen. Ein erster Durchbruch gelang im September 2005 in der fünften Gesprächsrunde. Die Verhandlungspartner vereinbarten, dass Nordkorea sein Atomwaffenprogramm beenden und als Ausgleich Sicherheitsgarantien sowie wirtschaftliche Hilfe von den USA und ihren asiatischen Verbündeten erhalten solle.¹¹

Kurswechsel der amerikanischen Nordkoreapolitik?

Wie viele Nuklearwaffen produzierte Nordkorea während der acht Jahre der Clinton-Regierung von 1993 bis 2001, fragte die New York Times mit kritischem Blick auf die Nordkoreapolitik der Bush-Regierung.¹² Auch wenn die Verhandlungen in der Clinton-Ära durch ein Auf und Ab gekennzeichnet waren,

¹⁸ Charles L. Pritchard, *The Korean Peninsula and the role of multilateral talks*, Disarmament Forum (UNIDIR), Genf, Nr. 2/2005, S. 25–34, hier S. 28.

¹⁹ Zit. in: ebd., S. 29.

¹⁰ Ebd., S. 30.

¹¹ Zu Einzelheiten der Vereinbarung siehe z. B. Washington Post vom 19. 9. 2005 und aus nordkoreanischer Sicht: Korean Central New Agency vom 19. 9. 2005 www.kcna.co.jp/item/2005/200509/new09/20.htm (21. 9. 2005).

¹² Vgl. Nicholas D. Kristof in: New York Times vom 27. 4. 2005.

gelang es, das Atomprogramm einzufrieren. Doch heute, so hieß es in der New York Times, sei die Bush-Administration „nicht in der Lage, irgendeine Handlung mit Blick auf Nordkorea auszuführen. Amerikanische Politik ist jetzt die Hoffnung, dass Kim einen Herzinfarkt bekommt.“¹³ Pritchard, der ehemalige Nordkoreabeauftragte der Bush-Regierung, sah dies ähnlich und attestierte der Regierung Bush noch im Frühjahr 2005, die Gespräche „vermasselt“ zu haben.¹⁴

Die jüngst erzielten Fortschritte beruhen auf einem Schwenk in der US-Nordkoreapolitik. Vor dem Hintergrund der Krise im Irak und der sich weiter verschärfenden Nuklearkrise im Iran sah sich der innenpolitisch nach der Naturkatastrophe in New Orleans angeschlagene Präsident genötigt, alles zu tun, um nicht an einer weiteren Front Fehlschläge einzustecken. Vor der unangenehmen Alternative, weitere Sanktionen gegen das Regime in Pjöngjang anzukündigen, die weder von Südkorea noch von China mitgetragen würden, oder gar eine militärische Option zu erwägen, schlugen sich Präsident Bush und seine Außenministerin auf die Seite der verhandlungsbereiten Realisten in der Regierung und gaben grünes Licht für das jetzige Abkommen. Die Vereinbarung von Peking ist aber noch nicht die endgültige Lösung, denn zwei entscheidende Streitpunkte blieben ausgeklammert: *Erstens* ist keine Abfolge der vereinbarten Schritte über den Abbau des nordkoreanischen Atomprogramms fest vereinbart, und ebenso wenig sind die Details für Inspektionen der IAEA ausgearbeitet. *Zweitens* besteht Nordkorea auf der Möglichkeit der Nutzung ziviler Atomenergie und auf der Lieferung von Leichtwasserreaktoren. Diese sind zwar nicht direkt für ein Atomwaffenprogramm nutzbar, dennoch warnen Experten davor, dass waffenrelevante Technologie auf diesem Wege von Nordkorea importiert werden kann. Wann und unter welchen Bedingungen diese Reaktoren geliefert werden, ist weiteren Verhandlungen vorbehalten, die Anfang November in Peking aufgenommen werden sollen.

Sowohl China als auch Südkorea drängten die Bush-Regierung, die harte Haltung aufzu-

geben und sich konzilianter zu verhalten. Die bisherige Politik Washingtons war nicht nur für Nordkorea inakzeptabel; sie war auch zwischen den übrigen an den Sechsparteiengesprächen beteiligten Regierungen nicht konsensfähig. Trotz amerikanischer Sanktionen lieferte China im ersten Halbjahr 2005 mehr Nahrungsmittel als 2004; auch Öl wird weiterhin nach Nordkorea geliefert.¹⁵ Mitte Mai 2005 nahmen Nord- und Südkorea erneut bilaterale Gespräche auf, und der südkoreanische Minister für Wiedervereinigung Jong Tong Yong traf Nordkoreas Führer Kim Jong Il im Juni 2005 in Pjöngjang. Zwar machte Südkorea seine „Nulltoleranz der nordkoreanischen Atombewaffnung“ deutlich, betonte aber gleichzeitig „die Förderung der friedlichen Lösung des Nuklearproblems“ und signalisierte Pjöngjang Gesprächsbereitschaft und weitere wirtschaftliche Hilfe.¹⁶ In dem in Peking im September 2005 unterzeichneten Abkommen sichert Seoul dem Nachbarn im Norden außerdem umfangreiche Energielieferungen zu.

In der Vergangenheit machte die amerikanische Regierung eine Reihe konzeptioneller, strategischer und taktischer Fehler.¹⁷ Als konzeptionell falsch erwies sich die Annahme, Nordkorea würde angesichts amerikanischer Standhaftigkeit einlenken. Eher ist das Gegenteil der Fall; die Ankündigung des Besitzes eigener Atomwaffen spricht Bände.¹⁸ Strategisch war es falsch, Nordkorea im Zuge des „Krieges gegen den Terror“ als Teil der „Achse des Bösen“ zu bezeichnen und mit Terroristen vom Schlage Al-Qaidas in einen Topf zu werfen. Die feindliche Haltung der USA war kontraproduktiv und führte zu einem noch engeren Zusammenrücken der nordkoreanischen Führung. Schließlich muss es als taktischer Fehler angesehen werden, dass die Bush-Regierung ihre Nordkoreapolitik nicht konsistent formuliert hat, sondern

¹⁵ Vgl. New York Times vom 11. 5. 2005.

¹⁶ Vgl. Erklärung der südkoreanischen Regierung zur Wiederaufnahme der Gespräche vom 16. bis 19. 5. 2005.

¹⁷ Vgl. W. L. Huntley (Anm. 4).

¹⁸ „We had already taken the resolute action of pulling out of the NPT and have manufactured nukes for self-defence to cope with the Bush administration's evermore undisguised policy to isolate and stifle the DPRK.“ Korean Central News Agency vom 10. 2. 2005, online unter: www.kcna.co.jp/index-e.htm (15. 2. 2005).

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. ebd. Kristof zitiert Pritchard mit seiner Beurteilung der Entscheidungsträger in Washington mit den Worten: „They blew it.“

ständig widersprüchliche Signale von Verhandlungsbereitschaft und harter Gangart mit der Absicht des Regimesturzes aussendet.

Einblick ins Innere

Beurteilungen und Einschätzungen der nordkoreanischen Politik müssen spekulativ bleiben, da die Entscheidungsprozesse für außenstehende Beobachter nicht transparent sind. Gesicherte Informationen stehen nicht zur Verfügung, und die nordkoreanische Regierung hält bewusst ihre Karten verdeckt, um entsprechend pokern zu können. Welche Ziele könnte die Regierung Kim Jong Il mit ihrer Politik verfolgen?

Zweifellos fühlt sich die nordkoreanische Elite von den USA militärisch bedroht. In Gesprächen mit Offiziellen ist dies das überraschende Thema und die einheitliche Einschätzung. „Wir müssen uns gegen die amerikanische Aggression schützen“, heißt es unisono.¹⁹ Äußerungen der Bush-Regierung über Nordkorea als Teil der „Achse des Bösen“ und „Außenposten der Tyrannei“, die nukleare Strategie mit vorbeugenden Militärschlägen und die Zielplanung der amerikanischen Streitkräfte sowie vor allem die US-Invasion im Irak haben die Befürchtungen in Pjöngjang, Zielscheibe einer US-Aggression zu werden, zur Gewissheit werden lassen. Zusätzlich zur Notwendigkeit, das Land verteidigen zu können, spielen sicherlich aber mindestens zwei weitere Ziele eine Rolle: Zum einen will die politische Führung das Überleben des Systems sichern, und zum anderen versucht die Führung, sich mit dem Atomwaffenpotenzial international Respekt zu verschaffen. Dass man sich damit eher isoliert, weil die internationale Völkergemeinde mehrheitlich die Atompolitik verurteilt, will man in Pjöngjang nicht wahrnehmen.²⁰ Welches politisch-militärische Szenario ist für die heute verfolgte Linie in Nordkorea im Detail verantwortlich?

Erstes Szenario: Atomwaffen sind für die nordkoreanische Sicherheit erforderlich. Die-

ses Szenario geht von einer unmittelbaren Bedrohung durch das hoch überlegene amerikanische Militär aus. In Gesprächen sagen nordkoreanische Offizielle: „Die Amerikaner haben uns in die Ecke getrieben.“ Deshalb können nur US-Sicherheitsgarantien die nordkoreanischen Führer umstimmen.

Zweites Szenario: Es besteht die Möglichkeit, dass sich die nordkoreanische Führung über die eigene Politik nuklearer Bewaffnung uneins ist. Auf Seiten des Militärs gibt es Befürworter eines leistungsfähigen Atom- und Raketenprogramms, während im Außenministerium eher die Befürworter einer Verhandlungslösung mit den USA zu finden sind. Für dieses Szenario spricht der Zickzackkurs der nordkoreanischen Regierung. Die nordkoreanische Behauptung, inzwischen über Atomwaffen zu verfügen, zeigt – und Offizielle des Außenministeriums bestätigen dies –, dass die Position der Befürworter eines Atom- und Raketenprogramms in den letzten Jahren gestärkt wurde,²¹ während sich nun die Linie der Verhandlungsbereitschaft wieder durchzusetzen scheint.

Drittes Szenario: Die nordkoreanische Führung will sich verschiedene Optionen offen halten und verfolgt gleichzeitig eine Politik nuklearer Aufrüstung und diplomatischer Gesprächsbereitschaft. Für dieses Szenario sprechen aktuelle Äußerungen Kim Jong Ils, der Mitte Juni 2005 erneut Gesprächsbereitschaft signalisierte.²² Vertreter des Außenministeriums hoben zur gleichen Zeit im Gespräch hervor, dass die Zukunft der nordkoreanischen Atomwaffen offen bleibe.

Viertes Szenario: Die nordkoreanische Regierung ist bereit, bei entsprechenden Gegenleistungen ihr Atom- und Raketenprogramm einzuschränken. Dieses Szenario unterstellt, dass Nordkorea anstrebt, durch Verzicht auf Atom- und Raketenprogramme Sicherheitsgarantien durch die USA sowie wirtschaftli-

¹⁹ Im Juni 2005 hatte ich die Gelegenheit, mit einem Dutzend Beamten aus dem Außenministerium zu sprechen.

²⁰ In Gesprächen betonten Offizielle, die Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrages bei den Vereinten Nationen im Mai 2005 habe gezeigt, dass vor allem die Atommächte wegen mangelnder Abrüstung kritisiert worden seien.

²¹ Beim Treffen des ASEAN Regional Forums in Potsdam vom 21. bis 23. 2. 2005 sagte der Vertreter des nordkoreanischen Außenministeriums: Der Frieden und die Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel „wurden ausschließlich aufgrund der militärischen Abschreckung aufrechterhalten“, und ohne diese Politik „wäre der kritische Vorfall des Irak auf der koreanischen Halbinsel bereits geschaffen worden“.

²² Vgl. The Pyongyang Times vom 16. 6. 2005, S. 1.

che Unterstützung zu erhalten. Die Wiederaufnahme des Atomprogramms und der mögliche Bau von Atomwaffen verfolgte die Absicht, die eigene Verhandlungsposition zu verbessern, um mit dieser Trumpfkarte entsprechend umfangreiche Gegenleistungen fordern zu können.

Fünftes Szenario: Nordkoreas Führung hatte von vornherein die Absicht, sich nicht an die Verträge von 1994 zu halten und das Atomprogramm voranzutreiben, da man den USA nicht traute. Für dieses Szenario spricht, dass Nordkorea sich auf Begrenzungen des Atomprogramms eingelassen hat, gleichzeitig aber gezielt in Schlüsselbereichen aktiv blieb. Deshalb wird es in Zukunft darauf ankommen, strikte internationale Kontrollen durchzusetzen.

Jedes einzelne dieser fünf Szenarien kann einen Teil des Verhaltens der nordkoreanischen Regierung erklären. Die nordkoreanische Politik wirkt auf Außenstehende oft wie die Politik eines Hasardeurs. Sie ist jedoch aus der nordkoreanischen Perspektive keineswegs irrational.¹²³ Durch das Offenhalten verschiedener Optionen, einschließlich der nuklearen Bewaffnung, verspricht sich Nordkorea eine gestärkte Position, sei es in Verhandlungen, sei es, wenn das Land weiter isoliert wird, um sich dann selbst mit militärischen Mitteln zu schützen.

Die Optionen der USA und ihrer Verbündeten

Gegenüber Nordkorea werden kooperative wie auch konfrontative und militärische Optionen erwogen. Die Zeit spricht nicht für die Verbesserung der Optionen. Je weiter fortgeschritten das nordkoreanische Programm ist, umso schwieriger wird dessen Reversion.

Erstens: Nordkorea wäre eigentlich ein Fall für die militärische Abschreckung durch die National Security Strategy der USA vom 28. September 2002, in der mit „Präemption“ gedroht wird. „Schurkenstaaten“ sollen demnach durch die Androhung von Atomschlägen abgeschreckt werden, selbst Atomwaffen zu entwickeln. Doch die nordkoreanische

Regierung zeigt sich resistent gegen militärische Drohungen.

Zweitens: Die Bombardierung des nordkoreanischen Nuklearkomplexes wurde bereits vor 1994 von der Clinton-Regierung erwogen und verworfen. Abgesehen von den völkerrechtlichen Bedenken einer derartigen Vorgehensweise sprechen militärische Gründe dagegen. Die Bush-Regierung kam zu dem Ergebnis, dass es zwar militärische Optionen gibt, „aber keine guten“.¹²⁴ Da nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass Nordkorea im Besitz von Atomsprenkköpfen ist, könnte sich die Option, mit militärischen Mitteln das Atompotenzial zu zerstören, als verheerend erweisen.

Drittens: Auch ein Krieg mit konventionellen Waffen auf der koreanischen Halbinsel wäre fatal, da Nordkorea im Falle eines Angriffes große Teile Südkoreas zerstören könnte.

Viertens: Nordkorea weiterhin als „Schurkenstaat“ zu ächten und völlig zu isolieren, bedeutet das Ende jeglicher Kommunikation. Diese Strategie setzt jedoch die rückhaltlose Zustimmung Chinas und Südkoreas voraus. Die Atom- und Raketenprogramme Nordkoreas würden in diesem Fall voraussichtlich weitergeführt oder gar beschleunigt.

Fünftens: Die vermutlich einzig realistische Politik, die sich jetzt auch durchzusetzen scheint, besteht darin, den schwierigen Dialog mit „Zuckerbrot und Peitsche“, aber auch mit ernsthafter Kooperation wieder aufzunehmen. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Nordkoreas berücksichtigend, können die USA, ihre Verbündeten und die asiatischen Nachbarn Nordkorea zu Zugeständnissen bewegen. Der nordkoreanischen Führung muss glaubhaft signalisiert werden, dass sie für die Aufgabe ihres Atomprogramms tatsächlich substantielle, völkerrechtlich verbindliche Sicherheitsgarantien der USA – abgesichert von China, Russland, Japan und Südkorea – und wirtschaftliche Unterstützung erhält.

¹²³ Der Spiegel (14. 2. 2005) titelte nach meiner Einschätzung fälschlich: „Der Irre mit der Bombe“.

¹²⁴ Zit. in Phillip C. Saunders, Military Options for Dealing with North Korea's Nuclear Program, in: www.cns.miis.edu (27. 1. 2003).

Das Proliferationsnetzwerk um A. Q. Khan

Wie groß sind die Risiken durch nicht-staatliche Proliferationsnetzwerke heute? Welche Aktivitäten hat das bisher bekannteste Netzwerk um den pakistanischen Nuklearwissenschaftler A. Q. Khan entfaltet und welche Staaten und Terrorgruppen haben davon profitiert? Welche Maßnahmen können zusätzlich zu den bestehenden Exportkontrollmechanismen ergriffen werden, um die Gefahren durch Proliferationsnetzwerke auf der Schattenseite der Globalisierung zu verringern?

Sebastian Harnisch

Dr. phil., geb. 1967; Juniorprofessor für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universität Trier, Universität Trier, Fachbereich III, 54286 Trier.
harnisch@uni-trier.de

Wenn man nach den Risiken der illegalen Weitergabe von Nukleartechnik und von Wissen zum Bau von Kernwaffen durch nichtstaatliche Akteure fragt, dann muss man zunächst in Rechnung stellen, dass bis in die neunziger Jahre hinein der überwiegende Teil der Verbreitung von Nuklearwaffentechnologie zwischen einzelnen Staaten stattgefunden hat. Nichtstaatliche Proliferation verdient dennoch mehr Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit, weil sie potenziell große und wachsende Risiken mit sich bringt. Staatliche und nichtstaatliche Verbreitung von sensitivem Wissen hängen auch heute noch eng zusammen, wie die Zusammenarbeit des Khan-Netzwerks mit Nordkorea, Iran und Libyen zeigt. Privatwirtschaftliche Proliferationsnetzwerke bergen aber besondere Gefahren. Erstens stehen für die beteiligten privatwirtschaftlichen Akteure Gewinninteressen, seltener ideologische Ziele, im Vordergrund ihres Handelns, so dass die Weitergabe auch an finanziell potente Terrorgruppen nicht ausgeschlossen werden kann. Zweitens wird das Gewinninteresse dadurch verstärkt, dass die global verdeckt kooperierenden spezialisierten Klein-

unternehmen im Gegensatz zu Staaten keine militärische Vergeltung zu befürchten haben, wenn die Weitergabe an Terrorgruppen oder Nichtkernwaffenstaaten offenbar wird. Drittens ist das bestehende Nichtverbreitungsregime auf die Weitergabe zwischen Staaten ausgerichtet. Nichtstaatliche Akteure konnten daher bisher recht ungehindert agieren. Viertens brachten das Ende des Ost-West-Konfliktes, verbunden mit der sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Dominanz der westlichen Welt, und die Globalisierung als weitgehend ungehinderte Verbreitung von Gütern, Dienstleistungen und Wissen zunehmend stärker werdende soziale und politische Gegenreaktionen hervor. In einigen wenigen, aber wichtigen Fällen, wie dem transnationalen Terrorismus, versuchen diese Akteure, der wahrgenommenen Dominanz des Westens und insbesondere der USA durch asymmetrische Kriegsführung und potenziell auch durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen zu begegnen, so dass die Nachfrage nach Nukleartechnologie bei diesen Akteuren steigt.¹

Wenn man das Proliferationsnetzwerk um A. Q. Khan im Vergleich zu anderen illegalen Proliferationsaktivitäten untersucht, werden mehrere Besonderheiten erkennbar. Erstens gelang es erstmalig einer Einzelperson – keinem Staat oder einer Terrorgruppe –, ein multinationales Netzwerk aufzubauen, das eine bisher ungekannte Bandbreite an Nukleartechnologie – Baupläne für Anlagen, nukleare Vorprodukte zur Urananreicherung, Kernwaffensprengkopfdesigns sowie Einzelteile oder ganze nukleartechnische Anlagen – über mindestens ein Jahrzehnt weitgehend unerkannt an seine Kunden verkaufte. Zweitens handelte das Khan-Netzwerk im Gegensatz zu entsprechenden Transfers in der ehemaligen Sowjetunion nicht mit waffenfähigem Material. Es zielte auf die Belieferung geheimer staatlicher Nuklear(waffen)programme in Nichtkernwaffenstaaten, nicht aber auf den direkten Transfer von fertigen Waffen oder waffenfähigem Material. Drittens benutzte A. Q. Khan zu diesem Zweck die ehemaligen Zulieferer des staatlichen A. Q. Khan-Laboratoriums, das für den Aufbau des

¹ Vgl. Graham T. Allison, *The Impact of Globalization on National and International Security*, in: Joseph Nye/John Donahue (Eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington D. C. 2000, S. 72–85.

pakistanischen Kernwaffenpotenzials verantwortlich ist. Khans Netzwerk ist insofern hervorzuheben, weil neben Pakistan nur Israel und Indien ein erfolgreiches Atomwaffenprogramm außerhalb des Nichtverbreitungsvertrages aufgebaut haben. Viertens schließlich ist der „Fall Khan“ auch deshalb außergewöhnlich, weil westliche Geheimdienste, insbesondere die CIA, sowie die pakistanische Regierung über Teile der Khan'schen Aktivitäten spätestens seit den achtziger Jahren informiert waren, aber offensichtlich das wahre Ausmaß, insbesondere die intensive Zusammenarbeit mit dem Iran und Libyen unterschätzten. Auf Seiten des Westens mag die besondere Bedeutung Pakistans für die US-amerikanische Sicherheitspolitik in Südasien (zumal nach den Anschlägen vom 11. September 2001) das massive Geheimdienstversagen zusätzlich erklären. Auf Seiten der pakistanischen Regierung stellt sich entweder die Frage, aus welchen Gründen die Regierung, das pakistanische Militär oder die Geheimdienste das Netzwerk stützten oder zumindest deckten, oder warum die illegalen Aktivitäten trotz angeblicher Kontrollen und zahlreicher ausländischer Hinweise nicht früher entdeckt wurden. Diese Besonderheiten des Khan-Netzwerks mahnen daher zur Vorsicht, wenn es um die Abschätzung der Risiken durch weitere, ähnlich aufgebaute Netzwerke in der Zukunft geht.

Genese, Aufbau und Aktivitäten des Khan-Netzwerks

Die Ursprünge des Khan-Netzwerks reichen bis in die Mitte der siebziger Jahre zurück. Als Reaktion auf die „friedliche Explosion“ eines atomaren Sprengsatzes in Indien verstärkte Pakistan seine Anstrengungen, Atommacht zu werden. Gleichzeitig bildeten die USA zusammen mit anderen Nuklearwaffen-Unterzeichnerstaaten des Nichtverbreitungsvertrages (Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Japan und Kanada) die „Nuclear Suppliers Group“ (NSG). Die NSG verschärfte die Kontrollen für den Handel mit sensitiven Nuklearprodukten zwischen Staaten massiv, so dass Pakistans Pläne zur plutoniumbasierten Energiegewinnung (und Waffenproduktion) erheblich gestört wurden. In dieser Situation bot der in Berlin und Delft ausgebildete Nuklearwissenschaftler Abdul Qadeer Khan dem pakistanischen Präsidenten

Bhutto seine Rückkehr an. Khan, der seit 1974 in sensiblen Bereichen des deutsch-niederländisch-britischen Urananreicherungskonsortiums URENCO geheime Erkenntnisse über Zentrifugendesigns, Produktionsprozesse und das URENCO-Zulieferernetzwerk gesammelt hatte, kehrte 1976 nach Pakistan zurück. Bis 1987 baute er ein Forschungslaboratorium (A.Q. Khan Research Laboratories, KRL) und ein Netzwerk zwischen Firmen auf, das die zwischenstaatlichen Kontrollen der NSG und des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) erfolgreich unterlief und so alle notwendigen Komponenten und Konstruktionspläne für den Bau der uranbasierten Kernwaffe Pakistans besorgte.¹²

1987 veränderte Khan die Zielrichtung seines Netzwerks von der Beschaffung für das pakistanische Programm zur Proliferation an andere Staaten. Er warb öffentlich für pakistanisches Nuklearwissen und Ende 1987 trafen erstmals zwei Gewährsleute Khans mit drei iranischen Unterhändlern zusammen und vereinbarten den Transfer von Bauplänen und Zentrifugenkomponenten.¹³

Das genaue Ausmaß des illegalen Nuklearhandels, der von 1987 bis 2004 andauerte, ist nach wie vor unklar. Die wichtigsten offenen Fragen sind: Welche Staaten oder Gruppen haben neben Iran, Nordkorea und Libyen Technik oder Wissen erworben. Wurden neben Libyen auch Nordkorea und dem Iran Sprengkopfdesigns geliefert? Wurden alle Hauptzulieferer des Netzwerks identifiziert und festgesetzt? Aus den Untersuchungsberichten der IAEA zum illegalen libyschen Nuklearwaffenprogramm und zum iranischen Nuklearprogramm und aus gesicherten Erkenntnissen über die pakistanisch-nordkoreanische Nuklear- und Raketenkooperation lässt sich jedoch ein vorläufiges Bild der Strukturen und Geschäftsabläufe des Netzwerks zeichnen.¹⁴

¹² Vgl. Christopher Clary, A. Q. Khan and the limits of the non-proliferation regime, in: Disarmament Forum, (2004) 4, S. 33–42.

¹³ Vgl. Douglas Frantz, From Patriot to Proliferator, in: Los Angeles Times vom 23. 9. 2005.

¹⁴ Vgl. IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, GOV/2004/59, 30. 8. 2004; Republic IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement

Der erste Kunde des Netzwerks war seit 1987 der Iran. Khan verkaufte zunächst Baupläne und Komponenten, die er zusätzlich zu den im pakistanischen Programm benötigten bei Zulieferern in Europa bestellte. Diese frühen Transfers beschränkten sich auf das sog. „P-1-Zentrifugendesign“, das niederländische der beiden Zentrifugenmodelle, das Khan aus den URENCO-Werken in Almelo entwendet hatte. Nachdem Pakistan auf das leistungsfähigere P-2-Zentrifugenmodell umgestellt hatte, exportierte das Netzwerk zu Beginn der neunziger Jahre auch vollständige alte P-1-Zentrifugen, wie sie dann im Iran mit Spuren hoch angereicherten waffenfähigen Urans auch 2003 gefunden wurden. Erst ab 1995 ist der Transfer von Bauplänen für das leistungsfähige P-2-Zentrifugendesign an den Iran nachweisbar.¹⁵ Die nächste erfolgreiche nukleare Geschäftsbeziehung baute Khan mit Nordkorea auf. Dabei konnte er auf die seit spätestens 1992 bestehenden Kontakte beider Staaten im Bereich des Baus von Kurz- und Mittelstreckenraketen zurückgreifen.¹⁶ Das Netzwerk lieferte, wahrscheinlich seit Herbst 1997, ausranierte P-1-Zentrifugen und entsprechende Konstruktionspläne und Messdaten sowie gebrauchtes Uranhexafluorid-Gas (UF₆), das als Vorprodukt zur Herstellung von niedrig angereichertem Uran (LEU) oder hoch angereichertem waffenfähigen Uran (HEU) benutzt wird.¹⁷ Der Transfer, der teilweise auch in offiziellen pakistanischen Militärmaschinen vonstatten ging, dauerte bis 1999. Das KRL leistete aber bis 2001 weitere technische Hilfestellung.¹⁸

in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General, GOV/2004/83, 15. 11. 2004.

¹⁵ Vgl. Director General of the IAEA, Mohammed El Baradei 2005: Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, 2. 9. 2005, GOV/2005/67, online unter: http://www.armscontrolwonk.com/GOV_2005_67.pdf (20. 9. 2005); Andrew Koch, Khanfessions of a proliferator, in: Jane's Defense Weekly vom 3. 3. 2004, S. 22–27.

¹⁶ Vgl. Sebastian Harnisch, Nordkoreas nukleare Waffenprogramme, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (2003) 2, S. 149–162.

¹⁷ Vgl. Christopher Clary, Dr. Khan's Nuclear Wal-Mart, in: Disarmament Diplomacy, (2004) 76, S. 3, online unter: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd76/76cc.htm> (30. 9. 2005).

¹⁸ Vgl. Gaurav Kampani, Proliferation Unbound: Nuclear Tales from Pakistan (CNS Research Story of the Week, 23. 2. 2004), online unter: <http://www.cns.miis.edu/pubs/week/040223.htm>, S. 2.

Parallel zur Kooperation mit Nordkorea lieferte das KRL 20 fertige P-1-Zentrifugen und Komponenten für 200 weitere Einheiten für eine Pilotanreicherungsanlage in Libyen. Offenbar zum Test der Anlage erhielten die Libyer im Jahr 2001 1,87 Tonnen UF₆-Gas. Für den Aufbau einer vollständigen industriellen Urananreicherungsanlage orderte die libysche Regierung im Jahr 2000 10 000 (!) leistungsfähige P-2, deren Bauteile ab Dezember 2002 in Libyen eintrafen. Insgesamt soll Libyen für Hardware und Dienstleistungen etwa 100 Mio. US-Dollar an das Netzwerk gezahlt haben. Durch eine erfolgreiche deutsch-italienisch-amerikanische Geheimdienstoperation konnte der Export wichtiger Komponenten aus Malaysia über Dubai jedoch gestoppt werden. Durch den 2004 erfolgten libyschen Verzicht auf Massenvernichtungswaffen wurden weitere Einzelheiten über das Khan-Netzwerk bekannt, unter anderem, dass Libyen 2001 oder 2002 pakistanische Baupläne chinesischer Herkunft für einen funktionsfähigen Kernsprengkopf erhalten hatte.¹⁹

Bis zur Aufdeckung 2003 hatte sich das Khan-Netzwerk zu einer echten transnationalen Organisation mit Hauptsitz in Pakistan und Produktionsstützpunkten an mindestens sechs weiteren Standorten in Asien, Afrika, dem Nahen Osten und Europa entwickelt. Um die Hauptprodukte des Netzwerks – Gas-Zentrifugen und ihre Bestandteile – vorbei an nationalen und internationalen Exportkontrollen liefern zu können, wurden die etwa 100 unterschiedlichen Zentrifugenkomponenten zumeist getrennt über Drittländer mit falschen Papieren per Schiff in die Empfängerstaaten gebracht. Fertige oder ausranierte pakistanische Zentrifugen wurden auch über den Landweg (Iran) oder per Flugzeug (Nordkorea) transferiert.²⁰ Technische Einweisungen und spontane Treffen zur Problemlösung wurden von pakistanischen Technikern in afrikanischen und nahöstlichen Großstädten durchgeführt.

Der wichtigste Standort außerhalb der Khan-Laboratorien in Kahuta war seit 2001

¹⁹ Vgl. Chaim Braun/Christopher F. Chyba, Proliferation rings. New Challenges to the Nonproliferation Regime, in: International Security, 29 (2004) 2, S. 16.

²⁰ Vgl. Andrew Posser/Herbert Scobell, Nuclear Trafficking Routes: Dangerous Trends in Southeast Asia, 22. 11. 2004, online unter: <http://www.cdi.org/PDFs/TraffickingSmuggling.pdf> (30. 9. 2005).

ein Werk der Firma „Scomi Precision Engineering“ (SCOPE) nahe der malaysischen Hauptstadt Kuala Lumpur, das etwa 15 Prozent der ZentrifugenkompONENTEN über die Briefkastenfirma „Gulf Technical Industries“ des sri-lankischen Khan-Vertrauten Buhary Syed Abu Tahir nach Libyen schickte.¹¹ Andere wichtige Werkstätten befanden sich in der Türkei, wo Komponenten aus Westeuropa zu Zentrifugenmotoren und Stromnetzteilen zusammengefügt werden, und in Südafrika, wo die Pumpen und Mechanismen zur Ein- und Rückführung von UF-6 in Zentrifugen hergestellt wurden.¹² Neben dem bereits erwähnten B. S. A. Tahir, der oft auch als Hauptorganisator bezeichnet wird, waren auch mehrere deutsche, schweizerische und britische Staatsbürger an der Organisation und technischen Durchführung der Netzwerk-Aktivitäten beteiligt, die Kahn zum Teil noch aus seiner Zeit bei URENCO kannte.¹³

Proliferationseffekte

Versucht man den Schaden des Khan-Netzwerks für das Nichtverbreitungsregime zu er-messen, so muss man erstens festhalten, dass es glaubwürdige Hinweise darauf gibt, dass das Netzwerk auch dem Irak und Syrien seine Dienste angeboten hat¹⁴ und weitere Staaten im Nahen und Mittleren Osten sowie

Afrika zumindest kontaktiert wurden.¹⁵ Zweitens zeigen die Empfänger- bzw. Kontaktstaaten des Netzwerks kein klar erkennbares ideologisches oder sicherheitspolitisches Motiv. Es lässt sich zwar plausibel argumentieren, dass die Weitergabe an Nordkorea auf das pakistanische Interesse an nordkoreanischer Raketentechnologie zurückgeht. Dies setzt aber voraus, dass das Khan-Netzwerk mit Wissen und im Auftrag der pakistanischen Regierung gehandelt hat, was diese nach wie vor, wenn auch wenig glaubhaft, bestreitet.¹⁶ Drittens kann angesichts der moderaten Preise für sehr sensible Komponenten von einem breiten Käuferspektrum ausgegangen werden. Dabei ist es möglich, dass nukleares Wissen auch an Terrorgruppen weitergegeben worden ist,¹⁷ aber es ist unwahrscheinlich, dass diese Gruppen mit Hilfe des Khan-Netzwerks ein eigenständiges Nuklearwaffenprogramm aufbauen wollten. Plausibler erscheint für diese Gruppen der Diebstahl oder Kauf von Nuklearmaterial in der ehemaligen Sowjetunion zur Anwendung in radiologischen Sprengkörpern, sog. „dirty bombs“.¹⁸ Viertens reflektieren die „moderaten Preise“ aber wohl auch die mäßige Qualität der Produkte und Dienstleistungen des Netzwerks. Nach der Aufdeckung der libyschen Aktivitäten stellte sich beispielsweise heraus, dass das Netzwerk nur für zwei neue Zentrifugen alle Bauteile geliefert hatte und dass die avisierte Anreicherungsanlage einige wichtige Mängel aufwies.¹⁹ In den IAEA-Berichten über die iranische Kooperation mit dem Netzwerk wird erkennbar, dass die iranischen Stellen immer wieder Verzögerungen

¹¹ Vgl. Press Release by Inspector General of Police [Malaysia] in Relation to Investigation on the Alleged Production of Components for Libya's Uranium-Enrichment Programme, 20. 2. 2004, online unter: http://www.rmp.gov.my/rmp03/040220scomi_eng.htm (15. 9. 2004).

¹² Vgl. David Albright/Corey Hinderstein, Unraveling the A. Q. Khan and Future Proliferation Networks, in: Washington Quarterly, 28 (2005) 2, S. 114–116.

¹³ Vgl. ebd., S. 117, und den sehr detaillierten und kritischen Bericht über die niederländischen Kontakte Khans: Joop Boer et al., A. Q. Khan, Urenco and the proliferation of nuclear weapons technology: The symbiotic relationship between nuclear energy and nuclear weapons, Report commissioned by Greenpeace International, May 2004, online unter: <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/a-q-khan-urengo-and-the-prol.pdf> (4. 10. 2005).

¹⁴ Vgl. David Albright/Corey Hinderstein, Documents Indicate A. Q. Khan Nuclear WEAPONS Designs to Iraq in 1990: Did He Approach Other Countries?, 4. 2. 2004, online unter: http://www.isis-online.org/publications/southasia/khan_memo.html (30. 9. 2005); Douglas Frantz, A High-Risk Nuclear Stakeout, in: Los Angeles Times vom 27. 2. 2005.

¹⁵ Genannt werden hier Syrien, Ägypten, Saudi-Arabien sowie Nigeria, Niger, Sudan, Tschad, vgl. Leonard Weiss, Turning a Blind Eye Again? The Khan Network's History and Lessons for U.S. Policy, in: Arms Control Today Online (März 2005), <http://www.armscontrol.org> (4. 10. 2005).

¹⁶ Vgl. G. Kampani (Anm. 8), S. 4–8.

¹⁷ Es gibt gesicherte Berichte über Treffen zwischen zwei pakistanischen Nuklearwissenschaftlern und Mitgliedern der Terrorgruppe Al Kaida, vgl. David Albright, Al Qaeda's Nuclear Program: Through the Window of Seized Documents (Napsnet Special Forum 47: 6. 11. 2002), online unter: http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47_Albright.html (30. 9. 2005).

¹⁸ Vgl. Joseph Cirincione/Jon B. Wolfsthal/Miriam Rajkumar, Deadly Arsenals. Nuclear, Biological, and Chemical Threats, 2nd rev. ed., Washington, D. C. 2005, S. 16.

¹⁹ Vgl. C. Clary (Anm. 2), S. 38.

aufgrund diverser Materialfehler und Produktionsunterbrechungen in Kauf nehmen mussten und über das Netzwerk hinaus noch nach Zulieferern für Spezialmagneten im Rahmen der P-2-Zentrifugenproduktion suchten.¹²⁰ Fünftens ergibt sich der Befund, dass das Netzwerk nach jetzigem Kenntnisstand primär drei Staaten geholfen hat, die Entwicklungszeiten für Urananreicherungsanlagen, und damit verbunden auch für die militärische Nutzung von hoch angereichertem waffenfähigem Uran, wesentlich zu verkürzen. Der Schaden in Libyen blieb durch die Aufdeckung der libyschen Proliferationsaktivitäten begrenzt. Nach jetzigen Kenntnissen hinkt auch das nordkoreanische Urananreicherungsprogramm weiter hinter dem plutoniumbasierten Kernwaffenprogramm hinterher. Im Falle des Iran dürfte die Kooperation mit dem Khan-Netzwerk einem Nichtkernwaffenstaat und NVV-Mitglied aber eine Zeitersparnis von mehreren Jahren beim Aufbau seiner Urananreicherungsanlagen eingebracht haben. Sechstens kommt erschwerend hinzu, dass das im Netzwerk gehandelte nuklearwaffentaugliche Wissen noch weiter diffundiert sein könnte bzw. weiter diffundiert. So haben die bisherigen Untersuchungen in Pakistan, Malaysia, Südafrika und Europa nur zur Festnahme einiger weniger Hauptakteure geführt, und eine Weitergabe von sensitivem Wissen und Technik ist angesichts der konstatierten wirtschaftlichen Interessen weiterhin möglich, wenn nicht gar wahrscheinlich.¹²¹

Insgesamt hat das Nichtverbreitungsregime durch die Aktivitäten des Khan-Netzwerks erheblichen Schaden genommen. Das Regime ist gleichzeitig von außen (aus dem Nicht-Mitgliedstaat des NVV Pakistan) und von unten (durch Firmenkontakte) unterwandert worden. Die kurzfristigen und unmittelbaren Folgen durch die Verkürzung der Entwicklungszyklen für die Urananreicherung im Iran, in Nordkorea und Libyen sind zwar nach jetzigem Kenntnisstand überschaubar, aber die Verbreitung von waffentauglichem Wissen und der entsprechenden Technik über diese drei Staaten hinaus ist es

nicht. Erschwerend kommt hinzu, dass Nordkorea parallel zum Khan-Netzwerk nach wie vor ein Verbreitungsnetzwerk für Kurz- und Mittelstreckenraketen unterhält. Wirken beide Netzwerke zusammen, kann es im Einzelfall, wie im Iran, dazu kommen, dass ein bisheriger Nichtkernwaffenstaat zumindest potenziell in die Lage versetzt wird, innerhalb kurzer Zeit ein regional wirksames Kernwaffenprogramm zu entwickeln.

Maßnahmen zur Eindämmung nicht-staatlicher Proliferation

Wenn die vom Khan-Netzwerk an Libyen gelieferten Kopien für Kernsprengköpfe tatsächlich „Kopien von Kopien“ waren, dann müssen die bestehenden Mechanismen des Nichtverbreitungsregimes, vor allem die nationalen und internationalen Exportkontrollen und das IAEA-Inspektionssystem, wesentlich verbessert werden, um das schnelle Heranwachsen weiterer Nuklearmächte und nichtstaatlicher Akteure mit Nuklearwaffen zu verhindern. Seit der Aufdeckung des Khan-Netzwerks hat die internationale Staatengemeinschaft zwar mit diversen Initiativen auf die Versäumnisse reagiert. Es sind aber Zweifel angebracht, ob diese neuen Maßnahmen greifen werden, wenn die Schwächen des bestehenden Ausfuhrkontrollsystems nicht ausgeräumt werden.

Ausgangspunkt des bisherigen multilateralen Nuklearexportkontrollsystems ist die rechtlich verbindliche und nahezu universal gültige Norm des NVV in Art. 3 Abs. 2. Danach darf ein NVV-Mitgliedstaat Ausgangs- oder spezielles Spaltmaterial oder Ausrüstungen und Materialien zur Herstellung dieser Materialien einem Nichtkernwaffenstaat nur für friedliche Zwecke zur Verfügung stellen und nur, wenn dieses den erforderlichen Überwachungsmaßnahmen unterliegt. Der Vertrag stellt also einen direkten Zusammenhang zwischen Nuklearexporten und IAEA-Kontrollen her. Der Vertrag spezifiziert allerdings nicht genauer, um welche Materialien und Technologien es hierbei geht.

Diese Vertragslücke führte in der Umsetzung der Norm zu zwei Entwicklungen: zum einen, dass die IAEA nur den ordnungsgemäßen Gebrauch „friedlicher Nukleartechnologie“ überwacht und allenfalls Ungereimthei-

¹²⁰ Vgl. IAEA Board of Governors, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General, 1. 6. 2004, GOV/2004/34.

¹²¹ Vgl. D. Albright/C. Hinderstein (Anm. 12), S. 118.

ten in den Angaben der Mitgliedstaaten aufdecken kann. Konkreten Hinweisen auf eine militärische Nutzung, zum Beispiel für Kernwaffentests, kann sie nicht nachgehen, weil dies ihr Mandat überschreiten würde. Zum anderen bildeten sich unmittelbar nach der Vertragsschließung zwei informelle Gruppen von Nuklearexportstaaten, das so genannte „Zangger-Komitee“ (1971) und die „Nuclear Suppliers Group“ (1974).¹²² Beide Gremien bemühten sich um die nähere Spezifizierung jener nuklearen Materialien und Anlagen, die nur exportiert werden dürfen, wenn sie von der IAEA im Empfängerland überwacht werden. Beide haben eine fast identische Mitgliedschaft. Das Zangger-Komitee ging aber direkt aus dem NVV hervor und entwickelte zunächst auch nur eine „Auslöserliste“ (trigger list) für solche Materialien und Technologien, die direkt zur Herstellung von waffentauglichem Nuklearmaterial genutzt werden können. Die „Nuclear Suppliers Group“ (NSG) wurde als westliche Reaktion auf die „friedliche indische Nuklearexplosion“ ins Leben gerufen. Sie zielt über die Interpretation von Art. 3 Abs. 2 wesentlich hinaus, denn ihre „trigger list“ zur Ausfuhrkontrolle umfasst so genannte „dual use items“, die sowohl militärisch als auch zivil nutzbar sind, und Materialien, die beim Bau von Kernwaffen benötigt werden. Nach der Offenlegung des irakischen Nuklearwaffenprogramms Anfang der neunziger Jahre verschärfte die NSG ihre Ausfuhrbestimmungen durch das so genannte „Non-proliferation principle“, wonach der exportierende Mitgliedstaat unabhängig von IAEA-Kontrollen eine Ausfuhr unterbinden kann, wenn er nicht sicher ist, ob der Transfer zur Verbreitung von Nuklearwaffen, radiologischen Waffen oder der Unterstützung von nuklearem Terrorismus beiträgt.¹²³

Schließlich entwickelten auch die IAEA-Mitgliedsstaaten nach den Erfahrungen mit den verdeckten irakischen und nordkoreani-

schen Nuklearaktivitäten Anfang der neunziger Jahre verschärfte Aus- und Einfuhrbedingungen für sensitives Material. Im „Zusatzprotokoll“ (1997) wurden die ratifizierenden Staaten verpflichtet, sämtliche Exporte von Nuklearmaterialien einer umfangreichen „trigger list“ unaufgefordert an die IAEA zu melden. Zusätzlich gewährt das Protokoll der IAEA umfangreiche Inspektionsrechte, so dass ein Verstoß leichter erkennbar wird und durch die vertragliche Bindung an den NVV auch zu einer Sanktionierung durch den UN-Sicherheitsrat führen kann.¹²⁴

Im Fall des Khan-Netzwerks griffen diese multilateralen Exportkontrollmechanismen aber nicht, weil sie entweder für die betroffenen Staaten und Firmen rechtlich nicht bindend waren, oder weil verbindliche Regeln nicht durchsetzungsfähig waren. So konstatiert beispielsweise der malaysische Polizeibericht über die Aktivitäten der Firma „SCOPE“, dass Malaysia weder Mitglied des Zangger-Komitees oder der NSG sei, noch durch die Ratifikation des IAEA-Zusatzprotokolls verpflichtet gewesen sei, den Export von Zentrifugenkomponenten an die IAEA zu melden.¹²⁵ Im Fall der südafrikanischen Firma „Tradefin“ zeigten die Ermittlungen, dass die Behörden des Zangger-Komitee- und NSG-Mitgliedstaates Südafrika unangemeldete Exporte nicht aufspüren und dass angemeldete Exporte von sensitiven Produkten der NSG „trigger list“ mit Hilfe des Transfers über Drittstaaten bis nach Libyen gelangen konnten.¹²⁶

Erkennbare Schwächen des bestehenden multilateralen Exportkontrollregimes liegen also in der mangelnden Verbreitung seiner Normen, der Ungenauigkeit der Exportregeln, aber vor allem auch an der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der Norm, die sich nicht auf eine autonome internationale oder nationale Behörde stützen kann. Vielmehr sind die Ausfuhrreinschränkungen des bestehenden Kontrollsystems weitgehend freiwilliger Natur und liegen zudem oftmals in den Händen der nationalen Wirtschaftsminis-

¹²² Vgl. Jacob Blackford, Multilateral Export Controls After the A.Q. Khan Network, ISIS Online Paper, 2. 8. 2005, online unter: <http://www.isis-online.org/publications/expcontrol/multilateralexportcontrols.pdf> (30.9. 2005), S. 2.

¹²³ Vgl. IAEA, Communication Received From Certain Member States Regarding Guidelines for the Export of Nuclear Material, Equipment and Technology, INFCIRC/254/Rev.6/Part 1, 16. 5. 2003, online unter: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/2003/infirc254r6p1.pdf> (30. 9. 2005).

¹²⁴ Vgl. Theodore Hirsch, The IAEA Additional Protocol. What it is and Why It Matters, in: Nonproliferation Review, 11 (2004) 3, S. 140–166.

¹²⁵ Vgl. Press Release by Inspector General of Police (Anm. 11).

¹²⁶ Vgl. J. Blackford (Anm. 22), S. 15.

terien, die auch die Exportinteressen ihrer Nuklearindustrien im Blick haben.¹²⁷

Wenn momentan keine starken internationalen, mit Zwang ausgerüsteten Exportkontrollinstitutionen aufgebaut werden sollen oder können, dann müssen die nationalen Ausfuhrkontrollen wesentlich verbessert werden. Die Erfahrung mit dem Khan-Netzwerk zeigt aber, dass selbst westeuropäische Staaten mit ihren nationalen Exportkontrollen überfordert sind, weil sie dem Netzwerkcharakter der Proliferation nicht gerecht werden können. Wenn Proliferationsstaaten gleich aus mehreren Quellen zivil und militärisch nutzbare Materialien oder Anlagen beziehen, dann erkennt eine nationale Exportkontrollbehörde – wenn sie erfolgreich ist – eine verdächtige Transaktion, aber nicht das dahinter liegende Muster der Anhäufung „unverdächtigter Einzelkomponenten“ zum Zweck der verdeckten Zusammenfügung. Das Erkennen solcher netzwerkspezifischer Proliferation, wie sie mittlerweile typisch ist für proliferierende Staaten,¹²⁸ kann nur gelingen, wenn die nationalen Exportkontrollbehörden sehr weitgehende Kenntnisse über den Transfer von „dual-use-Technologie“ haben und ihrerseits über eine Datenbank vernetzt sind, um verdächtige Beschaffungsaktivitäten frühzeitig und im globalen Maßstab erkennen zu können.

Eine verbesserte multilaterale Zusammenarbeit kann aber nicht die Versäumnisse unverantwortlicher oder unbedachter Exportkontrollpolitik ausbessern. So ist ein überzeugter Proliferateur mit den Kontakten eines A. Q. Khan kaum aufzuhalten, wenn er zumindest von Teilen seiner Regierung aktiv unterstützt oder zumindest geduldet wird. Ob die nach der Aufdeckung des Khan-Netzwerks eingeleitete Verschärfung der pakistanischen Exportkontrollen in Zukunft eine Verbesserung bringt,¹²⁹ wird also primär durch den Willen der pakistanischen Regierung bestimmt, auf

die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als Mittel der Sicherheitspolitik zu verzichten. Ähnliches gilt auch für die nukleare Exportkontrollpolitik vieler US-Regierungen seit den siebziger Jahren gegenüber Pakistan, die aus strategischen oder ermittlungstaktischen Erwägungen über Jahrzehnte den Aktivitäten des Netzwerkes zuschauten, ohne den gefährlichen Handel mit Iran, Nordkorea oder Libyen zu unterbinden.¹³⁰ Internationale Exportkontrollen haben in der Tat nur dann eine erkennbare Chance, wenn die daran beteiligten Staaten ihre Kenntnisse zum Zweck der Begrenzung von Proliferation einsetzen.

Neue Initiativen wie die UN-Sicherheitsratsresolution 1540, die Proliferation Security Initiative oder die G-8 können das bestehende System allenfalls ergänzen, aber keinesfalls ersetzen. Die Universalisierung, die Spezifizierung und institutionelle Stärkung nationaler und internationaler Exportkontrollen muss weiterhin im Zentrum des globalen Ausfuhrkontrollsystems stehen, weil nur so der Handel von Privatpersonen mit sensiblen Gütern rechtmäßig und effizient eingedämmt werden kann. Mit der Resolution 1540 hat der Sicherheitsrat einen wichtigen Schritt in Richtung der Stärkung nationaler und internationaler Exportkontrollen unternommen, weil die Resolution mit Bezug auf Kap. VII der VNCH die Schaffung effektiver nationaler Exportkontrollen vorschreibt. Ob dieser Akt „internationaler Gesetzgebung“ durch den Sicherheitsrat Erfolg haben kann, wird sich daran zeigen, inwiefern die vielen blockfreien Staaten, die bisher den freiwilligen Mechanismen des Zangger-Komitees oder der NSG ferngeblieben sind, sich nun bereit zeigen, dem Diktum des Sicherheitsrates Folge zu leisten. Ähnliches gilt für die 2003 ins Leben gerufene „Proliferation Security Initiative“, die durch eine verbesserte Koordinierung nationaler Exportkontrollpolitiken die Aufdeckung von illegalen Exporten zu Land, zu Wasser und in der Luft erleichtern soll. Auch diese Initiative ist auf den Willen der beteiligten und kooperierenden Staaten angewiesen, insbesondere beim zeitnahen Austausch von geheimdienstlichen Erkenntnissen. Stehen der Weitergabe

(CNS Issue Brief, October 2004), online unter: http://www.nti.org/e_research/e3_54a.html (30. 9. 2005).

¹³⁰ Vgl. L. Weiss (Anm. 15); Seymour Hersh, *The Deal. Why is Washington going easy on Pakistan's nuclear black marketers?*, in: *The New Yorker* vom 8. 3. 2004.

¹²⁷ Vgl. Richard Cupitt/Suzette Grillo/Yuzo Murayama, *The Determinants of Nonproliferation Export Controls: A Membership-Fee Explanation*, in: *Nonproliferation Review*, 8 (2001) 2, S. 69–80.

¹²⁸ Vgl. Jennifer Hunt Morstein/Wayne D. Perry, *Commercial Nuclear Trading Networks as Indicators of Nuclear Weapons Intentions*, in: *Nonproliferation Review*, 7 (2000) 3, S. 75–91.

¹²⁹ Vgl. Shi-chin Lin, *The A. Q. Khan Revelations and Subsequent Changes to Pakistani Export Controls*

solcher Informationen die Komplizenschaft oder das strategische Interesse involvierter Regierungen entgegen, dann dürfte auch diese Initiative nicht den gewünschten Eindämmungseffekt erzielen.

Schlussbemerkungen

Das Khan-Proliferationsnetzwerk ist unter den Bedingungen der Globalisierung groß geworden. Seine Wurzeln liegen jedoch in den Strukturen des Ost-West-Konflikts, dem atomaren Rüstungswettlauf zwischen Indien und Pakistan, den defizitären multilateralen Exportkontrollen, der Komplizenschaft durch pakistanische Regierungsstellen und der Duldung durch zahlreiche US-Administrationen (und europäische Regierungen). Der konkrete Ursprung des Netzwerks in den Beschaffungsaktivitäten für das pakistanische Uranwaffenprogramm, der in der Unterstützung für staatliche Nuklear(waffen-)programme in Nordkorea, Libyen und dem Iran einfach fortgeschrieben wurde, und die Beteiligung offizieller pakistanischer Stellen zeigen den besonderen semistaatlichen Charakter des Netzwerks. Vergleiche mit nicht-staatlichen kriminellen Verbreitungsnetzwerken, beispielsweise in der ehemaligen Sowjetunion, tragen daher nicht sehr weit.

Vor dem Hintergrund des weltweiten Kampfes gegen den internationalen Terrorismus kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Nährboden für ein solches semistaatliches Programm vollständig trockengelegt werden konnte. Die fragile Staatlichkeit in Pakistan, die daraus resultierende „verständnisvolle Nichtverbreitungspolitik“ der USA und der EU gegenüber Präsident Musharraf und der wachsende Widerstand der blockfreien Staaten gegen die angebliche „nukleare Apartheidspolitik“ des Westens lassen Zweifel berechtigt erscheinen, dass das Zentrum des Netzwerks in Pakistan und dessen Peripherie in Afrika, dem Nahen Osten und Westeuropa vollständig ausgehoben werden konnte. Dies kann dann erfolgreich geschehen, wenn das bestehende multilaterale Exportkontrollsystem universalisiert und gestärkt und durch effiziente nationale Exportkontrollen ergänzt wird, die von der jeweiligen Regierung auch durchgesetzt werden.

Christopher Daase

Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen

Es sei nur eine Frage der Zeit, bis die erste Terrorgruppe Massenvernichtungswaffen entwickle und einen Anschlag ungeahnten Ausmaßes verübe. Diese häufig zu hörende Einschätzung ist so wahr wie leer, denn sie lässt sich nicht widerlegen. Zwar trifft es zu, dass mit den Giftgasanschlägen der japanischen Aum-Sekte in der U-Bahn von Tokio 1995 eine erste Schwelle überschritten worden ist. Und die Anschläge von New York und Washington im September 2001 haben gezeigt, dass die islamische Terrorgruppe *Al Kaida* zunehmend die Tötung vieler Menschen beabsichtigt. Aber ob sich daraus zwingend ableiten lässt, dass Terroranschläge mit Massenvernichtungswaffen (MVW) in Zukunft unausweichlich sind, ist fraglich. Wie groß ist das Risiko von MVW-Terrorismus wirklich?

Bisher schwanken die Einschätzungen beträchtlich. Einerseits wird davor gewarnt, die Bedrohung zu übertreiben. Die Herstellung von chemischen, biologischen oder gar nuklearen Waffen sei schwieriger als allgemein angenommen. Außerdem würden Terroristen konventionelle Waffen bevorzugen, denn ihr Ziel sei, „dass viele Menschen hinschauen, nicht dass viele Menschen sterben“¹. Die Staaten sollten sich nicht von ihrer Angst leiten lassen und ihre Sicherheitspolitik nicht auf ein Risiko konzentrieren, das relativ gering sei.² Andererseits wird argumentiert, dass die Wahrscheinlichkeit eines Terroran-

Christopher Daase

Dr. phil., geb. 1962; Ordinarius für Internationale Beziehungen am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München. christopher.daase@lrz.uni-muenchen.de

¹ Brian Michael Jenkins, *Will Terrorists Go Nuclear*, in: RAND-P-5541, Santa Monica 1974.

² Vgl. Ehud Sprinzak, *The Great Superterrorism Scare*, in: *Foreign Policy*, (1998) 112, S. 110–125; David Claridge, *Exploding the Myths of Superterrorism*, in:

schlags mit Massenvernichtungswaffen bedeutend höher sei als bislang angenommen.¹³ Denn zum einen seien die technischen Probleme heute nicht mehr unüberwindbar und zum anderen habe sich die Annahme, dass Terroristen vor Massenmord zurückschreckten, als Illusion erwiesen. Die Staaten sollten deshalb die Gefahr, die vom MVW-Terrorismus ausgehe, nicht länger verdrängen.

Entsprechend schwanken die Maßnahmen, die zur Abwehr von MVW-Terrorismus ergriffen werden, zwischen Untätigkeit und Überreaktion. Als in den siebziger und achtziger Jahren vor Nuklearterrorismus gewarnt und die Stärkung des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) sowie erhöhte Anstrengungen zur nuklearen Abrüstung gefordert wurden, stieß dies auf geringe Resonanz. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges und unter dem Eindruck der Anschläge von Tokio machte die Clinton-Administration die Verhinderung von MVM-Terrorismus zur politischen Priorität: „Dass Terroristen Massenvernichtungswaffen beschaffen, ist nicht akzeptabel, und es gibt keine höhere Priorität, als die Beschaffung solcher Materialien/Waffen zu verhindern oder diesen Terrorgruppen solche Fähigkeiten wieder zu nehmen.“¹⁴ Dieses Argument diente der Bush-Regierung zur Rechtfertigung des Angriffskrieges gegen den Irak, von dem behauptet wurde, dass er Massenvernichtungswaffen anstrebe und diese an Terrorgruppen weitergeben könnte. Sogar der Ersteinsatz von Nuklearwaffen wird gegenwärtig erwogen, um Staaten und Terrorgruppen von Erwerb und Einsatz von Massenvernichtungswaffen abzuschrecken.¹⁵

Wie lässt sich feststellen, ob solche Strategien angemessen oder übertrieben sind? Welche Kriterien gibt es, um zu beurteilen, ob eine Politik dem Problem des MVW-Terrorismus gerecht wird oder nicht? Noch fehlen die wissenschaftlichen Parameter zur Risikoabschätzung und eine integrierte Methodologie, die es erlaubt, angemessene von unangemessener Politik zu unterscheiden.

Max Taylor/John Horgan (Eds.), *The Future of Terrorism*, London–Portland 2000, S. 133–148.

¹³ Vgl. Richard A. Falkenrath/Robert D. Newman/Bradley Thayer, *America's Achilles' Heel. Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*, Cambridge 1998, S. 1.

¹⁴ Bill Clinton, *Presidential Decision Directive 39, US Policy on Counterterrorism*, Washington, D.C. 1995.

¹⁵ Vgl. *Doctrine for Joint Nuclear Operations*, Joint Publications 3–12, Final Coordination (2), 15. März 2005.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind an die Stelle alter Bedrohungen neue Risiken getreten. Ganz oben auf der Liste der Sicherheitsgefährdungen stehen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Terrorismus. Die Schwierigkeit der gegenwärtigen Sicherheitspolitik besteht darin, dass sich Risiken weniger leicht bestimmen lassen als Bedrohungen.¹⁶ Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, den Handlungsbedarf genau zu bemessen und Erfolgskriterien für die Sicherheitspolitik aufzustellen. Genau das ist das Problem beim MVW-Terrorismus: Nur wenn wir einschätzen können, wie groß die Gefahr wirklich ist, können wir adäquate politische Maßnahmen treffen.

Zwei Methodologien sind bisher benutzt worden, um das Terrorismusrisiko zu bestimmen.¹⁷ Zum einen haben Terrorismusexperten und Regionalspezialisten die Motivationsstrukturen von terroristischen Gruppen analysiert, um aus dem Verhalten der Vergangenheit auf zukünftiges Verhalten schließen zu können. Das Problem dieser Methode liegt darin, dass neue Entwicklungen und die spontane Veränderung von Motivationen nicht erfasst werden können. Auch die Entführung von Flugzeugen, um sie als Raketen gegen Wolkenkratzer einzusetzen, war eine neue Form des Terrorismus. Diese so genannte Extrapolationsmethode läuft deshalb Gefahr, die Risiken des Terrorismus zu verharmlosen.

Die zweite Methode basiert auf der klassischen Risikoanalyse und wird von politischen Praktikern bevorzugt. Das Risiko (R) wird dabei als ein ungewisser Schaden definiert und als das Produkt aus Schadenshöhe (S) und Eintrittswahrscheinlichkeit (W) berechnet: $R = S * W$. Doch auch dieses Verfahren ist problematisch. Wenn nämlich die Konsequenzen eines Anschlages zum Beispiel durch

¹⁶ Vgl. Christopher Daase, *Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel*, in: ders./Susanne Feske/Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik*, Baden-Baden 2000, S. 9–35.

¹⁷ Vgl. Richard Falkenrath, *Analytic Models and Policy Prescription: Understanding Recent Innovation in U.S. Counterterrorism*, in: *Studies in Conflict and Terrorism*, 24 (2001) 3, S. 159–181.

nuklearen Terrorismus als „inakzeptabel hoch“ eingestuft werden, ist es gleichgültig, wie groß die Wahrscheinlichkeit eines solchen Anschlags ist: Das Risiko wäre immer noch enorm. Die klassische Risikokalkulation neigt deshalb dazu, die Gefahr von MVW-Terrorismus zu übertreiben.

Es liegt nahe, für eine realistischere Einschätzung die Verbindung beider Methoden und die Kombination qualitativer und quantitativer Parameter zu fordern.¹⁸ Ich möchte deswegen im Folgenden von der Definition des Risikos als ungewisser Schaden ausgehen, aber die Faktoren Wahrscheinlichkeit und Schaden differenzieren. Denn die Wahrscheinlichkeit (W) eines Anschlags ergibt sich nicht aus statistischen Erhebungen, sondern aus der Kombination von konkreten Motiven (M) eines sozialen Akteurs und den Gelegenheiten (G), die sich seinem Handeln bieten. Gleichfalls ist der Schaden keine beliebig festlegbare Größe. Er errechnet sich aus der Verwundbarkeit (V) des Opfers und den Kapazitäten (K) des Täters. Um das Risiko des MVW-Terrorismus zu bestimmen, müssen also Motive, Gelegenheiten, Verwundbarkeit und Kapazitäten gleichermaßen in die Kalkulation einfließen: $R = S(V,K) * W(M,G)$.

Eine derartige Gleichung suggeriert eine Objektivität und Berechenbarkeit, die es so in der Realität nicht gibt. Zwar sind Qualifizierungen und Quantifizierungen denkbar, doch ist immer zu beachten, dass die Wahrnehmung von Risiken – auch die wissenschaftliche – gesellschaftlich und kulturell geprägt ist.¹⁹ Sie gewinnt aber in dem Maße an Präzision, in dem sie den Besonderheiten von Akteuren und Situationen Rechnung trägt.

Motive des MVW-Terrorismus

Warum wollen Terrorgruppen Massenvernichtungswaffen einsetzen? Diese Frage ist schwer zu beantworten, weil es nur wenige Fälle gibt, in denen dies tatsächlich geschehen ist. Unter den über achttausend gezählten Fäl-

len, in denen Terroranschläge geplant, angedroht oder verübt wurden, sind weniger als sechzig, bei denen nukleares, chemisches, biologisches oder radiologisches Material im Spiel war.¹¹⁰ Deshalb konzentrieren sich die Analysen häufig auf den Giftgasanschlag der japanischen Aum-Sekte und ihre Versuche, biologische und nukleare Waffen herzustellen. Allerdings ist diese Gruppe mit ihrer apokalyptischen Ideologie in keiner Weise typisch für die weltweit aktiven Terrorgruppen. Verallgemeinerungen, dass mit den Anschlägen von Tokio, bei denen zwölf Menschen starben und über 3 000 verletzt wurden, ein neues Zeitalter des postmodernen Terrorismus begonnen habe, verbieten sich deshalb.¹¹¹

Man muss also hypothetisch fragen: Warum sollten Terrorgruppen Massenvernichtungswaffen einsetzen wollen? Oder noch allgemeiner: Warum sollten sie sich Massenvernichtungswaffen verschaffen wollen, denn der Erwerb dieser Waffen ist nicht identisch mit ihrem Einsatz? Massenvernichtungswaffen sind zunächst ein nahe liegendes Mittel, um in stark asymmetrischen Konflikten eine Art Gleichgewicht herzustellen. Sie sind deshalb die „Waffen der Schwachen“, um sich gegenüber einem übermächtigen Gegner zu behaupten.¹¹² Insofern gibt es für nichtstaatliche Gewaltakteure tatsächlich einen abstrakten Anreiz, sich Massenvernichtungswaffen zu verschaffen.

Die entscheidende Frage ist jedoch, ob diese Waffen erworben werden, um mit ihnen zu drohen oder um sie tatsächlich einzusetzen. Im ersten Fall kann es zunächst um Abschreckung gehen: Terrorgruppen könnten versuchen, durch die Androhung von MVW-Terrorismus die Ausweitung einer Antiterrorkampagne zu verhindern. So hat eine tschechische Widerstandsgruppe im November 1995 radioaktives Material in einem Moskauer Park vergraben und die russische Presse alarmiert. Die Botschaft war klar: Der tschechische Widerstand ist in der Lage, so genannte „schmutzige Bomben“ zu bauen, und dementsprechend kann der Krieg mit

¹⁸ Vgl. dazu den Vorschlag von Wilhelm Gmelin/H. Nackaerts, Notes on the Integrated Safeguards System (ISS), Paper presented at the ISS Consultant Meeting, Wien, 7.–14. Dezember 1998.

¹⁹ Vgl. Mary Douglas/Aaron Wildavsky, Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers, Berkeley 1982.

¹¹⁰ Vgl. Bruce Hoffman, Viewpoint: Terrorism and WMD: Some Preliminary Hypotheses, in: Nonproliferation Review, 4 (1997) 1, S. 45–52.

¹¹¹ Vgl. Walter Laqueur, Postmodern Terrorism, in: Foreign Affairs, 75 (1996) 5, S. 24–36.

¹¹² Richard K. Betts, The New Threat of Mass Destruction, in: Foreign Affairs, 77 (1998) 1, S. 26–41.

Russland jederzeit eskalieren. Auf die Frage, ob die Tschetschenen tatsächlich bereit wären, eine nukleare Bombe zu zünden, antwortete der Guerillaführer Aslan Dudajew: „Wir werden sie nicht einsetzen, solange Russland nicht Nuklearwaffen einsetzt.“¹³

Ähnlich hat sich auch Osama bin Laden über die Rolle von Massenvernichtungswaffen geäußert. In einem Interview betonte er 1998, es sei seine „religiöse Pflicht“, sich alle denkbaren Waffensysteme für die Verteidigung der Muslime verfügbar zu machen. Drei Jahre später erklärte er: „Wenn Amerika chemische und nukleare Waffen gegen uns einsetzt, dann könnten wir mit chemischen und nuklearen Waffen antworten. Wir haben die Waffen zur Abschreckung.“¹⁴

Bis heute ist nicht klar, über welche MVW-Kapazitäten *Al Kaida* tatsächlich verfügt. Die Drohung steht jedoch im Raum, und die Absicht, nukleare, chemische und biologische Waffen zu beschaffen, ist unbestreitbar. Auch von palästinensischer Seite ist öffentlich die Forderung erhoben worden, durch biologische und chemische Waffen das militärische Ungleichgewicht mit Israel zu überwinden.¹⁵ Aber würden diese Waffen auch eingesetzt, wenn sie zur Verfügung stünden? Welche Ziele könnten jenseits der Abschreckung mit einem Einsatz von Massenvernichtungswaffen verfolgt werden?

Das Kennzeichen von Massenvernichtungswaffen ist ihre große Zerstörungskraft im Verhältnis zur Menge des aufgewendeten Kampfstoffes. Je nach Verwendung sind in dicht besiedelten Gebieten hohe Opferzahlen möglich. Akteure, die die Vernichtung eines Gegners beabsichtigen, könnten versucht sein, Massenvernichtungswaffen zum Zwecke eines Völkermords einzusetzen. In diesem Sinne hatte der ehemalige Führer der *Hisbollah* im Libanon, Hussein Mussawi, verkündet: „Wir kämpfen nicht, damit uns der Feind anerkennt und uns etwas bietet. Wir kämpfen, um den Feind auszulöschen.“ Doch trotz

dieser Rhetorik hat die *Hisbollah* ihre Terroranschläge stets mit konventionellen Mitteln verübt. Mit ihren jüngsten Wahlerfolgen im Libanon und der Entwicklung zu einer politischen Partei liegt Terrorismus – und erst recht MVW-Terrorismus – immer weniger im Interesse der *Hisbollah*.

Auch den palästinensischen Gruppen *Islamischer Dschihad* und *Hamas* wird nachgesagt, sie strebten Massenvernichtungswaffen an. 1999 hatte ihr geistlicher Fürsprecher in Großbritannien, Omar Bakri Mohammed, erklärt, dass jede Art von Waffen gerechtfertigt sei, wenn sich Muslime gegen westliche Besatzer verteidigen. Doch auch diese Gruppen haben Zurückhaltung gezeigt, wenn es um MVW-Terrorismus geht, sei es aus militärischen Nützlichkeitsbetrachtungen oder politischem Kalkül. Ismail Abu Shannab, enger Vertrauter von Sheikh Yassin und Führungsmitglied der *Hamas*, erklärte sogar, dass die Verwendung von Giftgas der islamischen Lehre widerspreche.¹⁶ Auch für *Hamas* und *Islamischen Dschihad* gilt, dass sie in dem Maße von radikalen Terrorstrategien und der Rhetorik der Vernichtung Abstand nehmen müssen, in dem sie Teil des politischen Prozesses in Palästina werden wollen.

Man kann sich aber auch begrenztere Ziele vorstellen als die gezielte Vernichtung des Gegners. Schon durch kleine MVW-Anschläge könnte die Bevölkerung zutiefst verstört und die staatliche Regierung zu weit reichenden Zugeständnissen gezwungen werden. Angeblich hat selbst die RAF zeitweise darüber phantasiert, wie eine Nuklearwaffe ihre Wirkungskraft verstärken würde.¹⁷ Und in der Tat könnte ein Staat gezwungen sein, in die Freilassung von Gefangenen einzuwilligen, wenn er mit der Drohung eines MVW-Anschlags konfrontiert wäre. Die Frage ist freilich, wie glaubhaft die Drohung ist und wie hoch die langfristigen Kosten für den Staat wären, auf die Forderung einzugehen.

Solange Terrorgruppen mit ihren Aktionen nicht nur Menschen töten, sondern auch

¹³ Terms of War and Peace, in: Time vom 4. März 1996.

¹⁴ Wrath of God, in: Time Magazine Asia vom 11. Januar 1999; BBC News, Bin Laden has nuclear weapons vom 10. November 2001.

¹⁵ Vgl. Gary Ackerman/Laura Snyder, Would They If They Could?, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 58 (2002) 3, S. 40–47.

¹⁶ Vgl. John Parachini, Putting WMD Terrorism into Perspective, in: The Washington Quarterly, 26 (2003) 4, S. 37–50, hier S. 45.

¹⁷ Vgl. Nadine Gurr/Benjamin Cole, The New Face of Terrorism. Threats from Weapons of Mass Destruction, London–New York 2002.

einen politischen Zweck erreichen wollen, müssen sie mit ihren Aktionen eine Nachricht kommunizieren, um politische Unterstützung zu erhalten.¹⁸ Das setzt dem Terrorismus und insbesondere der Verwendung von Massenvernichtungswaffen gewisse Grenzen. Denn die Tabus, die den Einsatz nuklearer, chemischer und biologischer Waffen umgeben,¹⁹ könnten sich leicht gegen Terrorgruppen auswirken, die diese brechen.

Gruppen allerdings, deren Ziele nicht weltlich-politischer Natur, sondern transzendent-religiös sind, nehmen auf die Reaktion eines „zu interessierenden Dritten“ keine Rücksicht.²⁰ Damit entfallen auch alle Einschränkungen, denen sich ein terroristischer Akteur im Einsatz seiner Gewaltmittel unterworfen fühlt. Es liegt deshalb nahe zu vermuten, dass religiöse Fanatiker eher als politische Extremisten bereit sein werden, unbeschränkte Gewalt anzuwenden und hohe Opferzahlen in Kauf zu nehmen.²¹ Wenn das stimmt, dann kommt der Verwurzelung einer Terrorgruppe in der Gesellschaft eine wichtige moderierende Funktion zu, und klassische Kleinkriegsstrategien, die auf die Trennung der Kämpfer von ihrer sozialen Basis zielen, müssten überdacht werden.

Für die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit eines MVW-Anschlags ist es deshalb wichtig, genauer festzustellen, in welchem Maße eine Terrorgruppe religiösen oder weltlichen Zielen folgt. Dabei muss die Oberflächenrhetorik von der wirklichen Motivation unterschieden werden. *Al Kaida* wird zum Beispiel häufig als islamistische Organisation dargestellt, deren Ziele rein religiös und außerweltlich seien: Eine politische Absicht jenseits der Zerstörung gebe es nicht. Eine genaue Lektüre ihrer Verlautbarungen sowie der Interviews ihrer Führer zeigt jedoch, dass ihr eine klare politische Strategie mit abge-

stuften Zielen zu Grunde liegt. Auch für *Al Kaida* gilt deshalb, dass Gewalt strategisch eingesetzt wird. Ein Beleg dafür ist der unlängst veröffentlichte Brief von Ayman Al Zawahiri, dem zweiten Mann der *Al Kaida*, an Abu Musab Al Zarkawi, den im Irak agierenden *Kaida*-Statthalter.²² In diesem Brief warnt Zawahiri davor, durch wahllosen Terrorismus die Unterstützung der Bevölkerung im Irak zu verspielen, ohne die langfristigen Ziele der *Al Kaida* nicht erreicht werden könnten. Noch, so darf man folgern, hat *Al Kaida* die letzten Bindungen zur – islamischen – Gesellschaft nicht gekappt und operiert nicht ohne Blick auf die Bevölkerung.²³

Ob der Einfluss groß ist, den die *Al Kaida*-Führung auf Terroristen wie Al Zarkawi hat, die weitgehend auf eigene Rechnung handeln, kann bezweifelt werden. Auch wenn MVW-Anschläge augenblicklich nicht ins Kalkül der *Al Kaida* zu passen scheinen, muss das Al Zarkawi, dessen Versuche mit chemischen Kampfstoffen bekannt sind,²⁴ nicht von einem MVW-Attentat abhalten, sei es im Irak oder in Europa. Denn in dem Maße, in dem sich einzelne Terroristen verselbständigen, werden auch die Bindungen an die gemeinsamen Ziele und Strategien schwächer.

Die Gelegenheit zu MVW-Terrorismus

Die Wahrscheinlichkeit eines Terroranschlags mit Massenvernichtungswaffen ergibt sich aber nicht allein aus der Motivation der Terrorgruppe oder einzelner Terroristen. Es bedarf auch einer Gelegenheit zum Erwerb und zum Einsatz dieser Waffen. Allerdings kann Motivation nach Gelegenheiten suchen, und Gelegenheiten können Motivation erzeugen.

Das letztere war der Fall, als im Juni 1990 eine Gruppe der Widerstandsbewegung *Tamil Tigers* auf Sri Lanka Chlorgas einsetzte, um eine Stellung der Armee anzugreifen. Sechzig reguläre Soldaten wurden verletzt und die Befestigung gestürmt. Allerdings hatten die Rebellen das Gas offenbar nur aus Verlegenheit benutzt, weil ihre kon-

¹⁸ Vgl. Daniel S. Gressang, Audience and Message: Assessing Terrorist WMD Potential, in: Terrorism and Political Violence, 13 (2001) 3, S. 83–106, hier S. 94.

¹⁹ Vgl. Christopher Daase, Der Anfang vom Ende des nuklearen Tabus. Zur Legitimitätskrise der Welt-nuklearordnung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 10 (2003) 1, S. 7–41.

²⁰ Vgl. Herfried Münkler, Asymmetrische Gewalt. Terrorismus als politisch-militärische Strategie, in: Merkur, 56 (2002) 1, S. 1–12.

²¹ Vgl. Bruce Hoffman, „Holy Terror“: The Implications of Terror Motivated by a Religious Imperative, in: Studies in Conflict and Terrorism, 18 (1995) 4, S. 271–284.

²² Vgl. Zawahiri schreibt Zarkawi, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12. Oktober 2005.

²³ Vgl. Michael F. Morris, Al Qaeda as Insurgency, in: Joint Forces Quarterly, (2005) 39, S. 41–50.

²⁴ Vgl. Bruno Schirra, Der gefährlichste Mann der Welt, in: Cicero, (2005) 4, S. 24–27.

ventionellen Waffen aufgebraucht waren und sie in einer nahe gelegenen Industrieanlage Gasbehälter gefunden hatten. Seither hat der tamilische Widerstand nicht wieder chemische Waffen eingesetzt, angeblich aufgrund der Befürchtung, die Unterstützung der Bevölkerung zu verlieren.¹²⁵

Nach solchen Zufallsgelegenheiten ist die „einfachste“ Art, wie Terrorgruppen an Massenvernichtungswaffen kommen, durch Staaten, die sie mit entsprechenden Kampfstoffen ausstatten. Allerdings war schon während des Kalten Krieges umstritten, wie groß das Problem der so genannten „Staatsponsoren“ wirklich ist. Zwar ist denkbar, dass Staaten versuchen, Terrorgruppen als Stellvertreter zu benutzen, um Schaden anzurichten. Doch ob Staaten das Risiko eingehen, der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen überführt zu werden, ist fraglich. Die Fokussierung amerikanischer Sicherheitspolitik auf dieses Problem scheint deshalb übertrieben. Ernstzunehmende Hinweise, dass ein Staat nukleare, biologische oder chemische Kampfstoffe an Terroristen weitergegeben hat, gibt es jedenfalls nicht.¹²⁶ Und bislang ist die amerikanische Regierung auch den Beweis für die angebliche Beziehung des Iraks zu *Al Kaida* schuldig geblieben.

Es muss allerdings nicht unbedingt ein Staat sein, der eine Terrorgruppe unterstützt; einflussreiche Parteien oder Einzelpersonen reichen völlig aus. In dem Maße, in dem die zivile Kontrolle etwa des Militärs oder der Geheimdienste versagt, ergeben sich Gelegenheiten für Terrorgruppen, durch Korruption oder politische Sympathie an gefährliche Materialien zu gelangen. Von pakistanischen Atomwissenschaftlern ist bekannt, dass sie ihr Wissen nicht nur – wie Abdul Quader Kahn – an zweifelhafte Regime wie Iran, Libyen und Nordkorea weitergegeben, sondern auch Osama bin Laden über den Bau von Nuklearwaffen informiert haben. Sultan Bashiruddin Mahmood, der ehemalige Vorsitzende der pakistanischen Atomenergiekommission, wurde 2001 verhaftet, nachdem bekannt geworden war, dass er mit Osama bin Laden und seinem Stellvertreter Al Zawahiri den Bau von Nuklearwaffen erörtert hatte.¹²⁷

¹²⁵ Vgl. J. Parachini (Anm. 16), S. 43–44.

¹²⁶ Vgl. N. Gurr/B. Cole (Anm. 17), S. 199.

¹²⁷ Vgl. Bruno Schirra, Wo steckt er?, in: Cicero, (2005) 9, S. 20–24, hier S. 23.

Ob *Al Kaida* auch das dazu notwendige waffenfähige Uran oder gar Plutonium besitzt, ist unklar.

Insbesondere aus Russland und den anderen Republiken der ehemaligen Sowjetunion wird gemeldet, dass seit Ende des Ost-West-Konflikts größere Mengen waffenfähigen Materials gestohlen worden sind.¹²⁸ In Kasachstan stieß ein amerikanisches Untersuchungsteam auf waffenfähiges Material, das in Blechschuppen mit Holztüren gelagert und nur durch einfache Vorhängeschlösser gesichert war. Auch Berichte über die Entwendung ganzer Nuklearwaffen hat es gegeben, die jedoch regelmäßig dementiert worden sind. Seit 1991 hilft das amerikanische Verteidigungsministerium im Rahmen der „Initiative zur kooperativen Bedrohungsreduktion“ den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die Sicherheit ihrer Nuklearbestände zu erhöhen.

Über die Situation in anderen Ländern, insbesondere denen, die sich nicht den Sicherheitsstandards der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) unterworfen haben (etwa Nordkorea, Indien, Pakistan und Israel), ist wenig bekannt. Auch bei biologischen und chemischen Kampfstoffen ist die Lage unübersichtlich, weil diese Industrien nur in geringerem Maße staatlich kontrolliert werden. Die Vermutung liegt nahe, dass chemische und biologische Kampfstoffe leichter gestohlen werden können als nukleare.¹²⁹

Es besteht die Gefahr, dass Mitarbeiter von militärischen oder zivilen Einrichtungen, die mit MVW-Kampfstoffen umgehen, aus finanziellen oder ideologischen Erwägungen Material entwenden und auf dem internationalen Schwarzmarkt anbieten oder es gezielt an Terrorgruppen weitergeben könnten. Lange war umstritten, ob ein wirklicher Schwarzmarkt für Nuklearwaffen existiere oder ob er nicht eher ein Produkt sei, das die künstliche Nachfrage von westlichen Geheimdiensten erst geschaffen habe. Doch inzwischen hat die IAEA seit 1993 über 650 Fälle von illega-

¹²⁸ Vgl. Harald Müller, Nuklearschmuggel und Terrorismus mit Kernwaffen, in: Kurt R. Spillmann (Hrsg.), Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI, Zürich 1997.

¹²⁹ Vgl. Jean Pascal Zanders, Assessing the Risk of Chemical and Biological Weapons Proliferation to Terrorists, in: The Nonproliferation Review, 6 (1999) 4, S. 17–34.

lem Handel mit radioaktivem Material aufgedeckt,³⁰ und die Aktivitäten von A. Q. Khan haben gezeigt, dass zumindest für Staaten der illegale Erwerb von fortgeschrittener Nukleartechnologie möglich ist.

Auf Grund der schwierigen Identifizierung von chemischen und biologischen Kampfstoffen sind die Grenzen zwischen legaler und illegaler Beschaffung bei diesen Substanzen fließend.³¹ 1995 erregte der amerikanische Mikrobiologe Larry Harris, der rechtsradikalen Gruppen nahe steht, Aufsehen, als sein Versuch, Pesterreger zu bestellen, nur durch Zufall scheiterte. Auch die Aum-Sekte experimentierte mit biologischen und chemischen Materialien in den USA zunächst völlig offen. Für Terroristen bieten sich demnach vielfältige, aber abgestufte Gelegenheiten, um an Massenvernichtungswaffen zu gelangen.

Verwundbarkeit durch MVW-Terrorismus

Wie hoch würde der Schaden eines Terroranschlags mit Massenvernichtungswaffen sein? Zunächst gilt, dass sich ein hypothetischer Schaden aus der Verwundbarkeit eines Opfers und der Kapazität eines Täters ergibt. Verwundbar sind Staaten auf dreierlei Weise: militärisch, ökonomisch und politisch. Militärisch verwundbar sind sie in dem Maße, in dem ein Anschlag zu großen physischen Zerstörungen und einer hohen Zahl von Opfern führt; ökonomisch, wenn es durch einen Anschlag zu hohen finanziellen Folgeschäden und der Einbuße öffentlicher Wohlfahrt kommt; politisch verwundbar sind Staaten, wenn durch einen Anschlag die Funktionen des Staates beeinträchtigt und das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung erschüttert werden. Dabei zeigen sich starke Unterschiede hinsichtlich der Wirkung von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen. Es ist deshalb irreführend, verallgemeinernd von „Massenvernichtungswaffen“ zu sprechen, denn dadurch werden wichtige Unterschiede verdeckt.

Nuklearwaffen sind zweifellos die effektivsten Massenvernichtungswaffen, weil innerhalb kürzester Zeit riesige Destruktionsenergien in Form von Hitze, Druck und

Strahlung freigesetzt werden. Hinzu kommt, dass ein großes Gebiet durch radioaktiven *Fall-out* verseucht wird, der über Jahre hinaus zu genetischen Veränderungen, Krankheit und Tod führen kann.³² Ein nuklearer Sprengsatz von der Größe der Hiroshima-Bombe (13 kt) könnte eine Stadt zerstören und Hunderttausende Menschen töten und verletzen. Die heutigen Atomwaffen der Nuklearmächte haben eine mindestens zehnfache Sprengkraft (ca. 150 kt), aber Berechnungen zeigen, dass schon eine „kleine“ Atombombe (1 kt) in Manhattan 210 000 Menschen das Leben kosten würde.³³ Denkbar sind allerdings auch radiologische Waffen, bei denen hoch radioaktives Material durch eine konventionelle Explosion verteilt wird, es aber nicht zu einer nuklearen Kettenreaktion kommt. Um mit chemischen Waffen viele Menschen zu töten, benötigt man große Mengen Gift, das gleichmäßig ausgebracht werden müsste. Man hat ausgerechnet, dass eine Tonne Sarin nötig ist, um in einem Gebiet von einem Quadratkilometer 50 Prozent der Menschen zu töten. Im Gegensatz dazu benötigt man nur wenige Kilogramm Milzbranderreger, um die gleiche Zahl an Opfern zu erzielen, vorausgesetzt, das biologische Material würde effektiv verteilt.³⁴

Neben den unmittelbaren Effekten auf den Menschen sind auch sekundäre Effekte auf das Wirtschaftssystem zu erwarten. Die volkswirtschaftlichen Folgekosten eines MVW-Anschlags können enorm sein, und der psychologische Schock könnte zu Panikverkäufen auf den Aktienmärkten führen und eine Wirtschaftskrise auslösen. Schwerer zu bestimmen ist die politische Verwundbarkeit gegenüber MVW-Terrorismus. Einerseits ist kaum denkbar, dass auf Grund eines Anschlags ein Staat vor einer Terrorgruppe kapituliert und seine Souveränität aufgibt. Inso-

³² Vgl. Götz Neuneck, Terrorismus und Massenvernichtungswaffen: Eine neue Symbiose?, in: Hans Frank/Kai Hirschmann (Hrsg.), *Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung*, Berlin 2002, S. 169–224.

³³ Vgl. Richard L. Garwin, Nuclear and Biological Megaterrorism, in: Richard Ragaini (Ed.), *International Seminar on Nuclear War and Planetary Emergencies*, Singapore 2003, S. 205–223, hier S. 218.

³⁴ Vgl. Jonathan B. Tucker, Introduction, in: ders. (Ed.), *Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*, Boston 2000, S. 1–14, hier S. 5.

³⁰ Vgl. http://www.iaea.org/NewsCenter/Features/RadSources/Fact_Figures.html.

³¹ Vgl. Frank Barnaby, *Instruments of Terror: Mass Destruction Has Never Been So Easy*, London 1996.

fern ist die Verwundbarkeit gegenüber Terroristen weit geringer als gegenüber feindlichen Staaten. Andererseits könnte die Bevölkerung das Vertrauen in das Regime verlieren, insbesondere dann, wenn die Regierung die Terrorbekämpfung zur Priorität erklärt und unrealistische Sicherheitsversprechen macht. Ein Staat könnte dann zu Gegenmaßnahmen gezwungen sein, die die bürgerlichen Freiheiten derart einschränken, dass sich das politische System dauerhaft verändert. Politisch verwundbar ist ein Staat also vor allem durch die eigenen Gegenmaßnahmen.

Kapazitäten des MVW-Terrorismus

Ein hypothetischer Schaden bemisst sich aber nicht allein durch die Verwundbarkeit des Opfers, sondern auch durch die Kapazität des Täters. Zentral ist die organisatorische Stärke einer Terrorgruppe. Nur eine Gruppe, die hierarchisch und arbeitsteilig strukturiert sowie ideologisch „gleichgeschaltet“ ist, kann über längere Zeit die Entwicklung und Planung eines MVW-Angriffs betreiben. Darüber hinaus sind beträchtliche finanzielle Mittel notwendig, um Kampfstoffe und technische Geräte sowie das notwendige Expertenwissen bezahlen zu können. Sowohl die Aum-Sekte als auch *Al Kaida* erfüllten diese Bedingung. Der Aum-Sekte standen zwischen 300 Millionen und einer Milliarde US-Dollar zur Verfügung, und sie unterhielt mehrere Forschungslabore. Dass es ihr dennoch nicht gelang, eine funktionsfähige Biowaffe zu bauen, deutet auf die großen technischen Schwierigkeiten beim Einbau biologischer Kampfstoffe in Waffensysteme hin. Auch *Al Kaida* hatte in den neunziger Jahren beträchtliche finanzielle Ressourcen, und sie stand unter dem Schutz des afghanischen Taliban-Regimes. Dadurch war es ihr möglich, relativ ungestört an unterschiedlichen chemischen und biologischen Waffenprogrammen zu arbeiten. Seit der Zerschlagung des Taliban-Regimes fehlt *Al Kaida* der Rückzugsraum, in dem Massenvernichtungswaffen hergestellt werden könnten. Es ist allerdings nicht bekannt, welche Waffen der Terrorgruppe bereits zur Verfügung stehen.

Ebenfalls wichtig zur Bestimmung der Kapazität sind die technischen Fähigkeiten der Terroristen und die ihnen zur Verfügung stehenden Materialien. Darüber, wie leicht es

heute angeblich möglich sei, Massenvernichtungswaffen herzustellen, gehen die Meinungen weit auseinander. Zwar ist die Funktionsweise von Nuklearwaffen im Wesentlichen bekannt. Aber die tatsächliche Herstellung einer Waffe, bei der eine nukleare Kettenreaktion abläuft, ist äußerst komplex und stellt höchste technische Anforderungen, die ein nicht-staatlicher Akteur aller Wahrscheinlichkeit nach nicht erfüllen kann.³⁵ Das größte Problem beim Bau von nuklearen Waffen dürfte die Beschaffung waffenfähigen Materials sein.

Bei biologischen und chemischen Waffen ist die Beschaffung zwar weniger schwierig, doch ist auch hier die effektive Verbreitung der Kampfstoffe ein großes technisches Problem. Weder das irakische Biowaffenprogramm noch die Versuche der Aum-Sekte waren erfolgreich, obgleich ihnen große Finanzmittel und technisches Expertenwissen zur Verfügung standen. Angesichts fehlender Verbreitungsmittel müssten sich Terroristen auf traditionelle Kontaminationsmethoden, zum Beispiel das Vergiften von Trinkwasseranlagen, beschränken.

Die Gefahr des MVW-Terrorismus ist nicht zu vernachlässigen, aber sie sollte differenziert betrachtet werden. Anhand der vier Faktoren Motivation, Gelegenheit, Verwundbarkeit und Kapazität ist es möglich, das Risiko zu kalkulieren und Politikempfehlungen zu geben. Zudem ist mit dieser Konzeptualisierung ein erstes Kriterium für eine angemessene Sicherheitspolitik gewonnen. Denn jede Maßnahme im Kampf gegen den Terrorismus kann daraufhin überprüft werden, wie sie die genannten Faktoren beeinflusst. Nicht-intendierte Folgen von Antiterrormaßnahmen könnten so leichter vermieden werden.

Eine umfassende Strategie zur Reduzierung der Gefahren des MVW-Terrorismus sollte bei der konkreten Analyse des Risikos ansetzen, das von einzelnen Terrorgruppen ausgeht. Allerdings sind Risikoanalysen keine Prognosen. Sie erlauben zwar nicht, tatsächliche Ereignisse vorherzusagen, aber sie gestatten anhand der Kalkulation hypothetischer Ereignisse angemessene politische Strategien zu entwickeln.

³⁵ Vgl. Robin Frost, Nuclear Terrorism Post-9/11: Assessing the Risk, in: Global Society, 18 (2004) 4, S. 387–422.

APuZ

Nächste Ausgabe 49–50/2005 · 5. Dezember 2005

Alter und Altern

Claudius Seidl

Warum wir nicht mehr älter werden

Andreas Kruse · Eric Schmitt

Zur Veränderung des Altersbildes in Deutschland

Thomas Druyen

Die große Alterswende

Sigrund-Heide Filipp

Zur Bedeutung von Altersstereotypen

Gertrud M. Backes

Altern(n) und Geschlecht

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Sabine Klingelhöfer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für **APuZ** zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Nonproliferation

APuZ 48/2005

Harald Müller

3-9 Die Zukunft der nuklearen Ordnung

Die Überprüfungskonferenz des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages scheiterte im Mai an der Weigerung der Kernwaffenstaaten, ihre eingegangenen Abrüstungsverpflichtungen anzuerkennen. Im Gegenzug verweigerten die blockfreien Staaten jegliche Verbesserung der Instrumente der Nichtverbreitung. Wird der Trend nicht durch einen Politikwechsel aufgehalten, so droht der Albtraum einer Welt mit zwei Dutzend Kernwaffenstaaten Wirklichkeit zu werden.

Oliver Thränert

10-16 Das iranische Atomprogramm

Iran strebt offenbar eine Atomwaffenoption an und stellt daher eine große Herausforderung für die internationale Sicherheit dar. Europäische Bemühungen um einvernehmliche Lösungen waren nicht wirksam. Sollte Iran seine Haltung nicht ändern, bleibt nur eine Befassung des UN-Sicherheitsrates.

Herbert Wulf

16-23 Poker um Nordkoreas Atomprogramm

Nach dem Ausbau des nordkoreanischen Atomwaffenprogramms und einer jahrelangen kritischen Phase mit zahlreichen Misserfolgen in diplomatischen Verhandlungen gibt die aktuelle Kompromissbereitschaft in Washington und Pjöngjang Anlass zu vorsichtigem Optimismus, dass die weitere Proliferation von Atomwaffen in Asien verhindert werden kann.

Sebastian Harnisch

24-31 Das Proliferationsnetzwerk um A. Q. Kahn

Die Aufdeckung des Proliferationsnetzwerks des pakistanischen Nuklearwissenschaftlers A. Q. Khan hat das Nichtverbreitungsregime tief erschüttert. Der Beitrag untersucht die Genese und die Aktivitäten des Netzwerks und skizziert den Reformbedarf für die nukleare Exportkontrolle.

Christopher Daase

31-38 Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen

Die Gefahr des Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen ist nicht zu vernachlässigen. Sie sollte aber differenziert betrachtet werden. Dafür ist ein Modell zur Risikoabschätzung notwendig. Anhand der Analyse von vier Faktoren – Motivation, Gelegenheit, Verwundbarkeit und Kapazität – kann das Risiko von Terroranschlägen mit nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen eingeschätzt und konkrete Politikempfehlungen gegeben werden.