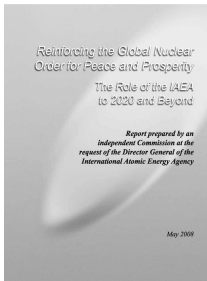


Eine neue IAEA für eine neue Nuklearordnung ?

Erwin Häckel



Reinforcing the Global Nuclear Order for Peace and Prosperity: The Role of the IAEA to 2020 and Beyond

Report Prepared by an Independent Commission at the Request of the Director General of the International Atomic Energy Agency

Wien: IAEA Mai 2008
IX+33 S., online kostenfrei

Internationale Organisationen sind relativ unflexibel. Institutionen in einer dynamischen Welt. Sie werden in bestimmten Situationen von einzelnen Staatengruppen mit bestimmten Interessen für begrenzte Zwecke ins Leben gerufen. Ihre Geburtsurkunde ist jeweils ein multilateraler Vertrag. Darin wird ihr Auftrag meist eng umschrieben, ihr Handlungsspielraum völkerrechtlich eingezäunt, ihr Entscheidungsverfahren satzungsgemäß festgezurrt, ihre Wirkungs- und Entfaltungsmöglichkeit durch knapp bemessene Ressourcen eingeschränkt. Eifersüchtig wachen die Mitgliedstaaten darüber, dass ihr Geschöpf keinen autonomen Eigenwillen entwickelt.

In eigentümlichem Gegensatz zu dem engen Korsett, das ihnen auf den Leib geschneidert ist, steht die Tatsache, dass internationale Organisationen bei ihrer Gründung mit einem zeitlich unbegrenzten Mandat ausgestattet werden. Sie sind gleichsam für die Ewigkeit geschaffen. Tatsächlich kommt es äußerst selten vor, dass eine internationale Organisation aufgelöst wird und ersatzlos verschwindet (wie etwa der Warschauer Pakt 1991 anlässlich der Auflösung der ihn tragenden Staatengruppe). Viel häufiger ist die umgekehrte Entwicklung zu beobachten: Eine internationale Organisation, ursprünglich ein Zweckverband einer kleinen Staatengruppe, wächst durch Beitritt weiterer Staaten, gelegentlich auch durch Zerfall und Zellteilung einzelner Mitgliedstaaten, immer weiter an, bis sie schließlich einen Großteil der Staatenwelt umfasst, also tendenziell bis zur Universalität der Vereinten Nationen anschwillt. Der Austritt oder Ausschluss eines Mitgliedstaats findet nur vereinzelt statt. Dem externen Wachstum der Organisation durch neue Mitglieder entspricht in vielen Fällen ein internes Wachstum durch Übertragung zusätzlicher Aufgaben und Zuständigkeiten seitens der Mitglieder.

Aus diesen gegenläufigen Entwicklungstendenzen – mangelnde Eigenständigkeit und geringe Flexibilität der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen bei gleichzeitigem Zuwachs an Verantwortlichkeiten und entscheidungsberechtigten Mitgliedern in einer sich wandelnden Staatenwelt – ergibt sich für viele internationale Organisationen ein paradoxes Dilemma. Je erfolgreicher sie sind in der Erfüllung ihres ursprünglichen Daseinszwecks, desto größer ist der Zuwachs von Mitgliedern und Aufgaben; je mehr Mitglieder und Aufgaben der Organisation zuwachsen, desto größer wird der Anpassungsdruck und desto schwieriger die Anpassungs-

leistung im vorgegebenen institutionellen Rahmen. Das Dilemma verschärft sich im Verlauf der Zeit, je weiter die Organisation sich von ihrer Gründungssituation entfernt. Bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen, etwa dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank oder der Welthandelsorganisation, ist dies seit längerem zu beobachten. Es öffnet sich eine Schere zwischen den wachsenden Ansprüchen und Anforderungen, die an die internationalen Organisationen gestellt werden, und ihren unzureichenden, stagnierenden Ressourcen. In dieser Situation ist es üblich, unabhängige Gutachtergremien von hohem Ansehen einzuberufen, um den bedrängten Organisationen neue Ressourcen (wie Zukunftsvisionen, Finanzmittel, funktionale Kompetenzen, öffentliche Aufmerksamkeit oder politische Legitimität) zu verschaffen.

Auch die Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA), eine 1957 gegründete, den Vereinten Nationen angeschlossene Organisation mit Sitz in Wien, die heute von 146 Mitgliedstaaten getragen wird, hat im 50. Jahr ihres Bestehens diesen Weg gewählt. Die Organisation hat gemäß ihrem Statut das Ziel, »in der ganzen Welt den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand zu beschleunigen und zu vergrößern«. Dieses Ziel ist längst nicht mehr so unumstritten wie vor einem halben Jahrhundert. Die zentrale Aufgabe der IAEA wird heute eher darin gesehen, die Einhaltung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Nichtverbreitungsvertrag, Atomwaffensperrvertrag) zu überwachen. Doch in einer Zeit, in der die Welt immer noch unter dem Schock von Tschernobyl steht, der Ausbau der Atomenergie fast überall auf der Welt stagniert, einige Länder wie Deutschland gar ganz »aussteigen« wollen, während die nukleare Abrüstung lahm, einzelne Staaten wie Iran und Nordkorea nach der Bombe greifen, ein nuklearer Schwarzmarkt aufgedeckt wird, vagabundierendes Kernmaterial für Unruhe sorgt und der Nichtverbreitungsvertrag selbst in seinem Bestand gefährdet erscheint – in einer solchen Situation sieht auch die IAEA ihre Rolle vielfältigen Anfechtungen ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund wurde im Frühjahr 2007 ein 18-köpfiges Gremium unter Vorsitz von Ernesto Zedillo, dem früheren Staatspräsidenten Mexikos, vom IAEA-Generaldirektor Mohamed El-Baradei beauftragt, Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Tätigkeit der Atombehörde vor dem Horizont des Jahres 2020 zu

definieren. Die Kommission, bestehend aus erfahrenen und angesehenen Experten (ehemaligen Regierungschefs, Fachministern, Diplomaten, Wissenschaftlern und Managern) aus 18 Mitgliedsländern, darunter auch der frühere deutsche UN-Diplomat Karl Theodor Paschke, präsentierte im Mai 2008 ihren Abschlussbericht. Das kompakte Dokument skizziert wahrscheinliche Entwicklungslinien der internationalen Nuklearpolitik in den nächsten zwölf bis 15 Jahren und benennt Voraussetzungen, unter denen die IAEA eine zentrale Rolle für die »internationale Friedens- und Wohlstandsordnung« spielen kann.

Für den betrachteten Zeitraum wurde als wichtigste Rahmenbedingung ein weltweit wachsender Energiebedarf angenommen, der aus ökonomischen, ökologischen und demografischen Gründen einen markanten Anstieg der Kernenergienutzung in vielen Ländern mit sich bringen dürfte. Nicht alle Kommissionsmitglieder mochten diese Perspektive willkommen heißen. Alle waren sich jedoch einig, dass mit der weiteren Verbreitung der Nukleartechnologie drei schwerwiegende Probleme verbunden sein würden: erstens die Gefahr kerntechnischer Unfälle, zweitens die Gefahr der Proliferation von Kernwaffen im Staatensystem und drittens die Gefahr des Zugriffs krimineller oder terroristischer Akteure auf nukleare Spaltstoffe. Diese drei Gefahren, betont der Bericht, seien transnationaler Natur, sie bedrohten die gesamte Menschheit, und wengleich die Gefahrenabwehr zuvörderst in der Verantwortung einzelner Staaten liege, sei sie effektiv nur durch internationale Kommunikation, Kooperation und Koordination zu leisten. Die IAEA sei die berufene Instanz, diese Aufgaben auf globaler Ebene wahrzunehmen, zu bündeln und voranzubringen. Als hochprofessionelle, unparteiische, allseits anerkannte und respektierte Fachbehörde habe sie die erforderliche Erfahrung, Statur und Kompetenz. Wo es der IAEA an Durchsetzungskraft fehle, müssten die Mitgliedstaaten ihr den Rücken stärken. Wo ihr Instrumentarium unzureichend sei, müssten der Organisation neue Mittel zugeführt, neue Befugnisse übertragen, neue Eingriffsmöglichkeiten eingeräumt werden. »Stärkung der IAEA« lautet in vielfacher Variation die Losung, mit der die Zedillo-Kommission ihr Arbeitsergebnis resümiert.

Mit einer Fülle von programmatischen Forderungen und Empfehlungen erläutert der Bericht, wie die IAEA in den kommenden Jahren den drei genannten Gefahrenquellen begegnen soll. Bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie soll die Organisation die internationale Zusammenarbeit vorantreiben, den Technologieaustausch namentlich mit Entwicklungsländern fördern, für die Vereinbarung und Überwachung strenger kerntechnischer Sicherheitsstandards sorgen, bei eventuellen Störfällen helfend einspringen, die nukleare Brennstoffversorgung gewährleisten, gleichzeitig aber konsequent darauf hinwirken, dass sensitive Anlagen des Brennstoffkreislaufs (An-

reicherung, Wiederaufarbeitung, Entsorgung) möglichst nicht in nationaler Eigenregie, sondern in multinationalen Verbundsystemen betrieben werden, um industrielle und sicherheitstechnische Kapazitäten zu optimieren und inhärenten Proliferationsrisiken vorzubeugen. Nichtenergetische Anwendungen der Kerntechnik (zum Beispiel bei der Wasseraufbereitung, Schädlingsbekämpfung, medizinischen Diagnostik und Therapie) sollen vor allem den Entwicklungsländern zugute kommen.

Bei der Bekämpfung der Proliferation von Kernwaffen steht die weitere Verbesserung der IAEA-Sicherungskontrollen (safeguards) im Vordergrund, mit denen der militärische Missbrauch ziviler Kerntechnik verhütet werden soll. Das Zusatzprotokoll von 1997, das den Inspektoren der Wiener Behörde einen umfassenden Einblick in die nuklearen Aktivitäten der Mitgliedstaaten gewährt, muss nach Auffassung der Kommission zum obligatorischen Mindeststandard der Sicherheitskontrollen erhoben werden. Noch weiter reichende Maßgaben der Transparenz, Informationsbeschaffung und Überwachung durch die IAEA sollen angestrebt werden, um zuverlässige Risikoprofile zu erstellen und die zwischenstaatliche Vertrauensbildung zu fördern. Sanktionsdrohungen des UN-Sicherheitsrats sollen illoyale Mitglieder der Staatengemeinschaft davon abschrecken, aus ihren vertraglichen Verpflichtungen auszuberechnen. Gleichzeitig werden die Kernwaffenstaaten eindringlich ermahnt, durch signifikante Abrüstungsschritte ihren Teil zur Balance des nuklearen Nichtverbreitungsregimes beizutragen. (Gegen die letztgenannten Forderungen haben sich einige Kommissionsmitglieder allerdings ausdrücklich verwahrt, da sie den Zuständigkeitsbereich der IAEA überschreiten.)

Bei der Bekämpfung krimineller und terroristischer Aktivitäten im Nuklearbereich sieht die Kommission vielfältigen Handlungsbedarf: verbesserter Schutz kerntechnischer Anlagen und Materialien, Verhütung des unkontrollierten Abflusses sensitiver Technologie, Unterbindung des Nuklearschmuggels und Ausschaltung illegaler Netzwerke. Der IAEA werden dabei mehrere zentrale Funktionen zugewiesen: Sie soll einschlägige Informationen sammeln, auswerten und vermitteln, Sicherheitsanforderungen definieren und ihre Umsetzung überprüfen, Spezialisten ausbilden und anleiten, Abwehrstrategien gegen nukleare Sabotage ausarbeiten und koordinieren, forensische Dienste anbieten und gegebenenfalls bei Nuklearkatastrophen helfen. Gleichzeitig muss sie ihr eigenes wissenschaftlich-technisches Profil schärfen, um mit den Modernisierungsschüben der innovativsten Staaten und ihrer Widersacher Schritt zu halten.

All dies kostet Geld, viel Geld – erheblich mehr, als der IAEA gegenwärtig zur Verfügung steht. Die Kommission weist in ihrem Bericht nachdrücklich darauf hin, dass die skizzierten Herausforderungen mit dem bisherigen Budget nicht zu bewältigen sind.

Der Organisation mit ihren 2300 Mitarbeitern wird seit vielen Jahren von ihren Mitgliedstaaten faktisch ein Nullwachstum verordnet. Zum Preis von 294 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2009 ist sie – angesichts ihrer vielfältigen Aufgaben und ihrer Bedeutung für die internationale Sicherheit – immer noch ein Schnäppchen. Es erscheint deshalb durchaus maßvoll, wenn die Zedillo-Kommission bis 2020 eine Verdoppelung des regulären Budgetvolumens vorschlägt.

Eine kritische Würdigung des Berichts muss zunächst feststellen, dass er viele treffende Bemerkungen enthält, viele wichtige Empfehlungen formuliert und viele richtige Schlussfolgerungen zieht. Nichts davon ist falsch – doch auch nichts wirklich neu. Das sollte nicht überraschen, denn die Kommission nennt sich zwar ›unabhängig‹ (ihr Bericht beginnt mit den Worten: »Diese Kommission ist völlig unabhängig«), was formal zutrifft, obwohl ihre Mitglieder vom Auftraggeber, dem IAEA-Generaldirektor, selbst ausgewählt und berufen wurden. Die Kommissionäre haben nicht nach Weisung der IAEA oder ihrer Regierungen geurteilt, sondern als unabhängige Personen, allerdings Personen, die den eigenen Regierungen und auch der IAEA durchaus nahe stehen. 13 dieser 18 Experten kommen aus Staaten, die im Zeitraum der Kommissionstätigkeit im Gouverneursrat, dem obersten Lenkungsorgan der IAEA, vertreten waren, darunter zehn ständige Mitglieder (bei denen es sich laut Statut um solche Staaten handelt, »die in der Technik der Atomenergie einschließlich der Produktion von Ausgangsmaterial am weitesten fortgeschritten sind«). Dies ist nicht weiter schlimm, bürgt es doch für den Sachverstand und das Ansehen der Kommission. Es dämpft indessen ein wenig die Aura der Unabhängigkeit. Der Generaldirektor hat einen Bericht bestellt und bekommen, was er wollte.

Akzeptiert man, dass es sich hierbei um ein legitimes und nicht unübliches Verfahren der Selbstbestätigung und Selbstvergewisserung in bürokratischen Großbetrieben handelt, das auch aus anderen internationalen Organisationen wohlbekannt ist, so bleibt doch ein gewisses Unbehagen zurück. An wen richtet sich ein solcher Bericht eigentlich? (Die boshafte Antwort könnte lauten: Natürlich in erster Linie an die mehr als 100 übrigen Mitgliedstaaten der IAEA, die selten oder nie in den erlauchten Gouverneursrat ›ihrer‹ Organisation gewählt werden.) Und: Wie steht es mit der Umsetzung der programmatischen Forderungen und Empfehlungen der Kommission?

Das Mantra »Stärkung der IAEA« klingt seltsam vertraut. Wer länger zugehört hat, weiß, dass es seit vielen Jahren ertönt – meistens dann besonders dringlich, wenn die Unvollkommenheit der internationalen Nuklearordnung wieder einmal mit Händen zu greifen ist. Anscheinend steckt dahinter der Glaube, dass eine »starke« IAEA diese Ordnung vervollkommen oder gar erzwingen könnte.

Es fällt auf, dass der Zedillo-Bericht viele Probleme erörtert, manche aber überhaupt nicht oder nur beiläufig. Wäre eine stärkere IAEA etwa in der Lage, die in etlichen Ländern schier aussichtslos verfahrenen innenpolitischen Konfrontationen über friedliche Kernenergienutzung (Reaktorsicherheit, Entsorgung, alternative Energiekonzepte) zu überwinden oder zu überspielen? Könnte sie eine Internationalisierung sensitiver Nuklearanlagen herbeiführen, wenn einzelne Länder partout darauf beharren, diese in nationaler Eigenregie zu betreiben? Könnte sie das Misstrauen gegen ihre Sicherungskontrollen ausräumen, die manchen Regierungen zu tief in nationale Souveränitätsrechte eingreifen, anderen aber nicht tief genug? Könnte sie eine nukleare Abrüstung einleiten, an der manche interessiert sind, andere aber nicht, oder eine nukleare Aufrüstung verhindern, für die das Gleiche gilt? Könnte sie widerspenstige Staaten disziplinieren, die sich nicht an die Regeln des nuklearen Nichtverbreitungsregimes halten? Könnte sie verschärfte Exportkontrollen verlangen oder striktere Sicherheitsmaßnahmen verfügen, wenn in einigen Staaten dafür der nötige politische Wille, in anderen die administrative Fähigkeit fehlt? Könnte sie sich auf solche Streitfragen überhaupt einlassen, ohne ihre wissenschaftlich-technische Professionalität aufs Spiel zu setzen?

Indem er zu solchen Fragen schweigt, unterstreicht der Bericht der Zedillo-Kommission erneut, was er eigentlich verschweigen will: dass eine internationale Organisation nicht die Ordnung ersetzen kann, die sie bewahren soll. Nicht die IAEA ist dringend reformbedürftig (und tatsächlich steht auf dem Rezept, das ihr verschrieben wird, überdeutlich zu lesen: »Weiter so, und jetzt erst recht!«), sondern die internationale Nuklearordnung, von der in dem Bericht so oft die Rede ist. Für diese Ordnung ist aber nicht die IAEA verantwortlich, sondern die Staatengemeinschaft selbst. Und die ist in Nuklearfragen höchst uneins. In einer nuklearpolitisch fragmentierten Welt kann eine internationale Organisation nicht mehr leisten als ihren Mitgliedern recht ist.

Am Ende möchte man gern wissen, was ein solcher Bericht eigentlich bewirkt. Die IAEA hat den Bericht der Zedillo-Kommission im Mai 2008 veröffentlicht. Es wäre nicht uninteressant zu erfahren, was seitdem innerhalb oder außerhalb der Wiener Atombehörde geschehen ist, um seinen Forderungen und Empfehlungen Nachdruck zu verleihen. Wenig oder nichts, wird man wohl sagen müssen. Schließlich zielte die Kommission auf einen weiten und ziemlich fernen Horizont – »2020 and beyond«. Lange vor Ablauf dieser Periode dürfte jedoch erkennbar geworden sein, ob die IAEA die ordnungspolitische Rolle spielen kann, die ihr dieser Bericht zugeordnet hat. Möglichkeiten und Grenzen des Multilateralismus in der Nuklearpolitik werden daran zu messen sein.