

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Helga Haftendorn

Krise des internationalen
Nuklearsystems

Nuklearpolitik im Widerstreit
politischer, ökonomischer
und sicherheitspolitischer Interessen

Harald Müller

Blockierter Wandel

Zur Struktur
der amerikanischen Energiepolitik

ISSN 0479-611 X

B 5/79

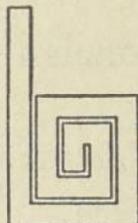
3. Februar 1979

Helga Haftendorn, Dr. phil., geb. 1933, o. Professor für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Lehre und Forschung auf dem Gebiet der internationalen Politik, insbes. Fragen der Abrüstung und Sicherheit.

Veröffentlichungen u. a.: *The Nuclear Triangle: Washington, Bonn and Brasilia. National Nuclear Policies and International Proliferation. Occasional Paper No. 2*, Georgetown University, Washington 1978; *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungen in Bonn, Köln 1978* (zusammen mit Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause und Lothar Wilker); *Theorien der Internationalen Politik*, Hamburg 1975; *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955—1973*, Düsseldorf 1974; *Militärhilfe und Rüstungsexporte der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf 1971; *Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1971* (zusammen mit Hans-Peter Schwarz).

Harald Müller, geb. 1949; Studium der Germanistik, Soziologie und Politikwissenschaft in Frankfurt/Main; seit 1976 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt/Main.

Veröffentlichungen u. a.: *Rüstungskonzerne, ökonomisches Interesse und das Konzept des militärisch-industriellen Komplexes*, in: *Friedensanalysen 6/1977* (mit E. Czerwick); *Energiepolitik — ein neuer Bereich der Außenpolitik. Amerikanische Außenpolitik in den 70er Jahren (2)*, in: *Neue Politische Literatur 4/1977*; *Energiepolitik, Nuklearexport und die Weiterverbreitung von Kernwaffen. Analyse und Dokumentation*, Frankfurt/Main 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung *DAS PARLAMENT*, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung *DAS PARLAMENT* einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Die Krise des internationalen Nuklearsystems

Nuklearpolitik im Widerstreit politischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Interessen

Das nukleare System der Nachkriegszeit ist in den siebziger Jahren durch drei Entwicklungen erschüttert worden:

— durch die Zündung eines Kernsprengkörpers 1974 in Indien, der den Eintritt eines Entwicklungslandes in den „Nuklearen Club“ signalisiert hat;

— durch den verstärkten Rückgriff auf Kernkraft als alternative Energiequelle, zu dem die Vervierfachung der Rohölpreise seit dem letzten Nahostkrieg zwang;

— durch das Auftreten einer neuen Gruppe von zivilen nuklearen Lieferländern und die damit einhergehende Vermarktung kompletter Brennstoffkreisläufe, die das Monopol der Vereinigten Staaten beendete.

Dadurch hat das Problem der Weiterverbreitung von Kernwaffen eine neue Dimension gewonnen; damit ist aber auch der Konsens zerbrochen, der bisher die Nuklearmächte und die Nichtkernwaffenstaaten der Dritten Welt einte und der im Nichtverbreitungsvertrag seine Kodifizierung gefunden hatte. In diesem hatten die Nichtnuklearen auf den Kernwaffenbesitz verzichtet und damit ein gewisses Maß an Diskriminierung in Kauf genommen; als Gegenleistung hatten ihnen die nuklearen Supermächte Sicherheitsgarantien gegeben und technische Hilfe zugesagt sowie eigene Abrüstungsschritte in Aussicht gestellt. Der von den nuklearen Supermächten erstrebten globalen sicherheitspolitischen Stabilisierung entsprach eine unbehinderte wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie für friedliche Zwecke durch die zivilen nuklearen Industriestaaten und die Aussicht auf regionale politische Stabilität in der Dritten Welt. (Allerdings darf nicht übersehen werden, daß wichtige Schwellenmächte wie Indien, Brasilien oder Pakistan dem Vertrag ferngeblieben waren.) Die gegensätzlichen Interessen der Nuklearmächte und der nuklearen Habenichtse führten dann auch zur Ergebnislosigkeit der Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag im Jahre 1975.

Das Ergebnis des NV-Vertrages war die Herausbildung eines hierarchisch strukturierten nuklearen Systems: dominiert von den Kernwaffenmächten, mit einer Mittelschicht von zivilen Nuklearstaaten wie Kanada, die Bundesrepublik Deutschland und Japan, die zwar sicherheitspolitisch auf die Hegemonialmächte angewiesen sind, aufgrund ihrer ökonomischen und technologischen Potenz jedoch eine eigenständige Nuklearpolitik verfolgen und damit die Spielregeln des nuklearen Systems mitprägen, und schließlich die nuklearen Schwellenmächte als Unterschicht, zu denen die Entwicklungsländer der Dritten Welt wie Argentinien, Brasilien und der Iran gehören, die aber dennoch sicherheitspolitisch, wirtschaftlich und technologisch von den beiden anderen Gruppen abhängig sind. Der Kompromiß zwischen diesen drei Gruppierungen verlor seine Tragfähigkeit, als sich herausstellte, daß zum einen die Nuklearmächte nicht bereit waren, die gegebenen Zusagen einzulösen und den nuklearen Verzicht der Nichtkernwaffenstaaten durch verstärkte technische Hilfe und eigene Abrüstungsbeiträge zu honorieren. Anstatt sich zu verringern, vergrößerte sich damit die politische Statusdifferenz zwischen ihnen und den nuklearen Habenichtsen. Zum zweiten stieg die wirtschaftliche Bedeutung der Kernenergie für die Länder der Dritten Welt als Folge der Verknappung und Verteuerung des Rohöls nach dem letzten Nahostkrieg. Ohne Rückgriff auf eine breite, zivile Nutzung der Kernenergie schien für viele dieser Länder eine fortschreitende Industrialisierung und damit eine Verkürzung des Entwicklungsabstandes zwischen reichen und armen Ländern nicht mehr möglich.

Diese „Ökonomisierung“ gibt dem Nuklearproblem eine neue Dimension. In Zukunft geht es nicht mehr nur darum, die Weitergabe von nuklearen Waffen an Nichtkernwaffenstaaten zu vermeiden, sondern darüber hinaus um die Reduzierung der sicherheitspolitischen Risiken einer Weiterverbreitung nuklearer Technologien, und zwar ohne daß die industrielle Entwicklung und Nutzung der

Kernenergie einschneidend behindert wird. Der Nichtverbreitungsvertrag, mit dem primär eine sicherheitspolitische Lösung des Proliferationsproblems versucht wurde, ist dieser Aufgabe nicht mehr gewachsen. Andere Lösungsstrategien müssen hinzutreten.

Das Ziel der Nichtverbreitungspolitik sollte die Stabilisierung des bestehenden Nuklearsystems sein. Dies könnte einmal durch eine Verhinderung der horizontalen Proliferation, d. h. der Entstehung von neuen Kernwaffenstaaten, geschehen. Es wäre jedoch illusionär, sich darunter eine absolute Schließung des „Nuklearclubs“ vorzustellen, ganz abgesehen davon, daß es diesen als klar definierte Gruppe nicht mehr gibt. Neben die Supermächte mit ihren breitgefächerten nuklearen Potentialen sind jene Staaten getreten, deren Bomben primär Demonstrationsobjekt sind, und jene, die zwar auf den Besitz von Kernwaffen verzichtet haben, aber als zivile nukleare Lieferländer technologisch und ökonomisch den gleichen Entwicklungsstand wie die Nuklearmächte im engeren Sinne erreicht haben und mit diesen international konkurrieren. Schließlich gibt es die latenten Kernwaffenstaaten, die wie Israel und Indien die Fähigkeit zur Waffenproduktion besitzen, auf ihre offene Demonstration aber bisher verzichtet haben.

Von einem stabilen nuklearen System wird man dann sprechen können, wenn die Zunahme an Kernwaffenstaaten und an zivilen Nuklearmächten (d. h. solchen Staaten, die über einen geschlossenen Brennstoffkreislauf verfügen) etwa konstant bleibt. Die Anstrengung sollte sich darauf richten, den nuklearen Status eines Landes politisch zu isolieren, um die Auslösung einer Kettenreaktion nuklearer

Ambitionen zu verhindern. Wichtiger als die Zuwachsrate an neuen Nuklearmächten ist jedoch die Bedingung, daß sich jede neue Nuklearmacht an die Regeln des bestehenden Systems hält, d. h. ihre nukleare Macht politisch oder jetzt auch ökonomisch, aber nicht militärisch nutzt. Eine besondere Gefahr stellen daher Nuklearwaffen in der Verfügungsgewalt eines Staates wie z. B. Israel oder Südafrika dar, der unter bestimmten Bedingungen in eine politisch und militärisch ausweglose Situation geraten und dann als „letztes Mittel“ Kernwaffen einsetzen könnte. Schritte zur Stabilisierung des Nuklearsystems müssen daher darauf abzielen, die Kosten eines Regelverstößes unannehmbar hoch zu halten, ihre Einhaltung jedoch politisch und wirtschaftlich zu belohnen.

Weiter erscheint eine Stabilisierung nur möglich, wenn auch der vertikalen Proliferation, d. h. dem quantitativen und qualitativen Ausbau der nuklearen Arsenale der Kernwaffenmächte, Einhalt geboten oder diese zumindest unter Kontrolle gehalten werden kann. In diesem Zusammenhang kommt den sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen über eine Begrenzung der strategischen Rüstungen (SALT) große Bedeutung zu.

Die Stabilisierung des internationalen Nuklearsystems läßt sich jedoch nur mit und nicht gegen die betroffenen Staaten verwirklichen. Seine Vielschichtigkeit deutet auf unterschiedliche Interessenlagen seiner Mitglieder je nach ihrem nuklearen Status und ihren politisch-ökonomischen Prioritäten sowie Rahmenbedingungen hin. Diese müssen identifiziert und berücksichtigt werden, wenn die Bemühungen um die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen einige Aussicht auf Erfolg haben sollen.

Die Interessen der Kernwaffenmächte

Den fünf etablierten Nuklearmächten ist gemeinsam, daß sie zwar für sich selbst einen militärischen und politischen Anspruch auf den Besitz von Kernwaffen erheben, gleichzeitig aber das Entstehen weiterer Nuklearmächte zu verhindern suchen. Sie fürchten, durch den verantwortungslosen Umgang mit Kernwaffen durch einen dritten Staat irgendwo in der Welt in einen nuklearen Konflikt hineingezogen zu werden, dessen Entwicklung sie nicht steuern können und der

schließlich auch zu ihrer eigenen Vernichtung führen würde. Sie wollen daher den bestehenden nuklearen Status quo festschreiben, und zwar entweder durch formalisierte vertragliche Verzichtse oder durch informelle bilaterale Absprachen — oder aber durch eine Kombination von beiden. Multilaterale Verträge wie der Baruch-Plan, die verschiedenen sowjetischen Vorschläge für kernwaffenfreie Zonen oder der Kernwaffensperrvertrag hatten primär den Zweck, Staaten außerhalb des

eigenen Machtbereichs den Kernwaffenbesitz zu verweigern¹⁾). Im eigenen Einflußbereich honorierten sie dagegen Zurückhaltung auf dem militärischen Sektor mit verstärkter Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Politik des Nichtverbreitungsvertrages hat gezeigt, welchen hohen Stellenwert die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion der nuklearen Stabilisierung einräumten und daß sie bereit waren, dafür Belastungen in den Beziehungen zu ihren Verbündeten und Freunden in Kauf zu nehmen²⁾).

Vereinigte Staaten: Sicherheitspolitische Stabilisierung und wirtschaftliche Vorteile

Seit Präsident Eisenhowers „Atoms for Peace“-Programm ist es ein Kernelement amerikanischer Nuklearpolitik, die Weiterverbreitung nuklearer Technologien dadurch zu steuern, daß anderen Ländern eine enge technologische Kooperation angeboten wird. Seit Mitte der fünfziger Jahre haben im Zuge dieser Politik etwa 30 Länder und EURATOM Reaktoren, Brennstoffe und kerntechnologisches Wissen erhalten und sich im Gegenzuge dazu verpflichtet, diese nur zu friedlichen Zwecken zu benutzen und sie internationaler Kontrolle zu unterstellen. Die Hilfe erfolgte meist in Form von bilateralen Abkommen, in einigen Fällen jedoch auch über die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO), die auf Vorschlag der USA zur internationalen Förderung und Kontrolle der Nuklearenergie geschaffen worden war. Der Nichtverbreitungsvertrag multilateralisierte und kodifizierte dieses System nur; inhaltlich enthielt er dieselben Elemente: Verzicht, Kontrolle, Koope-

¹⁾ Der Baruch-Plan, von den USA 1946 in den Vereinten Nationen vorgelegt, sah eine Internationalisierung der gesamten Nuklearenergie unter amerikanischer Vorherrschaft vor und sollte der Sowjetunion den Zugang zu Kernwaffen verweigern; die sowjetischen Vorschläge für kernwaffenfreie Zonen in der zweiten Hälfte der fünfziger und in der ersten Hälfte der sechziger Jahre richteten sich vor allem gegen eine mögliche nukleare Teilhabe der Bundesrepublik und Japans. Diese Sorge bestimmte auch weitgehend das sowjetische Interesse am Kernwaffensperrvertrag, während die USA darüber hinaus Länder wie Indien, Israel und Ägypten binden wollte.

²⁾ Zur Nonproliferationspolitik der Vereinigten Staaten siehe vor allem: William B. Bader, *The United States and the Spread of Nuclear Weapons*, New York 1968; zur sowjetischen Nuklearpolitik: George Modelski, *Nuclear Energy in the Communist Bloc*, Carlton 1959; G. Duffy, *Soviet Nuclear Exports*, in: *International Security*, Vol. 3, No. 1. Ferner G. H. Quester, *The Politics of Nuclear Proliferation*, Baltimore 1973; L. Beaton, *Must the Bomb Spread?*, Harmondsworth 1966.

ration, wenn auch unter Betonung der Restriktionen — was ihn bei den Nichtnuklearen um so anstößiger machte.

Die bei weitem erfolgreichste Nichtverbreitungsmaßnahme war jedoch der weltweite Verkauf von Leichtwasserreaktoren, für welche dann die Vereinigten Staaten die Lieferung von angereichertem Uran als Brennstoff übernahmen. Diese Politik veranlaßte eine Reihe von Ländern, auf die eigene Entwicklung entsprechender Technologien zu verzichten, da diese unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht mit den amerikanischen Leistungen konkurrieren konnten.

Gestützt auf ein derartiges Netz von technologischen und Brennstoffabhängigkeiten konnte Washington auch die Anwendung und Einhaltung des IAEO-Kontrollsystems durchsetzen. Während die Vereinigten Staaten auf diese Weise eine weitgehend proliferations-sichere nukleare Ordnung errichteten, bauten sie gleichzeitig ihre Stellung als führende Nuklearindustriemacht aus und profitierten davon wirtschaftlich.

Anfang der siebziger Jahre trat jedoch eine neue Situation ein. Während die Ölkrise die Bedeutung der Kernenergie als alternative Energiequelle unterstrich, lenkte die indische Nuklearexplosion erneut die Aufmerksamkeit auf die Gefahren der nuklearen Proliferation. Gleichzeitig trafen innerhalb der Vereinigten Staaten verschiedene Entwicklungen zusammen, welche deren Glaubwürdigkeit als zuverlässiger und preisgünstiger Lieferant von angereichertem Brennstoff in Frage stellten: die Kommerzialisierung der Anreicherungsanlagen, die verwaltungsmäßige Neuorganisation des Nuklearbereichs sowie die Neuordnung des Exportlizenzenverfahrens.

Während die USA Anreicherungs-aufträge stornierten und die Überprüfung der Genehmigungsverfahren zur Verzögerung von Brennstofflieferungen führte, begannen andere westliche Industriestaaten eigene, kommerzielle Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen zu bauen und auf den internationalen Märkten als Anbieter nuklearer Reaktoren, Technologien und Brennstoffe aufzutreten. Mit der Zusage der Lieferung eines kompletten Brennstoffkreislaufes an Brasilien durch die Bundesrepublik und von Wiederaufbereitungsanlagen an Pakistan durch Frankreich verloren nicht nur die Vereinigten Staaten ihre Monopolstellung als Exporteur von nuklearen Anlagen, sondern mit der leichteren Verfügbarkeit von Plutonium in

Ländern der Dritten Welt gewann auch das Nichtweiterverbreitungsproblem eine neue Dimension, vor allem: es entglitt der amerikanischen Kontrolle.

Wie verhielten sich die Vereinigten Staaten angesichts dieser doppelten Herausforderung? Die ersten Reaktionen spiegelten deutlich die Ambivalenz sicherheitspolitischer Ziele und wirtschaftlicher Interessen wider. Die Nixon-Regierung schlug auf der Energiekonferenz im Frühjahr 1974 in Washington die Errichtung gemeinsamer Anreicherungsanlagen vor³⁾. Damit sollten die Zweifel an Liefermöglichkeiten und -bereitschaft der USA zerstreut (und nationale Anreicherungsanlagen überflüssig gemacht) werden, während sie gleichzeitig ihre beherrschende Stellung auf dem internationalen Reaktor- und Brennstoffmarkt einschließlich der damit gegebenen Kontrollmöglichkeiten behalten würden. Im Kongreß mehrten sich jedoch unter dem Einfluß der durch Vietnam und Watergate ausgelösten Krise des präsidentiellen Systems die Stimmen derjenigen, die sich für eine restriktiver Regierung erwarteten, daß sie eine solche auch gegenüber ihren Verbündeten durchsetzen würde⁴⁾.

Als sich jedoch abzeichnete, daß die Westeuropäer und Japan nicht nur eigene Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen bauen, sondern diese auch an dritte Länder liefern würden, ging es für die amerikanische Regierung nicht mehr darum, derartige Pläne zu verhindern, sondern diese so zu steuern, daß sie nicht im Widerspruch zu ihren Nichtverbreitungszielen stehen würden. Alle Transfers sollten einer strikten internationalen Kontrolle unterworfen werden, um eine mißbräuchliche Verwendung von Plutonium zu verhindern. In bilateralen Gesprächen mit Bonn setzte Washington gewisse Modifikationen des deutsch-brasilianischen Nuklearge-

schäfts durch (insbesondere die Errichtung von trilateralen Sicherheitskontrollen), auch konnte es Südkorea zum Verzicht auf den Kauf einer experimentiellen Wiederaufbereitungsanlage von Frankreich veranlassen. Um jedoch langfristig den internationalen Nuklearmarkt unter Kontrolle zu bringen, waren multilaterale Absprachen notwendig.

Auf Initiative von Außenminister Kissinger fanden 1975 verschiedene, zunächst geheim gehaltene Treffen von Vertretern der wichtigsten nuklearen Lieferländer (USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich, Kanada, Bundesrepublik Deutschland und Japan) statt, die später unter dem Namen „London Suppliers Club“ bekannt wurden und auf denen gemeinsame Richtlinien für Nuklearexporte erarbeitet wurden⁵⁾. Diese waren die erste wirksame Absprache der wichtigsten Lieferländer aus West und Ost (zu den ursprünglichen sieben Staaten waren in den beiden folgenden Jahren noch Italien, Belgien, Niederlande, Polen, ČSSR, DDR, Schweden und die Schweiz hinzugekommen). Sie stellten einen Kompromiß zwischen den Forderungen Kanadas, Großbritanniens und der USA nach einem völligen Transferverzicht von sensitiven Anlagen und umfassenden Sicherungsmaßnahmen und der weniger weitgehenden Haltung Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland dar, die nur zu freiwilliger Zurückhaltung und verstärkten Kontrollen bereit waren, im übrigen aber ihren nationalen Entscheidungsspielraum — und damit ihre internationalen Marktchancen — nicht eingeschränkt sehen wollten. Gleichzeitig plädierten sie dafür, die Empfängerländer in die Diskussion über die Nichtverbreitung von Kernwaffen einzubeziehen.

Diesem Zweck sollte eine „Internationale Evaluierung des Brennstoffkreislaufes“ (INFCE) dienen, deren Organisationskonferenz im Oktober 1977 in Washington stattfand. Auf dieser Veranstaltung sollten Liefer- und Empfängerländer gemeinsam die technischen und verfahrensmäßigen Probleme des Brennstoffkreislaufes untersuchen und die Möglichkeit alternativer Verfahren überprüfen. Die USA verbanden mit dieser auf zwei Jahre veranschlagten Unternehmung einmal die Erwartung, daß dadurch andere Länder für die Probleme, die mit einer unkontrollierten Nutzung des Brennstoffkreislaufes verbunden waren, sensibilisiert und einstweilen vom Schritt zur

³⁾ Zur Brennstoffpolitik der USA siehe: Edward Wonder, Nuclear Fuel and American Foreign Policy. Multilateralization for Uranium Enrichment, Boulder, Col., 1977; Nuclear Fuels Policy. Report of the Atlantic Council's Nuclear Fuels Policy Working Group, Boulder, Col., 1976.

⁴⁾ Siehe die verschiedenen Senate Hearings zum Export Reorganization Act, 1975 und 1976, z. B. vor dem Committee on Government Operations am 24. und 30. 4., 1. 5. 1975 sowie am 19., 20., 29., 30. 1. und 9. 3. 1976; vor dem Joint Committee on Atomic Energy am 22. 6., 26. 8. und 14. 9. 1976; vor dem Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Arms Control, International Organizations and Security Agreements, am 19. 3., 16. und 28. 4., 18. und 22. 7., 21. und 24. 10. 1975, 23. und 24. 2., 15. 3., 22. 9. und 8. 11. 1976.

⁵⁾ Vgl. Richtlinien der Gruppe der Nuklearlieferländer für den Nukleälexport, in: Bulletin, Nr. 6, 17. 1. 1978.

Plutoniumökonomie abgehalten werden könnten; zum anderen hofften sie auf die Entwicklung „sicherer“ Verfahren, welche eine wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie erlauben, aber weniger leicht zur Entstehung neuer Kernwaffenmächte führen würden.

Eine erhöhte — vor allem innenpolitische — Dringlichkeit erhielt das Proliferationsproblem, als der demokratische Herausforderer Carter 1976 im Präsidentschaftswahlkampf dieses aufgriff⁶⁾ und die Ford-Administration veranlaßte, ihre bisherige Nuklearenergiepolitik zu überprüfen. Am 28. Oktober erklärte Präsident Ford ein dreijähriges Moratorium für die Weitergabe von Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen und forderte zu neuen internationalen Initiativen zur Verbesserung der geltenden Richtlinien für Nuklearexporte auf. Gleichzeitig kündigte er Schritte an, um die Glaubwürdigkeit der USA als internationaler Brennstofflieferant wiederherzustellen⁷⁾. Seine Erklärung spiegelte die Überzeugung wieder, daß eine Lösung des Nichtverbreitungsproblems nur in Zusammenarbeit mit den anderen Lieferländern gefunden werden könnte — und nicht gegen diese, wenn die Vereinigten Staaten nicht beträchtliche wirtschaftliche Nachteile riskieren wollten.

Diese Einschätzung änderte sich jedoch nach dem Amtsantritt der Carter-Administration. Erstens wurde dem Nichtweiterverbreitungsproblem nunmehr höchste außenpolitische Priorität zugemessen. Zweitens erhielten die sicherheitspolitischen Aspekte dieser Politik Vorrang vor wirtschaftlichen und technologischen Interessen. Drittens war die Carter-Administration nunmehr bereit, zugunsten dieser Politik Belastungen im Verhältnis zu ihren Verbündeten und Freunden hinzunehmen⁸⁾.

⁶⁾ Vgl. die Rede des demokratischen Kandidaten Jimmy Carter am 13. 5. 1976 vor den Vereinten Nationen, Pressemitteilung.

⁷⁾ Vgl. die Erklärung von Präsident Ford am 28. 10. 1976 zur amerikanischen Nuklearpolitik.

⁸⁾ Vgl. die Erklärung von Präsident Carter zur Nuklearpolitik vom 7. 4. 1977 und die Begleitbotschaft zum Regierungsentwurf für den „Nuclear Non-Proliferation Act of 1977“ vom 27. 4. 1977, dgl. die Rede Präsident Carters vor der Notre Dame Universität am 22. 5. 1977, abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 15/1977, S. D. 405—410. Zur amerikanischen Nuklearpolitik siehe ferner: Joseph S. Nye, Non-Proliferation: A Long-term Strategy, in: Foreign Affairs, April 1978, S. 601—602; Michael Nacht, The Administration's Nuclear Non-Proliferation Policy: Summary and Preliminary Assessment. Arbeitspapier für die World Peace

Die wichtigsten Sachfragen der Carterschen Nuklearpolitik waren:

— wirksamere Sicherungsmaßnahmen, insbesondere die Kontrolle *aller* kerntechnischen Anlagen eines Landes;

— Zurückhaltung bei der Ausfuhr sensibler Anlagen, bis ihre mißbräuchliche Verwendung durch wirksamere Sicherungsmaßnahmen besser verhindert werden könnte;

— Garantien für die Belieferung mit Brennstoff und Hilfestellung bei der Abfallbeseitigung als zusätzlicher Anreiz für solche Länder, die auf den Betrieb eines vollen Brennstoffkreislaufes verzichteten;

— Übereinstimmung zwischen der Nuklearpolitik im Innern und außenpolitischen Zielen;

— Abbau von Sicherheits- und Prestige Gesichtspunkten, welche Staaten zur Entwicklung von Kernsprengkörpern veranlassen könnten;

— Herbeiführung eines internationalen Konsenses über die zukünftige Struktur und Verwaltung des nuklearen Brennstoffkreislaufes⁹⁾.

Kennzeichnend für die Cartersche Politik war die Mischung von Restriktionen und Anreizen (wobei erstere allerdings wesentlich stärker ausgeprägt waren!) und das Vertrauen auf technologische Lösungen für das Nichtverbreitungsproblem. Politische Gesichtspunkte wurden dagegen unterbewertet. Ein weiteres Merkmal war der hohe moralische Anspruch, mit dem die Vereinigten Staaten einen neuen „code of good conduct“ auf nuklearem Gebiet propagierten.

Mit dieser Politik reagierte die Carter-Administration auf die herrschende Stimmung im Kongreß und wirkte zugleich auf diese wieder zurück. Die in der 95. Sitzungsperiode eingebrachten Entwürfe für eine umfassende Nichtverbreitungsgesetzgebung gingen in ihrer Reichweite weit über die bisher debattierte Neuordnung der Genehmigungsverfahren für Nuklearexporte hinaus. Die Sorge vor einer Weiterverbreitung von Kernwaffen war so ungeteilt, daß es kaum Stimmen gab, die Bedenken gegen die vorge-

Foundation Conference, Endicott House, 9.—11. 12. 1977; Edward Wonder, Jimmy Carter and the International Atom: Is the Bugler Sounding Retreat? Arbeitspapier für die Jahrestagung der International Studies Association, Washington, D. C., 22.—26. 2. 1978.

⁹⁾ Vgl. Nye, Non-Proliferation: A Long-term Strategy, a. a. O., S. 611.

schlagenen einschneidenden Beschränkungen äußerten oder eine stärkere Berücksichtigung bündnispolitischer oder wirtschaftlicher Interessen forderten. Der im Februar 1978 mit überwältigender Mehrheit von beiden Häusern des Kongresses verabschiedete und im März vom Präsidenten unterzeichnete „Nuclear Non-Proliferation Act“ legt einmal Kriterien und Sicherungsmaßnahmen für Nuklearexporte fest, zum anderen enthält er Sanktionen und Anreize, mit der andere Länder zu einem NV-konformen Verhalten veranlaßt werden sollen; schließlich regelt er im einzelnen die Genehmigungsverfahren, einschließlich eines verstärkten Mitspracherechtes des Kongresses.

Seine wichtigsten Bestimmungen sind:

— zusätzliche Sicherungsmaßnahmen für alle Exporte von Kernmaterialien und -Anlagen;

— die vorherige Zustimmung der USA für die Wiederaufbereitung oder Weitergabe von Kernbrennstoffen oder Anlagen amerikanischer Herkunft;

— die Einstellung der nuklearen Zusammenarbeit mit einem ‚nichtnuklearen‘ Land, das einen Kernsprengkörper zur Explosion gebracht hat oder bestehende Auflagen und Sicherungsmaßnahmen verletzt hat;

— die Neuverhandlung aller bestehenden Abkommen innerhalb von zwei Jahren, um sie mit diesen Bestimmungen in Einklang zu bringen; dabei ist die Bereitschaft zu derartigen Neuverhandlungen innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erklären;

— die Einführung neuer Genehmigungsverfahren, die zwar die Lizenzerteilung durch die Einschaltung neuer Behörden komplexer machen, durch die Einführung von Fristen die Genehmigungsverfahren jedoch beschleunigen sollen;

— die Errichtung einer internationalen Brennstoffreservebank, die Kernbrennstoffe verfügbar macht, falls eines der bestehenden Lieferländer seinen Lieferverpflichtungen nicht nachkommen kann;

— die Unterstützung einer internationalen Evaluierung des Brennstoffkreislaufes, insbes. der Arbeiten der seit Oktober 1977 tagenden INFCE ¹⁰⁾.

Die neue amerikanische Nuklearpolitik beseitigte zwar die bisherige Ambivalenz zwischen sicherheitspolitischen Bedenken und kommer-

¹⁰⁾ Vgl. Nuclear Non-Proliferation Act of 1978, Public Law 95—242, 10. März 1978.

ziellen Interessen zugunsten einer eindeutigen Priorität des Ziels der Nichtweiterverbreitung, ersetzte sie jedoch durch eine neue Ambivalenz von nationaler Gesetzgebung und internationaler Verhandlung. Die Aufforderung Washingtons, im Rahmen der INFCE gemeinsam über die Probleme des nuklearen Brennstoffkreislaufes und über alternative Verfahren und Technologien zu beraten, wurde unglaubwürdig, als die USA — noch ehe die Ergebnisse der INFCE vorlagen — einseitig neue Regeln für das nukleare System einführten. Zwei Punkte waren für die Westeuropäer, insbesondere die Bundesrepublik besonders anstößig; zum einen verstieß nach ihrer Auffassung die Forderung nach Neuverhandlung bestehender Abkommen gegen die allgemeine Völkerrechtspraxis des „pacta sunt servanda“ ¹¹⁾, zum anderen griffen eine Reihe von Vorschriften, so z. B. die Auflage einer vorherigen Genehmigung von Anreicherung, Wiederaufbereitung und Weitergabe von Kernmaterialien, in die Beziehungen zu dritten Ländern oder in die inneren Angelegenheiten von EURATOM ein. Dabei fühlten sich diejenigen nuklearen Lieferländer besonders benachteiligt, die auf den Besitz von Kernwaffen verzichtet hatten, da die bestehenden Kernwaffenstaaten durch eine „Großvaterklausel“ von den Restriktionen ausgenommen worden waren ¹²⁾.

Eine Folge des amerikanischen Vorgehens könnte es sein, daß es in Zukunft zu einem gespaltenen Brennstoffmarkt kommt, wenn eine Reihe von Empfängerländern u. U. bereit ist, höhere Kosten für „vetofreien“ Brennstoff in Kauf zu nehmen ¹³⁾. Darüber hinaus könnte sich der Trend zum Betrieb von eigenen Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen beschleunigen — eine Entwicklung, die die Vereinigten Staaten mit ihrer Politik ja zu vermeiden suchten. Es besteht daher die Gefahr, daß die Cartersche Nuklearpolitik gerade an ihren hohen Ansprüchen scheitert, in-

¹¹⁾ Dabei wurde in der Regel jedoch übersehen, daß der Nukleare Kooperationsvertrag zwischen den USA und EURATOM Anpassungsmöglichkeiten enthält.

¹²⁾ Zur Kritik des amerikanischen Vorgehens aus der Sicht der Bundesrepublik siehe Karl Kaiser, Auf der Suche nach einer Welt-Nuklearordnung. Zum Hintergrund deutsch-amerikanischer Divergenzen, in: Europa-Archiv, Folge 6/1978, S. 153 bis 172.

¹³⁾ Dies trifft vor allem für niedrig angereicherten Brennstoff zu, wo z. B. die Sowjetunion, Frankreich und Großbritannien als weitere Anbieter in Frage kommen, jedoch nicht für hochangereicherten Brennstoff, den bisher nur die USA liefern.

dem sie nukleare Unabhängigkeitsbestrebungen fördert statt eindämmt, und durch die Abwertung von Sicherheits-, Macht- oder Prestige Gesichtspunkten andere Länder in die Distanz zu den USA treibt und damit deren Möglichkeiten schwächt, mäßigend einwirken zu können.

Sowjetunion: Nichtverbreitung als Ziel oder Instrument?

Sehr frühzeitig erkannte die Sowjetunion die Zusammenhänge zwischen ziviler nuklearer Forschung und militärischer Proliferation. Etwa zur gleichen Zeit, als sie bilaterale Abkommen zur Zusammenarbeit auf dem nuklearen Sektor mit anderen Staaten abschloß, forderte sie auch in der internationalen Abrüstungsdiskussion Maßnahmen zur Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen. Zunächst unterstützte sie die polnischen Pläne für eine kernwaffenfreie Zone in Mitteleuropa, später unterbreitete sie eigene Vorschläge für derartige Zonen in anderen Teilen der Welt und setzte sich für eine Einstellung der Kernwaffenversuche sowie für einen Produktionsstopp von spaltbarem Material für militärische Zwecke ein. Mit den Kooperationsabkommen ebenso wie mit ihren Rüstungskontrollvorschlägen reagierte Moskau auf das amerikanische „Atoms for Peace“-Programm und die damit bewirkte Weiterverbreitung von Kerntechnologien im Westen. Gleichzeitig hatten die meisten der sowjetischen Vorschläge aber auch eine politische Zielsetzung. Sie waren Instrument der sowjetischen Deutschlandpolitik, die darauf abzielte, die politische und militärische Entwicklung der Bundesrepublik unter Kontrolle zu halten. Die psychologischen Wirkungen dieser zweiten Zielsetzung der sowjetischen Nichtverbreitungspolitik waren so nachhaltig, daß dabei häufig übersehen wird, daß die Sowjetunion ebenso wie die USA bestrebt war, die Entstehung von weiteren Kernwaffenstaaten zu verhindern¹⁴⁾. 1955 beschloß die Sowjetführung eine engere nukleare Zusammenarbeit mit ihren Blockpartnern, die ihren Abschluß in bilateralen Kooperationsabkommen mit der VR China, Polen, der Tschechoslowakei, Rumänien, der DDR, Ungarn und Bulgarien fand. Ein Jahr später gründeten elf sozialistische Staaten das

¹⁴⁾ So z. B. der Tenor des sonst sehr instruktiven Sowjetunion-Kapitels in George H. Quester, *The Politics of Nuclear Proliferation*, a. a. O., S. 33–55; dgl. Arnold Kramish, *The Peaceful Atom and Foreign Policy*, New York 1963, S. 64 f. und S. 179 ff.

Vereinigtes Institut für Nuklearforschung in Dubno bei Moskau¹⁵⁾.

Die Intensivierung der zivilen Nuklearforschung im Westen ebenso wie die Debatte über eine nukleare Mitwirkung und die Ausrüstung der NATO-Partner mit nuklearen Trägerwaffen hatten dazu geführt, daß nun auch Moskaus Verbündete auf eine nukleare Teilhabe drängten. Bei verschiedenen Gelegenheiten, insbesondere gegenüber Peking und Ost-Berlin, machte die Sowjetunion jedoch deutlich, daß sie nicht nur eine Weitergabe von Kernwaffen strikt ablehnte, sondern auch nicht bereit war, entsprechende eigene Anstrengungen, z. B. Chinas, zu unterstützen oder zu billigen¹⁶⁾.

In der engen Verzahnung der Forschungseinrichtungen und -programme, insbesondere in der Präsenz von sowjetischen Wissenschaftlern in den verschiedenen Ländern, sah Moskau eine ausreichende Gewähr dafür, daß die nuklearen Fähigkeiten nicht für militärische Zwecke mißbraucht werden würden. Von formalisierten bilateralen oder multilateralen Kontrollen konnte sie daher absehen. Es kam hinzu, daß sie sich in der internationalen Abrüstungsdiskussion stets gegen internationale Kontrollen ausgesprochen und sie als Einmischung in innere Angelegenheiten denunziert hatte. Die Ironie der Geschichte wollte es, daß die Sowjetunion mit ihrer Nuklearpolitik einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung des chinesischen Nuklearpotentials leistete und sich die vorhandenen Kontrollmechanismen infolge des Bruches zwischen Moskau und Peking als unwirksam erwiesen.

Während der sechziger Jahre war die Ambivalenz der sowjetischen Nuklearpolitik noch stärker ausgeprägt. Vor allem während der Debatte über den Kernwaffensperrvertrag war nicht immer zu erkennen, wann Moskau die Sorge vor einer Weiterverbreitung von Kernwaffen dazu benutzte, um seine weltpolitischen Vorstellungen zu fördern, und wann es Rüstungskontrollziele verfolgte. Seine gegen den Plan einer multilateralen Atomstreitmacht (MLF) der NATO gerichtete Kampagne hatte sicher ebenso das Ziel, eine nukleare Teilhabe der Bundesrepublik zu verhindern, wie auch, Bonn im eigenen Lager zu diskreditieren und damit der zaghafte begonnenen neu-

¹⁵⁾ Vgl. Modelski, *Atomic Energy in the Communist Bloc*, a. a. O., 1959, S. 134 f.

¹⁶⁾ Vgl. Donald S. Zagoria, *The Sino-Soviet Conflict 1956–1961*, Princeton, N. J., 1962, S. 170 f. und S. 295.

en Ostpolitik den Wind aus den Segeln zu nehmen. Ihre Rolle bei der Invasion der ČSSR im August 1968 zeigt darüber hinaus, daß Moskau das Interesse an einer blockinternen Stabilisierung höher stellte als einen möglichst weltweiten Beitritt zum NV-Vertrag. Andererseits hätte die Sowjetunion den Vertrag zwar pro forma unterstützen, es aber den USA überlassen können, die Schwellenmächte zum Beitritt zu veranlassen. Die rumänische Unterschrift am Tage der Auflage und, mehr noch, die Unterzeichnung des Vertrages durch die Mehrzahl der arabischen Staaten gingen jedoch deutlich auf Initiativen der UdSSR zurück, die sich auch zusammen mit den USA die diplomatischen Kosten des Vertrages teilen mußte¹⁷⁾. Sicher hatte der Vertrag für Moskau auch die Funktion, eine nukleare Mitwirkung seiner Verbündeten zu verhindern und indische oder ägyptische Bitten um nukleare Waffenhilfe (gegen China bzw. Israel) unter Verweis auf internationale Verpflichtungen abzublocken.

Gleichzeitig baute Moskau jedoch die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie aus. Mit allen Staaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) wurden neue Verträge über wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit geschlossen. Auf diese Weise sind in den RGW-Staaten und Jugoslawien auf dem Sektor des Apparate- und Anlagenbaus leistungsfähige Nuklearindustrien entstanden. Bisher ist jedoch die Sowjetunion das einzige östliche Land, das kommerzielle Kernreaktoren liefert. Bis Ende 1976 hat sie mit sieben Staaten, darunter mit Finnland als einzigem nichtsozialistischem Land, Verträge über die Lieferung von 31 Kernkraftwerken geschlossen, davon sind zehn Kraftwerke bereits in Betrieb¹⁸⁾. Forschungsreaktoren haben außer Jugoslawien auch einige Länder der Dritten Welt, so Ägypten und Kuba, erhalten. Mit Indien besteht seit 1961 ebenfalls ein Kooperationsabkommen, das auch nach der indischen Nuklearexplosion fortgesetzt wurde. Mit Ausnahme der bereits

in den sechziger Jahren an Ägypten und Jugoslawien gelieferten Forschungsreaktoren unterstehen alle von der Sowjetunion gelieferten Anlagen den IAEO-Sicherungsmaßnahmen. Ferner unterhält sie seit Ende der sechziger Jahre auch mit den meisten westlichen Industriestaaten Abkommen über eine Zusammenarbeit auf dem Nuklearsektor. In den vergangenen Jahren ist die Sowjetunion darüber hinaus auf dem internationalen Brennstoffmarkt als Lieferant von niedrig angereichertem Uran aufgetreten, bei dem die westeuropäischen Staaten derzeit etwa die Hälfte ihres Brennstoffbedarfs decken.

Gegenwärtig ist die sowjetische Nuklearpolitik durch das Bemühen gekennzeichnet, eng mit den Vereinigten Staaten bei der Verhinderung einer Weiterverbreitung von Kernwaffen zusammenzuarbeiten. Auf dem Höhepunkt der amerikanischen Kritik an deutsch-brasilianischen Nuklearabkommen wurde Moskau deswegen in Bonn vorstellig. Auch in ihrem eigenen Einflußbereich verstärkte die Sowjetunion ihre Zurückhaltung bei der Lieferung von nuklearen Anlagen. Im „Supplier's Club“ hat Moskau die von Washington vertretene Restriktionspolitik unterstützt und sich für ein Verbot der Weitergabe sensitiver Anlagen eingesetzt. Ebenfalls hat es an der Ausarbeitung und Verabschiedung der Richtlinien für den Nuklearexport mitgewirkt und sich in der IAEO für die Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen eingesetzt.

Ähnlich wie während der Verhandlungen über den Kernwaffensperrvertrag ist eine Situation entstanden, in der die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ein hohes gemeinsames Interesse an einer nuklearen Stabilisierung besitzen. Diese „nukleare Komplizenschaft“ der beiden Großen schafft Konflikte mit den anderen nuklearen Lieferländern, die ihre Prioritäten unterschiedlich gesetzt haben, und mit den nuklearen Schwellenmächten, die sich diskriminiert fühlen und die den „Nuklearimperialismus“ der Kernwaffenstaaten scharf kritisieren.

Die nuklearen Lieferländer: Realisierung wirtschaftlicher Vorteile

In den letzten Jahren hat sich eine Gruppe von zivilen nuklearen Lieferländern herausge-

bildet, die als Produzenten und Lieferanten von Kernkraftanlagen weltweit agieren und das Monopol der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion auf diesem Gebiet gebrochen haben. Zu ihnen sind die beiden kleineren Kernwaffenstaaten Großbritannien und Frankreich

¹⁷⁾ Vgl. Quester, *The Politics of Nuclear Proliferation*, a. a. O., S. 45 ff.

¹⁸⁾ Vgl. *World Armaments and Disarmament*. Sipri Yearbook 1977, Stockholm 1977, S. 40 ff.

zu zählen sowie die Nichtkernwaffenstaaten Kanada, Bundesrepublik Deutschland, Japan und Schweden. Potentielle weitere Mitglieder dieser Gruppe sind Belgien, die ČSSR, die DDR, Italien, die Niederlande, Polen und die Schweiz. Ihre Interessen unterscheiden sich deutlich von denjenigen der nuklearen Großmächte. Im Vordergrund stehen bei ihnen technologische Leistungsfähigkeit, auch technologische Konkurrenz bzw. Aufholen des technologischen Abstandes zu den Vereinigten Staaten, ferner die unbeschränkte wirtschaftliche Nutzung der Kernspaltung, vor allem zur Energieerzeugung im eigenen Lande, aber auch zum weltweiten Anlagenexport. Sicherheitsgesichtspunkte glauben sie dagegen in Anbetracht des von den nuklearen Supermächten garantierten nuklearen Gleichgewichts hintanzustellen zu können.

Die Interessengemeinschaft dieser Staaten ergibt sich primär aus ihrem wirtschaftlich-technologischen Potential. Sie ist in den siebziger Jahren evident geworden, wenn auch ihre Wurzeln weiter zurückreichen. Mit der Einladung dieser Staaten zur Mitarbeit in der Gruppe der Nuklearen Lieferländer fanden ihre Belange internationale Beachtung.

Die Entwicklung des nuklearen Sektors verlief in den fünf wichtigsten zivilen Nuklearstaaten recht unterschiedlich. Das britische und das kanadische Nuklearprogramm, in gewissen Grenzen auch das französische, gingen auf das anglo-kanadische Montreal-Projekt und das britisch-amerikanische Quebec-Abkommen von 1943 zurück. Allerdings wurde die kriegsbedingte Zusammenarbeit bald nach der japanischen Kapitulation zugunsten nationaler Programme aufgegeben bzw. von den USA aufgekündigt¹⁹⁾.

Während die Kanadier vor allem Uranprospektion und nukleare Grundlagenforschung betrieben und an der zivilen Nutzung der Kernenergie interessiert waren, hatte für Großbritannien der Erwerb eines strategischen Nuklearpotentials Priorität. Das erste zivile Reaktorprogramm wurde im Juni 1952 verabschiedet, die Ausgliederung der Kernforschung aus dem Verteidigungsressort und die Schaffung der Britischen Atomenergiebehörde erfolgte 1954. Heute verfügt Großbritannien über neun Kernkraftwerke des MA-

GNOX- (Natur-Uran) Typs, die etwa 10 v. H. der Elektrizität liefern. Weitere fünf Kernkraftwerke eines weiterentwickelten, gasgekühlten Reaktortyps sollen 1979 in Betrieb genommen werden; in der Planung befinden sich zwei weitere Werke. Darüber hinaus verfügt Großbritannien über ein breites Spektrum nuklearer Anlagen (z. B. zur Wiederaufbereitung und zur Herstellung von Radioisotopen) sowie von Forschungsinstituten²⁰⁾.

In Frankreich stand die Gründung des Comité à l'Énergie Atomique (CEA) im Oktober 1945 am Anfang der Nachkriegsentwicklung. Es befaßte sich zunächst vor allem mit Grundlagenforschung. Ziel war es, die französische Nuklearforschung so rasch wie möglich derjenigen der angelsächsischen Mächte ebenbürtig zu machen. Erst in der zweiten Phase wurde an der industriellen Nutzung der Kernenergie gearbeitet. Schwerpunktprojekt des 1. Fünfjahresplans war die Produktion von Plutonium als Spaltstoff für künftige Reaktoren. Damit sollte einmal die Unabhängigkeit auf dem Brennstoffsektor gewährleistet werden, zum anderen wurde damit jedoch auch die Grundlage gelegt für ein späteres militärisches Nuklearprogramm. Bereits der 2. Fünfjahresplan von 1957 enthielt Mittel für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf dem militärischen Sektor. Kernstück war eine Isotopentrennanlage zur Produktion von angereichertem Uran. Im April 1958 wurde dann der Bau eines militärischen Sprengkörpers beschlossen, der im Februar 1960 gezündet wurde²¹⁾.

Die britische und die französische Entscheidung für den Bau von Kernwaffen hatte ähnliche und doch wieder sehr verschiedene Motive. Beide Staaten waren aus dem Zweiten Weltkrieg siegreich hervorgegangen, hatten jedoch politischen Einfluß, wirtschaftliche Macht und kolonialen Besitz verloren. Beide sahen daher in Kernwaffen vor allem politische Instrumente, um zumindest einen Teil des verlorenen Einflusses wiederzuerlangen. Während Großbritannien nach Bündnisfähigkeit und Einfluß gegenüber den USA strebte, hatte die Nuklearpolitik Frankreichs das Ziel, seine Unabhängigkeit politisch und militärisch zu untermauern.

²⁰⁾ Vgl. Central Office of Information (Hrsg.), Nuclear Energy in Britain, London 1975.

²¹⁾ Vgl. Lawrence Scheinman, Atomic Energy Policy in France Under the Fourth Republic, Princeton, N. J., 1965; ferner Bertrand Goldschmidt, L'aventure atomique, Paris 1962; Wilfried Kohl, French Nuclear Diplomacy, Princeton, N. J., 1971.

¹⁹⁾ Vgl. Andrew J. Pierre, Nuclear Politics. The British Experience with an Independent Strategic Force 1939—1970, London 1972, S. 40 ff., S. 54 ff. und S. 112 ff.

Auch das zivile Nuklearprogramm Frankreichs hat zum einen die Aufgabe, die Abhängigkeit des Landes von Rohölimporten zu verringern. Zum anderen ist Frankreich ein wichtiger Anbieter von nuklearen Anlagen und Dienstleistungen auf dem Weltmarkt. In einem komplizierten Anpassungsprozeß hat es die Linie der national entwickelten und mit Natururan arbeitenden Gas-Graphit-Reaktoren aufgegeben und sich für die leistungsfähigeren Leichtwasser-Reaktoren amerikanischer Bauart entschieden, gleichzeitig jedoch Anlagen zur Anreicherung und Wiederaufbereitung von bestrahlten Brennstoffen errichtet, um alle Stufen des Brennstoffkreislaufes in nationaler Regie zu haben. Gegenwärtig ist Frankreich führend auf dem Gebiet der Entwicklung und dem Bau von Schnellen Brüttern. Das größte handicap für das französische Kernenergieprogramm sind — neben Einsprüchen von Kernkraftgegnern gegen den Bau von neuen Anlagen — seine steigenden Kosten und die Finanznot der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft EDF²²⁾.

In der *Bundesrepublik* und in *Japan* waren die Kernforschung bis Mitte der fünfziger Jahre durch das Besatzungsstatut beschränkt. Während Bundeskanzler Adenauer durch einen formellen Verzicht in den Pariser Verträgen auf die Produktion von ABC-Waffen und seine Kontrolle durch die Westeuropäische Union, später durch die Integration der westdeutschen Kernforschung in die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) das Mißtrauen gegenüber Deutschland zu beseitigen und die Beschränkungen abzubauen suchte, schlug Japan den Weg einer gesetzlichen Verankerung der ausschließlich friedlichen Nutzung der Kernenergie im „Atomenergie-Grundgesetz“ sowie einer engen Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten ein²³⁾.

Nach der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität kam es in der Bundesrepublik etwa gleichzeitig zu Initiativen seitens der Wissenschaft, der Industrie, der Elektrizitätsgesellschaften und von Bund und Ländern. 1956 gründeten der Bund, das Land Baden-

Württemberg und die Industrie gemeinsam das Kernforschungszentrum Karlsruhe. Als weitere Kernforschungszentren wurden die Kernforschungsanlage Jülich des Landes Nordrhein-Westfalen und die Gesellschaft für Kernenergieverwertung in Schiffbau und Schifffahrt mbH gegründet²⁴⁾. Diese dezentrale Struktur prägte das erste Jahrzehnt der Forschungspolitik. Ein zweites Merkmal war die parallele Entwicklung — und Förderung — verschiedener Reaktorlinien. Während die öffentliche Förderungspolitik die Entwicklung eigener Reaktortypen und den Aufbau einer leistungsfähigen Kernindustrie unterstützen sollte, dominierten bei den Elektrizitätsfirmen Rentabilitätskriterien. Unter diesem Gesichtspunkt waren für sie die in den USA entwickelten Leichtwasserreaktoren (LWR) besonders attraktiv. Dank ihres relativ hohen Entwicklungsstandes waren die führenden Unternehmen im Anlagenbau — Siemens, AEG und Brown/Boveri/Krupp — in den sechziger Jahren in der Lage, über Lizenzen auf Gegenseitigkeit, LWR technologisch weiterzuentwickeln und sich dann in den siebziger Jahren von ausländischen Lizenzen unabhängig zu machen.

Kennzeichen der Kommerzialisierung des deutschen Reaktorbaus in den siebziger Jahren waren einmal die Reduzierung der Rolle des Staates als Förderer und Finanzier und andererseits — durch die sich dadurch ergebenden Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte — eine fortschreitende Unternehmenskonzentration. 1969 gründeten AEG und Siemens als gemeinsame Tochtergesellschaft die Kraftwerkunion AG, die zum beherrschenden Unternehmen auf dem Reaktormarkt wurde. (Als AEG 1976 seine Anteile an Siemens verkaufte, ging die KWU ganz in den Besitz von Siemens über.) 1971 wurde die Babcock-Brown & Boveri Reaktor GmbH gegründet, die mit einer amerikanischen Lizenz ebenfalls LWR herstellt. Die staatlichen Förderungsmittel werden heute primär zur Entwicklung von Hochtemperaturreaktoren und Schnellen Natriumbrüttern sowie für die Sicherung der Brennstoffversorgung, die Urananreicherung, die Wiederaufbereitung und die Endlagerung eingesetzt. Ziel ist dabei weiterhin, Zugang zu allen Teilen des Brennstoffkreislaufes zu haben.

²²⁾ Vgl. Guy de Carmoy, *The politics of French nuclear development*, unveröffentl. Mskr., Februar 1978.

²³⁾ Vgl. Kei Wakaizumi, *The Problem for Japan*, in: Alastair Buchan (Ed.), *A World of Nuclear Powers?*, Englewood Cliffs, N. J., 1966, S. 76 ff.; ferner Yoshiyasu Sato, *Japan's Response to Nuclear Developments: Beyond „Nuclear Allergy“*, in: Onkar Marwah and Ann Schulz (Ed.), *Nuclear Proliferation and the Near-Nuclear Countries*, Cambridge, Mass., 1975, S. 225 ff.

²⁴⁾ Vgl. Otto Keck, *Fast Breeder Reactor Development in West Germany: An Analysis of Government Policy*, PhD. Dissertation, Univ. of Sussex, 1977; ferner Karl Winnacker und Karl Wirtz, *Das unverstandene Wunder. Kernenergie in Deutschland*, Düsseldorf 1975.

Beim Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft wurde der Kernindustrie besondere Bedeutung als Wachstums- und Zukunftsindustrie zugemessen. Eine konkurrenzfähige Kernindustrie sollte vor der Welt (und nicht zuletzt auf den Exportmärkten!) die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dokumentieren. Dies galt insbesondere, als sich erwies, daß die Bundesrepublik auf anderen Gebieten, z. B. beim Flugzeug- oder Großcomputerbau, nicht mehr mithalten konnte. Der „Schnelle Brüter“ erhielt daher für die deutsche Industrie etwa die gleiche symbolische Bedeutung wie für Frankreich die „Concorde“. Näherliegend war jedoch das energiepolitische Bemühen, die Abhängigkeit der Bundesrepublik von Energieeinfuhren und vom Preisdiktat der OPEC-Staaten zu reduzieren. Bislang ist allerdings die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des nuklearen Sektors relativ gering. Der Anteil der Kernenergie am Gesamtenergieverbrauch beträgt derzeit 3,1 Prozent; bis 1985 ist ein Anstieg auf 13 Prozent geplant. Der Anteil an der Stromerzeugung beträgt gegenwärtig etwa 8 Prozent und soll in den nächsten zehn Jahren auf 35 Prozent gesteigert werden. In der Kernindustrie werden derzeit etwa 35 000 Arbeitskräfte beschäftigt, zum größten Teil Spezialisten. Weitere 240 000 Arbeitsplätze bestehen bei ca. 300 Zulieferbetrieben. Das jährliche Investitionsvolumen für Kernkraftwerke und Brennstoffkreislauf ist mit etwa acht Mrd. DM beträchtlich²⁵⁾. Die Produktionskapazität der Kraftwerkshersteller wurde — in den Jahren des Booms und in der Annahme eines rasch steigenden Energiebedarfs — für den gleichzeitigen Bau von sechs Kraftwerken mit einer Leistung von je 1300 MWe ausgelegt. Da nach den gegenwärtigen Planungen davon nur zwei auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden können, kann eine Kapazitätsauslastung nur über Auslandsaufträge erfolgen. Die Folge ist eine starke Exportorientierung der Kernkraftindustrie.

Den unterschiedlichen Entstehungsbedingungen und Zielsetzungen entsprechen auch unterschiedliche nationale Organisationsformen. In Großbritannien, wo die zivile Kernforschung zunächst ein Nebenprodukt der militärischen Entwicklung war, übt auch heute noch der Staat eine dominierende Rolle auf Auftraggeber und Unternehmer aus. Die 1954

²⁵⁾ Vgl. Bundesministerium für Forschung und Technologie, Zur friedlichen Nutzung der Kernenergie. Eine Dokumentation der Bundesregierung, Bonn 1977, S. 430 ff.

gegründete und heute dem Staatssekretär für Energiefragen unterstellte Atomic Energy Authority (UKAEA) ist sowohl das zentrale Koordinationsgremium für alle Kernenergiefragen als auch ein riesiges staatliches Forschungsinstitut.

Auch in Frankreich kommt dem Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA) eine Schlüsselstellung zu. Es ist gleichzeitig Atomenergiebehörde, Großforschungszentrum und industrielle Holdinggesellschaft für eine Reihe von spezialisierten Unternehmen. Mit der Einsetzung des „Conseil Supérieure de Politique Nucléaire Extérieure (CPNE)“ durch Staatspräsident Giscard d'Estaing ist jedoch die politische Leitungsfunktion des Staates gegenüber den ausufernden ökonomischen Interessen unterstrichen worden.

In Kanada wird der Uranbergbau — die älteste und zunächst bedeutendste Aktivität auf dem Nuklearsektor — durch Staatsunternehmen getätigt. Auch der wichtigste Kernkraftwerkshersteller — Atomic Energy of Canada, Ltd. (AECL) — befindet sich teilweise im Staatsbesitz, während sich die Elektrizitätsgesellschaften überwiegend in Privatbesitz befinden. AECL nimmt darüber hinaus Forschungs- und Entwicklungsaufgaben wahr. Während die AECL beim Ministerium für Energie, Bergbau und Rohstoffe ressortiert, wird die staatliche Aufsicht, einschließlich der Genehmigungsverfahren, vom Atomic Energy Control Board (AECB) ausgeübt²⁶⁾.

Für die Bundesrepublik und für Japan ist eine Kooperation, in einzelnen Fällen aber auch Konkurrenz von Staat und Industrie charakteristisch. Die gemeinsame Gründung von Forschungseinrichtungen und die Aufstellung der verschiedenen Atompläne, aber auch die Entscheidung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen für die Leichtwasserreaktorlinie sind dafür Belege. Allmählich entwickelte sich eine Art von Arbeitsteilung, nach der der Bund einen Großteil der Kosten für Forschung und Entwicklung, die Industrie die Weiterentwicklung bis zur Serienreife sowie Investitions- und Betriebskosten übernahmen. Auslandsgeschäfte wurden vom Staat nicht nur mit Krediten und Ausfallbürgschaften gefördert, sondern in der Regel auch im Rahmen von Regierungsabkommen abgewickelt. Die

²⁶⁾ Vgl. Edward F. Wonder, On Comparing Nuclear Export Policies: Seeking the Determinants of International Control. Arbeitspapier für die Jahrestagung der American Political Science Association, Washington, D. C., 1977, S. 14 ff.

Federführung für Kernforschung und -entwicklung lag in der Bundesrepublik zunächst beim von Franz Josef Strauß geleiteten Bundesministerium für Atomfragen, aus dem das heutige Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) entstand. Das Kernforschungszentrum Karlsruhe ist ein staatliches Großforschungszentrum. Als Bindeglied zwischen Ministerium und Industrie und als Beratungsgremium des Bundes diente vom Januar 1956 bis zum Oktober 1971 die Deutsche Atomkommission, der 25 Vertreter aus Wissenschaft und Industrie sowie der Verbände angehörten. Das Deutsche Atomforum wurde 1959 als Interessenvertretung der Kerntechnischen Industrie gegründet, um in der Öffentlichkeit um Verständnis und Unterstützung für diese zu werben²⁷⁾. Die enge Verflechtung zwischen staatlicher Verwaltung und Industrie einerseits und das geringe Maß an politisch-parlamentarischer Kontrolle andererseits (die Aktivitäten der Umweltschützer und Kernkraftgegner sind ja erst neueren Datums, und sie üben weniger eine Kontrolle aus, als daß sie eine Antihaltung repräsentieren und auslösen) haben dazu geführt, daß das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) zum Sachwalter und Interessenvertreter der Kernindustrie in der Bundesrepublik geworden ist.

Die Verflechtung von staatlichen und industriellen Strukturen und Interessen ist somit für alle fünf Länder kennzeichnend. In Großbritannien, Frankreich und Kanada gibt die staatliche Planung den Rahmen für die industriellen Aktivitäten ab, wobei der Staat häufig Unternehmer und Kontrolleur in einer Person ist, während in der Bundesrepublik und Japan industrielle Interessen den Kurs der staatlichen Nuklearpolitik weitgehend bestimmen.

Ein weiterer Rahmen für die Nuklearpolitik der Bundesrepublik und Frankreichs, seit 1973 auch Großbritanniens, ergibt sich durch ihre Mitgliedschaft in der EURATOM-Gemeinschaft. Frankreich und die Bundesrepublik initiierten EURATOM mit sehr unterschiedlichen Erwartungen. Auf deutscher Seite wurde an die Gründung der Atomgemeinschaft die Erwartung geknüpft, diese könnte sich — neben EGKS und EWG — als Vorstufe zu einer Europäischen Politischen Gemeinschaft erweisen. Bonn sah in ihr ferner ein politisches Sicherheitsnetz für die junge deutsche Atomfor-

schung, das angesichts der eingebauten Sicherungsmaßnahmen Schutz vor Mißtrauen über die Redlichkeit der deutschen Motive und vor der Verdächtigung, die Bundesrepublik strebe nach Kernwaffen, bieten sollte. In Frankreich waren dagegen Regierung und Parlament bestrebt, eine Beeinträchtigung der nationalen Handlungsfreiheit zu vermeiden, insbesondere keine zusätzlichen Hindernisse für eine nukleare Waffenentwicklung aufzurichten. Paris versprach sich vor allem eine finanzielle Unterstützung seiner ehrgeizigen Projekte durch die Gemeinschaft. Seine eigentliche Bedeutung erhielt die EURATOM als Rahmen für die nukleare Kooperation mit den Vereinigten Staaten, die fast ausschließlich über die Gemeinschaft abgewickelt wurde (so z. B. bis heute die Brennstofflieferungen der USA), und als Rahmen für ein System gemeinschaftseigener Sicherheitskontrollen, von denen zwar die französischen und britischen Kernwaffenprogramme ausgenommen sind, das aber dennoch von den Mitgliedern als zuverlässig und nichtdiskriminierend empfunden wurde. Während der Verhandlungen über den Nichtverbreitungsvertrag legten die Gemeinschaftsmitglieder deshalb auch Wert darauf, daß dieses System nicht zerstört würde.

Der Beitritt Großbritanniens im Zuge der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften hat EURATOM nicht wesentlich verändert. Die vorhandenen Gemeinschaftsprojekte — das Kernforschungszentrum ISPRA, der geplante Teilchenbeschleuniger — konnten jeweils nur nach langem Feilschen um nationale Egoismen realisiert werden. Erfolgreicher waren dagegen Projekte, die von zwei oder mehr Staaten gemeinsam unternommen wurden, wie z. B. die französisch-italienisch-iranisch-spanisch-belgische Anreicherungsanlage „Eurodif“ oder die gemeinsam von Großbritannien, der Bundesrepublik und den Niederlanden betriebene Ultrazentrifuge der „Urenco“. In der Regel vermochten jedoch erst äußere, alle Gemeinschaftsstaaten betreffende Ereignisse so etwas wie ein politisches Gemeinschaftsbewußtsein auszulösen. Die Reaktion auf den Kernwaffensperrvertrag Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre oder die Irritation durch die amerikanische Nukleargesetzgebung im Frühjahr 1978 sind dafür Beispiele.

Die Verhandlungen über den Kernwaffensperrvertrag fanden in einer Phase statt, in der die nukleare Zukunft — und zwar in sicherheitspolitischer wie in wirtschaftlich-

²⁷⁾ Vgl. Winnacker/Wirtz, Das unverstandene Wunder, a. a. O., S. 355 und S. 55 ff.

technologischer Hinsicht — ungewiß war. In Großbritannien und Frankreich war zu dieser Zeit eine lebhafte Strategiediskussion über die Funktion nationaler Nuklearstreitkräfte im Gange; Kanada überprüfte seinen NATO-Beitrag; Japan stand vor der Aufgabe, die Auswirkungen der chinesischen Nuklearexplosion für seine Sicherheit und politische Rolle in Südostasien zu bewerten; die Bundesrepublik führte mit den Vereinigten Staaten Verhandlungen über eine nukleare Teilhabe im Rahmen einer multilateralen NATO-Atomstreitmacht. Während der Nichtverbreitungsvertrag die privilegierte Stellung Großbritanniens und Frankreichs festschrieb, beschränkte und erweiterte er zugleich den Handlungsspielraum der Bundesrepublik und Japans. Bonn mußte sowohl auf die MLF als auch auf andere Formen nuklearer Teilhabe verzichten, gleichzeitig befreite es sich jedoch — ebenso wie Japan — von dem seitens der Sowjetunion und ihren Verbündeten mit Permanenz vorgebrachten Vorwurf, es strebe nach Kernwaffen. Der Vertrag betraf die Schwellenmächte in ähnlicher Weise; dies führte zu einer weitgehenden Interessenabstimmung unter ihnen, die sich in ähnlichen Argumenten und einer gemeinsamen Haltung auf der Konferenz der Nichtnuklearen Staaten im Sommer 1968 in Genf ausdrückte.

Ebenso waren in den sechziger Jahren die Möglichkeiten und Grenzen der friedlichen Nutzung der Kernenergie noch nicht abzusehen. Die ersten kommerziellen Reaktoren wurden in Betrieb genommen, die technologische Entwicklung der Kernenergie und ihre wirtschaftliche Bedeutung ließen sich in den verschiedenen Staaten jedoch noch nicht präzise abschätzen. Auf keinen Fall durfte durch den Kernwaffensperrvertrag die friedliche Nutzung der Kernenergie behindert werden, auch sollte es keine Benachteiligung gegenüber den Kernwaffenstaaten geben. Dieser Gesichtspunkt spielte auch beim Abschluß des Abkommens über Sicherheitsmaßnahmen mit der IAEO eine Rolle. Für die Bundesrepublik war darüber hinaus wichtig, daß das EURATOM-System nicht gefährdet werden würde; Japan wollte sich dagegen nicht gegenüber der EURATOM diskriminiert sehen. Bonn wie Tokio ratifizierten den NV-Vertrag daher erst, als ein befriedigendes IAEO-Sicherungsabkommen ausgehandelt worden war. Beide sahen zwar nicht alle Bedenken hinsichtlich des Vertragswerkes ausgeräumt, eine weitere Zurückhaltung hätte jedoch ihre Beziehungen zu den Vereinigten Staaten bela-

stet, von denen beide sicherheitspolitisch abhängig sind²⁸⁾.

Der im Nichtverbreitungsvertrag zutage getretene Gegensatz zwischen den nuklearen Supermächten einerseits und den zivilen Nuklearmächten andererseits verschärfte sich weiter in den siebziger Jahren. Grund dafür war einmal die verschiedene Energiesituation: Die Vereinigten Staaten waren in wesentlich größerem Maße autark und damit weniger vom Oilembargo und Preisdiktat der OPEC-Staaten als die Westeuropäer betroffen, ebenso hatte die unterschiedliche Struktur, Größe und volkswirtschaftliche Bedeutung der einheimischen Kernindustrie zur Folge, daß sie weniger auf den Exportmarkt angewiesen waren. Die andere Ursache ist darin zu sehen, daß die USA eine sicherheitspolitische Position vertraten, während die Haltung der zivilen Nuklearstaaten wesentlich von kommerziellen Gesichtspunkten geprägt war.

Der Konflikt entzündete sich an dem deutsch-brasilianischen Nuklearabkommen von 1975 und der französischen Bereitschaft, Wiederaufbereitungsanlagen an Südkorea und an Pakistan zu liefern. Die indische Nuklearexplosion hatte bewirkt, daß Washington das Risiko des Transfers nuklearer Anlagen in Länder der Dritten Welt fürchtete und ein höheres Maß an Zurückhaltung und Kontrolle empfahl. Während Kanada, das mit seinem 1960 an Indien gelieferten Forschungsreaktor wesentlich zur indischen „Bombe“ beigetragen hatte, neue Sicherungsmaßnahmen ankündigte, machten die westeuropäischen zivilen Nuklearmächte geltend, daß seit Inkrafttreten des NV-Vertrages alle Nuklearexporte der Kontrolle der IAEO unterlägen und daß bisher in keinem Fall beim Betrieb eines Kernkraftwerkes angefallenes Plutonium zur Waffenherstellung benutzt worden sei. Dieser Weg sei zu langwierig und kostspielig. Hinzu kam die Sorge, daß vermehrte Restriktionen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Kernindustrie beeinträchtigen würden, die unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten den

²⁸⁾ Zur Nichtverbreitungspolitik der Bundesrepublik und zur innenpolitischen Debatte über den NV-Vertrag vgl. Helga Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955—1973, Düsseldorf 1974, S. 109 ff.; Uwe Nerlich, Der NV-Vertrag in der Politik der BRD. Zur Struktur eines außenpolitischen Prioritätskonflikts, SWP, S. 217, Ebenhausen 1973. Zur japanischen NV-Politik vgl. Sato, Japan's Response to Nuclear Developments, a. a. O.; Quester, The Politics of Nuclear Proliferation, a. a. O., S. 103 ff.

Exportmarkt brauchte und sich gegen die marktbeherrschende Stellung der USA durchzusetzen suchte. Der heftige Konkurrenzkampf um Anteile am Weltmarkt führte dann auch dazu, daß die amerikanischen Warnungen in Westeuropa zunächst als Ausdruck wirtschaftlichen Konkurrenzneides verstanden wurden²⁹⁾.

Im deutsch-brasilianischen Abkommen³⁰⁾ hatte sich zum ersten Mal ein Land verpflichtet, einen kompletten Brennstoffkreislauf an ein Land der Dritten Welt zu liefern. Zwei Entwicklungen hatten zum Abschluß dieses Geschäftes beigetragen: Zum einen die Enttäuschung Brasiliens, daß die Vereinigten Staaten — ursprünglich war als Kraftwerkslieferant der amerikanische Konzern Westinghouse in Betracht gezogen worden — weder bereit waren, eine Liefergarantie für angereichertes Uran abzugeben, noch Wiederaufbereitungsanlagen an Brasilien zu liefern; und zum anderen die seit langem zwischen der Bundesrepublik und Brasilien bestehende Zusammenarbeit auf technologisch-wissenschaftlichem und wirtschaftlichem Gebiet. Für die deutsche Seite war das Brasilien-Abkommen in erster Linie ein Exporterfolg; man glaubte in Bonn, daß das Brasilienabkommen, insbesondere in Anbetracht der vorgesehenen Sicherungsmaßnahmen, voll in Einklang mit den Intentionen des Nichtverbreitungsvertrages stehen würde. Bei seinem Zustandekommen spielte auch eine wesentliche Rolle, daß es nahezu ausschließlich vom BMFT und von der Außenwirtschaftsabteilung im Auswärtigen Amt vorbereitet und durchgeführt wurde³¹⁾.

Die Kritik an dem französisch-pakistanischen Abkommen über die Lieferung einer Wiederaufbereitungsanlage an Pakistan entzündete sich daran, daß Pakistan unter dem Eindruck der indischen Kernexplosion auch nach einer nuklearen Option strebt. Die Vereinigten

²⁹⁾ Siehe z. B. die Berichterstattung über das Brasilien-Abkommen und die amerikanische Kritik an diesem in der deutschen Presse, vgl. Theo Sommer, in: DIE ZEIT, 27. 6. 1975.

³⁰⁾ Vgl. den Text des deutsch-brasilianischen Abkommens vom 27. 6. 1975, in: Europa-Archiv, Folge 18/1975, S. D 485 ff.

³¹⁾ Vgl. Lothar Wilker, Das Brasilien-Geschäft — Ein „diplomatischer Betriebsunfall“?, in: Helga Haftendorn, Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause und Lothar Wilker, Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungen in Bonn, Köln 1978, S. 191 ff.; Helga Haftendorn, The Nuclear Triangle: Washington, Bonn and Brasilia. National Nuclear Policies and International Proliferation, Washington, D. C., 1978.

Staaten versuchten, über die Androhung einer Einstellung der Militärhilfe das Land zu einem Rücktritt von dem Abkommen zu veranlassen. Dieses war jedoch nicht bereit, dem Druck nachzugeben. Mehr Erfolg hatte Washington in Seoul, das ebenfalls eine Wiederaufbereitungsanlage von Frankreich beziehen wollte. Hier glaubte der amerikanische Geheimdienst konkrete Hinweise darauf zu haben, daß Südkorea angesichts des bevorstehenden Abzuges der amerikanischen Truppen Vorbereitungen für ein eigenes nukleares Abschreckungspotential traf. Allerdings kostete das südkoreanische Einlenken seinen Preis: die Vereinigten Staaten sagten Südkorea zu, ihre (nuklearen) Luftstreitkräfte im Land zu belassen und ihre Militärhilfeeleistungen deutlich zu erhöhen.

Ein weiterer Streitpunkt waren die verschiedenen Auffassungen der USA und der anderen nuklearen Lieferländer in der Frage des Brennstoffkreislaufes und der Plutonium-Wirtschaft. In den Vereinigten Staaten war in einem von der Ford Foundation initiierten Bericht die Zurückstellung von Wiederaufbereitungsanlagen und Schnellen Brütern empfohlen worden, bis Technologien entwickelt worden wären, durch welche die Gefahr verringert würde, daß Plutonium für militärische Zwecke abgezweigt werden könnte. Da die vorhandenen Uranreserven ausreichend seien und eine Wiederaufbereitung daher unwirtschaftlich wäre, könnte auch aus diesen Gründen auf einen vollen Brennstoffkreislauf verzichtet werden³²⁾. Aus der Sicht der von der Einfuhr von Uran, insbesondere von angereichertem Brennstoff abhängigen westeuropäischen Nuklearstaaten und Japans sah die Situation jedoch anders aus. Priorität hatte die Sicherstellung der Versorgung mit Kernbrennstoffen über den Betrieb eigener Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen. Hinzu kam, daß in der Wiederaufarbeitung auch eine, zumindest teilweise Lösung für das Abfallproblem gesehen wurde.

Während in den Vereinigten Staaten nur eine — bislang unwirtschaftliche — kommerzielle Wiederaufbereitungsanlage in Betrieb und der Bau von Schnellen Brütern innenpolitisch umstritten und von der Regierung zurückgestellt worden war, befanden sich in den westeuropäischen Nuklearstaaten geschlossene Brennstoffkreisläufe in der Erprobung oder bereits im Betrieb. Die Politik Washingtons,

³²⁾ Vgl. den sog. Ford-Mitre-Report, Nuclear Issues and Choices, Report of the Nuclear Energy Policy Study Group, Cambridge, Mass., 1978.

die auf eine Beschränkung der Wiederaufarbeitung abzielte und die für die Weiterverarbeitung des von ihr gelieferten Spaltstoffes ihre vorhergehende Zustimmung forderte, bedeutete daher eine potentielle Gefährdung der westeuropäischen Bestrebungen, Autarkie auf dem Kernenergiesektor zu erreichen. Hiervon war vor allem die Bundesrepublik betroffen, da für Großbritannien und Frankreich als etablierte Kernwaffenstaaten Sonderregelungen galten.

Die amerikanisch-europäischen bzw. amerikanisch-japanischen Meinungsverschiedenheiten stellten die beteiligten Länder vor die Frage, ob ihre nuklearen Interessen oder die Rücksichtnahme auf die Bündnisbeziehungen Priorität haben sollten. Solange die Nixon- bzw. Ford-Administration aus Bündnisrücksichten ihre Bedenken gegen die westeuropäischen Exportgeschäfte nur auf diplomatischem Wege äußerte, versuchten sie, Nichtverbreitungsgesichtspunkten dort Rechnung zu tragen, wo es sich ohne Beeinträchtigung ihrer nuklearen Exportpolitik machen ließ. Bonn erklärte sich bereit, in das Brasilien-Abkommen zusätzliche Sicherungsmaßnahmen einzubauen. Es unterstützte ferner die kanadisch-amerikanische Initiative, im Rahmen der nuklearen Lieferländer sich über gemeinsame Grundsätze für Nuklearexporte zu verständigen. Gleichzeitig bekräftigten jedoch Bonn und Paris, daß sie zu den mit Brasilien und Pakistan abgeschlossenen Abkommen stehen und sie in der vorgesehenen Form durchführen würden.

Die Arbeit der Gruppe Nuklearer Lieferländer (dem sogenannten „London Supplier's Club“) entsprach dabei in mehrfacher Weise den Interessen der nuklearen Lieferländer: Zum einen leitete sie den amerikanischen Druck auf ein multilaterales Forum ab und schützte damit die einzelnen Staaten vor bilateralen Pressionen, zum anderen ermöglichte sie eine gemeinsame Erarbeitung von Richtlinien, die von allen beteiligten Staaten für vertretbar gehalten wurden — wobei es dabei nicht ohne einige Formelkompromisse abging — und die ein Gegeneinanderausspielen auf den Exportmärkten verhindern sollten³³). Stärker als die Supermächte waren sich Frankreich und die Bundesrepublik jedoch des tendenziell diskriminierenden Charakters des Nuklearclubs bewußt. Sie machten daher den Vorschlag, einige der nuklearen Entwicklungsländer zu den Beratungen hinzuzuziehen. Dieser Vorschlag scheiterte jedoch einmal an der Zurückhaltung Washingtons, vor allem aber

darin, daß Länder wie Brasilien oder Pakistan eine Mitwirkung ablehnten. Insgesamt verfolgten Paris und Bonn die Tendenz, über Absichtserklärungen und eine Verbesserung des Kontrollinstrumentariums der IAEA hinaus keiner Regelung zuzustimmen, die ihre eigene Handlungsfreiheit auf dem Nuklearsektor beschränkt und ihre Beziehungen zu den Handelspartnern in der Dritten Welt belastet hätte.

Mit dem Amtsantritt der Carter-Administration ergab sich eine neue Situation. Die Akzentverlagerung von der Bündnisorientierung zur Priorität nuklearer Nichtverbreitung forderte die nuklearen Lieferländer zur Entscheidung heraus, ob sie an ihrer bisherigen Haltung festhalten und damit eine Belastung ihrer Beziehungen zu den Vereinigten Staaten riskieren sollten, oder ob sie sich dies aus sicherheitspolitischen Erwägungen nicht leisten könnten. Eine Schlüsselrolle fiel dabei Frankreich zu. Nicht nur war es das westeuropäische Land mit der am höchsten entwickelten Nuklearindustrie und der am stärksten auf Unabhängigkeit von den USA bedachten Außenpolitik, sondern aufgrund der Verflechtung der westeuropäischen Nuklearindustrien über EURATOM oder Gemeinschaftsprojekte waren die anderen Länder auch nicht in der Lage, ihre bisherige Politik gegen Paris durchzuhalten. Es war daher von weitreichender Bedeutung, als Staatspräsident Giscard d'Estaing am 16. Dezember 1976 ankündigte, daß Frankreich bis auf weiteres auf den Export von Anreicherungsanlagen verzichten werde³⁴). Am 17. Juni 1977 folgte die Bundesrepublik, die nun dem Druck sowohl von Washington als auch von Paris ausgesetzt war, mit einer entsprechenden Erklärung.

Diese Selbstbindung der beiden wichtigsten westeuropäischen Staaten muß im Zusammenhang gesehen werden mit der auf dem Londoner Gipfel im Mai 1977 getroffenen Vereinbarung, die Probleme des Brennstoffkreislaufs gemeinsam mit den nuklearen Empfängerländern zu überprüfen. Auf der Organisationskonferenz der INFCE setzten insbesondere Paris und Bonn durch, daß die Arbeit der Experten nur in Form von Empfehlungen, aber

³³) S. Anm. 5.

³⁴) Zur französischen Nuklearpolitik siehe jetzt auch: Pierre Lellouche, Frankreich im internationalen Disput über die Kernenergie. Die neue auswärtige Nuklearpolitik unter Giscard d'Estaing, in: Europa-Archiv, Folge 17/1978, S. 541 ff.; ferner Simone Courteix, Exportations nucléaires et non-prolifération, Paris 1978.

nicht von bindenden Entscheidungen den Regierungen übermittelt werden sollte. Ihre Absicht war es, die Verabschiedung einer neuen Nukleargesetzgebung im amerikanischen Kongreß zu verzögern oder zumindest diese zu entschärfen. Dabei unterschätzten sie jedoch die aus der Watergate-Krise genährte Eigendynamik in Washington, die relativ geringe bzw. zu späte Einflußnahme von seiten der amerikanischen Nuklearindustrie und die nur sehr vorsichtig vom State Department an der Gesetzgebung angebrachten Korrekturen. Als am 10. März 1978 der Nuclear Nonproliferation Act in Kraft trat, reagierten sie daher mit einer Mischung aus Überraschung, Bestürzung und Empörung auf die im Gesetz enthaltene Bestimmung, daß sie innerhalb von 30 Tagen ihre Bereitschaft zu Neuverhandlungen über die geltenden Verträge über Brennstofflieferungen erklären sollten. Die EURATOM-Mitglieder ließen denn auch die Frist verstreichen, ehe sie sich — kurz vor dem Bonner Wirtschaftsgipfel — zu „Gesprächen“ mit den USA bereit erklärten. Beide Seiten lenkten jedoch ein: EURATOM, indem es seine Verärgerung über das einseitige Vorgehen der USA zurückstellte, und die USA, indem sie Flexibilität in der Handhabung des Gesetzes, insbesondere hinsichtlich der vorgesehenen Fristen und Ausnahmeregelungen, in Aussicht stellten.

Die Entwicklung der Kernenergiepolitik der zivilen Nuklearstaaten zeigt deutlich die Dominanz wirtschaftlicher Gesichtspunkte. Diese lassen sich einmal aus der unterschiedlichen Struktur der Kernindustrie im Vergleich zu derjenigen in den USA herleiten, sie ergeben sich zum anderen aus der geschützten Situation unterhalb des Nuklearschirms der Supermächte. Diese erlaubt es ihnen, sich aus der Verantwortung für die Erhaltung des bestehenden Nuklearsystems wegzustehlen. Während das Verhalten der Vereinigten Staaten —

in gewissen Grenzen auch dasjenige Großbritanniens und, nach dem Dezember 1976, Frankreichs — demjenigen von etablierten Status-quo-Mächten entspricht, reagierten die Bundesrepublik und Japan, trotz oder gerade wegen des in verbindlicher Weise ausgesprochenen Verzichts auf eine Kernwaffenoption, wie nicht-saturierte Staaten, deren Ziel es ist, ihren Status in einem spezifischen Bezugssystem — dem nuklearen System — aufzuwerten. Zivile nukleare Größe als Ersatzhaltung für den militärischen Nuklearverzicht? Eine weitere Erklärung für das Verhalten der Bundesrepublik und Japans liegt in der maßgeblichen Rolle, welche der Kernindustrie in diesen Ländern bei der Formulierung der Energiepolitik zukommt.

Erst unter dem Eindruck der Krise in den deutsch-amerikanischen Beziehungen als Folge des Brasilien-Abkommens begann die Bundesregierung, die ihr weitgehend entglittene politische Kontrolle über die Nuklearpolitik wiederherzustellen. Organisatorischen Ausdruck fand dieses Bemühen in der Gründung eines Kabinettsausschusses für die friedliche Nutzung der Kernenergie. Ein weiteres Beratungsgremium ist der Beirat für die friedliche Nutzung der Kernenergie, dem Vertreter der Bundesregierung, der Bundestagsparteien, der Länder, der Verbände und der Wissenschaft angehören³⁵⁾.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die zivilen Nuklearmächte mit dem Nichtverbreitungsvertrag und durch die Krise in ihren Beziehungen zu den USA über Nuklearexport und Brennstoffkreislauf ihre nuklearpolitische Unschuld verloren haben, daß sie jedoch bisher über einen gespannten Attentismus hinaus noch nicht gezeigt haben, daß sie ein längerfristiges nukleares Konzept besitzen, das industrielle Nutzung der Kernenergie mit Verantwortung für die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen verbindet.

Die nuklearen Schwellenmächte: Ambivalenz wirtschaftlicher Entwicklung und Streben nach regionaler Machtentfaltung

Der Prozeß zunehmender Differenzierung im internationalen System hat innerhalb der „Dritten Welt“ zur Herausbildung einer neuen Gruppe von Mittleren Mächten geführt, die durch Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Militärpotential und darauf gestütztem politischen Anspruch regionale Macht ausüben und im Begriff sind, diese auch über die eige-

ne Region hinaus zu projizieren. Die fünf prominentesten Vertreter dieser Gruppe, die zugleich über ein substantielles Kernenergieprogramm verfügen, sind Indien, Pakistan, Iran, Brasilien und Argentinien. Damit stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße nu-

³⁵⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau, 5. 3. 1977.

klearer Status als Attribut regionaler Einflußnahme begriffen wird und welche Auswirkungen dies auf die Weiterverbreitung von Kernwaffen hat. Warum besitzen aber Nigeria, Saudi-Arabien und Mexiko wohl das Potential einer Mittleren Macht, verfügen jedoch nur über ein bescheidenes nukleares Entwicklungsprogramm? Und warum fehlt dagegen den nuklearen Schwellenmächten Israel, Südafrika, Taiwan und Südkorea die Fähigkeit zu regionaler Machtentfaltung?

Ein weiterer Zusammenhang besteht zwischen dem Einsatz von modernen Technologien und dem Willen zur Beschleunigung des Modernisierungsprozesses. Die Beherrschung z. B. der Nukleartechnologie wird als Voraussetzung sowohl der industriellen Entwicklung als auch zur Verwirklichung eines höheren Maßes an wirtschaftlicher und politischer Unabhängigkeit von den Industriestaaten gesehen. Kernkraftwerke sind aus dieser Sicht Zukunftsinvestitionen, die eine Verkürzung des Schrittes von der Unterentwicklung zum modernen Industriestaat versprechen. Vertreter der „Dritten Welt“ werten es als ein Zeichen von „weißer Arroganz“, wenn die Nuklearmächte ihnen vorzurechnen suchen, daß der nukleare Weg mit zu hohen politischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden sei und keine echten Entwicklungsvorteile verspreche. Mit der Ablehnung der Bevormundung durch die Industriestaaten enden aber auch die Gemeinsamkeiten zwischen den nuklearen Schwellenmächten, deren Politik nur aus einem spezifischen regionalen Kontext, aus der Kenntnis ihres politischen Systems oder ihres wirtschaftlichen Entwicklungsstandes zu erklären ist.

Indien

Unter den nuklearen Entwicklungsländern nimmt Indien eine Sonderstellung ein. Es ist nicht nur das einzige Land, das einen nuklearen Sprengkörper zur Explosion gebracht hat, sondern es verfügt auch über das technologisch am höchsten entwickelte Kernenergieprogramm, dessen Wurzeln bis in die vierziger Jahre zurückreichen. Heute verfügt Indien über sieben Kernforschungsinstitute, vier Forschungsreaktoren, acht fertiggestellte bzw. im Bau befindliche Kernkraftwerke, eine Isotopentrennanlage (eine zweite ist im Bau), Anlagen zur Brennelementherstellung und zur Fabrikation von Schwerem Wasser sowie einen Schnellen Brüter für Forschungszwecke, der 1980 in Betrieb genommen werden soll.

Das indische Kernenergieprogramm sieht bis zum Jahre 1984 die Installierung von 1680 MW und bis 1991 von 6000 MW elektrischer Leistung vor. Besonders bemerkenswert ist die breite Basis an hochqualifizierten Fachkräften, ferner der hohe Grad — ca. 75 Prozent — an nuklearen Anlagen und Ausrüstungen, die im Land selbst hergestellt werden können. Das Plutonium für den indischen Kernsprengkörper wurde aus einem von Kanada gelieferten und nicht den IAEO-Kontrollen unterstehenden Forschungsreaktor gewonnen. Ein Engpaß besteht jedoch bei der Versorgung mit Schwerem Wasser. Hier reicht die eigene Produktion nicht aus, um sowohl das zivile Kernenergieprogramm als auch die Plutoniumherstellung zu versorgen. Als Kanada nach der indischen Versuchsexplosion die nukleare Kooperation einstellte (sie wurde zwei Jahre später wieder aufgenommen), führte dies zwar zu Verzögerungen des indischen Kernenergieprogramms, gefährdete dieses aber nicht ernsthaft. Neben dem hohen Selbstversorgungsgrad schützt Indien seine Zusammenarbeit mit einer ganzen Reihe von Ländern vor einer zu großen Abhängigkeit von einem Lieferanten. Indien hat zwar den Teststopvertrag unterzeichnet und ratifiziert; durch den Nichtbeitritt zum Kernwaffensperrvertrag hält es sich jedoch alle politischen Optionen offen ³⁶⁾.

Eine der Hauptantriebskräfte für das indische Nuklearprogramm ist die forcierte Modernisierung des Landes. Dahinter steht die Vorstellung, daß Indien unter Ausnutzung der Kernenergie am schnellsten Anschluß an die wirtschaftliche Entwicklung der Industriestaaten gewinnen könnte. Sie wird neben Wasserkraft und Kohle als der zukunftsreichste Energieträger betrachtet. Um den Bau einer aufwendigen Anreicherungsanlage zu vermeiden und um sich nicht in die Abhängigkeit von Brennstofflieferanten zu begeben, hat Indien ebenso wie viele andere Entwick-

³⁶⁾ Zum indischen Nuklearprogramm sowie zur Haltung in der Proliferationsfrage vgl. Richard K. Betts, *Regional Insecurities and Nuclear Instability: India, Pakistan, Iran*. Arbeitspapier für die Jahrestagung der International Studies Association, Washington, D. C., Februar 1978; ferner: K. Subrahmanyam, *India's Nuclear Policy*, in: Onkar Marwah and Ann Schulz (Hrsg.), *Nuclear Proliferation and the Near-Nuclear Countries*, Cambridge, Mass., 1975, S. 125 ff.; Ashok Kapur, *India's Nuclear Option: Atomic Diplomacy and Decision Making*, New York 1976; Onkar Marwah, *India's Nuclear Program: Decisions, Intent, and Policy, 1950—1976*, in: William Overholt (Hrsg.), *Asia's Nuclear Future*, Boulder, Col., 1977, S. 168 ff.

lungsländer mit Natururan arbeitenden Schwerwasserreaktoren kanadischer Bauart den Vorzug vor mit angereichertem Uran arbeitenden Leichtwasserreaktoren gegeben. Daneben wird die Entwicklung von Hochtemperaturreaktoren und von Schnellen Brütern betrieben. In ihnen wird zum einen der Reaktortyp der Zukunft gesehen, der dann zur Verfügung stehen würde, wenn das indische Programm in 10 bis 20 Jahren seinen Höhepunkt erreicht, und der zum anderen ein Höchstmaß an energiepolitischer Unabhängigkeit zu versprechen scheint.

Der Test eines Kernsprengkörpers im Jahre 1974 sprengt jedoch die ökonomischen Dimensionen und verweist auf die politischen Motive des indischen Nuklearprogramms, obwohl Neu Delhi nicht müde wird, auf den friedlichen Charakter des Versuchs und den wirtschaftlichen Nutzen von Kernsprengkörpern, z. B. für die Öl- und Gasexploration, zu verweisen. Zum einen war die indische Explosion eine Reaktion auf die chinesische Entwicklung zur Atommacht. Zum anderen war sie ein Versuch, die Niederlage Pakistans im Konflikt um Westbengalen politisch zu zementieren und die Vorherrschaft Indiens auf dem Subkontinent statusmäßig abzusichern. In einer Region und Periode sich abschwächender Bündnisbeziehungen soll das indische nukleare Potential dazu dienen, die Kräfte-Relation Indiens zu seinen beiden Hauptgegnern — China und Pakistan — zum eigenen Vorteil politisch zu stabilisieren. Es bleibt abzuwarten, ob, wann und unter welchen Bedingungen es diese politische Option in eine militärische, d. h. in die Entwicklung eines einsatzfähigen Kernwaffenpotentials umsetzt. Gegenwärtig dürfte Neu Delhi die destabilisierenden Wirkungen eines solchen Schrittes mehr fürchten, als es sich positive Wirkungen davon verspricht.

Die indische Nuklearexplosion hat jedoch auch eine innenpolitische Dimension. Sie verschaffte der durch Wahlniederlagen und Skandale angeschlagenen Regierung Indira Gandhi einen innenpolitischen Erfolg, der zwar nicht lange anhielt, aber momentane Entlastung versprach. Der Versuch war so kalkuliert, daß zum einen die Anhänger eines militärischen Nuklearpotentials sich ihrem Ziel ein Stück näher sahen, zum anderen nicht die Kritik des militärischen Establishments herausgefordert wurde, das Abstriche an den konventionellen Streitkräften fürchtet, und zum dritten die Befürworter einer Politik

der Gewaltfreiheit und Abrüstung nicht völlig vor den Kopf gestoßen wurden. Die indische Regierung betonte daher immer, daß sie keine Bombe, sondern einen für friedliche Zwecke nutzbaren Sprengsatz zur Explosion gebracht habe. Diese innenpolitische Ambivalenz veranlaßt die Regierung Desai, an den wesentlichen Elementen der bisherigen indischen Nuklearpolitik festzuhalten.

Pakistan

Das historische Spannungsverhältnis auf dem indischen Subkontinent wirkt in besonderem Maße auf Pakistan und das pakistanische Nuklearprogramm zurück. Insbesondere hat die indische Versuchsexplosion in Pakistan die Sorge verstärkt, daß Indien im Begriff sei, seine hegemoniale Rolle auf dem Subkontinent auszubauen. Mit dem Besitz von einsatzfähigen Kernwaffen seitens Indiens würde das militärische Kräfteverhältnis auf dem Subkontinent trotz großer pakistanischer Anstrengungen unwiderruflich zuungunsten Pakistans fixiert werden, es sei denn, dieses ginge ebenfalls den Weg einer militärischen nuklearen Entwicklung. Charakteristisch für derartige Überlegungen ist die Äußerung des ehemaligen Premierministers Bhutto: „Wenn Indien die Bombe baut, werden wir Blätter oder Gras essen oder auch hungern, aber wir müssen dann auch eine haben.“³⁷⁾ Seine Unterschrift unter den Nichtverbreitungsvertrag macht Rawalpindi daher auch davon abhängig, daß Indien ebenfalls dem Vertrag beitrifft.

Das pakistanische Nuklearprogramm hat jedoch auch eine ökonomische Dimension. Wie viele sich rasch industrialisierende Entwicklungsländer hat Pakistan einen hohen Primärenergiebedarf, von dem nur ein kleiner Teil durch einheimische Rohstoffe gedeckt werden kann. Es gehört zu den von der Ölpreiserhöhung am stärksten betroffenen Ländern. Ein ambitioniertes Kernenergieprogramm mit 24 Natururan-Kraftwerken soll nicht nur die Energielücke schließen, sondern Pakistan auf dem Energiesektor auch weitgehend autark machen. Andererseits verfügt das Land über beträchtliche Kohlevorkommen und noch weitgehend unerschlossene Ressourcen an Erdöl, Erdgas und Wasserkraft. Da Pakistan über eine kaum entwickelte personelle und industrielle nukleare Infrastruktur verfügt (gegen-

³⁷⁾ Zitiert bei Betts, *Regional Insecurities and Nuclear Instabilities*, a. a. O., S. 21. Vgl. ferner G. W. Choudhury, *India, Pakistan, Bangladesh, and the Major Powers*, New York 1975, S. 240.

wärtig sind lediglich ein Forschungsreaktor und ein kleines Kraftwerk in Betrieb), scheinen jedoch weder die technischen Voraussetzungen noch die wirtschaftlichen Notwendigkeiten für ein großangelegtes Kernenergieprogramm gegeben zu sein, vielmehr steht zu befürchten, daß dringend benötigte Geld- und Personalmittel von anderen Entwicklungssektoren abgezogen werden müssen. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Wiederaufarbeitungsanlage, die Pakistan in Frankreich bestellt hatte und für welche die wirtschaftlichen Voraussetzungen frühestens in 20 bis 30 Jahren gegeben gewesen wären. Alle Anzeichen sprechen daher dafür, daß die Verantwortlichen in Rawalpindi sich auch bei der Planung des zivilen Energieprogramms vor allem von sicherheitspolitischen Überlegungen leiten lassen.

Iran

Das Nuklearprogramm des Iran unterscheidet sich von demjenigen Indiens und Pakistans durch seine primär wirtschaftliche Motivation. Die durch Rohölexporterzielten Einnahmen sollen zum Aufbau einer Kernenergiekapazität genutzt werden, mit deren Hilfe dann der Energiebedarf des Landes gedeckt werden kann, wenn um die Jahrhundertwende die Rohölquellen im eigenen Lande versiegt sein werden. Das iranische Kernenergieprogramm ist relativ jungen Datums (1974 wurde die Atomenergiebehörde des Iran [AEOI] gegründet); es kann sich bislang nicht auf eine nationale technologische und industrielle Infrastruktur stützen. Das Land ist vielmehr weitgehend auf die Kooperation mit den nuklearen Lieferländern, insbesondere mit Frankreich, der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten, angewiesen. Das iranische nukleare Entwicklungsprogramm sieht daher die gleichzeitige Intensivierung der Kernforschung und den Aufbau einer Kernenergiekapazität von etwa 9 000 MW bis zum Jahre 1985 und von 24 400 MW bis 1993 vor³⁸⁾. Im Gegensatz zu Indien und Pakistan hat sich der Iran für mit angereichertem Uran arbeitende Leichtwasserreaktoren (LWR) entschieden. Zunächst hatte der Iran versucht, Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen von Frankreich oder der Bundesrepublik zu erwerben; als zusätzlichen Anreiz hatte Teheran Endlagerstätten für radioaktiven Abfall in Aussicht gestellt. Nach dem Beschluß

³⁸⁾ Zum Kernenergieprogramm des Iran vgl. Deutsche Kraftwerke für den Iran, in: KWU-Report, Nr. 27 (April 1978).

der nuklearen Lieferländer, auf den Verkauf von sensitiven Anlagen zu verzichten, wurde dieses Vorhaben jedoch einstweilen zurückgestellt.

In einem weiteren Punkt unterscheidet sich die Situation des Iran von derjenigen Indiens und Pakistans. Der Iran ist nicht nur Mitglied des Nichtverbreitungsvertrages und hat alle seine Anlagen internationaler Kontrolle unterstellt, sondern ihm fehlt auch — abgesehen von dem latenten politischen und ideologischen Gegensatz zur Sowjetunion — eine unmittelbare äußere sicherheitspolitische Bedrohung, die als Auslöser für ein Kernwaffenprogramm dienen könnte, außerdem die dazu notwendige technologische Basis. Andererseits sollte nicht übersehen werden, daß Teheran über ausreichende Wirtschaftskraft und Finanzmittel verfügt, um mit Hilfe von wissenschaftlichen „Gastarbeitern“ innerhalb relativ kurzer Zeit auch eine militärische Option zu erwerben, falls sich die internationalen Rahmenbedingungen oder die innenpolitische Lage ändern und den Erwerb eines Kernwaffenpotentials als nützlich erscheinen lassen würden. Die Mitgliedschaft im Kernwaffensperrvertrag wäre dann sicher kein unüberwindbares Hindernis.

Argentinien

In Lateinamerika sind Argentinien und Brasilien die beiden führenden nuklearen Entwicklungsländer. In Argentinien wurden bereits Anfang der fünfziger Jahre die ersten Grundlagen für das heute hochentwickelte Kernforschungs- und Entwicklungsprogramm gelegt, in dessen Rahmen bis 1985 drei Kernkraftwerke errichtet werden sollen. Um einmal das einheimische Uran zu nutzen und um zum anderen eine Abhängigkeit von ausländischen Brennstofflieferanten zu vermeiden, wurde Natururanreaktoren der Vorzug gegeben. Ein erstes Kernkraftwerk wurde von Siemens/KWU geliefert, ein weiteres in Kanada bestellt, ein drittes befindet sich in der Planung. Mit eigenen reichen und kostengünstig abbaubaren Uranvorkommen, mit Versuchsanlagen für die Brennelementherstellung, mit eigener Schwerwasserproduktion und chemischer Wiederaufbereitung verfügt Argentinien über das know-how des gesamten Brennstoffkreislaufs. Ein Engpaß besteht jedoch in der Versorgung mit Schwerem Wasser. Die argentinische Entscheidung für die Schwerwasser-Natururan-Reaktorlinie, die im Lande selbst nicht unumstritten ist, war nahezu ausschließlich

politisch motiviert und sollte die Unabhängigkeit von ausländischen Brennstofflieferungen gewährleisten. Vom technologischen Entwicklungsstand her hätte Argentinien auch für Leichtwasserreaktoren optieren können. Nicht sicher ist jedoch, ob es auf Dauer dabei bleiben wird, da die maximale Leistung und Wirtschaftlichkeit dieses Reaktortyps begrenzt sind. Mit der Lieferung eines Forschungsreaktors an Peru steht Argentinien darüber hinaus an der Schwelle des Clubs der nuklearen Lieferländer. Das argentinische Nuklearprogramm ist so angelegt, daß zum einen eine breite Grundlage theoretischer und empirischer Nuklearforschung geschaffen und zum anderen Schritt für Schritt die Unabhängigkeit von ausländischen Lieferanten dort erhöht werden soll, wo dies wirtschaftlich vertretbar erscheint ³⁹⁾.

Neben dem Bestreben, ein Höchstmaß an kerntechnischer Autarkie zu erreichen, ist es ein Kennzeichen der argentinischen Nuklearpolitik, sich alle Optionen für die politische Operationalisierung dieser Kapazitäten offen zu halten. Argentinien ist daher dem Nichtweiterverbreitungsvertrag nicht beigetreten; den Vertrag für eine kernwaffenfreie Zone in Lateinamerika (Vertrag von Tlatelalco) hat es unterzeichnet, aber nicht ratifiziert. Allerdings unterstehen alle seine Reaktoren den Sicherungsmaßnahmen der IAEO. Es wird sehr weitgehend vom künftigen nuklearen Kurs Brasiliens und von der innen- und wirtschaftspolitischen Entwicklung im Innern abhängen, welche der möglichen nuklearen Optionen Argentinien realisiert: die „kanadische Option“, d. h. den bindenden Verzicht auf ein Kernwaffenpotential; die „indische Option“, d. h. die Demonstration der Fähigkeit zu einem militärischen Potential, ohne jedoch dieses unmittelbar zu realisieren; oder die „israelische Option“, d. h. die „Bombe im Keller“ bzw. die Schaffung der Voraussetzungen für ein einsatzfähiges Kernwaffenpotential ohne die öffentliche Zurschaustellung desselben ⁴⁰⁾.

Brasilien

Obwohl das Nuklearprogramm Brasiliens ebenfalls in die fünfziger Jahre zurückreicht,

³⁹⁾ Vgl. National Atomic Energy Commission and the Use of Atomic Energy for Peaceful Purposes in Argentina, in: Economic Information on Argentina, No. 84, März 1978, S. 17 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. C. H. Weisman, Incentives for Nuclear Proliferation: The Case of Argentina, in: Marwah und Schulz, Nuclear Proliferation and the Near-Nuclear Countries, a. a. O., S. 284 ff.

fehlt ihm die Stetigkeit des argentinischen. Es pendelte lange zwischen einem auf nukleare Autarkie und einem auf möglichst rasche Fortschritte unter Inkaufnahme von Abhängigkeiten angelegten Kurs. 1967 setzte sich dann die Auffassung durch, daß die Reduzierung der energiepolitischen Abhängigkeit die oberste Priorität haben müßte. Diese Aufgabe erhielt nach der Ölkrise für das von Rohöleinfuhren abhängige Land eine noch größere Bedeutung. 1974 wurde dann die nationale Nukleargesellschaft NUCLEBRAS gegründet und ihr die Aufgabe übertragen, die industriellen und technischen Voraussetzungen für den Bau von Kernkraftwerken sowie anderen nuklearen Anlagen zu schaffen und damit langfristig die Deckung des wachsenden Energiebedarfs zu ermöglichen.

Das Ziel war, bis 1990 eine Kernenergieleistung von ca. 10 000 MW aufzubauen. Ein erster Leichtwasserreaktor wurde bei Westinghouse in den USA in Auftrag gegeben; für weitere Anlagen wurden Angebote eingeholt. Gleichzeitig wurde mit der Atomenergiebehörde der USA ein Vorvertrag über die Lieferung von angereichertem Uran abgeschlossen. Als jedoch die AEC als Folge inneramerikanischer Entwicklungen — die Umstellung auf kommerzielle Anreicherungsleistungen — einen Vorbehalt für die Lieferung geltend machte, begann sich Brasilien auch um die Lieferung von Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen zu bemühen. Aufgrund der damit verbundenen Proliferationsgefahr waren die USA jedoch nicht bereit, derartige Anlagen zu liefern, so daß Brasilien mit anderen Staaten über die Lieferung der Reaktoren sowie von Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen zu verhandeln begann. Als Folge traditionell enger Wirtschaftsbeziehungen und einer seit mehreren Jahren bestehenden wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, die sich auch auf den nuklearen Sektor erstreckte, gelang es der deutschen Industrie, sich das Brasiliengeschäft zu sichern. Politische Bedenken wurden dabei zugunsten der sich bietenden Marktanteile zurückgestellt ⁴¹⁾.

Mit diesem Abkommen, das eine Zusammenarbeit bei der Uranprospektion, der Herstellung von Brennelementen, der Anreicherung,

⁴¹⁾ Vgl. Wilker, Das Brasiliengeschäft — ein „diplomatischer Betriebsunfall“?, a. a. O., S. 191 ff.; Edward Wonder, Nuclear Commerce and Nuclear Proliferation: Germany and Brazil, 1975, in: Orbis, Summer 1977, S. 277 ff.; Haftendorn, The Nuclear Triangle, a. a. O., S. 1 ff. und 19 ff.

dem Reaktorbau und bei der Wiederaufarbeitung — d. h. alle Sektoren des Brennstoffkreislaufs — umfaßt, sicherte sich Brasilien den Zugang zu moderner Technologie, akzeptierte aber zugleich internationale Sicherungsmaßnahmen und ein hohes Maß an technologischer Abhängigkeit — zumindest während der 15—20jährigen Laufzeit des Abkommens. Ebenso wie Argentinien ist Brasilien dem Nichtverbreitungsvertrag nicht beigetreten; trotz Unterschrift und Ratifikation ist es auch durch den Vertrag von Tlatelalco nicht gebunden, da es bisher nicht auf sein Vorbehaltsrecht nach Art. 28 verzichtet hat (danach tritt der Vertrag für das betreffende Land erst in Kraft, wenn alle lateinamerikanischen Staaten — also auch Kuba — beigetreten sind und die Großmächte die Zusatzprotokolle unterzeichnet haben). In Art. 2 des deutsch-brasilianischen Vertrages hat sich Brasilien jedoch — zum ersten Mal in völkerrechtlich verbindlicher Form — zum Ziel der Nichtweiterverbreitung bekannt.

Das brasilianische Nuklearprogramm muß primär im Rahmen der industriellen Entwicklung des Landes gesehen werden und soll diesem den Anschluß an die Industriestaaten innerhalb kürzester Frist ermöglichen. Mit der forcierten Nuklearisierung wird der Versuch unternommen, die Energielücke zu schließen bzw. die Abhängigkeit von Rohöleinfuhren zu verringern (bzw. die Standortnachteile der Wasserkraft auszugleichen), ferner soll es die kleiner gewordenen Wachstumsraten durch die mit der Kernenergie assoziierte technologische Fortschrittlichkeit kompensieren. Allerdings sieht es aufgrund von technischen Schwierigkeiten in Brasilien gegenwärtig nicht so aus, als könnte das ehrgeizige Programm zeitlich und umfangmäßig in der geplanten Form realisiert werden⁴²). Das brasilianische „Wirtschaftswunder“ — zumindestens bis zur Ölkrise vollzog sich die industrielle Entwicklung des Landes in einem beeindruckenden Tempo — dient darüber hinaus der herrschenden Militärregierung als Legitimitätsausweis. In diesem Sinne wird auch das Nuklearprogramm von der Junta als Instrument innen- und außenpolitischer Machtentfaltung begriffen, das den Hegemonialanspruch Brasiliens als führende Macht in Lateinamerika untermauern soll. Ihm kommt damit möglicherweise — vorausgesetzt Argentinien erwirbt keine Atomwaffen — eine Ersatz-

funktion für ein Kernwaffenpotential zu, durch welches das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten in einem für Brasilien kaum durchstehbaren Maße belastet werden würde.

Israel und Südafrika, aber auch Taiwan und Südkorea nehmen in nuklearer Hinsicht eine Sonderstellung ein⁴³). Sie sind Staaten, die aufgrund ihrer zumindest teilweisen Isolierung zum Schutz ihrer Sicherheit nach Kernwaffen — als Abschreckungs- oder Vergeltungswaffen — streben und über die technologische Basis verfügen, um diese herstellen zu können (oder bereits hergestellt haben). Allerdings dürfen gegenwärtig weder Israel noch Südafrika den Besitz eines nuklearen Potentials demonstrieren, wenn sie nicht den noch bestehenden Schutz durch die westlichen Großmächte verlieren oder ihre Intervention riskieren wollen. Sicherheitsgarantie und militärische Option stehen daher in einer direkten Relation zueinander.

Noch stärker ausgeprägt ist dieser Bezug bei Taiwan und Südkorea. Als die Vereinigten Staaten nach der Annäherung an die VR China und nach dem Rückzug aus Südostasien darangingen, ihre politischen Garantien für Nationalchina und ihre militärische Präsenz in Südkorea zu reduzieren, reagierten beide Länder darauf mit einer Intensivierung ihres Nuklearprogramms, und zwar mit der Absicht, sich zumindest eine militärische Option zu verschaffen. Unter dem Druck der USA stellte jedoch Taiwan die Arbeiten an einer Wiederaufarbeitungsanlage ein, und Südkorea stornierte das mit Frankreich geschlossene Abkommen über die Lieferung einer derartigen Anlage. Dies zeigt den Fortbestand der sicherheitspolitischen Abhängigkeit dieser Staaten von ihrer Schutzmacht, die durch eine Aktualisierung dieser Garantiefunktion den Zugang zu Kernwaffen verweigern kann. Gleichzeitig gehören Israel, Taiwan und Südkorea zu denjenigen Ländern, für welche die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung wirtschaftliche Vorteile verspricht und nur mäßige Entwicklungskosten erfordert.

Betrachtet man die Triebkräfte für die nukleare Entwicklung in der Dritten Welt und fragt nach den Konsequenzen für die Weiterverbreitung von Kernwaffen, so läßt sich feststellen, daß ein nukleares Energieprogramm vor allem in denjenigen Ländern zum Attribut

⁴²) Vgl. Süddeutsche Zeitung, 12. 6. 1978; Atomgeschäft: Milliardenpleite in Brasilien?, in: Der Spiegel, Nr. 38/1978.

⁴³) Richard K. Betts, Paranoids, Pygmies, Pariahs And Nonproliferation, in: Foreign Policy, Nr. 26 (Spring 1977), S. 157 ff.

wirtschaftlicher Entwicklung geworden ist — wobei dem Erwerb nuklearer Technologie ein höherer Stellenwert als dem ökonomischen Nutzen des Energieprogrammes selbst zugemessen wird —, die dieses als Basis regionaler Machtentfaltung begreifen und einsetzen. Die Beispiele Brasiliens und des Iran zeigen aber auch, daß mit einem zivilen Nuklearprogramm das Fehlen einer militärischen Option ökonomisch, dasjenige Indiens, daß mit dem Besitz dieser Option ihre militärische Aktualisierung politisch kompensiert werden kann. Kommt jedoch eine spezifische Bedrohungssituation oder -perzeption dazu — wie im Fall Israels, Südafrikas oder auch Indiens bzw. Pakistans —, dann wächst der Druck in Richtung auf Erwerb oder zumindest Offenhalten einer militärischen Option. Obwohl es sich bei denjenigen Staaten, die der Realisierung einer solchen Option am nächsten herangekommen sind, auch um diejenigen handelt, denen ein Kernenergieprogramm den höchsten wirtschaftlichen Nutzen verspricht, so bestehen zwar Zusammenhänge, aber kein Automatismus zwischen diesem und der militärischen Option. Dennoch können durch ambitiöse zivile Programme konkurrierende Prozesse in den Nachbarländern ausgelöst werden, die (wie in Pakistan als Reaktion auf die indische Entwicklung oder in Brasilien mit Blick auf Argentinien) eine eigene Dynamik entfalten und, aufgrund der politischen Funktion der meisten Kernenergieprogramme, sehr wohl eine Bewegung hin auf eine militärische Option auslösen können.

Möglichkeiten zur Stabilisierung des nuklearen Systems

Kennzeichnend für die gegenwärtige nukleare Situation ist die Sorge, weitere Länder könnten in den Besitz von Kernwaffen gelangen und sie möglicherweise einsetzen, sowie das Bedürfnis nach verstärkter, weltweiter Nutzung der Kernenergie zur industriellen Entwicklung. Die indische Nuklearexplosion von 1974 und die Energiekrise im Gefolge des Nahostkrieges von 1973 haben in dieser Hinsicht eine katalytische Funktion gehabt. Für die internationale Nuklearpolitik folgt daraus, daß sich langfristig nur solche Lösungsstrategien als tragfähig erweisen dürften, bei denen sowohl Nichtverbreitungsgesichtspunkten als auch dem Bedürfnis nach friedlicher Nutzung der Kernenergie Rechnung getragen wird.

Mit der Weiterverbreitung nuklearer Technologien wurde aber auch der Zugang zu Kern-

In diesem Sinne könnten die indische Explosion ebenso wie die großangelegten Nuklearprogramme Brasiliens und des Iran ebenso eine stabilisierende wie eine destabilisierende Funktion im Hinblick auf das internationale Nuklearsystem haben. Die „Entkoppelung“ der Entwicklung in einem Land von derjenigen im Nachbarstaat könnte jedoch dadurch erleichtert werden, daß in den letzten Jahren Differenzierungsformen und Zwischenstufen des nuklearen Status entstanden sind. Zum einen hat sich die Gruppe der nuklearen Lieferländer herausgebildet, von denen einige Statusvorteile ohne Kernwaffenbesitz genießen und anderen verheißt, zum anderen läßt sich heute zwischen aktuellen und latenten Kernwaffenstaaten (z. B. Israel) und zwischen militärischer und politischer Option (z. B. Indien) unterscheiden. Mit der fortschreitenden weltweiten Verbreitung von kerntechnischem know-how ebenso wie den neuen Differenzierungen sind zwar die Schwellen zur Nuklearmacht niedriger geworden, ihre Zahl jedoch mit der Zunahme der Reaktionsweisen gewachsen.

Für das Ziel der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen bzw. die Stabilisierung des internationalen Nuklearsystems bedeutet dies, daß zur Befriedigung der Sicherheits- und Statusbedürfnisse der nuklearen Entwicklungsländer Strategien entwickelt werden müssen, die eine politische oder ökonomische Lösung versprechen und damit Alternativen zum Erwerb von militärischen Nuklearpotentialen bieten.

waffen wesentlich erleichtert. Damit rückte die Befürchtung in den Vordergrund, daß viele Länder versucht sein könnten, das durch die friedliche Nutzung der Kernenergie erworbene Wissen zum Bau der „Bombe“ einzusetzen. Der Erwerb eines militärischen Potentials wurde als fast zwangsläufige Folge der Beherrschung des zivilen Brennstoffkreislaufs gesehen. Sicher ist für den Bau von Kernwaffen die Beherrschung der entsprechenden Technologien unabdingbar. Man macht es sich jedoch zu einfach, daraus einen Kausalzusammenhang zu konstruieren und eine Nichtverbreitungsstrategie darauf abzustellen, Barrieren gegen den Zugang zu bestimmten nuklearen Materialien und Verfahren zu errichten, anstatt primär politische Vorkehrungen dagegen zu treffen, daß diese Materialien

und Verfahren zur Waffenherstellung benutzt werden. Politische und sicherheitspolitische Gründe dürften auch heute noch in erster Linie dafür ausschlaggebend sein, daß ein Land die Schwelle zur Nuklearmacht übersteigt.

In Anbetracht der Vielfalt der Motive für eine Kernwaffenoption genügt eine allgemeine Strategie zur Lösung des Proliferationsproblems nicht. Aber auch der Nichtverbreitungsvertrag ist nicht mehr ausreichend, ganz abgesehen davon, daß wichtige Schwellenmächte wie Indien, Brasilien, Argentinien und Südafrika ihm nie beigetreten sind. Vielleicht hätte ihre Unterschrift erzwungen werden können, wenn sich alle nuklearen Lieferländer verpflichtet hätten, weder Anlagen noch Technologien oder Brennstoff an Nichtmitglieder zu liefern. Doch diese Chance ist verpaßt, spätestens seit der indischen Nuklearexplosion.

Der Nichtverbreitungsvertrag sollte vor allem die Weitergabe von Kernwaffen durch eine Nuklearmacht bzw. ein nationales Kernwaffenprogramm eines Nichtkernwaffenstaates mittels einer Kombination von Verzicht und Zusicherungen verhindern. Der Vertrag hat zwar die politische Schwelle erhöht, die ein Staat überschreiten muß, wenn er ein Kernwaffenpotential aufbauen will, sie ist aber weiterhin für denjenigen überwindbar, der sich aus politischen oder militärischen Gründen zu diesem Schritt veranlaßt sieht. Vor allem ist mit dem NV-Vertrag nicht die erstrebte Entkoppelung von Waffentechnologie und friedlicher Nutzung der Kernenergie erreicht worden. Vielmehr hat die technische Entwicklung der letzten Jahre dazu beigetragen, daß die Trennwand zwischen militärischem und zivilem Bereich noch dünner wurde. Unter dem Eindruck der Energiekrise und einer ungesicherten Brennstoffversorgung schien es zwingend, auch Anreicherung und Wiederaufbereitung in nationaler Regie zu betreiben.

Das Hauptproblem des Kernwaffensperrvertrages liegt jedoch in der Einseitigkeit der Beschränkungen. Die Nichtkernwaffenstaaten verzichteten in ihm nicht nur auf eine nukleare Option, sondern sie wurden für ihren Verzicht darüber hinaus durch die Auflage weiterer Beschränkungen und Sicherheitsmaßnahmen bestraft. Dieses Ungleichgewicht des Vertrages ließe sich mildern, wenn einmal die Kernwaffenstaaten für sich die gleichen Sicherheitsmaßnahmen zuließen, wie sie von den Nichtnuklearen verlangt werden, und

wenn zum anderen im täglichen Nukleargeschäft Nichtmitglieder nicht gegenüber den Mitgliedern bessergestellt würden. Für alle müßten in Zukunft umfassende Sicherungsmaßnahmen gelten. Auch wäre daran zu denken, die in Art. IV enthaltenen Verzicht und Zusicherungen besser auszubalancieren. Vielleicht könnte auf diese Weise der NV-Vertrag für eine größere Anzahl von Staaten akzeptabel gemacht werden.

Die Gruppe Nuklearer Lieferländer (NSG) ist recht erfolgreich in dem Bemühen gewesen, Richtlinien für den Nukleartransfer und damit eine Art „Marktordnung“ für den internationalen Kernanlagenmarkt zu entwickeln. Ihre Schwäche liegt darin, daß sie praktisch ein Kartell der Lieferländer ist und daß die von ihr ausgearbeiteten Richtlinien einem Diktat der technologisch entwickelten Länder gleichkommen, an deren Formulierung die Entwicklungsländer keinen Anteil haben. Mehr und mehr verlor daher der „Londoner Club“ seine stabilisierende Funktion und wurde zum Adressat der Kritik aus der Dritten Welt.

Mit der Veröffentlichung der Richtlinien im Januar 1978 und ihrer Hinterlegung bei der IAEO wollten die nuklearen Lieferländer diesen Eindruck korrigieren und gleichzeitig ihre Unterstützung für die Behörde in Wien unterstreichen. Nachdem ein Grundkonsens unter den nuklearen Lieferländern erreicht worden war, sollten die Diskussionen im multilateralen Rahmen fortgesetzt werden. Ein solches Forum bildet die seit Oktober 1977 tagende Konferenz zur Evaluierung des internationalen Brennstoffkreislaufes (INFCE), an der Liefer- und Empfängerländer, Industriestaaten und Entwicklungsländer, Vertreter aus Ost und West sowie aus der südlichen Halbkugel teilnehmen. Besonders wichtig könnte sein, daß zu ihren Mitgliedern elf Staaten gehören, die den Kernwaffensperrvertrag nicht unterzeichnet haben. Aufgabe der INFCE ist die Ausarbeitung von wissenschaftlich-technologischen Grundlagen, auf deren Basis dann ein internationaler Konsens herbeigeführt werden kann. Vorläufig besteht das Hauptproblem jedoch weiterhin darin, daß es den Teilnehmern an einem gemeinsamen Interesse und der notwendigen Entschlossenheit fehlt, ein tragfähiges, stabiles Nuklearsystem zu errichten und dafür auch Abstriche an den eigenen Positionen zu machen.

Unter den gegebenen Bedingungen scheint die Internationale Atomenergiebehörde in Wien (IAEO) noch am besten geeignet, die

Interessen der nuklearen Liefer- und Empfängerländer zu berücksichtigen, und zwar sowohl unter dem Entwicklungs- als auch dem Kontrollaspekt. Die IAE0 hat den Vorzug, daß ihr Beitritt allen Ländern offen steht und mit einem Minimum an Diskriminierungen verbunden ist, und daß ihr sowohl die Förderung der friedlichen nuklearen Kooperation als auch die Kontrolle ihres Mißbrauchs übertragen ist. Ihre Unabhängigkeit sollte gestärkt und ihre Rolle zu der eines ehrlichen Maklers zwischen Liefer- und Empfängerländern aufgewertet werden. Dann könnte sie alle internationalen Transfers abwickeln. Außer der Durchführung der — dann möglichst universellen — Sicherungsmaßnahmen könnte sie weitere Dienstleistungen erbringen, z. B. technische oder wirtschaftliche Gutachten erstellen.

Die von der amerikanischen Regierung vorgeschlagene International Nuclear Fuel Authority, eine Art Brennstoff-Reservebank, könnte in die IAE0 integriert oder ihr unterstellt werden. Vielleicht wäre diese dann in einem späteren Stadium in der Lage, die Entsorgung in eigener Regie zu betreiben, um die Menge des international frei verfügbaren Plutoniums gering zu halten. Voraussetzung für eine derartige Ausweitung der Tätigkeit der IAE0 ist jedoch ihre politische Aufwertung zu einer weltweit respektierten internationalen Nuklearbehörde und die Stärkung ihrer institutionellen Leistungsfähigkeit. Dazu braucht sie einmal die Unterstützung der verschiedenen Gruppen des nuklearen Systems und zum anderen finanzielle und personelle Mittel⁴⁴⁾. Ein Problem besteht freilich darin, Vorsorge dagegen zu treffen, daß die politische Aufwertung der IAE0 nicht gleichzeitig zu einer verstärkten Politisierung führt, die z. B. verhindern würde, daß Israel und Südafrika in das IAE0-System einbezogen werden können.

Die Reorganisation der IAE0 kann jedoch nur ein Schritt auf dem Weg zu einem stabileren internationalen Nuklearsystem sein. Außerdem wäre es illusionär anzunehmen, alle Staaten würden bereit sein, ihre nuklearen Ambitionen ohne weiteres einer internationalen Regelung unterzuordnen. Sicherheits-

⁴⁴⁾ Zur Tätigkeit und zu den Strukturproblemen der IAE0 vgl. u. a. Lawrence Scheinmann, Nuclear Safeguards, The Peaceful Atom, and the IAE0, in: International Conciliation, March 1969, S. 5 ff.; Thomas Brewer, Nuclear Energy Forecasts and the International Safeguards System, in: Technological Forecasting and Social Change, Nr. 23 (1971), S. 9 ff.

bedenken, politisches Prestige, innenpolitische Glaubwürdigkeit oder auch nur situationsbedingte Opportunität werden auch weiterhin die Entscheidungen der nationalen Regierungen bestimmen. Es gibt daher keine Patentlösung für eine wirksame Nichtweiterverbreitungspolitik, ja, noch nicht einmal eine für alle Fälle geeignete Strategie. Obwohl es sich um ein globales Problem handelt, sind jeweils auf die spezifische Situation jedes Staates oder jeder Region zugeschnittene Ansätze erforderlich. Das heißt, obwohl unter *Arms-Control-Gesichtspunkten* eine umfassende Lösung am zweckdienlichsten wäre, könnten pragmatische, begrenzte Schritte wirksamer sein, mit denen kein Land oder keine Ländergruppe vor den Kopf gestoßen wird. Das Dilemma einer derartigen Politik besteht darin, daß diese zugleich prinzipiell und pragmatisch sein muß, d. h. einerseits allgemeine Prinzipien postulieren, in ihrer Anwendung jedoch bestimmte regionale oder länderspezifische Bedingungen berücksichtigen — und damit diskriminieren — muß. Jede derartige Politik muß zumindest partiell den Interessen des betroffenen Staates entgegenkommen und ihm eine Kooperation lohnender als eine Ablehnung erscheinen lassen. An folgende Schritte wäre dabei zu denken:

- Bekräftigung oder Erweiterung von bestehenden Sicherheitsgarantien;
- Stabilisierung regionaler Konfliktherde;
- Einführung von vertrauensbildenden Maßnahmen für regionale Spannungsgebiete;
- Angebot wechselseitiger Inspektion von Nuklearanlagen (um die Befürchtung vor einer geheimen Waffenentwicklung zu zerstreuen);
- Unterstützung regionaler Initiativen für kernwaffenfreie Zonen oder regionale Absprachen über den Nicht-Ersterwerb von Kernwaffen;
- volle Erfüllung des Vertrages von Tlatelalco über eine kernwaffenfreie Zone in Lateinamerika;
- Entwicklung eines „Code of good Conduct“ seitens der nuklearen Empfängerländer (als Gegenstück und Korrelat zu den Richtlinien der NSG);
- Schaffung von regionalen Gemeinschaften für die friedliche Nutzung der Kernenergie nach dem Muster von EURATOM;
- Unterstützung von Gemeinschaftsprojekten oder joint ventures nach dem Modell der URENCO;

- wirtschaftliche und technische Hilfe beim Aufbau einer zivilen Kernindustrie für energieknappe Entwicklungsländer;
- Garantien für die gesicherte Belieferung mit angereichertem Uran zu festen Preisen;
- Errichtung multilateraler Wiederaufbereitungsanlagen und Endlagerstätten für radioaktiven Abfall;
- Entwicklung von kostengünstigen technischen Verfahren für Wiederaufarbeitung und von Schnellen Brütern, bei denen geringere Mengen an mißbräuchlich verwendbarem Plutonium frei werden;
- Verbesserung des physischen Schutzes für Lagerung und Transport von Kernwaffen und waffenfähigen Materialien;
- Erarbeitung eines internationalen Konsenses über Sanktionen bei Verstößen gegen die „nuklearen Spielregeln“⁴⁵⁾.

Aufgabe dieser Maßnahmen wäre es, die friedliche Nutzung der Kernenergie zu fördern und die nuklearen Entwicklungsländer bei der Ausbeutung derselben zu unterstützen — auch wenn ihre Projekte ebenso sehr dem nationalen Prestige wie der industriellen Entwicklung dienen sollten —, gleichzeitig aber den Erwerb von *Kernwaffen* weitgehend zu tabuisieren durch die Verweigerung von Privilegien und Statussymbolen für Kernwaffenstaaten. Ein derartiges Vorgehen basiert auf der Annahme, daß auf einer bestimmten Stufe der wirtschaftlich-technologischen Entwicklung der Bedarf eines Staates an Energie, technischem know-how und finanziellen Ressourcen in einem Maße steigt, das die Realisierung einer Kernwaffenoption sowohl im Hinblick auf die verfügbaren Ressourcen als auch auf die politischen Kosten verbietet. Daraus folgt ein zweiter Gesichtspunkt: Während unter energiepolitischen Gesichtspunkten es für einen Staat von Vorteil ist, bei der Brennstoffversorgung mit Hilfe des Betriebs eigener Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen möglichst autark zu sein, ist es unter Nichtverbreitungsgesichtspunkten optimal, wenn ein Staat kerntechnologisch mit anderen möglichst weitgehend verflochten ist,

um nukleare Alleingänge auszuschließen. Eine derartige Verflechtung kann über Brennstofflieferverträge und Anreicherungs- sowie Wiederaufbereitungsleistungen durch andere Staaten erfolgen; zuverlässiger dürften jedoch Übereinkünfte sein, bei denen der betroffene Staat direkten Einfluß auf die von ihm nicht national kontrollierten Teile des Brennstoffkreislaufs hat, wie dies z. B. bei Gemeinschaftsprojekten und bei von mehreren Staaten gemeinsam betriebenen Anlagen der Fall ist. Daneben sollte nicht außer acht gelassen werden, daß es neben den fossilen Energieressourcen und der Kernenergie andere alternative Energiequellen gibt, z. B. Sonnenenergie, die nicht mit der Gefahr der militärischen Nutzung belastet sind und deren Entwicklung vorangetrieben werden sollte.

Die Bemühungen um eine nukleare Nichtweiterverbreitung sollten vor allem darauf gerichtet sein, die Legitimität des Nicht-Besitzes von Kernwaffen zu verstärken, d. h. die politischen und psychologischen Kosten einer militärischen Option müssen möglichst hoch angesetzt und der Verzicht auf eine solche mit positiven Anreizen belohnt werden. Auf keinen Fall darf der Erwerb nuklearer Macht politisches Prestige und internationalen Status verheißen. Eine solche Bewußtseins- und Wertänderung verlangt jedoch einen weitgehenden internationalen Konsens, den es noch herbeizuführen gilt. In Anbetracht der Vielzahl der Motive und Interessen ist dies sicher keine leichte Aufgabe, aber eine, die der Anstrengung wert sein sollte.

Der Bundesrepublik Deutschland kommt dabei ein hohes Maß an Verantwortung zu. Sie ist nicht nur eines der wichtigsten nuklearen Lieferländer und steht damit voll in der Verantwortung für die internationale nukleare Entwicklung, sondern als Nichtkernwaffenstaat und Mitglied des Nichtverbreitungsvertrages hat sie auch ein besonderes moralisches Gewicht, um einen stabilisierenden Einfluß geltend machen zu können. Ihre eigene Zukunft ist davon abhängig, daß ihre politische Integrität und militärische Sicherheit nicht durch nukleare Konflikte oder Drohungen erschüttert werden und daß ihre Industrie zur Deckung ihres Energiebedarfes — innerhalb klar definierter Grenzen — auf die Nutzung der Kernkraft zurückgreifen kann.

⁴⁵⁾ Für eine Liste ähnlicher Maßnahmen vgl. Ted Greenwood, Harold A. Feiveson and Theodore B. Taylor, *Nuclear Proliferation. Motivations, Capabilities, and Strategies for Control*, New York 1977.

Blockierter Wandel

Zur Struktur der amerikanischen Energiepolitik

Einleitung

Seit Antritt der Regierung Carter häufen sich von westlicher, vor allem von deutscher Seite die Forderungen an die USA, ihre ständig steigenden Ölimporte endlich zu reduzieren. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Bonn im August 1978 verpflichtete sich der amerikanische Präsident (einmal mehr) dazu, politische Maßnahmen zur Einschränkung der Öleinfuhr durchzusetzen.

Warum stellen die amerikanischen Ölimporte eine solch brisante politische und wirtschaftliche Größe dar? Die 80prozentige Energieautarkie der USA und ihre reichen Rohstoffreserven verdecken hohe sektorale und regionale Abhängigkeiten. Bei Rohöl und Ölprodukten haben ständig steigende Einfuhren die Abhängigkeit von der Auslandsproduktion auf 43 Prozent geschraubt (zur Zeit des Ölembargos 1973 lediglich 20–25 Prozent); der gesamte Transportsektor sowie die dichtbevölkerte Industrieregion der Ostküste sind vollständig auf Importe angewiesen.

So stiegen die amerikanischen Ölimporte bis auf 9 Millionen Barrel am Tag (7,33 Barrel = 1 t; 1 Barrel/Tag = 49,8 t/Jahr) im Jahre 1977; das ist der größte Beitrag eines einzelnen Staates zur Weltöleinfuhr; er trägt im entscheidenden Maße zum Defizit in der amerikanischen Handels- und Zahlungsbilanz bei. Die Dollarschwäche ist die weltwirtschaftlich fühlbarste Folge. Die Forderungen der Verbündeten und die Versprechungen des Präsidenten gründen also auf sehr realen und berechtigten Besorgnissen.

Dieser Aufsatz entstand im Rahmen eines von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Er konzentriert sich auf die direkte Auswertung amerikanischer Quellen. Die mitverarbeitete deutsche und amerikanische Sekundärliteratur geht daher nur unzureichend in die Anmerkungen ein. Zu dem empirischen Material, das zugrunde liegt, zählen auch Interviews während eines Forschungsaufenthaltes in Washington im April 1978.

Das neue amerikanische Energiegesetz wird nun von der Administration als die Erfüllung dieser Versprechungen ausgegeben. Das hängt jedoch mehr mit der innenpolitischen Profilierung des Präsidenten zusammen als mit der Realität.

INHALT

Einleitung

I. Energiepolitik als Außenpolitik

1. Die politische Konzeption
2. Realisierung: Zusammenarbeit der Industriestaaten
 - a) Das Internationale Energieprogramm (IEP)
 - b) Der Financial Support Funds (FSF)
 - c) Langfristige Zusammenarbeit
3. Zusammenarbeit mit OPEC und „Vierter Welt“ — Die Konferenz für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ)
4. Bilateralismus: Die Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien
5. Zusammenfassung

II. Energiepolitik zwischen Innen- und Außenpolitik: Einschränkungen und Widersprüche

1. Bürokratische Politik: Die Auseinandersetzungen um den Mindestschuttpreis
2. Wahltaktische Rücksichten: Gewaltdrohungen gegen OPEC
3. Energieaußenpolitik im Kongreß

III. Energiepolitik als Innenpolitik

1. Rahmenbedingungen amerikanischer Energieinnenpolitik
2. Energiepolitische Ziele und Instrumente
3. Ideologische Differenzen
4. Parteipolitische Differenzen
5. Differenzen zwischen den Interessengruppen
6. Soziale Differenzen
7. Regionale Differenzen
8. Bürokratisch-organisatorische Differenzen
9. Ergebnis: Das energiepolitische Patt

IV. Schlußfolgerungen

Das zentrale Instrument, die Steuergesetzgebung, wurde aus Carters Energieprogramm vom Kongreß herausgebrochen: die Benzinsteuern, die Steuer für industriellen Öl- und Erdgasverbrauch und die Ölfördersteuer, die den regulierten amerikanischen Ölpreis auf Weltmarktniveau heben sollten. Damit wurde dem Programm die Wirksamkeit genommen: Die Ölfördersteuer sollte die Einsparungseffekte nachholen helfen, die die volle Weitergabe der OPEC-Preiserhöhungen an den Verbraucher in Europa bereits erzielt hat; die Benzinsteuern sollte in dem Verbrauchssektor mit dem erwiesenermaßen höchsten Einsparungspotential ansetzen; die industrielle Verbrauchssteuer sollte die erfahrungsgemäß hohe Sensibilität der Industrie für Kostensteigerungen für zusätzliche Reduktionen des Ölverbrauchs ausnutzen.

Der ersatzlose Wegfall dieser Maßnahmen ist maßgeblich für die zurückgenommenen Erwartungen der Regierung bezüglich der Einsparungsmöglichkeiten im Jahre 1985 verantwortlich: Statt 4,5 Mio Barrel/Tag — der Zielsetzung des ursprünglichen Programms — werden die USA nur 2,5 Mio Barrel/Tag weniger importieren, als es ohne ein Energiegesetz zu erwarten wäre. Damit würden sich die amerikanischen Importe auf 9—10 Mio Barrel/Tag und somit der Importanteil auf 50 Prozent erhöhen. Doch selbst diese Vorhersage scheint Kritikern noch überoptimistisch: Andere Schätzungen gehen von lediglich 1,5 Mio Barrel/Tag Importreduktion aus. Vor allem aufgrund von erheblichen Zweifeln an der Wirksamkeit der verbleibenden Maßnahmen scheint diese Skepsis begründet:

- Die schrittweise Erhöhung der Erdgaspreise bis zur Beseitigung staatlicher Preiskontrollen im Jahre 1985 läßt erst 1985 Höchstpreise erwarten. In der Vergangenheit spekulierten die Erdgasproduzenten trotz seit 1973 erheblich heraufgesetzter Preise auf weitere Preiserhöhungen und steigerten die Produktion nicht nennenswert; es ist nicht zu erwarten, daß sich dieses Verhalten nun ändert. Eine zusätzliche Produktion von Erdgas wird daher nicht in dem von der Regierung prognostizierten Ausmaß zu erwarten sein.
- Das Gesetz über die Besteuerung des Verkaufs von Autos mit ineffizienter Energieumsetzung (ohnehin gegenüber der Vorlage stark abgeschwächt) wird aus mehreren Gründen keine großen Auswirkungen haben: Zum einen werden ohnehin

Abkürzungen:

Im Text:

IEA	= Internationale Energie-Agentur
IEP	= Internationales Energieprogramm
KIWZ	= Konferenz für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit
FSF	= Financial Support Fund
ERDA	= Energy Research and Development Administration
FEA	= Federal Energy Administration
FPC	= Federal Power Commission
FERC	= Federal Energy Regulatory Commission
EPCA	= Energy Policy and Conservation Act

In den Anmerkungen:

WB	= Wireless Bulletin
SDB	= State Department Bulletin
H	= Hearings
R	= Report
USHR	= United States House of Representatives
USS	= United States Senate
CQA	= Congressional Quarterly Almanac
CQWR	= Congressional Quarterly Weekly Report

Wagen der oberen Steuerklassen kaum noch produziert. Zum anderen treffen die Steuererhöhungen die beiden Verbrauchergruppen nicht, die in erster Linie an großen und damit ineffizienten Wagen interessiert sind: Für den oberen Mittelstand, der diese Wagen als Statussymbol betrachtet, sind die zusätzlichen Ausgaben aufgrund seiner Einkommensverhältnisse wahrscheinlich kein wirksames Hindernis; für die kinderreichen Familien und die Farmer, die vor allem durch den Gebrauchtwagenmarkt bedient werden, schlagen die Steuern nur sehr mittelbar durch.

- Die verabschiedeten Steuervergünstigungen für energiesparende Investitionen bei Hauseigentümern und Unternehmern müssen noch den Weg durch die einzelstaatliche Gesetzgebung bzw. Administration gehen; Wirkungen werden hier nur sehr verzögert zu erwarten sein.

Diese skeptische Interpretation ist nur vor dem Hintergrund einer gründlichen Analyse der Struktur der amerikanischen Energiepolitik zu verstehen. Die Erklärungen der Regierung Carter sind nur sozusagen die Spitze des Eisberges. Unterhalb dieser Ebene besteht die energiepolitische Szene Amerikas aus einem komplexen, beharrlichen und schwerfälligen System, das den Analytiker bezüglich politischer Änderungen eher pessimistisch stimmt.

I. Energiepolitik als Außenpolitik

1. Die politische Konzeption

Traditionell zielte die Erdöldiplomatie der Vereinigten Staaten auf die Unterstützung der amerikanischen Ölgesellschaften und auf politischen Einfluß in den wichtigsten ölproduzierenden Staaten. Allerdings überließ man die Energieaußenpolitik in zunehmendem Maße den Ölgesellschaften; griff noch in den fünfziger Jahren der Nationale Sicherheitsrat in den energiepolitischen Entscheidungsgang ein, so konzentrierte sich zehn Jahre später — angesichts einer scheinbar ungefährdeten und preisgünstigen Energieversorgung — das Expertenwissen im Office for Fuels and Energy des Außenministeriums, das jedoch seine Erkenntnisse über die Risiken wachsender Importabhängigkeit nicht wirksam in den Entscheidungsprozeß einzubringen vermochte¹⁾.

Das Öl embargo von 1973 forderte Amerika in mehrfacher Hinsicht heraus: Die europäischen Partner weigerten sich, die Unterstützung Israels mitzutragen; die amerikanischen Streitkräfte, deren Treibstoffbedarf zu 50 % aus außeramerikanischen Quellen gedeckt wurde, erlebten einen drastischen Rückgang der Zufuhr; die Weltwirtschaftsordnung war durch Kartellierung, Zahlungsbilanzprobleme und drohenden Protektionismus gefährdet; in den USA selbst ließen vor allem interne logistische Probleme das Öl embargo in empfindliche Störungen der Volkswirtschaft umschlagen. Erst zu diesem Zeitpunkt setzte sich bei den außenpolitischen Entscheidungsträgern die längst fällige Erkenntnis durch, daß die Zeiten der Öl autarkie vorbei waren und Energieaußenpolitik aus der Perspektive des Importlandes heraus betrieben werden mußte. In der Konzeption des Außenministeriums schmolzen Versorgungssicherheit und die Erhaltung der militärischen Bereitschaft im Ziel der „wirtschaftlichen Sicherheit“ zusammen. Die Restaurierung der Weltwirtschaftsordnung, vor allem die Senkung des Ölpreises, bildete den zweiten Zielkomplex, die Wiederherstellung amerikanischer Führung und außenpolitischer Handlungsfreiheit den dritten.

¹⁾ Multinational Oil Corporations and United States Foreign Policy. R. Comm. on Foreign Relations, USS 94/1, Washington, D. C., 1975, S. 65 u. 115; Foreign Implications of the Energy Crisis, H. Comm. on Foreign Affairs, USHR 92/2, Washington, D. C., 1975, S. 155 u. 187 ff.

Die Strategie zur Erreichung dieser Ziele sah als ersten Schritt eine gemeinsame Versicherung der Industriestaaten gegen ein neues Embargo und ein System zur Konsolidierung der Zahlungsbilanzen der wirtschaftsschwächsten westlichen Staaten vor. Die zweite Stufe umfaßte die Erarbeitung einer gemeinsamen langfristigen Energie-, Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie einer gemeinsamen Haltung gegenüber der OPEC. Europa sollte von bilateralen Beziehungen zur OPEC abgehalten werden; auf die Eröffnung eines separaten euro-arabischen Dialogs reagierte das Außenministerium gereizt²⁾. Erst die dritte Phase sollte das Gespräch mit den Öl exporteuren sowie den öl importierenden Entwicklungsländern bringen. Als unerläßliche flankierende Maßnahme sah man die Reduzierung der amerikanischen Importabhängigkeit an.

Unter der Administration Carter ist die Zielsetzung die gleiche geblieben. Die Übernahme der meisten Beamten der mittleren Ebene in den zuständigen Abteilungen von Außen-, Energie-, Schatz- und Handelsministerium sicherte diese Kontinuität auch organisatorisch ab. Ganz besonders wird sie durch die Person des außenpolitisch durchaus ambitionierten Energieministers Schlesinger gewährleistet, der ja bereits in den republikanischen Administrationen als Verteidigungsminister arbeitete³⁾.

2. Realisierung: Zusammenarbeit der Industriestaaten

a) Das Internationale Energieprogramm (IEP)

Das erste Ziel der USA, die gemeinsame Versicherung der Industriestaaten gegen ein neues Embargo, wurde Ende 1974 im „Internationalen Energieprogramm“ der Internationalen Energie-Agentur (IEA) erreicht⁴⁾. Das Abkommen sichert amerikanische Interessen in charakteristischer Weise ab:

²⁾ WB 41/1974, S. 20/21; 44/1974, S. 1 f.; 50/1974, S. 5.

³⁾ WB 192/1977, S. 17 ff.; WB 119/178, S. 17; SDB 24. 1. 1977, S. 65 ff.; SDB Feb. 1978, S. 27.

⁴⁾ Übereinkommen über ein internationales Energieprogramm, 1974. Zur IEA: W. Hager, Die IEA: Problematische Sicherheitsallianz für Europa, S. 87—114, in: ders. (Hrsg.), Erdöl und Internationale Politik, München 1975.

1. Die Stimmenzahl im Führungsgremium richtet sich nach der Höhe des Ölverbrauchs; der asymmetrisch hohe Energiekonsum der USA, Hauptursache des Ungleichgewichts am Weltenergiemarkt, wird mit einem Mehr an Kontrolle prämiert: Auf die Amerikaner entfällt etwa ein Drittel der Gesamtstimmen. Da über wichtige Modalitäten des Notstandsprogramms mit 60 % der Stimmen entschieden wird, erreichen die USA nahezu eine Veto-Position.

2. Im Notstandsfall soll die Knappheit in gleicher Weise unter die Partner verteilt werden. Bemessungsgrundlage für die Zuteilung von Öl aus den Beständen eines Partners ist der Grad der Reduktion der eigenen Zufuhr. Dies setzt für die USA eine gewisse Prämie auf die Steigerung der Importe: je mehr Importe, desto weniger eigene Ressourcen sind nämlich an die Partner abzutreten, da sie als Ersatz für die eigenen Importausfälle eingesetzt werden können.

Da zudem das Notstandsprogramm verbindlich ist, die gemeinsamen Einsparungsziele jedoch nur appellativ sind und von den USA ständig verfehlt werden, konnten die USA im Gesamtergebnat ihr Absicherungsziel selbst für den Fall verwirklichen, daß innenpolitisch eine Importsenkung nicht durchsetzbar ist. Zugleich haben sie das erwünschte Maß an Kontrolle der Partner und dadurch die Rückgewinnung ihrer Handlungsfreiheit erreicht.

3. Eines der wichtigsten Vorhaben der IEA ist es, eine Übersicht über die internationale Allokation von Erdöl und Erdölprodukten zu gewinnen. Zu diesem Zweck benötigt sie große Datenmengen über den Weltmarkt. Bei der Sammlung dieser Daten verläßt sie sich auf die internationale Ölindustrie, also weitgehend auf die multinationalen Energieunternehmen der USA. Auch das Notstandsprogramm soll sich der logistischen Strukturen dieser Unternehmen bedienen; die Allokationen im Falle eines neuen Embargos sollen von den Unternehmen ausgeführt werden.

Arbeits- und Beratungsgruppen der Industrie sind im IEA-Statut verankert und nehmen gerade wegen ihrer Bedeutung für Informationssystem und Logistik eine Schlüsselstellung ein. Man folgte damit dem Wunsch der Amerikaner, kein paralleles Allokationssystem unter Regie der IEA — also einer internationalen Organisation — aufzubauen; zugleich entspricht die Konstruktion auch dem Interesse der Ölkonzerne, ihre Steuerungsmöglichkeiten nicht zu verlieren. Das alte Ziel der

amerikanischen Olddiplomatie, die Stellung der amerikanischen Ölindustrie zu verteidigen, wurde also auch in die multilaterale Energiekooperation eingebracht⁵⁾.

b) Der Financial Support Fund (FSF)

Parallel zum IEP hatte die amerikanische Regierung den FSF als Sicherungsnetz entworfen, falls die herkömmlichen internationalen Finanzinstitutionen die Zahlungsbilanzprobleme der schwächsten Industriestaaten nicht ausreichend lösen könnten. Der amerikanische Vertragsentwurf zum FSF trug die gleichen charakteristischen Züge wie der des IEP:

1. Er macht die Vermeidung unilateraler außenwirtschaftlicher Schutzmaßnahmen und eine energiesparende Politik zur Bedingung, Kredite über den Fonds zu erhalten.

2. Er fordert für einen Kredit, der die Einlage des Landes im Fonds übersteigt, 90 % der Stimmen. Da die USA über 28 % der Stimmen verfügen, hätten sie, ebenso wie die Bundesrepublik und Japan, bei größeren Krediten eine Veto-Position erhalten.

Die USA hätten daher einen erheblichen Einfluß auf die Energie-, Wirtschafts- und Währungspolitik ihrer schwächeren Partner nehmen können. Wieder wird deutlich, daß die amerikanische Regierung die Krisensituation zur Erweiterung ihres internationalen Steuerungspotentials zu nutzen versuchte. Dies wurde in den Vereinigten Staaten auch durchaus betont⁶⁾.

Durch den FSF sollten direkte Kredite aus den OPEC-Ländern umgangen werden. Auch ein noch umfangreicheres Recycling über den Internationalen Währungsfonds (IWF) hätte wegen der gestiegenen Bedeutung der Ölexporteure in diesem Gremium die amerikanische Kontrolle schwächen, den Einfluß auf die Energiepolitik der Kreditnehmer unmöglich machen können. Die Konstruktion des FSF erleichterte eine Mediatisierung der Kredite über die privaten Märkte, in denen amerikanische Banken, vor allem wegen hoher OPEC-Einlagen, die Führungsposition innehaben⁷⁾. Wieder tritt neben die Steuerung als

⁵⁾ United States International Energy Policy, H., Comm. on International Relations, USHR 94/1, Washington, D. C., 1975, S. 32, 44/45.

⁶⁾ United States Participation in the Financial Support Fund, Communication from the President of the United States, S. 6 f., S. 9.

⁷⁾ Ebenda, S. 3—5.

Ziel der amerikanischen Energie-Außenpolitik das Ziel des wirtschaftlichen Vorteils. Da die USA das Abkommen nicht ratifizierten, konnte es bis heute nicht in Kraft treten.

Bekanntlich gelang es der amerikanischen Regierung nicht, den FSF innenpolitisch abzusichern.

c) Langfristige Zusammenarbeit

Das langfristige Kooperationsprogramm der IEA von 1976⁸⁾ legt erstens einen Mindestschutzpreis für Importöl fest. Die Mitglieder wollen diesen Preis für den Fall aufrechterhalten, daß der Weltmarktpreis unter das Niveau sinkt, auf dem Investitionen in teure Alternativenenergien noch rentabel sind. Zweitens sieht es die Benennung von Einsparungszielen für die gesamte Gruppe — nicht aber für die einzelnen Staaten — und eine Überprüfung der nationalen Energieprogramme vor. Drittens benennt es die Möglichkeiten und die Modalitäten gemeinsamer Forschungs- und Entwicklungsprogramme auf dem Energiesektor.

1. Der angestrebte Mindestpreis von 7 Dollar pro Barrel Importöl schützt nicht die „exotischen“ Energien (z. B. Sonne, Wind, Schieferöl usw.), sondern in erster Linie die Kohle, den Olabbau aus dem Meer sowie die sekundären und tertiären Techniken der Olgewinnung. Obwohl auch einige europäische Aktivitäten (Nordseeöl, Kohle) abgedeckt wären, läge der Hauptanteil der geschützten Investitionen in den USA.

2. Die Bestimmungen für Forschung und Entwicklung berücksichtigen nicht die strukturellen Vorteile des amerikanischen privaten Sektors in bezug auf Finanzierung und Forschungskapazität. Obwohl die Ölpreissteigerungen Investitionsmittel zugunsten der amerikanischen Energiekonzerne umverteilt haben, ist kein Ausgleichsverfahren zugunsten der anderen Länder eingerichtet. Es ist ein offenes Ziel der amerikanischen Regierung, die internationale Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung zur Ausdehnung des amerikanischen Einflusses im Ausland sowie zur Förderung der kommerziellen Interessen ihrer Industrie zu nutzen⁹⁾.

⁸⁾ International Energy Long-term Cooperation Program, Jan. 1976.

⁹⁾ International Cooperation in Energy Research and Development, H. Comm. on Science and Technology, USHR, 94/2, Washington, D. C., 1976, S. 56.

3. Der Verzicht auf Länderquoten bei der Benennung der gemeinsamen Einsparungsziele macht diese Ziele zu einem schwachen oder untauglichen Instrument, um Druck auf die einzelnen Länder auszuüben. Im übrigen wird die gemeinsame Energiesparpolitik auf „Ausschaltung der Verschwendung und die Verbesserung des Wirkungsgrades“ begrenzt. Ausgeklammert wird der Bereich struktureller Energieverschwendung, die gerade für die Vereinigten Staaten (beispielsweise im Transportsektor) typisch ist und deren Beseitigung eher rigorose systemische Maßnahmen verlangt¹⁰⁾.

Auch der „Beschluß über Gruppenziele und energiepolitische Grundsätze“ von 1977¹¹⁾ geht nicht auf die strukturelle Energieverschwendung ein. Das Gruppenziel einer Importbeschränkung auf 26 Millionen Barrel am Tag im Jahr 1985 ist nach wie vor unverbindlich.

3. Zusammenarbeit mit OPEC und „Vierter Welt“ — Die Konferenz für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ)

Die Zusammenarbeit zwischen Industriestaaten und OPEC sowie den ölimportierenden Entwicklungsländern (der „Vierten Welt“) entwickelte sich nach amerikanischem Plan erst im Anschluß an die Festlegung der gemeinsamen westlichen Position. Diese Verzögerung sowie die einseitige westliche Haltung trugen zum Mißerfolg der KIWZ (1975 bis 1977) auf dem Energiesektor bei. Der Westen zwang die „Vierte Welt“ in eine nicht immer sinnvolle Solidarität mit der OPEC und verhinderte so, daß die energiepolitischen Interessen der bedürftigsten Länder in angemessen differenzierter Weise zur Geltung kamen. Die Verwunderung amerikanischer Politiker über die Solidarität der Dritten Welt offenbarte einmal mehr die mangelnde Kenntnis über die Folgewirkungen eigener Politik auf das Fühlen und Denken der Entwicklungsländer¹²⁾.

1. Die enormen Unterschiede beim Erfolg in der Krisenbewältigung zwischen „Erster“ und „Vierter“ Welt hatten den Eliten der Ent-

¹⁰⁾ Barry Commoner, Energieeinsatz und Wirtschaftskrise, Reinbek 1977, Kap. 7.

¹¹⁾ IEA Press Release, Paris, 6. 10. 1977; WB 192/1977, S. 17 f.

¹²⁾ United States International Energy Policy, a. a. O., S. 5; siehe auch Harald Müller, Energiepolitik, Nuklearexport und die Weiterverbreitung von Kernwaffen, Frankfurt/M. 1978, Abschn. 4 u. 8.

wicklungsländer deutlich vor Augen geführt, daß ihre augenblicklichen Schwierigkeiten nicht nur durch den Ölpreis verursacht, sondern auch vor dem Hintergrund der strukturellen Bedingungen der Unterentwicklung zu sehen waren. Der zähe und letztlich sinnlose Versuch der Industriestaaten, das Konferenzthema auf den Rohölpreis zu beschränken, gab den OPEC-Staaten daher die Gelegenheit, sich als Anwalt der Belange der Entwicklungsländer zu profilieren.

2. Der Versuch der thematischen Einengung auf den Ölpreis schränkte außerdem die Beweglichkeit der Konferenzteilnehmer maßgeblich ein und demonstrierte die Absicht der USA, sich selbst zu entlasten und die OPEC in eine rein defensive Position hineinzumanoevrieren. Dabei ließ die damalige Marktsituation — eine gemäßigte Zunahme der Nachfrage als Folge konjunktureller Erholung — eine entscheidende Schwächung der OPEC nicht erwarten. Daher konnte die amerikanische Verhandlungstaktik nur zu einer Verhärtung bereits bestehender Haltungen führen. Die Vorschläge der USA für die Tagesordnung der Energiekommission der KIWZ enthielten auch keinen Hinweis auf die Überkonsumtion in den Industrieländern, obwohl dieses Thema in den öffentlichen Vordiskussionen der westlichen Staaten nachdrücklich betont worden war.

3. Die Amerikaner traten auf der KIWZ faktisch ohne konkrete Aktionsprogramme auf. Kissinger wiederholte — ohne weitere Konkretisierung — seinen bereits vor der UNO-Rohstoffkonferenz vorgebrachten Vorschlag, ein „Internationales Energie-Institut“ einzurichten¹³⁾. Angesichts der amerikanischen Verhandlungstaktik mußte OPEC fürchten, daß das Institut in erster Linie einen Anti-OPEC-Kurs institutionalisieren sollte. Für die „Vierte Welt“ blieb das Angebot mangels konkreter Vorschläge unattraktiv.

4. Die Amerikaner hatten seit 1974 erfolgreich versucht, die energiepolitischen Probleme der Industriestaaten vom „Rest der Welt“ abzukoppeln und separat zu lösen. Weder IEA noch der FSF hatten der „Vierten Welt“ Teilnahmechancen geboten. In der gleichen Zeit hatte die OPEC wesentlich einen Kredit-

fonds des IWF zur Lösung kurzfristiger Zahlungsprobleme vor allem der Entwicklungsländer mitfinanziert und die bilaterale Entwicklungshilfe weit über die bei den Industrieländern üblichen Margen gesteigert. Die „Vierte Welt“ sah also bei den Industrieländern die wohlbekannteste Attitüde, zunächst einmal eigene Interessen zu verfolgen und die Entwicklungsprobleme zu vernachlässigen. Zwar verkannte sie die zwiespältige Wirkung der OPEC-Politik auf die eigene Wirtschaftslage durchaus nicht, sah aber in der Kooperation mit OPEC bessere Chancen, ihre Interessen zu verwirklichen¹⁴⁾.

5. Der letzte wichtige Faktor für die enttäuschenden Ergebnisse des Nord-Süd-Dialogs sind die wiederholten, außenpolitisch unproduktiven Gewaltdrohungen amerikanischer Spitzenpolitiker gegen die arabischen Länder (s. u.). Natürlich mußten sie in der „Dritten Welt“ Assoziationen an Imperialismus und Neokolonialismus wecken. Sie zwangen daher die „Vierte Welt“ in eine enge Koalition mit OPEC förmlich hinein.

Die Regierung Carter betont stärker als die vorangegangene Administration ihre Bereitschaft, die „Vierte Welt“ bei der Deckung ihres Energiebedarfs zu unterstützen. Außen- und Energieministerium haben entsprechende Programme entwickelt. Der Kongreß hat mit den Auslandshilfegesetzen seit 1975 und dem Gesetz zur Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen von 1978 die gesetzliche Grundlage für eine Ausweitung dieser Programme geschaffen. Zudem versucht die Regierung auch, ihre Non-Proliferationspolitik mit Hilfe alternativer Lösungsangebote für die Energieprobleme der Entwicklungsländer zu stützen¹⁵⁾. Das mit 23 Millionen Dollar für 1977 recht begrenzte Volumen dieser Energieprogramme weist jedoch noch nicht endgültig darauf hin, daß die Vernachlässigung der Energieentwicklungspolitik überwunden ist.

4. Bilateralismus: Die Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien

Während die amerikanische Regierung die Alliierten von einer bilateralen Kooperation

¹³⁾ Kissingers Rede auf der KIWZ, in: North-South Dialogue, Report of a Staff Study Mission to the Conference on International Economic Cooperation, Washington, D. C., 1976, S. 16, sowie List of subjects to be discussed by the Commission on Energy, ebenda, S. 6/7.

¹⁴⁾ Reinhard Bols u. a. (Hrsg.), Kooperation oder Konfrontation? Materialien zur Rohstoffpolitik, Bonn 1975, Kap. 4; Conference of Developing Countries on Raw Materials, Dakar 1975, Res. 1, in: United States International Energy Policy, a. a. O., S. 151.

¹⁵⁾ United States Energy Policy Toward Developing Countries. H, Comm. on International Relations, USHR, 95/1, Washington, D. C., 1978.

mit den OPEC-Staaten abzubringen versuchte, arbeitete sie selbst eifrig am Ausbau der „besonderen Beziehungen“ zum Iran und zu Saudi-Arabien. Das Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien hat unter Leitung der gemeinsamen Wirtschaftskommission seit 1974 Projekte in einer Gesamthöhe von 644 Mio Dollar bewirkt. Die Einrichtung einer speziellen Abteilung für Saudi-Arabien im Finanzministerium und die unter Carter noch zunehmenden Konsultationen auf höchster Ebene zeigen die Wichtigkeit, die die USA diesen „speziellen Beziehungen“ zumessen.

Im militärischen Bereich können die USA auf einer dreißigjährigen Zusammenarbeit mit dem größten Olexporteur aufbauen.

Die Sicherheitsbedürfnisse der konservativen Olexporteur bieten den USA politische Vorteile, die — trotz gegenteiliger Beteuerungen der Regierungen — auch in wirtschaftlichen

Nutzen umschlagen: Die amerikanischen Muttergesellschaften der ARAMCO haben ein Vorkaufsrecht auf 7 Mio. Barrel/Tag Rohöl; dies stellt gegenüber der Konkurrenz einen Kostenvorteil und eine zuverlässige Absicherung der Versorgung dar ¹⁶⁾.

5. Zusammenfassung

Die Kombination aus IEA-Politik, Großmachtposition, Vernachlässigung der Belange der Entwicklungsländer und bilateraler Diplomatie hat für die Vereinigten Staaten demnach subtile, in Krisenzeiten durchaus wirksame Steuerungsmittel geschaffen, denen sich die Verbündeten nicht entziehen können. Dem Ziel, nach 1973 die Führungsposition innerhalb der westlichen Welt neu zu etablieren, scheint man in recht unauffälliger Weise, oft entgegen dem tagespolitischen Augenschein, durchaus nähergekommen zu sein.

II. Energiepolitik zwischen Innen- und Außenpolitik: Einschränkungen und Widersprüche

Das Außenministerium konnte jedoch seine Strategie nicht ohne Einschränkungen in die Tat umsetzen. Unstimmigkeiten innerhalb der Regierung, wahltaktische Rücksichten und vor allem die Opposition des Kongresses verursachten Ungereimtheiten, Widersprüche, ja sogar das Scheitern einiger Teile des Konzepts.

1. Bürokratische Politik: Die Auseinandersetzungen um den Mindestschutzpreis

Zwischen Finanz- und Außenministerium der Ford-Regierung gab es Differenzen in der Frage des Mindestschutzpreises, die zum Scheitern einer entsprechenden Politik in Amerika beitrugen.

Für das Außenministerium stellte der Mindestschutzpreis ein wichtiges Mittel symbolischer Politik im Rahmen seiner weltordnungspolitischen Konzeption dar. Er sollte dem wichtigsten Bindeglied der OPEC — dem ge-

meinsam festgelegten Verkaufspreis — ein ökonomisches Äquivalent seitens der Industriestaaten entgegenstellen und so deren Solidarität demonstrieren.

Das Finanzministerium ist hingegen auf eine orthodoxe marktwirtschaftliche Position eingeschworen. Ein politisch festgelegter Preis bewirkte bei der Behörde daher von vornherein Unbehagen. Sie setzte zunächst gegen das Außenministerium durch, die Einzelregelung der Preisstützung den einzelnen Mitgliedstaaten der IEA zu überlassen; das Außenministerium hatte auch diese Modalitäten vertraglich fixieren wollen.

Der Kongreß seinerseits hielt die Subventionierung billiger amerikanischer Ölproduktion und die zusätzliche Belastung der Konsumenten durch den Mindestschutzpreis für untragbar und verweigerte der Regierung die Ermächtigung für preisstützende Maßnahmen ¹⁷⁾.

¹⁶⁾ Royal Embassy of the Kingdom of Saudi Arabia, Washington, D. C., o. J.: United States — Saudi Arabian Joint Commission; Defense Monitor, Feb. 1978; SDB 1. 7. 1974, S. 7; Access to Oil; The United States Relationships with Saudi-Arabia and Iran. Comm. on Energy and Natural Resources, USS, Washington, D. C., 1977, S. 51.

¹⁷⁾ WB 33/1975, S. 18/19; 35/1975, S. 10/11; 26/1975, sowie National Journal 10/1975, S. 357 ff.; The International Monetary Situation and the Administration's Oil Floor Price Proposal, H, Joint Economic Committee, 94/1, S. 26—29, 34, 85 ff.; The State Department's Oil Floor Price Proposal: Should Congress endorse it? R, Joint Economic Comm., 94/1, Washington, DC., 1975.

2. Wahltaktische Rücksichten: Gewaldrohungen gegen OPEC

Die Interventionsdrohungen amerikanischer Spitzenpolitiker gegen die arabischen Staaten 1974 und 1975 haben in Europa einige Unruhe ausgelöst. Die mehrfachen Wiederholungen bedürfen um so mehr einer Erklärung, als sich sowohl militärische wie ökonomische (Nahrungsmittelernbargo) Aktionen durch genauere Analysen als unpraktikabel erwiesen haben.

Eine militärische Intervention könnte nicht schnell genug erfolgen, um die präventive Zerstörung der Ölfelder zu verhindern. Selbst der Einsatz von vier Divisionen zur Besetzung Saudi-Arabiens böte keine Garantie gegen Sabotage. Das Risiko einer sowjetischen Gegenintervention erscheint zudem sehr hoch.

Gegen ein Nahrungsmittelernbargo spricht die raltiv geringe Abhängigkeit der arabischen Einfuhr von den USA und die Möglichkeit, auf dem diversifizierten Weltmarkt neue Anbieter zu finden¹⁸⁾.

Die amerikanische Regierung kannte 1974/75 diese Sachlage. Die Drohungen widersprachen zudem ihrer außenpolitischen Zielsetzung: Sie beunruhigten die Alliierten, erleichterten den OPEC-Staaten das Bündnis mit der „Vierten Welt“ in der Vorbereitung der KIWZ und erschwerten den bilateralen Dialog Amerikas mit den Olexporturen. Abgesehen von der grundsätzlichen Fragwürdigkeit von Gewaldrohungen in den internationalen Beziehungen waren sie demnach nicht einmal für außenpolitische Zielsetzungen instrumentalisierbar.

Es liegt daher nahe, auf innenpolitische Motive zu rekurrieren. Die Entspannungspolitik sowie der Rückzug aus Vietnam hatten die Ford-Administration zusehends konservativer Kritik wegen ihrer angeblich zu weichen außenpolitischen Linie ausgesetzt.

Eine Politik der Stärke, ja sogar militärischer Interventionismus, ist der amerikanischen politischen Kultur nicht fremd. Sie hat eine lange Tradition und wird von einer starken Minderheit selbst nach Vietnam unterstützt. Eine

¹⁸⁾ Oil Fields as Military Objectives, A Feasibility Study, Comm. on International Relations, USHR, 94/1, Washington, D. C., 1975; Data and Analysis Concerning the Possibility of a U. S. Food Embargo as a Response to the Present Arab Oil Boycott, USHR, Comm. on Foreign Affairs, 93/1, Washington, D. C., 1973.

konfrontative Politik gegenüber den arabischen Staaten findet daher immer wieder Befürworter.

Selbst Carter hatte im Wahlkampf eine scharfe Position gegenüber OPEC bezogen; nach Übernahme der Regierung durch die demokratische Administration hatte das Außenministerium allerdings gemäßigtere Töne angeschlagen und eine militante Studie des General Accounting Office (einer der Legislative zugehörigen Behörde) scharf kritisiert; diese Studie hatte eine harte Haltung gegenüber den Olexporturen mit dem Ziel gefordert, das Kartell zu zerbrechen¹⁹⁾.

3. Energieaußenpolitik im Kongreß

Das gesetzgeberische Verfahren zum FSF wurde vom Kongreß über das Ende der Legislaturperiode 1976 hinaus verzögert. Vor allem liberale Senatoren machten ihre Bedenken gegen die neue Finanzinstitution geltend: Sie befürchteten eine Belastung des amerikanischen Steuerzahlers und eine Erhöhung des Zinssatzes auf dem internen Kreditmarkt²⁰⁾.

Die gleiche, auf inneramerikanische Interessen gerichtete Perspektive findet sich auch in den Passagen des Energy Policy and Conservation Act (EPCA) von 1975 wieder, die die gesetzliche Grundlage für den amerikanischen Beitrag zur IEA schaffen.

Nach dem Wunsch des Kongresses sollen vertrauliche Geschäftsinformationen nur kumuliert in die IEA weitergegeben werden, so daß die einzelnen Quellen nicht mehr identifizierbar sind. Zudem sollen amerikanische Informationen nur als Gegenleistung für Daten aus anderen Staaten eingebracht werden — angesichts der asymmetrischen Verteilung von Informationen zugunsten der amerikanischen Energieindustrie eine groteske, für die Haltung des Kongresses aber bezeichnende Bestimmung.

Die Vollmachten für den Präsidenten sind eng definiert; sie beziehen sich lediglich auf die unmittelbare Notstandssituation und zielen auf die Abwendung ökonomischer und beschäftigungspolitischer Nachteile. Die weitergehenden allianz- und weltpolitischen Zielsetzungen von IEA akzeptiert der Kongreß im

¹⁹⁾ CQA, S. 930/1; International Herald Tribune, 5. 1. 1978.

²⁰⁾ United States Participation in the OECD Financial Support Fund, R, USS, Comm. on Foreign Relations, 94/2, Washington, D. C., o. J.

EPCA nicht. Die Vollmachten bedeuten, wie ausdrücklich betont wird, keine Billigung oder Ratifizierung des IEP. Der Kongreß erwähnt in diesen Passagen die IEA nicht einmal.

Das durch Watergate genährte Mißtrauen des Kongresses gegen die Macht der Exekutive und der großen Industrie, der Versuch, dennoch die Interessen dieser Industrie zu wahren, sofern sie als amerikanische Interessen verstanden werden, das Mißbehagen gegenüber den Executive Agreements (außenpolitischen Vereinbarungen der Regierung, die der Parlamentskontrolle entzogen bleiben) und Vorbehalte gegenüber einem zu weitgehenden und möglicherweise amerikanische Interessen verletzenden Engagement der USA in der IEA und dem FSF bilden die komplexe Motivation des Kongresses. Das Gesetz gibt dem Kongreß nicht nur die Möglichkeit, dem Präsidenten die Notstandsvollmachten wieder zu entziehen, sondern macht insbesondere langfristige amerikanische Verpflichtungen in der IEA zu einer unverbindlichen Absichtserklärung.

Diese Einstellung ist kennzeichnend für die Haltung des Kongresses zur Energiepolitik. Eine Untersuchung der Aufmerksamkeitsverteilung amerikanischer Parlamentarier in den „Hearings“ (Befragungen von Politikern, In-

teressenvertretern und Fachleuten) zur Energieaußenpolitik ergab, daß sich über zwei Drittel der gestellten Fragen auf amerikanische Akteure bezogen; auf europäische Interessen richteten sich gar nur 6,5 % der Fragen (das ist etwa der gleiche Anteil, der auf amerikanische Konsumenten oder die einheimische mittelständische Ölindustrie entfiel²²⁾). Es muß betont werden, daß es sich dabei um außenpolitisch spezialisierte Ausschüsse handelt, die sozusagen die „Fühler“ des Kongresses für nicht-amerikanische Interessen darstellen sollen. Die Dominanz des amerikanischen Blickwinkels wird bei der Betrachtung der energiepolitischen Gesamtaktivitäten des Parlaments noch erdrückender. Eine Liste des Senats, die einen Überblick über die energiepolitischen Aktivitäten des außenpolitisch federführenden Hauses gibt, weist nur 6,6 % außenpolitische Titel auf; auf Europa entfallen lediglich 4,3 %.

Energiepolitik ist in den USA als innenpolitische Frage definiert. Der Kongreß vermittelt daher nicht inneramerikanische und außer-amerikanische Interessen; er versucht vielmehr, zwischen den verschiedenen Anforderungen der amerikanischen Gesellschaft einen Kompromiß zu finden und nach außen durchzusetzen. Das innenpolitische Feld liegt damit im Zentrum des Interesses der Energieaußenpolitik der Vereinigten Staaten.

III. Energiepolitik als Innenpolitik

1. Rahmenbedingungen amerikanischer Energieinnenpolitik

Entscheidendes Kennzeichen der energiepolitischen Problematik der USA ist der ungewöhnlich hohe Pro-Kopf-Energieverbrauch, der selbst weit über dem von Ländern mit vergleichbarem Lebensstandard liegt. Wie die Überprüfung der Ergebnisse der Sparprogramme der Industrieländer durch die IEA zeigt, hat sich die Differenz zwischen europäischem und amerikanischem Pro-Kopf-Verbrauch aufgrund der strikteren Energiesparprogramme in Europa eher noch vergrößert.

Die Amerikaner konsumieren rund ein Drittel der jährlichen Weltenergieproduktion. Diese Zahlen mögen überraschen, da ja der inner-amerikanische Rohölpreis über Jahre hinweg über dem Weltmarktpreis lag. Sie werden jedoch aussagekräftiger, wenn man das Fehlen

Tabelle 1:

Pro-Kopf-Energieverbrauch in der Bundesrepublik in % des amerikanischen Pro-Kopf-Energieverbrauchs, 1972²¹⁾

Sektor	%
Haushalt/Handel	52,1
Industrie	60,8
Transport	25,7
Total	48,8

²¹⁾ Comparison between West Germany and the United States, FEA Conservation Paper No. 33 A, Washington, D. C., 1975.

einer Verbrauchssteuer wie der deutschen Mineralölsteuer in Rechnung stellt; für den amerikanischen Endverbraucher war die Energie stets billig. Die Zahlen belegen das hohe Sparpotential der USA. Die Richtung der notwendigen Sparmaßnahmen ist daher beherrschendes Thema der amerikanischen Energiedebatten.

Flankiert wird dieses Thema durch Auseinandersetzungen über die Frage, wie die seit Ende der sechziger Jahre stagnierende amerikanische Öl- und Gasproduktion wieder ausgeweitet werden kann.

Im Rahmen seines Anti-Inflations-Programms hatte Präsident Nixon Anfang der siebziger Jahre auch das Rohöl unter staatliche Preiskontrollen gestellt. Diejenige Ölmenge, die auf einem bestimmten Ölfeld bereits im Stichtag 1973 produziert wurde („altes Öl“), durfte nicht über einem staatlich festgelegten Höchstpreis verkauft werden. Das über diese Basismenge hinaus geförderte Öl („neues Öl“) war von den Kontrollen ebenso ausgenommen wie zeitweilig Öl aus weniger ertragreichen und daher kostengünstigeren Bohrungen sowie mit den teureren sekundären und tertiären Techniken erschlossenes Öl.

Die Erdgaspreise stehen seit 1954 teilweise unter Kontrolle der Federal Power Commission (FPC, jetzt Federal Energy Regulatory Commission: FERC). Die FPC (FERC) reguliert die Preise von Gas, das nicht in dem produzierenden Bundesstaat verbraucht („innerstaatliches Gas“), sondern an einen anderen Bundesstaat verkauft wird („zwischenstaatliches Gas“). Der Preis des innerstaatlichen Gases hingegen ist frei. Der kontrollierte Gaspreis wurde weit unter Marktwert, daher auch weit unter dem Preis von Öl und Kohle mit einem vergleichbaren Heizwert gehalten. Deshalb verdrängte das Erdgas — in den USA nur in begrenzten Reserven vorhanden — bis in die siebziger Jahre hinein andere Brennstoffe in wichtigen Bereichen (Raumheizung, Industrie, Kraftwerke).

Als Folge dieser Kontrollmaßnahmen lagen zu Beginn des Embargos, noch mehr aber nach den Preiserhöhungen durch die OPEC, die Preise von 70 % der amerikanischen Primärenergie unter dem Weltmarktpreis. Die Auseinandersetzung über Beibehaltung oder Abschaffung der Preiskontrollen ist daher zentrales Standardthema der amerikanischen Energiediskussion seit 1973.

2. Energiepolitische Ziele und Instrumente

Diese Diskussion hat sich mit einem Komplex von traditionellen, durchaus widersprüchlichen energiepolitischen Zielen auseinanderzusetzen. Tabelle 2 zeigt diese Ziele in ihrer Beziehung zu übergeordneten, konsensualen Grundzielen der amerikanischen Gesellschaft.

Tabelle 2:

Energiepolitische und gesellschaftliche Grundziele in den USA

energiepolitisches Ziel	angestrebtes Ziel
ausreichendes Angebot durch Erhöhung der Produktion	Wohlstand, wirtschaftliches Wachstum
Begrenzung der Importe	nationale Sicherheit
niedrige Preise	Schutz des Konsumenten
Erhaltung der mittelständischen Ölindustrie	Erhaltung der Marktwirtschaft
Begrenzung der Schadstoffemissionen bei Energieproduktion und -konsum	Schutz der Umwelt
Reduktion des Nachfragewachstums, Einsparung	Vermeidung volkswirtschaftlicher Kosten (Zahlungsbilanz), nationale Sicherheit

Zur Erreichung dieser Ziele werden folgende energiepolitische Instrumente diskutiert:

1. Das Marktinstrument: Es setzt vor allem auf die produktionsstimulierende, aber auch auf die verbrauchsdämpfende Wirkung steigender Preise. Im Zentrum einer solchen Politik steht die Beseitigung staatlicher Preiskontrollen, also die Anhebung des inneramerikanischen Energiepreises auf den Weltmarktpreis und damit die Erhöhung der Erträge der amerikanischen Primärenergieproduzenten. Man verspricht sich davon eine Belebung der stagnierenden Explorationstätigkeit, die Anwendung kostspieligerer Produktionsmethoden und dadurch die Erschließung neuer Reserven.

2. Das Instrument Steuern (Produktions-, Verbrauchs- und Importsteuern): Es will grundsätzlich den Effekt von Preissteigerungen nutzen, die Verwendung des höheren Ertrages aber dem Staat überlassen. Die gezielte Förderung vorrangiger Energieformen, die Abwendung sozialer Härten und ein ausreichender Umweltschutz sollen die wichtigsten Verwendungszwecke darstellen.

3. Das Reglementierungsinstrument konzentriert sich auf die Nachfrageseite und beruht auf einem weitgehenden Staatseingriff. Staatliche Verbrauchsnormen für Geräte und industrielle Verfahren sowie Produktions- und Verkaufsverbote für vermeintlich überflüssige energieintensive Produkte und Verfahren stehen im Mittelpunkt. Importbeschränkungen, Rationierung und Preiskontrollen stellen komplementäre Maßnahmen dar.

Daneben existieren unkontroverse oder nebenrangige Instrumente wie Forschungsförderung (allerdings mit gewissen Meinungsverschiedenheiten über Zusammensetzung des Forschungsbudgets und Grad der Kommerzialisierungshilfe) und finanzielle und steuerliche Anreize zur Energieeinsparung.

Obwohl die umfassenden energiepolitischen Vorlagen seit 1973 jeweils Elemente aller drei Alternativen enthielten, hatten sie doch eindeutige Schwerpunkte und können daher den Instrumenten zugeordnet werden (Tabelle 3).

Keiner dieser ehrgeizigen Pläne konnte den langen Marsch durch das legislative Verfahren auch nur halbwegs unbeschadet überstehen. Zwar existiert quer durch die Parteien und gesellschaftlichen Gruppen ein Konsens,

daß Amerika seine Importabhängigkeit reduzieren solle. Jedoch gehen die Meinungen über den richtigen Weg weit auseinander. Wie die folgende Analyse zeigt, sind diese Gegensätze tief in der amerikanischen Gesellschaft verwurzelt und daher nur außerordentlich schwer zu überwinden.

3. Ideologische Differenzen

Präferenzen für bestimmte energiepolitische Instrumente — und damit für weitergehende politische Ziele — werden durch die herrschenden Strömungen amerikanischer Ideologie bestimmt²²⁾.

Die konservative Ideologie vertritt die Idee des freien Unternehmertums. Der Eingriff des Staates in den Markt oder in die Konsumentenscheidung des einzelnen Bürgers gilt als Übel. Die sozialen Effekte der Energieverteuerung sind nebenrangig; dahinter steht die Vorstellung, daß der soziale Erfolg in der individuellen Leistung begründet, eine gesellschaftliche Verantwortung also generell nicht anzunehmen ist. Auch von der Umweltverschmutzung wird angenommen, daß sie sich auf der Basis freiwilliger Leistungen der Wirtschaft bewältigen lasse. Die Erhaltung des marktwirtschaftlichen Systems, die Stärkung der privaten und nationalen Wirtschaft und die nationale Sicherheit genießen Vorrang in der Skala gesellschaftlicher Ziele.

²²⁾ Zur amerikanischen Ideologie: Kenneth und Patricia Dolbeare, *American Ideologies. The Competing Political Beliefs of the 1970s*, Chicago 1971, und Ernest A. Menze, *Amerika, Land der begrenzten Möglichkeiten. Eine Amerikakunde*, Heidelberg 1975, S. 199, 209.

Tabelle 3: *Energieprogramme und Instrumente*

Gesetz/Plan	Urheber	Jahr	Instrument
Projekt Independence I	Nixon	1973/74	Markt
Emergency Energy Bill	demokratische Parlamentarier	1973/74	Reglementierung
Project Independence II	Ford	1975	Markt
Leadership Plan	demokratische Kongreßführung	1975	Reglementierung/Steuer
Energy Tax Bill	Vorsitzender des Steuerausschusses im Repräsentantenhaus Ullman (Dem.)	1975	Steuer
National Energy Plan	Carter	1977	Steuer

Der amerikanische Liberalismus bevorzugt das Steuerinstrument. Man hält die Fähigkeit des Marktes für begrenzt, mit „externalities“, d. h. sozialen oder umweltpolitischen Kosten, umzugehen. Ein Minimum an staatlicher Lenkung hat insbesondere die sozialen Härten der Marktwirtschaft abzufangen, zu der man sich ansonsten durchaus bekennt. Darüber hinaus sieht der Liberalismus die Integrität der politischen Instanzen durch das Wachstum privatwirtschaftlicher Macht bedroht. Eine verschärfte Kartellgesetzgebung (Anti-Trust-Gesetze) und eine sozial orientierte Steuerpolitik sollen dem Staat Mittel an die Hand geben, diese Macht in Grenzen zu halten.

Auch der Reformliberalismus bejaht grundsätzlich die Marktwirtschaft, stellt aber die soziale Gerechtigkeit entschieden über das wirtschaftsideologische Dogma. Das Reglementierungsinstrument soll die Härten der Energieknappheit gleichmäßig unter die sozialen Schichten verteilen, wenn ausreichendes Wachstum durch gesicherte und preiswerte Zufuhr nicht mehr garantiert werden kann. Die Reformliberalen artikulieren auch die liberalen Anti-Trust- und umweltpolitischen Standpunkte aggressiver.

4. Parteipolitische Differenzen

Die amerikanischen Parteien haben keine feste organisatorische Struktur. Das Persönlichkeits- und Mehrheitswahlsystem der USA macht den einzelnen Parlamentarier von seiner Partei unabhängiger und bindet ihn enger an die Interessen seiner Wählerschaft als etwa in der Bundesrepublik. Das Präsidialsystem stellt die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive stärker in den Vordergrund und legitimiert eine kritische Haltung der Abgeordneten auch gegenüber einer Regierung der eigenen Partei. Die Präsidentschaftswahlen stellen in diesem System den Zeitpunkt dar, in dem in der Umsetzung der weltanschaulichen Prämissen in aktuelle politische Programme die unterschiedlichen Standpunkte der Parteien am deutlichsten hervortreten.

Die Republikaner sind konservativ; ihre Regierungen haben stets das Marktinstrument anzuwenden versucht. Die Abgeordneten und Senatoren dieser Partei blockierten erfolgreich liberale Ansätze in der Energiepolitik. Dabei wurden sie von der zweiten Säule des Konservatismus, den Demokraten aus den Südstaaten, unterstützt.

Die Wahlplattform der Republikaner von 1976 verband allgemein- und energiepolitischen Konservatismus. Ihre Präambel forderte die Einschränkung der Regierungstätigkeit, die Stärkung des freien Marktes, die Verlagerung der Lösung der Sozialprobleme auf freiwillige Organisationen sowie in die Kommunen, die Stärkung privater Initiativen zur Reduktion der Unterbeschäftigung und zur Hebung des Lebensstandards sowie die Reduktion der Steuerlast. In der Energiepolitik stand an erster Stelle die Verringerung der Importabhängigkeit; die Ausweitung der amerikanischen Ölproduktion rangierte vor der Einsparung, die Staatsintervention sollte geschwächt, die Rolle des Marktes ausgedehnt, die Preise sollten dementsprechend freigegeben werden.

Die liberale Position wird von den Nordstaaten-Demokraten vertreten. Eine kleine Gruppe liberaler republikanischer Politiker aus den Staaten der Ostküste koalitiert gewöhnlich mit ihnen. Ihre energiepolitische Haltung läßt sich als Kompromiß zwischen Steuer- und Reglementierungspolitik beschreiben.

Zu den Reformliberalen in der demokratischen Partei zählen Parlamentarier der Ostküste, der liberalen ländlichen Bezirke des Mittelwestens und — vereinzelt — des Westens. Eine Abgrenzung fällt schwer, da der Übergang zum gemäßigt liberalen Lager fließend ist.

Die demokratische Wahlplattform von 1976 trägt liberale und reformliberale Züge. Nicht das Ausmaß, sondern der Mißbrauch staatlicher Befugnisse werden kritisiert. Den Nixon- und Ford-Administrationen wird die Vernachlässigung sozialer Gerechtigkeit angekreidet. Die Regierung habe bei einer angemesseneren Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums eine wichtige Rolle zu spielen. Auf dem Energiesektor sei der „freie Markt“ eine unrealistische Illusion. Die Regierung habe die Gesamtwirtschaft und die Konsumenten in erster Linie vor überhöhten Preisen zu bewahren. Die Einsparung nimmt in der Rangliste der energiepolitischen Ziele den Spitzenplatz ein²³). Viele Grundsätze dieses Dokuments haben in die Cartersche Energiepolitik Eingang gefunden.

²³) Zur Zuordnung der Ideologien zu Parteien und Abgeordneten: Gert Krell, Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um SALT in den USA 1969—1975, S. 132—189; zu den Parteiprogrammen: CQA 1976, S. 855 ff. und 903 ff.

5. Differenzen zwischen den Interessengruppen

Es lassen sich unter den amerikanischen Interessengruppen im Energiebereich zwei Koalitionen und eine Art Zwischengruppe ausmachen.

Die *konservative Koalition* wird von der Großindustrie getragen. Für die meist international operierenden Unternehmen ist schon lange neben das Gewinninteresse die Bewahrung der größtmöglichen Dispositionsfreiheit und Planungssicherheit getreten. Wo der Staat seinerseits in Disposition und Planung interveniert, wird er als Störfaktor betrachtet. An dieser Stelle trifft sich das Interesse des modernen Großmanagements mit der konservativen Ideologie. Die Organisationen der amerikanischen Industrie, die National Association of Manufacturers (NAM) und die Handelskammer (COC), haben den Schwerpunkt ihrer energiepolitischen Argumentation auf die Ausweitung der einheimischen Produktion gelegt und dementsprechend natürlich das Marktinstrument propagiert. Preissteigerungen sollen der Kapitalbildung für Neuinvestitionen dienen.

Damit hat sich das Interesse der öl- und gasproduzierenden Industrie durchgesetzt. Zwischen den etwa 30 großen, integrierten Unternehmen (integrierte Unternehmen sind auf allen Stufen der Ölindustrie tätig, vom Bohrturm bis zur Benzinpumpe) und den etwa 10 000 „unabhängigen“ Gesellschaften gibt es seit Jahren eine Interessengemeinsamkeit, was die Beendigung der Preiskontrolle und die Beibehaltung von Steuervergünstigungen, also die Erhöhung der Gewinne der gesamten Industrie angeht. Da die „Unabhängigen“ zudem auf die Pipeline-Systeme der Großen angewiesen sind, haben sie auch stets deren Widerstand gegen Strukturreformen in der Industrie unterstützt. Die kleinen Unternehmen entsprechen sehr viel mehr dem in der Öffentlichkeit bevorzugten Typ des freien amerikanischen Unternehmers; sie spielen im allgemeinen mehr die Rolle der lautstarken Lobby, während sich die großen Gesellschaften auf diskrete Kontakte zur Exekutive konzentrieren und sich ansonsten eher im Hintergrund halten.

Jedoch wird auch den Interessen der energieverbrauchenden Industrien sowie derjenigen Branchen, die energieverbrauchende Geräte produzieren, Rechnung getragen. Ihr Hauptinteresse liegt in der Vermeidung von staatlichen Normen für energieintensive Produkte und Produktionsprozesse. Die Automobilindu-

strie führt seit Jahren einen zähen Kampf gegen die gesetzliche Verankerung von Normen für Sicherheit, Umweltverträglichkeit und Treibstoffverbrauch. Die Petrochemie fürchtet das Verbot einer Reihe von Endprodukten, die bei ihrem Einsatz übermäßig viel Energie verbrauchen und durch andere Erzeugnisse, etwa aus Naturfasern, substituiert werden könnten. Das Agrobusiness sorgt sich vor allem um die gesicherte Zufuhr von Erdgas, Treibstoffen und Kunstdünger.

Einige kleinere Gegensätzlichkeiten zwischen den einzelnen Industrien resultieren aus dem Versuch jeder Branche, Kostensteigerungen und Einsparungsbemühungen in die anderen Industriesektoren abzuschieben. So verlangt die Autoindustrie eine gleichmäßige Verteilung der durch die Einsparungspolitik entstehenden Lasten, d. h. eine Belastung vor allem der Kraftwerksindustrie. Die Kraftwerksindustrie ihrerseits will die Einsparungsanstrengungen auf den Bereich des Individualverkehrs konzentriert sehen.

Die in der Tradition des ‚New Deal‘ stehende *reformliberale Koalition* wird vor allem von den Gewerkschaften getragen. Ihr Eintreten für Importquoten, Rationierung und Verbrauchsnormen findet allerdings seine Grenze, wenn sie die Gesamtwirtschaft, insbesondere die Vollbeschäftigung, in Gefahr sehen. So trat z. B. die amerikanische Automobilarbeiter-Gewerkschaft nicht für die wirksamste Form der Verbrauchsnormen für Personenkraftwagen, ein generelles Produktionsverbot für verbrauchsintensive Wagentypen, ein; sie bevorzugte vielmehr die „weichere“ Version einer Durchschnittsnorm für die gesamte Produktion eines Jahres, weil sie von der schärferen Maßnahme eine zu starke Einschränkung des Absatzes und damit den Verlust von Arbeitsplätzen befürchtete.

Die Interessenvertretungen der Konsumenten mißtrauen noch stärker als die Gewerkschaften den Aussagen über eine allgemeine Knappheit an Energieressourcen. Für sie liegt die Krise nicht in der Energieknappheit, sondern in den Preisen, die der Konsument zu zahlen hat. Ihre Priorität ist daher die Verhinderung einer weiteren Preissteigerung, ja sogar eine Senkung der Preise.

In diese Koalition haben sich auch die Vertreter des ‚Small Business‘ eingereiht, die die Rücksichtslosigkeit der großen Energiekonzerne in den Zeiten der Knappheit zu spüren bekommen haben. Sie glauben, daß weder die ausreichende Versorgung noch angemessene

Preise für ihre Mitglieder ohne staatliche Mit-
hilfe erreichbar sind.

Die Haltung der öffentlichen Versorgungs-
und Transportunternehmen, die sich meist in
Stadt- oder Gemeindeeigentum befinden, ist
an den Interessen der Konsumenten orien-
tiert. Die Gründung der meisten dieser Betrie-
be geht auf den New Deal zurück, der den so-
zialstaatlichen Gedanken in den USA erst-
mals verankerte. Ihre Verwaltungen stehen
daher der Idee demokratischer Kontrolle über
die Wirtschaft von vornherein positiv gegen-
über. Während die private Kraftwerksindu-
strie höhere Brennstoffpreise an den Konsu-
menten weitergeben kann, sind die Kommu-
nalpolitiker dem Wähler verantwortlich und
daher auf die Wahrung der Konsumentenin-
teressen bedacht.

Zu den Gruppen, die sich nicht eindeutig ein-
ordnen lassen, zählen die unabhängige Ölver-
arbeitungs- und Verteilungsindustrie, die
Transportindustrie sowie die Umweltschutz-
gruppen.

Für die Transportindustrie stellen erhöhte
Brennstoffkosten ein erhebliches Problem
dar. Dieses Problem verringert sich jedoch,
wenn die Kostensteigerungen gleichmäßig un-
ter die verschiedenen Transportmittel verteilt
werden oder der eigene Transportsektor so-
gar bevorzugt behandelt wird. Die unter Ford
noch recht heftige Opposition vieler Teile
dieser Industrie gegen Beseitigung der Preis-
kontrollen ist daher heute der Forderung
nach ihrer gleichmäßigen Beseitigung gewi-
chen. Einigkeit besteht darüber, daß die
Hauptlast der Kostensteigerungen ebenso wie
die Hauptlast allgemeiner Einsparungspolitik
vom Bereich des Individualverkehrs zu tragen
sei. Gegenüber Verbrauchsnormen verhält
man sich indifferent bis ablehnend.

Die Versorgungslage der unabhängigen Raffi-
nerien und Brennstoffhändler ist in Krisenzei-
ten im Vergleich zu den Tochtergesellschaften
der integrierten Energiekonzerne unsi-
cher. Preissteigerungen können von ihnen
nicht durch Gewinne auf anderen Stufen der
Ölwirtschaft aufgefangen werden. In Knapp-
heits- oder Preissteigerungsperioden sind sie
daher einer Verdrängungskonkurrenz ausge-
setzt. Andererseits liegt eine Beseitigung der
Preiskontrollen für Petroleumprodukte in ih-
rem Interesse, da so ihre eigenen Gewinnmar-
gen vergrößert werden können. Teile der In-
dustrie neigen daher zur Beibehaltung allge-
meiner Preiskontrollen, andere Teile zu ihrer
Aufhebung.

Bei den Umweltschutzgruppen genießt die
Einsparung von Energie unumstrittene Priori-
tät. Dies ergibt sich aus der Überlegung, daß
jede zusätzliche Energieproduktion und jeder
zusätzliche Verbrauch neue Belastungen für
die Umwelt mit sich bringen. Sie bekennen
sich daher als einzige Interessengruppe auch
zum Einsatz des Steuerinstruments, um die
Nachfrage zu reduzieren ²⁴⁾.

6. Soziale Differenzen

Die verschiedenen Schichten der amerikani-
schen Gesellschaft werden von Energiepreis-
steigerungen in unterschiedlichem Maße be-
troffen (Tabelle 4).

²⁴⁾ Die Positionen der Interessengruppen wurden
ermittelt aus: Presidential Energy Program, H,
USHR 94/1, Washington, D. C., 1975; National Refi-
nery Development Act of 1975, H, USS, Comm. on
Interior and Insular Affairs, 94/1, Washington,
D. C., 1975; Competition in the Energy Industry,
Hearings, USS, Comm. on the Judiciary, 93/1, Wa-
shington, D. C., 1973; Summary of Public Testimo-
ny, USHR, Comm. on Ways and Means, 95/1, Wa-
shington, D. C., 1977.

Tab. 4: Energieverbrauch und Kostensteigerungen als Folge der Freigabe der Energiepreise ²⁵⁾

Soziale Gruppen	Zahl der Haus- halte (Mio)	Durchschnitts- einkommen (1974) in Dollar	Index des Energie- verbrauchs (arm = 100)	Kostensteige- rungen durch Freigabe der Energiepreise in % des Einkommens
arm	11,8	3 050	100	11,0
untere Mittelklasse	27,6	9 770	151	5,2
obere Mittelklasse	12,6	17 000	222,5	4,4
wohlhabend	13,4	29 900	280,9	3,2

²⁵⁾ Berechnungen nach Economic Analysis of President Ford's Energy Program, USS, Comm. on In-
terior and Insular Affairs, 94/1, Washington, D. C., 1975, S. 11/12.

Für die amerikanische Oberschicht sind die zu erwartenden Preissteigerungen zwar spürbar, aber insgesamt doch unerheblich. Sie reichen zumindest nicht aus, um die ideologischen Bedenken gegen eine Ausdehnung der Staatstätigkeit oder die allgemeine Abneigung gegen eine Erhöhung der Steuerlast zu verdrängen. Die energiepolitische Position des Big Business repräsentiert daher den Standpunkt der amerikanischen Oberschicht recht genau.

In der amerikanischen Mittelschicht gibt es gegenwärtig eine Bewegung gegen die Ausdehnung der Staatstätigkeit, die sogenannte Steuerrevolte. Weder kommen dieser Schicht Steuererleichterungen für niedrige Einkommensgruppen noch die „Schlupflöcher“ der Steuergesetzgebung für die Reichen zugute. Da die Indifferenz gegenüber der Sozialstaatsidee gerade in dieser Schicht tief verwurzelt ist, zielen die Argumente der „Steuerrevolte“ vor allem auf den Abbau von Sozialleistungen. Dementsprechend ist die Haltung der Mittelschicht in der Energiepolitik defensiv, d. h. gegen neue Steuerlasten sowie gegen die Einschränkung ihrer Wahlfreiheit für Konsumentscheidungen durch Verbrauchsnormen gerichtet. Die Bewahrung von energiekonsumierenden Statussymbolen ist in dieser Schicht geradezu ein kulturelles Syndrom²⁶⁾.

Die amerikanische Unterschicht verbraucht pro Kopf am wenigsten Energie, dennoch schlagen Energiepreissteigerungen für diese Menschen in einer Größenordnung zu Buche, daß ihr Lebensstandard weiter eingeschränkt wird. Nach 1973 kam es verschiedentlich vor, daß in Großstädten Tausenden von armen Einwohnern die Strom- oder Gaszufuhr gesperrt wurde, weil sie nicht in der Lage waren, die gestiegenen Rechnungen zu bezahlen. Die Vertreter dieser Gruppierungen, etwa der älteren Leute oder ethnischer Minderheiten, schließen sich daher bereitwillig der reformliberalen Koalition an.

Tabelle 4 läßt im übrigen Zweifel an der Wirksamkeit des Marktinstrumentes für die Einsparung aufkommen: Diejenigen, die am härtesten betroffen würden, haben kaum Energie zu sparen; diejenigen mit Einsparungsspielräumen könnten sich auch höhere Preise leisten. Hier stößt man auf ein prinzipielles amerikanisches Dilemma: Das Fehlen einer umfassenden sozialpolitischen Sicher-

ung macht alle Preis- oder Steuererhöhungen für die Unterschichten zu einer Existenzfrage; ihre politischen Vertretungen sind gezwungen, in jeder innenpolitischen Detailfrage „sachfremde“ Sozialpolitik zu machen. Politische Lösungen werden dadurch oft erschwert²⁷⁾.

7. Regionale Differenzen

Öl- und Gasproduktion gibt es in 32 Bundesstaaten der USA. Der Schwerpunkt liegt im Südwesten und in Alaska. Nicht allein die Ölgesellschaften, sondern auch viele Grundbesitzer, Zulieferer und die Kasse des jeweiligen Bundesstaates profitieren dort von diesen Aktivitäten. Zudem sind diese Staaten traditionell konservativ. Ölinteressen und Konservatismus verschmelzen daher bei den Parlamentariern dieser Region.

Von zehn Staaten der bevölkerungsreichen und industrialisierten Nordostküste hingegen haben nur New York und Maryland eine (vernachlässigbar geringe) Erdöl- bzw. Erdgasproduktion. Mangels Transportsystemen vom Golf von Mexiko zur Ostküste ist diese Region vollständig auf Importe aus dem Ausland angewiesen. Nur Preiskontrollen und staatliche Zuteilung erlauben diesen Staaten eine Teilnahme an den Vorteilen der preisgünstigeren Inlandsproduktion und eine Minderung der durch den hohen Weltmarktpreis anfallenden Lasten. Die Ostküste wird vorwiegend durch Liberale im Kongreß vertreten.

Die Landwirtschaft der Staaten im Mittleren und Fernen Westen — oft noch kleinbetrieblich organisiert — benötigt einen erheblichen Energie-Input. Eigene Energiequellen existieren jedoch nur in North Dakota, Nebraska und Montana. Diese energiearmen Staaten sind ebenfalls traditionell liberal.

Kalifornien nimmt als einer der größten Energieproduzenten und -konsumenten eine Zwischenstellung ein. So verhält es sich auch mit den Industriestaaten zwischen Ohio und der Seenplatte: Auf erhebliche Energiezufuhr angewiesen, verfügt doch jeder von ihnen über eine nicht unerhebliche Eigenproduktion an Öl und/oder Gas. Gewerkschaftseinfluß einerseits, Big-Business-Einfluß andererseits

²⁶⁾ Public Impact of Natural Gas Price Deregulation, H, USS, Comm. on the Judiciary, 95/1, Washington, D. C., 1977, S. 26; A Time to Choose: America's Energy Future. Final Report by the Energy Policy Project of the Ford Foundation, Cambridge, Massachusetts, 1974, Kap. 5.

²⁶⁾ WB 10. 7. 1978, S. 18 ff.

führen zu gemischt demokratisch-republikanischen Delegationen, die mehr oder weniger nach Parteilinie abstimmen.

Auch die Agrarstaaten des „Sonnengürtels“ stehen im Widerstreit von Produktion und Konsum. Großindustrielle Landwirtschaftsorganisation und traditioneller Südstaatenkonservatismus geben jedoch oft den Ausschlag für eine Koalition mit dem ölproduzierenden Südwesten; dem schließt sich die energiearme, aber südstaaten-konservative Südatlantikküste an ²⁸⁾.

In energiepolitischen Abstimmungen im Kongreß vertreten die beiden Gegenpole, ölproduzierende Staaten und ölverbrauchende Staaten — also weitgehend Südwesten contra Nordosten —, ihre Positionen über den Wechsel der Administration hinweg mit erstaunlicher Stabilität. Eine Auswertung von Schlüsselabstimmungen zur Beibehaltung oder Aufhebung von Preiskontrollen ergab, daß in beiden Häusern zwischen 70 und 90 % der „Öl“-Demokraten regelmäßig für die Aufhebung, zwischen 90 und 100 % der Nordost-Demokraten gegen die Aufhebung der Preiskontrollen stimmten; bei den Republikanern betrug das Verhältnis 70—100 % der „Öl“-Parlamentarier für, 40—60 % der Nordost-Parlamentarier gegen die Aufhebung der Preiskontrollen. Alle Ergebnisse dieser Gruppierungen weichen deutlich vom Durchschnittsverhalten der jeweiligen Partei ab.

8. Bürokratisch-organisatorische Differenzen

Nach 1973 bestand eines der Hauptprobleme der Regierung in der Koordination ihrer eigenen energiepolitischen Aktivitäten. Nicht weniger als 62 Abteilungen in Ministerien und unabhängigen Regulationskommissionen hatten energiepolitische Kompetenzen. Diese Zersplitterung bot natürlich partikularen Interessen ideale Anlaufstellen für ihre Lobby ²⁹⁾. Die schrittweise Reorganisation bis hin zur Einrichtung des Energieministeriums konnte dieses Problem nur teilweise lösen. Das Ministerium ist bis heute nicht mehr als

ein Konglomerat diverser Abteilungen, die vormals unabhängig voneinander arbeiteten. Die Cartersche Energiepolitik ist von einer relativ kleinen und isolierten Gruppe entworfen worden; diese Politik ist im Ministerium selbst, in dem ja viele Laufbahnbeamte aus der republikanischen Zeit sitzen, durchaus nicht unumstritten. In die frühere Federal Energy Administration, die vollständig ins Ministerium eingegliedert wurde, waren nach 1973 viele Personen aus der Energieindustrie eingestellt worden. Dieser Kreis von Beamten steht natürlich dem Carterschen Ansatz mit seinem Schwerpunkt auf dem Steuerinstrument sehr skeptisch gegenüber. In der Forschungsbehörde — der vormals unabhängigen ERDA — dominiert das Personal der früheren Atomenergiekommission, der nahezu symbiotische Beziehungen zur Kernindustrie nachgesagt wurden. Diese Beamten sind verständlicherweise weit weniger enthusiastisch bezüglich der Sonnenenergie als etwa die aus der Umweltschutzbewegung ins Executive Office des Präsidenten eingezogene Gruppe.

Daher verwundert es nicht, daß das Programm des Präsidenten nicht nachhaltig und wirkungsvoll im Kongreß vertreten wurde. Die Kongreßliberalen machten der Administration sogar offene Vorwürfe, in der Preiskontrollfrage die eigene Position untergraben zu haben ³⁰⁾, indem man sich vorzeitig in einen Kompromiß mit den Konservativen einließ. Möglicherweise richteten sich diese Kritiken sogar gegen den Energieminister selbst, der als früherer Manager und als Konservativer der Marktlösung zweifellos nähersteht als der Präsident.

Das Energieministerium ist auch aus einem anderen Grund auf die enge Zusammenarbeit mit der Industrie angewiesen. Die Datenbasis, auf der seine Planungen beruhen, kann nur von der Industrie geliefert werden, da dem Staat selbst Explorationstätigkeit, auch auf eigenem Land, untersagt ist. Diese Abhängigkeit erschwert eine eigenständige, industrie-kritische Position des Ministeriums erheblich.

Auch der Kongreß hat nach wie vor Schwierigkeiten, die komplizierte Energiegesetzgebung mit seinem Ausschußsystem zu bewältigen. Zwar hat der Senat einen Energieausschuß geschaffen, jedoch müssen die Steueraspekte der Energievorlagen vom Finanzausschuß, die Verbrauchsnormen vom Handels-

²⁸⁾ FEA: National Energy Outlook, Washington, D. C., 1976; U. S. Statistical Abstract, 1977; Independent Petroleum Association of America: The Oil Producing Industry in Your State, Washington, D. C., 1975.

²⁹⁾ Nach Federal Energy Reorganization: Historical Perspective. USS Comm. on Interior and Insular Affairs, Washington, DC., 1976.

³⁰⁾ CQWR 40/1977, S. 2062 ff.

ausschuß bearbeitet werden. Der Anteil der Konservativen und Ölstaatenvertreter im Energieausschuß hat im neuen Kongreß zugenommen, im Finanzausschuß dominieren sie eindeutig.

Im Repräsentantenhaus hat sich zwar der Energieunterausschuß des Handelsausschusses die führende Rolle erkämpft — mit einer knappen gemäßigt-liberalen Mehrheit —, jedoch spielen auch der liberale Steuerausschuß und der ebenfalls liberale Innenausschuß eine Rolle. Vor allem für die zügige Bearbeitung der energiepolitischen Probleme ergeben sich aus dieser Zersplitterung zusätzliche Schwierigkeiten.

9. Ergebnis: Das energiepolitische Patt

Die vielfältigen Interessen überdauern den Wechsel von Regierungen und sorgen dafür, daß gegen jede bedeutsame energiepolitische Einzelvorlage mehrheitsfähige Koalitionen zustande kommen. Ein Kompromiß wäre vielleicht in Gestalt des Steuerinstrumentes denkbar, doch ist dieses Instrument auf konservativer wie reformliberaler Seite negativ besetzt. Einsparungsvorlagen werden daher auf den ideologisch, interessen-, regional- und parteipolitisch kleinsten gemeinsamen Nenner heruntertransformiert, unter republikanischen ebenso wie unter demokratischen Administrationen.

Der Energy Policy and Conservation Act von 1975, das noch gültige wichtigste Energiegesetz der Ford-Regierung, war ein Kompromiß zwischen Fords Project Independence und den Vorstellungen der liberalen Kongreßführung. Fords Vorschlag hatte eine sofortige Aufhebung der Preiskontrollen für Öl und Gas vorgesehen. Das Gesetz hingegen verlängerte die Ölpreiskontrollen noch bis 1979 (mit der Möglichkeit der schrittweisen Erhöhung der Höchstpreise) und beließ die Gaspreiskontrollen unverändert. Ford hatte die Einrichtung einer 100 Milliarden Dollar finanzstarken Kreditanstalt zur Förderung der synthetischen Brennstoffe gefordert, was vom Kongreß abgelehnt wurde, ebenso wie die von Ford vorgeschlagenen Verbrauchssteuern auf industriellen Öl- und Gasverbrauch.

Die Kongreßführung wollte einen Preisanstieg der fossilen Brennstoffe generell verhindern. Das Gesetz gestattete jedoch auch unter Beibehaltung der Kontrollen erhebliche Preissteigerungen. Die von den Demokraten verlangte Benzinsteuern wurde abgelehnt; die Ver-

brauchsnormen des Gesetzes blieben weit hinter den zunächst aufgestellten Richtlinien zurück, vor allem für die Autoindustrie. Die Einrichtung von Importquoten setzte sich ebenfalls nicht durch.

Unumstritten blieben nur Notstandsvollmachten, die jedoch nicht genutzt wurden, das Recht der Energiebehörde, die Umstellung der Kraftwerke und Industriebetriebe auf Kohle anzuordnen, die Kreditgewährung für energiesparende Investitionen, die Auszeichnung des Energieverbrauchs auf Geräten sowie die staatliche Berechtigung, Informationen aus der Energieindustrie einzuholen³¹⁾.

Das magere Ergebnis der gewaltigen energiepolitischen Anstrengungen Carters wurde bereits in der Einleitung dargestellt. Beide Häuser des Kongresses, liberale wie konservative Politiker, haben dazu beigetragen: Die Benzinsteuern und die Strafsteuer auf ineffiziente Wagen wurden das Opfer der Liberalen im Repräsentantenhaus, die Ölfördersteuer und die Industrieverbrauchssteuer scheiterten an den Konservativen im Senat. An der Abschwächung der Erdgasvorlage des Präsidenten (er hatte die Ausdehnung der Kontrollen auf zwischenstaatliches Gas gefordert) hatten Konservative und Liberale teil.

Zugleich hatten sich die reformliberalen Interessengruppen um einige Gewerkschaften und große Konsumorganisationen unter Beteiligung von Umweltschutzgruppen und öffentlichen Versorgungsunternehmen auch organisatorisch zu einer energiepolitischen Koalition zusammengeschlossen, deren Position links vom Regierungsprogramm definiert war; so geriet die Administration zwischen die Fronten: Bei den endgültigen Abstimmungen in beiden Parlamenten waren unter den Gegenstimmen sowohl im Senat als auch beim hauchdünnen Ergebnis im Repräsentantenhaus solche des konservativen wie auch des reformliberalen Kongreßflügels³²⁾.

Die komplexe Struktur der amerikanischen Energiepolitik hat als Resultat ein Patt. Die Folge ist der seit 1973 steigende Import. Selbst die Reduktion der Oleinfuhr im ersten Halbjahr 1978 von 9 auf 7,6 Millionen Barrel pro Tag paßt durchaus in dieses Bild. Sie ergibt sich aus dem Zustrom von Alaska-Öl, der

³¹⁾ CQA 1976, S. 220 ff.

³²⁾ CQWR 37/1977, S. 1895 ff., 41 1977, S. 219 ff., 50/1977, S. 2560 f., 17/1978, S. 1039, 21/1978, S. 1928 ff.; Frankfurter Rundschau 21. 7. 1978.

Ende 1977 einsetzte, sowie aus der Vermarktung von Vorräten, die die Ölgesellschaften in Amerika gehalten hatten. Der Importrückgang war selbst in den pessimistischen Prognosen des Jahres 1975 im Falle eines völligen Scheiterns jeder Energiepolitik vorausgesehen worden. Nach der Verabschiedung des energiepolitischen Torsos im Oktober 1978 ist mit einem neuerlichen Anstieg der Importe bereits für 1980 zu rechnen³³⁾.

Trotz aller energiepolitischen Emphase hat seit 1973 kein Präsident den Mut gehabt, die wirksamste, aber höchst unpopuläre Maßnahme anzuwenden, um die amerikanischen Ölimporte einzudämmen: die Einrichtung von Importquoten. Es bedarf dazu keiner zusätzlichen Ermächtigung durch den Kongreß. Sogar die notwendigen Vollmachten für staatliche Zuteilungsmaßnahmen in den Vereinigten

Staaten sind als Notstandsrechte des Präsidenten seit 1975 gesetzlich verankert.

Die von Ford und Carter eingeführten bzw. angedrohten Importzölle hingegen (sie sind nur auf Rohöl, nicht auf Petroleumprodukte anwendbar) leiten nur die Importe vom Persischen Golf über die — nicht ausgelasteten — europäischen Raffinerien der amerikanischen Ölgesellschaften um: An die Stelle der Rohölimporte würden teurere Produktimporte treten. Der Widerstand in den USA, vor allem der einheimischen Raffinerieindustrie, ist erheblich.

Die Präsidenten waren also — bei aller Kritik am Kongreß — nicht bereit, zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen bis zum äußersten zu gehen; auch sie erwiesen der Priorität der inneramerikanischen Interessen ihre Reverenz.

IV. Schlußfolgerungen

1. Amerikanische Energiepolitik ist weder das Ergebnis der rationalen Strategie einzelner Politiker noch der Verschwörung allmächtiger Konzerne. Sie ergibt sich vielmehr aus einem Netzwerk widersprüchlicher Ziele, Akteure und Interessen.

2. Dennoch wahrt sie letztlich die Interessen des amerikanischen Systems und seiner einflußreichen Akteure: Die außenpolitische Kontrollfähigkeit für den Notfall wurde abgesichert. Der Konsum der Amerikaner blieb auf seinem asymmetrisch hohen Niveau erhalten. Der innenpolitische Konsens wurde nicht durch drastische Veränderungen erschüttert. Gewinne und Steuerungsfähigkeit der Energiekonzerne bleiben unangetastet.

3. Die Wahrnehmung der Interessen anderer Staaten im amerikanischen Entscheidungsprozeß ist extrem begrenzt. Natürlich kann man den amerikanischen Politikern keinen Vorwurf daraus machen, daß sie eigene Interessen berücksichtigen wollen. Angesichts der

weltweiten Auswirkungen politischer Entscheidungen in den USA ist jedoch die Indifferenz gegenüber ausländischen Bedürfnissen beunruhigend.

4. Die Kosten für die politischen Versäumnisse der Vereinigten Staaten fallen auf die Schwachen. In den USA sind es die Armen, die von Knappheit und Preissteigerungen überproportional betroffen werden. Im internationalen System müssen die rohstoffarmen Entwicklungsländer und die labileren Industriestaaten mit einem angespannten Erdölmarkt, hohen Preisen und mit Zahlungsbilanzproblemen fertig werden.

5. Die wichtigste Erkenntnis aus der Analyse amerikanischer Energiepolitik ist jedoch, in welchem hohem Maße die Entwicklung von Nachfrage und Angebot auf dem Energiesektor nicht von technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, sondern von politischen Interessen, Ideologien und Strukturen bestimmt wird. Dies bestätigt die Skepsis derjenigen, die den scheinbar auf Naturgesetzmäßigkeiten aufbauenden Energieprognosen und den entsprechenden energiepolitischen Doktrinen mit Mißtrauen begegnen.

³³⁾ American Petroleum Institute: Comments on the Pricing Provisions of the EPCA, Washington, D. C., 1975; Frankfurter Rundschau, 21. 7. 1978.

Helga Haftendorn: Krise des internationalen Nuklearsystems. Nuklearpolitik im Widerstreit politischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Interessen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/79, S. 3—27

Das nukleare System der Nachkriegszeit ist in den siebziger Jahren durch eine Reihe von Entwicklungen erschüttert und verändert worden. Die Zündung eines Kernsprengkörpers in Indien, der verstärkte Rückgriff auf Kernkraft als alternative Energiequelle und das Auftreten einer neuen Gruppe von zivilen nuklearen Lieferländern sowie die damit einhergehende Vermarktung kompletter Brennstoffkreisläufe haben dem Problem der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen eine neue Dimension gegeben. Gleichzeitig ist der Konsens zerbrochen, der bisher die Nuklearmächte und die Nichtkernwaffenstaaten einte und der im Kernwaffensperrvertrag seine Kodifizierung gefunden hatte.

In dem Beitrag werden diese neuen Entwicklungen untersucht, und es wird nach ihren Auswirkungen auf die Stabilität des internationalen Nuklearsystems gefragt. In einem ersten Teil wird die Nuklearpolitik der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion dargestellt. Die hohe Priorität, die sie dem Ziel der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen bislang zugemessen haben, hat in zunehmendem Maße zu Friktionen mit anderen nuklearen Lieferländern geführt. Am Beispiel Frankreichs und der Bundesrepublik, deren Nuklearpolitik zusammen mit derjenigen Kanadas, Großbritanniens und Japans detailliert dargestellt wird, werden die Konflikte zwischen wirtschaftspolitischen Interessen und sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Rücksichtnahmen deutlich. Anders sind die Interessen der nuklearen Schwellenmächte der Dritten Welt gelagert. Für Länder wie Indien oder Pakistan, Argentinien oder Brasilien ist die friedliche Nutzung der Kernenergie ebenso sehr ein Instrument zum Aufholen des Entwicklungsabstandes zu den Industriestaaten wie eine Prestigefrage.

Abschließend werden die Auswirkungen dieser Entwicklung auf das Ziel der Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen untersucht und das bestehende internationale Instrumentarium zu ihrer Kontrolle (IAEO, Supplier's Club, INFCE) auf seine Problemlösungskapazität hin untersucht. Dabei wird die Verantwortung unterstrichen, die in diesem Zusammenhang der Bundesrepublik Deutschland als einem der wichtigsten nuklearen Lieferländer und als Nichtkernwaffenstaat zukommt.

Harald Müller: Blockierter Wandel. Zur Struktur der amerikanischen Energiepolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/79, S. 28—45

Die amerikanische Energiepolitik hat drei Dimensionen: eine außenpolitische, eine innenpolitische und eine gemischt innen-/außenpolitische. Die auf Erweiterung ihrer Steuerungsfähigkeit und ihrer Handlungsspielräume angelegte außenpolitische Konzeption der Regierung wird durch Restriktionen aus den beiden anderen Dimensionen immer wieder gestört.

In der Energie-Innenpolitik, in der die Fragen der Erdöl- und Erdgaspreise sowie wirksamer Einsparungsmaßnahmen im Zentrum stehen, kreuzen sich ideologische, parteipolitische, ökonomische, regionale, soziale und bürokratisch-organisatorische Interessen. Zwei Lager stehen sich in der Frage des richtigen energiepolitischen Instruments — Beseitigung der staatlichen Preiskontrollen versus stärkere Eingriffe des Staates in den Markt — gegenüber. Eine von Gewerkschaften, Konsumentenverbänden, Kleingewerbe und Liberalen der Demokratischen Partei der Ostküste getragene ‚reformliberale‘ und eine aus der Erdölindustrie, den Unternehmensverbänden, der Landwirtschaft und den republikanischen und südstaaten-demokratischen Politikern zusammengesetzte ‚konservative‘ Koalition verhindern die Verwirklichung des jeweils gegnerischen Konzeptes. Weder für wirksame Einsparungen noch für Maßnahmen zur Erweiterung der inner-amerikanischen Energieproduktion haben sich ausreichende Mehrheiten gefunden. Diese politische Konstellation gilt mindestens seit 1973 und hat sich gegenüber dem Regierungswechsel als stabil erwiesen.

Die Folgen sind die ständige Steigerung der Ölimporte und die Nichteinhaltung der in der Internationalen Energieagentur eingegangenen Verpflichtungen. Die internationale Position der USA ermöglicht ihr dennoch die Durchsetzung ihrer Interessen: Erweiterung von Handlungsspielräumen, Behauptung der Stellung ihrer internationalen Energieindustrie, Verteidigung ihres hohen Konsumniveaus. Die importabhängigeren und wirtschaftlich schwächeren Industrie- und Entwicklungsländer müssen mit den Folgen — angespannten Energiemärkten und verschärften Zahlungsbilanzproblemen — fertig werden.