

Der Fall scheint klar zu sein: Geht es um die zivile und militärische Nutzung der Kernkraft, gibt es die Schlechten und die Rechten. Die einen unterlaufen oder ignorieren das internationale Regelwerk, um hinter der Fassade einer zivilen Nutzung die Schwelle zur Atomwaffenmacht zu überschreiten. Die anderen, darunter die Bundesrepublik Deutschland, stemmen sich diesem Ansinnen entgegen.

Das war nicht immer so. Von Konrad Adenauer bis Helmut Schmidt verhielten sich die Bundesregierungen nicht nur wie die Repräsentanten einer ambitionierten atomaren Schwellenmacht. Sie trugen auch entscheidend zur Formulierung und Interpretation jenes Nichtverbreitungsregimes bei, das die Arbeit der Atomwaffen-Kontrollorgane heute so schwierig macht. Dafür hatten die Deutschen vor allem einen Grund: Der Zugang zur friedlichen Nutzung der Kernenergie und die Verfügung über die Atomwaffe waren zwei Seiten einer Medaille – jedenfalls aus Sicht derer, die sie einstweilen nicht besaßen.

Weil das auch die Amerikaner wussten, hatte Präsident Dwight D. Eisenhower schon Anfang Dezember 1953 die Initiative ergriffen. Sein vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen formulierter Plan „Atoms for Peace“ ließ sich als Entwicklungshilfeprogramm der führenden Nuklearmacht lesen. So tat es Konrad Adenauer. Der erste Bundeskanzler erkannte in dem Vorstoß des amerikanischen Präsidenten die Chance, unmittelbar an der zivilen Nutzung der Kernenergie teilzuhaben, die der Bundesrepublik bis dahin durch die Besatzungsmächte untersagt war.

Nach sorgfältiger Vorbereitung und stets darauf bedacht, die Vereinten Staaten als Vor- und Schutzmacht nicht zu brüskieren, rief Adenauer Anfang Oktober 1955 ein eigenes Bundesministerium für Atomfragen ins Leben. An dessen Spitze stellte der Kanzler gegen alle Widerstände, nicht zuletzt im eigenen Kabinett, einen CSU-Politiker: Franz Josef Strauß wurde der erste „Atomminister“ der Republik. Bis heute kann kein zweites Ministerium in Deutschland auf derart viele Funktions- und Namensänderungen zurückblicken wie das Bundesministerium für Atomfragen. Immerhin firmiert es seit dem Jahr 1998 als „Bundesministerium für Bildung und Forschung“.

Adenauers Vorstoß beruhte auf einem Missverständnis. Denn Eisenhower wollte mit seiner Initiative gerade nicht die uneingeschränkte zivile Nutzung der Kernenergie fördern. Der Präsident war vielmehr darauf bedacht, der Verbreitung von Nuklearwaffen vorzubeugen. Zu diesem Zweck wollte er andere Staaten in ein kontrolliertes Abhängigkeitsverhältnis zu den Vereinten Staaten bringen. Eines seiner wichtigsten Anliegen war der Aufbau eines internationalen Nichtverbreitungsregimes. Deshalb unterstützte Eisenhower auch die Gründung einer Europäischen Atomgemeinschaft.

Dass „Euratom“, die am 25. März 1957 durch Frankreich, Italien, die Benelux-Staaten sowie die Bundesrepublik vertraglich vereinbart wurde, doch nicht zum Prototyp einer supranationalen Organisation mit umfassenden Kontrollbefugnissen wurde, lag wesentlich am Widerstand der Bundesregierung. Um der befürchteten Diskriminierung gegenüber den Kernwaffenmächten vorzubeugen, setzte Bonn in enger Abstimmung mit Frankreich das für Euratom charakteristische Kontrollsystem durch: Danach kontrollierten sich die sechs ohne internationale Beteiligung gegenseitig selbst.

Für die Bundesrepublik war der Beitritt zu Euratom der Beginn der legalen Nutzung der Atomenergie – und er half beim Auf- und Ausbau der Stellung als nukleare Schwellenmacht. Schon während des Zweiten Weltkrieges hatten deutsche Wissenschaftler an der Entwicklung der Gasultra- und Gasdiffusionsanreicherung von Uran gearbeitet. Nach dem Krieg konnten sie diese Arbeit unabhängig voneinander und ungehindert fortsetzen – einer in der britischen Besatzungszone, drei andere in sowjetischer Kriegsgefangenschaft. Als zwei von ihnen 1956 in die Bundesrepublik heimkehrten – der dritte ließ sich in der DDR nieder –, brachten sie ihre Pläne mit.

Die Vorarbeiten aus den vierziger und fünfziger Jahren sollten sich als Grundlage jener Gasultra- und Gasdiffusionsanreicherung erweisen, die seit den sechziger Jahren in einer gemeinsam von Niederländern, Deutschen und Briten betriebenen Anreicherungsanlage im niederländischen Almelo erprobt wurde. Dass sie der Prototyp der heute in Iran und andernorts verwendeten Zentrifugen werden könnte, ahnte niemand.

Warum die Briten, die anders als die Amerikaner schon während des Krieges die zivile Nutzung der Kernenergie ins Auge fassten, die Deutschen gewähren ließen, sei dahingestellt. Sicher ist, dass die amerikanische Regierung, die über die deutschen Absichten von Anfang an im Bilde gewesen sein dürfte, im Jahr 1960 die Geheimhaltung dieser Technologie durch die Bundesregierung erzwirkte.

Allerdings beschränkte sich der deutsche Wunsch nach Teilhabe nicht auf den zivilen Sektor. Im Oktober 1956 brachte Bundeskanzler Adenauer erstmals eine atomare Bewaffnung der Bundesrepublik ins Spiel. Die strategischen Planungen der Vereinten Staaten sahen nämlich vor, dass ein Angriff des Warschauer Paktes wenn irgend möglich durch Landstreitkräfte, also nicht zuletzt durch die Bundeswehr, aufgehalten werden sollte, eine strategische Atomwaffen eingesetzt werden sollten. Diesen Plan hielten bundesdeutsche Politiker und Militärs nur für

realistisch, falls die Bundeswehr über praktische Atomwaffen verfügte.

In diesem Sinne schloss die Bundesrepublik im April 1958 mit Frankreich und Italien ein Abkommen über die „gemeinsame Entwicklung und Produktion von Atomsprengkörpern“. Dieser Schritt war legal, weil sich die Selbstbeschränkung im Rahmen des Vertrages über die Westeuropäische Union (WEU) lediglich auf die Herstellung von Atomwaffen auf eigenem Territorium bezog. Doch wurde das Projekt durch Charles de Gaulle stiert,

Da Gaulle hatte im Übrigen nie daran geglaubt, dass die Deutschen von den Amerikanern „die Bombe“ bekommen würden. Dass er sie ihnen seinerseits im Sommer 1964 anbot („Warum gehen Sie nicht mit uns zusammen? Wir haben die Bombe auch“), sollte dazu dienen, die Bundesrepublik von einem direkten Zugriff auf dieselbe fernzuhalten. In diesem Ziel wusste er sich mit den Amerikanern durchaus einig. Daher ließ de Gaulle nichts unversucht, um der Bundesregierung die Unterzeichnung jenes

auch das „Versailles ... von kosmischen Ausmaßen“.

Es lag in erster Linie an Willy Brandt, dass seit Herbst 1966 Bewegung in den Konflikt kam. Der Außenminister in der Großen Koalition wusste, dass die von ihm angestrebte Entspannung im Verhältnis zur Sowjetunion nur denkbar war, wenn man sich im Westen auf deren Bedingungen einließ; zu diesen gehörte an vorderster Stelle der Beitritt der Bundesrepublik zum Nichtverbreitungsvertrag. Damit traf Brandt allerdings auf den ent-



Technik zur Weiterverbreitung: Die Urananreicherungsanlage Urenco in Almelo (Niederlande)

Foto Urenco

## Schwellenmacht Deutschland

Die Atompolitik der Bundesregierungen von Adenauer bis Schmidt oder die Geschichte einer Beihilfe zur Erosion des internationalen Nichtverbreitungsregimes.

Von Professor Dr. Gregor Schöllgen und Dr. Stephan Geier



Wider die mächtigen Monopole: Atomminister Franz Josef Strauß (im Mai 1956 in einem Forschungsreaktor in Chicago) und Bundeskanzler Helmut Schmidt (im November 1975 in Teheran)



Foto dpa; J. H. Darching/Friedrich-Ebert-Stiftung

kaum dass er als Staatspräsident auf die nationale Bühne zurückgekehrt war.

Die Forderung nach atomarer Teilhabe auch auf dem militärischen Sektor war damit nicht erledigt: Schon weil die Sicherheitslage der Bundesrepublik unverändert war, aber auch weil es um Gleichberechtigung und Gleichberechtigung mit den Verbündeten ging, musste eine andere Lösung her. Sie sollte im Rahmen der MLF gefunden werden, einer multilateralen, mit Atomwaffen ausgerüsteten Flotte der Nato.

Die Anfänge dieses Projekts lagen in der Amtszeit des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy. Erdacht worden war es zu dem Zweck, die amerikanische „Atomhegemonie akzeptabel zu machen“, wie der spätere Außenminister Henry Kissinger 1964 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung schrieb. Dass auch aus der MLF am Ende nichts wurde, lag vor allem an der dramatischen Zuspitzung des Rüstungswettlaufs zwischen den Supermächten. Spätestens seit der Kubakrise im Herbst 1962 setzte die amerikanische Regierung auf eine Vereinbarung mit der Sowjetunion – und damit zwangsläufig auch auf eine Eingrenzung der nuklearen Ambitionen Dritter, nicht zuletzt der eigenen Verbündeten.

„Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons“ nahezulegen, der hierzulande als „Atomwaffensperrvertrag“ in die Geschichte eingegangen ist und dem Frankreich selbst zunächst nicht beitreten wollte.

Die von Amerikanern und Sowjets propagierte Idee eines Nichtverbreitungsvertrages war simpel: Die Atomwaffen wollten in Zukunft keine Atomwaffen weitergeben, die Nichtatomwaffen sollten auf sie verzichten. Allerdings sollte dabei nur der Verzicht der Nichtatomwaffen kontrolliert werden – eine diskriminierende Klausel, denn in Bonn befürchteten nicht wenige, dass die Bundesrepublik nach dem weitgehenden Verzicht auf die nukleare Teilhabe im militärischen Bereich nur auch bei der zivilen Nutzung der Kernenergie abgehängt werden könnte. Die Gegner des Abkommens, darunter Bundeskanzler a. D. Konrad Adenauer sowie der vormalige Atom- und Verteidigungsminister Franz Josef Strauß polemisierten öffentlich gegen den „Morgenthau-Plan im Quadrat“ oder

schiedenen Widerstand von Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger. Dieser lehnte einen Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag mit dem Argument ab, dass es sich dabei um „eine Frage der nationalen Würde und des nationalen Ranges“ handele.

Brandt sah das ebenso. Allerdings zog er den entgegengesetzten Schluss, dass sich die „nationale Würde“ am ehesten wahren und behaupten ließ, wenn man an den Verhandlungen teilnahm und dadurch die Ergebnisse beeinflussen konnte. Weil die anderen, allen voran Sowjets und Franzosen, den Beitritt der Bundesrepublik unbedingt wollten, hatte man ein Pfund in der Hand, mit dem sich wahren ließ. Noch bevor die offiziellen Gespräche über den Nichtverbreitungsvertrag aufgenommen wurden, verhandelte die Bundesregierung geheim mit den Amerikanern, die ihrerseits in Kontakt mit den Sowjets standen.

Dass der Vertrag, der am 1. Juli 1968 zunächst von der Sowjetunion, den Vereinten Staaten und Großbritannien unterzeichnet wurde, die friedliche Nutzung von Kernenergie ohne Einschränkungen garantierte, ging entscheidend auf die hartnäckige Haltung der Bundesregierung zurück. Das galt auch für das knapp

fünf Jahre später, am 5. April 1973, unterzeichnete Verifikationsabkommen zwischen Euratom und der Internationalen Atomenergie-Organisation. Die IAEA gewährte den Europäern weiterhin einen Sonderstatus, obgleich die Kritik an dem Selbstkontroll-Regime inzwischen nicht mehr zu überhören war.

Schließlich fand auch noch das in Karlsruhe erarbeitete Konzept der „automatisierten Spaltstoffflusskontrolle an strategischen Punkten“ Eingang in die für alle Mitglieder verbindlichen Kontrollvorschriften der Organisation. Dadurch wurden die Zugangsrechte für die Inspektoren der IAEA zu den Anlagen erheblich eingeschränkt: Nur in Übereinstimmung mit den jeweils zu inspizierenden konnten diese den Ort, den Zeitraum oder auch den Umfang ihrer Kontrollen festlegen. Diese Beschränkung wesentlicher Rechte der Inspektoren setzte die Bundesregierung in Abstimmung mit anderen Schwelgenmächten wie Japan durch, obgleich es auch in diesem Fall zahlreiche warnende Stimmen gab, vor allem in der IAEA und den Vereinten Staaten.

Trotz der für die Bundesrepublik günstigen Verhandlungsergebnisse blieb Bonn gegenüber dem Vertrag reserviert. Kiesinger sperrte sich bis zum Ende seiner Kanzlerschaft gegen die Unterzeichnung. Sein Nachfolger Brandt sorgte dann zwar dafür, dass der Vertrag am 28. November 1969 unterzeichnet wurde, ließ aber am selben Tag den Regierungen aller Staaten, mit denen die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhielt, eine Note zukommen. Darin hieß es, dass in dem Vertrag „keine nukleare Tätigkeit auf dem Gebiet der Forschung, Entwicklung, Herstellung oder Verwendung zu friedlichen Zwecken untersagt [ist], noch kann die Lieferung von Kenntnissen, Material und Ausrüstungen Nichtkernwaffenstaaten allein auf der Grundlage von Unterstellungen verweigert werden, dass eine derartige Tätigkeit oder eine derartige Lieferung zur Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern verwendet werden kann“. Damit lag die „Beweislast“ bei den Inspektoren.

Gleichwohl sollte es noch Jahre dauern, bis der Vertrag auch für die Bundesrepublik Geltung erlangte. Erst am 20. Februar 1974 passierte er den Bundestag, am 8. Mai, zwei Tage nach dem Rücktritt Brandts vom Amt des Bundeskanzlers, stimmte auch der Bundesrat zu. Am 2. Mai 1975, also in der Ära Schmidt, wurden die Ratifikationsurkunden in London und Washington hinterlegt.

Inzwischen begann man sich auch in Washington wieder für das Thema Nichtweiterverbreitung zu interessieren. Anlass war der Atomtest Indiens im Mai 1974. Während die amerikanische Regierung die Ausfuhr von Atomanlagen und eine Kontrolle sämtlicher ziviler Anlagen im Empfängerland forderte, hielt sich die Bundesregierung insbesondere bei der Ausfuhr von Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsanlagen buchstabengetreu an den Nichtverbreitungsvertrag, beschränkte die Kontrollen auf von Deutschland gelieferte Anlagen – und setzte sich damit durch.

Die Folgen waren schwerwiegend, konnte doch ein Staat mit entsprechenden Ambitionen mehr oder weniger ungehindert ein eigenes Atomprogramm entwickeln, unterhalten und gegebenenfalls militärisch ausrichten. Vor allem nukleare Schwellenmächte mit zweifelhaften Absichten, die sich nur ungerne den amerikanischen Wünschen unterordnen wollten, begrüßten die Dienstleistung der Bundesrepublik. Mit den seit 1964 herrschenden Militärdiktatoren Brasiliens und dem despotischen Schahregime Irans wurden alleine im Jahr 1975 Ausfuhren im Wert von 26 Milliarden Mark vereinbart.

Damit nicht genug. Seit 1974 lagen auch der Sowjetunion deutsche Angebote über den Bau eines Kernkraftwerks einschließlich der Lieferung von „für die Brennelement-Erstausrüstung erforderliche[m] Natururan“ vor, das in der Sowjetunion angereichert werden sollte. Für Bundeskanzler Schmidt, der hinter dem Nichtverbreitungsvertrag „mächtige Monopole der USA“ am Werk sah, hatte dieses Vorhaben von Beginn an auch eine politische Dimension. „Wenn es uns nämlich gelinge, in diesem Vorhaben der friedlichen Nutzung der Atomenergie zu einem konkreten Ergebnis zu kommen“, ließ er Mitte Juni 1975 den sowjetischen Stellvertreternden Ministerpräsidenten Wladimir N. Nowikow wissen. „dass sei dies für uns eine Möglichkeit, uns von einer Bevormundung durch die Vereinten Staaten von Amerika frei zu machen.“

Für das deutsch-amerikanische Verhältnis hatte die Haltung Schmidts einstweilen keine Folgen, weil Präsident Gerald Ford wie schon sein im August 1974 zurückgetretener Vorgänger Richard Nixon in der Nichtverbreitungsfrage gegenüber Bonn passiv blieb und die Verträge mit der Sowjetunion nicht zustande kamen. Als Ford dann allerdings vor der Präsidentenwahl des Jahres 1976 durch den Kongress zu strikteren Maßnahmen gezwungen wurde, waren die Verhandlungen der Bundesrepublik mit Iran und Brasilien schon weit gediehen.

So hatte Schmidt Anfang November 1975 Shah Reza Pahlawi signalisiert, die Lieferung sensitiver Anlagen unbeschadet der Beschlüsse jener Konferenz der Versorgerstaaten durchsetzen zu wollen, die unter deutscher Beteiligung gleichzeitig in London tagte – ein beispielloser Vorgang, der im Auswärtigen Amt für helle Aufregung sorgte. In diesem Fall gelang es dem amerikanischen Außenminis-

ter Henry Kissinger, die Bundesregierung dazu zu bringen, die Zusammenarbeit mit Iran auf diesem Feld für unbestimmte Zeit aufzuschieben. Im Falle Brasiliens war das nicht mehr möglich, weil der entsprechende Vertrag schon am 27. Juni 1975 unterzeichnet worden war.

Eine neue Dimension erreichte der deutsch-amerikanische Konflikt in dieser Frage während der Präsidentschaft Jimmy Carters. Der Nachfolger Fords wusste, wovon er sprach, hatte er doch unter anderem Kernphysik studiert und während seiner Zeit als Offizier auf einem atomgetriebenen Unterseeboot als bislang einziger Präsident der Vereinten Staaten gelernt, wie man einen Kernreaktor bedient. Auch deshalb hatte Carter die Nichtverbreitungsfrage zum Thema seines Wahlkampfes gemacht und versuchte, kaum dass er im Januar 1977 das Amt von Ford übernommen hatte, in kürzester Zeit die Versäumnisse seiner Vorgänger zu korrigieren.

Umgehend kündigte Carter an, dass die Vereinten Staaten auf den Bau von Schnellen Brüttern und zivilen Wiederaufarbeitungsanlagen verzichteten. Zugleich forderte er von Bonn, auf den Export sensitiver Anlagen nach Brasilien zu verzichten und damit den Vertrag nicht zu erfüllen. Obgleich sich die Bundesregierung schließlich einer von den Vereinten Staaten angeführten Phalanx unter Einchluss Frankreichs gegenüberah, bot Schmidt dem amerikanischen Präsidenten die Stürze und weigerte sich, den Vertrag mit Brasilien zu brechen.

Auch das Veto der Briten gegen die Ausfuhr der gemeinsam mit der Bundesrepublik und den Niederlanden weiterentwickelten Gaszentrifuge nach Brasilien wurde von deutscher Seite umgangen. Anstelle des geheimen Gaszentrifugen- wurde das sogenannte Trenndüsenverfahren zur Anreicherung von Uran in das Paket aufgenommen. Auch dieses Verfahren war in der Bundesrepublik entwickelt worden und fand mehr als nur einen Abnehmer. So beruhte die Anreicherungsanlage, die Südafrika in den achtziger Jahren betrieb, auf einer Variante dieses Verfahrens. Vom Kernforschungszentrum in Karlsruhe aus war es auf verschlungenen Wegen ans Kap gelangt war. Mit dem angereicherten Uran wurden mehrere Atombomben bestückt. Dass Südafrika 1991 seine sechs Kernwaffen zerstörte und dem Nichtverbreitungsvertrag beitrug, gehört zu den wenigen guten Nachrichten in der Geschichte des Nichtverbreitungsregimes.

Was das Geschäft mit Brasilien angeht, so scheiterte es an der Finanzierung. Doch die politischen Kollateralschäden waren beträchtlich: Zum ersten Mal hatte sich ein deutscher Bundeskanzler einer dringenden Bitte eines amerikanischen Präsidenten in einer für die Vereinten Staaten wesentlichen Frage erfolgreich widersetzt.

Das wiederum hatte Folgen, die sich nicht auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen beschränkten. Durch das deutsche Beispiel ermutigt, rebellierten auch andere Staaten wie Indien und Japan gegen die einseitigen Schritte der Regierung Carter, so dass der Sturm aus Washington so schnell abflaute, wie er aufgezwungen war. Zum anderen zeigte sich jetzt, wie problematisch die Jahre zuvor von der Bundesregierung erwirkten Modifikationen des ursprünglichen Vertragsvorhabens waren.

Namentlich Artikel IV des Nichtverbreitungsvertrages, der die Freiheit der friedlichen Nutzung ohne Einschränkungen garantierte, hatte sich aufgrund der künstlichen Trennung von ziviler und militärischer Nutzung der Atomenergie als fatal erwiesen. Eine Differenzierung, welche die Bedeutung der sensitiven zivilen Anlagen für die Proliferation deutlich gemacht hätte, war jetzt nicht mehr durchsetzbar. In Verbindung mit den gleichfalls Mitte der sechziger Jahre erwirkten Lockerungen der Kontrollbestimmungen trug diese Konstellation zu der Erosion des weltweiten Nichtverbreitungsregimes bei.

So konnte der Atomschmuggler A. Q. Khan Mitte der sechziger Jahre Pläne für Gaszentrifugen deutscher Bauart aus der eingangs erwähnten Versuchsanlage in Almelo stehlen. Damals gab es noch keine Vereinbarung über das Kontrollregime für diese Anlage. Ebenjene Technologie ermöglichte den Bau der pakistanischen Bombe und sollte die Grundlage für die Anreicherungsanlagen Irans bilden. Die Mullahs wiederum stützten heute ihren Anspruch auf ein uneingeschränktes Atomprogramm, das nach Bedarf leicht militärisch ausgerichtet werden kann, nicht zuletzt auf jenen Artikel IV, der auf maßgeblichen Druck der Bundesregierung Eingang in den Nichtverbreitungsvertrag fand.

Und das war damals ihre Argumentation: „Die Bundesrepublik Deutschland ... ist nicht bereit, irgend etwas zu akzeptieren, was die friedliche Nutzung hindert. Die Zukunft ... als moderner Industriestaat hängt entscheidend davon ab ... Wir gehen davon aus, dass die Anwendung der Kontrollen wirtschaftliche Betriebsabläufe nicht stört, industrielle Fertigungsgeheimnisse nicht verletzt, sondern nur Gefahren des Missbrauchs begegnet. Dazu genügt die Kontrolle ... des Brennstoff-Flusses an bestimmten strategischen Punkten, möglichst durch automatisierte Instrumente.“ So wollte es Willy Brandt 1968. Sein Buch trug den Titel „Friedenspolitik in Europa“.

Gregor Schöllgen leitet das Zentrum für Angewandte Geschichte (ZAG) an der Universität Erlangen. Stephan Geier ist Mitarbeiter am Astronomischen Institut der Universität Erlangen.