

# ZUCKERBROT UND PEITSCHEN

Die internationale Rüstungskontrolle lässt sich mit Drohungen und Sanktionen allein nicht durchsetzen. Dafür wirken positive Anreize manchmal Wunder, wie der Zürcher Politologe Dieter Ruloff herausgefunden hat. Von Thomas Gull

Was haben der Iran, Nordkorea, Pakistan, Indien und Israel gemeinsam? Diese Staaten verfügen bereits über Atomwaffen oder sie werden verdächtigt, solche zu entwickeln. Iran und Nordkorea gehören zudem zum exklusiven Klub der von den USA gebrandmarkten «Schurkenstaaten». Die Verbreitung atomarer Waffen ist seit Jahrzehnten eines der drängendsten Probleme der internationalen Politik. Dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons NPT), der seit 1970 in Kraft ist, sind mittlerweile 187 Staaten beigetreten, dazu gehören auch die fünf Atomkräfte. Trotzdem versuchen einzelne Länder, ein eigenes Atomwaffenprogramm auf die Beine zu stellen. Die internationale Gemeinschaft reagiert in der Regel mit Drohungen und Sanktionen, um die unbotmässigen Staaten zur Raison zu bringen. Als Höchststrafe gilt dabei die militärische Intervention, wie sie im Falle des Iraks vollstreckt wurde.

Wie der Fall des Iraks jedoch auch zeigt, erweisen sich Drohungen und Sanktionen in schwierigen Fällen vielfach als unzulängliche Mittel, davon ist Dieter Ruloff überzeugt. Der Politologe ist Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Zürich und beschäftigt sich seit Jahren mit Abrüstungsfragen. Zusammen mit Thomas Bernauer, seinem ehemaligen Oberassistenten, der heute Professor für internationale Beziehungen an der ETH Zürich ist, hat er das Buch «The Politics of Positive Incentives in Arms Control» herausgegeben. Darin entwickeln Bernauer und Ruloff Alternativen zur traditionellen Abrüstungspolitik, die auf Drohungen und Bestrafung basiert.

## BESTECHEN STATT BESTRAFEN

«Theoretisch gesprochen haben wir es mit einem Problem des kollektiven Handelns zu tun», dozieren Ruloff: «Wie bringt man Staaten dazu, bei

einem Projekt mitzumachen, das im Grunde genommen nur das Allgemeinwohl fördert, dessen Nutzen für den Einzelnen jedoch nicht unmittelbar einsichtig ist?» Im Gegenteil: wenn die meisten Staaten auf die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen verzichten, haben jene einen Vorteil, die über solche verfügen. Die Politologen haben ein gewisses Verständnis für Staaten, die an eigenen Atomwaffenprogrammen werkeln: «Es gibt gute Gründe, weshalb sich bestimmte Länder nicht an Abrüstungsprojekten beteiligen wollen», konstatiert Ruloff, «um sie zu überzeugen, trotzdem mitzumachen, kann man auch Alternativen zu den gängigen Drohgebärden und Strafen in Betracht ziehen. Weshalb offeriert man ihnen nicht positive Anreize?» Denn Staaten verhalten sich in der Regel rational. Sie optimieren ihren Nutzen: «Sie fragen sich, was bringt es, wenn wir mitmachen, was bekommen wir dafür?»

Deshalb enthalten Abkommen in der Regel bereits gewisse Anreize. Im Fall des 1968 aufgesetzten NPT etwa wurde den Ländern, die beitraten, versprochen, sie bei der zivilen Nutzung der Atomenergie zu unterstützen. Ein weiterer Anreiz war die Verpflichtung der Nuklearkräfte, abzurüsten. Weder das eine noch das andere sei jedoch bis heute im erhofften Ausmass geschehen, bilanziert Ruloff. Reguläre Anreize sind jedoch nicht in jedem Fall attraktiv genug. Selbst die Schweiz wollte sich 1968 die Option offen halten, Nuklearwaffen zu entwickeln. Erst als ihr die USA und Kanada klar machten, dass diese Haltung den Nachschub von nuklearem Brennstoff gefährden könnte, unterschrieb sie den Vertrag. Bei anderen Staaten ist die Lage weit komplexer, weil viel mehr auf dem Spiel steht. Ruloff nennt Israel, das umgeben ist von feindlich gesinnten Nachbarn, die zum Teil selbst an der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen arbeiten oder gear-

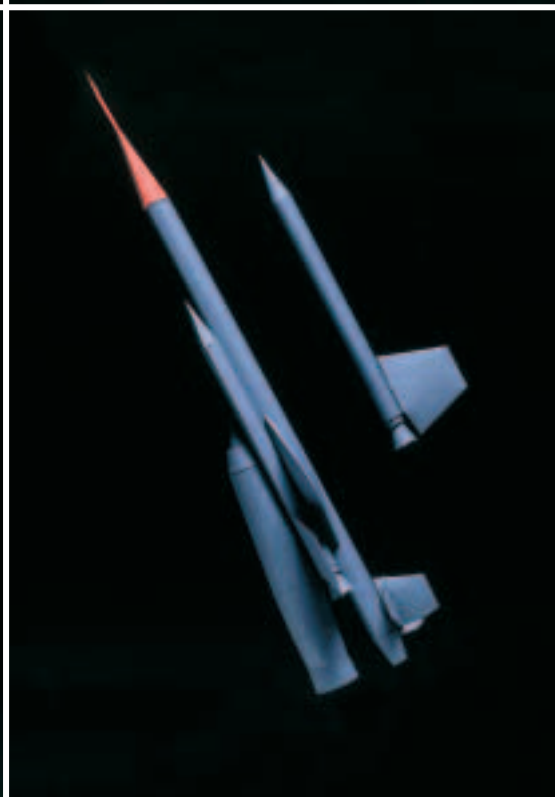
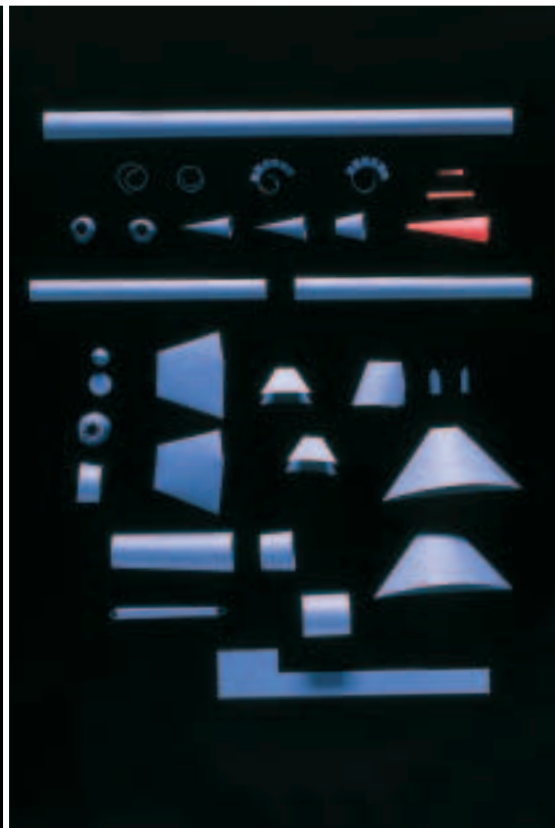
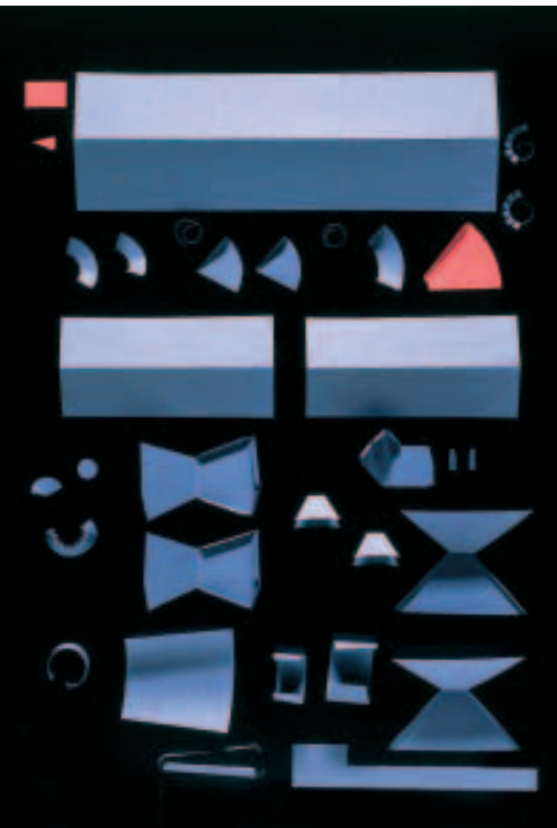
beitet haben. Auf die eine oder andere Art bedroht fühlen sich auch Indien (von Pakistan), Pakistan (von Indien), und die zurzeit virulenten Problemfälle Iran und Nordkorea (beide unter anderem von den USA).

Weder beim Iran noch bei Nordkorea scheint eine Politik, die in erster Linie auf Drohgebärden basiert, Erfolg zu versprechen: «Mit Gewalt allein Interessen durchzusetzen funktioniert nicht», stellt Ruloff klar. Das zeige der Irakkrieg, in dem sich die Amerikaner wie der sprichwörtliche Elefant-im-Porzellanladen verhalten hätten und jetzt die Konsequenzen tragen müssen, nach dem Motto: «You break it, you own it – wer's kaputt macht, dem gehört's».

## WAHRNEHMUNGSDIFFERENZEN

Zur Elefant-im-Porzellanladen-Strategie gibt es Alternativen. Beispiele sind Weissrussland, Kasachstan und die Ukraine. Alle drei wurden mit der Unabhängigkeit über Nacht zu Nuklearmächten. «Die Frage lautete: Was machen wir mit denen? Man wollte sie im NPT haben, aber natürlich nicht auf der Seite der Nuklearstaaten, weil man dann Indien und Pakistan auch hätte aufnehmen müssen.» Nachdem die ehemaligen Sowjetrepubliken anfänglich mit ihrem nuklearen Potenzial kokettierten, gelang es, ihnen klar zu machen, dass ihre «Atomkraft» innerhalb von kurzer Zeit zu Atommüll degenerieren würde. Den zu entsorgen hätte die Staaten vor grosse logistische und finanzielle Probleme gestellt. Deshalb schlug man ihnen ein Geschäft vor: Sie wurden bei der Entsorgung der Atomwaffen unterstützt, und es gab finanzielle Entschädigungen. Allerdings in weit bescheidenerem Umfang, als sich die drei Länder ursprünglich erhofft hatten. Am Schluss gab es trotzdem nur Gewinner, und die drei nuklearen Problemherde waren elegant beseitigt.

Vertrackter ist die Situation in den Fällen des Irans und Nordkoreas. Mit den Nordkoreanern könnte man zwar durchaus ein «Geschäft» machen, wie sie in den 1990er-Jahren zur Verblüffung der damaligen amerikanischen Unterhändler selbst vorschlugen. Das Verhältnis zu den USA und den anderen Verhandlungspartnern ist jedoch geprägt von einem fundamentalen Misstrauen und Wahrnehmungsdifferenzen. «Aus der Sicht der Amerikaner wird das Ver-



*Trotz internationaler Verträge lässt sich die Verbreitung von Atomwaffen kaum verhindern.*

halten Nordkoreas als Erpressung gedeutet, für die Nordkoreaner ist es eher «explanation».» Als «explanation» bezeichnet Ruloff eine Situation, in der der eine Verhandlungspartner dem anderen zu erklären versucht, dass der Verzicht auf Waffen für ihn Folgen hat, die er nicht alleine tragen kann und will. Die nordkoreanischen Despoten haben ein Sicherheitsdilemma: Wenn sie das Pfand der Atomwaffen aus der Hand geben, müssen sie damit rechnen, gestürzt zu werden. Um bei einer solchen Konstellation Lösungen zu finden, die von beiden Seiten akzeptiert werden, brauche es Empathie: «Man muss sich zu einer Position durchringen, die darauf basiert, dass man nicht alleine auf der Welt ist und es andere Länder gibt, die andere Sitten und eigene Interessen haben. Die Amerikaner sind in dieser Hinsicht im Moment überfordert.»

«NICHT NUR DROHEN»

Die Europäer haben im Fall des Irans gezeigt, dass man auch mit Verhandlungsgeschick ans Ziel kommen kann. Sie brachten das Mullah-Regime dazu, einem Moratorium für die Anreicherung von waffenfähigem Uran zuzustimmen. «Dies ermöglichte den Mullahs, ihr Gesicht zu wahren.» Gleichzeitig winkte als positiver Anreiz der vereinfachte Zugang zum europäischen Markt. Der amerikanische Präsident George W. Bush reagierte auf den Erfolg mit der Forderung, ein Moratorium genüge nicht, Iran müsse gänzlich auf sein Atomwaffenprogramm verzichten. Grundsätzlich, ist Ruloff überzeugt, brauche es beides: Machtmittel, um die Bestrafung unkooperativer Regierungen durchzusetzen, und positive Anreize. «Man sollte nicht nur drohen, sondern auch auf die andere Waagschale etwas drauflegen.» Frei nach Theodore Roosevelt: «Speak softly and carry a big stick.»

KONTAKT Prof. Dieter Ruloff, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, ruloff@pw.unizh.ch

ZUSAMMENARBEIT Prof. Thomas Bernauer, ETH Zürich

FINANZIERUNG Anschubfinanzierung durch das VBS, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

LITERATUR Thomas Bernauer, Dieter Ruloff (Hg.): *The Politics of Positive Incentives in Arms Control.*