

Analyse

Russlands nuklearer Drahtseilakt

Adam N. Stulberg, Atlanta

Zusammenfassung

Russlands Haltung gegenüber nuklearer Nichtverbreitung erscheint zunehmend schizophren. Im Laufe der letzten Jahre hat Russland begonnen, vom primären Nutznießer westlicher nuklearer Kooperation zu einem G-8 Partner zu werden, der selber zur Unterstützung von Regionen mit nuklearen Problemen beiträgt. Moskau hat zudem eine Führungsrolle in der Zusammenarbeit mit der internationalen Atomenergieorganisation (IAEA), den USA und an Staaten, die an der Förderung von Atomenergieerzeugung interessiert sind, übernommen. Das Ziel Moskaus besteht darin, kreative Lösungen zu finden um seine wirtschaftlichen Interessen und Nichtverbreitziele miteinander in Einklang zu bringen. Jedoch hat der Kreml auch gleichzeitig die Modernisierung seiner nuklearen Streitkräfte beschleunigt, um damit sowohl Probleme auf der Ebene konventioneller Streitkräfte zu kompensieren, als auch um der Stationierung strategischer Abfangraketen in Europa etwas entgegen stellen zu können. Darüber hinaus hat die aggressive Verfolgung kommerzieller Ziele im Nuklearbereich zusammen mit Moskaus derzeitiger Tendenz seine Energieressourcen als Druckmittel einzusetzen, zu einem beabsichtigtem oder auch unbeabsichtigten Anstieg von umstrittener ausländischer atomarer Aktivität und Enttäuschung auf Seiten des Westen diesen nicht begegnen zu können, geführt.

Moskau verfolgt widersprüchliche Ziele

Obwohl nicht vergleichbar mit den strategischen Widersprüchen, die durch das gesellschaftliche Chaos während den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch der UdSSR entstanden, stellt Russlands Haltung zur Nichtverbreitung nichtsdestotrotz das diplomatische Können Moskaus und den guten Willen der internationalen Gemeinschaft auf eine Probe. Der Kreml muss heutzutage einen Drahtseilakt bewältigen zwischen der Demonstration von Führungsstärke bei Themen der Nichtverbreitung und dem Ausnutzen sich neu ergebenden strategischen Optionen ohne ausländische Partner und Kunden zu verärgern. Andere Staaten sollten jedoch davon absehen auf Russlands provinzierliche Winkelzüge überzureagieren, weil sonst die beiderseitigen Vorteile an einer Kooperation bei erstrangigen Sicherheitsinteressen auf Grund der zunehmenden Verärgerung und Schärfe des Dialogs verloren gehen könnten.

Es ist nicht überraschend, dass Putins Nukleardiplomatie einige profunde Fragen aufwirft: Erstens, was hat Russland vor? Aus welchen Dimensionen besteht Russlands Strategie und wie strebt es an, die konkurrierenden Impulse unter einen Hut zu bringen? Zweitens, wie effektiv ist Russlands Haltung? Kann es den heiklen Balanceakt aushalten? Wie sind im Angesicht der genannten Beweggründe und Bedingungen schließlich Moskaus erneuerte Aktivität im Rahmen der kommerziellen Nutzung der Atomenergie und des Nichtverbreitungsregimes einzuschätzen? Was kann durch eine fort dauernde Kooperation mit Russland gewonnen (oder verloren) werden? Die Antworten auf diese Fragen sind kritisch, sowohl für eine weitere Entwicklung der inter-

nationalen Partnerschaft mit Russland, als auch für eine Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes.

Moskaus zwei nukleare Gesichter

Während des kalten Krieges fungierte die Sowjetunion als Bollwerk gegen die nukleare Proliferation. Nach ihrem Zusammenbruch überlasteten die Transformationsprobleme Moskaus Fähigkeit das atomare Erbe zu kontrollieren, ganz zu schweigen von der Fähigkeit, eine Säule im globalen Bemühen um die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen zu bleiben. Stattdessen hatte Russland nach dem kalten Krieg mit eigenen Problemen der nuklearen Nichtverbreitung zu kämpfen und wurde zum Bittsteller, der Hilfe bei der Verhinderung der Verbreitung von Waffentechnologie, spaltbarem Material und wissenschaftlichem Fachwissen aus dem nun ungeschützten riesigen sowjetischen nuklearen Komplex benötigte.

Im Zuge des wirtschaftlichen und politischen Wiederaufstiegs unter Präsident Putin, begann sich Russlands Haltung schon vor den Anschlägen vom 11. September in beachtlicher Weise zu ändern. Putin erkannte Russlands Verwundbarkeit als »Frontstaat« an und benannte den nuklearen Terrorismus in Konsequenz dazu als größtes Sicherheitsrisiko, dem die internationale Gemeinschaft ausgesetzt sei. Das »Weißbuch zur Nichtverbreitung« von 2006 richtete sich primär sowohl gegen transnationale nukleare Netzwerke als auch gegen schwache, schlecht koordinierte und zudem instrumentell motivierte Exportkontrollen (sowohl national als auch multilateral), um das Nichtverbreitungsregime zu stärken. Dieser Ankündigung folgten Taten: So verhan-

delte Russland als konstruktives Mitglied bei den Sechs-Parteien-Gesprächen über die Aufhebung von Nord Koreas Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsprogramme mit. Auch suchte Moskau bei der Konfrontation zwischen den Vereinigten Staaten und Iran um dessen Nuklearprogramm einen Kompromiss zu erreichen. Russland schlug vor, bei einem Versprechen Teherans, auf ein eigenes Anreicherungsprogramm zu verzichten, ein Gemeinschaftsunternehmen zur Urananreicherung auf russischem Boden zu gründen und verbrauchten Nuklearbrennstoff zurück zu nehmen. Aus dem gleichen Grund unternahm die russische Regierung Schritte, um die gegenseitige nukleare Unterstützung mit den USA zu verstärken und startete eine »Globale Initiative um zur Bekämpfung von nuklearem Terrorismus« um die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung gegenüber nukleare Terroristen zu verbessern. Zudem gehörte Russland zu den Mitunterzeichnern des fünften »Bratislava Reports«. Dieser setzt den Prozess fort, alle Forschungsreaktoren weltweit von der Verwendung von hochangereichertem Uran auf verbreitungsresistenteres niedrig angereichertes Uran (low enriched uranium LEU) umzurüsten. Unter Putins Aufsicht wurde ein neues Rahmenabkommen verabschiedet, das die gesetzliche Verantwortung für bei gemeinsamen Projekten auftretende Unfälle regelt. Dies wurde mit einem Abkommen, zwischen der amerikanischen Energiebehörde und der Russischen Föderalen Agentur für Atomenergie (Rosatom) gekoppelt, das Schlüsseletappen bei der Vollendung der geplanten Sicherheitsupdates für Sprengköpfe und waffenfähiges nukleares Material bis zum Ende von 2008 benannte und die Wartung von nuklearer Sicherheits- und Abrechnungssystemen allein durch russische Mittel bis zum Beginn des Jahres 2013 festsetzte.

Widersprüchliche Signale

Allerdings sandte Moskau mit den gleichzeitig unternommenen Schritte zur Erneuerung des nuklearen Komplexes widersprüchlicher Signale. Die russische Führung hat beispielsweise eine niedrigere Schwelle bis zur Nutzung von Nuklearwaffen und die Option auf begrenzte Militärschläge als Teil ihrer neuen Abschreckungsstrategie bekräftigt. Außerdem äußerte sie die starke Entschlossenheit alle drei Elemente (land-, see- und luftgestützte ballistische Raketen) der strategischen Dreiergruppe zu modernisieren. Die Regierung erhöhte zudem das Budget für die Entwicklung und Stationierung moderner Interkontinentalraketen (Intercontinental Ballistic Missiles ICBMs), U-Bootgestützter ballistischer Raketen (Submarine Launched Ballistic Missiles SLBMs), einer neuen Atom-U-Bootklasse und eine nukleare Cruise Missile wie die Dienstzeitverlängerung verschiedener anderen Systemen. Außerdem wurde die Wiedereinführung von militärischen Luftpatrouillen rund um die Uhr themati-

siert. Zu gleichen Zeit befürwortete Moskau Irans grundlegendes Recht auf Atomenergie und ging dabei so weit, im UN-Sicherheitsrat schärfere Sanktionen gegen Teheran zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund hat Russlands neuer Enthusiasmus für die derzeitige Atomenergie-Renaissance – obwohl keine Verletzung der internationalen Nichtverbreitungsabkommen per se – zu Besorgnissen ob der Motive Russlands geführt. Insbesondere hat sich das Putin-Regime zum Ziel gesetzt, bis 2030 die nationale nukleare Kapazität auf mindestens das 2,3-fache zu erhöhen, um so 25 Prozent des eigenen Strombedarfs decken zu können. Auch sollen mindestens 60 neue Atomkraftwerke, darunter auch schwimmende Reaktoren, exportiert werden und über die nächsten 20 Jahre verbrauchter Kernbrennstoff ausländischer Herkunft importiert werden. Um diesen Ambitionen gerecht zu werden wurde im Frühling 2007 der Staatskonzern Atomenergoprom gegründet. Nach dem Modell des Gasmonopolisten Gazprom, wurde dieses vertikal integrierte Staatsunternehmen damit beauftragt, private Komponenten des Nuklearen Komplexes zu vereinigen und sich dadurch in aggressiver Form einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen, etwa durch die steigende nationale Energieerzeugung, die Entwicklung von neuen Kernbrennstoffnutzungsmöglichkeiten, das Nutzen von nichtstaatlichem Eigentum an zivilen Nuklearanlagen zum eigenen Vorteil und eine Expansion im weltweiten Reaktorbau. Dies wurde ergänzt durch die Reorganisation von Rosatom im Oktober 2007 zu einem vereinigten staatlichen Aktienkonzern mit allumfassenden Zuständigkeiten zur Erstellung von Regelwerken Fusionen militärischer, industrieller und wissenschaftlicher Unternehmen aus dem nuklearen Komplexe, sowie für die Aufsicht über die Strahlungssicherheit und das Anwerben von privaten Investoren, zur Förderung des staatlichen Nuklearprogramms anzutreiben.

Die Quadratur des Kreises – Iran ...

Indem sie parallel verschiedene Ziele verfolgt, ist die Politik Moskaus in letzter Zeit darauf gerichtet, strategischen Opportunismus mit einer Führungsrolle bei der Nichtverbreitung in Einklang zu bringen. Dies wird z.B. an der indirekten, stillen und aktiven Herangehensweise Russlands mit den nuklearen Ambitionen Irans deutlich und bei der Förderung des multilateralen Dialogs über die Garantie der Lieferung von Nuklearbrennstoff:

Einerseits hat Putin Russland aus der sich verschärfenden internationalen Konfrontation mit Iran heraus gehalten. So stellte er die Sorgen der USA und der Europäer, der Iran versuche Atomwaffen zu entwickeln, öffentlich in Frage, und blockierte eine dritte Runde von Sanktionen der Vereinten Nationen bis zum Erscheinen des IAEA-Reports im November 2007. Bei seinem historischen Besuch im Iran im Oktober 2007

versicherte er seinen Gastgebern, dass Russland sich verpflichtet sieht, den Bushehr-Reaktor fertig zu bauen und seine Überzeugung, dass der Iran friedliche Absichten hegt. Davon ausgehend, dass im Bezug auf Teherans Nuklearwaffenpläne »keine Nachrichten gute Nachrichten« sind, verurteilte Putin die Debatte über einen westlichen Militärschlag als »unangemessen und in keinem Verhältnis zu dem Verhalten des Irans stehend« und verwies er auf die Fortschritte bei der Lösung des Atomkonflikts mit Nordkorea als das geeignete Modell zur Deeskalation.

Auf der anderen Seite begann Russland zum Ende des Jahres 2006 im Stillen den Druck auf den Iran zu erhöhen, den internationalen Forderungen nach Transparenz nachzukommen. Erkennbar verärgert über Teherans Ablehnung seines Vorschlags als Zulieferer von angereicherten Uran zu fungieren, stimmte Putin zwei Runden moderater Sanktionen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu. Darauf folgten 2007 mehrere Verzögerungen beim Bau des Bushehr-Reaktors, die mit der Eskalation des amerikanischen und französischen Drucks auf Teheran zusammen fielen. Aus Frustration über das Unvermögen Teherans bis zum Ende des Jahres 2006 mehr als 60 Prozent seiner finanziellen Verbindlichkeiten nachzukommen und von anschließenden Zahlungsausfällen von vereinbarten 25 Millionen Dollar im Monat sowie Problemen bei der Lieferung von Bauteilen durch Dritte, stellte der russische Vertragspartner Atomstrolexport offen die Rentabilität des Abkommens in Frage und verschob den Betriebsbeginn des Reaktors um ein Jahr auf Ende 2008, obwohl schon 90 Prozent des Bausch schon abgeschlossen waren. Auch wenn er den Vorwurf Irans, politisch mit dem Westen unter einer Decke zu stecken, zurück wies, lehnte es Putin nichtsdestotrotz ab, anzugeben, wann Russland denn den benötigten Kernbrennstoff liefern würde, da die internationalen Siegel und Schutzmaßnahmen, die zum Transport benötigt wurden, noch nicht vorbereitet seien. Trotz der vehementen Dementi aus Teheran gegenüber diesen Anschuldigungen und dem Wunsch des Irans nach zusätzlichen Reaktorverträgen mit Russland zur Beschleunigung der technischen Unterstützung, hat sich Moskau so gut wie nicht bewegt. Indem er Russland einerseits als einen nüchternen wirtschaftlichen und politischen Partner Teherans präsentierte, während er gleichzeitig indirekt die Entwicklung des Bushehr-Reaktors verlangsamte, versuchte Putin Teheran wirtschaftliche Zugeständnisse abzuringen und gleichzeitig größeres internationales Ansehen als konstruktiver Schlichter zu erlangen.

...und Anreicherung unter internationaler Aufsicht

In ähnlicher Weise ergriff Moskau die Initiative, um das Risiko einer unbeabsichtigten Verbreitung von Nukleartechnologie, die mit dem erwarteten Anstieg des Han-

dels im Bereich der Nukleartechnologie verbunden ist, abzuschwächen. Durch die Förderung von multilateralen Garantien für nukleare Brennstofflieferungen durch die IAEA ermutigt, bot Putin an, das erste einer Reihe von Anreicherungsanlagen unter internationaler Aufsicht auf russischem Boden entstehen zu lassen. Im Jahr 2006 entwickelte sich daraus der konkrete Plan, das unausgelastete Angarsk Elektrolyse-Chemie-Kombinat in die erste »nicht diskriminierende und transparente« Anreicherungsanlage umzuwandeln. Diese Anlage sollte allen Staaten mit einem guten Leumund im Bezug auf den Nichtverbreitungsvertrag offen stehen, die ihr nukleares Potential entwickeln wollen aber über keine eigenen Möglichkeiten verfügen. Russland drängte potenzielle Partner, ein »Zusatzprotokoll« der IAEA für erhöhte Sicherheitsvorschriften zu akzeptieren und unterzeichnete im Oktober 2007 ein solches Dokument mit der internationalen Regulierungsbehörde um ein gutes Beispiel zu geben. Diese Anlage stellte nicht nur einen wichtigen Schritt dar, um den Umsatz nationaler Firmen anzukurbeln, sondern auch zur Erhöhung des Vertrauens in die Versorgung mit angereichertem Uran durch zwischenstaatliche Verträge und Verträge zwischen Firmen, die es den Unterzeichnern ermöglichen, zu investieren und Anteil am Besitz, Betrieb und Gewinnen der Anlage Anteil zu haben, ohne anderen Staaten Zugang zu sensiblen Anreicherungstechnologien bieten zu müssen. Der erste Vertrag wurde im Mai 2007 mit Kasachstan über gemeinsamen Uranabbau, Atomreaktorentwicklung und Versorgung von LEU für kasachische Brennstoffherstellung geschlossen. Darauf folgte ein Vertragsangebot an die Ukraine und die Erwartung, dass ähnliche Verhandlungen mit Armenien, Belarus, Südafrika und den Mitgliedsstaaten der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit bald folgen würden. Im Oktober 2007 bot Russland an, beginnend mit dem Jahr 2008 LEU-Reserven im Wert von 300 Millionen Dollar unter internationaler Betriebskontrolle anzulegen, um damit der Initiative einer internationalen »Brennstoffbank« der IAEA Starthilfe zu geben. Trotz ungeklärter Fragen hinsichtlich der späteren Finanzierung, Kriterien zur Erlangung der Mitgliedschaft, Verwaltung sowie Umwelt- und Sicherheitsvorkehrungen, wurde sie von der internationalen Gemeinschaft, allen voran den USA und der IAEA, als eine wichtige Komponente eines sich entwickelnden multilateralen Systems zur Durchsetzung praktikabler Nichtverbreitungsmaßnahmen begrüßt, mit dem Ziel, die Weitergabe von auch militärisch nutzbarer Anreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologien an Staaten zu stoppen, die an der Nutzung von Atomenergie interessiert sind.

Jenseits des Zugriffs des Kremls

Der Erfolg dieses heiklen diplomatischen Manövers hängt jedoch letztlich von Faktoren ab, die außerhalb

der direkten Kontrolle des Kremls liegen. Auch wenn Russland durch die Entwicklung hin zu einem internationalen Showdown mit dem Iran die Möglichkeit erhält, seine eigene Rolle in diesem Konflikt zu entwickeln, besitzt es doch wenige verlässliche Hebel um die beiden Parteien in Richtung einer friedlichen Lösung zu steuern. Allgemeiner formuliert: Moskau hat nicht die wirtschaftliche Macht, um die Führung im internationalen Nuklearhandel und der Nichtverbreitung zu übernehmen. Die russischen Anbieter haben weder am Beginn noch am Ende des nuklearen Brennstoffkreislaufs Marktmacht und müssen zudem Herstellungsengpässen bei Schlüsseltechnologien, wie Reaktorturbinen und Zentrifugen begegnen. Zusammen verhindern diese Faktoren die Aussicht Wirtschaftsgeschäfte für politische Zwecke einzusetzen. Wie das Handelsabkommen über die Lieferung 4.000 Tonnen Uran aus Australien vom September 2007 zeigt, bleibt Russland von Importen abhängig um den erwarteten Anstieg im eigenen Bedarf decken zu können und besitzt auch keine Möglichkeit die Preise zu kontrollieren, ganz zu schweigen vom Anspruch ausländische Reaktoren mit Brennstoff zu versorgen. In ähnlicher Form wird das Joint Venture mit Kasachstan durch dessen Bestreben seine Uranexporte in Richtung Westen zu diversifizieren begrenzt. Auch im Bezug auf andere wirtschaftliche Nukleardeals mit Kasachstan, Kirgisistan und der Ukraine, sowie auf frühere Verträge zum Import von verbrauchtem Kernbrennstoff aus dem Ausland sind Russland wirtschaftlich die Hände gebunden. Insofern hat Russland keine Möglichkeit, seinen Partnern Verpflichtungen aufzubürden und diese dann zu nutzen, um sich über Schulden Anteile an fremden Unternehmen zu sichern. In Kombination mit der internationale Besorgnis, Russland sei nicht gewillt, die Sicherheitsstandards der IAEA zu erfüllen und das Zusage ein zu halten, importiertes Uran und die entsprechenden Technologien nicht für militärische Zwecke abzuzweigen oder Lieferungen aus politischen Gründen zurück zu halten, ist aber auch die wirtschaftliche Ausgangslage für Russland ungünstig.

Die Rezentralisierung des nuklearen Komplexes hat auch nicht notwendigerweise zu einer erhöhten Kontrolle durch den Staat geführt. Eine unnötige und unklare Hierarchie zwischen den mit der Führung des nuklearen Sektors beauftragten neuen Behörden schafft

Bedingungen, die anfällig für Rivalitäten zwischen föderaler und regionaler Ebene, zivilen und militärischen Apparaten sowie den Geheimdiensten und dem Diplomatenkorps sind. Dies wiederum erhöht das Risiko, dass gewisse Probleme, wie der nicht gesicherte Zugang für Ausländer auf den russischen Atomsektor und die Budgetkürzungen für gemeinnützige Schlüsselaktivitäten, beispielsweise Sicherheitsstandards und Umweltschutz, zementiert werden. Offensichtlich ist auch, dass staatliche Subventionen und intransparente Unternehmensführungsstrukturen nicht dazu führen, dass Bedenken ausländischer Investoren zerstreut werden, oder die sich die Rentabilität der Atomindustrie erhöht. Darüber hinaus bleibt Korruption ein Problem im ganzen nuklearen Sektor. Dies ist etwa durch die konstanten Beschwerden über »verschwundene« Investitionen, Bestechlichkeit und Amtsmisbrauch der Manager, und das erhöhte Auftreten von »nicht unfallverursachten Todesfällen und Fahnenflucht« unter den Wacheinheiten der Nuklear-Städte ersichtlich. Zusammengefasst beschränken die realen Lücken zwischen Zentralisierung und Kontrolle die institutionellen Möglichkeiten des Kremls, die wirtschaftlichen einerseits und die nichtverbreitungsbezogenen Ziele andererseits in Einklang zu bringen.

Zukünftige Entwicklungen

Bei näherem Hinsehen steckt sowohl mehr als auch weniger hinter der Haltung zur Nichtverbreitung des Kremls. Mehr in dem Sinne, dass die Führung konkrete Maßnahmen ergripen hat, die wirtschaftliche, politische und strategische Wiedergeburt des Landes für gewaltige kommerzielle Unternehmungen zu nutzen, während sie gleichzeitig am ernsthaften Einsatz für die Eingrenzung der Verbreitung von Nuklearwaffen und spaltbarem Material festhält. Gleichzeitig aber ist Moskaus Staatskunst und seine Fähigkeit, Verantwortung für die Atompolitik anderer Staaten zu übernehmen beschränkt, wenn man die tief liegenden Barrieren im Bereich des Markts und der Institutionen betrachtet: Trotz Moskaus strategischem Aktivismus kann es weder den regionalen Entscheidungsprozess oder die Märkte dominieren, noch durch eine Ermächtigung des Kremls einen räuberischen Nuklear-Leviathan, gleich seiner Präsenz im Gassektor, schaffen.

Übersetzung: Florian Munder

Über den Autor:

Adam N. Stulberg ist außerordentlicher Professor und Co-Direktor des Center for International Strategy, Technology and Policy an der Sam Nun School of International Affairs am Georgia Institute of Technology

Lesetips:

- E. Sokova; C. Hansell Chuen 2007: Nuclear Power Broker. Bulletin of the Atomic Scientists September/Oktobe 2007; S. 51-54.
- The United Nations DISARMAMENT YEARBOOK, Office for Disarmament Affairs, New York, 2007 <http://disarmament2.un.org/yearbook-2006/DY2006.pdf>
- SIPRI YEARBOOK 2007: Armaments, Disarmament and International Security, Publisher: Oxford University Press, ISBN 978-0-19-923021-1 – gebunden, 752 S. http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=346