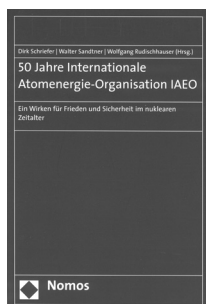


Die IAEA von innen

Harald Müller



Dirk Schriefer/
Walter Sandtner/
Wolfgang
Rudischhauser
(Hrsg.)

**50 Jahre
Internationale
Atomenergie-
Organisation IAEA.
Ein Wirken für
Frieden und Sicher-
heit im nuklearen
Zeitalter**

Baden-Baden:
Nomos 2007,
218 S., 29,00 Euro

Die Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) ist 50 Jahre alt geworden. Im Jahr 1957 wurde sie als Folge von Eisenhowers ›Atoms-for-Peace‹-Offensive gegründet, zu einem Zeitpunkt, als die zivile Nutzung der Kernenergie sowohl in sicherheitspolitischer als auch in umweltpolitischer Hinsicht für unproblematischer gehalten wurde als heute. Es dürfte das bedeutendste Verdienst der Organisation sein, dass sie mit ihren Aufgaben gewachsen ist und sich schrittweise darauf eingestellt hat, dass das von ihr betreute Gebiet sich brisanter, komplexer und schwieriger gestaltet, als ihre Gründerväter (Mütter gab es wenige) sich dies wohl vorgestellt hatten.

In die heutige Problematik, aber auch in das geschichtliche Werden dieser zu den wichtigsten internationalen Organisationen zählenden, in Wien beheimateten Institution gibt der Jubiläumsband einen ausgezeichneten Einblick. Die Herausgeber sind ›alte Hasen‹ in diesem Politikfeld. **Dirk Schriefer** hat mehr als zwei Jahrzehnte in Wien gearbeitet, zuletzt als Direktor ›Safeguards‹. **Walter Sandtner** ist im Bundeswirtschaftsministerium seit Jahren unter anderem mit dem Gebiet ›Internationale Kernenergieorganisationen‹ betraut. **Wolfgang Rudischhauser** hat bei der deutschen Vertretung bei der IAEA gearbeitet und ist seit dem Jahr 2004 im Auswärtigen Amt für diese Organisation zuständig. Diese Fachkunde trifft auch für die Autoren des Sammelbands zu. Alle verfügen aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit im Ministerialdienst, in internationalen Organisationen, in der Forschung und in der Wirtschaft über intime Fachkenntnisse und langjährige Beziehungen zur IAEA.

Es war offensichtlich der Ehrgeiz der Herausgeber, ein enzyklopädisches Bild der Organisation zu zeichnen. Alle Bereiche, von der Nichtverbreitung über die technische Sicherheit, die Verhütung nuklearer terroristischer Anschläge, die nukleare Forschung bis hin zu Umweltbelangen, kommen zu Wort. Eine Warnung sei ausgesprochen: Für Deutschlands große Gemeinschaft der Kernenergiegegner dürfte das Buch schwere Kost sein. Die Autoren lassen an ihrer Überzeugtheit von der behandelten Technologie keinen Zweifel, und das mag mancher kernenergiekritischen Leserin missfallen.

Bei einem Sammelband mit 17 Kapiteln muss nicht jedes einzelne besprochen werden. Ich beschränke mich daher auf die für Leser mit allgemeinpolitischem Interesse relevanten Kapitel. Da ist zunächst die historische Einführung durch Hans-Friedrich Meyer,

den langjährigen Pressesprecher der IAEA zu nennen. Wer den Griff zu dem umfangreichen, nunmehr zehn Jahre alten Band von David Fischer über die Entwicklung der Organisation scheut, dem gibt Meyer einen konzisen und nützlichen Einblick in das Entstehen der heutigen Organisationsaktivitäten. Aus seiner Innensicht gelingt es ihm, den Lernprozess in einer großen internationalen Organisation plastisch darzustellen.

Ähnlich verhält es sich mit der Beschreibung des Verifikationssystems. Im Fachjargon etwas verwirrend ›Safeguards‹ genannt, weckt dieser Begriff fälschlicherweise Assoziationen an die Wach- und Schließgesellschaft. Doch in Wirklichkeit handelt es sich um ein komplexes System von technischen, personellen, rechnerischen und analytischen Vorkehrungen, das die IAEA aufgebaut hat. Damit will sie sicherstellen, dass zivile Kerntechnik nicht missbraucht wird, um Spaltmaterial für Waffenzwecke zu produzieren. Die Kapitel 4 (Sandtner) und 5 (Schriefer) sind diesem Zweck gewidmet. Sie beleuchten die politische und die technische Seite der Safeguards in einer Weise, die auch dem Laien verständlich macht, worum es geht und wo die Schwierigkeiten, aber auch die Fortschritte liegen.

Von besonderem Interesse für die an Sicherheitspolitik Interessierten ist das Kapitel 3 (Friedrich Gröning/Rudischhauser). Hier berichten zwei Beamte des Auswärtigen Amtes – Botschafter Gröning ist der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung – aus eigener Anschauung über den Umgang mit den akuten Krisen im Nichtverbreitungssystem. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Iran. Beide sind aktiv mit den schwierigen Verhandlungen mit der Islamischen Republik befasst – Gröning als deutscher Verhandlungsführer. Im Zuge des zeitgeschichtlichen Narrativs von hoher sicherheitspolitischer Brisanz gelingt den beiden Diplomaten eine plastische Analyse des institutionellen Zusammenspiels der verschiedenen Organe der IAEA, aber auch zwischen der Wiener Behörde und den Vereinten Nationen. Die Spannungen zwischen den verschiedenen Gruppen der Mitgliedstaaten finden sich hier ebenso wie ein Zustandsbericht über das internationale Regime der Nichtverbreitung.

Dem Thema der Reibungen und der Kooperation zwischen internationalen Organisationen widmen sich zwei weitere Kapitel. In dem kurzen Kapitel 10 referiert Schriefer über die Beziehung der IAEA zu den Vereinten Nationen, im Kapitel 11 beschreibt

Wilhelm Gmelin ausführlicher das gelegentlich angespannte Verhältnis zwischen IAEA und EURATOM. Er weiß, wovon er spricht, denn er hat in beiden Organisationen gearbeitet und ist lange Jahre als Leiter der Verifikationsaktivitäten von EURATOM der wichtigste Gesprächspartner der Wiener gewesen. Gmelins Beitrag verdeutlicht, dass grundsätzlich gleichlautende Organisationszwecke – Förderung der Kernenergie und Verhinderung von Proliferation – nicht zwangsläufig zu reibungsfreiem Umgang miteinander führen. Vielmehr kann es auch zu Wettbewerb um den Vorrang und die Einordnung anderer Organisationszwecke führen, namentlich den Auftrag der EURATOM, einen einheitlichen Markt für Nuklearbrennstoff innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu gewährleisten.

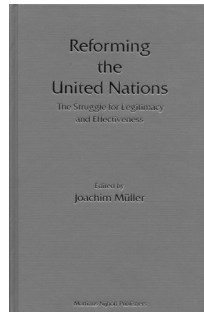
Von höchst aktuellem Interesse ist der Beitrag von Anita Nilsson und Schriefer zu den Anstrengungen der IAEA, dem nuklearen Terrorismus vorzubeugen. Über dieses junge Tätigkeitsfeld der Organisation ist in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Der Aufsatz bietet einen Einstieg in eine nur allzu brisante Thematik. Er liefert einen weiteren Hinweis auf die bemerkenswerte Lern- und Anpassungsfähigkeit dieser internationalen Organisation.

Handbuchartigen Nutzen bringt das Kapitel 16 (Wolfram Tonhauser). Hier sind die wichtigsten internationalen rechtlichen Übereinkommen zur Kernenergie, ihrer Nutzung und ihrer regulativen Bearbeitung aufgeführt und knapp inhaltlich charakterisiert.

Insgesamt bietet der Band einen soliden Überblick über Historie und Sachstand einer wichtigen internationalen Organisation, die als Pionier einer kooperativen Weltordnung arbeitet. Angesichts der Herausgeber und Autoren hat der Band eine Art halboffiziellen Charakter. Dies kommt auch in den drei Vorworten zur Geltung, in denen der Außenminister und der Wirtschaftsminister Deutschlands sowie der Generaldirektor der IAEA, Mohammed El-Baradei, ihrer Wertschätzung des Werkes Ausdruck geben. Diesem Charakter des Bandes ist es sicherlich geschuldet, dass sich wenig Kritisches in den Beiträgen findet und auch die Kritik anderer kaum referiert wird. Da überall Licht und Schatten zu finden ist, mag sich mancher daran stören. Aber es ist wohl so: Wenn man einer Bekannten zum Geburtstag gratuliert, dann sagt man selten etwas Böses. Wer den kritischen Blick auf die IAEA als Ergänzung zu dieser positiven Würdigung sucht, wird sich an andere Literatur halten müssen. Wer hingegen diesen Band liest, erhält einen soliden Überblick, eine gründliche Einführung und einige aktuell sehr nützliche Einblicke. Daher eignet er sich auch für Studierende und Lehrer/innen, die den schnellen Zugang zu einer komplizierten, aber wichtigen Materie suchen.

UN-Reform: Teil Drei

Wolfgang Münch



Joachim Müller (Ed.)

Reforming the United Nations. The Struggle for Legitimacy and Effectiveness

Leiden, Boston:
Martinus Nijhoff
Publishers 2006
XIV+531 S., 135,00
Euro

Wer sich an das Thema ›UN-Reform‹ mit drei großen Veröffentlichungen (vermutlich den umfangreichsten zu dem gesamten Themenkomplex) heranwagt, der sollte zum UN-Urgestein gehören. Dies kann man über den Herausgeber der Serie ›Reforming the United Nations‹ guten Gewissens sagen. **Joachim Müller**, ein Deutscher, kann auf über 20 Dienstjahre im UN-System zurückblicken, als Haushälter im UN-Sekretariat in New York, beim Programm der Vereinten Nationen für internationale Drogenkontrolle UNDCP in Wien und in leitender Funktion bei mehreren UN-Sonderorganisationen in Genf.

Die erste (dreibändige) 3464 Seiten starke Veröffentlichung der Serie von 1997, ›Reforming the United Nations. New Initiatives and Past Efforts‹, deckte die Reformanstrengungen von 1950 bis kurz vor Dienstantritt Kofi Annans ab. Im Jahr 2001 erschien die knapp 1000 Seiten umfassende zweite (nunmehr einbändige) Ausgabe der Serie unter dem Titel ›Reforming the United Nations. The Quiet Revolution‹. Hierin zog der Herausgeber eine Zwischenbilanz über Annans Erfolge gegen Ende seiner ersten Amtszeit als Generalsekretär (siehe Rezension des Autors in: Vereinte Nationen, 5/2001, S. 206).

Der vorläufig letzte, hier zu besprechende Band der Reihe ›Reforming the United Nations. The Struggle for Legitimacy and Effectiveness‹ erschien wiederum fünf Jahre später, im Jahr 2006, kurz vor Ende der zweiten Amtszeit Annans. Der Band verkörpert damit eine Art vorläufige, sehr zeitnahe Bewertung von Annans historischen Leistungen als ›mover and shaker‹ des weltpolitischen Geschehens. Er besteht aus einem Text- und einem umfangreichen Dokumententeil. Der Textteil umfasst 95 Seiten und ist in zwei Kapitel unterteilt, Dokumente und Sachregister füllen zusammen 435 Seiten.

Der Herausgeber umreißt zunächst auf wenigen Seiten (S. 4–8) die wesentlichen Entwicklungslinien der Vereinten Nationen im Zeitraum von 1950 bis 1996. Die folgenden knapp 90 Seiten führen den Leser durch das Jahrzehnt der beiden Amtszeiten Kofi Annans, und zwar – in Ergänzung zum zweiten Band – nunmehr mit dem Fokus auf seiner zweiten Amtszeit von 2002 bis 2006 (S. 8–95).

In zwei Unterkapiteln (1.3 und 2.7) geht der Herausgeber auf die fundamentale Frage der Neustrukturierung des Sicherheitsrats ein. Er betitelt seine Ausführungen über die an einem vorläufigen Finale angekommenen Hoffnungen auf Veränderungen im Sommer des Jahres 2005 im zweiten Kapitel mit den

Worten ›Security Council Reform: The Collapse of Aspirations‹. Gegen Ende (S. 89/90) folgt eine kurze Darstellung des Scheiterns der japanischen Bemühungen im März 2006 unter der Zwischenüberschrift ›Continued Failure to Reform the Security Council‹. Mit ein wenig mehr Optimismus hätte man in beiden Fällen auch noch einmal den Titel des ersten einschlägigen Kapitels verwenden können: ›Security Council Reform: The Unfinished Business‹, denn die Diskussion hierzu wird weitergehen, neue Ansätze werden entwickelt, neue Initiativen ins Leben gerufen werden.

Breiten Raum nimmt der Irak-Konflikt ein, der für Kofi Annan wohl zur bittersten Erfahrung seines politischen Lebens wurde: Die Erfolglosigkeit seines Wirkens um eine Konfliktlösung ohne die Anwendung militärischer Gewalt; der Tod seines Sondergesandten Sergio Vieira de Mello und weiterer 21 UN-Bediensteter durch einen Terroranschlag auf das UN-Büro in Bagdad und das nach und nach zu Tage getretene Missmanagement; Schwachstellen beim ›Öl-für-Lebensmittel-Programm‹ einschließlich der – wenn auch nur indirekten – Verwicklung seines Sohnes in ›die Malaise‹.

Noch ausführlicher wird auf den Bericht der von Annan Ende 2003 einberufenen Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (High-level Panel on Threats, Challenges and Change) eingegangen, dessen Empfehlungen Annans nahezu begeisterte Zustimmung fanden. Müller analysiert überzeugend, wie es Annan gelang, einen beträchtlichen Teil der Ideen des High-level Panels in sein vorletztes großes Reformdokument ›In größerer Freiheit‹ (UN-Dok. A/59/2005 v. 21. März 2005) zu integrieren und über diesen ›Filter‹ dann einer im Grundsatz wohlwollenden Akzeptanz durch die Generalversammlung zuzuführen. Ohne die Berichte des High-level Panels, des Generalsekretärs sowie eines weiteren von Annan in Auftrag gegebenen Berichts eines Beratergremiums unter der Leitung von Jeffrey Sachs (UN Millennium Project) wären die Ergebnisse des Weltgipfels 2005 sicher (noch) magerer ausgefallen. Immerhin wurden hierbei unter anderem zwei wichtige neue Institutionen geschaffen: die Kommission für Friedenskonsolidierung und der Menschenrechtsrat. Dies ein Jahr zuvor zu prophezeien, hätten wohl nur wenige gewagt.

Auf den letzten zehn Seiten des ersten Teiles geht Müller ausführlich auf die Schlussphase von Annans Amtszeit und die von ihm zu verkräftenden Enttäuschungen ein. Dazu gehören der erstmalig in dieser Form getroffene Haushaltsbeschluss der Generalversammlung für den Zweijahreszeitraum 2006–2007, der eine begrenzte Ausgabenermächtigung (spending cap) für die ersten sechs Monate von 2006 enthielt. Eine weitere Enttäuschung war das Schicksal seines letzten großen Reformpapiers ›In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken‹ (UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006). Dieser Be-

richt sah unter anderem vor, das Personal- und des Informationsmanagement zu verbessern, dem Generalsekretär mehr Entscheidungsbefugnisse sowie größere Flexibilität bei der Stellenbewirtschaftung zuzugestehen und einen großen Teil der Arbeiten in kostengünstigere Dienstorte zu verlagern. Die Denkanstöße des Generalsekretärs zu wirklich mutigen Managementfortschritten stießen beim ACABQ (Beratender Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltungs- und Haushaltsfragen) auf wenig Begeisterung und noch weniger beim Personal. Müller lässt anklagen, dass dies Annan besonders getroffen haben muss, war er doch der erste, der aus einer Laufbahn als Sekretariatsbediensteter zum Chef der Organisation aufgestiegen war. Sicherlich brachte er mehr Verständnis und Einfühlungsvermögen für Fragen des Managements in das Amt mit als die meisten, wenn nicht gar alle seiner Vorgänger. Schließlich sorgte eine Initiative der Gruppe der 77 für das rasche Ende von ›In die Vereinten Nationen investieren‹, und dies sogar mit einem Tabubruch. Am 8. Mai 2006 wies die Generalversammlung die Vorschläge des Generalsekretärs in einer Abstimmung mit 121 gegen 50 Stimmen bei drei Enthaltungen zurück, eine Seltenheit bei finanzpolitischen und administrativen Themen.

Im zweiten Teil des Bandes werden die aus Sicht Müllers sechs zentralen Dokumente ungekürzt abgedruckt. Dies sind: 1. der Bericht des High-level Panels ›A More Secure World‹ (UN-Dok. A/59/565); 2. der Bericht des UN Millennium Projects ›Investing in Development‹; 3. der Reformbericht des Generalsekretärs ›In Larger Freedom‹ (UN-Dok. A/59/2005); 4. der ›Volcker-Bericht‹ über das Management des Programms ›Öl für Lebensmittel‹; 5. das Ergebnis des Weltgipfels 2005 (in seiner Entwurfsfassung vom 20.9.2005: UN-Dok. A/60/L.1); 6. der letzte Management-Reformbericht des Generalsekretärs ›Investing in the United Nations‹ (UN-Dok. A/60/692).

Dies trägt zwar zum beträchtlichen Umfang des Buches bei, erfüllt aber den Zweck, dass der Leser bei der Lektüre des ersten Teiles jederzeit die dort angesprochenen Dokumente einsehen kann. Zum Nachlesen von Fundstellen braucht man weder Laptop noch Zugang zum Internet. So hat Müllers dritter Band zur langen Geschichte der Reformanstrengungen in den Vereinten Nationen als Nachschlagewerk hohen Wert und Nutzen. In jedem Falle ist die Lektüre ein Gewinn für jene Leser, die vom Credo der London School of Economics beseelt sind: *Resurrex cognoscere causas*, den Dingen auf den Grund gehen.

Die drei bislang von Müller herausgegebenen Bände füllen annähernd 5000 Seiten, ergänzen sich, sind aber auch einzeln von Interesse, je nach den vom Leser gesuchten Schwerpunkten. Dies verdient Anerkennung und mag vielleicht ein wenig über die hohen Anschaffungskosten der Bände (zusammen etwa 790 Euro) hinwegtrösten.