

Das iranische Atomprogramm im Lichte des Völkerrechts

Andreas Th. Müller

Schriftfassung des Referates vom 23. April 2008

Das so genannte „iranische Atomprogramm“ beschäftigt – und beunruhigt – die internationale Staatengemeinschaft schon seit geraumer Zeit. Gerade im Verlauf der letzten Monate hat sich der Ton zwischen der iranischen Regierung und den „EU 3 + 3“, Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie die USA, Russland und China (auch „P 5 + 1“ genannt und dann auf die fünf Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sowie Deutschland bezogen), wieder verschärft. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob der vom Iran behauptete rein friedliche Charakter seines Atomprogramms glaubwürdig ist und inwieweit diesbezügliche Zweifel die Staatengemeinschaft dazu berechtigten, Sanktions- und Zwangsmaßnahmen gegen den Iran zu verhängen.

Struktur und Standorte des iranischen Atomprogramms

Unter den Begriff des iranischen Atomprogramms fällt eine Reihe von technischen Anlagen auf dem Gebiet des Iran. Die Bestrebungen des Iran zum Erwerb von Nukleartechnologie gehen deutlich vor die Islamische Revolution bis ins Schah-Regime zurück. Anfänglich mit US-amerikanischer Unterstützung und dann vor allem in Zusammenarbeit mit einem deutschen Unternehmenskonsortium begannen die Arbeiten am Atomreaktor von Buschehr im Südwesten Irans, die dann aber durch die Revolution und durch den Iran-Irak-Krieg vollständig zum Erliegen kamen. Seit einigen Jahren wird der Atomreaktor mit russischer Unterstützung fertig gebaut. Der Großteil des Kernmaterials ist schon geliefert, sodass damit gerechnet wird, dass der Reaktor gegen Ende 2009 in Betrieb gehen können wird. Dies ist allerdings völkerrechtlich insofern unproblematisch, als die Nutzung der Atomenergie zur Energieproduktion im Entscheidungsspielraum eines jeden einzelnen Staates liegt.

Die umstrittenen Teile der (bekanntesten) iranischen Atomanlagen sind allerdings vor allem jene von Natans, Isfahan und Arak südlich von Teheran im Zentrum des Landes. In Isfahan wird Uranerz in Uranhexafluorid, also in gasförmigen Zustand, versetzt. Dies wiederum bildet den Ausgangsstoff für die Befüllung der Gaszentrifugen, die vornehmlich in

Natans vorfindlich sind und mit denen Uran angereichert wird. Diese Technologie erlaubt aber sowohl die Produktion von LEU (low enriched uranium; Anreicherungsgrad 3,5 %) für den Betrieb von Kernkraftwerken wie auch von HEU (highly enriched uranium; Anreicherungsgrad von über 90 %), das für die Befüllung von Nuklearsprengköpfen verwendet werden kann. Es handelt sich also um eine so genannte „Dual use“-Technologie, die sowohl friedlichen als auch militärischen Zwecken zu dienen vermag. Ähnlich verhält es sich mit der Schwerwasserproduktion in Arak, da in mit schwerem Wasser moderierten Atomreaktoren Plutonium anfällt, das auch zur Waffenproduktion verwendet werden kann.

Internationale Reaktion auf das iranische Atomprogramm

Der dual-use-Charakter verschiedener vom Iran verwendeter Technologien, verstärkt durch den Umstand, dass diese teilweise über Jahre im Verborgenen angewendet worden sind, haben die Zweifel am rein friedlichen Charakter des iranischen Atomprogrammes genährt. Vor diesem Hintergrund hat es zunächst eine Gruppe von drei Staaten, nämlich die so genannten „EU 3“ (Deutschland, Frankreich und Großbritannien), unternommen, den Iran vor allem von seinen Plänen zur Urananreicherung abzubringen. Im Rahmen des Teheraner Protokolls vom 21. Oktober 2003 und des Pariser Abkommens vom 15. November 2004 hat sich der Iran dann auch jeweils freiwillig zur Suspendierung seiner Anreicherungsaktivitäten verpflichtet. Allerdings ist es im Januar 2006, insbesondere auch in Verbindung mit dem Amtsantritt des gegenwärtigen iranischen Präsidenten, zur Wiederaufnahme der Anreicherungsbemühungen gekommen.

Nachdem der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) in Wien den Iran schon mehrfach zum Einlenken aufgefordert hatte, beschloss der am 4. Februar 2006 im Lichte der neueren Entwicklungen, das iranische Nuklear-Dossier an den UN-Sicherheitsrat zu überweisen und diesen um Unterstützung bei der Durchsetzung seiner Forderungen zu ersuchen. Dabei ging es vor allem um volle Kooperation und Transparenz des Iran in Bezug auf seine Safeguard-Verpflichtungen aus dem Atomwaffensperrvertrag (siehe sogleich) und um die Einstellung der Urananreicherung.

Der Sicherheitsrat reagierte zunächst mit einem Presidential Statement vom 29. März 2006 und sodann mit mittlerweile vier formellen Resolutionen, mit denen schrittweise schärfere Sanktionen gegen den Iran verhängt wurden: 1) Resolution 1696 vom 31. Juli 2006, 2) Resolution 1737 vom 23. Dezember 2006, 3) Resolution 1747 vom 24. März 2007 und 4) Resolution 1803 vom 3. März 2008.

Völkerrechtliche Bewertung des iranischen Atomprogramms

Abgesehen von den völkerrechtlichen Regeln zum Einsatz von oder zur Drohung mit Nuklearwaffen (Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht; vgl dazu vor allem das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 8. Juli 1996 zur „Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons“, ICJ Reports 1996, 226) stellt sich in Hinblick auf das iranische Atomprogramm zunächst die Frage nach der Legalität des Baus, Erwerbs bzw des bloßen Habens von Nuklearwaffen.

Verpflichtungen aus dem Atomwaffensperrvertrag

Die entscheidende völkerrechtliche Norm in diesem Zusammenhang ist zweifellos der Atomwaffensperrvertrag (Non-Proliferation Treaty – NPT) vom 1. Juli 1968, der durch den Iran im Jahr 1970 ratifiziert worden und an den dieser nach wie vor gebunden ist. Der NPT schafft zwei Klassen unter seinen insgesamt 189 Mitgliedstaaten, die Atomwaffenstaaten auf der einen und die Nicht-Atomwaffenstaaten auf der anderen Seite. Zur ersten Gruppe gehören die fünf Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, also die USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien. Sie haben gemäß NPT das Recht auf das Halten und den Bau von Atomwaffen. Demgegenüber ist eben dieses den Nicht-Atomwaffenstaaten ausdrücklich verboten. Vielmehr sind sie durch den NPT verpflichtet, sich weder um den Bau und Erwerb von Atomwaffen zu bemühen noch andere Staaten in dieser Hinsicht zu unterstützen. Diese letztere Pflicht trifft allerdings auch die Atomwaffenstaaten.

Bemerkenswert ist, dass die anderen existierenden Atommächtige – Indien, Pakistan und Israel – dem Atomwaffensperrvertrag vorsorglich gar nicht beigetreten sind. Und Nordkorea ist in Zusammenhang mit der internationalen Debatte über sein eigenes Atomprogramm im Jahr 2003 wieder aus dem NPT ausgetreten. Allerdings ist der Iran, wie schon erwähnt, seit 1970 durch den Vertrag völkerrechtlich gebunden und behauptet angesichts seines Bestehens auf dem rein friedlichen Charakter seines Atomprogramms auch die volle Erfüllung aller ihn treffenden Vertragsverpflichtungen. Der Iran beruft sich umgekehrt auch eine andere zentrale Bestimmung des NPT, die festlegt, dass durch den Vertrag die Bestrebungen aller Staaten nach umfassender friedlicher Nutzung der Kernenergie nicht behindert werden sollen. Auf diese Rechtsgrundlage stützt der Iran namentlich seine Bemühungen im Bereich der Urananreicherung, die ihm zu einer höherwertigen Technologie im Bereich der nicht-militärischen Nutzung der Atomenergie verhelfen sollen.

Das entscheidende Instrument des NPT zu Gewährleistung seiner Ziele, insbesondere in Zusammenhang mit Dual-use-Technologien, liegt in den so genannten „Safeguard Agreements“, die die Staaten mit der mit der Durchführung des NPT betrauten IAEO abzuschließen haben. Diese gewähren letzterer Kontroll- und Inspektionsrechte. Allerdings sind diese in den ursprünglichen Safeguard Agreements – dasjenige mit dem Iran datiert aus dem Jahre 1974 – eher limitiert und beschränken sich zB auf angekündigte Kontrollen. Deshalb propagiert die IAEO seit 1997 ein Zusatzprotokoll zu den Abkommen, das der IAEO sehr viel weiter gehende Überprüfungsrechte, vor allem auch im Sinne unangemeldeter Inspektionen, gewährt. Dieses Zusatzprotokoll hat der Iran aber bisher nicht ratifiziert und ist deshalb völkerrechtlich auch nicht daran gebunden. Während der Geltungsdauer der (später gescheiterten) Teheraner und Pariser Abkommen hat der Iran freiwillig die Bestimmungen des Zusatzprotokolls eingehalten, sich aber ausdrücklich zusichern lassen, dass daraus keine Bindung an dessen Bestimmungen abgeleitet werden dürfe.

System der kollektiven Sicherheit auf Basis der UN-Satzung

Auf Grundlage des NPT selbst und des auf dieser Grundlage mit dem Iran abgeschlossenen Safeguard Agreements ist die Handlungsfähigkeit der internationalen Staatengemeinschaft, zumindest in rechtlicher Hinsicht, also beschränkt. Allerdings sind dem Iran zwischenzeitlich aus einer zweiten Richtung relevante völkerrechtliche Verpflichtungen erwachsen. Als Mitglied der Vereinten Nationen sind nämlich für ihn gemäß den Bestimmungen der UN-Satzung Beschlüsse des Sicherheitsrates, die dieser zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (also im Rahmen des so genannten „Systems der kollektiven Sicherheit“) trifft, rechtlich bindend. Dies gilt insbesondere für die vier oben erwähnten Resolutionen, die im ersten Fall auf Artikel 40 und in den anderen drei Fällen auf Artikel 41 der UN-Satzung gestützt sind.

In ihnen werden dem Iran vom NPT-Regime ausgehende, aber dann doch signifikant darüber hinaus weisende, zusätzliche Verpflichtungen auferlegt, unter anderem die Aufforderung zur Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum NPT sowie eine umfassende Zusammenarbeit mit der IAEO im Sinne desselben. Zusätzlich ist dem Iran vermöge der Sicherheitsratsresolutionen die Urananreicherung bindend untersagt worden. Diese Verpflichtungen treffen den Iran also nicht qua NPT-Mitgliedschaft, sondern als Mitglied der Vereinten Nationen.

Da sich der Iran nach wie vor weigert, den Forderungen des Sicherheitsrates nachzukommen, hat letzterer von seiner Befugnis Gebrauch gemacht, zur Unterstützung

seiner Begehren Sanktionen (gegenwärtig ausschließlich nicht-militärischer Art) zu verhängen, die für alle Staaten der Welt als UN-Mitglieder verbindlich sind. Diese schließen ein Waffenembargo gegenüber dem Iran, das Einfrieren der Vermögenswerte verschiedener iranischer Einrichtungen und Personen sowie Reiseverbote und –kontrollen gegenüber verschiedenen natürlichen Personen ein, die in das iranische Atomprogramm involviert sind. Dabei handelt es sich um so genannte „smart“ oder „targeted sanctions“, also intelligente oder gezielte Sanktionen, die punktgenau die Verantwortlichen für gewisse Missstände treffen sollen und nicht die Zivilbevölkerung als ganze, wie dies etwas bei dem umfassenden Embargo gegen den Irak in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts der Fall gewesen ist.

Ausblick auf die kommenden Entwicklungen

Gegenwärtig lässt sich nur schwer abschätzen, wie sich der Konflikt um das iranische Atomprogramm weiter entwickeln wird. Die Standpunkte scheinen relativ verhärtet. Zwar hat der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, gerade unlängst im Namen der „EU 3 + 3“ ein neues Verhandlungs- und Anreizpaket an die iranische Regierung überbracht, zugleich hat die EU aber auch in Umsetzung der einschlägigen UN-Resolutionen die Sanktionsschraube angezogen. Ähnlich widersprüchlich sind die Signale aus dem Iran selbst, die vom grundsätzlichen Eingehen auf das Verhandlungsangebot zur Sieges- und Kriegsrhetorik des iranischen Präsidenten reichen.

Russland und China stehen einer weiteren Sanktionsrunde im Sicherheitsrat eher kritisch gegenüber. Es ist aber durchaus damit zu rechnen, dass es in absehbarer Zeit zu einer weiteren Verschärfung der bereits verhängten Artikel 41-Maßnahmen kommen wird. Allerdings beharren insbesondere diese beiden Staaten darauf, dass eine Anwendung von Artikel 42 der UN-Satzung, der dem Sicherheitsrat auch die Möglichkeit der Anordnung von militärischen Maßnahmen an die Hand gibt, nicht in Frage komme. Für derartige Bestrebungen haben sie jedenfalls den Gebrauch ihres Vetorechts angekündigt.

Damit bleibt weiter offen, ob und wie der Iran seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen in Zusammenhang mit der atomaren Proliferation nachkommt. Das iranische Atomprogramm wird wohl auch in kommender Zeit ein zentraler Zankapfel in den internationalen Beziehungen und ein Markstein für die Krisenbewältigungsfähigkeit der Staatengemeinschaft bleiben.

