

Ohne Hast zum Ziel: Der IAEA-Gouverneursrat, seine Kompetenzen und die Chancen auf eine friedliche Lösung des iranischen Atomstreits

von Jun.-Prof. Dr. Sebastian Harnisch

Mit der Anberaumung einer außerordentlichen IAEA-Gouverneursratssitzung am 2. Februar tritt die E3/EU-Initiative in eine neue Phase ihrer Bemühungen um die friedliche Beendigung des Konfliktes über das iranische Nuklearprogramm ein. Zwar insistierten Vertreter aller Bundestagsparteien in der aktuellen Stunde am 26. Januar zurecht, dass auch jetzt, nach der Ausweitung der Kündigung der Suspendierung von Urananreicherungsaktivitäten seitens des Iran am 10. Januar 2006, die Vermittlungsbemühungen nicht nachlassen dürften.

Betrachtet man allerdings den in der Europäischen Sicherheitsstrategie formulierten Selbstanspruch der EU, neben „präventiven Maßnahmen“ auch einen „effektiven Multilateralismus“ zu verfolgen, der die Durchsetzung von Normen explizit einschließt (Bailes 2005: 13), dann wird deutlich, dass die E3/EU neben ihrer bisherigen Vermittlerrolle zur Klärung der iranischen NVV-Verpflichtungen nun auch stärker die Rolle des Normdurchsetzers einnehmen. Kurz: zum „good cop“ E3/EU tritt der Staatsanwalt hinzu.

Dieser Nichtverbreitungsbrief erwägt Chancen und Risiken, durch die vorgezogene Einschaltung des IAEA-Gouverneursrates (und möglicherweise

des UN-Sicherheitsrates) zu einer friedlichen Beendigung des Konfliktes und Stärkung des NVV-Regimes zu gelangen.

Aus der Perspektive eines „effektiven europäischen Multilateralismus“, der die Durchsetzung von Normen betont, ist die Einberufung einer Sondersitzung des Gouverneursrates plausibel, denn sie dient der Durchsetzung der IAEA-Gouverneursratsresolution vom 24. September 2005. In dieser Resolution wurde erstmals explizit festgestellt, dass der Iran seine IAEA-Safeguard-Verpflichtungen nicht einhalte (non compliance nach Art. XII c IAEA-Statut). Zusätzlich wurde erstmalig konstatiert, dass die Art der iranischen Nuklearaktivitäten, insbesondere deren Verschleierung, zu einem Vertrauensverlust hinsichtlich der friedlichen Zwecke des Programms geführt habe. Hieraus, so der Rat, ergäben sich Fragen, die im Kompetenzbereich des UN-Sicherheitsrates lägen. Der Iran wurde daher aufgefordert, fünf spezifische vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen. Neben der Fortsetzung der E3/EU-Gespräche gehörten dazu auch die Wiederaufnahme der vollständigen Suspendierung der Urananreicherungsaktivitäten und die Ratifikation des Zusatzprotokolls durch das iranische Parlament. Da der Iran diese „Bedingungen“ zurückgewiesen hat (Iran Communication 2005) und die Suspendierung durch die Aufnahme von Forschungsaktivitäten über die bereits am 10. August erfolgten Konversionsaktivitäten hinaus eingeschränkt hat, ist die Anrufung des Gouverneursrates rechtlich betrachtet nur

konsequent. Politisch betrachtet ist die vorzeitige Anrufung jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch. Erstens erscheint sie, trotz der Londoner Gespräche (18. Januar) international nicht ausreichend abgestimmt gewesen zu sein. IAEA-Generaldirektor El Baradei und die russische Regierung drängen nach wie vor aufgrund noch anstehender Gespräche mit Teheran auf die Behandlung der causa auf dem regulären Gouverneursratstreffen Anfang März. Eine Folge der außerordentlichen Anberaumung ist daher, dass der DG für die Sitzung am 2. Februar keinen vollständigen Bericht, sondern nur ein vorläufiges Untersuchungsergebnis vorlegen will. Ohne vollständigen Bericht und angesichts der Tatsache, dass der Iran in den letzten Tagen Schritte unternommen hat, wesentliche Fragen der IAEA hinsichtlich des Standortes Lavisan zu adressieren, wird es für die E3/EU schwer werden, weitergehende Maßnahmen, bspw. ein Ultimatum des Gouverneursrates zur Einstellung der Forschungsaktivitäten bis zur nächsten ordentlichen Gouverneursratstagung im März oder eine „Überweisung“ an den UN-Sicherheitsrat zu begründen. Zweitens hat der Iran mehrfach deutlich gemacht, dass er eine „Überweisung“ an den UN-Sicherheitsrat zumindest mit der Aufkündigung der Befolgung des IAEA-Zusatzprotokolls und der Aufkündigung der Suspendierung „industrieller, d.h. großangelegter, Urananreicherungsaktivitäten“ beantworten würde (Soltanieh 2006: 2). Es bleibt zwar abzuwarten, ob der Iran diese eskalatorischen Schritte tatsächlich machen würde. Bisher ist (zumindest nach außen) aber auch nicht erkennbar, dass die E3/EU für die Konsequenzen dieser Schritte Vorsorge getroffen hätte.

Vorsorge hieße zum einen, dass die internationale Staatengemeinschaft weiterhin aus erster Hand Informatio-

nen über den genauen Stand der iranischen Urananreicherung erhält. Dies geschieht derzeit über die laufende iranische Kooperation mit der IAEA. Wenn der Iran die Befolgung des Zusatzprotokolls aussetzt, wird der Zugang der IAEA eingeschränkt, möglicherweise sogar unterbunden. Dies erscheint zum jetzigen Zeitpunkt, da die IAEA nach wie vor erhebliche Kenntnisse über die iranischen Fähigkeiten erlangen kann, unvorteilhaft. Zugrunde liegt hier die Annahme, dass wenn es zum Abbruch der Inspektions-tätigkeit kommt, dies zu einem Zeitpunkt erfolgen sollte, wo eindeutig ist, dass der Iran eigenständig die Uran-konversion und Anreicherung fehlerfrei durchführen kann oder dies unmittelbar bevorsteht (Albright/Hinderstein 2006; Lewis 2006). Ein nachfolgender Austritt des Iran aus dem NVV könnte dann wesentlich leichter als „Bedrohung des Friedens“ (Art. 39 VNCH) interpretiert werden (Perkovich 2006:2).

Vorsorge heißt zum anderen, dass damit gerechnet werden sollte, dass der Iran im Falle einer Eskalation des Konfliktes nach Art. X des NVV seinen Austritt erklärt. Bisher ist aber nicht erkennbar, unter welchen Bedingungen die Vertragsgemeinschaft des NVV oder der UN-Sicherheitsrat ein solches Vorgehen sanktionieren würden. Da eine entsprechende Reaktion im Falle Nordkoreas ausblieb, hat der NVV bereits heute an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Ein Austritt des Iran muss, wenn dem Vertrag weiterhin Glaubwürdigkeit zukommen soll, deshalb auf ein entschiedenes, vorbereitetes, Vorgehen der Staatengemeinschaft treffen.

Geht man deshalb davon aus, dass die Anberaumung des Gouverneursrates der Überweisung an den UN-Sicherheitsrat dienen soll, diese aber zum jetzigen Zeitpunkt mehr Nach- als Vorteile erbringt, dann stellt sich die Frage, wie die bisher erkennbaren Nachteile einer weiteren Behandlung in der IAEA gemindert bzw. verhindert

werden können, i. e. die Verschleppung der IAEA-Untersuchung bei gleichzeitiger Aufnahme von Forschungsaktivitäten zur Perfektionierung der iranischen Konversions- und Anreicherungsfähigkeiten.

Zunächst ist festzuhalten, dass der IAEA-Gouverneursrat sich in einer starken völkerrechtlichen Position gegenüber dem Iran befindet. Art. III des IAEA-Statuts sieht vor, dass es zu den Aufgaben des Rates gehört, der UN-Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat Bericht zu erstatten (*shall notify*), wenn Fragen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der IAEA aufkommen, die in die Kompetenz des Sicherheitsrates fallen. Gleiches gilt für Fälle der Nichtbefolgung (non-compliance) der Safeguard-Verpflichtungen durch Vertragsstaaten (Art. XII c sowie Art. 19 des Safeguard-Abkommens). Im Falle des Iran verfügt der IAEA-Gouverneursrat also ohne Zweifel über eine erhebliche Überweisungskompetenz (Welsh 2004).

Der Gouverneursrat hat darüber hinaus auch erhebliche andere (Sanktions-) Kompetenzen, die im Vorfeld einer Befassung des Sicherheitsrates zur Aufklärung der ausstehenden Fragen genutzt werden sollten. Nach Art. XII c des IAEA-Statuts kann der Rat in einem Fall, in dem ein Staat innerhalb angemessener Zeit nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die Nichtbefolgung seiner Inspektionsverpflichtungen zu revidieren, zwei Maßnahmenbündel ergreifen: Zum einen kann der Rat die IAEA-Unterstützung für die friedliche Nutzung der Kernenergie einschränken oder entziehen, zum anderen kann er die Materialien und Ausrüstungsgegenstände, die der Staat von IAEA-Mitgliedsstaaten erhalten hat, zurückverlangen. Zusätzlich kann der Rat die Ausübung jeglicher Privilegien und Rechte durch einen säumigen Mitgliedsstaat suspendieren.

Das Statut gibt dem Rat also erhebliche Zwangsmittel, die vor einer Ein-

schaltung des Sicherheitsrates zu folgenden konkreten Maßnahmen führen könnten: Zunächst könnte die Suspendierung der laufenden nuklearen Zusammenarbeit des IAEA-Mitgliedsstaates Russland mit dem Iran erfolgen, wenn der Iran die von Russland vorgeschlagene Lösung der gemeinsamen Urananreicherung weiter verzögert oder ausschlägt. Für Moskau wäre dies zwar eine erhebliche Verhärtung der bisherigen Position, doch liegt der russisch-iranischen Zusammenarbeit im LWR-Bereich auch die Logik zugrunde, dass Iran nicht über eigenständige Wiederaufbereitungsfähigkeiten verfügen soll. Ein weiterer Schritt könnte die Rückforderung aller nukleartechnischen Anlagen sein, die von weiteren IAEA-Mitgliedsstaaten an den Iran geliefert worden sind. Eine rechtlich besonders schwierige Frage ist in diesem Zusammenhang die Lieferung von Uranzentrifugenbestandteilen aus westeuropäischen IAEA-Staaten, die über das Khan-Netzwerk geliefert wurden und die wesentlich zum Aufbau des iranischen Urananreicherungsprogramm beitrugen. Schließlich könnte der Rat im Hinblick auf die Suspendierung der Privilegien und Rechte der Mitgliedschaft noch argumentieren, dass die fortgesetzte Nichtbefolgung der Safeguard-Verpflichtungen dazu geführt habe, dass das „Recht“ auf friedliche Nutzung des vollständigen Brennstoffkreislaufs durch den Iran eingeschränkt oder ganz suspendiert werden müsse.

Über diese Zwangsmechanismen hinaus eröffnet das Statut (sowie Art. 36 VNCH) dem Rat auch die Möglichkeit, bei Streitigkeiten über die Interpretation der NVV- und IAEA-Vertragsverpflichtungen den Internationalen Gerichtshof anzurufen. Dieser könnte einer Entscheidung des Rates, die Mitgliedschaftsrechte des Iran hinsichtlich der vollen Nutzung des Brennstoffkreislaufes einzuschränken, durch einen entsprechenden Schiedsspruch

zusätzliche Legitimität verleihen (Spies 2005: 4). Die hier skizzierte Stärkungsstrategie für die IAEA im Vorfeld einer Einschaltung des Sicherheitsrates beinhaltet Risiken. Finden der DG und der Gouverneursrat bspw. keine überzeugenden Hinweise, dass die zurückliegenden Vertragsbrüche des Iran schwer genug wiegen, um die friedliche Nutzung des vollen Brennstoffkreislaufs in der Gegenwart einzuschränken oder zu suspendieren, dann wird eine nachfolgende eigenständige Befassung des Sicherheitsrates ohne IAEA-Überweisung auf wenig internationale Zustimmung treffen. Dieses Risiko sollte aber eingegangen werden, weil nur so die notwendige Legitimität, insbesondere unter den blockfreien Staaten, gefunden werden kann, die ein späteres und weitergehendes sanktionsbasiertes Vorgehen im UN-Sicherheitsrat benötigt, um effektiv zu sein.

Eine solche Strategie ist auch kompatibel mit dem russischen Wunsch, den UN-Sicherheitsrat zunächst nur zu „informieren“, aber nicht formal „einzuschalten“ (Heinrich 2006). Gleichzeitig bietet ein vom Gouverneursrat direkt gestütztes Verhandlungsmandat die Möglichkeit, Russland stärker in die Umsetzung der Gesamtstrategie einzubinden. Das Ziel dieser Strategie sollte es nach wie vor sein, dass nur der Staat über den vollen Brennstoffkreislauf verfügen darf, dessen vergangenes Verhalten keinen Zweifel an der friedfertigen Nutzung in der Zukunft zulässt. Der Ort diese Zweifel zu begründen oder auszuräumen sollte zunächst die IAEA und der Gouverneursrat sein. Sie ist aus rechtlichen, politischen und verhandlungstaktischen Gründen derzeit besser als der UN-Sicherheitsrat geeignet, eine legitime und daher effektive Lösung des Irankonfliktes herbeizuführen.

Quellen:

Albright, David/Corey Hinderstein 2006: Iran's Next Steps: Final Tests and the Construction of a Uranium Enrichment Plant (12 January 2006), <http://www.isis-online.org/publications/ran/irancascade.pdf> [23.01. 2006].

Bailes, Alyson 2005: The European Security Strategy. An Evolutionary History (SIPRI Policy paper No. 10), http://www.sipri.org/contents/editors/publications/ESS_PPraport.pdf [24.11. 2005].

Heinrich, Mark 2006: Iran Pledges IAEA access to former atomic site, in: Reuters, 27.01. 2006 , http://today.reuters.co.uk/misc/PrinterFriendlyPopup.aspx?type=topNews&storyID=uri:2006-01-27T220225Z1L27156062_RTRUKOC_0_UK-NUCLEAR-IRAN.xml [30.01. 2006].

IAEA 2005: Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, GOV/2005/77, 24 September 2005 <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf> [10.11.2005].

Iran Communication 2005: Communication dated from 4 November received from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency (November 17, 2005) <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc661.pdf> [28.01. 2006].

Lewis, Jeffrey 2006: Iran & the Bomb 1: How Close is Iran? (19 January 2006), <http://www.armscontrolwonk.com/945/iran-focus-part-1-how-close-is-iran-to-the-bomb> [3.01. 2006].

Perkovich, George 2006: Stopping the Iranian Bomb – Part II (26 January 2006), <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=6883> [20.01. 2006].

Soltanieh, Ambassador Ali Asghar 2006: Teheran's Point Man: An Interview with Ambassador Ali Asghar Soltanieh, Iran's permanent Representative to the IAEA by Oliver Meier http://www.armscontrol.org/interviews/20060123_Soltanieh.asp [26.01. 2006].

Spies, Michael 2005: The Iranian Nuclear Dilemma: Referral to the UN Security Council? <http://www.lcnp.org/disarmament/iran-unsc.htm> [26.01. 2996].

Welsh, Steven C. 2004: Iran's Nuclear Program and International Legal Instruments: IAEA Statute (November 24, 2004) http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2684&StartRow=1&ListRows=10&appendURL=&Orderby=DateLastUpdated&ProgramID=32&from_page=index.cfm [30.01. 2006].