

Verhandlungen oder Krieg

Hintergrund. Der Streit um das iranische Atomprogramm geht in die nächste Runde. Die Forderungen an Teheran widersprechen dem Atomwaffensperrvertrag

Von Knut Mellenthin



Mit Spekulationen und Verdächtigungen auf Konfrontationskurs gegen Iran: IAEA-Generaldirektor Yukio Amano während der Board-Sitzung der Atomenergiebehörde vom 17.11.2011 in Wien
Foto: dapd

Am 5. März beginnt in Wien die nächste routinemäßige Sitzung des Board of Governors der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA). Iran wird mit Sicherheit im Zentrum der Tagesordnung stehen. Die US-Regierung und ihre europäischen Verbündeten könnten bei dieser Gelegenheit versuchen, eine erneute förmliche Verurteilung Teherans beschließen zu lassen und dadurch eine Wiederaufnahme des Themas im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu erzwingen, um dort zusätzliche Sanktionen zu beantragen. Im Board of Governors sind nach einem Rotationssystem 35 Mitgliedstaaten der IAEA vertreten. Beschlüsse können mit einfacher Mehrheit gefaßt werden. Rußland und China haben kein Vetorecht.

Ebenfalls am 5. März wird Premierminister Benjamin Netanjahu auf der Jahreskonferenz der US-amerikanischen Pro-Israel-Lobby AIPAC in Washington sprechen, die vom 4. bis 6. März dauern wird. Es ist damit zu rechnen, daß die Ansprache des israelischen Regierungschefs, wie überhaupt das gesamte Großereignis, an dem stets Hunderte von Abgeordneten und Senatoren teilnehmen, von der aggressiven Kampagne gegen den Iran geprägt sein wird. Dieser aufgepeuschten Stimmung wird voraussichtlich auch Barack Obama als Konferenzredner seine Reverenz erweisen. Seine republikanischen Konkurrenten werden sich trotzdem die Gelegenheit nicht entgehen lassen, dem Präsidenten vor diesem einflußreichen Forum erneut vorzuwerfen, daß er bereit sei, grünes Licht für iranische Atomwaffen zu geben.

Ungefähr zehn Tage vorher wird der nächste Iran-Bericht des IAEA-Generaldirektors Yukio Amano bekannt werden. Formal betrachtet müßte er bis zu seiner Behandlung auf der Board-Sitzung streng vertraulich bleiben. Schon seit etlichen Jahren ist aber üblich geworden, daß der Report sofort bestimmten Personen und Medien zugespielt wird, sobald er abgeschlossen und den Board-Mitgliedern übermittelt ist. Von diesem Zeitpunkt an wird er auch über das Internet verbreitet. Er wird also mit Sicherheit ein zentrales Thema der AIPAC-Konferenz sein.

Konflikt um Zugangsrechte

Im November 2011 hatte Amano der US-Regierung zuliebe zahlreiche Spekulationen und Verdächtigungen in seinen Iran-Bericht aufgenommen, die zwar überwiegend schon seit mindestens fünf Jahren bekannt, aber vom vorherigen Generaldirektor Mohamed ElBaradei als unseriös eingeschätzt worden waren. Am 9. Februar behauptete die israelische Tageszeitung Haaretz, ohne ihre Quellen auch nur andeutungsweise zu umschreiben, daß Amanos jetzt anstehender Bericht sogar noch »harscher« ausfallen werde als der letzte und damit als Grundlage für noch schärfere internationale Strafmaßnahmen gegen Iran dienen könne. Unter anderem werde das Papier laut Haaretz »neue Details über Teherans Bemühungen zur Entwicklung eines nuklearen Sprengkopfs für eine Boden-Boden-Rakete« enthalten.

Für die endgültige Formulierung seines Berichts wird der Generaldirektor die Ergebnisse des zweiten Besuchs einer hochrangigen Delegation seiner Behörde in Teheran abwarten, der am 21. und 22. Februar stattfinden soll. Das IAEA-Team wird vermutlich im wesentlichen mit der vom stellvertretenden Generaldirektor Herman Nackaerts geführten Gruppe identisch sein, die sich schon vom 29. bis 31. Januar zu Gesprächen im Iran aufgehalten hatte.

Nackaerts hatte nach seiner Rückkehr in Wien erklärt: »Wir haben drei Tage lang intensive Diskussionen über all unsere Prioritäten geführt. Wir wollen alle ausstehenden Probleme lösen, und die Iraner sagen, daß sie das ebenfalls wollen. Aber natürlich ist noch eine Menge Arbeit zu erledigen.« Deshalb sei in naher Zukunft ein weiterer Besuch in Teheran geplant. (AP, 1. Februar) Einige Tage später waren jedoch in der Mainstreampresse offensichtlich koordinierte Artikel erschienen, die ein völlig anderes Bild zeichnten. Darin wurden die Gespräche unter Berufung auf anonyme, nicht näher bezeichnete »Diplomaten« als ergebnislos, frustrierend und teilweise sogar als »Desaster« beurteilt. Angeblich hatten die Iraner alle Forderungen der Gäste, bestimmte Anlagen besichtigen zu können, die nicht zum Kompetenzbereich der IAEA gehören, inhaltend oder rundum ablehnend beantwortet. Dazu soll insbesondere ein militärischer Komplex in Parchin gehört haben. Die iranische Seite sei auf keines der Themen eingegangen, die die Delegation diskutieren wollte.

Tatsächlich stehen die Auffassungen bisher konträr gegeneinander. Vor dem ersten Besuch im Januar hatte Nackaerts Vorgänger Olli Heinonen öffentlich erklärt, es sei »von großer Wichtigkeit«, daß die IAEA »uneingeschränkter Zugang zu allen Informationen, Anlagen, Ausrüstungsgegenständen und Personen« erhalte, die »in militärbezogene Aktivitäten verwickelt« gewesen seien. Dagegen besteht Teheran auf den allgemein gültigen Vereinbarungen und Bestimmungen, nach denen die Wiener Behörde ausschließlich für die Überwachung des Umgangs mit nuklearem Material zuständig ist. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, daß vor dem Überfall auf den Irak im März 2003 das unbeschränkte Zugangsrecht der IAEA zum Ausspionieren potentieller Angriffsziele mißbraucht wurde.

Diese Widersprüche könnten, falls nicht überraschend und schnell Kompromisse gefunden werden, dazu führen, daß Generaldirektor Amano in seinem bevorstehenden Bericht ein negatives Fazit der beiden IAEA-Besuche in Teheran zieht. Das würde zur weiteren Verschärfung der aggressiven

Kampagne gegen Iran beitragen.

In den zeitlichen Kontext gehört schließlich auch noch die Parlamentswahl, die am 2. März im Iran stattfinden wird. Falls es aus diesem Anlaß wieder zu Protesten der »Oppositionsbewegung« kommt, sind im Westen neuerliche Interventionsdebatten, möglicherweise vermengt mit denen zu Syrien, zu erwarten.

Freiwillige Selbstverpflichtung



US-Botschafter Llewellyn E. Thompson (l.) unterzeichnet in Anwesenheit des sowjetischen Außenministers Andrej A. Gromyko (r.) den Atomwaffensperrvertrag (Moskau, 1.7.1968)

Foto: AP

Nicht absolut ausgeschlossen, aber doch sehr unwahrscheinlich ist, daß es in der verbleibenden kurzen Zeit vor der nächsten IAEA-Board-Sitzung noch zu einem Treffen der 5+1 mit iranischen Vertretern kommt. Die Sechsergruppe besteht aus den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats (USA, Rußland, China, Großbritannien und Frankreich) plus Deutschland. Die vorerst letzte Begegnung fand im Januar 2011 im türkischen Istanbul statt. Präsident Mahmud Ahmadinedschad hat den Westen am Sonnabend bei den Feiern anläßlich des Sturzes des Schah-Regimes vor 33 Jahren erneut aufgerufen, »an den Verhandlungstisch zurückzukehren«. Die Außenpolitik-Chefin der EU, Catherine Ashton, die als Sprecherin der Sechsergruppe fungiert, verlangt jedoch, daß der Iran vor der Vereinbarung eines neuen Gesprächstermins klar und verbindlich seine Bereitschaft zum Einlenken kundtun müsse. Dazu ist Teheran nach wie vor nicht bereit.

Im wesentlichen soll der Iran folgende Forderungen akzeptieren und erfüllen, die in mehreren Resolutionen des UN-Sicherheitsrats festgeschrieben und offenbar unabänderlich sind: Erstens die vollständige und dauerhafte Unterbrechung aller Tätigkeiten, die im weitesten Sinn mit der Urananreicherung zu tun haben. Zweitens die Einstellung aller Arbeiten, die mit dem Bau eines Schwerwasserreaktors in Arak zusammenhängen. Drittens die Rückkehr zum sogenannten Zusatzprotokoll, das die Inspektions- und Kontrollrechte erweitert. Iran hatte dieses im Jahre 2003 freiwillig akzeptiert, aber diese Zusage zwei Jahre später wieder zurückgezogen, nachdem die Sechsergruppe die Gespräche abgebrochen hatte. Viertens die Zusammenarbeit mit der IAEA bei der »Klärung offener Fragen« aus der Vergangenheit des iranischen Atomprogramms. Fünftens: Verzicht auf die Entwicklung von Mittel- und Langstreckenraketen.

Keine dieser Forderungen ist in vertraglichen Verpflichtungen begründet, die der Iran eingegangen ist. Insbesondere ergeben sie sich nicht aus dem internationalen Abkommen über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen (Atomwaffensperrvertrag, NPT), sondern stehen zum Teil sogar in klarem Widerspruch zu diesem.

Erstens und vor allem: Der NPT verbietet seinen Unterzeichnern durchaus nicht, die Fähigkeit zur Herstellung von Atomwaffen zu entwickeln. Alles, was dem Iran beispielsweise im letzten Bericht des IAEA-Generaldirektors an Verdächtigungen und unbewiesenen Behauptungen vorgeworfen wurde, ist unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung oder Nichteinhaltung des NPT irrelevant. Der Vertrag enthält – in seinem Artikel II – lediglich die Selbstverpflichtung der Unterzeichner, so weit sie nicht ohnehin schon vor dem 1. Januar 1967 Atomwaffen besaßen, solche weder herzustellen noch zu erwerben. Der im Text verwendete englische Begriff ist »manufacture«, meint also eindeutig nur die materielle Produktion im engen Sinn, nicht aber einzelne Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet. Amanos Vorgänger im Amt des Generalsekretärs der IAEA, ElBaradei, schätzte die Zahl der Staaten, die technisch in der Lage wären, in kurzer Zeit Atomwaffen zu bauen, auf 40 bis 50. Unter ihnen sind ganz eindeutig Deutschland und Japan.

Der NPT gestattet darüber hinaus im Artikel X allen Unterzeichnern, sich jederzeit aus dem Vertrag zurückzuziehen, »wenn sie entscheiden, daß außergewöhnliche Ereignisse, die mit dem Gegenstand dieses Vertrages zu tun haben, die höchsten Interessen des betreffenden Landes gefährden«. Es gibt kein Verfahren, nach dem diese Gründe von irgendeinem Gremium überprüft und bewertet werden müßten oder könnten. Ein Staat, der sich nicht mehr an den NPT halten will, soll dies lediglich drei Monate im voraus unter Nennung der zugrunde liegenden »außergewöhnlichen Ereignisse« den anderen Vertragsparteien und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mitteilen. Dieses Recht hat bisher nur Nordkorea in Anspruch genommen, erstmals im März 1993 und später erneut im Januar 2003.

Der Vertrag enthält außerdem, auch das mag verblüffend erscheinen, keine Bestimmungen, wie mit Staaten umzugehen ist, die in irgendeiner Weise gegen die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen verstoßen haben oder denen dies vorgeworfen wird. Die vom UN-Sicherheitsrat gegen den Iran, Nordkorea und jahrelang auch gegen den Irak betriebenen Verfahren und Strafmaßnahmen haben keine rechtliche Grundlage. Sie stellen vielmehr einen improvisierenden Versuch dieses Gremiums dar, als oberste, scheinbar unanfechtbare Instanz rechtsschöpfend tätig zu werden und sich dabei über bestehende Verträge, insbesondere auch den NPT, hinwegzusetzen.

Tatsächlich ist der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, mit gerade mal fünf Druckseiten auffallend kurz, ein sehr locker gestricktes, nicht in die Tiefe gearbeitetes Papier, das im Kern nicht mehr als eine freiwillige, leicht aufkündbare Selbstverpflichtung der Unterzeichner darstellt. Das entspricht den politischen Umständen, unter denen das Abkommen in den 1960er Jahren zustande kam. In erster Linie sollte der NPT die Interessen der drei führenden Atommächte fördern, die ihn ausgehandelt hatten: die USA, die Sowjetunion und Großbritannien. Die Verpflichtung, die sie selbst im Artikel VI eingingen, »ehrliche Verhandlungen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des atomaren Wettrüstens in naher Zukunft und zur vollständigen atomaren Abrüstung zu führen«, enthält weder verbindliche Festlegungen noch einen Zeitrahmen oder Fahrplan.

»Kein vernünftiger Grund«

Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, daß bis heute weder die Herstellung noch der Besitz von Atomwaffen und nicht einmal deren Einsatz durch irgendein internationales Abkommen geächtet sind. Die einzige Atommacht, die sich schon nach ihrer ersten Testexplosion im Oktober 1964 öffentlich verpflichtete, niemals als erste von dieser Waffe Gebrauch zu machen, ist die Volksrepublik China. Die Mitgliedschaft im NPT ist nicht obligatorisch, sondern rein freiwillig. Ein Vergleich zwischen Israel einerseits, das zwischen 100 und 200 Atomwaffen besitzt, und dem Iran andererseits, der viele Male seinen politisch, militärisch und ethisch begründeten Verzicht auf die Produktion solcher Waffen erklärt hat, zeigt ganz klar, daß es erhebliche Nachteile mit sich bringt,

wenn man sich an den Nichtweiterverbreitungsvertrag hält.

Gegenwärtig besitzen neun Staaten Atomwaffen. Nur drei von ihnen – die USA, die Sowjetunion als Vorgängerin Rußlands und Großbritannien – waren an der Unterzeichnung des NPT am 1. Juli 1968 beteiligt. Frankreich und China hatten gegen das Abkommen so große Bedenken, daß sie ihm erst 1992, 22 Jahre nach seinem Inkrafttreten am 5. März 1970, beitraten. Drei weitere Atommächte – Israel, Indien und Pakistan – haben den Vertrag bis heute nicht unterzeichnet. Eine vierte, Nordkorea, ist vor neun Jahren aus ihm ausgetreten.

China formulierte seine Kritik am NPT noch 1978, sechs Jahre nach der offiziellen Einleitung der Entspannungspolitik gegenüber Washington, mit großer Schärfe: »Der sogenannte Nichtweiterverbreitungsvertrag ist eine Verschwörung, die die Sowjetunion und die USA ausgeheckt haben, um ihre nukleare Monopolstellung zu behalten. Auf diese Weise versuchen sie nicht nur, andere Länder an der Entwicklung von Atomwaffen zur Selbstverteidigung zu hindern, sondern beschränken auch deren friedliche Nutzung der Kernenergie. Während die zwei Supermächte die vertikale Verbreitung von nuklearen Waffen noch weiter intensivieren, versuchen sie, ihre horizontale Ausweitung zu begrenzen. Sie preisen den NPT als bedeutende Maßnahme zur Überwindung der Gefahr eines Atomkriegs an. Damit überzeugen sie andere nicht. Es gibt keinen vernünftigen Grund, den NPT anderen Ländern willkürlich aufzuzwingen.«

Mit horizontaler Ausweitung war in diesem Zusammenhang die Verfügung einer wachsenden Zahl von Staaten über Atomwaffen gemeint. Mit vertikaler Verbreitung hingegen die Stationierung der Waffen einiger weniger Atommächte in immer mehr Ländern und Regionen der Welt.

Von den 193 Mitgliedstaaten der UNO sind mittlerweile 190 dem NPT beigetreten, wovon einer – Nordkorea – ihn wieder verlassen hat. Der Iran hat den Vertrag schon am 1. Juli 1968 unterschrieben, gehörte somit zu der kleinen Zahl von Erstunterzeichnern, und ratifizierte ihn 1970 – fünf Jahre vor der Bundesrepublik Deutschland, die sich mit dem Verzicht auf eigene Atomwaffenambitionen ein bißchen schwertat. Viele Staaten traten dem NPT erst weit später bei. China und Frankreich – beide 1992 – wurden schon erwähnt; es folgten Chile und Argentinien 1995, Brasilien 1998 und Kuba 2002. Saudi-Arabien erkannte den Vertrag 1988 an, Katar ein Jahr später, Algerien unterschrieb 1995. Südafrika hatte unter der Herrschaft des Rassistenregimes in Kooperation mit Israel begonnen, Atomwaffen zu bauen, und wurde erst 1991 NPT-Mitglied.

Was kann, abgesehen von äußerem Druck, überhaupt Staaten veranlassen, einem Vertrag beizutreten, der ihnen einen freiwilligen Verzicht auf Nuklearwaffen abverlangt und sie internationalen Kontrollen unterwirft, während die Atommächte keinerlei verbindliche Einschränkungen und Abrüstungsmaßnahmen auf sich nehmen müssen? Im wesentlichen ergibt sich das Motiv aus den Artikeln III und V. Dieser stellt allen Unterzeichnern weitreichende internationale Unterstützung bei der Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken in Aussicht. Jener untersagt es, Staaten, die dem Vertrag nicht beigetreten sind, mit nuklearer Technologie zu beliefern.

Die Praxis sah und sieht freilich anders aus. Auf der einen Seite hatte Israel als Nichtunterzeichner keine Probleme, aus den USA Unterstützung für den Bau von Atomwaffen zu erhalten. Im Jahre 2006 durchbrach Washington durch ein umfassendes Kooperationsabkommen mit Indien erstmals sogar ganz offiziell das Verbot, nukleares Material und Technologie an Nichtmitglieder des NPT zu liefern. Auf der anderen Seite ist der Iran seit der Revolution von 1979 fast völlig von den Rechten und Vorteilen abgeschnitten, die im Artikel V allen Unterzeichnern ausdrücklich und uneingeschränkt zugesichert werden. Insgesamt haben allein in den 1990er Jahren, einer Zählung des britischen Senders BBC vom 15. Januar 2000 zufolge, Unternehmen aus 19 Staaten ihre Verhandlungen mit dem Iran über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der zivilen Atomwirtschaft

abgebrochen. Der Hauptgrund war die Furcht vor angedrohten wirtschaftlichen Nachteilen in den USA. Erst jüngst, in den Jahren 2009/2010, weigerte sich die IAEA, den Iran beim Kauf von Brennelementen für einen Reaktor in Teheran zu unterstützen, der Isotope für die Behandlung von Krebspatienten produziert. Im Endergebnis wurde das Land gezwungen, die erforderliche Anreicherung von Uran auf knapp 20 Prozent selbst zu beginnen – was prompt zur Steigerung der Hetzpropaganda benutzt wird.

Willkürliches Diktat

Die Gruppe der 5+1, davon sind aufgrund ihres bisherigen Verhaltens Rußland und China leider nicht auszunehmen, spricht dem Iran auch die Rechte ab, die sich aus dem Artikel IV des NPT ergeben. Dessen erster Punkt lautet: »Nichts in diesem Vertrag darf dahingehend interpretiert werden, daß es das unverlierbare Recht aller Vertragsparteien beeinträchtigt, ohne Diskriminierung die Erforschung, Produktion und Nutzung der Atomenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln.« Das schließt unstrittig die Anreicherung von Uran für die Herstellung von Reaktorbrennelementen ein. Eben diese Anreicherung samt allen dazugehörigen Vorarbeiten will die Sechsergruppe dem Iran jedoch für einen nicht definierten Zeitraum verbieten. Für eine solche Zwangsmaßnahme gibt es keine rechtliche Grundlage. Es handelt sich vielmehr um ein willkürliches Diktat, wie man es nur einem militärisch besiegt Land aufzwingen könnte – was der UN-Sicherheitsrat in der Tat mit dem Irak nach dem Krieg von 1991 getan hat. Dieses Beispiel zeigt zugleich, daß eine solche Unterwerfung den betroffenen Staat keineswegs dauerhaft schützt, sondern ihn noch stärkeren Erpressungen aussetzt.

Das Gleiche gilt für die Forderung der Sechsergruppe, daß Iran das sogenannte Zusatzprotokoll zur Kooperation mit der IAEA einhalten müsse. Dieses Dokument ermöglicht eine erhebliche Erweiterung der Inspektions- und Kontrollrechte der Behörde. Es wurde vom Board of Governors allerdings erst 1997, 27 Jahre nach Inkrafttreten des NPT, beschlossen. Es steht in der freien Entscheidung jedes einzelnen Mitgliedstaates des Vertrages, ob er sich an das Zusatzprotokoll halten will oder nicht. Diese Selbstverständlichkeit wurde auf einer Konferenz zur Überprüfung des NPT im Jahre 2010 mit riesiger Mehrheit ausdrücklich bestätigt. Zu jener Zeit hatten 139 der 189 Vertragsstaaten das Dokument unterzeichnet, aber nur 104 hatten es auch schon ratifiziert, also in Kraft gesetzt.

Alle Versuche der westlichen Gemeinschaft, Iran mit Zwangsmitteln zur Akzeptierung von diskriminierenden Sonderregeln zu bringen, die dem für alle Staaten geltenden allgemeinen Recht eklatant widersprechen, können nur mit Krieg oder allenfalls mit einem von außen unterstützten »Regimewechsel« enden. Letzteres ist jedoch eher unwahrscheinlich. Wachsender Druck wird nur die Entschlossenheit der Iraner verstärken, ihre Rechte und ihr Land zu verteidigen, wie es der Sprecher des Außenministeriums, Ramin Mehmanparast, am Sonntag formulierte. Im internationalen Streit um das iranische Atomprogramm, der seit nahezu zehn Jahren intensiv geführt wird, steht der Beginn wirklicher Verhandlungen – nicht zu verwechseln mit Ultimativen, Erpressungen und permanenten Kriegsdrohungen – immer noch aus