

DIE KRISE DER NUKLEARORDNUNG:
INTERNATIONALE REAKTION AUF DIE IRANISCHE UND
NORDKOREANISCHE HERAUSFORDERUNG

Prof. Dr. Sebastian Harnisch

Beitrag für den Reader Sicherheitspolitik
April 2008
Endmanuskript

Prof. Dr. Sebastian Harnisch
Institut für Politische Wissenschaft
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
69117 Heidelberg
Tel.: +49-6221-54-2859
Fax: +49-6221-54-2896
E-Mail: Sebastian.harnisch@uni-heidelberg.de
Web: <http://harnisch.uni-hd.de>

1. Einleitung

Die internationale Nuklearordnung steckt in einer tiefen Krise. Die Wirksamkeit des Atomwaffensperrvertrages ist seit dessen unbefristeter Verlängerung (1995) mehrfach tief erschüttert worden. Erstens hat die Aufdeckung des Proliferationsnetzwerkes des pakistanischen Nuklearwissenschaftlers Abdul-Quadeer Khan die Risiken der Diffusion von waffentauglichem Wissen und Material durch nicht-staatliche Akteure deutlich werden lassen.¹ Zweitens weist die mangelhafte Aufklärung der irakischen, nordkoreanischen und iranischen Proliferationsaktivitäten durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) für viele Analysten die Grenzen der völkervertragsrechtlichen Kontrolle von Nukleartechnologie auf. Nimmt man den Irak aus – hier zeigte sich nach der US-Intervention, dass das UNMOVIC-Regime den Stand der irakischen Massenvernichtungswaffenprogramme vor der Intervention weitestgehend korrekt eingeschätzt hatte – dann sind die Versuche des UN-Sicherheitsrates diese Programme mit friedlichen Mitteln zu stoppen, nicht erfolgreich gewesen. Im Falle eines endgültigen Scheiterns der diplomatischen Bemühungen muss der Iran darüberhinaus mit einem militärischen Vorgehen einzelner Staaten, Israels und/ oder gemeinsam mit den USA rechnen.² Drittens kommt aus Sicht der Nichtkernwaffenstaaten erschwerend hinzu, dass die anerkannten Nuklearwaffenstaaten des Atomwaffensperrvertrages ihren Abrüstungsverpflichtungen seit Ende der 1990er Jahre nicht oder nur sehr eingeschränkt nachgekommen sind. Überdies haben seit 2005 fünfzehn Nichtkernwaffenstaaten Interesse angemeldet, bis zum Jahr 2020 Großreaktoren zu den bereits bestehenden Anlagen in 31 Staaten hinzuzufügen. Von diesen Interessenten liegen neun Staaten im Nahen- und Mittleren Osten (Algerien, Marokko, Tunesien, Libyen, Ägypten, Türkei, Jordanien, Saudi-Arabien und Jemen). Jedoch werden nicht alle Staaten ihr Ziel verwirklichen können und dadurch auch sensitive Kenntnisse für eine militärische Nutzung erhalten. Einige dieser Länder werden u.a. mit Hilfe einer „zivilen Nuklearkooperation“, wie sie der französische Präsident Sarkozy auf seinen jüngsten Nahostreisen propagierte,³ eine zivile Nuklearindustrie

¹ Vgl. Sebastian Harnisch, Harnisch, Sebastian (2006): Das Proliferationsnetzwerk um A. Q. Khan: Genese - Strukturen - Konsequenzen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 44 (2006) 2, S. 168-174.

² Am 18. Januar 2008 erklärte der israelische Premierminister Ehud Olmert vor der Knesset: „Israel will clearly not reconcile itself to a nuclear Iran... All options that prevent Iran from gaining nuclear capabilities are legitimate within the context of how to grapple with this matter“, vgl. AP, „All options legitimate to block a nuclear-armed Iran, Olmert says“, in: International Herald Tribune, 14.1. 2008, <http://www.iht.com/articles/ap/2008/01/14/africa/ME-GEN-Israel-Iran.php> [23.04.2008].

³ Vgl. Khalid Hilal/Adam P. Williams, New French Nuclear Deals in the Middle East Generate Proliferation Concerns, in: WMD Insights (April 2008), http://www.wmdinsights.org/I24/I24_ME1_NewFrenchNuclear.htm [02.05.2008].

aufbauen können, die direkte Anwendung für ein militärisches Programm, bspw. zur Abschreckung des Iran, haben würde.

Diese Entwicklungen schwächen die Grundprinzipien des Nichtverbreitungsregimes, das auf einer stabilen Abschreckung zwischen den Nuklearwaffenstaaten (mit einer vagen Abrüstungsverpflichtung) und einem überwachten Verzicht der Nichtkernwaffenstaaten (mit einem Schutzversprechen gegenüber Angriffen von Kernwaffenstaaten) basiert.⁴

Die Verzichtsnorm des Atomwaffensperrvertrages wird durch das nordkoreanische Waffenprogramm und die verdächtigen iranischen Nuklearaktivitäten direkt tangiert. Kurzfristig birgt diese Entwicklung das Risiko einer militärischen Auseinandersetzung nach einem erfolgten Präemptivschlag unter Beteiligung Israels und der US-Truppen in der Region. Mittelfristig könnte ein militärisches Nuklearprogramm des Iran eine „nukleare Kettenreaktion“ im Nahen- und Mittleren Osten auslösen, die neben Saudi-Arabien und Ägypten auch die Türkei erfassen könnte.⁵ Nach dem Atomwaffentest in Nordkorea (Oktober 2006) ist ein solcher „nuklearer Domino-Effekt“ in Nordostasien zwar bisher ausgeblieben.⁶ Der Transfer von sensibler Technologie und Nuklearmaterial durch Nordkorea in andere Weltregionen ist aber nach wie vor nicht auszuschließen.⁷ Langfristig kommt hinzu, dass einige der propagierten Abwehrmaßnahmen, insbesondere die regionalen Raketenabwehrsysteme in Europa und Nordostasien, weitere nukleare Rüstungsanstrengungen in Russland und der Volksrepublik China nach sich ziehen könnten.

Schließlich stellen die iranischen und nordkoreanischen Nuklearaktivitäten auch direkt die Autorität des Sicherheitsrates als Sanktionsinstanz des Nichtverbreitungsregimes in Frage.⁸ Gelingt es dem Sicherheitsrat nicht, das iranische Nuklearprogramm zu stoppen, bevor es auch Kernwaffenmaterial produzieren kann, dann ist eine erneute Spaltung des Rates wahrscheinlich und ein militärisches Vorgehen Israels (mit Duldung der USA) zumindest plausibel. Die Folgen einer solchen Eskalation für die Stabilität am Persischen Golf und die Kooperationsbereitschaft zwischen den ständigen UN-SR-Mitgliedern wären so gravierend,

⁴ Vgl. Walker, William 2004: Weapons of Mass Destruction and International Order, London.

⁵ Vgl. Sammy Salama, Heidi Weber: The Emerging Arab Response to Iran's Unabated Nuclear Program (CNS Briefing 22 December 2006), http://www.nti.org/e_research/e3_83.html [23.04.2008]; Tariq Khaitous, Egypt and Saudi Arabia's Response towards Iran's Nuclear Policy (CNS Issue Briefing December 2007), http://www.nti.org/e_research/e3_96.html [23.04.2008].

⁶ Vgl. Harnisch, Sebastian: Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in Nordostasien, in: Maull, Hanns/Wagener, Martin (Hg.): Prekäre Macht, fragiler Wohlstand: Globalisierung und Politik in Ostasien, Baden-Baden: Nomos Verl. i.E..

⁷ Vgl. unten die Debatte über einen nordkoreanischen Nukleartechnologietransfer an Syrien und die anschließende Bombardierung einer Anlage in der Nähe von Al Kibar (Region Dayr az Zawr) am 6. 09. 2007.

⁸ Vgl. Harald Müller, WMD Crisis: Law Instead of Lawless Self-Help (WMD-Commission paper N. 37), August 2005; <http://www.wmdcommission.org> [12.12.2007].

dass mit dem Zerfall der bisherigen internationalen (Nuklear)Ordnung gerechnet werden müsste.

Der folgende Beitrag erwägt die Gründe für die Erosion des Atomwaffensperrvertrages und schildert die Bemühungen der EU-3-Staaten⁹ und der Sechs-Parteien-Gespräche¹⁰ um eine friedliche Konfliktlösung. Es schließt sich eine Analyse der nonproliferationsrechtlichen Fragen an, die diese beiden Krisen aufgeworfen haben. Abschließend werden Maßnahmen zur friedlichen Beilegung und deren Erfolgchancen diskutiert.

2. Die minilateralen Verhandlungen der Staatengemeinschaft mit Nordkorea und Iran

Ein Vergleich der Verhandlungsprozesse zur Eindämmung der nordkoreanischen und iranischen Nuklearprogramme macht deutlich, dass die US-Regierung und ihre jeweiligen regionalen Partner durch Diplomatie und Verhandlungen die Aufgabe eines waffenfähigen Programms erwirken wollten. Dabei wird die Politik Washingtons oftmals mit der eines „bösen Polizisten“ verglichen, der Sanktionen forderte und militärische Schläge nicht ausschließen will. Die EU und die asiatischen Anrainerstaaten treten hingegen als „gute Polizisten“ auf. Sie setzen positive Anreize ein und vertrauen auf eine Verhandlungslösung.¹¹ Der Ursprung dieser Arbeitsteilung liegt jedoch nicht in einer Absprache der US-Regierung mit ihren jeweiligen Partnern. Vielmehr reagierten diese auf die tiefe interne Zerstrittenheit der Bush-Administration. Seit 2001 standen sich in der Nordkorea- und der Iranpolitik Washingtons jeweils eine Gruppe von Verhandlungsgegnern, die primär im Vizepräsidentenamt, Teilen des National Security Council (NSC) und im Verteidigungsministerium unter Donald Rumsfeld zu finden waren, und eine Gruppe von Befürwortern einer diplomatischen Lösung im State Department und der CIA gegenüber.¹² Durch ein Bündnis mit den Verhandlungsbefürwortern in der Bush-Administration versuchten die regionalen Anrainerstaaten seither den Kurs der USA auf eine verständigungsorientierte Haltung festzulegen, wobei die Bildung einer „Koalition der Verhandlungswilligen“ aber nur streckenweise gelang.

⁹ Großbritannien, Frankreich, Deutschland. Seit November 2004 ergänzt der Hohe Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, dieses Trio.

¹⁰ Es handelt sich um die beiden koreanischen Staaten, Russland, China, USA und Japan.

¹¹ Vgl. Curtis H. Martin 2007: „Good-Cop/Bad Cop“ as Model for Nonproliferation Diplomacy Toward North Korea and Iran, in: *The Nonproliferation Review* 14: 1, S. 61-88.

¹² Vgl. Charles Pritchard, *Failed Diplomacy. The Tragic Story of how North Korea got the Bomb*, Washington, D.C., 2007; Flynt Leverett, *Dealing with Tehran: Assessing U.S. Diplomatic Options toward Iran*, New York: Century Foundation, 2006.

Nordkorea

Die interne Zerstrittenheit der US-Administration führte direkt nach Amtsantritt George W. Bushs dazu, dass die Umsetzung des unter Präsident Bill Clinton verhandelten Genfer Rahmenabkommens (1994) im Frühjahr 2002 ausgesetzt wurde. Ein angebliches nordkoreanisches Eingeständnis eines geheimen Urananreicherungsprogramms im Oktober 2002 führte zur endgültigen Aufkündigung des KEDO-Prozesses durch die USA. Im Gegenzug stellte Pjöngjang daraufhin seine Kooperation mit der IAEA ein und erklärte Anfang Januar 2003 als erster Mitgliedsstaat den Austritt nach Art. 10 des Atomwaffensperrvertrages. Die chinesische Regierung bemühte sich auf Drängen der verhandlungswilligen Kräfte in den USA im Rahmen der Drei-Parteien-Gespräche (ab April 2003) eine weitere Eskalation zu verhindern. Doch unter dem Eindruck der Irak-Intervention begannen nordkoreanische Techniker im Frühsommer 2003 mit der Wiederaufbereitung jener 8.017 Brennstäbe. Diese waren im Zuge des Genfer Rahmenabkommens - für mehrere Jahre von der IAEA überwacht - ungenutzt eingelagert worden. Nach deren Wiederaufbereitung im Juni 2003 produzierte Nordkorea wahrscheinlich eine erste Tranche von waffenfähigem Plutonium für 4-6 Sprengköpfe. Gefördert wurde die Waffenproduktion durch zwei starke proliferationsfördernde Anreize der USA: Zum einen nannte der „Nuclear Posture Review von 2002“ im Februar Nordkorea als ein potentiell Ziel amerikanischer Nuklearwaffeneinsätze und im September desselben Jahres erklärte US-Verteidigungsminister Rumsfeld in einer Pressekonferenz, dass nur für solche Achsenstaaten US-Präemptivschläge erwogen würden, die nicht bereits über Nuklearwaffen verfügten.¹³ Zum anderen dislozierte das US-Verteidigungsministerium im Frühjahr 2003 weitere Bomberkapazitäten nach Südkorea und Guam, so dass eine glaubwürdige Präemptivoption geschaffen wurde.

Die Eskalation der Situation im Sommer 2003 rief die asiatischen Anrainerstaaten auf den Plan. China und Südkorea, eingeschränkt auch Japan, forderten nun im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche ein stärkeres Einlenken Washingtons: durch multilaterale Sicherheitsgarantien sollten wenigstens eine erneute Einfrierung und damit eine Eindämmung der nordkoreanischen Wiederaufbereitungs- und Waffenproduktionskapazitäten erwirkt werden. Diese Bemühungen der Anrainer blieben aber bis zum Herbst 2005 erfolglos. Als Gründe dafür sind ein unkoordinierter Ablauf und eine erhebliche Gegenwehr durch die US-

¹³ Dept. of Defense News Briefing, Secretary Rumsfeld and Gen. Pace, September 16, 2002, http://defenselink.mil/news/Sep2002/t09162002_t0916sd.html [17.09. 2002].

Verhandlungsgegner um Vizepräsident Cheney zu nennen. Die am 19. September 2005 getroffene Vereinbarung über eine kooperative Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel wurde innerhalb weniger Wochen von den Verhandlungsgegnern in Washington durch die Verhängung von Finanzsanktionen gegen die von Nordkorea genutzte „Banco Delta Asia“ (BDA) in Frage gestellt, denn das nordkoreanische Regime reagierte erwartungsgemäß: Auf die von ihm als wirtschaftliche Strangulation bezeichneten Maßnahmen antwortete Pjöngjang, in dem es den Konflikt durch den Atomtest am 9. Oktober 2006 erneut eskalieren ließ.

Erst nach der Rücknahme der Finanzsanktionen durch die USA – die zudem keine illegalen Zahlungen über die BDA belegen konnte – kam es im Verlauf des Jahres 2007 zu der bisher erfolgreichen Implementierung der Denuklearisierungsvereinbarung. In den Umsetzungsbestimmungen zur „Gemeinsamen Erklärung von 2005“ vom 13. Februar 2007 sind u.a. umfangreiche und unter den Sechs-Parteien koordinierte Energielieferungen an Nordkorea (1 Mio. T Schweröl) vorgesehen. Sie sollen den Weg für eine Normalisierung der Beziehungen Nordkoreas zur Außenwelt ebnen - im Austausch für die umfassende Deklaration, Offenlegung und Abrüstung aller Nuklearwaffen und nukleartechnischen Anlagen zu deren Bau.¹⁴

Sechs-Parteien-Erklärungen und nordkoreanischer Kernwaffenbestand

Die Februar-Erklärung und ihre erfolgreiche Umsetzung dürfen allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass Nordkorea in der Amtszeit von George W. Bush seine Nuklearwaffenkapazität vervierfacht hat. Das nordkoreanische Regime nutzt nun dieses Potential seinerseits zur „Einwerbung von Zugeständnissen“, denn mit der Februar-Erklärung kehrt die Bush-Administration zu dem von der Clinton-Administration in Genf (1994) getroffenen Tauschhandel zurück, indem die Still- und Offenlegung des nordkoreanischen Nuklearprogramms gegen wirtschaftliche Hilfe und politische Normalisierung „ausgetauscht“ wird. Nach einer schleppenden Implementierung im Winter 2007 erscheint es daher möglich, dass Nordkorea im Tausch gegen die Normalisierung seiner Außenbeziehungen auf die Produktionskapazitäten für plutoniumbasierte Nuklearwaffen schrittweise verzichtet.¹⁵

Nach eigenen Angaben vom November 2007 hat Nordkorea am Standort Yongbyon in drei Anlagen – der Brennstoffherstellungsanlage, dem 5-MW-Reaktor und der Plutoniumwiederaufbereitungsanlage – über einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren

¹⁴ Vgl. State Department 2007: Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement, 13 February 2007, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80479.htm> [31.07. 2007].

¹⁵ Vgl. Siegfried Hecker, Denuclearizing North Korea, in: Bulletin of Atomic Scientists 2/2008, S. 44-49.

etwa 30kg waffenfähiges Plutonium hergestellt.¹⁶ Seit dem 15. Juli 2007 sind diese drei Anlagen, wie in der Sechs-Parteien-Erklärung vom 13. Februar 2007 für die erste Umsetzungsphase gefordert, stillgelegt worden. Seither ist der Prozess der Außerbetriebnahme durch eine weitere Sechs-Parteien-Erklärung vom 3. Oktober 2007 für die zweite Implementierungsphase noch weiter fortgeschritten und auf Dauer gestellt worden.¹⁷ Nordkoreanische Techniker haben im Beisein US-amerikanischer Spezialisten zehn (von zwölf vereinbarten) Abbauprozessen an Kernbestandteilen der drei Anlagen vorgenommen. Sollte die nordkoreanische Führung den eingeschlagenen Abrüstungskurs revidieren – und das bisherige nordkoreanische Verhalten lässt dies zumindest möglich erscheinen – dann bräuchte das Regime etwa sechs bis zwölf Monate bis die bereits abmontierten Anlagen wieder voll funktionsfähig wären. Nimmt man zusätzlich an, dass die in Bau befindlichen größeren Reaktoren (50- und 200 MW) aufgrund der langen Stilllegung im Rahmen des Genfer Rahmenabkommens unbrauchbar geworden sind, so würde Nordkorea nach Abschluss der Implementierung der bisherigen Sechs-Parteien-Erklärungen (Anfang 2009) erst im Sommer 2011 wieder die Fähigkeit erlangen, in dem bestehenden 5MW-Reaktor und den angeschlossenen Anlagen waffenfähiges Plutonium für einen Sprengkopf (ca. 6kg) zu produzieren.¹⁸

¹⁶ Die Anzahl der vermuteten Sprengköpfe, über deren Qualität es auch nach dem Nuklearwaffentest nur begründete Vermutung geben kann, errechnet sich aus dem nachgewiesenen Abbrand in Reaktoren, einer plausiblen Annahme über den Schwund bei der Bearbeitung und die angenommenen technischen Fähigkeiten zum Bau eines Kernsprengsatzes. Grundsätzlich gilt, je niedriger die nordkoreanischen technischen Fähigkeiten eingeschätzt werden, desto höher ist die notwendige Kilogrammzahl für den Bau eines Sprengkörpers und desto geringer die Anzahl der vermuteten Kernwaffen. Bspw. rechnet die IAEA mit einem Mindestbedarf von 8kg pro plutoniumbasiertem Sprengkopf in einem Programm mit geringer technischer Expertise, was zu einer niedrigen Einschätzung des Gesamtbestands führt. Der unabhängige Natural Resources Defense Council veranschlagt für ein technisch versiertes Programm nur etwa 1 kg pro PU-Sprengsatz, so dass sehr hohe Einschätzungen der Stückzahlen resultieren. Eine plausible Mittelposition nimmt das Institute for Science and International Security des ehemaligen UNSCOM-Waffeninspektors David Albright ein. Es kalkuliert mit ca. 5kg waffenfähigem Material pro Sprengsatz. Wenn man einen Gesamtbestand von waffenfähigem Plutonium aller Wiederaufbereitungskampagnen nach der nunmehr dritten Entladung und abgeschlossenen Wiederaufbereitung Ende 2005 kalkuliert, dann errechnen sich 28-50 kg (Varianz durch Abbranddauer und Schwund bedingt). Daraus ergeben sich für die IAEA 3-6, für ISIS 6-10, für den NRDC bis zu 50 Sprengköpfe; vgl. Center for Defense Information, Summary of North Korea's Nuclear Arsenal, May 31, 2005, http://www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=3032&from_page=-/program/document.cfm [01.06. 2005]; David Albright, Paul Brannan, Jacqueline Shire, North Korea's Plutonium Declaration: A Starting Point for an Initial Verification Process, <http://www.isis-online.org/publications/dprk/NorthKoreaDeclaration10Jan2008.pdf> [26.04. 2008], sowie David Albright North Korea's Current and Future Plutonium and Nuclear Weapons Stocks, ISIS Issue Brief January 15, 2003, <http://www.isis-online.org/publications/dprk/currentandfutureweaponsstocks.html> [10.06. 2005].

¹⁷ Vgl. Six-Party-Talks, Second Phase Actions for the Implementation of the September 2005 Joint Statement, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93217.htm> [26.04. 2008].

¹⁸ Vgl. Siegfried Hecker, Denuclearizing North Korea, S. 46.

Die Offenlegung der Anzahl und des Standortes der bestehenden Waffensysteme sowie die der Anlagen zur Sprengkopfproduktion in der nächsten Implementierungsphase dürfte ebenso wie die abschließende Aufgabe dieser Waffen jedoch weitere Zugeständnisse der Anrainerstaaten und insbesondere der USA erfordern. Dass dieser Prozess immer wieder unterbrochen werden kann, zeigt auch das dritte Zugeständnis in der zweiten Implementierungsvereinbarung vom 3. Oktober: das nordkoreanische Versprechen weder Nuklearmaterial, Technologie oder Know-how weiterzugeben. Mitte April 2008 erhob die US-Administration den Vorwurf, dass nordkoreanische Nukleartechniker Syrien beim Aufbau eines graphit-moderierten Reaktors (wie er sich ähnlich in Yongbyon findet) nahe der Ortschaft Al-Kibar im Osten des Landes behilflich gewesen wären, der durch einen Luftschlag der israelischen Luftwaffe am 6. September 2007 zerstört worden sei.¹⁹ Ebenso wie in der nach wie vor ungeklärten Frage nach den nordkoreanischen Urananreicherungsaktivitäten bietet die Aufdeckung vergangener illegaler Nuklearaktivitäten potentiell reichhaltigen Anlass für eine Aufkündigung oder zumindest schleppende Durchsetzung der bisherigen Sechs-Parteien-Vereinbarungen.

Die Verantwortung für die abermalige Eskalation der Nuklearkrise und den möglichen Abbruch der Implementierung der Sechs-Parteien-Erklärungen trägt daher primär das nordkoreanische Regime. Es versucht weiterhin, sein (wirtschafts-) politisches Versagen durch eine nukleare Erpressungsstrategie zu kompensieren. Mitverantwortung für den Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag und den Aufwuchs der nordkoreanischen Waffenkapazitäten trägt aber auch die Bush-Administration. Sie verfolgte eine inkohärente Politik und setzte starke materielle und rhetorische Anreize für einen Aufwuchs des nordkoreanischen Nuklearprogramms und seinen Atomwaffentest.

Aus dem „bad cop“ USA, der Zwangsmaßnahmen zurückzieht, wenn eine diplomatische Lösung erreichbar erscheint, wurde der „ugly cop“, der unabhängig vom Verhalten des Beschuldigten eine Bestrafung fordert. Mitverantwortung tragen aber auch die übrigen Mitglieder der Sechs-Parteien-Gespräche, insbesondere China, Japan und Südkorea. Sie haben es nicht vermocht, eine kohärente und gemeinsame Position zu finden und so eine breite und tragfähige „Koalition der Verhandlungswilligen“ aufzubauen, bevor Nordkorea in den Besitz von Nuklearwaffen gelangte.

Iran

¹⁹ Vgl. Background Briefing with Senior U.S. Officials on Syria's Covert Nuclear Reactor and North Korea's Involvement, April 24, 2008, http://dni.gov/interviews/20080424_interview.pdf [26.04. 2008].

Die beschriebene Blockade innerhalb der Bush-Administration verhinderte auch im Fall des Iran eine kohärente Politik. Im Kontrast zu Nordkorea reagierten die „Anrainer“, die drei großen E3-Staaten Großbritannien, Frankreich und Deutschland, im April 2003 aber prompt und vereint auf die interne Blockade der US-Führungsmacht. Nachdem Washington ein umfassendes Verhandlungsangebot der damaligen moderaten Führung unter Präsident Chatami abgelehnt hatte (April 2003) starteten sie umgehend eine eigene Vermittlungsinitiative. Dabei gelang es den E3 durch die Teheraner Erklärung (Oktober 2003) und das Pariser Abkommen (Dezember 2004) zunächst eine rasche Eskalation der Krise zu verhindern und eine freiwillige Aussetzung von Urananreicherungs- und Plutoniumwiederaufbereitungsaktivitäten mit dem Iran zu vereinbaren. Für ihren Vermittlungsversuch erhielten die E3 im Verlauf des Jahres 2004 zudem die Zustimmung der übrigen EU-Mitgliedsstaaten,²⁰ der großen Mehrheit der Mitglieder des IAEA-Gouverneursrates und schließlich im Frühjahr 2005 auch die des US-Präsidenten. Die US-Unterstützung blieb aber beschränkt und umfasste nicht, wie mehrfach von der iranischen Seite gefordert, eine (multilaterale) Sicherheitsgarantie Washingtons.²¹

Die EU-3-Vermittlerrolle geriet daher 2005 zunehmend in schweres Fahrwasser. Teheran begann, die freiwillige Suspendierung sensibler Aktivitäten zeitlich immer enger an einen raschen und für Iran günstigen Abschluss zu binden. Gleichzeitig schürten neue Erkenntnisse der IAEO in Europa und vor allem in den USA das Misstrauen gegenüber dem Iran. Die EU-3 forderten nun, die Suspendierung von Urananreicherung und Wiederaufbereitung könne nicht nur für die Dauer der Verhandlungen, sondern müsse bis zur vollständigen und abschließenden Aufklärung der iranischen Safeguards-Vergehen gelten. Für diese verschärfte Position konnten die EU-3 weder auf der Atomwaffensperrvertrag-Überprüfungskonferenz im Mai 2005 noch im IAEO-Gouverneursrat eine Mehrheit finden. Die iranische Wiederaufnahme der Anreicherung im August 2005 zog deshalb zunächst keine substantiellen Sanktionen im IAEA-Gouverneursrat nach Art. 12 des IAEA-Statuts und im UN-Sicherheitsrat (Kapitel VII der UN-Charta) nach sich. Zwar gelang es den EU-3 Russland und China für eine Verurteilung im Sicherheitsrat zu gewinnen, nachdem die iranische Seite die sog. „russische Lösung“ als Kompromisslösung ausgeschlagen hatte.²² Aber unmittelbare

²⁰ Die E3-Initiative wurde nach der Aufnahme des Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, in die Verhandlungen des Pariser Abkommens in EU-3 umbenannt.

²¹ Vgl. Flynt Leverett, *Dealing with Tehran*, S. 16.

²² Die sog. russische Lösung sieht nach dem Vorbild der russisch-iranischen Zusammenarbeit am Leichtwasserreaktor von Buscher vor, dass der Iran zwar ein ziviles Nuklearprogramm mit internationaler (russischer) Unterstützung aufbauen kann, waffenrelevante Technologie (Anreicherung

Konsequenzen, i.e. spürbare Sanktionen, blieben auch dann noch aus als der Iran im April 2006 erstmalig erfolgreich Uran anreicherte und in der Folge die Zahl und Leistungsfähigkeit seiner Uran-Zentrifugenkaskade in Natanz ausbaute. Erst nach langen Verhandlungen legten die EU3-Staaten, die USA, Russland und China (sog. EU3+3) im Juni 2006 ein umfassendes Verhandlungsangebot vor. Dieses beinhaltete aber weder US-amerikanischen Sicherheitsgarantien, noch die von Iran geforderte Anerkennung der Legalität der (bereits erfolgten) Urananreicherung auf iranischem Boden. Teherans Ablehnung zog jedoch erneut keine umfassenden Sanktionen gemäß Kap. VII UN-Charta nach sich. Die russische und chinesische Seite machten geltend, dass die bisherigen iranischen Vergehen nicht eindeutig auf eine militärische Nutzung hinweisen würden.

Das Scheitern des EU3+3 Angebots, die rhetorische Radikalisierung der iranischen Position unter dem neuen Präsidenten Achmadinejad und die technischen Fortschritte Irans bei der Anreicherung grenzen seither den Spielraum für eine Verhandlungslösung immer weiter ein. Langsam aber stetig eignet sich das Land am Golf jenes sensible Wissen an (wenn auch noch nicht die Kapazität), das für die Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial notwendig ist.²³ Wiederholte Versuche des EU-3-Vermittlers Solana im Frühjahr 2007 durch eine „doppelte Suspendierung“, d.h. durch die Aussetzung sensibler iranischer Aktivitäten bei gleichzeitiger Aussetzung der UN-Sanktionen, eine weitere Eskalation der Krise zu verhindern scheiterten. Teheran weigerte sich stetig, nochmals „freiwillig“ auf die Urananreicherung zu verzichten. Im Gegenzug forderten deshalb die USA und der französische Präsident Sarkozy schärfere Sanktionen, die aber jeweils am Veto Russlands und Chinas scheiterten.

Im Sommer 2007 führten die Blockade des EU3+3 Mechanismus und die erkennbaren technischen Fortschritte des Iran bei der Anreicherung daher zu einer Verhandlungsinitiative von IAEO-Direktor El Baradei. Sie zielte im Kern darauf, dass Misstrauen Europas und der USA gegenüber dem Iran aufgrund der zurückliegenden Vergehen abzubauen und so Raum für eine Verhandlungslösung zu schaffen, die eine zivile Nutzung auch von sensitiven Technologien zulässt.²⁴ Die Initiative wurde vielfach kritisiert, weil sie dem Iran abermals bis November 2007 Zeit gab, seit langem bestehende Fragen zu beantworten und währenddessen weitere technische Fortschritte zu erzielen. Nach dem Verstreichen dieser Frist und der

und Wiederaufbereitung) sowie waffenfähige Materialien aber nicht auf iranischem Territorium angesiedelt bzw. gelagert werden.

²³ Vgl. Albright, David/Shire, Jacqueline 2007: A Witches' Brew? Evaluating Iran's Uranium-Enrichment Progress, in: Arms Control Today Online (November 2007), http://www.armscontrol.org/act/2007_11/Albright.asp [29.11.2007].

²⁴ Understanding of the Islamic Republic of Iran and the IAEO on the Modalities of the Resolution of the Outstanding Issues, 27 August 2007 (INFCIRC/711), <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2007/infcirc711.pdf>

Veröffentlichung einer neuen Einschätzung der US-Geheimdienste über das iranische Atomprogramm Anfang Dezember 2007 steht nun der Zusammenhalt des Sicherheitsrates abermals zur Disposition: Während sich die USA und die europäischen Staaten darauf vorbereiten, auch außerhalb des VN-Rahmens weitere Sanktionen zu verhängen, halten Russland und China an dem Konzept begrenzter Sanktionen und weiterer diplomatischer Verhandlungen fest.²⁵

Der Stand des iranischen Urananreicherungsprogramms und die EU3+3 Initiative

Durch den National Intelligence Estimate für das iranische Nuklearprogramm (NIE 2007) vom 3. Dezember 2007 erhielten sowohl die Skeptiker als auch die Befürworter weiterer Verhandlungen mit dem Iran Argumentationshilfen. Die US-Dienste fanden sichere Hinweise (high confidence), dass das iranische Militär unter Regierungsbeteiligung bis 2003 an einem militärischen Nuklearprogramm gearbeitet habe; gleichwohl gäbe es aber ebenso sichere Hinweise, dass das Waffenprogramm aufgrund des internationalen Drucks angehalten worden sei. Der Bericht besagt ferner, dass es schwierig sein werde, den Iran endgültig davon zu überzeugen, keine Nuklearwaffen zu produzieren, eine Nuklearwaffenoption seitens des Irans werde jedoch vermutlich angestrebt. Doch gebe es auch hinreichende Hinweise dafür, dass Teheran derzeit (Mitte 2007) kein militärisches Nuklearwaffenprogramm unterhalte.²⁶

Nach der Veröffentlichung des NIE hat das „zivile iranische Nuklearprogramm“ gleichwohl weitere Fortschritte im Bereich der Urananreicherung erzielen können: Ende April 2008 wurden Komponenten und vollständige IR-2-Zentrifugen präsentiert. Im Falle der erfolgreichen Inbetriebnahme könnten diese die bestehenden Kaskaden am Standort Natanz auf der Grundlage der pakistanischen P-1-Zentrifuge ersetzen und die Anreicherungsausbeute könnte so innerhalb kurzer Zeit vervierfacht werden.²⁷ Geht man von deren ziviler Nutzung

²⁵ Vgl. National Intelligence Estimate on Iran, unclassified release, December 3, 2007, http://www.odni.gov/press_releases/20071203_release.pdf [04.12.2007]; Iran's nuclear programme: Assessing new intelligence (IISS Strategic Comments 13/10 December 10, 2007), London: IISS.

²⁶ Vgl. National Intelligence Estimate on Iran, S. 5. Kritiker des NIE haben immer wieder darauf hingewiesen, dass die Einschätzung der militärischen Nutzung zu sehr auf die Entwicklung eines Sprengkopfes abhebe und zu wenig die iranischen Aktivitäten bei der Herstellung des waffenfähigen Urans durch Anreicherung berücksichtige, vgl. John Bolton, The Flaws in the Iran Report, in: Washington Post, 6.12.2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/05/AR2007120502234.html>; Valerie Lincy/Gary, Milhollin, In Iran we Trust, in: New York Times, 6.12. 2007, <http://www.nytimes.com/2007/12/06/opinion/06milhollin.html> [02.05.2008]

²⁷ Vgl. William J. Broad, A tantalizing Look at Iran's Nuclear Program, in: New York Times Online, 29.04. 2008, http://www.nytimes.com/2008/04/29/science/29nuke.html?pagewanted=1&_r=1&sq=ahmadinejad%20natanz&st=nyt&scp=2 [02.05.2008].

aus, dann können die bestehenden 3.000 P-1-Zentrifugen aufgrund ihrer geringeren Geschwindigkeit und Größe derzeit in keinem Fall genügend niedrig-angereichertes Uran für den kurz vor der Fertigstellung befindlichen Leichtwasserreaktor in Busher herstellen. Selbst in der Endausbaustufe mit 50.000 Zentrifugen in Natanz wäre der Iran noch auf eine Einfuhr aus Russland angewiesen.²⁸

Im Falle einer militärischen Nutzung der bestehenden Anreicherungsanlage in Natanz kann die 3.000 Zentrifugen-Kaskade in einem Jahr Laufzeit bei voller Betriebsfähigkeit und unter Vollauslastung genügend hoch-angereichertes Uran für einen Sprengkopf mit modernem Implosionsdesign (25kg) produzieren. Die für 2008 zur Installation geplanten insgesamt 10.000 Zentrifugen würden zusammen waffenfähiges Uran für 2-4 Kernwaffen anreichern können. Die bereits erwähnte nationale Einschätzung aller US-Geheimdienste geht aber mit einiger Sicherheit (moderate confidence) davon aus, dass Iran diese Fähigkeit – aufgrund technischer Probleme – erst im Zeitraum zwischen 2010 und 2015 erlangen wird. Der Geheimdienst des State-Departments (INR) prognostizierte, dass Teheran diese Kapazität erst nach 2013 erhalten könnte.²⁹

Diese Fortschritte bei der zivilen Urananreicherung bringen Teheran potentiell auch einer militärischen Nutzung immer näher. Bis zum August 2005 konnte die von den EU3 verhandelte Suspendierung der zivilen Urananreicherung (Teheraner und Pariser Erklärungen) eine solche Eskalation noch stoppen. Seither hat die iranische Führung jedoch jegliche Einschränkung der Nutzung aller sensitiven Brennstoffkreislaufaktivitäten (Urananreicherung, Plutoniumwiederaufbereitung, Schwerwasserreaktorbetrieb) trotz UN-Sicherheitsrats-resolutionen verweigert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Hauptverantwortung für die Eskalation des Konfliktes bei der iranischen Regierung liegt, denn sie hat über Jahrzehnte durch illegale Aktivitäten und ihre mangelnde Bereitschaft zu deren Offenlegung gegenüber der IAEO das Misstrauen an ihren vergangenen und derzeitigen Nuklearaktivitäten geschürt. Einige dieser Aktivitäten, wie die Zusammenarbeit mit dem Khan-Netzwerk zur Erlangung von Konstruktionsplänen für Uransprengköpfe, lassen nur den Schluss zu, dass der Iran - zumindest in der Vergangenheit - aktiv eine militärische Verwendung angestrebt hat.³⁰ Aus Sicht Teherans ist die Entwicklung einer „Nuklearwaffenoption“ auch nachvollziehbar, denn

²⁸ Vgl. Richard Garwin, When could Iran deliver a nuclear weapon?, in: Bulletin of Atomic Scientists Feature (18 January 2008), <http://thebulletin.org/web-edition/features/when-could-iran-deliver-a-nuclear-weapon> [02.05. 2008].

²⁹ Vgl. National Intelligence Estimate on Iran, S. 6.

³⁰ Vgl. Briefing Notes from February 2008 IAEA meeting regarding Irans nuclear program, April 11, 2008, http://www.isis-online.org/publications/iran/IAEA_Briefing_Weaponization.pdf [24-04. 2008].

die Vertreibung zweier feindlicher Regime, der Taliban in Afghanistan und Saddam Husseins im Irak, ging mit der Stationierung von über 150.000 US-Truppen einher. die USA werden jedoch von der iranischen Regierung als Feindstaat betrachtet, mit dem keine diplomatischen Beziehungen unterhalten werden.³¹

Gleichwohl wurde auch im Falle des Iran mehrfach die Chance verpasst, durch umfassende und glaubwürdige Verhandlungsangebote, die Intentionen der iranischen Regierungen auszutesten. Konkret hätte dies bedeutet, das Kräftegleichgewicht zwischen jenen, die eine Integration in die Weltgemeinschaft anstreben und jenen, die eine Hegemonialposition am Golf durch einen Nuklearwaffenbesitz erzwingen wollen, von außen zu beeinflussen. Im April 2003 konnte sich die Bush-Administration zunächst nicht darauf einigen, das plausible und umfassende iranische Angebot zu sondieren. Im Juni 2006 waren es erneut auch die Auseinandersetzungen in der US-Regierung, die dazu führten, dass das EU3+3 Angebot vom Juni 2006 keine Sicherheitszusagen der USA umfasste. Verhandlungsangebote, deren Anbieter nicht die Sicherheit des Verhandlungspartners gewährleisten wollen, können aber nicht das für die Umsetzung nötige Vertrauen schaffen. Dabei ist es nur plausibel, dass Verhandlungen in Sicherheitsfragen, deren Ergebnisse nicht vollständig und langfristig vom militärisch potentesten Staat in der internationalen Gemeinschaft, also den USA, unterstützt werden, wenig Aussicht auf Erfolg haben.

3. Die Schwächung des Atomwaffensperrvertrages: Wie Nordkorea und der Iran internationales Nuklearrecht verändern

Nimmt man die rechtlichen Implikationen der Fälle Nordkorea und Iran für das Nichtverbreitungsregime in den Blick, dann überwiegen die Unterschiede zwischen beiden Fällen. Mit Nordkorea erklärte am 12. März 1993 erstmals ein Staat seinen Austritt nach Art. 10,1 des Atomwaffensperrvertrages. Der wurde zwar durch eine Erklärung am 11. Juni 1993 ausgesetzt, aber schließlich nach der Aufhebung der Suspendierung am 9. Januar 2003 vollzogen. Es blieb ungesühnt, dass Nordkorea während seiner Mitgliedschaft zahlreiche Safeguards-Verpflichtungen verletzte und die zivile Nuklearkooperation mit der IAEO zur Herstellung jenes waffenfähigen Materials nutzte, welches im Kernwaffentest am 9. Oktober 2006 eingesetzt wurde. So ist Nordkorea bisher der einzige Fall, indem ein Nichtkernwaffenstaat die Mitgliedschaft im Nichtverbreitungsvertrag ganz offensichtlich dazu missbraucht hat, um nach dem Vertragsaustritt zum Kernwaffenstaat zu werden.

³¹ Vgl. Chubin, Sharam 2006: Iran's Nuclear Ambitions, Washington, D.C.

Der ungesühnte Missbrauch und Austritt wurde möglich, weil die Volksrepublik China im UN-Sicherheitsrat und dem IAEA-Gouverneursrat mehrfach eine Verurteilung Nordkoreas und anschließende Sanktionen verhinderte. Der Forderung des IAEA-Gouverneursrates nach „speziellen Inspektionen“ zur Aufklärung ausstehender Unklarheiten und der anschließenden nordkoreanischen Austrittserklärung im März 1993 folgte UN-SR Resolution 825, welche lediglich Verhandlungen zwischen Nordkorea, der IAEA und anderen UN-Mitgliedstaaten anregte. Die Resolution führte zwar zu bilateralen Gesprächen zwischen den USA und der DVRK, in deren Rahmen Pjöngjang dann seinen Austritt suspendierte (Juni 1993). Der UN-Sicherheitsrat, dem formal jeder Austritt aus dem Atomwaffensperrvertrag angezeigt werden muss, nahm aber in der Folgezeit niemals zu der offensichtlichen Frage Stellung, ob ein Nichtkernwaffenstaat, der zuvor seine Safeguards-Verpflichtungen verletzt hat, nicht eine Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellt, wenn er den Vertrag verlässt.³² So wurde im Fall Nordkorea eine wichtige Chance verpasst, die Austrittsregeln des Atomwaffensperrvertrages zu spezifizieren, so dass diese heute – z. B. im Falle des Iran – angewendet werden könnten.

Die Clinton-Administration verhandelte stattdessen im Auftrag des UN-Sicherheitsrates eine bilaterale politische Vereinbarung: das Genfer Rahmenabkommen vom 21. Oktober 1994. Dieses sah zunächst die Einfrierung und dann die Rückführung des nordkoreanischen Atomwaffenpotentials (bis 2003) vor. Im Kern enthielt das Abkommen eine Auszeitregelung für IAEA-Inspektionen in Nordkorea, so dass genau bestimmte Offenlegungspflichten gegenüber der IAEA für einen festgelegten Zeitraum ausgesetzt wurden. Diese Regelung erlaubte es Nordkorea, die Ungewissheit über sein tatsächliches Nuklearwaffenpotential zu benutzen, um sie Schritt für Schritt gegen die im Genfer Abkommen vereinbarte Wirtschaftshilfe und Normalisierung der diplomatischen Beziehungen mit den USA einzutauschen.³³

Der Tausch erwies sich in der Implementierungsphase des Genfer Abkommens als problematisch. Zwar wurde eigens ein multinationales Energiekonsortium KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organisation) gegründet und mit der Implementation betraut. Aus Sicht des Nichtverbreitungsregimes wurde durch die KEDO jedoch eine rechtliche Verpflichtung zeitweise zum Gegenstand einer Marktbeziehung von Kosten- und Nutzenerwägungen, sofern der Vollzug des Tauschs nicht durch Zwang, d.h. durch die

³² Der rechtliche Status Nordkoreas wurde während der Vertragsstaatenkonferenzen nach 1993 nie abschließend geklärt, jedoch verblieb das Namensschild Nordkoreas als symbolische Geste in der Schublade des Konferenzvorsitzes, so dass der Austritt nie formal vollzogen wurde.

³³ Vgl. Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W. 2000: Kernwaffen in Nordkorea. Regionale Stabilität und Krisenmanagement durch das Genfer Rahmenabkommen, Bonn: Europa Union Verlag.

Intervention des UN-Sicherheitsrates, garantiert würde. Auch zog die Führung in Pjöngjang aus dem Genfer Abkommen die Lehre, andere Teile seines MVW-Programms (Bautätigkeit an vermeintlichen Nuklearstandorten, Trägersystemproduktion, Test und Export) zum Tausch anzubieten. Wirtschaftliche Motive rückten daher neben sicherheitspolitische Erwägungen, denn nun konnte Nordkorea durch den Verkauf von Raketentechnologie nach Südasiens und den Nahen Osten dringend benötigte Devisen erwirtschaften oder es konnte für die Unterlassung dieser Exporte von westlichen Staaten Wirtschaftshilfe einfordern.

Der Sicherheitsrat reagierte auf diese Entwicklung erst im Sommer 2006. Nach den umfangreichen Raketentests am 4. Juli forderte er das Kim-Regime in Resolution 1695 auf, alle Raketenaktivitäten zu unterlassen. Er wies zudem die UN-Mitglieder an, den Handel mit und die finanzielle Ausstattung für die nordkoreanischen Raketen- und andere Massenvernichtungswaffenprogramme zu unterbinden. Nach dem Kernwaffentest am 6. Oktober ging der Rat dann in Resolution 1718 (14. Oktober 2006) mit chinesischer Unterstützung erheblich weiter. Unter Berufung auf Art. 41 (Kap. VII UN-Charta) deklarierte der Rat die Situation auf der Halbinsel als Bedrohung der internationalen Sicherheit und schuf damit, rechtlich unabhängig von den NVV- und IAEA-Verpflichtungen Nordkoreas, ein Sanktionsregime zur Eindämmung und Rückführung der nordkoreanischen Massenvernichtungswaffenprogramme. Der Rat verlangte nun nicht mehr nur die Aufgabe aller Massenvernichtungswaffenprogramme und eine Rückkehr Nordkoreas in den NVV sowie in das IAEA-Safeguards-System. Er forderte vielmehr auch einen über diese Verpflichtungen hinausreichenden Zugang zu Personen, Dokumenten und Anlagen, der von der IAEA als notwendig erachtet werde.³⁴

Erstmals schuf der UN-Sicherheitsrat damit ein umfassendes und rechtlich verbindliches Sanktionsregime für Nordkorea als Kernwaffenstaat mit ungewissem Status im Atomwaffensperrvertrag. Die verheerende Wirkung des nordkoreanischen Austritts und der Waffentests auf das Nichtverbreitungsregime konnte so zumindest partiell durch neue rechtlich verbindliche Obligationen des Sicherheitsrates abgemildert werden. Die weitere Konfliktlösung zog der Rat aber nicht an sich. Er verwies auf die Sechs-Parteien-Gespräche, in deren Rahmen derzeit u.a. über die Konditionen zur Rückkehr in den Nichtverbreitungsvertrag und in das IAEA-Kontrollsystem verhandelt wird.

Das UN-Sanktionsregime für Nordkorea darf allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass das späte Handeln des Sicherheitsrates vermutlich seit 1997 einer syrisch-nordkoreanischen

³⁴ Vgl. Paulus, Andreas/Müller, Jörn: The Security Council Resolution 1718 on North Korea's Nuclear Test (ASIL Insight 10: 29, 3 November 2006), <http://www.asil.org/insights/2006/11/insights061103.html> [20.10. 2007].

Nuklearkooperation Vorschub leistete, die schließlich im September 2007 zu einer weiteren Schwächung des Nichtverbreitungsregimes führte. Anstatt die IAEA von ihrem Fund der von Syrien verschwiegenen Anlagen in Al Kibar zu informieren, zogen es die israelische und US-amerikanische Regierung vor, den Reaktor sofort zu zerstören und damit einen geregelten zivilen Betrieb unter IAEA-Aufsicht auszuschließen. Wenngleich Israel geltend machen kann, nicht an die Verpflichtungen des Atomwaffensperrvertrages gebunden zu sein (wohl aber an das völkerrechtliche Verbot der Gewaltanwendung), so kann die Kompromittierung des Vertrages und der IAEA durch die USA als ein weiterer deutlicher Hinweis gewertet werden, dass die Bush-Administration weiterhin gewillt ist, das Recht in ihre eigenen Hände zu nehmen, wenn die Einschaltung internationaler Organisationen weniger erfolgversprechend erscheint.

Der Iran-Konflikt unterscheidet sich politisch und rechtlich erheblich von der Situation auf der koreanischen Halbinsel. Bislang hat der Iran weder seinen Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag erklärt noch Atomwaffen getestet. Überdies hat sich der UN-Sicherheitsrat, auch aufgrund der Erfahrungen mit Nordkorea, früher in das Geschehen eingeschaltet. Nach der Offenlegung illegaler Aktivitäten durch eine iranische Oppositionsgruppe im Herbst 2002 benutzten die E3-Staaten zunächst den Aufschub durch die Anrufung des Sicherheitsrates als Anreiz, um die iranische Regierung zu einer Suspendierung der Urananreicherungs- und Plutonium-Wiederaufbereitungsaktivitäten zu bewegen. Mehrfach setzten sich die E3/EU3 im IAEA-Gouverneursrat dafür ein, durch eine scharfe Verurteilung des Iran die Einhaltung der Suspendierung aufrecht zu erhalten bzw. durch die Verlängerung des Aufschubs Zeit für zusätzliche Verhandlungen zu gewinnen.³⁵

Das EU3-Verhandlungsarrangement mit dem Iran brach jedoch im August 2005 zusammen, als der Iran erneut mit der Anreicherung begann. Der IAEA-Gouverneursrat befand in seiner Resolution vom 24. September 2005 zunächst, dass der Iran seine Safeguards-Verpflichtungen über mehrere Jahre verletzt habe und daher Fragen aufgeworfen worden seien, die in die Kompetenz des Sicherheitsrates fielen (IAEA Statut. Art. III, B.4). In seiner Resolution vom 4. Februar 2006 stellte der Gouverneursrat dann ferner fest, dass Iran im Besitz eines Dokumentes sei, welches die Formung von Uran in Kugelform beschreibe und sich daher direkt auf die Herstellung von Nuklearwaffenkomponenten beziehe. Gleichzeitig machten aber schon die Verhandlungen innerhalb der IAEA deutlich, dass die Mehrheit der IAEA-Mitglieder nicht bereit war, die von den EU3 erwirkte freiwillige Suspendierung der

³⁵ Vgl. Sebastian Harnisch, *Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition Building: The EU3-Iran Initiative*, in: *European Security* 16 (2007) 1, S. 1-27.

Urananreicherung in eine rechtliche Verpflichtung umzuwandeln oder die IAEA-Inspektoren mit zusätzlichen Inspektionsrechten auszustatten.

Die folgenden UN-Maßnahmen spiegelten ebenfalls diese Spaltung in der IAEA wider. Der UN-Sicherheitsrat gab zunächst nur eine präsidentielle Erklärung ab, die den Iran zur Einstellung sensibler Aktivitäten innerhalb von 30 Tagen aufrief, ohne aber Konsequenzen für ein Zuwiderhandeln anzudrohen. Dann scheiterte im Mai 2006 der Versuch der EU3, eine sanktionsbewährte verpflichtende Suspendierung im Rat zu erwirken. Erst nachdem die EU3+3 ihr umfassendes Angebot im Juni 2006 vorgelegt hatten, und dies vom Iran zurückgewiesen worden war, fanden sich China und Russland bereit, eine rechtlich verbindliche Resolution zu verabschieden.

Im Vergleich zu Resolution 1718 (nach dem nordkoreanischen Test) zeigte SR-Resolution 1696 (31. Juli 2006) die großen Schwierigkeiten, die unterschiedlichen Auffassungen im Rat über die Motive der iranischen Aktivitäten und die daraus resultierenden Risiken zu überbrücken. Die Resolution gründet sich auf Art. 40 in Kap. VII der Charta, welcher sich mit der Verschärfung einer Sicherheitssituation beschäftigt. Sie gründet sich jedoch nicht auf Art. 39, der eine direkte Bedrohung der internationalen Sicherheit feststellt. Der Rat fordert den Iran auf, alle vom IAEA-Gouverneursrat geforderten Maßnahmen bis zum 31. August 2006 zu erfüllen, inklusive der Suspendierung von Urananreicherungs- und PU-Wiederaufbereitungsaktivitäten. Im Falle der Zuwiderhandlung sieht Resolution 1696 lediglich vor, dass weitere Verhandlungen über (wirtschaftliche) Sanktionen nach Art. 41 erfolgen sollen, so dass uni- oder plurilaterale Sanktionen ohne vorherige abermalige Beschäftigung des Rates ausdrücklich nicht legitimiert werden.

Mit den bisher letzten Resolutionen 1737, 1747 und 1803 ist der Sicherheitsrat einen erheblichen Schritt über den präventiven Charakter seiner bisherigen Maßnahmen hinausgegangen. Nach dem Verstreichen der Frist für Resolution 1696 entschied der Rat auf der Basis von Art. 41 (Kap. VII), dass der Iran alle Anreicherungs- und Wiederaufbereitungsaktivitäten sowie den Bau eines Schwerwasserreaktors in Arak aussetzen solle (Res. 1737). Er schaltete sich zudem direkt in das Verhandlungsgeschehen ein, indem er drei Optionen für den weiteren Verhandlungsverlauf vorlegte: Zum einen könnten die in der Resolution verhängten Sanktionen solange ausgesetzt werden, solange der Iran zur Suspendierung seiner sensiblen Aktivitäten zurückkehre; zum anderen könnten die angedrohten Sanktionen aufgehoben werden, wenn der Iran alle ausstehenden Fragen beantworte. Schließlich kündigt der Rat an, weitere Maßnahmen zu ergreifen, wenn der Iran seinen Forderungen nicht Folge leiste. Um die iranischen Programme zur Urananreicherung,

PU-Wiederaufbereitung, das Schwerwasserprojekt und für Trägersysteme zu stoppen, verhängte der Rat zudem gezielte Wirtschaftssanktionen gegen Organisationen und Einzelpersonen im Iran und er verpflichtete die UN-Mitglieder einen entsprechenden Handel zu unterbinden.

In der Sicherheitsratsresolution 1747 (24. März 2007) wird dieses Sanktionsregime, wenn auch nicht umfassend, ausgebaut: Die Liste der betroffenen Organisationen und Personen wird erweitert, von der Aufnahme neuer Finanzbeziehungen mit iranischen Institutionen wird ebenso wie vom Waffenexport in den Iran abgeraten und der Export iranischer Waffen wird gänzlich verboten. Weiterhin sorgt ein spezieller Ausschuss des Rates für die Überwachung dieser Sanktionen. Unklar bleibt aber weiterhin, wie bspw. der Waffenexport an nicht-staatliche Akteure, etwa die Hisbollah in den palästinensischen Autonomiegebieten oder die Aufständischen im Irak, kontrolliert werden soll und welche Konsequenzen drohen, wenn UN-Mitgliedstaaten die Empfehlungen des Rates, z. B. die Aussetzung von Finanzkontakten, missachten.³⁶

Schließlich wird in Resolution 1803 (3. März 2008) das bestehende Sanktionsregime weiter ausgebaut, indem weitere Personen, Firmen und Güter in das Exportverbot eingefasst werden. Als wichtige Nukleargüter bleiben jene Geräte und Stoffe ausgenommen, die im Rahmen der russisch-iranischen Kooperation zum Bau des Leichtwasserreaktors in Busher oder der zivilen Nuklearzusammenarbeit mit der IAEA dienen. Die einzige nennenswerte Verschärfung findet sich in dem Aufruf des Rates an alle Staaten, die Waren der staatlichen iranischen Luftlinie „Iran Air Cargo“ und der Schifffahrtslinie „Islamic Republic of Iran Shipping Line“ in den eigenen Flughäfen und Häfen bei „begründetem Verdacht“ zu durchsuchen.

Im Frühsommer 2008 ist es dem UN-Sicherheitsrat im Fall des Iran daher immer noch nicht gelungen, eine völkerrechtlich überzeugende und effektive präventive Eindämmungsstrategie für sensitive iranische Nuklearaktivitäten zu finden. Vielmehr weisen die Verhängung unilateraler Sanktionen gegen die Revolutionären Garden und vier iranische Geschäftsbanken durch die US-Regierung (Ende Oktober 2007), der anhaltende Widerstand Russlands und Chinas gegenüber verschärften Sanktionen und die umstrittene Verhandlungsinitiative der IAEA darauf hin, dass der fragile Konsens im Rat für die Doppelstrategie aus fortwährenden Verhandlungen und gezielten Sanktionen weiter erodiert.

Ein Ausbau der Regeln des Nichtverbreitungsregimes durch den UN-Sicherheitsrat, z. B. durch eine generische Resolution, die den Austritt eines Vertragsstaates nach Art. 10 unter

³⁶ Vgl. Michael Spies, *The Security Council and Iran: Further Escalation and Isolation. Commentary on resolution 1747 (2007) on Iran (April 3, 2007)*, <http://www.lcnp.org/disarmament/iran/unsc1747commentary.pdf> [20.10. 2007].

Bedingungen stellt, wenn dieser Staat nachweislich seine Verpflichtungen gegenüber der IAEA gebrochen hat, wird deshalb immer unwahrscheinlicher.

4. *Fazit und Ausblick*

Das nukleare Nichtverbreitungsregime ist in einem kritischen Zustand. Die verdeckten zivilen und militärischen Nuklearaktivitäten Nordkoreas und Iran haben das Kernstück des Regimes, den Atomwaffensperrvertrag geschwächt, aber noch nicht zerstört. Beide Fälle zeigen, wie das Abschmelzen des Ost-West-Konfliktes und das Aufkommen neuer sicherheitspolitischer Dynamiken in Nordostasien und dem Mittleren Osten die internationale Nuklearordnung nachhaltig veränderten. Die Hoffnung, das Ende der Supermacht Konkurrenz könne eine neue Ära der Nichtverbreitung und Abrüstung einleiten, wurde nicht erfüllt. Vielmehr weisen der Erhalt und die Modernisierung bestehenden Nuklearwaffenpotentiale sowie die Beschaffung sensitiver Technologien durch zahlreiche Nichtkernwaffenstaaten auf eine Renaissance von Kernwaffen in der internationalen Politik hin. Die Staatengemeinschaft hat versucht, diese Veränderungen durch eine Anpassung des Atomwaffensperrvertrages, der IAEA und durch die Schaffung neuer Instrumente wie der „Proliferation Security Initiative“ abzufangen.

Die nordkoreanische und iranische Erfahrungen zeigen jedoch, dass der bisherige Regimewandel rechtlich, technisch und politisch nicht weit genug vorangetrieben wurde, um die Erosion des Nichtverbreitungsregimes aufzuhalten. Rechtlich betrachtet bleibt der Atomwaffensperrvertrag (und die angeschlossenen Bestimmungen des IAEA-Statuts) ein schwaches Instrument: die rechtliche Schwelle für den Wechsel von einer zivilen zu einer militärischen Nutzung ist zu niedrig und der Übergang von einer Vertragsmitgliedschaft als Nichtkernwaffenstaat zu einer Vertragsgegnerschaft als unabhängiger Nuklearwaffenstaat zu leicht.³⁷ Aus technischer Sicht verfügt die IAEA nach wie vor nicht über genügend Inspektoren und moderne Überwachungsinstrumente, um eine zeitnahe Aufdeckung illegaler Nuklearaktivitäten gewährleisten zu können. Politisch betrachtet ist es den jeweiligen minilateralen Staatenkoalitionen gegenüber Nordkorea und Iran nicht gelungen, nach dem Streit um die vermeintlichen irakischen Massenvernichtungsprogramme eine gemeinsame Haltung der Staatengemeinschaft für eine Verschärfung der Pflichten des Atomwaffensperrvertrages bzw. der IAEO-Safeguards-Abkommen zu formieren.

³⁷ Vgl. Pierre Goldschmidt, *The Nuclear Non-Proliferation Regime: Avoiding the Void*, in: Sokolsky, Henry (Ed.), *Falling Behind: International Scrutiny of the Peaceful Atom*, Carlisle, VA 2008, S. 293-310.

Konkret hat die internationale Staatengemeinschaft im Fall Nordkoreas mit Hilfe von Anreizen und Ausnahmeregelungen zwar versucht, den Nichtkernwaffenstatus des Landes zu erhalten. Nordkoreas Führung reagierte auf diese Anreize jedoch mit einer erpresserischen Verkaufsstrategie. Die Rücknahme und Beschränkung von Bau-, Test- und Exportaktivitäten für Nuklear- und Trägertechnologie wurden an die Forderung nach finanzieller, wirtschaftlicher oder diplomatischer Kompensation gebunden. Die Aussetzung und Dehnung der Regimeregeln führte so zu immer neuen Kompensationsforderungen Pjöngjangs. Mittlerweile ist das Kim-Regime sogar in der Lage unabhängig von seinen Nuklearaktivitäten, d.h. von seinem Nuklearwaffenstatus, erhebliche Unterstützung von Südkorea – wie jüngst auf dem innerkoreanischen Gipfel - und China „einwerben“ zu können und zusätzlich, mit Hilfe der neuen Nuklearwaffenkapazität, Kompensation von der internationalen Staatengemeinschaft zu „erwirtschaften“. Ein baldiges Ende dieses Refinanzierungsarrangements ist derzeit nicht in Sicht. Vielmehr ist zu erwarten, dass das bankrotte Regime jede weitere ernsthafte Konzession – wie die konkrete Offenlegung des Waffenpotentials oder dessen Zerstörung – nur im Rahmen einer umfassenden Neuorientierung seiner Innen- und Außenpolitik erwägen wird. Kurz- und mittelfristig ist es daher nur realistisch, dass Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates den Aufwuchs und Export des nordkoreanischen Nuklearwaffenpotentials stoppen können. Eine Rückführung ist allenfalls langfristig im Rahmen einer Regimetransformation plausibel.

Im Vergleich haben Irans verdächtige Nuklearaktivitäten kaum Regimeausnahmen, sondern vielmehr Spezifikationen der Regimeregeln hervorgebracht. Aber auch diese Strategie ist jetzt an ihre Grenzen gestoßen. Eine Mehrheit der Mitglieder des IAEA-Gouverneursrates, darunter Russland und China mit Vetorecht im UN-Sicherheitsrat, teilen nicht die Auffassung der EU3 und der USA, dass Irans bisherige Vergehen Maßnahmen zu einer umfassenden und sanktionsbewährten Beschränkung der Urananreicherungs-, Plutoniumwiederaufbereitungs- und Schwerwasserreaktoraktivitäten rechtfertigen. Der Aufbau eines weitergehenden transatlantischen Sanktionsregimes ohne legitimierenden UN-Sicherheitsratsbeschluss steht deshalb bevor. Ein solches plurilaterales Sanktionsregime wird weitere technische Fortschritte des Iran aber nicht aufhalten können. Spürbare Wirtschaftssanktionen, welche die Präsidentschaftswahlen im Iran (2009) beeinflussen könnten, sind nicht durch Duldung, sondern nur mit Unterstützung Russlands und Chinas im Sicherheitsrat durchzusetzen.³⁸

³⁸ Vgl. Bernd Kubbig, Internationale Sanktionen gegen den Iran: Erfolgsbedingungen und Effektivität (HSFK-Report 4/2007), http://hsfk.de/fileadmin/downloads/report0407_01.pdf [26.04.2008].

Die minilateralen Initiativen der EU3 und der Sechs-Parteien-Gespräche haben daher zwar eine rasche Konflikteskalation verhindert, aber keine tragfähigen Lösungen erbracht. Sofern die jeweiligen Programme tatsächlich durch Sicherheitserwägungen motiviert sind, bedarf es entsprechender Sicherheitszusagen durch die US-Regierung, um sich über das Einfrieren bestehender Waffenpotentiale oder den langsameren Aufwuchs technischer Fähigkeiten hinaus zu einer Rückführung nuklearer Waffenprogramme zu einigen. Die Bush-Administration ist derzeit aufgrund ihrer internen Spaltung nur im Fall Nordkorea und erst nach einem erfolgreichen nordkoreanischen Nuklearwaffentest bereit, entsprechende Zusagen zu tätigen.

Das Nichtverbreitungsregime leidet deshalb nicht nur unter den illegalen Aktivitäten Irans und Nordkoreas, sondern auch an „hegemonialer Instabilität“. Die ambivalente US-Politik, insbesondere gegenüber Sicherheitszusagen im Rahmen regimekonformer Verhandlungslösungen, kann durch Koalitionen nachgeordneter Akteure, wie der EU3, nicht aufgefangen werden. Es ist möglich, dass sich die Haltung der Bush-Administration im Zuge des US-Präsidentenwahlkampfes und vor dem Hintergrund der Situation im Irak noch weiter verändert. Ob diese Veränderung im Falle Nordkoreas aber zu einem endgültigen Durchbruch führen wird, ist derzeit noch unklar. Immer deutlicher wird hingegen, dass die US-Regierung im Verbund mit den arabischen Anrainerstaaten Irans Verhalten im Irak, im Libanon und in den Palästinensergebieten als Indikator für die zukünftige iranische Außen- und Sicherheitspolitik in der Region betrachtet.³⁹ Je rascher der Iran deshalb die technischen Voraussetzungen für eine spätere militärische Nutzung schafft, desto kürzer ist die Zeit für eine friedliche Lösung des Konflikts durch die scheidende Bush-Administration oder ihrer Nachfolgerin.

³⁹ Vgl. Vali Nasr/Ray Takeyh, *The Costs of Containing Iran. Washington's Misguided New Middle East Policy*, in: *Foreign Affairs* 87: 1, S. 85-94.

Weiterführende Literatur:

Cronin, Patrick (Ed.) 2008: Double Trouble: Iran and North Korea as challenges to international security, Westport, CN.

Huntley, Wade 2006: Rebels Without a Cause: North Korea, Iran and the NPT in: International Affairs 82(2006) 4, S. 723-742.

Sokolsky, Henry (Ed.) 2008: Falling Behind: International Scrutiny of the Peaceful Atom, Carlisle, PA, <http://www.npec-web.org/Books/20080327-FallingBehind.pdf> [23.04. 2008].

Bildvorschlag:

[http://www.nytimes.com/2008/04/29/science/29nuke.html?pagewanted=2&_r=1&sq=ahmadi
nejad%20natanz&st=nyt&scp=2](http://www.nytimes.com/2008/04/29/science/29nuke.html?pagewanted=2&_r=1&sq=ahmadi%20nejad%20natanz&st=nyt&scp=2)

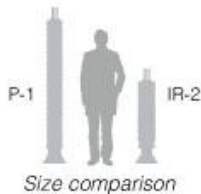


Speeding Up Enrichment

Iran released a set of 48 images showing President Mahmoud Ahmadinejad touring the Natanz uranium enrichment facility on April 8.

A NEW GENERATION OF CENTRIFUGE

Surprisingly, the photos also show components of a new machine, known as the **IR-2**, for Iranian second generation, about half the size of the P-1 but faster and more powerful.



Carbon fiber rotor

is lighter than previous steel and aluminium rotors, and able to spin up to twice as fast.

Low-friction bottom bearing

is the most secret and critical component of the centrifuge. The bearing supports the full weight of the rotor. Spiral grooves on the head aid the flow of lubricant.



Above, Mr. Ahmadinejad walks between cascades of **P-1 centrifuges**, which are Pakistani-designed.

Magnetic bearing holds the inner rotor in place.

Upper scoop collects the lighter Uranium 235 gas.

Uranium hexafluoride gas is fed into the rotor. Gas molecules that contain an atom of Uranium 238 are slightly heavier, and will move toward the outside of the spinning centrifuge.



Uranium 235
92 Protons,
143 Neutrons

Uranium 238
92 Protons,
146 Neutrons

Lower scoop collects the heavier Uranium 238 gas.

Water-filled pipes help control the temperature of the inner chambers.

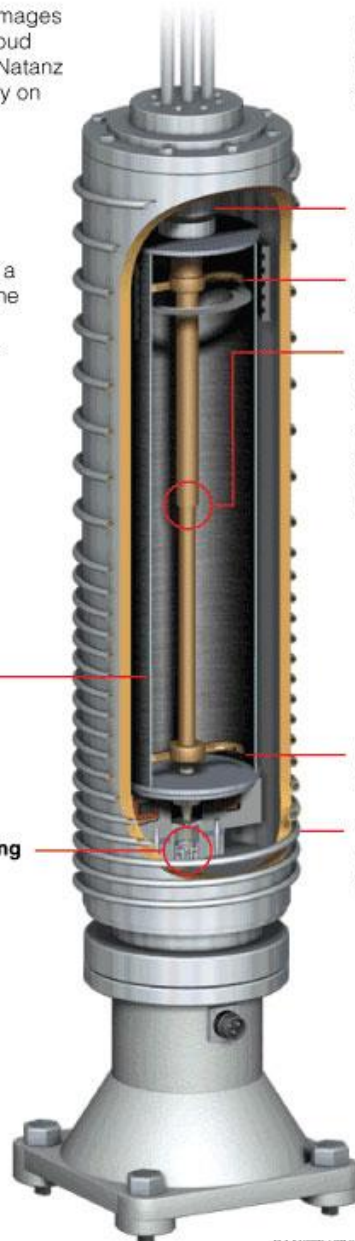


ILLUSTRATION BY MIKA GRÖNDAHL/THE NEW YORK TIMES