

Joachim Krause

Die internationale Krise um das iranische Nuklearprogramm

Wie geht es weiter?

Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 15
April 2006



Zusammenfassung

Die Politik des Iran stellt eine grundsätzliche Herausforderung für das gesamte nukleare Nichtverbreitungsregime dar, weil Teheran auf Erwerb und Nutzung von nuklearen Technologien besteht, die für ein ziviles Programm keinen Sinn machen und für dessen Verzicht sich in der Vergangenheit ein klarer internationaler Konsens herausgebildet hatte. Die weiteren Umstände des Programms legen es nahe davon auszugehen, dass der Iran vertragswidrig Kernwaffen herstellen will.

Der erste Versuch des Sicherheitsrates, Iran zur Aufgabe seiner kritischen Programme zu veranlassen hat sich als erfolglos erwiesen. Theoretisch könnte er Maßnahmen verhängen, die weit in die Souveränität des Iran hineinwirken. Er könnte aber auch versuchen, eine Re-Interpretation des NVV zu geben, die dem bisherigen internationalen Konsensus einen höheren Stellenwert zumisst.

Militärische Optionen werden derzeit weltweit abgelehnt. Tatsächlich gibt es keine Option eines sauberen, chirurgischen Entwaffnungsschlages, eine Invasion zwecks Regimewechsel wäre unvorstellbar. Denkbar wäre eine wochen- oder monatelange Militäroperation, die aber mit so extrem hohen Risiken belastet wäre, dass sie auch abgelehnt wird. Dennoch kann es sein, dass in westlichen Hauptstädten die letztgenannte Operation nicht mehr ausgeschlossen wird, denn bei ungehinderter Fortsetzung des iranischen Nuklearprogramms muss damit gerechnet werden, dass sich die Lage zwischen Israel und dem Iran aufgrund entstehender Erstschlagsanreize so zuspitzt, dass ein Nuklearkrieg nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Die Option der nuklearen Auslöschung Israels kann recht bald zur bitteren Realität werden.

Joachim Krause

Die internationale Krise um das iranische Nuklearprogramm: Wie geht es weiter?
Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 15
Kiel, April 2006.

Impressum:

Herausgeber:
Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Prof. Dr. Joachim Krause
Westring 400
24118 Kiel

ISUK.org

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik.

Derzeit wächst die Sorge um das Nuklearprogramm des Iran. Während die Regierung des Iran auf angeblichen Rechten besteht, welche dem Land unter dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag von 1968 (NVV) zukommen, sind sich die Regierungen und unabhängige Beobachter in den westlichen Hauptstädten sowie in Moskau zunehmend darin einig, dass der Iran auf ein Kernwaffenprogramm zu steuert.¹ Auch der Generaldirektor der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) und Friedensnobelpreisträger, Mohammed El Baradei, möchte den Fall lieber dem Sicherheitsrat überantwortet haben.

Anlass für diese Sorgen ist das Interesse Teherans an nuklearen Technologien, die im Rahmen eines zivilen Programms für ein Land wie den Iran keinen Sinn machen (Urananreicherung, Wiederaufarbeitungstechnologien, Schwerwasserreaktoren sowie das Experimentieren mit Substanzen und Technologien, die nur für die Herstellung von Kernwaffen geeignet sind).

Die langjährige Geheimniskrämerei der Iraner gegenüber der IAEO, das Auftauchen immer neuer Hinweise auf Bemüh-

ungen zum Bau von Kernwaffen sowie die gleichzeitig laufenden Aktivitäten des Iran im Bereich der Raketenrüstung sprechen eine klare Sprache: Der Iran, der sich vertraglich dazu verpflichtet hat, keine Atomwaffen herzustellen, ist dabei, die zentrale Bestimmung des Artikels II dieses Vertrages zu brechen – die Verpflichtung keine Kernwaffen zu entwickeln oder herzustellen.

In der deutschen Debatte stehen derzeit zwei Aspekte im Vordergrund: (1) Inwieweit kann man das Verhalten des Iran tatsächlich als Vertragsbruch qualifizieren und entsprechend unterbinden? Und (2) wie kann verhindert werden, dass es zu militärischen Maßnahmen gegen den Iran kommt?

1. Die Natur der Vertragsverletzung

Die erste Frage bezieht sich auf die angemessene Interpretation des NVV von 1968, der hierzu zwei wichtige Bestimmungen enthält: zum einen Artikel II, der festlegt, dass Nichtkernwaffenstaaten des Vertrags (und dazu gehört der Iran) auf keine wie immer geartete Weise Kernwaffen erwerben oder herstellen dürfen und dass sie auch keine Unter-

Die Artikel II und IV des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags von 1968

Artikel II

Jeder Nichtkernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper weder herzustellen noch sonst wie zu erwerben und keine Unterstützung zur Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern zu suchen oder anzunehmen.

Artikel IV

(1) Dieser Vertrag ist nicht so auszulegen, als werde dadurch das unveräußerliche Recht aller Vertragsparteien beeinträchtigt, unter Wahrung der Gleichbehandlung und in Übereinstimmung mit den Artikeln I und II die Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln.

(2) Alle Vertragsparteien verpflichten sich, den weitest möglichen Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie zu erleichtern, und sind berechtigt, daran teilzunehmen. Vertragsparteien, die hierzu in der Lage sind, arbeiten ferner zusammen, um allein oder gemeinsam mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zur Weiterentwicklung der Anwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke, besonders im Hoheitsgebiet von Nichtkernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, unter gebührender Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsgebiete der Welt beizutragen.

stützung für die Herstellung von Kernwaffen akzeptieren werden. Dem steht Artikel IV gegenüber, der feststellt, dass alle Mitgliedstaaten das unveräußerliche Recht auf die Erforschung und die Herstellung und Verwendung nuklearer Technologien für friedliche Zwecke haben. Des Weiteren bekräftigt Artikel IV die Bedeutung der friedlichen Kernenergienutzung und die Notwendigkeit eines freien Austausches von Technologien. Aus den Bestimmungen des Artikels IV leitet die iranische Führung ihr Recht ab, auch die Technologien zur Anreicherung von Uran sowie zur Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennstäben selber zu entwickeln. Die Iraner versuchen dabei mit Erfolg, eine Art „argumentativen Nebel“ aufzubauen. So soll der Eindruck vermittelt werden, dass nukleare Technologie ohnehin weitgehend doppelt verwendbar ist und dass sich der Iran nur gegen eine neo-imperiale Anmaßung der USA wehre. Die USA, so die Argumentation Teherans würden doppelte Standards anlegen. Das habe sich nicht zuletzt aus Anlass des kürzlich vereinbarten Abkommens mit Indien gezeigt.

Beide Argumentationslinien verfangen auch in der deutschen Debatte. Selbst die Frankfurter Allgemeine Zeitung veröffentlichte den Artikel eines namhaften Autors, in dem die – schon längst nicht mehr zutreffende – Behauptung vertreten wurde, dass 95 % der im zivilen Bereich verwandten nuklearen Technologie doppeldeutig seien.² In Politik und Medien ist es üblich geworden, den Abschluss des Nuklearabkommens zwischen Indien und den USA als Beispiel für doppelte Standards der US-Administration hinzustellen – als ob es überhaupt keinen Unterschied mache, dass Indien niemals dem NVV beigetreten ist, während Iran sich vor vielen Jahren vertraglich zum Kernwaffenverzicht verpflichtet hat und dafür in den Genuss von Technologietransfers gekommen ist, die er jetzt nutzt, um den Vertrag zu brechen.

Das durch die iranische Politik aufgeworfene Problem der Handhabung von Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungstechnologien ist nicht neu. Tatsächlich steht es schon seit längerem auf der internationalen Agenda und weist auf eine mangelnde Präzision im NVV hin. Um diesem Mangel abzuhelpen sind in der Vergangenheit Konstruktionen entwickelt worden, die unter den Staaten mit nennenswerten nuklearen Aktivitäten Akzeptanz fanden.

Diese Bemühungen fanden im Rahmen der Nuclear Suppliers Group (NSG) sowie in der vom amerikanischen Präsidenten Carter angeregten internationalen Bewertung von nuklearen Brennstoffkreisläufen (International Nuclear Fuel Cycle Evaluation – INFCE) statt. Ziel war es, Kriterien dafür zu entwickeln, anhand derer bestimmt werden kann, ob Staaten in ihren zivilen nuklearen Aktivitäten tatsächlich nur erlaubte Zwecke verfolgen. Das Unterscheidungsmerkmal zwischen erlaubten und nicht erlaubten Tätigkeiten ist im NVV der jeweils von einer Regierung verfolgte „Zweck“ ihrer Aktivitäten. Die Frage ist, wie der jeweils von einer Regierung verfolgte Zweck angesichts der generellen Doppeldeutigkeit der nuklearen Technologie zu bewerten ist. Diese Frage wird seit den diesbezüglichen Debatten in NSG und INFCE damit beantwortet, dass eine Beurteilung technologischer Pfade vorgenommen wird. Das Streben nach einigen Technologien kann man mit großer Eindeutigkeit als Indikator dafür werten, dass ein Staat verbotene Zwecke verfolgt. Hierzu gehören z.B. der Bau und der Betrieb eines mit Natururan betriebenen und mit Schwerem Wasser moderierten Reaktors. Bei anderen Technologien kann man verbotene Zwecke relativ sicher ausschließen. Dies gilt für den Bau und den Betrieb von Leichtwasserreaktoren, die mit leicht angereichertem Uran arbeiten, welches aus einem Staat geliefert wird, der Kernwaffen besitzt.

Anreicherung von Uran sowie Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennstäben sind Technologien, bei denen diese Bestimmung komplizierter ist als bei den oben genannten Fällen. Beide Technologien sind für die zivile Nutzung wichtig, aber sie stellen die wichtigsten Technologien zur Gewinnung von Kernwaffenmaterial dar: entweder zur Herstellung von Hochangereichertem Uran²³⁵ oder zur Extraktion von Plutonium. Im Rahmen von NSG und INFCE wurde Einigung darüber erzielt, dass Nichtkernwaffenstaaten auf diese Technologien verzichten und die entsprechenden Leistungen zur Anreicherung und zur Wiederaufarbeitung (bzw. zur Endlagerung von abgebrannten Brennstäben) von den etablierten Kernwaffenmächten zur Verfügung gestellt werden.

Diese Überlegungen bildeten schon die Grundlage der Atoms-for-Peace-Politik der USA in den 50er Jahren. Sie sollten nach amerikanischen Vorstellungen eigentlich auch im NVV festgeschrieben werden. Diese Absicht wurde im Verlauf der Verhandlungen aber wegen des Insistierens der Bundesrepublik Deutschland und anderer Industriestaaten (wie Japan) verworfen. Erst in den 70er Jahren hat sich – vor dem Hintergrund des deutsch-brasilianischen Kernenergieabkommens – ein internationaler Konsens in dieser Richtung entwickelt, welcher heute eine Art Regime darstellt.³ Nichtkernwaffenstaaten verzichten heute auf die Nutzung dieser Technologien und leicht angereichertes Uran für den Betrieb von Leichtwasserreaktoren zur Stromerzeugung wird durch Kernwaffenstaaten verfügbar gemacht. Eine vergleichbare Regelung gilt für die Wiederaufarbeitung bzw. die Endlagerung von Brennstäben.

Dieses Regime kennt allerdings auch Ausnahmen. Diese betreffen Japan sowie das europäische Anreicherungsunternehmen URENCO. Im Fall Japans wurde argumentiert, dass ein Land mit

mehr als 40 Stromreaktoren ein legitimes Interesse an eigenen Kapazitäten zur Anreicherung hat und dass bei einem nationalen Energieerzeugungsprogramm dieser Größenordnung die Aufarbeitung von abgebrannten Brennstäben aus wirtschaftlichen und ökologischen Interessen sowie unter Aspekten der Betriebssicherheit vertretbar sind. Im Falle von URENCO handelt es sich um ein multilaterales britisch-niederländisch-deutsches Projekt, unter dessen Ägide sowohl in den Niederlanden (Almelo) wie in Deutschland (Gronau) Anreicherungs-kapazitäten bestehen. Diese werden aber ebenso wie die in Japan einer permanenten Kontrolle durch die IAEO (bzw. die EU) unterworfen. Sowohl Japan als auch die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland haben zudem in umfassender Weise demonstriert, dass bei ihnen keine politischen Risiken des Missbrauchs dieser Technologien bestehen. Der Iran hat noch keinen Reaktor zur Stromversorgung in Betrieb. Von daher erstaunt es, dass dieses Land schon jetzt Anreicherungs- sowie Wiederaufarbeitungstechnologien beherrschen will.

Dieser internationale Konsens wird heute vom Iran in Frage gestellt und eine Interpretation von Artikel IV vorgelegt, die von der überwiegenden Anzahl der Mitgliedstaaten des Gouverneursrates der IAEO abgelehnt wird. Das was das iranische Vorgehen so verdächtig macht, ist dass der Iran nicht von vornherein diese politische Position offen vertreten hat, sondern erst nachdem die IAEO die Existenz heimlicher Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsprogramme nachgewiesen hatte. Diese Praxis der nachgereichten Begründung ist ungewöhnlich und lässt die Frage offen, welche sonstigen nuklearen Programme der Iran noch hat.

In den politischen Vermittlungsversuchen der Europäer und der russischen Regierung wurde deutlich gemacht, dass man bereit ist, legitimen Interessen des Iran an Brennstoffsicherheit und Entsorgung

zu entsprechen. So wurde der iranischen Seite versichert, dass sie bei Aufgabe der Anreicherungsoption wie der Wiederaufarbeitungsoption sowie weiterer kritischer Technologien (Natururanbetrieblener Reaktor) mit der sicheren Lieferung leicht angereicherter Urans ebenso werde rechnen können wie mit der Entsorgung ihrer abgebrannten Brennstäbe.

Alle diesbezüglichen und gut gemeinten Vorschläge sind von der iranischen Regierung bislang abgelehnt worden und es scheint sich abzuzeichnen, dass der Iran nicht nachgeben wird.

Nimmt man das vertraglich vorgeschriebene Zweckkriterium ernst, so bleibt eigentlich nichts anderes übrig als festzustellen, dass der Iran nukleare Aktivitäten verfolgt, die nicht als zulässige, zivile Zwecke gewertet werden können. Im Falle des heutigen Iran hat die Gemeinschaft der anderen 186 Vertragsstaaten deshalb jeden Grund anzunehmen, dass die Regierung in Teheran das Ziel verfolgt, nukleare Explosionskörper herzustellen. Iran versteckt die meisten Aktivitäten in unterirdischen Anlagen und hat auf illegalem Wege aus Pakistan Anreicherungstechnologie bezogen, es baut weitreichende Raketen, die nur mit nuklearen Sprengköpfen bestückt militärisch einen Sinn machen würden, und es hat einen Präsidenten, der die Auslöschung Israels fordert. Mittlerweile sind auch Pläne für den Bau einer vollständigen Atomwaffe im Iran aufgetaucht.

Wie lange der Iran noch benötigt, um Kernwaffen herzustellen ist strittig. Geht man von den bekannt gewordenen Fähigkeiten des Iran im Bereich der Anreicherungstechnologie aus, so gibt es derzeit keinen Anlass zur Eile, denn die Anzahl der verfügbaren Zentrifugen ist noch begrenzt. Von daher rühren auch Schätzungen über Zeiträume von fünf bis zehn Jahren her, die der Iran angeblich noch benötigt um Kernwaffen herzustellen. Aber was ist, wenn das bekannt gewor-

dene Programm des Iran nur die Spitze des Eisbergs darstellt? Bislang hat der Iran nur jene Programme eingestanden, die ihm zuvor nachgewiesen wurden. Es könnte durchaus sein, dass es noch mehr geheime Programme gibt. Immerhin haben iranische Vertreter seit den 90er Jahren immer wieder in Nachfolgestaaten der Sowjetunion (insbesondere in Kasachstan) versucht an Kernwaffenmaterial zu gelangen. Wie erfolgreich sie dabei waren ist nicht bekannt geworden. Mit der Möglichkeit überraschender Fortschritte auf dem Weg zur Kernwaffe muss daher gerechnet werden.

Die Politik des Iran stellt eine grundsätzliche Herausforderung für das gesamte nukleare Nichtverbreitungsregime dar. Dieser Vertrag basiert auf der Annahme, dass nukleare Technologie für zivile Zwecke weitergegeben werden darf, wenn gesichert ist, dass die Nichtkernwaffenstaaten den Technologietransfer nicht zur Herstellung von Kernwaffen nutzen. Mit dem Iran haben wir einen Fall, wo ein Nichtkernwaffenstaat die Privilegien nutzt, die er unter dem NVV hat, um sich in den Besitz von Technologien zu setzen, die er benötigt, um Kernwaffen herzustellen. Wenn dieses Vorgehen Schule macht und von der internationalen Staatengemeinschaft auf die eine oder andere Weise akzeptiert wird (und sei es nur durch Geschehenlassen), bedeutet das das Ende des NVV. Für die deutsche Außenpolitik, die aus guten Gründen auf die Einhaltung internationaler multilateraler Verträge setzt, wäre das eine Katastrophe.

Der Iran fordert nicht nur den bislang bestehenden internationalen Konsens heraus, er bedient sich – und das mit Erfolg – dabei auch einer dezidiert anti-amerikanischen, anti-westlichen sowie anti-israelischen Rhetorik. Ohne den 2002 und 2003 in aller Öffentlichkeit ausgetragenen Streit zwischen der amerikanischen und der britischen Regierung auf der einen und der deutschen und der

französischen Regierung auf der anderen Seite über den Umgang mit dem Irak hätte die Führung in Teheran vermutlich nie gewagt, eine derart herausfordernde Haltung einzunehmen. Internationale Ordnungssysteme wie der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag oder die Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen funktionieren nur dann, wenn die westliche Staatengemeinschaft ihr volles Gewicht zu deren Erhaltung einsetzt. Die derzeitige iranische Politik lässt deutlich erkennen, dass sie die Schwächen der internationalen Ordnungssysteme gut erkannt hat und dass sie gewillt ist, diese Erkenntnisse zu nutzen, um mit ihrem Anliegen durchzukommen. Außerdem scheint sie den derzeitigen Auftrieb für islamistische Parolen nutzen zu wollen, um ein Weiteres an Unterstützung in der islamischen Welt zu mobilisieren. Dies ist offensichtlich nicht ohne die erhoffte Resonanz geblieben und die Unterstützung, die der Iran von den Präsidenten Venezuelas und Boliviens bekommen hat, lässt erkennen, dass auch in nicht-islamischen Ländern die diplomatische Vernebelungsoperation Teherans Früchte trägt. Allerdings hat es der Iran bislang nicht verstanden, die Mehrheit der Skeptiker gegen seine Politik im Gouverneursrat der IAEO aufzubrechen.

II. *Diplomatische Optionen*

So wie die Dinge derzeit stehen ist nicht abzusehen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Russland oder die USA die Iraner im Gouverneursrat der IAEO oder im Rahmen von bilateralen Kontakten davon werden abbringen können, diese Pläne weiter zu verfolgen. Daher ist die Überweisung der Angelegenheit an den Sicherheitsrat konsequent, denn dieser verfügt über die Möglichkeit, den Iran zurechtzuweisen oder aber in dieser strittigen Frage neues Recht zu setzen, bzw. konfligierende Rechtsansprüche aufgrund Art. II und IV des NVV aufzulösen.

In einer ersten Erklärung der Präsidentschaft vom 29. März 2006 hat der Sicherheitsrat seine ernste Sorge über die Aktivitäten des Iran ausgesprochen und dessen Regierung ersucht, innerhalb von 30 Tagen seine Anreicherungsaktivitäten einzustellen. Die iranische Reaktion war unmissverständlich: Sie wies nicht nur das Ansinnen des Sicherheitsrates zurück, am 11. April 2006 erklärte die iranische Regierung, dass sie Uran bereits angereichert habe und einen Tag später ließ der stellvertretende Leiter der Atombehörde Mohammad Saidi verlauten, dass der Iran 54 000 Zentrifugen anstrebe, um Uran im industriellen Maßstab anreichern zu können. Eine Anreicherungs-kapazität dieser Größenordnung würde die Herstellung von Kernwaffen ermöglichen.

Für den Fall, dass es bei der iranischen Intransigenz bleibt, könnte der Sicherheitsrat im Prinzip zwei unterschiedliche Vorgehensweisen einschlagen. Die eine Vorgehensweise würde bedeuten, dass der Sicherheitsrat das iranische Nuklearprogramm als *Einzelfall* aufnimmt und entsprechend behandelt. So könnte der Sicherheitsrat, sofern sich seine Mitglieder darauf einigen, dass das iranische Nuklearprogramm eine Herausforderung für den internationalen Frieden im Sinne des Kapitel VII der VN Charter darstellt, Iran weitreichende Auflagen machen. Hierzu könnte ein Verbot aller Anreicherungs- und aller Wiederaufarbeitungsaktivitäten sowie anderer, verdächtiger Bemühungen zählen. Es wäre auch denkbar, dass der Sicherheitsrat für eine bestimmte Periode dem Iran alle nuklearen Aktivitäten untersagt und – bei Zuwiderhandeln – die Vornahme von Sanktionen beschließt. Die Aussichten für eine politische Einigung dieser Art unter den permanenten Mitgliedern des Sicherheitsrates sind aber gering. Russland und China haben schon zu erkennen gegeben, dass sie einer Befassung des Sicherheitsrates unter Kapitel VII der VN-

Charta nicht zustimmen werden. Es sollte aber nicht ausgeschlossen werden, dass bei einer weiteren, durch iranische Intransigenz verursachten Eskalation die Regierungen in Moskau und Beijing ihre Meinung ändern könnten.

Eine andere, möglicherweise bessere Vorgehensweise läge darin, den Sicherheitsrat zu *allgemeinen Stellungnahmen und damit zu rechtlich verbindlichen Interpretationen des NVV* zu veranlassen, die im Endeffekt die dubiosen iranischen Programme bremsen könnten. Hier wären drei Maßnahmen denkbar:

Zum einen könnte der Sicherheitsrat festlegen, dass für den Fall, dass ein Nichtkernwaffenstaat im Verdacht steht, die Sicherungsmaßnahmen der IAEO zu verletzen, die IAEO bestimmte Sondervollmachten für Inspektionen bekommt und dass das erweiterte Inspektionsprotokoll der IAEO vom Mai 1997 auch dann gilt, wenn der fragliche Staat es noch nicht ratifiziert hat. Auslöser für ein solches Verfahren müsste die Überweisung eines Falles durch den Gouverneursrat der IAEO an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sein.

Der Sicherheitsrat könnte Maßnahmen verhängen, die einem eventuellen Vertragsaustritt des Iran zuvor kommen. Teheran könnte versucht sein, die Austrittsklausel des NVV zu bemühen und nach einer Kündigungsfrist von 90 Tagen von allen Bestimmungen des Vertrags befreit sein. Hier wäre eine vorab getroffene Festlegung des Sicherheitsrates sinnvoll, wonach jeder Nichtkernwaffenstaat, der aus dem NVV austritt *nachdem* Zweifel an seiner Vertragstreue aufgekommen sind, eine Bedrohung des internationalen Friedens darstellt und Handlungen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der VN-Charta erforderlich macht.

Der Sicherheitsrat könnte eine Resolution beschließen wonach bei bestimmten, sensitiven Technologien Artikel II des NVV Vorrang vor Artikel IV habe und dass Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungstechnologien nur bei Nichtkernwaffenstaaten zulässig sind, die einen Bedarf schlüssig nachweisen können (dazu gehören eine Mindestzahl an Kraftwerken sowie entsprechende Kontrollverfahren) und für die jeweils gesonderte Kontrollregime durch den Sicherheitsrat (oder den Gouverneursrat der IAEO) verabschiedet werden, die was Tiefe und Intensität der Kontrollen betrifft über die Standardkontrollen der IAEO hinausgehen.

Die Verfolgung der zweiten Vorgehensweise scheint – nicht zuletzt mit Blick auf die Rolle der ungebunden Staaten und vor allem der islamischen Staaten in den Vereinten Nationen – zumindest politisch weiser zu sein, als eine direkte und konfrontative Befassung mit dem Iran. Für den Fall, dass der Iran sich dieser allgemeinen Regelung widersetzt, wäre dann natürlich auch an Einzelfallmaßnahmen zu denken, nur hätte man einen Versuch der Gesichtswahrenden Regelung unternommen – was für die politische Konsensfindung im Sicherheitsrat wichtig wäre. Vermutlich wird nur auf diesem Wege die Verhängung wirtschaftlicher und politischer Sanktionen durch den Sicherheitsrat möglich.

Es bleibt aber zweifelhaft, ob Sanktionen sehr viel bewirken werden. Die iranische Führung hat sich in der Frage ihres Nuklearprogramms eingegraben und sie bricht eine Brücke nach der anderen hinter sich ab. Sie nutzt die Kritik, die sie damit international hervorruft, um innenpolitisch ihre Machtbasis zu verbreitern. Die Konfrontation durch Sanktionen nützt den radikalsten Kräften im Iran. Das was internationale Sanktionen im Gegenzug bewirken könnten, ist vermutlich minimal.

Angesichts der derzeitigen Lage auf den Erdölmärkten wäre ein Boykott iranischen Öls kaum auf den Weg zu bringen. Wenn er zustande käme würde dies bedeuten, dass die Verbraucher überall noch höhere Erdölpreise zahlen müssten – ob und wie lange das durchzuhalten ist, steht in Frage. Einreisebeschränkungen für iranische Staatsvertreter und Repräsentanten des Regimes werden wenig bewirken. Am sinnvollsten wäre ein komplettes Waffenembargo gegen den Iran, allerdings mit einem Umsetzungsmechanismus versehen, der auch Zulieferungen von Waffentechnologien unterbinden sollte. Auch ist vorgeschlagen worden, den Iran einem Hochtechnologieembargo auszusetzen. Wie das implementierbar sein soll, ohne dass mit massiven Kräften die gesamte Schifffahrt auf dem Golf und der Landverkehr kontrolliert werden, bleibt allerdings unklar.

Es ist zu vermuten, dass sich der Iran auf Sanktionen bereits eingestellt hat und dass die dortige Führung fest entschlossen ist, diese auszusitzen. Bisherige Erfahrungen mit Sanktionenregimen legen nahe davon auszugehen, dass diese Rechnung aufgehen wird. Russland und China haben primär wirtschaftliche Interessen in der Region und sehen keine Notwendigkeit für ein rigoroses Vorgehen. In russischen Thinktanks geht man schon davon aus, dass es nicht zu verhindern sei, dass der Iran in fünf bis zehn Jahren Kernwaffen besitzt. In China ist das Verständnis für nichtverbreitungspolitische Fragen ohnehin geringer ausgeprägt als in der westlichen Welt. Zumindest ist dort die Bereitschaft gering, gegebenenfalls auch unfreundliche Maßnahmen vorzunehmen.

III. Militärische Optionen

In der deutschen Debatte sind sich alle politischen Parteien einig, dass militärische Maßnahmen gegen den Iran keine sinnvolle Option darstellen.⁴ Man findet in der gesamten westlichen Welt wenige

– wenn überhaupt – die sich für militärische Optionen aussprechen. Allerdings gibt es viele, die es für nicht gerade hilfreich halten, von vornherein militärische Optionen auszuschließen.

Eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung der Oxford Research Group versuchte mögliche militärische Optionen zu definieren und auf ihre Wahrscheinlichkeit hin zu untersuchen.⁵ Nach dieser Studie könne eine wirksame Militäroperation nur von den USA oder von einer von den USA angeführten internationalen Koalition ausgeführt werden. Der Verfasser kam zu dem Ergebnis, dass ein gewaltsamer Regimewechsel nach dem Vorbild des Irak angesichts der Größe des Iran und der Erfahrungen im Irak wohl von niemandem als realistische Option angesehen wird. Ebenso wenig sei damit zu rechnen, dass es gelingen könnte, durch chirurgische Luftangriffe gegen einzelne nukleare Anlagen eine nachhaltige Unterbrechung der iranischen Nuklearprogramme zu erreichen. Die wichtigsten Anlagen seien unterirdisch und daher nicht ohne weiteres zu zerstören. Denkbar wäre aber – so die Studie – dass es zu einer Luftoffensive gegen das gesamte nukleare Programm im Iran kommen könnte, mit der versucht wird, das iranische Nuklearprogramm aufzuhalten bzw. die militärischen Programme so nachhaltig wie möglich zu stören. Angesichts der Tatsache, dass der Iran versuchen werde zurückzuschlagen, müsse eine derartige Operation von vornherein so angelegt sein, dass diesen Vergeltungsaktionen zuvorgekommen wird. Dies würde bedeuten, dass die Luftoperation eine Reihe anderer Ziele mit abdecken müsste: die iranische Luftverteidigung, Marinestützpunkte am Golf (um Angriffen auf die zivile Schifffahrt vorzubeugen), Einrichtungen zum Abschuss und zur Herstellung von Raketen, sowie militärische und auch politische Kommandozentralen.

Die Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass eine derartige Militäroperation mehrere Wochen, vermutlich eher viele Monate dauern könnte und es angesichts der unübersehbaren militärischen Probleme sowie der zu erwartenden politischen Weiterungen ratsam sei, diese gar nicht erst ins Auge zu fassen.

Im Prinzip ist diese Argumentation korrekt. Sie wird im Großen und Ganzen wohl auch von den meisten Generalstäben und Nachrichtendiensten geteilt. Dennoch muss das nicht bedeuten, dass derartige Militäroperationen wirklich zu den Akten gelegt werden. Der Grund ist ganz einfach der: Sollte es dem Iran in den nächsten Jahren gelingen, einsatzfähige Kernwaffen in einer Größenordnung von mehr als zwanzig bis dreißig Waffen herzustellen und in Mittelstreckenraketen einzubauen, dürfte diese Militäroperation die einzige Alternative zu einer viel größeren Katastrophe sein: dem Ausbruch eines Kernwaffenkrieges zwischen dem Iran und Israel. Dieser könnte entstehen, weil die Option einer „Auslöschung“ Israels keinesfalls unrealistisch ist, sondern bereits in wenigen Jahren zu einer realen Option werden kann.

Diese Aussage mag manche verblüffen, denn wir sind es gewohnt in Kategorien gegenseitiger Abschreckung zu denken. Tatsächlich sind hier andere Kategorien anzuwenden, um die Dramatik dessen zu erfassen, was sich dort abspielen kann. Es gibt in der wissenschaftlichen wie in der politischen Debatte einen immer wiederkehrenden Optimismus, demzufolge die Verbreitung von Kernwaffen eigentlich gar nicht so schlimm sei: irgendwann werde sich ein Gleichgewicht des Schreckens herstellen, so wie seinerzeit zwischen dem Westen und der Sowjetunion.⁶ Abgesehen davon, dass es recht lange gedauert hat, bis sich dieses Gleichgewicht eingestellt hatte und abgesehen davon, dass die sowjetische Führung diese Vorstellung keinesfalls als einen Dauerzustand akzeptiert sehen

wollte, ist die Anwendbarkeit dieses Konzeptes auf den Mittleren Osten irrig. Fakt ist, dass schon eine begrenzte Anzahl von Kernwaffen dem Iran die Option der Auslöschung Israels als eines lebensfähigen Staates geben würde. Ob die iranische Führung diese Option jemals wahrnehmen will oder nicht, ob es im Ernstfall wirklich dazu kommen wird oder nicht spielt erst einmal keine Rolle. Aufgrund seiner geringen Größe (das Kerngebiet von Israel umfasst einen Raum kleiner als Schleswig-Holstein) ist Israel extrem verwundbar gegen nukleare Schläge. Schon Zerstörungen von 20-30 Atombombenexplosionen von dem Kaliber der Hiroshima-Bomben könnten ausreichen, um Israel als Staat und organisierter Gesellschaft das Rückgrat zu brechen. In einer solchen Situation könnten dann Milizen der Hizbullah oder der Hamas versuchen, die Kontrolle über den Rest des Staates Israel zu gewinnen und den jüdischen Staat endgültig von der Landkarte verschwinden zu lassen.

Gegen dieses Szenario kann man einwenden, dass auch Israel Kernwaffen besitzt und dass es auch zu Zeiten des Kalten Krieges die Option gegeben habe, dass sich Staaten gegenseitig auslöschen können. Manche argumentieren, dass die gegenseitige Verwundbarkeit paradoxerweise das beste Mittel sei, um ein vernünftiges Verhalten von Regierungen zu erzielen. Beide Argumente sind hier nicht anwendbar: So hätte die Auslöschung der westlichen Staaten durch die Sowjetunion oder der Sowjetunion durch die USA Nuklearschläge in einer so großen Anzahl erforderlich gemacht, dass die Erde aufgrund der dann eintretenden ökologischen Schäden unbewohnbar geworden wäre („nuklearer Winter“). Das war ein Faktor, der in jeder Krise während des Ost-West-Konfliktes deutlich wurde und der auch im Falle eines Krieges wirksam geworden wäre. Hier wäre die Lage aber anders: Die Zerstörung Israels durch eine begrenzte An-

zahl von Nuklearschlägen dürfte die Umwelt zwar belasten, die Erfahrungen mit Hiroshima und Nagasaki zeigen aber, dass es danach weiter gehen kann; und 20 bis 30 Nuklearschläge werden nur begrenzte regionale und globale ökologische Folgen haben.⁷

Auch die Annahme, dass die Fähigkeit Israels zur nuklearen Vergeltung ausreichen müsse, um die iranische Führung zur Vernunft zu bringen, ist irrig. Zum einen zeigt das Verhalten des derzeitigen iranischen Präsidenten, dass die Annahme rationalen Verhaltens kaum gesichert ist, zum anderen verfügt Israel nicht über die gleiche Option der Auslöschung des Iran – schlichtweg wegen der Größe des Landes. Natürlich wird Israel Iran erhebliche Schäden zufügen und ihn für einen nuklearen Angriff auf Israel bestrafen können, aber dieser Schaden wird relativ gesehen geringer ausfallen. Zudem ist fraglich, ob ein weitgehend nicht mehr existierender Staat Israel nach einem nuklearen Angriff des Iran noch zu einem koordinierten Gegenschlag in der Lage sein wird. Es könnte sein, dass es iranische Überlegungen gibt, die genau diese Möglichkeit ins Auge fassen.

Man mag dagegen argumentieren, dass ein solcher Auslöschungsschlag schon deshalb nicht ins Auge gefasst wird, weil auch Palästinenser dadurch gefährdet werden. In der Tat, ein nuklearer Angriff auf die Bevölkerungszentren Israels dürfte auch Hunderttausende von Palästinensern mit in den Tod reißen und viele von ihnen verstrahlen. Aber die Islamische Republik Iran hat schon einmal während des Ersten Golfkrieges gezeigt, dass sie keine Hemmungen hat, Millionen der eigenen Landsleute zu opfern. Die damalige iranische Führung hat in dem Krieg gegen den Irak eine Strategie und eine Militärdoktrin verfolgt, die den Tod von über einer Million Iraner wissend einkalkulierte – und diese auch fortgeführt als erkennbar wurde, dass Irak einlenken und einen Waffenstillstand erzie-

len wollte. Die Palästinenser sind zudem keine Iraner und deren Tod ließe sich als Märtyreropfer verklären, welches angesichts der größeren Aufgabe – der Auslöschung Israels – auf sich genommen werden musste.

Man mag gegen dieses Szenario einwenden, dass der Iran selbst für den Fall dass es ihm gelingt Israel mit einem Schlag handlungsunfähig werden zu lassen, amerikanische Vergeltungsschläge nicht verhindern kann. Technisch gesehen ist das richtig, aber es gibt keinen Automatismus einer amerikanischen Nukleargarantie für Israel. Es ist auch nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass nach einem derartigen Angriff des Iran auf Israel der politische Entscheidungsprozess in den USA in einen Beschluss über den Einsatz von Kernwaffen gegen den Iran mündet. Gegen welche Ziele, so wird man fragen, sollen welche Waffen mit welchem strategischen Nutzen eingesetzt werden? Außerdem könnte dabei ausschlaggebend sein, dass der Iran in wenigen Jahren in der Lage sein wird, Ziele in Westeuropa zu bedrohen.

Es spricht vieles dafür, dass Israel aus derartigen Erwägungen heraus Maßnahmen treffen wird, die präemptiver Natur sind – das bedeutet, die Entwaffnung des Iran zu einem Zeitpunkt, wo dieser Israel noch nicht nuklear angreifen kann. Aufgrund der traumatischen Erfahrung der Juden zur Zeit der Nationalsozialisten ist das verständlich. Es hat mit Adolf Hitler schon einmal einen Politiker gegeben, der die Vernichtung der Juden angekündigt und selbst dann (oder gerade erst dann) mit größter Konsequenz betrieben hat, als sein eigenes Scheitern absehbar war. Der iranische Präsident Ahmadinejad hat die Auslöschung Israels wiederholt gefordert. Es gibt aus israelischer Sicht keinen Grund zu der Annahme, dass das nur so für innenpolitische Zwecke dahergesagt worden ist.⁸

Schaut man sich die israelischen Optionen an, so sind diese begrenzt. Das von der Oxford-Research Group skizzierte Szenario einer monatelangen Bombardierungskampagne gegen den Iran wäre für die israelischen Streitkräfte im Alleingang nicht durchführbar. Die Option einer Raketenabwehr ist zwar hilfreich, aber die entsprechenden Systeme sind noch nicht so weit gediehen, dass sie in absehbarer Zeit einen vollständigen Schutz gegen nukleare Raketenangriffe gewährleisten werden. Für den Fall, dass eine iranische Nuklearbewaffnung Gestalt annimmt, muss daher damit gerechnet werden, dass Israel auch nukleare Präemptivschläge ins Auge fasst. Da genau dieses vermutlich im Iran auch so gesehen wird, kann es sein, dass der Iran nicht nur ein massives Versteckspiel mit seinen nuklearen Plänen betreibt, sondern dass er auch versuchen wird, mit sehr viel größerer Geschwindigkeit als allgemein angenommen an Kernwaffen zu gelangen. Dies dürfte der Hintergrund für israelische Annahmen sein, dass der Iran nicht 5 bis 10 Jahre vom Bau einer Atomwaffe entfernt sei (was die überwiegende Einschätzung in den USA ist), sondern nur zwei Jahre. Sollten derartige Kernwaffen dem Iran in ausreichender Menge zur Verfügung stehen, dürfte es einen extremen Druck geben, diese auch so früh wie möglich einzusetzen, gerade um den Israelis die Option eines präemptiven Einsatzes zu nehmen.

Egal wie die tatsächlichen Fähigkeiten des Iran zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind, es zeichnet sich zwischen Israel und dem Iran eine Situation ab, bei der auf beiden Seiten Anreize für einen nuklearen Erstschatz entstehen werden. Nukleare Erstschatzreize gab es in den späten 50er Jahren im Verhältnis zwischen den USA und der Sowjetunion. Sie waren anders als die hier beschriebenen, aber sie lösten in den USA hektische Debatten aus. Der Wandel der US-

Nukleardoktrin in den 60er Jahren, die Umstellung der NATO-Strategie, die Veränderung der nuklearen Nichtverbreitungspolitik und die Politik der Rüstungskontrolle waren die Folge. Vergleichbare Lösungsansätze sind im Verhältnis Israel/Iran nicht abzusehen. Dies liegt weniger an der israelischen Seite als an dem Verhalten des Iran, der den Status quo in Frage stellt. Die politische Ausgangslage im Mittleren Osten ist nicht mit der des Ost-West-Konflikts zu vergleichen.

Führt man sich diese möglichen Konsequenzen vor Augen, dann wird verständlich, dass derzeit in Washington, Paris und London die Politik des Iran mit extremer Sorge betrachtet und mit zunehmender Schärfe kritisiert wird. Es wird dann auch verständlich, dass in diesen Hauptstädten militärische Optionen nicht mit der gleichen Überzeugung ausgeschlossen werden, wie das heute in Deutschland der Fall ist. Die offene Herausforderung der internationalen Gemeinschaft durch den Iran gerade nach der Resolution des Sicherheitsrates der VN vom 29. März 2006 hat zudem die Sorge wachsen lassen, dass der Iran in seinen nuklearen Plänen viel weiter gediehen ist als allgemein angenommen wird. Wer, wie die iranische Führung, die internationale Gemeinschaft so fundamental herausfordert, der leidet entweder unter einem massiven Realitätsverlust (was schon ein großes Problem wäre) oder aber er hat weitere Trumpfkarten im Ärmel, die eines Tages zu aller Überraschung ausgespielt werden.

Der Iran spielt in unverantwortlicher Weise mit dem nuklearen Feuer. Die derzeitige Krise um das iranische Nuklearprogramm stellt nicht nur die größte Herausforderung für die internationale Politik der nuklearen Nichtverbreitung dar, sie hat auch das Potential einen nuklearen Krieg im Mittleren Osten auszulösen.

Endnoten

¹ Am deutlichsten wurde der französische Außenminister Philippe Douste-Blazy, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Februar 2006 („Frankreich: Irans Nuklearprogramm militärisch und geheim“).

² Vgl. Hans Rühle: „Die fünf Prozent Frage“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. März 2006.

³ Vgl. Joachim Krause: Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation. München: Oldenbourg 1998, S. 36 - 44, sowie Kapitel IV.

⁴ Vgl. „Berlin besorgt über Militäroperation“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 2006.

⁵ Paul Rogers: Iran – Consequences of a War. Oxford: Oxford Research Group, Briefing Paper, February 2006.

⁶ Vgl. Kenneth N. Waltz: The Spread of Nuclear Weapons: More May be Better. London (IISS, Adelphi Paper) 1981.

⁷ Zur Erinnerung: In den 50er, 60er und 70er Jahren sind über 500 überirdische Atombombentests durchgeführt worden, im Jahre 1962 führte die Sowjetunion allein 78 solcher Kernwaffensprengungen durch.

⁸ Damit war er im Übrigen nicht der erste iranische Politiker. Auch der frühere Präsident Rafsandschani hatte sich wiederholt dahingehend geäußert, dass die nukleare Auslöschung Israels eine ernsthaft zu erwägende Option sei.

Auszüge aus der Erklärung des Sicherheitsrates vom 29.3.2006:

“...The Security Council notes with serious concern the many IAEA reports and resolutions related to Iran’s nuclear programme, reported to it by the IAEA Director General, including the February IAEA Board Resolution (GOV/2006/14).

“The Security Council also notes with serious concern that the Director General’s report of 27 February 2006 (GOV/2006/15) lists a number of outstanding issues and concerns, including topics which could have a military nuclear dimension, and that the IAEA is unable to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran.

“The Security Council notes with serious concern Iran’s decision to resume enrichment-related activities, including research and development, and to suspend cooperation with the IAEA under the Additional Protocol.

“The Security Council calls upon Iran to take the steps required by the IAEA Board of Governors, notably in the first operative paragraph of its resolution GOV/2006/14, which are essential to build confidence in the exclusively peaceful purpose of its nuclear programme and to resolve outstanding questions, and underlines, in this regard, the particular importance of re-establishing full and sustained suspension of all enrichment-related and re-processing activities, including research and development, to be verified by the IAEA.

“The Security Council expresses the conviction that such suspension and full, verified Iranian compliance with the requirements set out by the IAEA Board of Governors would contribute to a diplomatic, negotiated solution that guarantees Iran’s nuclear programme is for exclusively peaceful purposes, and underlines the willingness of the international community to work positively for such a solution which will also benefit nuclear non-proliferation elsewhere.

“The Security Council strongly supports the role of the IAEA Board of Governors and commends and encourages the Director General of the IAEA and its secretariat for their ongoing professional and impartial efforts to resolve outstanding issues in Iran, and underlines the necessity of the IAEA continuing its work to clarify all outstanding issues relating to Iran’s nuclear programme.

“The Security Council requests in 30 days a report from the Director General of the IAEA on the process of Iranian compliance with the steps required by the IAEA Board, to the IAEA Board of Governors and in parallel to the Security Council for its consideration.”