

Alexander Pyka*

Das iranische Atomprogramm als Herausforderung für das Regime nuklearer Nichtverbreitung

Abstract

Die Sorge um die Verbreitung von Atomwaffen ist so alt wie deren erster Einsatz. Die internationale Staatengemeinschaft beobachtet jeden auch nur vermeintlichen Versuch eines Landes, sich als Nuklearmacht zu etablieren, mit höchster Aufmerksamkeit. Gleichzeitig soll die Entscheidung zur friedlichen Nutzung der Atomenergie allen Ländern gleichberechtigt offenstehen. Diesen Interessenkonflikt versucht ein komplexes Zusammenspiel aus internationalen Verträgen und Organisationen aufzulösen.

Das iranische Atomprogramm wirft in diesem Kontext viele Fragen auf: Hat der Iran Recht, wenn er sein Atomprogramm unter Berufung auf das Völkerrecht verteidigt? Ist das internationale Regime zur Nichtverbreitung von Nuklearwaffen modernen Herausforderungen noch gewachsen? Aus den Antworten auf diese Fragen ergeben sich schließlich Vorschläge für grundlegende Reformansätze.

* Der Verfasser studiert im elften Trimester Rechtswissenschaft an der Bucerius Law School in Hamburg.

I. Einleitung

Auf eine Frage nach den Veränderungen moderner Kriegsführung antwortete *Albert Einstein* Ende der vierziger Jahre: „Ich weiß nicht, welche Waffen im dritten Weltkrieg Anwendung finden, wohl aber, welche im vierten: Stöcke und Steine.“¹ Die Aussage wurde zum Sinnbild der infernaln Auswirkungen eines atomaren Krieges, genauso ist sie Ausdruck der menschlichen Angst vor einem solchen Szenario. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass gerade *Einsteins* Drängen, Hitlerdeutschland zuvor zu kommen, maßgeblich zur Entwicklung der ersten Atombombe durch die USA im Jahr 1945 beigetragen hat. Weitere Staaten folgten schnell nach. Anfang der sechziger Jahre schätzte der damalige Präsident der Vereinigten Staaten *John F. Kennedy*, bis 1975 werde es 15 bis 20 Atommächte geben.² Dass es nicht dazu kam, ist maßgeblich einem Regime aus internationalen Verträgen zu verdanken, in dessen Zentrum der 1968 geschlossene Nichtverbreitungsvertrag (Non-Proliferation Treaty, NPT) und die Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency, IAEA) stehen.³ Das System stößt jedoch zusehends an seine Grenzen: Der atomwaffenfreie Teil der Welt sieht sich heute mit den USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, China, Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea bereits neun Atommächten mit insgesamt über 20 000 nuklearen Sprengköpfen gegenüber.⁴ Atomprogramme in Ländern wie dem Iran stellen die Weltgemeinschaft mehr als vier Jahrzehnte nach Vertragsschluss erneut vor die Herausforderung, das Eintreten der Befürchtungen *Kennedys* zu verhindern.

Einführend werden Aufbau und Elemente des Regimes nuklearer Nichtverbreitung skizziert.⁵ Die Analyse der rechtlichen Zulässigkeit der nuklearen Ambitionen des Iran als Vertragspartei des NPT bildet den Hauptteil des Beitrags.⁶ Nach einer Untersuchung der Reaktionsmöglichkeiten der Staatengemeinschaft werden im dritten Teil Schlussfolgerungen bezüglich struktureller Mängel des Nichtverbreitungsregimes als Ganzem gezogen, die schließlich Anhaltspunkte für Grundlinien einer Reform des Systems geben.⁷

1 *Albert Einstein* Interview mit *Alfred Werner*, *Liberal Judaism* 16 (April-May 1949), S. 12. Einstein Archive 30–1104.

2 *John F. Kennedy* Press Conference, Publ. Papers 280 vom 21.3.1963, abrufbar unter www.presidency.ucsb.edu.

3 Vgl. die historische Analyse des Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change vom 1.12.2004, UN Doc. A/59/565, Rn. 39.

4 Die letzten vier sind dabei de-facto Nuklearstaaten außerhalb des NPT; für aktuelle Zahlen zur Zahl der Atomwaffen siehe www.fas.org/programs/ssp/nukes.

5 Siehe dazu unten Abschnitt II.

6 Siehe dazu unten Abschnitt III.

7 Siehe dazu unten Abschnitt IV.

II. Das internationale Regime der nuklearen Nichtverbreitung

1. Nichtverbreitungsvertrag von 1968

Der NPT bildet bis heute das Kernstück der internationalen nuklearen Nichtverbreitung (Nonproliferation). Fast schon ironisch wird er oft als „Grand Bargain“ bezeichnet,⁸ da er mittels eines diplomatisch heiklen Kompromisses zwischen den damaligen Kernwaffen- und Nicht-Kernwaffenstaaten den schwierigen Spagat zwischen dem Verbot einer Nutzung von Kernenergie zu militärischen und der Erlaubnis einer Nutzung zu friedlichen Zwecken versucht. Aktuell gehören dem NPT 189 Staaten an; allein Indien, Nordkorea, Pakistan und Israel sind keine Vertragsparteien.⁹

a) Pflichten der Vertragsstaaten unter dem NPT

Der Vertrag unterscheidet zwischen Kernwaffenstaaten (Nuclear Weapon States, NWS) und Nicht-Kernwaffenstaaten (Non-Nuclear Weapon States, NNWS). Kernwaffenstaaten sind laut Art. IX Abs. 3 NPT alle Staaten, die vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Kernsprengkörper hergestellt und gezündet haben. Unter diese Definition fallen folglich die Vereinigten Staaten, Russland als Rechtsnachfolger der UdSSR, Großbritannien, Frankreich sowie die Volksrepublik China.¹⁰ Gemäß Art. I NPT verpflichten sich diese Staaten zunächst, Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper an niemanden weiterzugeben sowie insbesondere keinen NNWS beim Erwerb solcher Waffen zu unterstützen. Ferner verpflichten sich die Vertragsparteien laut Art. VI NPT zur wirksamen und dauerhaften nuklearen Abrüstung. Diese Verpflichtung ist, neben dem Recht auf friedliche Nutzung der Kernenergie, das diplomatische Zugeständnis der NWS an die Nichtkernwaffenstaaten und soll verhindern, dass das Ungleichgewicht zwischen Kernwaffenstaaten und NNWS permanent bleibt.¹¹

Nicht-Kernwaffenstaaten sind im Umkehrschluss zur oben genannten Definition alle Staaten, die zum Stichtag noch keine nuklearen Waffen entwickelt hatten. Die Pflichten dieser Staaten aus Art. II NPT bilden das passive Spiegelbild zu jenen der NWS. Im Einzelnen ist ihnen untersagt, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper zu erwerben oder Kernwaffen selbst ohne fremde Hilfe herzustellen. Weiter entsteht aus Art. III NPT die Verpflichtung, kein nukleares Material aus der friedlichen in die militärische Nutzung umzuleiten. Um die Überwachung dieser zentralen Pflicht zu ermöglichen, müssen die NNWS jegliches zivile Atomprogramm unter die

8 So z. B. Joyner International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction 2009, S. 8.

9 Information des *Auswärtigen Amtes*, abrufbar unter www.auswaertiges-amt.de, Stand: 12.2.2011.

10 Joyner (Fn. 8), S. 11. Alle dieser Staaten sind Vertragsparteien des NPT.

11 Mohammed ElBaradei, „Towards a Safer World“, *The Economist* vom 16.10.2003.

Aufsicht von Sicherungs- und Überwachungsmaßnahmen (sog. safeguard-mechanisms) der Internationalen Atomenergiebehörde stellen. Dazu haben die Staaten innerhalb einer in Art. III Abs. 4 NPT festgelegten Frist individuelle Abkommen mit der IAEA zu schließen.

b) Rechte der Vertragsstaaten unter dem NPT

Im Zentrum der durch den NPT gewährten Rechte steht das unveräußerliche Recht aller Vertragsparteien zur friedlichen Nutzung der Kernenergie in Art. IV Abs. 1 NPT, soweit diese mit den Verpflichtungen aus Art. I und II NPT übereinstimmt. Das Recht ist in enger Verbindung zu den beschriebenen Verpflichtungen zur Überwachung ziviler Atomprogramme aus Art. III NPT zu sehen. Zugleich wird hier das größte Spannungsfeld des internationalen Regimes nuklearer Nichtverbreitung besonders deutlich: Das Interesse an nuklearer Nonproliferation gegenüber der gleichzeitigen Ermöglichung der zivilen Nutzung von Kernenergie.

2. Internationale Atomenergie-Organisation

Stellt der NPT das Herzstück des Regimes internationaler nuklearer Nonproliferation dar, so ist die IAEA dessen Augen und Ohren. Sie basiert mit der IAEA-Satzung auf einem multilateralen völkerrechtlichen Vertrag, welcher 1957 in Kraft trat.¹² Derzeit gehören ihr 150 Mitgliedstaaten an.¹³ Die Überwachung von nuklearem Material, welches in die NNWS zur zivilen Nutzung exportiert wurde, war in den Anfangsjahren der IAEA zunächst sekundär¹⁴; heute stellt sie die Hauptaufgabe der Organisation dar.

Die Überwachung stützt sich auf ein sich überlappendes Geflecht aus Rechtsgrundlagen: Art. III NPT, die Satzung der IAEA sowie mit den einzelnen Staaten abgeschlossene Sicherungsabkommen, sog. Safeguard-Agreements. Als Vorlage für die letztgenannten Vereinbarungen wurden von der IAEA zahlreiche Modellabkommen entwickelt, die durch individuelle Verträge zwischen der IAEA und dem jeweiligen Staat Rechtsverbindlichkeit erlangen.¹⁵ In Folge der Verabschiedung des Nichtverbreitungsvertrags 1968 wurde 1972 das Abkommen INFCIRC/153¹⁶ geschaffen, welches bis heute als Modell für das „klassische“ Safeguardsystem gilt.¹⁷ Das Doku-

12 Vgl. Art. XXI (E) IAEA-Statut.

13 Information der IAEA vom 9.12.2009, IAEA Doc. INFCIRC/2/Rev. 68.

14 Meyer Die Geschichte der Internationalen Atomenergie-Organisation IAEA in Schriefer/Sandtner/Rudischhauser (Hrsg.), 50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA 2007, S. 10 (16).

15 Vgl. Schriefer Die Eckpfeiler des Safeguardsystems in Schriefer/Sandtner/Rudischhauser (Hrsg.), 50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA 2007, S. 76 (76 f.).

16 IAEA INFCIRC/153 (Corr.): The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1972.

17 Sandtner Die Entwicklung des IAEA-Safeguardsystems in Schriefer/Sandtner/Rudischhauser (Hrsg.), 50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA 2007, S. 58 (62).

ment beinhaltet umfangreiche Berichtspflichten über im Land vorhandenes nukleares Material und führt für die IAEA das Recht ein, in den jeweiligen Ländern Inspektionen durchzuführen. Dabei ist zwischen Ad hoc- und Routineinspektionen einerseits sowie Sonderinspektionen andererseits zu unterscheiden. Während erstere auf die Kontrolle des von den Staaten offiziell deklarierten nuklearen Materials beschränkt sind, berechtigen allein die Sonderinspektionen dazu, unabhängig von den Angaben der Staaten Kontrollen durchzuführen und Informationen einzufordern.¹⁸ Allerdings blieben derartige Sonderinspektionen aus politischen Gründen die Ausnahme.¹⁹ Die Lücke sollte durch das 1997 verabschiedete Zusatzprotokoll INFCIRC/540²⁰ geschlossen werden. In Ergänzung zum klassischen System kann danach durch so genannte „Komplementärzugänge“ überprüft werden, ob sich im jeweiligen Staat nicht deklariertes nukleares Material befindet. Allerdings ist der Abschluss eines solchen Zusatzprotokolls nach dem INFCIRC/540-Modell rein freiwillig und aktuell erst in 101 IAEA-Mitgliedstaaten erfolgt.²¹

Die Essenz des rechtlichen Regimes und zugleich dessen größte Schwierigkeit liegen jedoch in der Durchsetzung der statuierten Pflichten. Das IAEA-Safeguardsystem sieht hierfür ein gestuftes Verfahren vor. Zunächst werden die Ergebnisse der Untersuchungen nach den Safeguard-Abkommen an den IAEA-Gouverneursrat weitergeleitet. Stellt dieser den Verstoß eines Staates gegen seine Verpflichtungen fest, so wird nach Art. XII (C) S. 3 IAEA-Statut der betreffende Staat in einem ersten Schritt zur Klarstellung und Herausgabe weiterer Informationen über den Status seines Nuklearprogramms aufgefordert. Sollte der Verstoß anhalten oder sieht sich die IAEA nach Art. 19 INFCIRC/153 nicht in der Lage, eine etwaige Abzweigung nuklearen Materials für die militärische Nutzung vollständig aufzuklären, so kann die IAEA die Sache gemäß Art. XII (C) S. 4 IAEA-Statut in einem zweiten Schritt an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen überweisen.²² Dieser kann dann die Angelegenheit weiter prüfen, mögliche Reaktionen autorisieren und schließlich von seinen Befugnissen nach Kapitel VII der UN-Charta Gebrauch machen.

III. Das iranische Atomprogramm im Lichte des Nichtverbreitungsregimes

Das iranische Atomprogramm ist eine der zentralen Herausforderungen internationaler Nonproliferation. Eine iranische Atombombe würde das Regime nuklearer Nichtverbreitung in eine tiefe Krise stürzen und die sicherheitspolitische Situation

18 Inspektionsrechte nach Ziff. 70 ff. INFCIRC/153.

19 Sandtner (Fn. 2), S. 64 f.

20 IAEA INFCIRC/540 (Corr.): Model Protocol Additional to the Agreement(s) Between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, 1997.

21 Information der IAEA, Stand 27.5.2010, abrufbar unter www.iaea.org.

22 Vgl. Spies Iran and the Limits of the Nuclear Non-Proliferation Regime AmUILR 2007, 402 (419 ff.).

vom nahen Osten bis nach Europa fundamental und dauerhaft verändern.²³ Doch welche Rechte hat der Iran als Mitglied des internationalen Nichtverbreitungsregimes? Kann die Argumentation des Irans bei der Verteidigung seines Atomprogramms einer völkerrechtlichen Analyse standhalten?

1. Ermittlung des Sachverhalts

a) *Naturwissenschaftliche Grundlagen*

Für ein besseres Verständnis der Problematik soll zunächst die Funktionsweise des Brennstoffkreislaufes skizziert und auf proliferationsrelevante Zeitpunkte untersucht werden.²⁴ Am Anfang steht dabei die Förderung von uranhaltigem Gestein im Bergbau. Durch chemisch-physikalische Aufbereitung wird aus den abgebauten Rohstoffen der so genannte „Yellow Cake“, eine Mischung verschiedener Uransalze, gewonnen. Allerdings besteht der überwiegende Teil des Urans in diesem Stadium aus dem für die Nukleartechnik nur schwer verwendbaren U-238 und lediglich zu 0,7 % aus dem gewünschten U-235. Für die Nutzung in Kernkraftwerken ist jedoch eine Konzentration von U-235 zwischen 3 und 5 % erforderlich.²⁵ Daher wird das Uran mit Hilfe von Gaszentrifugen auf die gewünschte Konzentration angereichert. Aus diesem angereicherten Uran können dann Uran-Brennelemente hergestellt werden, die schließlich ihren Einsatz in Kernkraftwerken finden. Im Kernreaktor bildet sich als Spaltstoff Plutonium, daneben bleibt eine gewisse Menge Uran zurück. Nach ihrer Nutzung werden die verbrauchten Brennstäbe als radioaktiver Abfall entsorgt oder zu so genannten Mischoxid-Brennelementen für die erneute Nutzung aufbereitet (sog. MOX-Verfahren).²⁶ Die Möglichkeit der Herstellung von militärisch nutzbarem Material ergibt sich dabei an zwei Stellen im Kreislauf: Zunächst kann das durch die Nutzung der Brennelemente entstandene Plutonium vor der Wiederaufbereitung zur militärischen Nutzung abgezweigt werden (sog. Plutoniumweg). Der zweite proliferationsrelevante Zeitpunkt besteht in der Urananreicherung zu Beginn des Brennstoffkreislaufs. Anstatt das Uran lediglich auf die für Kernkraftwerke erforderliche Konzentration von 3 bis 5 % anzureichern, kann mit Hilfe der gleichen Technik auch eine Anreicherung von bis zu 90 % erreicht und so waffenfähiges Uran hergestellt werden (sog. Uranweg). Dieser kurze Überblick verdeutlicht die technische Problematik, die mit der Nutzung der Nukleartechnologie einhergeht: Bereits durch sehr geringe Veränderungen im Brennstoffkreislauf kann ein System zur friedlichen Nutzung von Kernenergie in ein System zur Herstellung von Kernwaffen umgewandelt werden (sog. Dual-Use-Technology²⁷). Damit ist die zivile Nutzung von

23 Vgl. *Thranert* APuZ 2005, 10 (10).

24 Für eine umfassende Darstellung siehe *Pickert/Zech* Brennstoffkreislauf 1981, S. 1 ff.

25 *Schwanhäußer* Welchen Beitrag kann das Zusatzprotokoll zum Atomwaffensperrvertrag bei der Einhegung der Proliferation von Atomwaffen leisten? 2005, S. 10 ff.

26 *Ebd.*, S. 12.

27 S. *Calamita* Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue VNJTJL 2009, 1394 (1405); *Grotto* Why Do States That Oppose Nuclear Proliferation Resist New Nonproliferation Obligations? CDZJICL 2010, 1 (39).

Nukleartechnik mit der Möglichkeit ihres militärischen Missbrauchs so eng verbunden wie die eine Seite einer Medaille mit der anderen.

b) Das iranische Atomprogramm: Geschichte einer Eskalation

Das iranische Atomprogramm geriet erstmals im August 2002 in den Blickpunkt der internationalen Öffentlichkeit, als eine iranische Dissidentengruppe die Existenz einer bis dato nicht bekannten Urananreicherungsanlage in Natanz sowie eines Schwerwasserreaktors in Arak enthüllte.²⁸ Nach Anschuldigungen der USA, das Land befinde sich damit auf dem Weg zur Herstellung einer Atombombe, stimmte der Iran im Februar 2003 einer Inspektion durch die IAEA zu.²⁹ Das Inspektions-team unter der Leitung des damaligen IAEA-Generaldirektors *Mohammed ElBaradei* kam zu dem Schluss, dass der Iran seine Verpflichtung zur Deklaration nuklearen Materials aus dem abgeschlossenen Safeguard-Abkommen verletzt hatte, gleichzeitig aber weit davon entfernt war, genug Material für den Bau eines atomaren Sprengsatzes herzustellen.³⁰ Als Reaktion auf den Vertrauensverlust und wachsenden internationalen Druck stimmte der Iran der vollständigen Aussetzung seines Urananreicherungsprogramms zu, unterzeichnete im Dezember 2003 das Zusatzprotokoll nach dem Modell INFCIRC/540 und unterwarf sich freiwillig auch unangemeldeten Kontrollen.³¹ Der folgende Bericht der IAEA ergab, dass es keine Beweise für eine Verbindung zwischen dem gefundenen nuklearen Material und einer militärischen Nutzung gab.³² Nach anfänglichen Unstimmigkeiten bei der versprochenen Aussetzung der Urananreicherung sowie weiterem internationalen Druck erklärte sich der Iran im November 2004 erneut bereit, das Atomprogramm für die Dauer einer durch Großbritannien, Frankreich und Deutschland eingeleiteten Serie von Verhandlungen einzustellen.³³

Mit der Wahl des neuen iranischen Präsidenten *Mahmud Ahmadinedschad* im August 2005 kam es jedoch zu einem folgenreichen Richtungswechsel. Der Iran beendete die Verhandlungen und begann, sein Atomprogramm erneut aufzunehmen.³⁴ Während die iranische Seite dabei auf ihr Recht zur friedlichen Nutzung der Kernenergie pochte, verwies der Westen auf den durch die langjährige Verheimlichung des Atomprogramms entstandenen Vertrauensverlust. Der Streit kumulierte schließlich im September 2005 in einem Bericht, in dem die IAEA die Verletzung der Verpflich-

28 *Klemm* Die Untersuchungen der IAEA zum iranischen Atomprogramm – Wie Iran sich drückt und windet 2007, S. 3.

29 *Gröning/Rudischhauser* Die Organe der IAEA und ihr Umgang mit dem Iran und anderen aktuellen Krisen in Schriefer/Sandtner/Rudischhauser (Hrsg.), 50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA 2007, S. 32 (45).

30 Bericht des Generaldirektors vom 6.6.2003, IAEA Doc. GOV/2003/40.

31 *Shahshabani* Politics Under the Cover of Law: Can International Law Help Resolve the Iran Nuclear Crisis? BostonUJILS 2007, 369 (373); Übersicht zum Ratifikationsstand abrufbar unter www.iaea.org.

32 Bericht des Generaldirektors vom 10.11.2003, IAEA Doc. GOV/2003/75.

33 *Gröning/Rudischhauser* (Fn. 29), S. 47 f.

34 *Klemm* (Fn. 28), S. 7.

tungen des Iran aus seinem Safeguard-Abkommen feststellte³⁵ und schließlich die Sache im Februar 2006 an den UN-Sicherheitsrat verwies.³⁶ Daraufhin stellte der Iran jede über rechtliche Mindestanforderungen hinausgehende Kooperation ein und beendete die freiwillige Zusammenarbeit nach dem erweiterten Zusatzprotokoll.³⁷ Der Sicherheitsrat reagierte hierauf mit der Verabschiedung einer ersten Resolution, die den Iran zur Aussetzung der Urananreicherung aufforderte.³⁸ Da der Iran dieser Resolution nicht Folge leistete, wurden zwischen 2007 und 2008 vier weitere Sicherheitsrats-Resolutionen mit kontinuierlich verschärften wirtschaftlichen Sanktionen nach Kapitel VII der UN-Charta verabschiedet.³⁹ Der Erfolg dieser Maßnahmen ist als äußerst begrenzt anzusehen. Vielmehr deklarierte der Iran Ende 2009 eine weitere bis dato unbekannte Urananreicherungsanlage in der Nähe der Stadt Qom, die durch ihre Größe und Lage innerhalb einer Militärbasis eine militärische Nutzung vermuten lässt.⁴⁰ Damit ist das Land der theoretischen Möglichkeit der Entwicklung einer Atombombe so nah wie nie zuvor.⁴¹ Es sind diese Entwicklungen, die den Hintergrund der im Juni 2010 verabschiedeten neuesten Resolution des Sicherheitsrats bilden, welche die bislang schärfsten wirtschaftlichen und diplomatischen Sanktionen sowie die erneute Aufforderung zur Einstellung des Nuklearprogramms enthält.⁴² Unverändert beruft sich der Iran bis heute auf sein Recht zur friedlichen Nutzung und Entwicklung der Kernenergie nach Art. IV Abs. 1 NPT.⁴³

2. Rechtsbeziehung sowie resultierende Rechte und Pflichten

Den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag hat der Iran bereits 1970 ratifiziert und ist seither nicht vom Abkommen zurückgetreten; daneben ist das Land seit 1958 Mitglied der IAEA⁴⁴ und hat 1974 ein gemäß Art. III NPT erforderliches Safeguard-Abkommen nach dem Modell INFCIRC/153 ratifiziert.⁴⁵ Ein darüber hinausgehendes, erweitertes Sicherheitsabkommen nach dem INFCIRC/540-Modell wurde zwar 2003 unterzeichnet,⁴⁶ die freiwillige Anwendung jedoch seit Februar 2006 ausgesetzt.⁴⁷ Ferner ist der Iran durch die UN-Charta gebunden.⁴⁸ Im Folgenden soll in

35 Resolution des Gouverneursrats vom 24.9.2005, IAEA Doc. GOV/2005/77.

36 Resolution des Gouverneursrats vom 4.2.2006, IAEA Doc. GOV/2006/14.

37 *Shahshabani* (Fn. 31), S. 376.

38 SC Res. 1696 vom 31.7.2006, UN Doc S/RES/1696.

39 SC Res. 1737 vom 23.12.2006, UN Doc S/RES/1737; SC Res. 1747 vom 24.3.2007, UN Doc S/RES/1747; SC Res. 1803 vom 3.3. 2008, UN Doc S/RES/1803 und SC Res. 1835 vom 27.9.2008, UN Doc S/RES/1835.

40 *Spector* Slowing Proliferation: Why Legal Tools Matter Vermont TLR 2010, 619 (626).

41 *Crail* Iran to Mass-Produce Improved Centrifuges ACT 5/2010, 58 (59).

42 SC Res. 1929 vom 9.6.2010, UN Doc S/RES/1929.

43 *Crail* Secret Iranian Enrichment Facility Revealed ACT 10/2009, 40 (41).

44 IAEA Doc. INFCIRC/2/Rev. 68.

45 Sicherheitsabkommen INFCIRC/214 zwischen Iran und der IAEA, in Kraft seit 15.5.1974.

46 Zusatzprotokoll INFCIRC/549 zwischen Iran und der IAEA, unterzeichnet am 17.12.2003.

47 Ratifikationsstand abrufbar unter www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html.

48 *Veddel* in *Simma* II. 2. Aufl., Art. 110 Rn. 8.

zwei Schritten untersucht werden, ob das iranische Atomprogramm in der oben geschilderten Form rechtlich zulässig ist. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Frage gelegt, ob sich die oft wiederholte iranische Argumentation, seine Handlungen wären vom Recht auf friedliche Nutzung der Kernenergie gedeckt, mit einer völkerrechtlichen Betrachtungsweise vereinbaren lässt.

a) *Das iranische Atomprogramm als „friedliche Nutzung der Kernenergie“*

Der Streit um das iranische Atomprogramm offenbart, dass die vom Vertrag geforderte Unterscheidung zwischen friedlicher und militärischer Nutzung an ihre Grenzen stößt, soweit es sich um Technologien handelt, die leicht sowohl für die eine als auch die andere Nutzungsart verwendet werden können. Im Fall des Irans geht es dabei insbesondere um die Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen. Vor dem Hintergrund dieser Abgrenzungsschwierigkeiten ließe sich argumentieren, dass solche objektiv für die militärische Nutzung geeigneten, sensitiven Technologien nicht mehr in den Anwendungsbereich des Rechts auf friedliche Nutzung aus Art. IV Abs. 1 NPT fallen.⁴⁹ Damit würde dem Iran die Grundlage der rechtlichen Argumentation bei der Rechtfertigung seines Atomprogramms entzogen. Den Gegenentwurf bildet eine subjektive Sichtweise. So könnte man ebenfalls argumentieren, die Rechte aus Art. IV Abs. 1 NPT umfassten den Einsatz sensitiver Technologien und ein Verbot beginne erst mit dem Nachweis der Absicht militärischer Nutzung.⁵⁰ Bei unbefangener Betrachtung des Wortlauts lässt Art. IV Abs. 1 NPT mit seinem Verweis auf das Verbot der militärischen Nutzung in Art. I, II NPT beide Auslegungsarten zu. Welche der beiden Lesarten den Vorzug verdient, ist für die rechtliche Beurteilung des iranischen Atomprogramms zentral und soll im Folgenden durch Auslegung von Art. IV Abs. 1 NPT nach der Wiener Vertragsrechtskonvention ermittelt werden.

aa) Subjektiver Ansatz: Dual-use-Technologien sind erlaubt

Nach Art. 31 Abs. 1 WVK beginnt die Auslegung mit der Ermittlung der üblichen Bedeutung des Wortlauts über den systematischen Zusammenhang sowie Ziel und Zweck der vertraglichen Bestimmung.⁵¹ Nach dem Wortlaut des Art. IV Abs. 1 NPT

49 So z. B. *Allison* Nuclear Terrorism – the Ultimate Preventable Catastrophe 2004, S. 140; *Sokolski* After Iran: Back to Basics on „Peaceful“ Nuclear Energy ACT 4/2005, 20 (21); deutlich *Küntzel* Die Deutschen und der Iran 2009, S. 254 f.

50 So bspw. *Prill* Völkerrechtliche Aspekte der internationalen Verbreitung ziviler Kernenergienutzung, Diss. Berlin 1980, S. 72; *Vitzthum* Welt nuklearordnung und Staatengleichheit in FS für Grewe, 1981, S. 609 (615); *Lohmann* Die rechtliche Struktur der Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation 1993, S. 60, 140; *Miller* Proliferation Gamesmanship: Iran and the Politics of Nuclear Confrontation SyracuseLR 2007, 551 (568 ff.); *Schulenberg* Der iranische Atomkonflikt und die friedliche Nutzung der Kernenergie nach dem Nichtverbreitungsvertrag AVR 2008, 407 (420).

51 Art. 31 Abs. 1 WVK fasst die drei Auslegungsmethoden in einem integrativen Ansatz zusammen, vgl. *Villiger* Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties 2009, Art. 31 Rn. 6 ff. Die folgenden Überlegungen stützen sich dabei auf die instruktiven Arbeiten von *Prill* (Fn. 50), S. 46–62 und *Schulenberg* (Fn. 50), S. 412–419.

ist der Vertrag „nicht so auszulegen, als werde dadurch das unveräußerliche Recht der Vertragsparteien beeinträchtigt, (...) in Übereinstimmung mit den Artikeln I und II die Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln“. Für das Verständnis der Reichweite der erlaubten friedlichen Nutzung ist damit entscheidend, wie die durch Artt. I und II NPT festgelegten Grenzen zu interpretieren sind. Artt. I und II NPT beziehen sich auf „Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper“. Die Nebeneinanderstellung dieser beiden Begriffe setzt denklogisch die Existenz von Kernsprengkörpern voraus, die keine Kernwaffen sind. Und tatsächlich ging man zur Zeit der Ausarbeitung des Vertrages davon aus, dass Kernsprengungen auch zu zivilen Zwecken genutzt werden können.⁵² Die nicht-militärischen Kernsprengungen sollten jedoch nicht vom in Art. IV Abs. 1 NPT garantierten Recht auf friedliche Nutzung umfasst sein. Der Verweis auf Artt. I und II NPT erfolgte dabei allein vor dem Hintergrund, diesen Ausschluss zweifelsfrei klarzustellen.⁵³ Daraus lässt sich der Umkehrschluss ziehen, dass alle sonstigen Bestandteile der friedlichen Nutzung – inklusive der Herstellung und Nutzung sensitiven Materials – vom in Art. IV Abs. 1 NPT intendierten Recht umfasst sein sollen.⁵⁴

Nach Art. 31 Abs. 2 WVK sind daneben anlässlich des Vertragsabschlusses verfasste Urkunden bei der Auslegung zu berücksichtigen. Diesbezüglich sind die Stellungnahmen Australiens, Deutschlands und Japans bei Vertragsabschluss instruktiv.⁵⁵ Die interpretativen Erklärungen unterstreichen ausdrücklich, dass der Zweck des Vertrages allein darin liege, den Erwerb der Verfügungsgewalt über Kernwaffen und Kernsprengkörper zu verhindern. Die deutsche Erklärung geht sogar so weit, unter der Überschrift „Beweislast“ die Regel aufzustellen, die Lieferung von Nukleartechnologie an einen NNWS dürfe nicht allein deshalb verweigert werden, weil sie objektiv auch zur Herstellung von Kernwaffen geeignet sei. Die widerspruchslose Hinnahme dieser Erklärungen durch die anderen Vertragsparteien deutet dabei auf deren Akzeptanz als vertragsbezogene Dokumente.⁵⁶

Schließlich gelangt man auch bei Betrachtung der nach Art. 31 Abs. 3 WVK für die Auslegung relevanten späteren Staatenpraxis zum gleichen Ergebnis. Urananreicherungsanlagen existieren nicht allein in Ländern, die nach dem NPT zu den Kernwaffenstaaten gehören, sondern auch in Staaten, die ihr Recht auf Nutzung der Kernenergie lediglich auf das Recht zur friedlichen Nutzung aus Art. IV Abs. 1 NPT stützen können. So gibt es heute in Argentinien, Australien, Brasilien, Deutschland, Japan, den Niederlanden, Südafrika und Südkorea Urananreicherungsanlagen zu kommerziellen oder Forschungszwecken, ohne dass deren Rechtmäßigkeit von der

52 *Prill* (Fn. 50), S. 48.

53 *Delbrück* Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen in Kewenig (Hrsg.), Abschreckung und Entspannung 1977, S. 623 (657); *Prill* (Fn. 50), S. 48.

54 Vgl. *Delbrück* (Fn. 53), S. 657; *Schulenberg* (Fn. 50), S. 413.

55 Statement by the Government of Australia vom 27.2.1970, 88 UNTS 52–53; Note sowie Erklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 28.11.1969, 88 UNTS 53–58 sowie Statement of the Government of Japan vom 3.2.1970, 88 UNTS 71–74.

56 *Prill* (Fn. 50), S. 56; dazu allgemein BVerfGE 40, 141 (176). Den Äußerungen fehlt ein gegen den NPT gerichteter Lossagungswille.

Staatengemeinschaft kritisiert worden wäre.⁵⁷ Zusammenfassend sprechen damit viele Argumente für eine subjektive Auslegung von Art. IV Abs. 1 NPT, welche grundsätzlich auch die Nutzung von sensitiven Technologien – wie den Urananreicherungsanlagen im Iran – einschließt.

bb) Objektiver Ansatz: Dual-Use-Technologien sind nicht erlaubt

Einem solchen Auslegungsergebnis steht der als „back to the basics“ bezeichnete Ansatz entgegen, nach dem bereits die objektive Tauglichkeit zur militärischen Nutzung eine Technologie vom Recht auf friedliche Nutzung in Art. IV Abs. 1 NPT ausschließt. Die soeben durchgeführte Auslegung der Passage ist keinesfalls zwingend. So könnte man das Recht auf friedliche Nutzung anstelle der Verbindung zu Art. I, II NPT auch im systematischen Zusammenhang mit Art. III NPT betrachten, welcher die Verpflichtung zur Kontrolle aller Nuklearaktivitäten durch die IAEA statuiert. Ist es nun aufgrund der technischen Gegebenheiten so gut wie unmöglich, die Umleitung von waffenfähigem Material aus der zivilen Nutzung festzustellen und zu überwachen, so kann eine effektive Kontrolle durch die IAEA auch nicht gewährleistet werden.⁵⁸ Friedliche Technologien im Sinne des Art. IV NPT wären demnach allein solche, welche die effektive Kontrolle nach Art. III NPT ermöglichen und damit nicht die sensitiven Anlagen des Irans. Aber auch Art. II NPT ist durchaus einer Auslegung zugänglich, welche die Nutzung sensitiver Technologien vom Recht friedlicher Nutzung ausschließt. Art. II NPT verbietet auch das Erlangen von mittelbarer Gewalt über Kernwaffen; leicht könnte man argumentieren, die Erlangung ziviler Nukleartechnologie, welche unproblematisch zur militärischen Nutzung umfunktioniert werden kann, stelle eine derartige mittelbare Gewalt über Kernwaffen dar.⁵⁹ Ferner ist es nach den Abs. 2–4 der Präambel des NPT Zweck des Vertrages, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern. Soll die Erreichung dieses Ziels konsequent sichergestellt werden, so wird man nicht daran vorbeikommen, die von Handlungen der Vertragsparteien ausgehende Proliferationsgefahr objektiv zu bestimmen und somit sensitive Nukleartechnologien von der friedlichen Nutzung auszuschließen.⁶⁰ Schließlich fordert auch Resolution 2028 der Generalversammlung aus dem Jahr 1965, der NPT solle von Schlupflöchern, die eine indirekte Verbreitung von Atomwaffen durch NWS oder NNWS ermöglichen, frei sein.⁶¹ Es bleibt damit fest-

57 Die Daten zu den Urananreicherungsanlagen entstammen der Studie „Uranium Enrichment“ des Institute for Energy and Environmental Research vom 15.10.2004, abrufbar unter www.ieer.org/reports/. Zur Staatenpraxis auch *Prill* (Fn. 50), S. 61.

58 Siehe Fn. 46; die dahingehende Argumentation von *Sokolski* (Fn. 49), S. 20 f. wird von *Schulenberg* (Fn. 50), S. 416 rechtlich verdichtet.

59 Vgl. bereits *Börner* Rechtsfolgen des Atomsperrvertrags für die Bundesrepublik Deutschland 1968, S. 21; ebenso *Schulenberg* (Fn. 50), S. 416.

60 Die Auslegung eines Vertrages muss nach dem Effektivitätsprinzip auf die Erreichung der im Vertragstext angelegten Ziele hinwirken, *Bernhardt* Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge 1963, S. 96; *Gardiner Treaty Interpretation* 2008, S. 190 ff.

61 So *Schulenberg* (Fn. 50), S. 417 in seiner Interpretation der Resolution A-Res. 2028 (XX) vom 19.10.1965.

zuhalten, dass auch eine Auslegung von Art. IV Abs. 1 NPT möglich erscheint, welche die Friedlichkeit einer Nukleartechnologie an objektiven Maßstäben festmacht und somit ein Recht des Iran auf den Betrieb sensitiver Urananreicherungsanlagen ausschließt.

cc) Stellungnahme

Vor einer Stellungnahme zu den verschiedenen Ansätzen ist darauf hinzuweisen, dass den Kernwaffenstaaten nicht die alleinige Kompetenz zukommt, zu entscheiden, was unter das Recht der friedlichen Nutzung nach Art. IV Abs. 1 NPT zu fassen ist. Für eine solche Qualifikationskompetenz wäre ein Verzicht der NNWS auf ihr aus dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten⁶² folgendes Gleichbehandlungsrecht nötig, welcher im Nichtverbreitungsvertrag jedoch nicht angelegt ist.⁶³ Im Gegenteil betont der Wortlaut des Art. IV NPT explizit die „Wahrung der Gleichbehandlung“ und auch aus den begleitenden Dokumenten geht hervor, dass die Wahrung der souveränen Gleichheit der Staaten im zivilen Bereich eines der Hauptziele der Verhandlungen zum NPT war.⁶⁴ Es bleibt also bei einer Auslegung nach allgemeinen Kriterien.

Vor dem Hintergrund der Regeln zur Vertragsauslegung kann der objektive Ansatz allerdings nicht standhalten. Art. 32 lit. a WVK betont die Wichtigkeit der vorbereitenden Verhandlungsdokumente („travaux préparatoires“) und der Umstände des Vertragsabschlusses, wenn die Bedeutung bei Untersuchung der Passage nach Art. 31 WVK unklar bleibt.⁶⁵ So liegt es hier, denn die einem gordischen Knoten gleichende Korrelation aus Diskriminierung im militärischen Bereich und minutiös zu wahrender Freiheit im zivilen Bereich bildet gerade das Zentrum des Vertrages. Die Umstände des Vertragsabschlusses sprechen jedoch eine deutliche Sprache: so waren es gerade die USA, die 1968 wiederholt und ausdrücklich darauf hinwies, Nuklearanreicherungsanlagen und die Verwendung von Plutonium seien nicht bereits per se als militärische Nutzung anzusehen.⁶⁶ Die Problematik der doppelten Nutzbarkeit sensitiver Nukleartechnologien hatte man hingegen bei Vertragsschluss kaum erkannt.⁶⁷ Die für einen objektiven Ansatz erforderliche teleologische Auslegung nach dem Effektivitätsgrundsatz überzeugt nicht, da sie vom Willen der Vertragsparteien getragen sein müsste, zumindest diesem aber nicht widersprechen darf.⁶⁸ Die dem NPT nachfolgende Staatenpraxis der Akzeptanz von Urananreicherungsanlagen in anderen NPT-Staaten zeigt jedoch, dass auch nach dem Aufkommen der dual-use-

62 S. dazu m. w. N. *Herdegen* Völkerrecht 2010, § 33 Rn. 1 ff.

63 Vgl. *Epping* in Ipsen, Völkerrecht 2004, § 26 Rn. 13. *Stein/v. Buttlar* Völkerrecht 2009, Rn. 531 nennt den NPT als Ausnahme, nicht jedoch hinsichtlich der Qualifikationskompetenz.

64 *Delbrück* (Fn. 53), S. 625 f.; *Prill* (Fn. 50), S. 54.

65 Vgl. *Villiger* (Fn. 51), § 32 Rn. 9 und 1.

66 *Foster* in Response To Questions Regarding Nuclear Explosive Devices, Hearings Before the Committee on Foreign Relations, 19. Cong., 2nd Sess., 10.–17.7.1968.

67 *Prill* (Fn. 51), S. 63 ff.

68 Vgl. z. B. *Stein/v. Buttlar* (Fn. 63), Rn. 84.

Problematik keine Einschränkung des umfassenden Rechts auf friedliche Nutzung erfolgte.⁶⁹ Das hier vertretene Auslegungsergebnis findet schließlich auch im bereits erwähnten Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten Bestätigung, welches eine umfassende Auslegung der Rechte von NNWS unter dem Nichtverbreitungsvertrag annahmt.⁷⁰

Erst das Zugeständnis der Kernwaffenstaaten an die NNWS, Kernenergie zu zivilen Zwecken vollumfänglich nutzen zu dürfen, hat den NPT möglich gemacht. Diese „*conditio-sine-qua-non*“ des Vertragsabschlusses und heutige Staatenpraxis kann nicht durch einseitige Effektivitätsüberlegungen umgangen werden. Allein der subjektive Ansatz kann daher nach Auslegung von Art. IV Abs. 1 NPT Bestand haben. Damit steht dem Iran nach dem NPT grundsätzlich das Recht zu, auch sensitive Nukleartechnik zu entwickeln und zu betreiben.⁷¹

b) Verwirkung des Rechts auf friedliche Nutzung

Das Recht des Irans auf umfassende Nutzung der Kernenergie könnte jedoch an einer anderen juristischen Hürde scheitern. Schließlich hat sich der Iran nach Art. III Abs. 1 NPT dazu verpflichtet, sein ziviles Nuklearprogramm unter die Aufsicht der IAEA zu stellen. Wie oben gesehen, ist dies das einzige Instrument des Vertragsregimes, um die Einhaltung der statuierten Pflichten zu überwachen. Nur über eine rigorose Überwachung lässt sich ein umfassendes Recht der Nutzung sensibler Technologien vor dem Hintergrund des Verbots der Herstellung von Atomwaffen rechtfertigen. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen: Hat der Iran Verpflichtungen aus den nach Art. III Abs. 1 NPT verbindlichen Sicherheitsabkommen mit der IAEA verletzt? Und wenn ja, führt dies zu einer Verwirkung des Rechts auf friedliche Nutzung der Kernenergie?

aa) Verletzung des Sicherheitsabkommens

Zwischen seinem Inkrafttreten 1973 und Oktober 2003 sind zahlreiche Verletzungen des zwischen der IAEA und dem Iran geschlossenen Sicherheitsabkommens festzustellen.⁷² Das Fehlverhalten lässt sich in vier Kategorien aufteilen: Zunächst hat der Iran versäumt, den Import von Nuklearmaterial als solchen zu deklarieren. Zweitens hätten auch entsprechende Einrichtungen, insbesondere die Urananreicherungsanlage in Natanz, deklariert werden müssen. Drittens ist der Iran seinen Berichtspflichten über den Aufbau der nicht deklarierten nuklearen Anlagen nicht nach-

69 Siehe dazu oben Fn. 57; sowie *Küntzel* (Fn. 49), S. 249 f.

70 Vgl. *Herdegen* (Fn. 62), § 33 Rn. 3; Abweichungen vom Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten sind eng zu interpretieren, *Bernhardt* (Fn. 60), S. 145 f.; i. E. bzgl. des NPT auch *Vitzthum* (Fn. 50), S. 616 f.

71 Diese Rechtsauffassung scheint sich auch im anglo-amerikanischen Raum durchzusetzen (s. auch Fn. 50): z. B. *Vatanparast* *International Law Versus The Preemptive Use of Force: Racing To Confront the Specter of a Nuclear Iran* HSTICLR 2008, 783 (794); *Coombs* *Blue Morning-Glories in the Sky: Correcting Sanctions to Enforce Nuclear Nonproliferation in Iran* INICLR 2009, 419 (426); *Joyner* (Fn. 8), S. 53.

72 Resolution des Gouverneursrats vom 15.11.2004, IAEA Doc. GOV/2004/83, Rn. 23.

gekommen. Und schließlich verletzte der Iran seine Kooperationspflichten aus Art. 1 und 2 des Abkommens durch Abgabe unvollständiger, falscher oder fehlleitender Berichte über seine nuklearen Aktivitäten.⁷³

Jedoch hat ein Staat nach Art. XII (C) IAEA-Statut die Möglichkeit, Pflichtverletzungen durch nachträgliche Erfüllung zu heilen und so verlorenes Vertrauen wieder herzustellen. Der Iran hat viele Schritte in diese Richtung unternommen. So wurden seit Oktober 2003 umfassende Dokumentationen vergangener und heutiger nuklearer Aktivitäten zur Verfügung gestellt, die IAEA erhielt Zugang zu allen Nuklearanlagen und unvollständige Deklarationserklärungen wurden richtig gestellt.⁷⁴ Diese Politik der Wiedergutmachung setzte sich bis Februar 2006 fort. In ihrem Bericht vom April 2006 stellte die IAEA noch fest, dass sämtliches deklariertes Material in Einklang mit dem Safeguard-Abkommen steht.⁷⁵ Und obwohl die Kooperation seit der Überweisung der Sache an den Sicherheitsrat auf das rechtlich Notwendige beschränkt wurde, verhält sich der Iran heute weitestgehend in Übereinstimmung mit seinem INFCIRC/153-Abkommen.⁷⁶ Die Ende 2009 entdeckte zweite Urananreicherungsanlage in Qom wurde zwar zu spät deklariert, steht aber mittlerweile unter der Überwachung der IAEA.⁷⁷ Dennoch gibt es bis heute Unstimmigkeiten und der Iran scheint ein feines Gespür dafür entwickelt zu haben, sich in einem rechtlichen Graubereich zwischen stetiger Verzögerungstaktik und anschließender Wiedergutmachung zu bewegen.⁷⁸ Für eine abschließende rechtliche Beurteilung der aktuellen Pflichtverletzungen ist es aber noch zu früh. So liegt der Hauptvorwurf weiterhin auf den ursprünglichen Verletzungen des Abkommens vor 2003. Davon konnten einige durch Nacherfüllung bis 2006 geheilt werden, jedoch ging die Kooperationsbereitschaft des Iran in der Folge nie weit genug, um heute eine vollständige Heilung aller Pflichtverletzungen feststellen zu können.⁷⁹

bb) Rechtliche Folgen

Wie oben festgestellt, besteht ein umfassendes Recht auf Nutzung der Nukleartechnologie, welches seine Grenze erst in der subjektiv zu bestimmenden Unfriedlichkeit des Atomprogramms findet. Kommt ein Land jedoch den Verpflichtungen aus seinem Sicherungsabkommen – wie der Iran – nicht nach, so wird es schwierig bis unmöglich, die Intention bei der Verwendung der Kernenergie zu bestimmen. Bei unbefangener Betrachtung der Systematik drängt sich die Erwartung auf, dass in einem solchen Fall das Recht auf friedliche Nutzung so lange suspendiert wird, wie

73 *Ebd.*, Rn. 19–20.

74 *Ebd.*, Rn. 20–23.

75 Resolution des Gouverneursrats vom 27.2.2006, IAEA Doc. GOV/2006/15, Rn. 11.

76 *Miller* (Fn. 50), S. 566 f.; *Spector* (Fn. 40), S. 626 f.

77 Bericht des Generaldirektors vom 31.5.2010, IAEA Doc. GOV/2010/28, Rn. 39.

78 *Klemm* (Fn. 28), S. 10; so wird z. B. die Übermittlung der Baupläne für die Anlage in Qom bis dato hinausgezögert, *Crail IAEA Cites Possible Iran Warhead Efforts ACT 3/2010*, 31 (33).

79 Die noch nicht hinreichend geheilten Verletzungen waren Bestandteil fast aller Berichte der IAEA seit 2003; für einen guten Überblick siehe *Miller* (Fn. 50), S. 560 ff.

die spiegelbildlichen Pflichten zur Überwachung nicht eingehalten werden.⁸⁰ Ein solcher Automatismus ist der Konstruktion des Nichtverbreitungsvertrags jedoch fremd. Das Recht auf friedliche Nutzung der Kernenergie in Art. IV Abs. 1 NPT ist zunächst allein durch das Verbot der Erlangung von Kernwaffen in Art. II NPT begrenzt. Damit kann der Verstoß gegen ein Safeguard-Abkommen auch erst dann Auswirkungen auf das Recht in Art. IV Abs. 1 NPT haben, wenn die Abzweigung von nuklearem Material für die militärische Nutzung tatsächlich als bewiesen gilt.⁸¹ Für den Fall, dass ein solcher Nachweis durch die Nichteinhaltung von aus Art. III NPT resultierenden Überwachungspflichten unmöglich wird, sieht der Nichtverbreitungsvertrag keine Lösung vor. Der isolierte Verstoß gegen ein Safeguard-Abkommen kann innerhalb des NPT-Regimes nicht sanktioniert werden.⁸²

Freilich stellt Art. III NPT dennoch keinen reinen Selbstzweck dar. Die kontinuierliche Verletzung von Pflichten der nach Art. III NPT erforderlichen Sicherheitsabkommen ist ein Indiz in Bezug auf die Intention eines Landes, nukleares Material zu militärischen Zwecken zu verwenden.⁸³ Die Indizienlage hat sich allerdings selbst nach Aussage der IAEA noch nicht zu einem Punkt verdichtet, an dem von einer militärischen Nutzungsabsicht ausgegangen werden kann. So weist die IAEA schon in einem der ersten Reporte nach der Entdeckung des iranischen Atomprogramms 2002 in einer vom Iran vielzitierten Passage darauf hin, es existiere keinerlei Beweis dafür, dass die nicht deklarierten nuklearen Aktivitäten des Iran in irgendeiner Weise im Zusammenhang mit einem Atomwaffenprogramm stehen.⁸⁴ Zwar wurde diese Formulierung in späteren Berichten nicht mehr in dieser Prägnanz wiederholt, aber auch nicht revidiert. Selbst die neuesten Berichte der IAEA sprechen weiterhin lediglich von „Bedenken“ in Bezug auf die „mögliche Existenz“ eines militärischen Programms.⁸⁵

So kommt man zu dem Ergebnis: Zwar hat der Iran seine Pflichten aus dem Sicherheitsabkommen verletzt; in Bezug auf eine Verletzung von Art. II NPT und damit die Verwirkung des formellen Rechts auf friedliche Nutzung der Kernenergie haben diese Pflichtverletzungen aber allenfalls Indizwirkung. Da die Indizien noch keinen hinreichenden Rückschluss auf militärische Absichten erlauben, sind auch die Rechte aus Art. IV Abs. 1 NPT noch nicht verwirkt.

80 So z. B. *Perkovich/Goldschmidt*, Why Iran Should Suspend First, CEIP vom 13.7.2006; *Perkovich*, Defining Iran's Nuclear Rights, CEIP vom 7.9.2006 (abrufbar unter www.carnegeendowment.org); *Klemm* (Fn. 28), S. 10 („Verwirkung“).

81 Vgl. *Miller* (Fn. 50), S. 574; *Joyner* (Fn. 8), S. 51, 53.

82 *Spies* (Fn. 22), S. 418; vgl. *Miller* (Fn. 50), S. 573.

83 Zum Indizienverfahren nach dem INFCIRC/153-Abkommen umfassend *Lohmann* (Fn. 50), S. 147 ff.; vgl. die Ausführungen von *Perkovich* und *Goldschmidt* (Fn. 80).

84 Bericht des Generaldirektors vom 10.11.2003, IAEA Doc. GOV/2003/75.

85 Bericht des Generaldirektors vom 31.5.2010, IAEA Doc. GOV/2010/28, Rn. 35; Bericht des Generaldirektors vom 6.9.2010, IAEA Doc. GOV/2010/46, Rn. 39.

3. Zwischenergebnis

Die Ergebnisse der rechtlichen Analyse lassen sich in drei Kernaussagen zusammenfassen. Erstens, der Iran hat nach dem NPT das Recht, die Kernenergie inklusive sensitiver Technologien und Materialien umfassend zu zivilen Zwecken zu nutzen. Zweitens wurde dieses Recht auch nicht durch die Verletzung von Sicherheitsabkommen verwirkt. Schließlich können dem Iran militärische Nutzungsabsichten nicht nachgewiesen werden. Damit befindet sich der Iran bei einer isolierten Betrachtung innerhalb des Regimes nuklearer Nichtverbreitung⁸⁶ im Einklang mit völkerrechtlichen Vorschriften.

Dies erklärt, warum die Vereinigten Staaten bis heute so große Schwierigkeiten haben, für ihre Iranpolitik breite internationale Zustimmung zu erhalten. Es erklärt auch, warum einige strategisch wichtige Staaten der Region wie Ägypten die Position Washingtons nicht teilen; denn sie fürchten um den Erhalt ihrer eigenen Rechte aus Art. IV Abs. 1 NPT, sollte der Iran zur Aufgabe seines Atomprogramms gezwungen werden.⁸⁷ Und schließlich erklärt es den iranischen Eindruck, es werde mit zweierlei Maß gemessen, wenn Staaten wie Brasilien trotz der Entwicklung eines vollen Brennstoffkreislaufes und Spannungen mit der IAEA in der Urananreicherung vorschreiten, ohne den Zorn der Weltöffentlichkeit auf sich zu ziehen.⁸⁸ Gleichzeitig offenbaren sich hier im besonderen Maße die Schwächen des Regimes der nuklearen Nichtverbreitung. Die aktuelle Rechtslage gestaltet sich so, als würde man den Besitz einer Schusswaffe und der dazugehörigen Munition erlauben, dann aber aufgeben, beides keinesfalls zusammen zu verwenden. Eine solche Konstruktion erfordert entweder uneingeschränktes Vertrauen oder rigorose Kontrolle und effektive Durchsetzung. An letzteren mangelt es dem NPT jedoch im besonderen Maße. Einem Staat die Absicht nachzuweisen, Nuklearmaterial und -technik zu militärischen Zwecken verwenden zu wollen, ist ein schwieriges Unterfangen, welches letztlich erst mit dem Fund einer Atombombe einen sicheren Schlusspunkt findet. Eine Verletzung der Pflichten aus den bereits bei ihrer vollumfänglichen Einhaltung schwachen Sicherungsabkommen,⁸⁹ welche vielleicht doch objektive Anhaltspunkte für militärische Absichten liefern können, ist im Rahmen des Nichtverbreitungsvertrages weitgehend sanktionslos. In jedem Fall führt sie nicht unmittelbar zu einem Verlust des Rechts auf Nutzung der sensiblen Nukleartechnik. So können Staaten im ersten Schritt die Beweiserhebung durch die IAEA verhindern, um anschließend den Vorwurf zu erheben, es gäbe nicht genügend Beweise.

Schließlich führt die rechtliche Zulässigkeit des iranischen Atomprogramms in seiner heute nachweisbaren Form zu der Frage, wieso es nicht von Beginn an offengelegt

86 Wie sich später zeigt, ändert sich diese Bewertung im Angesicht der Resolutionen des UNSC, siehe unten IV. 2. a).

87 *Miller* (Fn. 50), S. 571.

88 Für eine iranische Perspektive auf den Fall Brasilien siehe *Saghafi-Ameri* NPT and New International Security Environment 2005, abrufbar unter www.globalsecurity.org.

89 Vgl. *Kittrie* Averting Catastrophe: Why the Nuclear Nonproliferation Treaty Is Losing Its Deterrence Capacity and How to Restore It Michigan JIL 2007, 337 (352).

wurde. Und so wird auch das latente Misstrauen der Staatengemeinschaft verständlich, welches den Hintergrund der im nächsten Abschnitt zu untersuchenden Reaktionen bildet.

IV. Reaktionsmöglichkeiten der Staatengemeinschaft

Im letzten Abschnitt sollen zunächst die Reaktionsmöglichkeiten innerhalb des Systems der Nichtverbreitung, anschließend die getroffenen Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats untersucht werden. Schließlich werden, basierend auf den bisherigen Erkenntnissen, Grundlinien für eine Reform des Nichtverbreitungsregimes aufgezeigt.

1. Maßnahmen innerhalb des Nichtverbreitungsregimes

Der Nichtverbreitungsvertrag als solcher bietet keine Anhaltspunkte für Maßnahmen, die im Falle einer Verletzung von Vertragsbestimmungen getroffen werden können. Dazu fehlt es bereits an einem ständigen Organ, welches die Einhaltung der Vertragspflichten kontinuierlich überprüft, sodass schon die eindeutige Feststellung einer Vertragsverletzung Schwierigkeiten verursacht.⁹⁰ Etwas anders stellt es sich in Bezug auf die Sicherheitsabkommen mit der IAEA dar. Pflichten aus diesen Abkommen hat der Iran nachweisbar verletzt, daher ist die IAEA der erste Anknüpfungspunkt bei der Untersuchung von Reaktions- und Durchsetzungsmechanismen.

a) Rechtsgrundlage

Zu Beginn sei noch einmal die Aufgabenverteilung innerhalb der IAEA vergegenwärtigt. Das Sekretariat mit dem Generaldirektor an dessen Spitze leistet die eigentliche Untersuchungs- und Aufklärungsarbeit und gibt die Ergebnisse in Form von Berichten an den Gouverneursrat weiter.⁹¹ Zu diesem Zeitpunkt lässt sich objektiv feststellen, ob ein Staat Pflichten aus seinem Sicherheitsabkommen verletzt hat. Etwaige Auswirkungen derartiger Verletzungen auf die rechtliche Situation wurden bereits oben besprochen. Davon zu unterscheiden ist ein Zustand, den man als „non-compliance“ bezeichnet. Kommt es zu vielen Verstößen gegen ein Sicherheitsabkommen, kann die IAEA die „non-compliance“ eines Staates mit seinen Pflichten aus einem Sicherheitsabkommen feststellen und muss dann die Sache nach Art. XII (C) IAEA-Statut an den UN-Sicherheitsrat sowie die Generalversammlung melden. Die Entscheidung über die formelle Feststellung der „non-compliance“ erfolgt durch den Gouverneursrat. Rechtsgrundlage der Fest-

⁹⁰ Vgl. *Calamita* (Fn. 27), S. 1435 f. Die Nichterfüllung von Pflichten aus einem Sicherheitsabkommen muss nicht zwingend in einer Verletzung von Art. III Abs. 1 NPT resultieren, welcher im Grundsatz allein den Abschluss eines solchen Abkommens anordnet, *Vatanparast* (Fn. 71), S. 798. Überdies wäre ein Verstoß wie gesehen grds. sanktionslos, vgl. auch *Spies* (Fn. 20), S. 417.

⁹¹ *Gröning/Rudischhauser* (Fn. 29), S. 35 f.

stellung kann sowohl Art. XII (C) IAEA-Statut als auch Art. 19 eines INFCIRC/153-Abkommens sein. Dabei erfordert erstere einen eindeutigen Verstoß, beispielsweise durch den positiven Nachweis der Abzweigung nuklearen Materials für die militärische Nutzung, während bei Art. 19 INFCIRC/153 die Feststellung der IAEA ausreichend ist, dass eine solche Abzweigung nicht sicher ausgeschlossen werden kann. Dabei ist wichtig, dass allein die mangelnde Deklaration nuklearen Materials wie im Fall des Irans noch nicht für den Nachweis einer Abzweigung zu militärischen Zwecken ausreicht.⁹² Durch die Offenheit der Klauseln steht es jedoch letztlich im Ermessen des Gouverneursrats, ob die Voraussetzungen der Vorschriften vorliegen oder nicht. Anders ausgedrückt: „wir wissen es, wenn wir es sehen“ – eine rechtlich verbindliche Definition existiert nicht.⁹³ Zudem ist der Gouverneursrat ein aus Staatenvertretern zusammengesetztes Gremium, in dessen Entscheidungsprozess politische Motive den Ausschlag geben.⁹⁴ Dies macht es äußerst schwierig, die Entscheidungen anhand objektiver Kriterien zu überprüfen.

b) Feststellung der „non-compliance“ im Fall des Iran

Im Falle des Irans hat der Gouverneursrat die förmliche Feststellung einer „non-compliance“ lange Zeit hinausgezögert. Dies hatte zwei Gründe. Einerseits wollte man dem Iran die Möglichkeit geben, die Pflichtverletzungen vor 2002 durch Kooperation mit der IAEA zu heilen und so das Vertrauen der Staatengemeinschaft wieder herzustellen. Andererseits sollten möglichst viele Spielräume für eine diplomatische Lösung des Konflikts belassen werden. So konnte durch Verhandlung der E3 (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) in später als „Teheraner Vereinbarung“ und „Pariser Abkommen“ bekannt gewordenen Dokumenten die Suspendierung aller nuklearen Aktivitäten des Irans erreicht werden; im Gegenzug verzichtete die IAEA auf die formelle Feststellung der „non-compliance“ des Iran mit seinen Verpflichtungen. Als mit der unerwarteten Wahl des konservativen iranischen Präsidenten *Ahmadinedschad* jedoch die Kooperationsbereitschaft einbrach und das Atomprogramm in Teilen wieder aufgenommen wurde, platzte auch die andere Seite des diplomatischen Kompromisses. Der Gouverneursrat der IAEA stellte so im September 2005 die Verletzung des Sicherheitsabkommens durch den Iran formell fest und bestätigte, dass die Voraussetzungen für eine Überweisung an den UN-Sicherheitsrat gegeben waren.⁹⁵ Im Februar 2006 kam es dann schließlich zur entscheidenden Resolution des Gouverneursrats, in welcher der Generaldirektor der IAEA zur Information des Sicherheitsrats (UNSC) mittels Übersendung aller IAEA-Berichte und Resolutionen ermächtigt wurde.⁹⁶ Mehr als dreieinhalb

92 Vgl. dazu *Lohmann* (Fn. 50), S. 140 f.; *Carlson* Defining Noncompliance: NPT Safeguard Agreements ACT 5/2009, 22 (23–25).

93 Obwohl eine „non-compliance“ bereits in sechs Fällen festgestellt wurde, existiert bis heute keine rechtlich verbindliche Definition, *Lohmann* (Fn. 50), S. 140; *Carlson* (Fn. 92), S. 22.

94 *Lohmann* (Fn. 50), S. 281; *Gröning/Rudischhauser* (Fn. 29), S. 32 f.

95 Siehe Fn. 35.

96 Siehe Fn. 36.

Jahre nach Entdeckung des geheimen Nuklearprogramms hatte sich der Gouverneursrat so zur Einleitung der nach Art. XII (C) IAEA-Statut vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen entschlossen.

Vergleicht man die Vorgänge im Fall des Irans mit anderen Entscheidungen des Gouverneursrats, so ergeben sich einige Unstimmigkeiten. Im August 2004, also zeitgleich mit der Auseinandersetzung zwischen der IAEA und dem Iran, gab Südkorea bekannt, Anfang 2000 geringe Mengen Uran zu wissenschaftlichen Zwecken bis zur Grenze der Waffenfähigkeit angereichert zu haben. Ferner hatte man von April bis Mai 1982 kleine Anteile waffenfähigen Plutoniums aus dem Prozess der Wiederaufbereitung extrahiert.⁹⁷ Die Veröffentlichung folgte direkt auf die Ratifikation des Zusatzprotokolls (INFCIRC/540) mit der IAEA, dessen erweiterte Kontrollbefugnisse die bis dahin verheimlichten Prozesse mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgedeckt hätten. In der Tat hatte Südkorea der IAEA bei Inspektionen in den Jahren 2002 und 2003 den Zugang zu den nun veröffentlichten Forschungsreaktoren verweigert⁹⁸ – ein Vorgehen, welches nach dem neuen Sicherheitsabkommen kaum mehr möglich gewesen wäre. Der Generaldirektor der IAEA meldete die Vorgänge daraufhin im September 2004 dem Gouverneursrat und wies auf die Verletzung des von Südkorea 1975 unterzeichneten INFCIRC/153-Abkommens⁹⁹ hin. Trotz auffälliger objektiver Gemeinsamkeiten der Faktenlage mit dem parallel ablaufenden Verfahren im Fall des Irans, kam der Gouverneursrat in seiner Stellungnahme im November 2004 zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen: Die von Südkorea zwischen 1982 und 2000 durchgeführten heimlichen Experimente betrafen nur geringe Mengen an Nuklearmaterial und eine Fortsetzung sei nicht erkennbar.¹⁰⁰ Weder kam es zu einer Verurteilung der südkoreanischen Ambitionen noch zu einer Anrufung des UN-Sicherheitsrates.

Am Gang des zur Einleitung der Reaktionsmaßnahmen führenden Verfahrens im Fall des Iran zeigt sich somit ein weiterer Schwachpunkt des NPT-Regimes. Der Vorgang gleicht eher einem Einigungsprozess mit stark politischem Einschlag als einem objektiven Rechtsmechanismus. Es gibt keine klaren Regelungen, wann ein Staat Pflichten aus seinen Abkommen in relevantem Umfang verletzt hat und so hängt die Entscheidung über eine Sanktionierung vom politischen Willen der Akteure ab. Während dies einerseits Spielraum für diplomatische Kompromisse schafft, führt die starke Politisierung sowie mangelnde Gleichheit und Objektivität zu einem erheblichen Legitimationsverlust der Entscheidungen.

97 Pinkston, „South Korea’s Nuclear Experiments“, Center for Nonproliferation Studies vom 9.11.2004, abrufbar unter cns.miis.edu/pubs.

98 *Ebd.*

99 Sicherheitsabkommen INFCIRC/236 zwischen Südkorea und der IAEA, in Kraft seit 14.11.1975; das Zusatzabkommen INFCIRC/236/Add1 trat am 19.2.2004 in Kraft.

100 Resolution des Gouverneursrats vom 11.11.2004, IAEA Doc. GOV/2004/84, Rn. 41.

2. Maßnahmen außerhalb des Nichtverbreitungsregimes

Die innerhalb des NPT-Regimes zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Durchsetzung von Vertragspflichten sind äußerst begrenzt. Das System verlässt sich über die soeben beschriebenen Verweismenormen hauptsächlich auf externe Instrumente. Wichtigstes Organ ist dabei der UN-Sicherheitsrat, dessen Resolutionen im Zuge des Streits um das iranische Atomprogramm im Folgenden betrachtet werden. Nach Übernahme der Sache von der IAEA hat der Sicherheitsrat im Juli 2006 seine erste Resolution verabschiedet, welche den Iran zur sofortigen Suspendierung seines Atomprogramms auffordert. Bis Juli 2010 folgten fünf weitere Resolutionen, die mit schärfer werdenden Sanktionen gegen den Iran verbunden waren.¹⁰¹ Im ersten Schritt soll geklärt werden, auf welcher Rechtsgrundlage der Sicherheitsrat operiert. Anschließend muss die Frage gestellt werden, ob es an dieser Stelle zu einer Neubewertung der rechtlichen Zulässigkeit des iranischen Atomprogramms kommt.

a) Rechtsgrundlage

Im Normalfall ist es nicht Aufgabe des Sicherheitsrates, über die Einhaltung multilateraler Verträge und bilateraler Abkommen wie dem Safeguard-Agreement zwischen Iran und der IAEA zu wachen. Um auf Grundlage der iranischen Verletzung von Sicherungsabkommen einschreiten zu können, müsste daher in der Situation eine Bedrohung des Friedens im Sinne des Art. 39 UNCh zu sehen sein.¹⁰² Der Begriff „Bedrohung des Friedens“ wird seit Mitte der neunziger Jahre vom Sicherheitsrat flexibel interpretiert und umfasst Situationen von humanitären Notfällen bis zur Verletzung von Abrüstungsbestimmungen.¹⁰³ In seiner Einschätzung der Lage ist der UNSC dabei nicht an die Feststellungen der IAEA gebunden, im Gegensatz zum NPT-Vertragsregime ist auch der Nachweis militärischer Nutzungsabsichten für ein Handeln nicht erforderlich.¹⁰⁴ Ähnlich wie im Fall der Entscheidungen des Gouverneursrats der IAEA gibt es jedoch auch hier keine allgemein anerkannten Definitionen, welche die objektive Überprüfung der Feststellungen des Sicherheitsrats ermöglichen würden. Die Beurteilung der Situation als Bedrohung des Friedens wird dessen ungeachtet durch einige objektive Anhaltspunkte gestützt. Zunächst handelt es sich bei der zu suspendierenden Urananreicherung um einen Vorgang, bei dem zwangsläufig potentiell militärisch einsetzbares Material entsteht, womit die Gefahr eines regionalen Rüstungswettlaufs der Situation immanent scheint.¹⁰⁵ Hinzu kommt, dass der Iran geostrategisch von feindlich eingestellten Mächten umgeben ist, die zudem über Atomwaffen verfügen: Israel, Russland, Pakistan sowie über die

101 Zu den Resolutionen siehe Fn. 38 und 39.

102 *Lohmann* (Fn. 50), S. 248; vgl. dazu auch *Fischer* in *Ipsen* (Fn. 63), § 60 Rn. 7 ff.

103 Zu ersterem z. B. SC Res. 1441 vom 8.11.2002, UN Doc S/RES/1441 (Irak) sowie zu letzterem SC Res. 1446 vom 4.12.2002, UN Doc S/RES/1446 (Sierra Leone).

104 *Lohmann* (Fn. 50), S. 250; vgl. *Frowein/Krisch* in *Simma* (Fn. 48), Art. 39 Rn. 4 ff.

105 Besonders deutlich *Küntzel* (Fn. 49), S. 245 f.; auch *Benard/Leaf* *Modern Threats and the United Nations Security Council: No Time for Complacency (A Response to Professor Allen Weiner)* STNLR 2010, 1396 (1401).

Truppenpräsenz im benachbarten Irak auch die USA. Israel hat mehrfach angekündigt, gegen ein iranisches Atomprogramm gegebenenfalls auch unilateral und militärisch vorgehen zu wollen.¹⁰⁶ Angesichts israelischer Militärschläge gegen nukleare Anlagen im Irak 1981 und Syrien 2007 erscheinen die Drohungen als realistisches Szenario.¹⁰⁷ Daneben haben die USA mehrfach den Einsatz ihrer Streitkräfte zur Verhinderung einer iranischen Atombombe angedroht, woraufhin der Iran die Warnung aussprach, jeden potentiellen Angriff erwidern zu wollen.¹⁰⁸ Das militärische Eskalationspotential der Lage ist mithin nachweisbar.

Somit konnte sich die Aufforderung zur Suspendierung des Atomprogramms in der ersten Resolution des UNSC 2006 auf Art. 40 UNCh stützen. Die auf die Nichteinhaltung dieser Anweisung folgenden nichtmilitärischen Sanktionsmaßnahmen der Resolutionen ab Dezember 2006 stützen sich dann auf Art. 41 der Charta.¹⁰⁹ Der nächsten Schritt, die Autorisierung militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 UNCh, wurde bislang nicht ergriffen.

b) Auswirkung auf die rechtliche Bewertung des iranischen Atomprogramms

Die Resolutionen des Sicherheitsrats verändern die bislang durchgeführte rechtliche Bewertung des iranischen Atomprogramms maßgeblich. Nach Art. 103 UNCh genießen die Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen Vorrang gegenüber allen sich aus internationalen Verträgen ergebenden Rechtspositionen.¹¹⁰ Gemäß Art. 25 UNCh ist es wiederum die Pflicht der Mitglieder der Vereinten Nationen, Beschlüsse des Sicherheitsrats anzunehmen und durchzuführen. Die Aufforderung des UNSC an den Iran in allen bislang verabschiedeten Resolutionen, sein Atomprogramm einzustellen, überschreibt damit das oben behandelte Recht des Irans auf friedliche Nutzung der Kernenergie aus Art. IV Abs. 1 NPT. Nun könnte man argumentieren, dass Art. IV Abs. 1 NPT lediglich deklariert, was auch unabhängig von der vertraglichen Zusicherung zu den souveränen Rechten eines Staates gehört und somit Art. 103 UNCh keine Anwendung findet. Jedoch wäre auch ein solches vertragsunabhängiges Recht eines Staates, der sich der UN-Charta und damit Art. 25 UNCh unterworfen hat, den Feststellungen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta untergeordnet. Die rechtliche Nachhaltigkeit der iranischen Argumentation im nunmehr fast neun Jahre andauernden Atomstreit ist damit seit der Verabschiedung der ersten Resolutionen des Sicherheitsrats 2006 zu einem Schlusspunkt gekommen. Das Land ist unabhängig von seinen aus der staatlichen Souveränität folgenden und in Art. IV Abs. 1 NPT bestätigten Rechten verpflichtet, die Anweisungen des UNSC zu befolgen und sein Atomprogramm zu suspendieren.

106 So z. B. „It’s later than you think“, *The Economist* vom 26.6.2008.

107 „Bombs away“, *The Economist* vom 19.7.2007 zu Irak sowie „A curious case of nuclear intrigue“, *The Economist* vom 25.4.2008 zu Syrien.

108 „More sticks, and the odd carrot“, *The Economist* vom 21.1.2005.

109 Siehe zu den Resolutionen oben Fn. 38 und 39.

110 Die Begriffe „Verpflichtung“ und „Recht“ sind im Kontext des Artikels gleichzusetzen, vgl. *Bernhardt* in *Simma* (Fn. 48), Art. 103 Rn. 9 f.

Nach aktueller Rechtslage steht das Verhalten des Iran damit nicht in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht.¹¹¹

c) *Wirkung der Resolutionen*

Ungeachtet der nunmehr veränderten Rechtslage hat der Iran sein Atomprogramm bis heute nicht eingestellt. Damit bleibt die Frage nach der Wirksamkeit der ab Dezember 2006 vom Sicherheitsrat autorisierten Sanktionen gegen den Iran, die das Land zu einem rechtskonformen Verhalten bewegen sollen. Die ökonomische Situation des Landes bietet einige Anknüpfungspunkte für effektive Sanktionsmaßnahmen. So verfügt Iran einerseits über die zweitgrößten Ölreserven weltweit, ist andererseits aber stark von den Einnahmen aus dem Ölgeschäft abhängig. Der Export von Öl macht achtzig Prozent des iranischen Gesamtexportvolumens aus; vierzig bis fünfzig Prozent des Haushalts werden so generiert.¹¹² Das lukrative Ölgeschäft wird jedoch von den bislang verabschiedeten Resolutionen des UNSC nicht berührt und auch sonst bleiben die ergriffenen Maßnahmen weit hinter den Erwartungen objektiver Beobachter zurück.¹¹³ Selbst die zuletzt im Juni 2010 verabschiedete Resolution 1929 enthält im Kern lediglich das Verbot, sensitive Technologie in den Iran zu exportieren, sowie einige Restriktionen im Bereich finanzieller Transaktionen.¹¹⁴ Es handelt sich im Ergebnis um einen stark verwässerten diplomatischen Kompromiss, der die Handelsbeziehungen des Iran weitgehend intakt lässt. Nach jahrelangen Investitionen in sein Atomprogramm stellt sich die Kosten-Nutzen-Bilanz des Iran bei Befolgung der Resolution immer noch eindeutig als negativ dar. Grund dafür ist vor allem das obstruktive Verhalten der Vetomächte China und Russland, welche ein starkes wirtschaftliches Interesse im iranischen Exportmarkt besitzen und das Land als geopolitische Balance zur wachsenden US-amerikanischen Machtposition in der Region sehen.¹¹⁵ So zeigt auch der Durchsetzungsmechanismus außerhalb des NPT-Regimes erhebliche Schwächen. Der durch Einzelinteressen blockierte Sicherheitsrat ist nicht in der Lage, seine formellen Forderungen mit wirksamen Sanktionen durchzusetzen.¹¹⁶ Die Problematik ähnelt in ihrer Grundstruktur der oben besprochenen Situation der IAEA: Die Politisierung der Entscheidungsprozesse lässt eine objektive Betrachtung der Rechtslage in den Hintergrund treten.

111 I. E. ebenfalls *Miller* (Fn. 50), S. 574 f.; *Joyner* (Fn. 8), S. 55; *Calamita* (Fn. 31), S. 1403 f.; *Spector* (Fn. 40), S. 626.

112 US Energy Information Administration, OPEC Revenues vom 1.6.2005 und OPEC Revenue Fact Sheet vom 1.7.2010, abrufbar unter www.eia.doe.gov.

113 Vgl. z. B. *Kittrie* (Fn. 89), S. 391; *Kittrie* Using Stronger Sanctions To Increase Negotiating Leverage With Iran ACT 12/2009, 18 (18 ff.); *Küntzel* (Fn. 49), S. 11.

114 Siehe Fn. 42.

115 *Benard/Leaf* (Fn. 105), S. 1431. Für eine umfassende Wirksamkeitsanalyse der Resolutionen siehe *Kittrie* (Fn. 89), S. 379–391.

116 Vgl. die generelle Diskussion bei *Joyner* (Fn. 8), S. 173 ff.

3. Kritik und Reformvorschläge

Der letzte Abschnitt widmet sich möglichen Lösungsansätzen. Dazu sollen zunächst die in der Analyse des Streits um das iranische Atomprogramm gewonnen Erkenntnisse kurz zusammengefasst und um einige darüber hinausgehende Kritikpunkte erweitert werden. Darauf aufbauend werden Grundzüge einer Reform des Regimes nuklearer Nichtverbreitung erarbeitet.

a) Strukturelle Mängel des Nichtverbreitungsregimes

aa) Starke Politisierung von Entscheidungsprozessen

Wie das Beispiel des Iran gezeigt hat, mangelt es dem System an objektiven und rechtlich überprüfbaren Mechanismen bei der Durchsetzung von Verhaltenspflichten. Zu viel steht im Ermessen der staatlichen Akteure, welche stets neben dem Ziel der Nonproliferation eine eigene politische Agenda verfolgen, zu wenig sind die Reaktionen der Institutionen antizipierbar. Das Verhalten der Staatengemeinschaft im Streit um das iranische Atomprogramm bietet wenig Potential für eine generalpräventive Wirkung. Zunächst wurde die Anwendung der innerhalb des NPT-Systems vorhandenen Durchsetzungsmechanismen lange hinausgezögert, dann kam es in mangelnder Übereinstimmung zu vorhandenen Präzedenzfällen und entgegen einer für den Iran sprechenden Rechtslage doch zur Überweisung an den UN-Sicherheitsrat. Die nun entstandene neue Rechtslage kann von diesem aber aufgrund politischer Blockaden nicht durchgesetzt werden.¹¹⁷ Ein derartiger Vorgang minimiert das Abschreckungspotential für künftige Regelbrecher und entzieht den Entscheidungen die Legitimation und Akzeptanz.

bb) Dual-Use-Problematik

Das Nichtverbreitungsregime versucht rechtlich zu trennen, was schon aufgrund naturwissenschaftlicher Gegebenheiten nicht trennbar ist. Jeder Nutzung der Nukleartechnologie zu friedlichen Zwecken ist das Potential des militärischen Missbrauchs immanent. Nichtkernwaffenstaaten das umfassende Recht zur zivilen Nutzung zuzugestehen, war 1968 tragbar, als allein Staaten wie Japan oder Deutschland die technologischen und wirtschaftlichen Kapazitäten zu dessen Ausübung besaßen. In einer Zeit, in der die Grundlagen für Urananreicherung und den Bau von Atomwaffen breit verfügbar sind, führt eine solche rechtliche Konstruktion jedoch zu einem kaum zu schließenden Schlupfloch. Die heutige Rechtslage ermöglicht Ländern wie dem Iran, durch die Betonung friedlicher Absichten auf legalem Weg alle Voraussetzungen für den Bau einer atomaren Waffe zu schaffen. Die im zweiten Teil dieser Arbeit behandelte Dual-use-Problematik kann de lege lata nicht befriedigend gelöst werden und illustriert in besonderem Maße die Notwendigkeit einer umfassenden Reform.¹¹⁸

117 Vgl. insgesamt *Küntzel* (Fn. 49), S. 254–264; *Goldschmidt* Safeguard Noncompliance: A Challenge for the IAEA And the UN Security Council ACT 1-2/2010, 2 (26).

118 Vgl. insb. *Garvey* To Fix the Nuclear Non-Proliferation Regime – Avoid State Classification FloridaJIL 2009, 371 (376 f.).

cc) Mangelnde Universalität und Rücktrittsklausel

Mit den Nuklearmächten Indien, Israel und Pakistan außerhalb des Nonproliferationsvertrags leidet das System bis heute an fehlender Universalität. Dazu hat sich im Laufe der Zeit herausgestellt, dass Proliferationsrisiken zusehends auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen, die durch ein vertragliches Regelwerk zwischen Staaten schon „a priori“ nicht kontrollierbar sind.¹¹⁹ Das gleiche Problem stellt sich in Bezug auf extremistische Gruppen wie al-Qaida oder Hisbollah, die versuchen, in den Besitz nuklearen Materials zu gelangen.¹²⁰ Die mangelnde Bereitschaft einiger Länder, dem NPT beizutreten, wird zudem von einer verhältnismäßigen Leichtigkeit begleitet, den Vertrag schnell und ohne weitreichende Voraussetzungen zu verlassen. Dies ermöglicht Staaten, zunächst über einen Beitritt zum NPT Unterstützung beim Aufbau eines zivilen Nuklearprogramms zu erhalten und anschließend vom Vertrag zurückzutreten, um erhaltene Technologie und Wissen zum Aufbau eines militärischen Programms zu nutzen.¹²¹

dd) Diskriminierende Grundstruktur des NPT

Der vielleicht größte strukturelle Mangel des NPT besteht allerdings gerade in dem Kompromiss, der den Vertrag erst möglich gemacht hat: die Unterscheidung zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten. Damit sind viele Nachteile verbunden. Zunächst erschwert die Unterscheidung zwischen den Staatengruppen die Herausbildung einer Staatenpraxis und damit die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht,¹²² welches auch Staaten binden könnte, die kein Teil des NPT-Regimes sind. Durch das beständige Recht der NWS, unter dem NPT Atomwaffen zu besitzen, geht ferner ein Verlust an moralischer Autorität bei der Argumentation gegen die Weiterverbreitung dieses Rechts einher. Die Atombombe zuerst entwickelt zu haben, ist kaum Legitimation für deren alleinigen Besitz „per se“ und die Kernwaffenstaaten müssen sich von den NNWS zu Recht vorwerfen lassen, durch den Nichtverbreitungsvertrag ihre Machtstrukturen zementiert zu haben.¹²³ Bestehende Ungleichheiten zwischen Staatengruppen nun durch den Ausschluss sensitiver Technologien vom Recht aus Art. IV Abs. 1 NPT zu perpetuieren ist, wie die Analyse im zweiten Teil der Arbeit gezeigt hat, weder rechtlich zulässig noch politisch durchsetzbar.¹²⁴ Die eigentlich den Ausgleich für diese Diskriminierung bildenden Abrüstungsverpflichtungen der NWS in Art. VI NPT kommen dagegen faktisch kaum

119 Wichtigstes Beispiel ist hier wohl das A. Q. Khan-Netzwerk, über welches nukleares Material unbemerkt nach Iran, Nordkorea und Libyen gelangte, vgl. *Garvey* (Fn. 118), S. 387.

120 Dazu *Spector* (Fn. 40), S. 622.

121 Vgl. m. w. N. *Shahshabani* (Fn. 35), S. 38. Der Austritt Nordkoreas gilt hierfür als beispielhaft, *Harnisch* Regimewandel: Iran, Nordkorea und die Zukunft des Atomwaffensperrvertrages S+F 2/2008, 68 (72).

122 *Joyner* (Fn. 8), S. 68 f.

123 Vgl. *Joyner* (Fn. 8), S. 69 ff.; *Grotto* (Fn. 27), S. 8 ff. *Stein/v. Buttlar* (Fn. 63), Rn. 531 spricht dagegen von einer „fraglos sinnvoll[en]“ Ungleichbehandlung der Staatengruppen im NPT.

124 *Cirincione* Stop the Fuel Cycle, I Want to Get Off Fletcher FWA 2006, 27 (30) zur politischen Durchsetzbarkeit.

über das vertragliche Versprechen hinaus.¹²⁵ Heute besitzen allein die USA und Russland noch jeweils 10 000 nukleare Sprengköpfe und trotz Ende des Kalten Krieges wurde die Anzahl der Nuklearwaffen seit Ratifikation des NPT 1970 weniger als halbiert.¹²⁶ Wichtige Schritte wie die Ratifikation eines umfassenden Vertrags zum Stopp von Kernwaffentests (CTBT) oder die vertragliche Begrenzung spaltbaren Materials (FMCT) werden hinausgezögert. Die ursprünglich lediglich als Übergangslösung geplante¹²⁷ diskriminierende Grundstruktur des Vertrages setzt sich so bis heute fort.

b) Grundlinien für Reformbestrebungen

Die strukturellen Mängel zeigen, dass das mehr als vierzig Jahre alte NPT-Regime angesichts moderner Herausforderungen an seine Grenzen stößt. Aufbauend auf der Systematisierung bestehender Ansätze, sollen daher drei Eckpfeiler für eine Reform der rechtlichen Ausgestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen im Bereich der Nonproliferation aufgezeigt werden.

aa) Vollständige nukleare Abrüstung

Das Ziel nuklearer Nichtverbreitung wird auf Dauer nicht zu halten sein, wenn sich die Auffassung verdichtet, die Atomstaaten wollten ihr vermeintliches Privileg verewigen.¹²⁸ Die vollständige Abrüstung aller Kernwaffen muss nach der hier vertretenen Ansicht die Grundlage jeder umfassenden Reform des Nichtverbreitungsregimes sein.¹²⁹ Ein dazu erforderlicher, den bestehenden NPT sukzessive ablösender, umfassender Abrüstungsvertrag hätte zahlreiche strukturelle Vorteile. Zunächst würde die vollständige Abrüstung Staaten wie Indien und Pakistan die Rechtfertigungsmöglichkeiten für die Notwendigkeit des Besitzes von Kernwaffen aus Gründen der nationalen Sicherheit nehmen. In der Tat führen beide Länder die Diskriminierung zwischen NWS und NNWS seit der Entstehung des NPT als Hauptgrund für dessen ausbleibende Ratifikation an.¹³⁰ Und auch die potentiellen nuklearen Ambitionen des Iran finden nach Ansicht mancher Beobachter ihren Ausgangspunkt in der nuklearen Bewaffnung Israels. Ferner werden Atomwaffen ohne vollständige Abrüstung für andere Länder nach innen und außen stets ein Symbol von Status und Macht im internationalen Raum bleiben.¹³¹ Der größte Effekt wäre jedoch hinsichtlich der Effektivität von Überwachungs- und Sanktionsmechanismen zu beobachten. Grundlage dafür wäre nicht etwa die Hoffnung auf einen gewachsenen Idealismus der Akteure. Die Motivation ergäbe sich vielmehr aus dem innersten Eigeninteresse.

125 Zu den halbherzigen Abrüstungsbemühungen, insbesondere der USA, *Shahshabani* (Fn. 31), S. 389 ff.; *Grotto* (Fn. 27), S. 13 f.

126 Zahlen des National Resources Defense Council, abrufbar unter <http://docs.nrdc.org/nuclear/>.

127 *Garvey* (Fn. 118), S. 376 ff.; *Joyner* (Fn. 8), S. 70.

128 Vgl. *Cirincione* (Fn. 124), S. 30.

129 Dagegen z. B. *Rawls* Das Recht der Völker 2002, S. 8.

130 *Coombs* (Fn. 71), S. 439.

131 „Prestige“ ist auch für den Iran ein Hauptmotivationsfaktor bei der Verfolgung seines Atomprogramms, *Thränert* (Fn. 23), S. 12; *Küntzel* (Fn. 49), S. 243 f.

Nach einer vollständigen Abrüstung stellt jeder Regelbruch eine nicht hinzunehmende Bedrohung für die nationale Sicherheit und die politische Position eines jeden anderen Staates dar. Das Interesse, derartigen Regelbrüchen durch die Aufrechterhaltung eines effizienten Überwachungs- und Kontrollsystems vorzubeugen, dürfte in einer Welt ohne Atommächte immens sein. Diese neue Interessenlage wäre ein Garant für die notwendige Unterstützung internationaler Institutionen und Mechanismen der Nonproliferation.¹³²

bb) Verbesserung der Durchsetzungsmechanismen

Voraussetzung für die Akzeptanz einer kompletten nuklearen Abrüstung ist ein effektiver Durchsetzungsmechanismus. Nur wenn das neue Vertragssystem eine überzeugende Lösung für den Umgang mit Regelbrechern bereithält, werden die Kernwaffenstaaten bereit sein, den letzten Schritt zur vollständigen Vernichtung ihrer Arsenale zu gehen. Zunächst mahnen die fast zwei Jahrzehnte, die der Iran unter den Augen der IAEA unbemerkt ein Nuklearprogramm aufrechterhalten konnte, eine deutliche Stärkung der Überwachungsrechte an. Ein wichtiger erster Schritt wäre diesbezüglich die universelle Ratifikation des Zusatzprotokolls nach dem Modell INFCIRC/540 bis zur nächsten Überprüfungskonferenz im Jahr 2015.¹³³ Aber auch die Reaktion der Staatengemeinschaft auf einen festgestellten Regelbruch müsste von politischen Nebeninteressen befreit werden, um voraussehbarere Konsequenzen bereitzuhalten. Die hierzu von einigen Autoren vorgeschlagene Erweiterung des Art. 51 UNCh wäre nur schwerlich durchsetzbar und überdies wohl auch nicht wünschenswert.¹³⁴ Allein eine umfassende nukleare Abrüstung könnte im Wege der oben beschriebenen Veränderung in der Motivationslage der Staaten die bereits vorhandenen Verfahren zu effektiven Durchsetzungsmechanismen umformen. Schließlich erfordert die Überwachung einer kernwaffenfreien Welt Universalität der Vertragswerke und die Beschränkung von Rücktrittsmöglichkeiten. Die Verbesserung der Entstehungsmöglichkeiten von Völkergewohnheitsrecht durch die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Staatengruppen wäre ein erster, wenn auch sicher allein nicht hinreichender,¹³⁵ Schritt in diese Richtung.

cc) Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs

Im Angesicht des Klimawandels und der wirtschaftlichen Entwicklung in den Schwellenländern werden mehr und mehr Staaten ihr Recht auf zivile Nutzung der Kernenergie als Alternative zu fossilen Brennstoffen geltend machen. Damit wächst der Druck auf die Staatengemeinschaft, bessere Mechanismen für die friedliche Nut-

132 *Müller* Was wäre, wenn? Wie kann sich die internationale Gemeinschaft in einer kernwaffenfreien Welt gegen Regelbrecher durchsetzen? 2009, S. 3 f.

133 *Kittrie* (Fn. 89), S. 353, 415.

134 Siehe z. B. Vorschläge von *Müller* (Fn. 132), S. 14 f.; *Benard/Leaf* (Fn. 105), S. 1434 f.; sehr kritisch dagegen *Weiner* The Use of Force and Contemporary Security Threats: Old Medicine For New Ills? STNLR 2006, 415 (504).

135 Zu weiteren Schritten *Müller* (Fn. 132), S. 18.

zung der Kernenergie zu finden.¹³⁶ Eine Reform des Systems nuklearer Nichtverbreitung muss daher auch eine Lösung für die Bereitstellung von Brennstoffen für die Verwendung in Kernkraftwerken umfassen, welche das Risiko einer militärischen Abzweigung von Nuklearmaterial minimiert. Am überzeugendsten ist in diesem Zusammenhang der erstmals 2003 von der IAEA vorgebrachte Vorschlag,¹³⁷ der unter dem Stichwort „Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs“ diskutiert wird. Nach diesem Ansatz könnte das Recht aller Staaten auf friedliche Nutzung der Kernenergie durch die Installation einer international verwalteten Brennstoffbank realisiert werden. Dazu würde die IAEA allein unter ihrer Hoheitsgewalt stehende Sondergebiete erhalten, auf denen interessierte Staaten und private Firmen unter strikter Aufsicht Urananreicherungsanlagen betreiben. Diese Anlagen würden dann an der zivilen Nutzung der Kernenergie interessierten Staaten die sensitiven Elemente des Brennstoffkreislaufs zu marktfähigen Preisen zur Verfügung stellen.¹³⁸ Das Modell wäre rein wirtschaftlich ausgerichtet, außerhalb der Kontrolle eines einzelnen Nationalstaats und somit weitgehend unabhängig von politischen Einflüssen. Staaten, die eine solche verlässliche und ökonomisch attraktive Alternative zum kostenintensiven Bau eigener Urananreicherungsanlagen ablehnen, wären die Argumente für das unbedingte Erfordernis selbstständiger Entwicklung sensitiver Nukleartechnologie entzogen. Letztlich könnte man so zu einer politisch durchsetzbaren rechtlichen Beschränkung der heute in Art. IV Abs. 1 NPT festgeschriebenen Rechte gelangen. Die deutsche Bundesregierung hat 2007 einen Vorschlag für die Einrichtung einer internationalen Brennstoffbank vorgelegt, der einige der soeben beschriebenen Ansätze enthält.¹³⁹

V. Schlussbemerkungen

Das NPT-Regime bleibt das wichtigste Instrument für die Nichtverbreitung von Atomwaffen in der Welt. Es ist ein System, welches auf der Annahme gründet, dass eine steigende Anzahl von Atommächten die Gefahr eines Atomkrieges erhöht und es daher im besten Interesse aller Staaten ist, die Verbreitung von Atomwaffen zu verhindern. Gleichfalls ist es jedoch Produkt eines Kompromisses, welcher das umfassende Recht auf friedliche Nutzung der Kernenergie garantiert. Die Analyse hat gezeigt, dass die Einschränkung dieses Rechts durch eine enge Auslegung von Art. IV Abs. 1 NPT nicht überzeugen kann. Darin sehen manche Beobachter ein rechtliches Schlupfloch, denn der Nachweis militärischer Nutzungsabsichten ist nur

136 *Alvarez-Verdugo* Will Climate Change Alter the NPT Political Balance? New Challenges for the Non-Proliferation Regime EJIL 2010, 205 (206).

137 *Mohamed ElBaradei*, siehe Fn. 11.

138 Vgl. den detaillierten Vorschlag von *Cirincione* (Fn. 124), S. 35 f.

139 *Frank-Walter Steinmeier* Sichere Urananreicherung für alle, Handelsblatt vom 2.5.2007; siehe dazu auch die vom Max-Planck-Institut Heidelberg ausgearbeiteten Vorschläge für internationale Abkommen zur Gründung einer Brennstoffbank unter Aufsicht der IAEA, abrufbar unter www.auswaertiges-amt.de.

schwer zu erbringen. Im Fall des iranischen Atomprogramms hat sich die Staatengemeinschaft zum Handeln entschlossen und eine Bedrohung des Weltfriedens nach Kapitel VII UNCh festgestellt. Der Weg dorthin scheint jedoch vielmehr von politisierten Entscheidungen als nüchterner Anwendung des Rechts gepflastert zu sein. Und obwohl der Iran nun zur Einstellung seines Atomprogramms verpflichtet ist, wirken die Bemühungen zur Durchsetzung der Rechtslage bislang inkonsequent. So werden strukturelle Mängel des Systems offenbar und eine Reform scheint mehr als überfällig. Die Nichtverbreitung von Kernwaffen präsentiert sich dabei in erster Linie als politische Herausforderung. Bei der Suche nach neuen Lösungen hat sich insbesondere gezeigt, dass die beiden Ziele vollständiger nuklearer Abrüstung und Nonproliferation untrennbar miteinander verbunden sind. Die aktuelle Administration der Vereinigten Staaten weckt die Hoffnung, diesen Zusammenhang erkannt zu haben. In seiner ambitionierten Prager Rede im April 2009 kündigte *Barack Obama* erstmals konkrete Schritte in eine Welt ohne Atomwaffen an und forderte die Reform des Nichtverbreitungsregimes.¹⁴⁰ Den Worten Taten folgen zu lassen, ist eine Herausforderung von historischem Ausmaß. Und nicht allein die USA können Inspiration in den Worten finden, welche ein ehemaliger Präsident des Landes ein Jahr nach der Kubakrise an eine Welt richtete, deren Aussichten auf die Verhinderung eines atomaren Krieges weit pessimistischer waren als heute: „Our problems are man-made, therefore they can be solved by man. And man can be as big as he wants. No problem of human destiny is beyond human beings.“¹⁴¹

140 *Barack Obama* Remarks by President Obama in Prague vom 5.4.2009, in voller Länge abrufbar unter www.whitehouse.gov.

141 *John F. Kennedy* Commencement Address at American University vom 10.6.1963, in voller Länge abrufbar unter www.jfklibrary.org.