

April 2015

## **Der Disput um das iranische Nuklearprogramm und die Rahmenvereinbarung von Lausanne**

**Arbeitspapier 80**

Hakan Akbulut

Leistung erbracht im Rahmen des Kooperationsprojekts BMLVS/DIONSihPol – oiiip

### **Zusammenfassung:**

Am Ende eines Verhandlungsmarathons erzielten die P5+1 und der Iran Anfang April 2015 eine Einigung auf die Parameter eines noch im Detail auszuarbeitenden und gegebenenfalls bis Ende Juni 2015 anzunehmenden Endabkommens zur Beilegung des Disputs um das iranische Nuklearprogramm. Dieses Papier greift diese Punkte auf und nimmt eine Diskussion und Bewertung der Rahmenvereinbarung von Lausanne vor. Gleichzeitig werden die unterschiedlichen Facetten und Dimensionen des Disputs an sich beleuchtet.

### **Abstract:**

At the end of lengthy negotiations, the P5+1 and Iran reached a deal on the parameters for a final agreement to be concluded by the end of June 2015 and intended to settle a longstanding dispute over latter's nuclear program. This paper looks into this framework agreement achieved in Lausanne and explores and discusses potential strengths and weaknesses, at the same time, providing background information on the different elements and dimensions of the dispute as such.

### **Keywords:**

Iran, P5+1, IAEA, nukleare Waffen, Nonproliferation, Rahmenvereinbarung von Lausanne

### **Autor:**

**Mag. Hakan Akbulut** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oip und Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte bilden die türkische Außen- und Sicherheitspolitik, nukleare Non-Proliferation und Abrüstung sowie der Zypernkonflikt. Hakan Akbulut absolviert derzeit ein Doktoratsstudium der Politikwissenschaft an der Universität Wien.

### **Danksagung**

Der Autor bedankt sich ganz herzlich bei Katharina Schaal-Mulacek und Philipp Olbrich, M.A., für ihr umsichtiges Lektorat!

## Inhalt

Einleitung.....	4
Die technischen Basics und das Problem der Dual Use .....	4
Der Nukleardisput mit dem Iran.....	6
Das Interimsabkommen (JPOA) & <i>Framework for Cooperation</i> .....	10
Die Rahmenvereinbarung von Lausanne .....	12
Fazit .....	19
Literatur.....	23

## Einleitung

Anfang April (2015) einigten sich der Iran und die P5+1 (also die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates plus Deutschland) auf die Parameter eines noch im Detail auszuarbeitenden und gegebenenfalls bis Ende Juni 2015 anzunehmenden Endabkommens (mit der Bezeichnung Gemeinsamer Umfassender Aktionsplan (*Joint Comprehensive Plan of Action*), JCPoA) zur Beilegung des Nukleardisputs der (mindestens) letzten 13 Jahre. Während die Vereinbarung von US-Präsident Obama als historisch bezeichnet wurde und die Bilder von jubelnden Menschen in Teheran um die Welt gingen, waren auch sehr kritische Stimmen vor allem aus dem US-Kongress sowie aus Israel zu vernehmen. Der israelische Premierminister Benjamin Netanyahu etwa behauptete, die Vereinbarung würde den Weg zu einer iranischen Bombe ebnen und die Existenz seines Landes gefährden (siehe Reuters, 3. April 2015).

Dieses Papier nimmt eine Analyse und Bewertung der Rahmenvereinbarung von Lausanne vor, wobei der Aspekt der Nonproliferation im Vordergrund steht und die Auseinandersetzung leitet. Dies erfordert, dass grundlegende technische Fragen zunächst kurz angesprochen und erläutert werden. Sodann werden wesentliche Facetten des Nukleardisputs und seine unterschiedlichen Dimensionen in einer kurzen Art und Weise beleuchtet. Danach werden die zentralen Punkte des Interimsabkommens vom November 2013 dargelegt, bevor in einem letzten Schritt die Eckpunkte der Vereinbarung vom 2. April 2015 zusammengefasst und diskutiert werden. In diesem Rahmen finden auch Elemente Erwähnung, die offenbar vorerst vage gehalten wurden und deren Präzisierung eine der Herausforderungen für die beteiligten Parteien in den kommenden Monaten darstellen dürfte. Das Papier schließt mit einer Gesamtbewertung der Rahmenvereinbarung auch unter einer Berücksichtigung der Implikationen für das Nonproliferationsregime als solches ab.

## Die technischen Basics und das Problem der Dual Use

Hatte der Iran stets angegeben, sein Nuklearprogramm diene rein zivilen Zwecken, so herrschte vielerorts – von Tel Aviv und Riad über Paris und London bis Washington und darüber hinaus – die Befürchtung, der Iran könnte an viel mehr interessiert sein als an bloßer Nutzung der Nukleartechnologie zur Energieerzeugung oder zur Produktion von Isotopen für medizinische Zwecke. Die Erlangung der Fähigkeiten und Kapazitäten zum Bau einer Atombombe oder sogar der tatsächliche Bau solcher Waffen in einem nächsten Schritt könnten die wahren Zielsetzungen hinter dem iranischen Nuklearprogramm darstellen, lautete die Befürchtung. Beide Optionen erschienen als nicht hinnehmbar. Bezeichnend in

diesem Zusammenhang war zum Beispiel die Aussage vom ehemaligen US-amerikanischen Verteidigungsminister Leon Panetta in einem Interview mit dem TV-Sender CBS im Jahr 2012 (CBS, 2012): Der Minister stellte die Frage, ob denn der Iran die Bombe zu bauen versuche, was er sogleich verneinte, und hinzufügte, dass sie wüssten, dass „they're trying to develop a nuclear capability. And that's what concerns us. And our red line to Iran is do not develop a nuclear weapon. That's a red line for us.“

Vor diesem Hintergrund war zunächst versucht worden, den Iran von der Aneignung sog. „sensibler Technologien“ wie der Urananreicherung oder der Wiederaufbereitung nuklearen Abfalls zur Plutoniumgewinnung abzubringen bzw. zur Aufgabe bereits erworbener Kapazitäten und Fähigkeiten zu bewegen. Denn die Produktion des notwendigen spaltbaren Materials entweder in Form von hochangereichertem Uran (U-235, >90%) oder von Plutonium 239 (Pu-239) in einer Konzentration von über 93% wird als die wesentlichste Herausforderung und Hürde beim Bau eines nuklearen Sprengkopfes angesehen. Weder das U-235, noch das Pu-239 kommen in der Natur in genannten Konzentrationen vor. Der Anteil des spaltbaren Uran-Isotops U-235 am Natururan muss von weniger als ein Prozent auf etwa 90 Prozent erhöht werden, was in der Regel (aber nicht ausschließlich) mit Hilfe der Zentrifugentechnologie geschieht. Pu-239 wiederum ist in erster Linie ein Nebenprodukt, das während Kernspaltungsprozesse in nuklearen Reaktoren entsteht. Es muss jedoch erst in speziellen Anlagen mit Hilfe chemischer Prozesse vom restlichen radioaktiven Abfall getrennt werden, was wiederum Wiederaufbereitung genannt wird.

Die Problematik ergibt sich in erster Linie daraus, dass beide Technologien auch für ausschließlich zivile Programme relevant sind bzw. im Rahmen von zivilen Programmen genauso zur Anwendung kommen, zumindest sofern das betreffende Land den Brennstoff für die Kernreaktoren selber produziert und nicht importiert. Schließlich muss auch für den Betrieb von Druckwasserreaktoren, die die Mehrheit der weltweit zur Stromerzeugung im Einsatz befindlichen Reaktoren darstellen, das Uran auf ca. 3 bis 5 Prozent angereichert werden. Auf der anderen Seite gelten insbesondere sog. Schwerwasserreaktoren, welche Natururan (also Uran in nicht angereicherter Form) verbrennen und ein größeres Output an Plutonium haben, als „proliferationsrelevant“. Das Plutonium kann nach einer eventuellen Wiederaufbereitung wieder in den nuklearen Brennstoffkreislauf zurückgeführt oder, wie oben festgehalten, einem militärischen Programm zugeführt werden. Hierin besteht also die duale Natur der Nukleartechnologie. Fähigkeiten und Kapazitäten, die im Rahmen eines zivilen Nuklearprogramms angeeignet werden, könnten genauso die Grundlage für ein Waffenprogramm bilden. Um dies zu verhindern oder zumindest eine Militarisierung eines zunächst zivilen Programms in einem frühen

Stadium zu erkennen, kommen die Sicherheitskontrollen der in Wien ansässigen Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) zur Anwendung.<sup>1</sup>

## Der Nukleardisput mit dem Iran

In der Causa Iran erfuhr die Weltöffentlichkeit im Jahr 2002 erst durch eine Dissidentengruppe vom Bau einer Urananreicherungsanlage in Natanz und einer Anlage zur Produktion von Schwerwasser (*Heavy Water Production Plant*, HWPP) in Arak (vgl. Mukhatzhanova 2010, 43). Der Iran verkündete im selben Jahr, dass er mehrere Kernkraftwerke mit einer Gesamtkapazität von 6.000 MW bauen und Anlagen zur Etablierung eines nuklearen Brennstoffkreislaufs errichten wolle. Die im Bau befindlichen Anlagen in Natanz wurden dem damaligen IAEA Generaldirektor Mohamed ElBaradei während eines Besuchs im Februar 2003 gezeigt und der Bau der HWPP in Arak vom Iran bestätigt (siehe IAEA 2003). Im Mai 2003 wurde die IAEA zudem darüber unterrichtet, dass das Land einen Schwerwasserreaktor in Arak bauen wolle. Während versucht wurde, den Iran zur Anhaltung aller Aktivitäten im Zusammenhang mit Urananreicherung (sowie Wiederaufbereitung) zu bewegen, was in den Resolutionen des IAEA-Gouverneursrates sowie des UN-Sicherheitsrates festgeschrieben wurde, informierte der Iran im September 2009 über den Bau einer zweiten Anreicherungsanlage in Fordow, jedoch erneut zu einem späten Zeitpunkt als westliche Staaten bereits Kenntnis hiervon erlangt hatten (Mukhatzhanova 2010, 46).<sup>2</sup> Der IAEA-Gouverneursrat stellte in einer im November 2009 verabschiedeten Resolution Verpflichtungsverletzungen sowie Versäumnisse auf Seiten des Irans fest und hob hervor, dass „Iran's declaration of the new facility reduces the level of confidence in the absence of other nuclear facilities and gives rise to questions about whether there are any other nuclear facilities under construction in Iran which have not been declared to the Agency“ (IAEA 2009). Der Iran reagierte mit der Ankündigung, dass das Land zehn weitere Anreicherungsanlagen bauen werde (Mukhatzhanova 2010, 46).

---

<sup>1</sup> Darüber hinaus werden solche Sicherheitskontrollen auch von EURATOM und im Falle von Argentinien und Brasilien von ABAAC (*Argentine-Brazilian Agency for the Accounting and Control of Nuclear Materials*) durchgeführt.

<sup>2</sup> In der Frage, wann Anlagen der IAEA deklariert werden müssen, vertreten die Organisation und der Iran wenig überraschend unterschiedliche Rechtspositionen: Von der Warte der IAEA muss *Modified Code 3.1* zur Anwendung kommen, wonach Anlagen bereits dann gemeldet werden müssen, wenn eine Bauentscheidung fällt oder der Bau genehmigt wird, je nach dem, was zuerst eintritt (siehe IAEA 2003, 9). Der Iran argumentiert jedoch, *Modified Code 3.1* nach 2003 freiwillig für einen beschränkten Zeitraum implementiert und seine Umsetzung hiernach wieder eingestellt zu haben. Demnach müssen Anlagen erst dann gemeldet werden, wenn spaltbares Material in diese eingeführt wurde. Im Einklang hiermit vertritt der Iran also die Position, dass weder die Anlagen in Natanz noch jene in Arak oder Fordow verspätet deklariert wurden (siehe Tehran Times 2011).

Die Verhandlungen zwischen dem Iran und zunächst der EU3 (Deutschland, Großbritannien und Frankreich) begannen bereits 2003. Als keine Einigung erzielt werden konnte, wurde das iranische Dossier an den UN-Sicherheitsrat weitergeleitet. Dieser verabschiedete bis dato insgesamt sechs Resolutionen zum iranischen Nuklearprogramm und verhängte weitreichende Sanktionen. Hinzu kommen Sanktionen, die von den USA und der EU unilateral verhängt wurden. Einen unüberbrückbaren Gegensatz bildete stets die Frage der Anreicherung: Der Iran lehnte es ab, auf eine Anreicherung auf iranischem Boden zu verzichten. Im Jahr 2005 hatten die EU3 beispielsweise ein Moratorium für zunächst zehn Jahre vorgeschlagen. Auch ein russischer Vorschlag im selben Jahr, eine gemeinsame Anreicherungsanlage auf russischem Boden zu errichten, wurde damals vom Iran zurückgewiesen (siehe Arms Control Association 2014).

Diplomatischer Druck und Isolation, wirtschaftliche Sanktionen, aber auch Sabotage (in Form von Cyberangriffen (siehe Stuxnet) oder die Ermordung von iranischen Atomwissenschaftlern) hinderten den Iran nicht daran, sein Anreicherungsprogramm stetig auszubauen, weiterzuentwickeln, und immer größere Mengen an leicht- (LEU) sowie hochangereichertem Uran (HEU) zu akkumulieren.<sup>3</sup> Laut dem Bericht des IAEA-Generaldirektors (DG) vom Februar 2015 an den Gouverneursrat, hatte der Iran bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt 14.174,9 kg an UF<sub>6</sub> (Uranhexafluorid) auf 5 Prozent angereichert, wovon wiederum 7.952,9 kg in Form von UF<sub>6</sub> mit einem Anreicherungsgrad von 5 Prozent gelagert werden, während der Rest weiterverarbeitet wurde (siehe IAEA 2015, 4). Bis zum Inkrafttreten des Interimsabkommens von Genf (siehe dazu weiter unten) im Januar 2014, hatte der Iran darüber hinaus 447,8 kg an UF<sub>6</sub> auf 20 Prozent angereichert (ibid.). Gemäß den Bestimmungen des Interimsabkommens wurde die Hälfte hiervon abgereichert, während die andere Hälfte in Uranoxid<sup>4</sup> umgewandelt wurde. Der Iran gibt an, die Anreicherung auf fünf Prozent zur Herstellung von Brennstäben für seine Reaktoren<sup>5</sup> (die noch zu bauen wären) und auf 20 Prozent für Brennstoffproduktion für Forschungsreaktoren (der Iran hat in der Tat Brennstäbe für den Forschungsreaktor in Teheran produziert und eingesetzt) vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund stellt sich im Falle des Iran nicht mehr die Frage, ob das Land bei entsprechender

---

<sup>3</sup> Liegt der Anreicherungsgrad unter 20 Prozent, so spricht man von LEU. HEU hingegen bezeichnet Material, das auf 20 Prozent und darüber hinaus angereichert wurde. Viele Forschungsreaktoren wie zum Beispiel jener in Teheran (*Tehran Research Reactor*, TRR) werden mit Brennstoff aus 20-prozentigem HEU gespeist. In den letzten Jahren gab es jedoch Initiativen und Bemühungen, aus Sicherheitsüberlegungen im Zusammenhang mit internationalem Terrorismus eine Umstellung auf LEU zu erreichen, wovon auch der Forschungsreaktor in Wien betroffen war.

<sup>4</sup> Uranoxid ist pulverförmig und müsste für eine weitere Anreicherung zunächst wieder in UF<sub>6</sub> konvertiert werden, was zeitaufwendig, schwer von der IAEA zu verbergen, und mit Materialverlust verbunden ist (Collina et al. 2013, 6; Davenport/Kimball 2013).

<sup>5</sup> Im Iran gibt es derzeit ein einziges Kernkraftwerk, das Strom produziert, nämlich Buser, dessen Bau von Russland zu Ende geführt wurde. Russland liefert auch den Brennstoff für den Reaktor.

Motivation die notwendige Menge an U-235 (>90%) für den Bau einer Atombombe, also etwa 25 kg,<sup>6</sup> herstellen könnte. Die technische Machbarkeit ist zweifelsohne gegeben.<sup>7</sup>

Was die Produktion von Plutonium betrifft, so ist der in Arak im Bau befindliche Forschungsreaktor von großer „Proliferationsrelevanz“. Wie oben dargelegt, könnte ein solcher Reaktor nach seiner Inbetriebnahme den Weg zur Gewinnung spaltbaren Materials zum Bau einer Plutoniumbombe öffnen. Es wird davon ausgegangen, dass der Reaktor jährlich ca. 9 kg an Plutonium produzieren würde, sollte am ursprünglichen Design festgehalten werden (siehe zum Beispiel Davenport/Kelsey 2013). Für den Bau einer einzigen Plutoniumbombe werden ca. 8 kg Pu-239 benötigt. Der Iran verfügt jedoch zum heutigen Datum über keine Wiederaufbereitungsanlagen und hat darüber hinaus erklärt, dass der Bau solcher Anlagen nicht angedacht sei (ibid.).

Ein weiterer wesentlicher Punkt im Nukleardisput waren stets die Punkte Transparenz und Verifikation. Während die umfassenden Sicherheitskontrollen (*Comprehensive Safeguards*) der IAEA im Iran zur Anwendung kommen, hat das Land bis dato die Ratifikation des Zusatzprotokolls (*Additional Protocol, AP*) zu seinem bestehenden Sicherheitsabkommen (*Comprehensive Safeguards Agreement, CSA*) verweigert, obwohl es das AP in den Jahren 2003 bis Anfang 2006 freiwillig implementiert hatte. Das Zusatzprotokoll würde den Iran dazu verpflichten, mehr Informationen offenzulegen (z.B. in Bezug auf Forschungsaktivitäten, zum Abbau und Verarbeitung von Uranerz, Herstellung von relevantem Equipment, oder in puncto Importe und Exporte) und den Inspektoren der IAEA erweiterte Zugangsrechte einräumen. Als Instrumentarium war das AP schließlich nach den Erfahrungen insbesondere mit dem irakischen Atomprogramm, dessen Ausmaß und Fortschritte trotz der Anwendung von traditionellen *Safeguards* unentdeckt geblieben waren, entwickelt worden, um so die Lücken im System zu beheben und die Rechte und Befugnisse der Inspektoren auszuweiten.<sup>8</sup> Sie sollten auf diesem Wege in die Lage

---

<sup>6</sup> Die IAEA gibt „signifikante Mengen“ (*Significant Quantities*) – also jene zum Bau einer Bombe notwendigen Mengen – im Falle von HEU mit 25 kg und bei Pu-239 mit 8 kg an. Dies schließt jedoch nicht aus, dass Sprengköpfe bei Vorhandensein von entsprechendem Know-how und Möglichkeiten mit kleineren Mengen an spaltbarem Material hergestellt werden könnten.

<sup>7</sup> Es ist zu berücksichtigen, dass die Herstellung eines nuklearen Sprengkopfes auch weiteres Know-how und zusätzliche Elemente benötigt. Insbesondere Uran-Bomben (*Gun Type Bombs*) funktionieren jedoch nach einfachen Prinzipien, sodass die technischen Herausforderungen als vergleichsweise gering angesehen werden. Hinzu kommt, dass der Iran Informationen zum Design von Komponenten eines nuklearen Sprengsatzes vom Netzwerk des A. Q. Khan – eines pakistanischen Atomwissenschaftlers, der Know-How und Equipment an Länder wie den Iran, Libyen, und Nord Korea weitergegeben hat – erhalten haben soll. So bestätigte der Iran zum Beispiel, von einem „geheimen Netzwerk“ ein fünfzehnteitiges Dokument erhalten zu haben, „which Iran said it did not ask for and which describes, inter alia, processes for the conversion of uranium fluoride compounds into uranium metal and the production of hemispherical enriched uranium metallic components“ (IAEA 2011, Annex, 2).

<sup>8</sup> Ausschlaggebend waren auch die Verletzungen von Safeguardsbestimmungen durch Nordkorea, die zunächst nicht erkannt wurden (IAEA n.d.).

versetzt werden, jenseits einer buchhalterischen Kontrolle von Beständen an spaltbarem Material, gegebenenfalls nicht deklarierte Aktivitäten aufzuspüren.

Von Bedeutung ist, dass alle oben genannten iranischen Anlagen von kritischer Bedeutung (d.h. Natanz, Fordow sowie Arak) gemäß dem CSA mit dem Iran den IAEA-Sicherheitskontrollen unterliegen und die IAEA einen guten Überblick darüber hat, was in diesen Anlagen passiert. Es gibt somit bezüglich des deklarierten Materials bzw. der deklarierten Aktivitäten keinen Zweifel darüber, dass diese für zivile Zwecke eingesetzt werden. Dementsprechend bestätigt die IAEA in ihren Berichten fortlaufend, dass eine Abzweigung von deklariertem Material für militärische Zwecke zwar nicht stattfindet, die Organisation aber nicht in der Lage sei, ausreichende Garantien darüber zu geben, dass das gesamte spaltbare Material im Iran ausschließlich für friedliche Zwecke eingesetzt werde.<sup>9</sup>

Dies resultiert zum einen aus dem genannten Umstand, dass der Iran das AP nicht wie vom UN-Sicherheitsrat und vom IAEA-Gouverneursrat verlangt, implementiert (auf die Ausnahme in den Jahren 2003 bis Anfang 2006 wurde bereits oben hingewiesen).<sup>10</sup> Zum anderen liegen nach Angaben der IAEA frühere Versäumnisse des Irans sowie Verletzungen von Verpflichtungen („failures“ und „breaches of obligations“) vor, was z.B. die Meldung vom Bau von Anlagen oder die Einfuhr von nuklearem Material aus dem Ausland betrifft.<sup>11</sup> In der Resolution vom September 2005 befand der IAEA-Gouverneursrat sodann, dass “Iran’s many failures and breaches of its obligations to comply with its NPT Safeguards Agreement [...] constitute non compliance in the context of Article XII.C of the Agency’s Statute” (IAEA 2005). Darüber hinaus, und von größerer Bedeutung, sind spezifische Aktivitäten vom Iran, die nach dem Erkenntnisstand der IAEA in den Jahren bis Ende 2003 im Rahmen eines „strukturierten Programms“ verfolgt wurden (IAEA 2011, 8). Teile dieser Aktivitäten hätten einen dualen Charakter und könnten somit auch für zivile Zwecke durchgeführt worden sein; andere hingegen seien „specific to nuclear weapons“ (ibid.). Es gäbe auch Anhaltspunkte dafür, dass „some activities relevant to the development of a nuclear explosive device continued after 2003, and that some may still be ongoing“ (ibid.). Diese sog. „possible military dimensions“ (PMD) des iranischen Atomprogramms wurden von der IAEA im November 2011 in

---

<sup>9</sup> Im Wortlaut der IAEA ist also in den Berichten des Generaldirektors an den Gouverneursrat folgendes zu lesen: „While the Agency continues to verify the non-diversion of declared nuclear material at the nuclear facilities and LOFs [“locations outside facilities where nuclear material is customarily used”, IAEA 2015, 4] declared by Iran under its Safeguards Agreement, the Agency is not in a position to provide credible assurance about the absence of undeclared nuclear material and activities in Iran, and therefore to conclude that all nuclear material in Iran is in peaceful activities“ (IAEA 2015, 14).

<sup>10</sup> Im Prinzip ist die Annahme und Implementierung des Zusatzprotokolls für Staaten nicht verpflichtend.

<sup>11</sup> So ist im Bericht vom Juni 2003 nachzulesen, dass „Iran has failed to meet its obligations under its Safeguards Agreement with respect to the reporting of nuclear material, the subsequent processing and use of that material and the declaration of facilities where the material was stored and processed“ (IAEA 2003, 7).

einem Annex zum Bericht des Generaldirektors an den Gouverneursrat publiziert (siehe IAEA 2011). Für die IAEA, die sich in diesem Fall auch auf Informationen stützt, die ihr von – im Bericht namentlich nicht näher genannten – Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt wurden, legen diese zum Beispiel nahe, dass der Iran an der Anbringung eines nuklearen Sprengkopfs an einer Rakete sowie an Zündsystemen gearbeitet hat, die beim Bau einer Atombombe von Bedeutung sein könnten. Zudem besteht der Verdacht, dass der Iran in einer militärischen Anlage in Parchin eine Explosionskammer für Experimente mit Sprengstoffen errichtet und hier Tests durchgeführt habe, die für den Bau von nuklearen Sprengsätzen von Bedeutung seien.<sup>12</sup>

### **Das Interimsabkommen (JPOA) & *Framework for Cooperation***

Neben den Verhandlungen zwischen den P5+1 und dem Iran, wurde in einer zweiten Schiene zwischen dem Iran und der IAEA versucht, Modalitäten zur Klärung von oben angesprochenen offenen Fragen zum iranischen Atomprogramm und seinen „möglichen militärischen Dimensionen“ festzulegen – lange Zeit ohne Erfolg. Die Wende in den Verhandlungen zwischen dem Iran und den P5+1 sowie zwischen dem Iran und der IAEA kam nach der Wahl von Hassan Rouhani zum Präsidenten von Iran. Kurze Zeit nach seiner Amtsübernahme wurden in beiden Tracks Einigungen erzielt: In dem zwischen dem Iran und der IAEA Anfang November 2013 verlautbarten *Framework for Cooperation* einigten sich beide darauf, zur Klärung von offenen Fragen enger zusammenzuarbeiten, während sich der Iran in einem Annex zur Umsetzung von vorerst sechs Punkten zu diesem Zweck bereiterklärte (IAEA 2014).<sup>13</sup> Später wurden zwei weitere Maßnahmenpakete beschlossen. Während die meisten vereinbarten Maßnahmen vom Iran erfüllt wurden, blieben laut IAEA bis dato zwei Punkte – „related to the initiation of high explosives and to neutron transport calculations“ (IAEA 2015, 3) – unbeantwortet. Darüber hinaus sei der Iran auch der Aufforderung nicht gefolgt, weitere Maßnahmen und Schritte zur Klärung verbleibender offener Fragen vorzuschlagen. Kurzum, nicht alle der von der IAEA in ihrem November 2011 Bericht unter der Rubrik „possible military dimensions“ identifizierten Punkte wurden bis dato geklärt und müssen noch behandelt und einer Lösung zugeführt werden.

---

<sup>12</sup> Der Iran weist die Vorwürfe zurück und verweigert IAEA-Inspektoren den Zugang zur Anlage. Zudem hielt die IAEA in ihrem Bericht vom Februar 2014 fest, dass “[s]ince the Agency’s first request for access, extensive activities have taken place at this location that will have seriously undermined the Agency’s ability to conduct effective verification” (IAEA 2014, 12).

<sup>13</sup> So erklärte sich der Iran bereit, Zugang zu einer Uranmine sowie zu seiner Schwerwasserproduktionsanlage zu gewähren und Informationen zu geplanten Aktivitäten und Anlagen bereitzustellen (IAEA 2013).

Am 24. November 2013 gelangte auch ein Durchbruch in den Verhandlungen zwischen dem Iran und den P5+1. In einem Interimsabkommen (*Joint Plan of Action, JPoA*) erklärte sich der Iran bereit, sein Nuklearprogramm einzuschränken und darüber hinaus in Teilen zurückzufahren (siehe JPoA 2013). Im Gegenzug erklärten sich die P5+1 bereit, die Sanktionen teilweise zu lockern und auszusetzen. Unter anderem akzeptierte der Iran, die Anreicherung auf 20 Prozent einzustellen, die bestehenden HEU-Vorräte zu einer Hälfte abzureichern und zur anderen Hälfte in Uranoxid umzuwandeln, das im Geltungszeitraum des JPoA auf fünf Prozent angereicherte Uran genauso in Uranoxid umzuwandeln, den Arak-Reaktor nicht fertigzustellen, und keine neuen Anreicherungsanlagen oder keine Wiederaufbereitungsanlage zu bauen. Der Iran stimmte darüber hinaus etwa auch zusätzlichen Verifikations- und Überwachungsmaßnahmen zu. Die P5+1 verpflichteten sich u.a. dazu, während der Geltungsdauer des JPoA keine neuen Sanktionen gegen den Iran zu verhängen und Sanktionen auf Gold und Edelmetalle, auf Petrochemikalien sowie auf die iranische Automobilindustrie auszusetzen. Darüber hinaus wurde dem Iran der Zugriff auf \$ 4,2 Mrd. an eingefrorenen Geldern und die Ausführung von internationalen finanziellen Transaktionen zu etwa humanitären Zwecken ermöglicht (siehe JPoA 2013).

Mit dem Interimsabkommen wurden auch wichtige Grundsätze für eine umfassende, endgültige Einigung festgeschrieben (siehe JPoA 2013): So wurde festgehalten, dass der Iran im Rahmen von vereinbarten Einschränkungen Anreicherung betreiben, aber keine Wiederaufbereitung verfolgen würde. Bestandteile einer solchen Einigung würden auch die Akzeptanz von zusätzlichen Transparenzmaßnahmen, die Implementierung des APs durch den Iran, Optionen für zivile nukleare Kooperation, und die Möglichkeit für den Iran, Forschung und Entwicklung in nuklearen Fragen in einem vereinbartem Ausmaß zu betreiben, sein. Im Gegenzug würden alle im Zusammenhang mit dem Nuklearprogramm des Landes verhängten Sanktionen (national wie international) zur Gänze aufgehoben werden. Sobald alle Elemente des JPoA innerhalb eines festzulegenden Zeitraumes implementiert wurden, würde Irans Nuklearprogramm in gleicher Art und Weise behandelt werden wie das Programm eines jeden Nichtnuklearwaffenstaates (JPoA 2013).

Der JPoA sollte mit der Option auf eine Verlängerung zunächst für sechs Monate nach dem Beginn seiner Implementierung in Geltung bleiben. Er trat somit mit 20. Januar 2014 in Kraft und sollte bis 20. Juli 2014 umgesetzt werden. Die beteiligten Parteien konnten sich jedoch bis zu diesem Datum nicht in allen Punkten einigen, sodass sie die Option einer Verlängerung um weitere sechs Monate nutzten. Auch die November 2014 Frist konnte nicht eingehalten werden. Vor allem die Anzahl der Zentrifugen, die Frage, wie lange die Beschränkungen für das iranische Atomprogramm in Kraft bleiben würden, oder in welchem Zeitraum die Sanktionen aufgehoben werden sollten, stellten laut Medienberichten Knackpunkte in den

Verhandlungen dar (siehe zum Beispiel Hürriyet Daily News, 16. Juli 2014; New York Times, 25 November 2014). Also wurde erneut vereinbart, die Verhandlungen fortzusetzen und die Geltungsdauer des JPoA zu verlängern. Bis Ende März 2015 sollte eine Rahmenvereinbarung erzielt werden, die sodann die Grundlage für die Ausarbeitung eines JCPoA bis Ende Juni 2015 bilden sollte.

### **Die Rahmenvereinbarung von Lausanne**

Diese Rahmenvereinbarung kam – wie eingangs festgehalten – nach einem Verhandlungsmarathon zwischen dem 26. März 2015 und dem 2. April 2015 in Lausanne in der Schweiz tatsächlich zustande. Sie fiel sogar detaillierter und umfangreicher aus als zunächst erwartet. Die US-amerikanische Seite veröffentlichte noch am selben Tag ein *Fact Sheet*, das die – nach ihrer Auffassung – vereinbarten Parameter wiedergab. Sollten die Verhandlungen nicht im Endspurt scheitern und der JCPoA letzten Endes auf diesen Eckpunkten aufbauen, so wird das iranische Atomprogramm trotz Anerkennung des Rechts des Irans auf Urananreicherung wesentlichen Einschränkungen und Kontrollen unterworfen sein. Es erfährt aber auch eine Art Rehabilitierung, womit dem Iran Zugang zu internationalen Märkten mit wesentlichen Einschränkungen und unter Transparenzauflagen gewährt wird.

Auf der Grundlage des von den USA veröffentlichten Papiers, das, wie gesagt, kein Schriftstück darstellt, das von beiden Seiten gemeinsam formuliert und angenommen wurde, können die wesentlichen Elemente der Rahmenvereinbarung folgendermaßen zusammengefasst werden (siehe zum Folgenden Parameters for a JCPoA 2015): Was die Anreicherung von Uran betrifft, so akzeptiert der Iran, die Anzahl der installierten Zentrifugen von derzeit 19.000 (davon ca. 10.000 in Betrieb) auf 6.104 zu reduzieren, wovon lediglich 5.060 Uran anreichern sollen. Diese Einschränkung soll über einen Zeitraum von zehn Jahren aufrecht bleiben. Der Iran akzeptiert darüber hinaus, in den nächsten 15 Jahren auf nicht höher als 3,67 Prozent anzureichern – und würde somit weit unter dem für den Bau einer Nuklearwaffe notwendigen Grad der Anreicherung bleiben. Im selben Zeitraum wird der Iran lediglich 300 kg an LEU deponieren dürfen, was eine deutliche Reduktion von derzeit zehn Tonnen (laut dem letzten Bericht des IAEA Generaldirektors ca. 8 Tonnen, siehe IAEA 2015, 4) darstellt, und zur Herstellung einer Bombe bei weitem nicht ausreicht. Darüber hinaus verpflichtet sich der Iran, keine weiteren Anreicherungsanlagen zu bauen und die Anreicherungsaktivitäten auf den Standort Natanz zu beschränken. In der Anlage in Fordow, die mehrere Meter tief in einem Berg eingegraben und dadurch besser geschützt ist, soll in den nächsten 15 Jahren nicht mehr angereichert und diese Anlage lediglich für Forschungszwecke genutzt

werden. Von Bedeutung ist auch der Umstand, dass das überschüssige Equipment unter IAEA-Kontrolle gelagert werden soll und Iran lediglich Zentrifugen der ersten Generation (IR-1) nutzen darf. Die in Natanz installierten Zentrifugen der zweiten Generation (IR-2M), die effizienter sind und somit den Anreicherungsprozess beschleunigen würden, müssen genauso demontiert und unter IAEA-Kontrolle gelagert werden. Iranische Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten werden im Rahmen von „Zeitplänen und Parametern erfolgen“, die mit den P5+1 vereinbart werden.

Was den möglichen Bau einer Plutoniumbombe betrifft, so wird dies beinahe verunmöglicht. Der Iran akzeptiert, den Arak-Reaktor entlang eines mit den P5+1 zu vereinbarenden neuen Designs so umzubauen, dass dieser kein waffenfähiges (*weapons-grade*) Plutonium produziert und ausschließlich zivilen Zwecken dient (also Forschungsaktivitäten und der Produktion von Isotopen für die Medizin). Der derzeitige Reaktorkern soll entweder zerstört oder ins Ausland verbracht werden. Die abgebrannten Brennelemente dürfen ähnlich nicht im Iran verbleiben und müssen für die gesamte Lebensdauer des Reaktors genauso außer Landes gebracht werden. Der Iran wird nicht wiederaufbereiten und auch keine Forschungen hierzu anstellen. Eine Akkumulation von Schwerwasservorräten wird nicht zugelassen; ein allfälliger Produktionsüberschuss an Schwerwasser soll in den nächsten 15 Jahren auf internationalen Märkten verkauft werden. In diesen 15 Jahren werden auch keine weiteren Schwerwasserreaktoren gebaut.

In puncto Transparenz, Überwachung, und Verifikation, verpflichtet sich der Iran, das AP sowie *Modified Code 3.1* zu implementieren. Die Inspektoren werden Zugang zu allen nuklearen Anlagen sowie zu den Versorgungsketten („supply chains“) haben, damit sichergestellt wird, dass Material und Equipment allenfalls keinem geheimen Programm zugeführt werden können. Der Iran wird somit zwar Zugang zu manchen „nuclear-related and dual use materials and technology“ haben. Die Lieferung, der Verkauf, und der Transfer von diesen werden aber überwacht und genehmigt werden. Der Iran wird in den nächsten 25 Jahren Zugang zu seinen Uranmienen und -mühlen gewähren und eine ständige Überwachung dieser zulassen. Auch im Hinblick auf die Fähigkeiten zur Herstellung von Zentrifugen werden wichtige Transparenzmaßnahmen geschaffen: Anlagen zur Herstellung und Einlagerung von Rotoren und Ringen/biegsamen Sickenbändern (*centrifuge bellows*) werden in den nächsten 20 Jahren unter ständiger Überwachung stehen, während die „centrifuge manufacturing base will be frozen and under continuous surveillance“.

Der Iran verpflichtet sich zudem, ein vereinbartes bzw. ein noch zu vereinbarendes Maßnahmenpaket zur Klärung der offenen Fragen zu den möglichen militärischen Dimensionen seines Nuklearprogramms

umzusetzen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Umstand, dass der Iran zusagt, den Atomwaffensperrvertrag (*Non-Proliferation Treaty*, NPT) nicht zu verlassen. Gemäß Artikel X des Vertrags kann eine Vertragspartei nach Einhaltung einer Frist von drei Monaten nach Bekanntgabe der Austrittsabsicht das Vertragswerk verlassen. Diesen Weg ist bis dato allein Nordkorea im Jahre 2003 gegangen. Es bestand bzw. besteht Sorge darüber, dass der Iran genauso diesen Schritt gehen würde, sollte er sich entschließen, die Bombe zu bauen. In diesem Sinne ist es von Bedeutung, dass der Iran zusichert, von dieser Option keinen Gebrauch zu machen.

Sobald der Iran alle zentralen Elemente der Übereinkunft umgesetzt hat bzw. alle wesentlichen Fragen geklärt sind, werden die US- und EU-Sanktionen suspendiert. Diese würden jedoch im Falle einer Verletzung und Nichteinhaltung der vereinbarten Elemente durch den Iran wieder in Kraft gesetzt werden. Es wird eine neue UN-Resolution verabschiedet werden, die zum einen alle früheren UN-Resolutionen zum iranischen Nuklearprogramm aufheben und den JCPoA bestätigen wird. Zum anderen aber werden jene mit den alten Resolutionen eingerichteten Beschränkungen beispielsweise zum Transfer von sensiblen Technologien oder konventionellen Waffen und Raketensystemen in diese neue Resolution integriert und bestätigt werden.

Vor allem diese Punkte betreffend die Aussetzung oder Aufhebung der Sanktionen sind vage formuliert. Hieraus resultierten auch erste Unstimmigkeiten zwischen dem Iran und den USA darüber, was tatsächlich vereinbart wurde. Aus iranischer Perspektive wurde keine bloße Suspendierung, sondern die Aufhebung der Sanktionen vereinbart. Zudem hat Ayatollah Ali Khamenei, Oberster Führer der islamischen Revolution, festgestellt, dass die Sanktionen zeitgleich mit der Unterzeichnung eines Endabkommens aufgehoben werden müssten. „Wir werden keine Vereinbarung unterzeichnen, wenn nicht am selben Tag alle Sanktionen aufgehoben werden“, hielt auch Präsident Rouhani in einer Fernsehansprache fest (zitiert im Standard, 10. April 2015). Die US-amerikanische Seite wiederholte hingegen ihre Position, dass die Sanktionen schrittweise nach erfolgter Verifizierung, dass der Iran die Zusagen erfüllt hat, aufgehoben würden (siehe auch Reuters, 10. April 2015).

Die iranische Position in Bezug auf die Sanktionen war zuvor auch vom iranischen Außenminister und Delegationsleiter in Lausanne, Javad Zarif, bekräftigt worden (siehe Reuters, 05. April 2010). “The Americans put what they wanted in the fact sheet for their own use at home [...] I officially protested to [US Secretary of State John] Kerry for the statement of positions countering the Lausanne statement. The EU representative has also protested to [US Under Secretary for Political Affairs Wendy] Sherman why

they have spoken contrary to their positions”, sagte Zarif nach einem Bericht von IRNA (Islamic Republic News Agency, 05. April 2015) in einem Interview.

Schaut man sich jedoch die gemeinsame Erklärung von iranischem Außenminister, Javad Zarif, und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, an, so scheint diese im Hinblick auf US und EU Sanktionen, die US-amerikanische Position zu bestätigen. So wird darin festgehalten, dass die „EU will **terminate the implementation** [Hervorhebung des Verf.] of all nuclear-related economic and financial sanctions and the US will **cease the application** [Hervorhebung des Verf.] of all nuclear-related secondary economic and financial sanctions, **simultaneously with the IAEA-verified implementation by Iran of its key nuclear commitments** [Hervorhebung des Verf.]” (Joint Statement 2015). Es ist also von einer Einstellung oder Beendigung der Anwendung von Sanktionen zeitgleich mit einer von der IAEA bestätigten Umsetzung der wesentlichen iranischen Verpflichtungen die Rede, nicht von einer unverzüglichen Aufhebung nach der Unterzeichnung der Endvereinbarung. Die Stelle betreffend die UN-Resolution ist hingegen der iranischen Position deutlich näher als der US-amerikanischen: „A new UN Security Council Resolution will endorse the JCPOA, terminate all previous nuclear-related resolutions and incorporate certain restrictive measures for a mutually agreed period of time” (ibid.). Es wäre zu erwarten, dass der JCPOA, wenngleich nicht am Tag der Unterzeichnung, doch relativ rasch vom UN-Sicherheitsrat aufgegriffen und mit einer neuen Resolution bestätigt wird. Der im US Fact Sheet zu findende Zusatz, dass dies erst nach einer Bestätigung durch die IAEA, dass der Iran die Bestimmungen in allen wesentlichen Punkten erfüllt hat, passieren wird, findet sich in der gemeinsamen Erklärung nicht. Angesichts der vorerst bestehenden Unterschiede in der Interpretation, könnte eine unterschiedliche Behandlung von EU und US Sanktionen auf der einen Seite und UN-Sanktionen auf der anderen womöglich auch eine Formel für einen Kompromiss darstellen. Demnach könnte die Aufhebung der UN-Sanktionen sofort nach der Verabschiedung der neuen UN-Resolution erfolgen, während die von den USA und der EU unilateral verhängten Sanktionen erst nach Umsetzung der sog. „key nuclear commitments“ durch den Iran suspendiert werden würden. Ob ein Kompromiss überhaupt und, falls doch, nach diesem oder einem ähnlichen Muster gefunden wird, gilt abzuwarten. Das Argument hier ist, dass ein solcher Kompromiss trotz der sich widersprechenden Aussagen beider Parteien durchaus im Bereich des Möglichen liegt und die Verhandlungen wegen dieser Frage nicht unbedingt scheitern müssen.

Eine vorerst große Unbekannte ist auch, wie in Fragen der PMD konkret verfahren wird. Ob und wann der Iran z.B. Zugang zu Parchin gewährt, bleibt vorerst offen. Der gemeinsamen Erklärung von Zarif und Mogherini ist lediglich zu entnehmen, dass die IAEA „will have enhanced access through agreed procedures, including to clarify past and present issues“ (Joint Statement 2015). Die Reaktionen aus dem

Iran in dieser Frage lassen zunächst Zweifel aufkommen, ob ein Kompromiss in diesen Fragen überhaupt möglich ist. Mit den Worten „PMD is out of the question. It cannot be discussed“ zitierte *Reuters* am 9. April 2015 einen iranischen Vertreter, der nicht namentlich genannt wurde. Es wurde auch angemerkt, dass Khamenei „extraordinary supervision measures“ ausgeschlossen habe. Einen Tag zuvor hatte *Tehran Times* (8. April 2015) berichtet, dass Verteidigungsminister General Hossein Dehqan festgehalten habe, es gäbe „no agreement on inspecting Iran’s military facilities and no visits will be allowed“. Dies stelle eine rote Linie für den Iran dar.

Trotz dieser Verlautbarungen scheinen jedoch auch in dieser Frage die Differenzen nicht unüberbrückbar. Die PMD werden, wie oben erläutert, ohnehin in einem zweiten Track zwischen der IAEA und dem Iran (siehe *Framework for Cooperation*) behandelt – jedoch unter der Rubrik „outstanding issues“, und, nach Angaben des IAEA-Generaldirektors Ende März 2015, vorerst mit mäßigem Fortschritt (siehe IAEA 2013; Dahl 2015). In diesem Rahmen hat der Iran beispielsweise eine Erklärung darüber abgegeben, zu welchem Zweck spezielle Zündsysteme – sog. „exploding bridgewire detonators“, EBW – entwickelt wurden (siehe IAEA 2014, 4). In Bezug auf Parchin ist an dieser Stelle anzumerken, dass der IAEA im Jahr 2005 zwei Mal Zutritt zu diesem Komplex gewährt wurde. Jenes Gebäude, zu dem heute Zutritt verlangt wird, wurde damals jedoch nicht aufgesucht (siehe IAEA 2011, Annex, 10). Zum anderen hat die IAEA in ihren Berichten zuletzt auf Bauarbeiten in der Anlage hingewiesen. So ist im Bericht vom Februar 2015 diesbezüglich nachzulesen, dass „[a]s previously reported, the activities that have taken place at this location since February 2012 are likely to have undermined the Agency’s ability to conduct effective verification. [...] It remains important for Iran to provide answers to the Agency’s questions [...] and access to the particular location at the Parchin site“ (IAEA 2015, 12). Was die IAEA als Aktivitäten, die eine effektive Verifizierung untergraben, bezeichnet, wird von anderer Stelle als eine Säuberungsaktion gewertet; so z.B. von einem nicht namentlich genannten westlichen Diplomaten im Gespräch mit *Reuters* (26. Mai 2014). Wenngleich die Frage, ob der Iran IAEA-Inspektoren letztendlich Zutritt zur Anlage gewähren wird, hier nicht beantwortet und das Ergebnis einer allfälligen Inspektion nicht vorweggenommen werden kann, so könnten diese Punkte als Indizien dafür gewertet werden, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass IAEA-Inspektoren Zutritt gewährt wird, während die Ergebnisse ihrer Arbeit nicht zwingenderweise einen eindeutigen Rückschluss auf die Natur früherer Aktivitäten zulassen würden.

Es herrscht insbesondere auch Ungewissheit darüber, ob sich alle „outstanding issues“ bis Ende Juni klären lassen. Die Formulierung im US *Fact Sheet* (Parameters for JCPoA 2015) veranlasst zur Annahme, dass zunächst lediglich eine Einigung auf einzelne Schritte sowie auf einen Zeitrahmen zur Klärung der

offenen Fragen angestrebt wird, wobei dieser Zeitrahmen sodann vermutlich über den 30. Juni 2015 hinausreichen würde. Die zentrale Frage ist natürlich, wie verfahren werden würde, sollten die Ergebnisse nahelegen, dass der Iran tatsächlich Aktivitäten durchgeführt hat, die „spezifisch“ für den Bau einer Bombe wären. Ausschlaggebend wäre zweifelsohne, wie eindeutig und unumstößlich die Beweislage ist, ob die Aktivitäten systematisch oder sporadisch durchgeführt wurden, und ob und wann diese eingestellt wurden. Es erscheint zumindest nicht implausibel anzunehmen, dass die zusammengetragenen Informationen einen gewissen Interpretationsspielraum zulassen und einer Deutung bedürfen werden.<sup>14</sup> Eine Bestätigung darüber, dass der Iran allfällige Aktivitäten, die mitunter für den Bau eines nuklearen Sprengsatzes relevant wären, nachweislich vor mehreren Jahren eingestellt hat, und offen und konstruktiv mit der IAEA zusammenarbeitet, könnte in solch einem Kontext letzten Endes ein größeres Gewicht erlangen und vor dem Hintergrund abnehmender Animositäten handlungsleitend sein. Insgesamt gilt also in Bezug auf die PMD festzuhalten, dass auch hier überraschende Wendungen nicht ausgeschlossen werden können.

In puncto Raketenfähigkeiten des Iran scheinen sich die Parteien darauf geeinigt zu haben, sich vorerst nicht zu einigen. Eine Lösung im Disput um das Raketenprogramm des Landes wird dem Anschein nach nicht (länger) im Rahmen der Nuklearverhandlungen angestrebt. Der Status quo wird beibehalten: Die Einschränkungen des UN-Sicherheitsrates werden mit einer neuen Resolution bestätigt. Ob der Iran wie bisher sein Raketenprogramm weiterführt oder eine politische Lösung anstrebt, gilt abzuwarten. Von Bedeutung ist der Umstand, dass der Iran derzeit lediglich über Mittelstreckenraketen verfügt, nicht aber über Kontinentalraketen, die zum Beispiel das US-amerikanische Festland erreichen könnten. Ob der Iran am Bau solcher Raketen überhaupt arbeitet, bleibt vorerst offen. Er gibt jedenfalls an, keine Notwendigkeit für solche Systeme zu sehen (Thielmann/Davenport 2013, 7). Vor dem Hintergrund, dass der Iran weitreichenden Beschränkungen seines Nuklearprogramms (zumindest vorerst) zugestimmt hat und Interesse an einer Verbesserung der Beziehungen zur Außenwelt und einer Beendigung der Isolation bekundet,<sup>15</sup> lässt mutmaßen, dass das Land im Falle eines Zustandekommens des JCPoA von einem

---

<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die von der IAEA in ihrem November 2011 gezogenen Schlüsse und ihre Interpretation der Datenlage in Bezug auf die PMD sowie die Zuverlässigkeit des Datenkorpus per se nach Medienberichten beispielsweise von ehemaligen hochrangigen Mitarbeitern der Organisation selbst in Zweifel gezogen und kritisiert wurden. Reuters (14. Mai 2014) zitierte etwa Robert Kelley, der 1992 und 2001 Direktor für die Inspektionen im Irak war. Dieser bezeichnete den Bericht als „mostly a rehash of many years of very old information“ und fügte hinzu, dass “[t]he analysis of that information is amateurish and flawed.“ Für ihn legten die früheren Aktivitäten vom Iran jedoch nahe, dass das Land „a nuclear weapons exploration program“ hatte. Ein anderer ehemaliger Mitarbeiter, Tariq Rauf, äußerte Bedenken über die Möglichkeiten der Organisation, die Richtigkeit der Informationen zu überprüfen, und hielt fest, es sei „impossible for the agency to prove the veracity of the source of the information and the information itself“ (zitiert in Reuters, 14. Mai 2014).

<sup>15</sup> Der iranische Präsident Rouhani hat die Vereinbarung nach Medienberichten beispielsweise als lediglich einen „Schritt bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Iran und der Welt und all jenen Ländern, die die

solchen Schritt zumindest in den kommenden Jahren absehen würde, sofern an Langstreckenraketen überhaupt gearbeitet wird.

---

iranische Nation akzeptierten und die mit dem iranischen Volk im Rahmen gegenseitiger Interessen zusammenarbeiten wollten“ (Standard, 4. April 2015) bezeichnet und festgehalten hat, dass nun eine „Ära des Respekts und der Zusammenarbeit mit der Welt“ beginne (zitiert im Standard, 04. April 2015).

## Fazit

Insgesamt gilt festzuhalten, dass die Rahmenvereinbarung vom 2. April 2015 das iranische Nuklearprogramm wesentlichen Einschränkungen unterwirft und ein höheres Ausmaß an Transparenz und Überwachung garantiert. Sollte sie tatsächlich in dieser Form verabschiedet und implementiert werden, dürfte sie unabhängig von der Frage, ob der Iran die Bombe jemals bauen wollte, eine wesentliche Absicherung für die restliche Welt darstellen, dass das iranische Programm ausschließlich ziviler Natur ist. Sie würde zwar keine 100-prozentige Garantie dafür darstellen, dass nirgendwo im Iran nicht-deklarierte Aktivitäten mit militärischem Nutzen stattfinden, die Wahrscheinlichkeit eines solchen Szenarios jedoch extrem reduzieren. Nach 100-prozentigen Garantien sucht man im Nonproliferations- und Abrüstungsbereich, wie in der internationalen Politik allgemein, ohnehin vergeblich. Es geht um Risikominderung und –management sowie um die Schaffung von Vertrauen auf der Grundlage von Verifikations- und Überwachungsmaßnahmen. Dies spiegelt auch die von der IAEA gewählte Wortwahl wider: In ihren Berichten über die Umsetzung von Safeguardsbestimmungen spricht die Organisation nicht von 100-prozentigen Garantien, sondern über „credible assurances“.

Dass sich der Iran nicht an die Abmachung hält, kann natürlich nicht ausgeschlossen werden. Die iranischen Kapazitäten und Fähigkeiten werden zurückgefahren und wesentlichen Einschränkungen und Auflagen unterworfen, nicht jedoch dauerhaft und irreversibel neutralisiert oder eliminiert. Dies erscheint ohnehin unmöglich. Denn auch wenn die gesamte Infrastruktur zerstört werden würde, könnte der Iran diese vermutlich mit viel Mühe und Not erneut aufbauen. Wie es der iranische Außenminister Zarif zum Ausdruck gebracht hat, das Wissen und die Erfahrungen, die das Land in Bezug auf nukleare Technologie gesammelt hat, kann ihnen niemand nehmen. „Whatever work we have on the nuclear programme can be restored... Our knowledge is local and no one can take that away from us“, hielt der Außenminister fest (zitiert in Reuters, 5. April 2015). Auch US-Präsident Obama machte deutlich, dass die Vereinbarung den Bau einer Bombe durch den Iran zwar nicht verunmöglichen, aber die sog. „break-out time“ – also die Zeit, die der Iran benötigen würde, nach einem entsprechenden Entschluss das notwendige Material für die Bombe herzustellen – nach eigenen Angaben von derzeit zwei bis drei Monaten auf mindestens 12 Monate anheben würde, zumindest für die kommenden zehn Jahre (White House 2015). Somit wird das Zeitfenster, innerhalb dessen auf ein solches Unterfangen gegebenenfalls reagiert werden könnte, wesentlich verlängert. Zudem würden die beschlossenen Transparenz- und Verifikationsbestimmungen die Wahrscheinlichkeit einer Früherkennung wesentlich erhöhen und somit eine „abschreckende Wirkung“ auf den Iran entfalten. Diese Wirkung wird zweifelsohne durch den Umstand, dass die

Sanktionen im Falle einer Verletzung der Bestimmungen durch den Iran wieder eingeführt werden, wesentlich verstärkt.

Jenseits politischer Absichts- und Willensbekundungen kann vor allem auch die Tatsache, dass sich der Iran an das Interimsabkommen vom November 2013 gehalten hat (genauso wie die P5+1) als ein Indiz für eine künftige Vertragstreue des Landes gewertet werden. Die Umsetzung dieses Abkommens wurde von der IAEA laufend überwacht und in mehreren Berichten an den IAEA-Gouverneursrat bestätigt. Dies stellt zwar keine Garantie dar, dass es sich mit dem JCPoA genauso verhalten wird, stimmt aber optimistisch. Was ohnehin nicht explizit in dem von den USA veröffentlichten *Fact Sheet* steht, die Verhandlungen sowie die generierten Ergebnisse aber deutlich zeigen, ist die Bereitschaft auf beiden Seiten, Zugeständnisse zu machen, und nach der Konfrontation der letzten Jahre einen Kurs der Kooperation einzuschlagen und diesen auch weiterzufahren. Auch dies stärkt die These, dass der Iran aus heutiger Perspektive an einer Implementierung eines JCPoA großes Interesse haben und diesen nicht leichtfertig aufs Spiel setzen dürfte.

Es gilt natürlich noch abzuwarten, ob die Vereinbarung in dieser Form Ende Juni unterschrieben wird und sich die Parteien in den noch offenen Punkten einigen werden – z.B. in der Frage, wie in Bezug auf die PMD verfahren wird oder in welchem Tempo die Sanktionen gegen den Iran suspendiert oder aufgehoben werden. Obama und Rouhani müssen zudem zu Hause um Unterstützung für die Vereinbarung werben. Auf US-amerikanischer Seite forderten mehrere Kongressmitglieder das Recht, jedes Verhandlungsergebnis mit dem Iran zu überprüfen und hierüber abzustimmen. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des US-Senats, Bob Corker (Republikaner), hatte dazu (u.a. gemeinsam mit neun Demokraten; siehe Washington Post, 7. April 2015) bereits Ende Februar 2015, also noch bevor eine Einigung auf die Parameter eines Endabkommens erzielt worden war, einen Gesetzesentwurf eingebracht, der den Präsidenten verpflichtet hätte, ein solches Endabkommen innerhalb von fünf Tagen dem Kongress zur Behandlung und Abstimmung vorzulegen. Hatte Obama den Entwurf zunächst kritisiert und in Aussicht gestellt, sein Veto einzulegen, sollte der Entwurf den Kongress passieren, so machte er Mitte April 2015 einen Schwenk und kündigte an, einen Gesetzestext auf der Grundlage eines überarbeiteten Entwurfs, der am 14. April 2015 vom genannten Ausschuss einstimmig angenommen wurde, unterzeichnen zu wollen. Der neue Entwurf verkürzt zum einen die dem Kongress zur Überprüfung eines finalen Abkommens mit dem Iran zur Verfügung stehende Zeit von ursprünglich 60 auf 30 Tage. Dieser Umstand ist deshalb von Bedeutung, weil während dieser Zeit keine vom Kongress verhängten Sanktionen ausgesetzt werden dürfen. Der Kongress hätte sodann die Möglichkeit die Endvereinbarung anzunehmen, abzulehnen, oder untätig zu bleiben. Im Falle einer Ablehnung könnte der Präsident

wiederum sein Veto einlegen, wobei für einen Beharrungsbeschluss im Senat sodann 67 Stimmen notwendig wären (siehe auch Washington Post, 14. April 2015). Ob eine solche Mehrheit zustande käme, bleibt fraglich. Im neuen Entwurf wurde zudem ein Passus wesentlich entschärft, wonach der Präsident verpflichtet worden wäre, dem Kongress alle 90 Tage nicht nur zu bestätigen, dass sich der Iran an die Endvereinbarung hält und diese implementiert, sondern darüber hinaus auch keine terroristischen Akte gegen die USA oder einen US-Bürger unmittelbar unterstützt oder ausgeführt hat (Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015, 2015a). In dieser Form hätte der Gesetzestext die Erfüllung der Zusagen auf Seiten der USA von zusätzlichen Punkten abhängig gemacht und dem Kongress somit mehr Möglichkeiten geboten, die Implementierung des JCPOA anzuhalten und Sanktionen zu reaktivieren bzw. erneut anzuwenden. Im neuen Entwurf ist im Hinblick auf den Aspekt des Terrorismus lediglich eine Berichtspflicht des Präsidenten vorgesehen und festgehalten, dass der Kongress der Auffassung ist, dass neben vielen anderen Punkten<sup>16</sup> auch dieses Thema zügig behandelt werden wird. Während nicht vorweggenommen werden kann, ob der Kongress eine allfällige Endvereinbarung mit dem Iran annimmt oder ablehnt, gilt an dieser Stelle lediglich noch an den Umstand zu erinnern, dass 47 US-Senatoren, darunter auch Demokraten, im März 2015 einen Brief an die iranische Führung geschrieben und diese in einer wenig diplomatischen Art und Weise auf ihre Möglichkeiten aufmerksam gemacht haben, einen möglichen Deal letztendlich zu kippen, was wiederum von der US-Administration scharf kritisiert wurde.

Jenseits der politischen Grabenkämpfe im Iran und den USA, ist die Grundsatzeinigung von Lausanne von Bedeutung für das Nonproliferationsregime an sich. Der Iran hat Einschränkungen akzeptiert, die über die Erfordernisse des NPT hinausgehen, und einen NPT-Austritt ausgeschlossen. Sowohl eine Fortführung des Disputs als auch ein eventueller NPT-Austritt des Irans oder der Bau einer iranischen Bombe hätten das Nonproliferationsregime weiter geschwächt. In New York beginnt zudem am 22. April 2015 die NPT-Überprüfungskonferenz, auf der die Entwicklungen der letzten fünf Jahre in den Bereichen Abrüstung, Nonproliferation sowie zivile Nutzung erhoben und bewertet, und allenfalls Ziele und Vorgaben für die nächsten fünf Jahre getroffen werden. Angesichts des Umstandes, dass insbesondere im Bereich der Abrüstung und der Errichtung einer von Massenvernichtungswaffen freien Zone im Nahen Osten keine Fortschritte erzielt werden konnten, könnte die Vereinbarung mit dem Iran ein positives Klima und einen positiven Moment schaffen. Wie es auch ein US Vertreter – namentlich Adam M. Scheinman, *Special*

---

<sup>16</sup> Weitere Themen sind im Wortlaut des Entwurfs u.a. „fair and appropriate compensation for Americans who were terrorized and subjected to torture while held in captivity for 444 days after the seizure of the United States Embassy in Tehran, Iran, in 1979 and their families, the freedom of Americans held in Iran, the human rights abuses of the Government of Iran against its own people“ (Iran Agreement Review Act of 2015, 2015b).

*Representative of the President for Nuclear Nonproliferation* – während einer Konferenz im März zum Ausdruck brachte, hätte ein Scheitern der Verhandlungen das Zustandekommen eines Konsensdokumentes am Ende der NPT-Überprüfungskonferenz wesentlich erschwert, während „a framework deal [...] would be a major boost heading into the Review Conference, maybe on par with the President’s Prague Speech in 2009. I think that would really put us on the right path“ (Carnegie 2015).

Natürlich könnten Kritiker bemängeln, dass wenn der Iran anreichern darf, andere Staaten dies auch wollen werden, was das Proliferationsrisiko erhöhen würde. So hat Saudi Arabien bereits bevor die Rahmenvereinbarung erzielt worden war, verlautbart, dass man auf dieselben Rechte pochen würde, die im Falle des Irans Anerkennung und Akzeptanz finden würden (Washington Post, 3. April 2015). Die Vereinbarung mit dem Iran könnte also einen Präzedenzfall für alle schaffen, die an der sensiblen Technologie der Urananreicherung interessiert sind. Eine Replizierung des Iran-Modells, in dem ein Anreicherungsprogramm strengen Auflagen betreffend den Grad der Anreicherung, die Anzahl und das Modell der Zentrifugen, das Ausmaß des zu akkumulierenden spaltbaren Materials sowie intrusiven Verifikations- und Überwachungsmaßnahmen unterworfen ist, kann aber als eine weitgehend proliferationsresistente Option angesehen werden, deren Umsetzung im Vergleich zu Bestrebungen, eine weitere Verbreitung solcher Technologien insgesamt zu unterbinden oder zu verbieten, als realistischer erscheint, da sie vermutlich auf weniger Widerstand treffen und mit weniger Spannungen, Konflikten, und allfälligen politischen und ökonomischen Kollateralschäden einhergehen dürfte. Die Lausanner-Vereinbarung stellt im Falle ihrer Umsetzung aus einer Nonproliferationsperspektive also insgesamt eine wichtige und positive Entwicklung dar und macht das Szenario eines nuklear bewaffneten Irans – sofern die Iraner dies jemals vorhatten oder vorhaben sollten – weit unwahrscheinlicher.

## Literatur

Arms Control Association (2014): History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, Factsheets and Briefs, January 2014, [http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran\\_Nuclear\\_Proposals](http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals) [Zugriff: 06. April 2015].

Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 (2015a), 27. Februar 2015, [http://www.foreign.senate.gov/download/s615\\_iran\\_nuclear\\_agreement\\_review\\_act\\_of\\_2015](http://www.foreign.senate.gov/download/s615_iran_nuclear_agreement_review_act_of_2015) [Zugriff: 03 April 2015].

Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 (2015b), 27. Februar 2015, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/S.615%20As%20Reported.pdf> [Zugriff: 15. April 2015].

Carnegie (2015): 2015 NPT Review Conference: Tragedy, Farce, or Unexpected Success? Event Panel [Videoaufzeichnung], 23. März 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/03/23/2015-npt-review-conference-tragedy-farce-or-unexpected-success/i10u> [Zugriff: 1. April 2015].

CBS (2012): "Face the Nation" transcript: January 8, 2012, 29. März 2012, <http://www.cbsnews.com/news/face-the-nation-transcript-january-8-2012/> [Zugriff: 06. April 2015].

Collina, Tom Z.; Davenport, Kelsey; Kimball, Daryl G.; Thielmann, Greg (2013): Solving the Iranian Nuclear Puzzle: An Arms Control Association Briefing Book, 1. Februar 2013, <http://www.armscontrol.org/node/6576> [Zugriff: 05. März 2014].

Dahl, Fredrik (2015): IAEA Director General Urges Iran to Clarify Nuclear Concerns, 23. März 2015, <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-director-general-urges-iran-clarify-nuclear-concerns> [Zugriff: 05. April 2015].

Davenport, Kelsey; Kimball, Daryl G. (2013): The August IAEA Report on Iran: Key Takeaways, 28. August 2013, <http://armscontrolnow.org/2013/08/28/the-august-iaea-report-on-iran-key-takeaways> [Zugriff: 29. August 2013].

IAEA (2003): Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran

Report by the Director General, GOV/2003/40, 6. Juni 2003,  
<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-40.pdf> [Zugriff: 19. Mai 2014].

IAEA (2005): Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 24 September 2005, GOV/2005/77, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2005-77.pdf> [Zugriff: 07. April 2015].

IAEA (2009): Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board of Governors on 27 November 2009, GOV/2009/82, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2009-82.pdf> [Zugriff: 08. April 2015].

IAEA (2011): Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2011/65, 8. November 2011, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2010-62.pdf> [Zugriff: 27. Mai 2014].

IAEA (2013): IAEA, Iran Sign Joint Statement on Framework for Cooperation, Press Release 2013/21, 11. November 2013, <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-iran-sign-joint-statement-framework-cooperation#annex> [Zugriff: 06. April 2014].

IAEA (2014): Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2014/43, 5. September 2014, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-43.pdf> [Zugriff: 09. April 2015].

IAEA (2015): Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2015/15, 19. Februar 2015, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2015-15.pdf> [Zugriff: 04. April 2015].

IAEA [n.d.]: IAEA Safeguards Agreements and Additional Protocols, Verifying Compliance with Nuclear Non-Proliferation Undertakings, <https://www.iaea.org/sites/default/files/safeguards0408.pdf> [Zugriff: 06. April 2015].

Joint Plan of Action (JPOA, 2013), [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124\\_03\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf) [Zugriff: 19. Mai 2014].

Joint Statement [Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif Switzerland] (2015), 2. April 2015, [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150402\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150402_03_en.htm) [Zugriff: 08. April 2015].

Mukhatzhanova, Gaukhar (2010): Pride and Prejudice. Understanding Iran's Nuclear Program. In: Potter, William C.; Mukhatzhanova, Gaukhar (Hg.): Forecasting Nuclear Proliferation in the 21st Century, Vol. 2: A Comparative Perspective, Stanford: Stanford, S. 42-75.

Parameters for a JCPoA [Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program] (2015), <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/parametersforajointcomprehenisveplanofaction.pdf> [Zugriff: 03. April 2015].

Tehran Times (2011): Iran Provides 20 Answers to Clarify Ambiguities About Its Nuclear Program, 9. November 2011, <http://tehrantimes.com/index.php/politics/4362-iran-provides-20-answers-to-clarify-ambiguities-about-its-nuclear-program> [Zugriff: 10. November 2011].

Thielmann, Greg; Davenport, Kelsey (2013): Iran's Nuclear and Missile Programs as P5+1 Talks Resume, Arms Control Association, Iran Nuclear Brief, 20. September 2013, <https://www.armscontrol.org/Iran-Nuclear-Brief/Irans-Nuclear-and-Missile-Programs-as-P5%201-Talks-Resume> [Zugriff: 05. November 2013].

White House (2015): Statement by the President on the Framework to Prevent Iran from Obtaining a Nuclear Weapon, 2. April 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/02/statement-president-framework-prevent-iran-obtaining-nuclear-weapon> [Zugriff: 6. April 2015].

#### *Zeitungen und Nachrichtenportale*

Hürriyet Daily News, <http://www.hurriyetaidailynews.com>

IRNA, <http://www.irna.ir/en/>

Reuters, <http://www.reuters.com>

Standard, Der, <http://derstandard.at>

Tehran Times, <http://www.tehrantimes.com>

Washington Post, The, <http://www.washingtonpost.com>