Rückzug aus dem Atomabkommen: Drohen die USA mit einem Völkerrechtsbruch?

Paula Rhein-Fischer & Bernd Scholl

07.03.2018 doi: 10.17176/20180307-084631

Nach Donald Trumps heftigen Wahlkampfattacken auf den „worst deal ever“ – gemeint ist der sogenannte Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) zwischen dem Iran, China, Frankreich, Deutschland, Russland, UK, den USA und der EU – hatte man bereits mit dem Kollaps des Abkommens gerechnet. Doch blieb dieser nach Amtsantritt des neuen Präsidenten zunächst aus: Zwar verweigerte Donald Trump zweimal, zu zertifizieren, dass der JCPOA im nationalen Interesse der USA liege. Der Kongress machte von der ihm hierdurch eröffneten Option, in einem beschleunigten Verfahren Sanktionen wiedereinzusetzen, aber keinen Gebrauch. Indem Donald Trump die Sanktionenaufhebungen regelmäßig erneuerte, sorgte er dafür, dass die USA die Vereinbarungen des JCPOA bisher erfüllten. Der letzten dieser Aufhebungserneuerungen im Januar 2018 fügte der US-Präsident jedoch ein Ultimatum bei: Ohne ein separates Abkommen, das die „desaströsen Fehler“ des JCPOA ausbessere, würden die USA die Aufhebung der Sanktionen beim nächsten Termin am 12. Mai 2018 nicht verlängern und den JCPOA aufkündigen. Mit dieser tickenden Zeitbombe hat Donald Trump die Diplomatie in Aufruhr versetzt. Dabei wird häufig übersehen, dass den USA ein Austrittsrecht nach dem Völkerrecht überhaupt nicht zusteht.

Der JCPOA ist als solcher unverbindlich

Die Befürworter eines Austrittsrechts der USA machen stets geltend, dass der JCPOA keine *rechtlichen Verpflichtungen* enthalte, weil es sich nur um eine unverbindliche politische Vereinbarung handle. Das ist für sich genommen zutreffend.

Zwar enthält das Abkommen einige Formulierungen, die üblicherweise für rechtliche Verpflichtung verwendet werden: „The EU/E3 and the United States *will* lift“ (Ziffer 24 JCPOA), „The EU *will* refrain“ (Ziffer 26), „The E3/EU+3 *will* take“ (Ziffer 27). Das Abkommen sieht in den Ziffern 36, 37 auch einen Streitbeilegungsmechanismus vor, der nicht notwendig wäre, wenn das Abkommen eine unverbindliche Absichtserklärung wäre. Der Iran bezeichnete das Abkommen während der Verhandlungen zudem als verbindlich und widersprach damit gegensätzlichen Aussagen US-amerikanischer Verhandler.

Offenbar setzte sich der Iran mit dieser Auffassung aber nicht durch: Schon der Titel des Abkommens („Plan of Action“, in der deutschen Übersetzung: „Aktionsplan“) mutet nicht gerade verbindlich an. Wichtiger noch, im Einleitungssatz des operativen Teils des Abkommens heißt es: „Iran and E3/EU+3 will take the following *voluntary measures* within the timeframe as detailed in this JCPOA and its Annexes.“ [Hervorhebung hinzugefügt]. Daneben wird in Ziffer 1 auch der Begriff der „voluntary commitments“ verwendet (in der deutschen Übersetzung „freiwillige Verpflichtungen“). Will man in diesen Formulierungen nicht einen unauflösbaren Widerspruch sehen, bleiben nur zwei Deutungsmöglichkeiten: Erstens könnte gemeint sein, dass die Parteien die Verpflichtungen freiwillig eingegangen sind. Dann wären die Begriffe aber überflüssig, denn ein Abkommen muss immer aus freien Stücken geschlossen werden, vgl. Art. 51 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK). Näher liegt daher die zweite Variante: Die Parteien wollten zum Ausdruck bringen, dass die in dem JCPOA vereinbarten Maßnahmen keine *rechtlichen Verpflichtungen*, sondern zunächst politische Absichtserklärungen darstellen. Für diese Deutung spricht vor allem, dass das Abkommen nach Ziffer 34 (ii) erst 90 Tage nach seiner Billigung durch den UN-Sicherheitsrat „angenommen“ sein und in Kraft treten sollte. Vor seiner Billigung

durch den Sicherheitsrat handelt es sich um bloßes *soft law*.

Verbindlichkeit durch die Sicherheitsratsresolution 2231

Durch die Sicherheitsratsresolution 2231 (2015) sind die Vereinbarungen des JCPOA aber großenteils verbindlich geworden.

In dieser Resolution hat der Sicherheitsrat vollumfänglich auf den JCPOA Bezug genommen und dieses Abkommen in seiner Gesamtheit gebilligt (vgl. Präambel und Ziffer 1 der Resolution). Wesentlicher Aspekt der Resolution ist die verbindliche Aufhebung früherer Sanktionen des Sicherheitsrates gegen den Iran am sogenannten „Tag der Umsetzung" (Ziffer 5-9 der Resolution). In Bezug auf die im JCPOA ebenfalls vereinbarte Aufhebung *nationaler* Sanktionen, die nicht auf UN-Resolutionen basieren, enthält der operative Teil der Resolution nur die Bestimmung der Ziffer 2: „*Calls upon* [in der deutschen Übersetzung: fordert auf] all Members States [...] to take such actions as may be appropriate to support the implementation of the JCPOA, including by taking actions commensurate with the implementation plan set out in the JCPOA and this resolution and by refraining from actions that undermine implementation of commitments under the JCPOA". Einige Autoren lesen diesen Absatz als *unverbindliche* Aufforderung zur Umsetzung des JCPOA. Die Resolution verwandle daher nur die im JCPOA vereinbarte Aufhebung von UN-Sanktionen in rechtliche Verpflichtungen, nicht aber die nationaler Sanktionen. Diese Auffassung überzeugt nicht.

Zwar ist richtig, dass der Sicherheitsrat in der zitierten Ziffer 2 – anders als in Bezug auf die Aufhebung der UN-Sanktionen in den Ziffern 5-9 – nicht ausdrücklich nach Art. 41 UN-Charta handelt und nicht die eindeutig verbindliche Formel „decide", sondern den schwächeren Ausdruck „calls upon" verwendet. Beides sind aber keine zwingenden Argumente für die Unverbindlichkeit dieses Absatzes: Denn der IGH hat in seinem Namibia-Gutachten klargestellt, dass sich Art. 25 UN-Charta, der UN-Mitglieder zur Ausführung der Sicherheitsratsbeschlüsse verpflichtet, nicht auf Entscheidungen nach Art. 41 und 42 UN-Charta beschränkt (Namibia-Gutachten, Rn. 113). Ebenjene Vorschrift des Art. 25 UN-Charta wird in der Präambel der Resolution 2231 auch „unterstrichen". In demselben Gutachten hat der IGH zudem den Absatz einer Resolution mit der Formel „calls upon" für verbindlich gehalten (Namibia-Gutachten, Rn. 115). Im Übrigen hatte man auch in den USA erkannt, dass von der Resolution 2231 eine Bindungswirkung ausgehen würde. Aus diesem Grund war erheblich kritisiert worden (siehe z. B. diese Presseerklärung des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses), dass der Sicherheitsrat die Resolution verabschiedete, bevor der US-amerikanischen Kongress über den JCPOA entschieden hatte.

Zur Verbindlichkeit der Aufhebung nationaler Sanktionen infolge der Resolution kann man aber auch unabhängig von der Auslegung der Ziffer 2 der Resolution gelangen. Denn nach Ziffer 34 (ii) JCPOA sollten der „Aktionsplan und die darin enthaltenen Verpflichtungen" 90 Tage nach der Billigung des UN-Sicherheitsrats durch die Resolution 2231 „in Kraft treten". Das ist, nachdem die Resolution am 20. Juli 2015 verabschiedet wurde, am 18. Oktober 2015 geschehen. Legt man diese Formulierung so aus, dass die Staaten der verbindlichen Wirkung des Abkommens *unter der Bedingung* der Billigung des Sicherheitsrates zugestimmt haben, ist seine Bindungswirkung am 18. Oktober 2015 unabhängig von dem genauen Wortlaut der Resolution 2231 eingetreten. Freilich sind dadurch nur diejenigen Bestimmungen des JCPOA rechtlich verpflichtend geworden, die entsprechend verbindlich formuliert sind. Für die Pflicht zur Aufhebung US-amerikanischer Sanktionen aus den Art. 21 ff JCPOA lässt sich das aber bejahen. Durch diese Auslegung entsteht auch kein Widerspruch zu dem erwähnten Einleitungssatz, in dem von „voluntary measures" die Rede ist, sofern man diesen auf die Zeit vor Verabschiedung der Resolution und der anschließenden 90-Tage-Frist bezieht, während deren das Abkommen noch unverbindlich war.

Kann sich Präsident Trump von dem Abkommen lösen?

Wenn somit der JCPOA nach seiner Billigung durch den UN-Sicherheitsrat verbindliche Pflichten enthält, stellt sich die Frage, ob sich die USA davon wieder lösen können.

Dazu ist zunächst ein Blick in die UN-Resolution 2231 zu werfen. Nach deren Ziffer 11 kann jeder am JCPOA beteiligte Staat eine „significant non-performance of commitments" aus dem Abkommen geltend machen. Dann muss der UN-Sicherheitsrat binnen 30 Tagen darüber abstimmen, ob die von Resolution 2231 aufgehobenen UN-Sanktionen aufgehoben bleiben. Verabschiedet der Sicherheitsrat keine entsprechende Resolution, treten die aufgehobenen Sanktionen des Sicherheitsrates automatisch wieder in Kraft (sog. snapback). Dieser Mechanismus ist ein scharfes Schwert, denn im Falle einer erheblichen Nichterfüllung von Verpflichtungen des Irans kann bereits das Veto eines ständigen Mitglieds dafür sorgen, dass die Sanktionen wieder eingesetzt werden. Nach Ziffer 36 JCPOA entbindet eine solche Nichterfüllung die übrigen Beteiligten außerdem von ihren Pflichten aus dem Abkommen.

US-amerikanische Stimmen vertreten die Auffassung, Präsident Trump könne das Abkommen auf diese Weise aus der Welt schaffen. Richtigerweise setzen die Ziffern 11 und 12 aber voraus, dass der Iran tatsächlich Pflichten aus dem Abkommen in erheblicher Weise missachtet hat. Die bloße *Behauptung* einer solchen Verletzung durch einen Staat reicht – anders als vereinzelt vertreten – nicht aus. Ziffer 11 der Resolution ist zwar ungeschickt formuliert („notification by a JCPOA participant State of an issue that the JCPOA participant State *believes* constitutes significant non-performance of commitments", Hervorhebung hinzugefügt). Die Beteiligten können aber nicht ernsthaft gemeint haben, dass der sich auf die Pflichtverletzung berufende Staat für seine Auffassung keinerlei Belege vorbringen muss. Die IAEA hat erst Ende Februar erneut festgestellt, dass der Iran seine Verpflichtungen aus dem Abkommen erfüllt. Eine Anwendung des Snapback-Mechanismus kommt derzeit also nicht in Frage.

Sollte dieser Mechanismus nicht aktiviert worden sein, tritt die Resolution 2231 zehn Jahre nach dem Tag der Annahme des JCPOA außer Kraft, also am 17.10.2025 (Ziffer 8 der Resolution und Ziffer 34 (v) JCPOA). Über dieses Datum hinausgehende Pflichten bestehen zwar fort (Ziffer 26 des Annex V JCPOA), verlieren aber wohl wieder ihren rechtlichen Charakter. Es wäre zwar möglich, die Resolution 2231 noch vor ihrem „Verfallsdatum", auch ohne erhebliche Pflichtverletzung des Irans, durch eine Resolution aufzuheben und dem Abkommen die rechtliche Wirkung somit durch einen *actus contrarius* wieder zu entziehen (auch wenn dies für die am Abkommen beteiligten Staaten möglicherweise eine Pflichtverletzung darstellte). An eine solche Aufhebungsresolution ist, da die übrigen ständigen Sicherheitsratsmitglieder das Abkommen weiterhin befürworten, derzeit aber nicht zu denken.

Wie also will sich Präsident Trump von dem JCPOA lösen? Gibt es das von ihm offenbar vorausgesetzte unilaterale Rücktrittsrecht? Die Hohe Vertreterin Federica Mogherini hat das entschieden zurückgewiesen: Nur der Sicherheitsrat könne dem Abkommen die rechtliche Verbindlichkeit auch wieder nehmen. Nun kann man daran zweifeln, ob das interessante Gebilde aus Resolution 2231 und JCPOA, wie Mogherini meint, tatsächlich nur einen „annex, a very long annex, to a UN Security Council Resolution" darstellt oder ob es als ein vom Sicherheitsrat „inkorporiertes" Abkommen noch etwas von seinem ursprünglichen Charakter – einer *Vereinbarung zwischen Staaten* – behalten hat, das nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts beendigt werden kann.

Auch nach diesen Regeln ist ein Rücktrittsrecht der USA aber nicht in Sicht: Diese Frage richtet sich nach den Art. 54 ff. WVK. Zwar sind die USA kein Mitglied der WVK. Deren Regeln zur Beendigung, Kündigung und zum Rücktritt spiegeln aber großenteils Völkergewohnheitsrecht wider (vgl. Dahm, Völkerrecht I/3, 2. Aufl, S. 721 mwN). Soweit man in der Zehn-Jahres-Beschränkung der Resolution 2231 eine zeitliche Befristung des JCPOA sieht, weil nach ihrem Ablauf dessen rechtliche Verbindlichkeit endet, liegt darin eine abschließende Vertragsbestimmung zur

Beendigung dieses Abkommens iSd Art. 54 lit. a WVK. Eine vorzeitige Aufkündigung ist dann ausgeschlossen: pacta sunt servanda, Art. 26 WVK. Selbst wenn man mit Blick auf die erwähnten, auch nach Außerkrafttreten der Resolution (wenn auch in unverbindlicher Form) fortbestehenden Pflichten in der Zehn-Jahres-Frist keine solche Bestimmung erkennen will, lässt sich ein Rücktrittsrecht nicht begründen: Denn nach Art. 56 WVK ist bei einem Vertrag, der keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und einen Rücktritt nicht vorsieht, dieser grundsätzlich ausgeschlossen. Etwas anderes gilt nur, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien eine Rücktrittsmöglichkeit beabsichtigt haben, oder wenn sich das Rücktrittsrecht aus der Natur des Vertrags herleiten lässt. Beides ist hier nicht der Fall: Das Abkommen ist nach dem Willen der Beteiligten auf zehn Jahre angelegt und soll den Konflikt um das iranische Nuklearprogramm dauerhaft lösen. Eine vorzeitige Aufkündigung – sowohl durch den Iran als auch durch einen anderen Beteiligten – widerspräche dem Abkommenszweck.

Fazit

Solange sich der Iran an seine Verpflichtungen hält, gilt daher: Macht Donald Trump seine Drohung im Mai tatsächlich wahr und erneuert die Sanktionsaufhebungen nicht, handeln die USA völkerrechtswidrig. Gleichzeitig entließe dies den Iran wohl aus seinen Abkommenspflichten, vgl. Ziffer 36 JCPOA und Ziffer 13 der Resolution. Zwar sagte der Leiter der iranischen Atomenergieorganisation Ali Akbar Salehi im September 2017 in einem Spiegel-Interview, der Iran werde sich im Falle eines Austritts der USA wahrscheinlich weiter an das Abkommen halten, soweit dies auch die übrigen Beteiligten täten. Neuere Aussagen des stellvertretenen Außenministers Abbas Araghchi klingen jedoch schon zurückhaltender: Die von den USA geschaffene „Atmosphäre von Unsicherheit“ mache es dem Iran schwer, weiter zu dem Abkommen zu stehen. Ein Austritt der USA würde daher die akute Gefahr des Zusammenbruchs des mühsam verhandelten Abkommens heraufbeschwören.

AUTOR*INNEN

Paula Rhein-Fischer
Paula Rhein-Fischer ist Habilitandin an der Akademie für europäischen Menschenrechtsschutz der Universität zu Köln. Foto: NRW AWK| Engel-Albustin

Bernd Scholl
Dr. Bernd Scholl ist Akademischer Rat a.Z. und Habilitand am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Wirtschaftsrecht, IPR, Rechtsvergleichung und Bankrecht (Prof. Dr. Klaus Peter Berger) an der Universität zu Köln.

EMPFOHLENE ZITATION

Rhein-Fischer, Paula; Scholl, Bernd: Rückzug aus dem Atomabkommen: Drohen die USA mit einem Völkerrechtsbruch?, Verfassungsblog, 07.03.2018, doi: 10.17176/20180307-084631.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20180307-084631.