

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf / Sascha Lohmann

Amerikanische Iran-Politik unter Barack Obama

S 21
August 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Obamas konzeptioneller Neuansatz
12	Die Atomfrage im Zentrum der Iran-Politik
16	Sanktionen als vorrangiges Instrument
17	Die internationale Ebene
19	Die innenpolitische Ebene
23	Strategische Optionen: Probleme und Perspektiven
24	Sanktionen als Instrument einer Verhandlungsstrategie
27	Umfassende Eindämmung und erweiterte Abschreckung
29	Militärische Ausschaltung der nuklearen Infrastruktur
31	Folgerungen
34	Abkürzungen

*Dr. Peter Rudolf ist Leiter
der SWP-Forschungsgruppe Amerika
Sascha Lohmann, Diplomand an der Freien Universität Berlin,
war Praktikant in der SWP-Forschungsgruppe Amerika*

Amerikanische Iran-Politik unter Barack Obama

Seit mehr als drei Jahrzehnten gilt Iran aus Sicht Washingtons als eine Bedrohung für die Stabilität des Nahen und Mittleren Ostens. In dieser Region haben die USA zentrale Interessen: die Sicherheit der Energieversorgung, die Sicherheit Israels, die Stabilität der Staaten am Persischen Golf, die Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und die Eindämmung der vom islamischen Fundamentalismus ausgehenden Gefahren. Die regionale Stabilität und die Zukunft des nuklearen Nichtverbreitungsregimes gelten als gefährdet, sollte die Islamische Republik in den nächsten Jahren die Atomwaffenfähigkeit erlangen. Zum einen befürchtet die US-Regierung, Iran könnte unter dem Schirm eines eigenen nuklearen Abschreckungspotentials politisch und militärisch risikobereiter den Weg zur regionalen Vorherrschaft beschreiten. Zum anderen treibt Washington die Sorge um, es könnte zu einem nuklearen Rüstungswettlauf im Nahen und Mittleren Osten kommen. Die Bedrohungswahrnehmung hat sich unter Barack Obama nicht geändert, wohl aber der politische Ansatz im Umgang mit Iran. Wie sieht diese Politik aus? Wie groß sind ihre Erfolgsaussichten, und welche weiteren Perspektiven eröffnet sie? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die transatlantische Abstimmung in der Iran-Politik?

Mit seinem Kurs der »ausgestreckten Hand« versuchte Obama einen Wandel in den amerikanisch-iranischen Beziehungen einzuleiten. Diese sind von traumatischen kollektiven Erinnerungen belastet und durch ein Konfliktsyndrom aus ideologischem Antagonismus und regionaler Machtrivalität geprägt. Irans Streben nach Nuklearwaffen und den dazugehörigen Trägersystemen, die Unterstützung des Terrorismus, die Gegnerschaft zum nahöstlichen Friedensprozess – das sind die wichtigsten Gründe, warum die Islamische Republik im amerikanischen Diskurs seit Jahrzehnten zur kleinen Gruppe jener Länder zählt, die als »Schurkenstaaten« oder »Terrorstaaten« stigmatisiert werden und umfassenden Sanktionen unterliegen.

Obama erbt eine Iran-Politik, die im dominierenden Konfliktfeld, nämlich Teherans Streben nach der nuklearen Ausbruchsfähigkeit, in eine Sackgasse geraten war. Die Bush-Administration hatte auf härtere Sanktionen und militärische Drohgebärden gesetzt, eine aktive Diplomatie den europäischen Verbündeten

überlassen und sich auf deren Drängen schließlich als zögerlicher Zaungast am Verhandlungsprozess beteiligt. Irans Unwilligkeit, vielleicht auch Unfähigkeit zum Kompromiss im Atomkonflikt wurde offenbar, als das Land ein konkretes, von der Obama-Regierung konzipiertes Kooperationsangebot zurückwies. Die Offerte hatte ein Abkommen über die Weiterverarbeitung niedrig angereicherten iranischen Urans in Russland und Frankreich vorgesehen und war gleichermaßen als vertrauensbildende Maßnahme wie als Test gedacht. Teherans Reaktion überzeugte auch andere Staaten von der Notwendigkeit einer schärferen Gangart. Obamas strategische Wende zum *engagement* hatte von Anfang an ein taktisches Moment: Sie sollte im Falle der keineswegs unerwarteten iranischen Kompromissverweigerung die USA glaubwürdiger als bis dahin in die Lage versetzen, die unerlässliche internationale Unterstützung für ein härteres Sanktionsregime zu mobilisieren. Insofern war die Iran-Politik des Präsidenten von Anfang an als zweigleisiger Ansatz konzipiert, der Kooperationsangebot und wirtschaftlichen Druck miteinander verband.

Die im Juni 2010 vom VN-Sicherheitsrat verabschiedete Resolution 1929 setzt den in früheren Resolutionen eingeschlagenen Weg gezielter Sanktionen fort. Diese richten sich besonders gegen die iranischen Revolutionsgarden, von denen das Nuklearprogramm kontrolliert wird. Aus amerikanischer Sicht liegt die Bedeutung der VN-Resolution gerade auch darin, dass sie weitergehende unilaterale Sanktionen einzelner Staaten ermöglicht und zudem Maßnahmen gegen ausländische Banken und Unternehmen legitimiert. Innenpolitisch sah sich die Administration einem massiven überparteilichen Druck des Kongresses ausgesetzt, die international umstrittene extraterritoriale Reichweite amerikanischer Sanktionsgesetze noch auszudehnen. Ausländische Firmen sollen so davon abgehalten werden, Iran in größerem Umfang mit Benzin und Diesel zu beliefern oder im dortigen Energiesektor zu investieren. Der *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010* entfaltete bereits im Zuge des Gesetzgebungsprozesses eine abschreckende Wirkung auf ausländische Firmen.

Das beträchtlich verschärfte internationale Sanktionsregime soll die Kosten-Nutzen-Abwägung in Teheran verändern. Noch gibt es nach amerikanischer Einschätzung ein gewisses zeitliches Fenster für die Beeinflussung des iranischen Entscheidungsprozesses. Verdeckte geheimdienstliche Aktivitäten dienen dazu, die nukleare Ausbruchsfähigkeit zumindest hinauszuzögern. Niemand vermag jedoch zu sagen, ob und

gegebenenfalls wann Sanktionen politische Wirkung zeitigen – selbst wenn die Strafmaßnahmen für Iran immer gravierendere wirtschaftliche Folgen haben. Doch Sanktionen haben auch einen Wert im Rahmen einer Eindämmungspolitik, die auf eine ökonomische wie militärische Schwächung des Landes und längerfristig auf einen allmählichen Regimewandel zielt.

Noch steht Washington nicht vor der Entscheidung, entweder die nukleare Ausbruchsfähigkeit Irans mit militärischen Mittel zu verzögern oder einen atomwaffenfähigen Iran hinzunehmen und sich auf Abschreckungs- und Eindämmungspolitik zu verlassen. Die amerikanische Sicherheitsbürokratie bereitet sich faktisch auf beide strategischen Optionen vor, auch wenn dazu aus den Reihen der Regierung offiziell nur Andeutungen zu vernehmen sind – könnte eine klare Stellungnahme doch als öffentliches Eingeständnis gewertet werden, dass man ein Scheitern der gegenwärtigen Politik erwartet.

Sanktionen sollen nach europäischem Verständnis Teherans Verhandlungswilligkeit fördern. Mit ihrer Bereitschaft zu Maßnahmen, die über das in VN-Resolution 1929 Geforderte hinausgehen, haben die europäischen Partner politisches Kapital angehäuft, das sich im Dialog mit den USA dafür nutzen ließe, den bisherigen, gescheiterten Verhandlungsansatz zu überdenken und neu zu justieren. Es ginge darum, ihn (a) auf ein vielleicht realistischeres Ziel auszurichten (begrenzte »internationalisierte« Urananreicherung auf iranischem Boden unter einem strengen Überwachungs- und Inspektionsregime), (b) von der bisherigen eher diffusen zu einer konkreten Reziprozität überzugehen (klare Verknüpfung bestimmter iranischer Schritte mit bestimmten Reaktionen, etwa der Aufhebung dieser oder jener Sanktion) und (c) auf die Androhung und Anwendung militärischer Gewalt zu verzichten, solange Iran keine Atomwaffen baut. Auch ein solcher Ansatz mag erfolglos bleiben, wenn Präsident Obama sich überhaupt darauf einließe. Denn im eigenen Land dürfte er sich dann dem Vorwurf des »Appeasement« aussetzen. Die deutsche und europäische Politik wäre daher gut beraten, schon jetzt über zwei mögliche Herausforderungen nachzudenken: zum einen darüber, wie man sich verhält, wenn die USA legitimierende Unterstützung für ein militärisches Vorgehen suchen sollten; zum anderen darüber, welche Folgen und Gestaltungsaufgaben sich ergeben, wenn Washington gegenüber einem atomwaffenfähigen Iran auf eine Politik umfassender Eindämmung und der damit verbundenen erweiterten nuklearen Abschreckung setzen sollte.

Obamas konzeptioneller Neuansatz

Barack Obama trat das Erbe von drei Jahrzehnten amerikanisch-iranischer Beziehungen an, die schwieriger kaum hätten sein können.¹ Nach der Islamischen Revolution 1979 schien ein Albtraum amerikanischer Außenpolitik im Nahen und Mittleren Osten Wirklichkeit geworden zu sein: Washington sah sich einem islamischen Staat gegenüber, der die regionale Ordnung bedroht, den arabisch-israelischen Friedensprozess ablehnt, den Terrorismus unterstützt, nach Atomwaffen strebt und zu dessen ideologischem Grundverständnis die Gegnerschaft zu den USA gehört – jenem Land also, das 1953 beim Sturz der gewählten iranischen Regierung seine Hände im Spiel hatte, jahrzehntelang die Schah-Diktatur unterstützte und im irakisch-iranischen Krieg (1980–1988) Partei für Bagdad ergriff. Dabei verfinstert der lange Schatten einer geradezu traumatisch aufgeladenen Vergangenheit auch in der Bevölkerung beider Länder die wechselseitige Wahrnehmung: Sowohl in Iran als auch in den USA hat eine große Mehrheit der Menschen eine sehr negative Sicht von der internationalen Rolle des jeweils anderen Staates.²

Iran gehört seit Mitte der achtziger Jahre zur Gruppe jener Länder, die im sicherheitspolitischen Diskurs der USA als »Schurken« oder »Terrorstaaten« stigmatisiert werden und zahlreichen Sanktionen unterliegen. Vor allem wegen Unterstützung des Terrorismus durch die iranische Führung und deren Streben nach

Nuklearwaffen verhängte Washington eine Vielzahl von Strafmaßnahmen. Zwar gab es unter Präsident Bill Clinton schon einmal eine Entspannungsofferte an Iran, und in der Frühphase der Präsidentschaft von George W. Bush führten Vertreter beider Staaten Gespräche über Afghanistan und den Irak. Doch Grundlinie amerikanischer Politik blieb die politische Isolation und die wirtschaftliche Schwächung Irans im Rahmen einer eher statischen Eindämmungspolitik.

Diese gewann während Bushs Präsidentschaft deutlich konfrontative Züge. Denn mehr und mehr prägte der Verdacht, Teheran greife nach der Atom-bombe, die amerikanische Politik im Umgang mit Iran. Die Islamische Republik – so Washingtons Sicht – wolle ein gegen die USA gerichtetes Abschreckungspotential aufbauen und die Vorherrschaft am Persischen Golf erlangen. Das zeigte sich nach Einschätzung des US-Verteidigungsministeriums nicht nur an Irans Streben nach Nuklearwaffen, sondern auch am Ausbau seiner konventionellen Streitkräfte und seines Raketenprogramms. Als weiteres Element dieser Strategie betrachtete man die Unterstützung von radikal-islamischen Organisationen wie der Hisbollah durch Teheran. Bush bezeichnete Iran im September 2006 als einen Gegner, der seine »absolute Feindschaft« gegenüber den USA offen erklärt habe:

»Wie al-Qaida und die sunnitischen Extremisten hat das iranische Regime klare Ziele. Sie wollen Amerika aus der Region vertreiben, Israel zerstören und den weiteren Mittleren Osten [»broader Middle East«] beherrschen. [...] Das iranische Regime und seine terroristischen Stellvertreter haben ihre Bereitschaft demonstriert, Amerikaner zu töten, und jetzt strebt das iranische Regime nach Nuklearwaffen.«³

Die Bush-Regierung wollte Iran daran hindern, Atomwaffen zu entwickeln und die Vorherrschaft am Persischen Golf zu übernehmen – und zwar mit einer Konfrontationspolitik, die sich aller Mittel unterhalb der Schwelle eines Krieges bediente. Diese Politik beruhte auf der Erwartung, dass die iranische Füh-

¹ Zu Entwicklung und Problemen amerikanischer Iran-Politik siehe Peter Rudolf, *Imperiale Illusionen. Amerikanische Außenpolitik unter Präsident George W. Bush*, Baden-Baden 2007 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 61), S. 118–142; zum gesamten Komplex Iran siehe Volker Perthes, *Iran – Eine politische Herausforderung. Die prekäre Balance von Vertrauen und Sicherheit*, Frankfurt a.M. 2008; zur Entwicklung der amerikanisch-iranischen Beziehungen siehe Kenneth M. Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America*, New York 2004; siehe zudem Shaul Bakhash, *The U.S. and Iran in Historical Perspective*, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, Newsletter, 14 (September 2009) 26; Constanze Quosh, *American Foreign Policy towards Iran: Between Values and Interests or Beyond?*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Dezember 2007.

² Siehe Steven Kull (Principal Investigator), *Public Opinion in Iran and America on Key International Issues*, Washington, D.C.: World Public Opinion.Org: A Project of the Program on International Policy Attitudes, 24.1.2007.

³ So Bush in einer Rede am 5. September 2006 in Washington, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/09/20060905-4.html>> (Zugriff am 30.5.2010 – alle Übersetzungen durch die Autoren).

rung in der Nuklearfrage erst dann nachgebe, wenn das Land an vielen Stellen getroffen werde und so die Wahrnehmung dort um sich greife, verwundbar zu sein. Washington bemühte sich, die Unterstützung anderer Staaten und ausländischer Unternehmen für Sanktionen zu gewinnen, die das Regime unter Druck setzen sollten, ohne dabei die iranische Bevölkerung zu sehr in Mitleidenschaft zu ziehen. Dieser Sanktionskurs war Element einer breiteren *coercive diplomacy*. Sie war eingebettet in eine Rhetorik, die gelegentlich vermuten ließ, die USA strebten als eigentliches Ziel einen Regimewechsel in Iran an. Immer wieder war von Präsident Bush und Vizepräsident Dick Cheney zu hören, Washington halte sich eine militärische Option offen. Das US-Außenministerium unter Condoleezza Rice betonte dagegen immer wieder, ein militärischer Konflikt mit Iran sei weder »unvermeidlich« noch »wünschenswert«, und die Nuklearfrage müsse auf dem Verhandlungsweg gelöst werden.

Ab 2005 ließ sich die Regierung Bush zögerlich und zaudernd in das europäische Verhandlungsangebot einbinden, das Teheran nukleare, technische und wirtschaftliche Kooperation, Schritte auf dem Weg zur Normalisierung der Handelsbeziehungen (einschließlich WTO-Mitgliedschaft) und längerfristig die Bereitschaft zur Akzeptanz der Urananreicherung auf iranischem Boden in Aussicht stellte – falls darauf vertraut werden könne, dass Iran seine atomaren Kapazitäten ausschließlich zivil nutze. In der Spätphase der Bush-Präsidentschaft boten die USA Verhandlungen an, die – so hieß es unbestimmt – nicht auf die Atomfrage beschränkt bleiben müssten. Bedingung dafür war jedoch, dass die Urananreicherung ausgesetzt würde. Eine Fortführung des Atomprogramms parallel zu Gesprächen war für die Bush-Regierung nicht akzeptabel, weil sie befürchtete, Iran werde dann den diplomatischen Prozess hinauszögern, um sein Nuklearprogramm weiter vorantreiben zu können. Gegen Ende der Ära Bush war die amerikanische Iran-Politik mit dieser Strategie in eine Sackgasse geraten. Teheran ließ sich mit dem bisherigen Kurs nicht von der Urananreicherung abbringen. Auch bei den anderen für die USA wichtigen Konfliktthemen – Irans Unterstützung für Hisbollah und Hamas sowie seine Haltung gegenüber Israel und dem nahöstlichen Friedensprozess – brachte Bushs harte Linie keine Erfolge.

Barack Obama kritisierte im Wahlkampf 2008 die bisherige Iran-Politik als völligen Fehlschlag und kündigte einen diplomatischen Neuansatz an, wie er in der amerikanischen Debatte seit Jahren immer wieder

gefordert worden war. Nach Ansicht verschiedener Experten sollte eine flexiblere Politik die Eindämmungsstrategie ergänzen oder langfristig sogar ganz ablösen. Diese Vorschläge beruhten auf der Annahme, Eindämmung und Druck könnten das iranische Verhalten nicht entscheidend verändern und militärische Optionen seien illusorisch, weil sie das Atomprogramm allenfalls verzögern, das Regime gleichzeitig jedoch stärken würden.⁴ Nur eine umfassende Politik des *engagement* und das Angebot, die Beziehungen zu normalisieren, könnten die Debatten und Entscheidungskalküle in Iran beeinflussen und langfristig einen Politikwandel fördern. Die USA sollten daher signalisieren, dass sie zu direkten Gesprächen unter minimalen Vorbedingungen bereit seien – so lautete die Botschaft aus dem Umfeld der Demokratischen Partei, die sich Obama grundsätzlich zu eigen machte. Damit handelte er sich im Wahlkampf den Vorwurf des *appeasement* ein, den vier Jahr zuvor auch John Kerry, der damalige Präsidentschaftskandidat der Demokraten, zu hören bekommen hatte, als er ebenfalls eine Politik des *engagement* gegenüber Iran in Aussicht stellte. In Obamas »Regierungsagenda«, die nach seinem Wahlsieg veröffentlicht wurde, hieß es zur Iran-Politik:

»Barack Obama unterstützt gegenüber Iran harte und direkte Diplomatie ohne Vorbedingungen. Nun ist es an der Zeit, die Macht der amerikanischen Diplomatie zu nutzen, um Druck auf Iran auszuüben, sein unerlaubtes Nuklearprogramm, die Unterstützung des Terrorismus und die Drohungen gegen Israel zu beenden. Obama und [der designierte Vizepräsident] Biden werden dem iranischen Regime eine Wahlmöglichkeit anbieten. Wenn Iran sein Nuklearprogramm und seine Unterstützung des Terrorismus aufgibt, werden wir Anreize anbieten wie etwa die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation, wirtschaftliche Investitionen und einen Schritt in Richtung normaler diplomatischer Beziehungen. Wenn Iran sein störendes Verhalten fortsetzt, werden wir den wirtschaftlichen Druck und die politische Isolation verschärfen. Die Umsetzung dieser Diplomatie werden wir eng mit unseren Verbündeten abstimmen und sorgfältig vorbereiten. Eine umfassende Regelung dieser Art mit

⁴ Siehe Ray Takeyh, »Time for Détente with Iran«, in: *Foreign Affairs*, 86 (März/April 2007) 2; Joseph Cirincione/Andrew Grotto, *Contain and Engage: A New Strategy for Resolving the Nuclear Crisis with Iran*, Washington, D.C.: Center for American Progress, 2007; Michael McFaul/Abbas Milani/Larry Diamond, »A Win-Win U.S. Strategy for Dealing with Iran«, in: *The Washington Quarterly*, 30 (Winter 2006/07) 1, S. 121–138.

Iran zu suchen, halten wir für den besten Weg, um Fortschritte zu erzielen.«⁵

Obamas Entspannungsangebot an Teheran folgte der Politik der »ausgestreckten Hand« gegenüber autoritären Staaten, die er in seiner Inaugurationsrede ankündigte.⁶ Dieser Kurs war nicht an innenpolitischen Wandel in den betreffenden Ländern geknüpft, sondern an deren Bereitschaft, ihre »Faust zu öffnen«, sprich: ihr feindliches Außenverhalten zu ändern.⁷ In einer Videoansprache zum iranischen Neujahrsfest im März 2009 sandte Obama diese neue Botschaft direkt an das iranische Volk. Er machte sein Interesse an Verhandlungen über sämtliche Konfliktthemen deutlich, verzichtete gänzlich auf Drohungen und nannte die Islamische Republik Iran bei ihrem vollen Namen, was als Absage an eine Politik des Regimewechsels gedeutet werden konnte.⁸ In seiner Kairoer Rede vom Juni 2009 bekräftigte Obama nochmals seine Absicht, »ohne Vorbedingungen auf der Basis gegenseitigen Respekts« über die vielen strittigen Fragen in den von »Jahrzehnten des Misstrauens« geprägten amerikanisch-iranischen Beziehungen zu sprechen.⁹ Im Vorfeld der iranischen Präsidentschaftswahlen wollte er eine positive Botschaft übermitteln. Entsprechend verzichtete Washington erst einmal darauf, nach härteren Sanktionen in der Atomfrage zu rufen. Wie die Reaktion der USA auf eine »geöffnete Faust« Irans aussehen würde, blieb jedoch vage.¹⁰

5 Zitat zu finden unter: <http://change.gov/agenda/foreign_policy_agenda/> (Zugriff am 26.7.2010).

6 Als erste Einschätzung der Iran-Politik unter Obama siehe Peter Rudolf, *Das »neue« Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin 2010, S. 111–127.

7 »To those who cling to power through corruption and deceit and the silencing of dissent, know that you are on the wrong side of history, but that we will extend a hand if you are willing to unclench your fist« (zitiert nach: Barack Obama, Inaugural Address, Washington, D.C., 21.1.2009, <www.whitehouse.gov/the_press_office/President_Barack_Obamas_Inaugural_Address/> [Zugriff am 30.5.2010]).

8 Siehe Helene Cooper/David E. Sanger, »Obama's Message to Iran Is Opening Bid in Diplomatic Drive«, in: *The New York Times*, 21.3.2009.

9 »It will be hard to overcome decades of mistrust, but we will proceed with courage, rectitude and resolve. There will be many issues to discuss between our two countries, and we are willing to move forward without preconditions on the basis of mutual respect« (Barack Obama, *Remarks on a New Beginning*, Kairo, 4.6.2009; <www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/> [Zugriff am 30.5.2010]).

10 Siehe Kenneth Katzman, *Iran. U.S. Concerns and Policy Responses*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 14.4.2009, S. 36f.

In einem Anfang Mai 2009 an Ajatollah Ali Khamenei übermittelten (offiziell zwar nicht bestätigten, aber auch nicht dementierten) Schreiben unterbreitete die US-Regierung offenbar ihr Angebot zur Kooperation bei regionalen und bilateralen Fragen und zur Lösung des Nuklearstreits.¹¹ Die Obama-Regierung zeigte sich sowohl zu einem bilateralen Dialog ohne Vorbedingungen als auch zur Teilnahme an multilateralen Gesprächen bereit. Entsprechend wurden die Restriktionen gelockert, die bislang für Treffen amerikanischer Diplomaten mit Vertretern Teherans galten. Auf multilateraler Ebene gab es im Frühjahr 2009 erste amerikanisch-iranische Sondierungen zum Afghanistan-Konflikt. Außenministerin Hillary Clinton erklärte im April des Jahres, die USA würden sich künftig an den internationalen Verhandlungen über das iranische Atomprogramm im Rahmen des sogenannten P5+1-Prozesses beteiligen (der in der europäischen Diskussion unter der Bezeichnung E3+3 firmiert).¹² Unter Präsident Bush hatte nur einmal, im Juli 2008, ein ranghoher amerikanischer Diplomat an den Gesprächen dieser Gruppe teilgenommen, die aus den fünf ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates sowie Deutschland besteht und vom Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union unterstützt wird.

Mit einer veränderten deklaratorischen Politik, einem rhetorischen Kontrastprogramm zu George W. Bush also, versuchte Obama, dem iranischen Regime das vertraute und gern genutzte Feindbild Amerika zu entziehen. Dass er sich von militärischen Drohgebärden abwandte und eine Botschaft der Verständigung aussandte, konnte als Entfaltung von *smart power* verstanden werden – jener Art von Macht also, welche auf die Überzeugungskraft eigener Wertvorstellungen und Normen setzt. Tatsächlich geriet das iranische Regime zunächst in die Defensive.¹³ Obama wiederum

11 Siehe Barbara Slavin, »U.S. Contacted Iran's Ayatollah before Election«, in: *The Washington Times*, 24.6.2009.

12 Siehe Karen DeYoung, »U.S. to Join Talks on Iran's Nuclear Program«, in: *The Washington Post*, 9.4.2009.

13 Ein pragmatischer konservativer Iraner formulierte die Wirkung der neuen US-Politik gegenüber einem amerikanischen Iran-Experten so: »If Iran can't make nice with a U.S. president named Barack Hussein Obama who's preaching mutual respect on a weekly basis and sending us noerooz greetings, it's pretty evident that the problem lies in Tehran, not Washington« (zitiert nach Karim Sadjadpour, *Iran: Recent Developments and Implications for U.S. Policy*, Statement before the U.S. House Committee on Foreign Affairs, 22.7.2009, <<http://foreignaffairs.house.gov/111/sad072209.pdf/>> [Zugriff am 30.5.2010]).

hielt auch dann noch am Kurs der »ausgestreckten Hand« fest, als Iran nach den Präsidentschaftswahlen vom Juni 2009 in eine politische Krise geriet und der US-Präsident vor einem Dilemma stand: Einerseits konnte er zu den Massenprotesten und Repressionen in Iran nicht schweigen, ohne heftige Kritik im eigenen Land auf sich zu ziehen; andererseits hätte eine auch nur rhetorische Unterstützung für die Demonstranten auf Teherans Straßen den Verdacht genährt, die USA setzten nach wie vor auf den Sturz des Regimes. So äußerte Obama sich zwar besorgt über die Unterdrückung der Proteste, artikuliert dies aber in moderater Form und brachte lediglich seine Sorge über die Respektierung der Menschenrechte zum Ausdruck.¹⁴ Er wollte den Eindruck amerikanischer Einmischung vermeiden, denn damit hätte er nur der iranischen Regierungspropaganda in die Hände gespielt. Ein weiterer Grund für seine Zurückhaltung war die Annahme, dass Washington es auch bei einer von Mir Hossein Mussawi – dem Gegenkandidaten Mahmud Ahmadinejads – geführten Regierung mit einem iranischen Regime zu tun hätte, das, so Obama, »historisch den USA gegenüber feindlich eingestellt ist, das einige Probleme in der Nachbarschaft verursacht hat und das Atomwaffen anstrebt«.¹⁵

In den USA sah sich die Administration mit ihrer interessenorientierten, realpolitischen Reaktion der Kritik jener Neokonservativen ausgesetzt, die dem neuen Kurs keine Erfolgchancen einräumen und weiter auf einen Sturz des Regimes in Teheran zielen.¹⁶ Politiker dieses Lagers, zu denen im Kongress

14 Siehe Glenn Kessler, »U.S. Struggling for Right Response to Iran«, in: *The Washington Post*, 18.6.2009; Jonathan Broder, »Neutral on Iran Today for Diplomacy Tomorrow«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 20.6.2009; David E. Sanger, »Despite Crisis, Policy on Iran Is Engagement«, in: *The New York Times*, 6.7.2009.

15 So Barack Obama, zitiert nach: Jeff Zeleny/Helene Cooper, »Obama Warns against Direct Involvement by U.S. in Iran«, in: *The New York Times*, 17.6.2009.

16 Siehe etwa Charles Krauthammer, »Obama Clueless on Iran«, in: *Real Clear Politics*, 19.6.2009. Befürworter einer Politik des Regimewechsels empfehlen einen mehrdimensionalen Ansatz: umfassende Sanktionen, Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen, Schwächung der Revolutionsgarden als Stütze des Regimes (sei es durch Angebote an potentielle Überläufer, sei es – wie inzwischen mitunter zu hören ist – durch gezielte Tötung jener, die für den Tod amerikanischer Soldaten im Irak und in Afghanistan verantwortlich sind) und schließlich eine an die iranische Bevölkerung gerichtete Medienoffensive. So Michael Rubin, »Iran: The Case for »Regime Change«, in: *Commentary*, April 2010.

etwa Senator John McCain gehört,¹⁷ sehen in einem Regimewechsel die einzige Möglichkeit, dauerhaft die Gefahr von Atomwaffen in den Händen Radikaler zu beseitigen. Wieso ein anderes Regime auf die Bombe verzichten sollte, wird nicht begründet – die Befürworter einer Regimewechsel-Politik fürchten vor allem, das *gegenwärtige* Regime könnte Nuklearwaffen erwerben.

Die Obama-Administration war von vornherein bemüht, keine allzu hohen Erwartungen an die neue Politik aufkommen zu lassen. Man rechnete damit, dass die iranische Regierung nicht in der Lage oder nicht willens sei, auf das Gesprächsangebot einzugehen und sich im Atomstreit kompromissbereit zu zeigen.¹⁸ Die diplomatische Offensive war aus Sicht von Außenministerin Clinton aber auf jeden Fall eine notwendige Voraussetzung, um das Sanktionsregime verschärfen zu können: »Indem wir dem diplomatischen Weg folgen, den wir eingeschlagen haben, erlangen wir Glaubwürdigkeit und Einfluss bei einigen Nationen, die sich beteiligen müssten, damit das Sanktionsregime so dicht und lähmend gemacht wird, wie es nach unserem Wunsch sein soll.«¹⁹ Insofern war das Angebot des *engagement* von Anfang an in ein breiteres, zweigleisiges Konzept eingebettet – die diplomatischen Bemühungen der USA sollten international die Bereitschaft anderer Staaten zu einschneidenden Sanktionen erhöhen.²⁰ Obamas Iran-Politik folgt im

17 McCain: »I believe that it will only be a change in the Iranian regime itself – a peaceful change, chosen by and led by the people of Iran – that could finally produce the changes we seek in Iran's policies.« Washington müsse deshalb die Opposition unterstützen, Obama den Kampf des iranischen Volkes um Demokratie zum »civil rights struggle of our time« machen. Zitiert nach Peter Baker, »McCain Urges Obama to Back Regime Change in Iran«, in: *The New York Times*, 10.6.2010.

18 Zu den Problemen der amerikanischen Iran-Politik unter Obama siehe Roger Cohen, »The Making of an Iran Policy«, in: *The New York Times Magazine*, 2.8.2009; ferner Glenn Kessler, »Clinton Pessimistic on Iran Outreach«, in: *The Washington Post*, 3.3.2009.

19 Zitiert nach: Howard LaFranchi, »Obama's First Big Diplomatic Test: Iran«, in: *The Christian Science Monitor*, 24.4.2009.

20 James B. Steinberg, stellvertretender US-Außenminister, brachte es so auf den Punkt: »Well aware of the regional and global consequences of a nuclear Iran, we will continue with our dual-track strategy. We and the international community very much hope that Iran will make the correct choices for itself, the region and the world. Yet we will be prepared to move ahead swiftly and effectively with additional measures with the confidence that our engagement today will make such measures unified and effective.« (Statement before the Senate Banking, Housing and Urban Affairs Committee,

Kerngedanken, wenn auch nicht in der genauen Umsetzung, dem »hybriden Ansatz«, den Dennis Ross, im Nationalen Sicherheitsrat für Iran zuständig, 2008 vor dem Amtsantritt des neuen Präsidenten entworfen hatte.²¹ Demnach sollte die Bereitschaft zum *engagement* ohne Vorbedingungen mit der Drohung verbunden werden, den wirtschaftlichen Druck weiter zu verschärfen. Dem iranischen Regime wäre also einerseits die anhaltende Gesprächsbereitschaft der US-Administration zu signalisieren, andererseits der hohe Preis aufzuzeigen, der ihm bei Nichtkooperation droht.

6.10.2009, <http://banking.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=a65aeaad-61cd-4b5a-9ab2-c865f427bbde> [Zugriff am 30.5.2010].)

21 Siehe Dennis Ross, *Diplomatic Strategies for Dealing with Iran*, in: James N. Miller/Christine Parthemore/Kurt M. Campbell (Hg.), *Game-Changing Diplomacy. A New American Approach to Iran*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2008, S. 35–53, <www.cnas.org/files/documents/publications/MillerParthemoreCampbell_Iran%20Assessing%20US%20Strategy_Sept08.pdf> (Zugriff am 30.5.2010).

Die Atomfrage im Zentrum der Iran-Politik

Obamas Kooperationsangebot an Iran war zwar breit angelegt, doch schnell rückte mehr und mehr die Atomfrage ins Zentrum. Denn die Zeit für eine Lösung wurde knapp. Laut dem letzten, im November 2007 veröffentlichten *National Intelligence Estimate* zum iranischen Atomprogramm galt es als wahrscheinlich, dass Iran im Jahr 2010, spätestens 2015 über die technischen Voraussetzungen verfügen würde, um genügend hoch angereichertes Uran für den Bau einer Atombombe zu produzieren.²² Der neue israelische Premierminister Benjamin Netanjahu, der Ende März 2009 sein Amt antrat, sandte die klare Botschaft aus, die USA müssten Teheran schnell vom Griff nach der Bombe abbringen, ansonsten sehe sich Israel gezwungen, die iranischen Nuklearanlagen militärisch auszuschalten.²³ Nach Washingtons Vorstellungen sollten bis Ende 2009 Fortschritte in der Atomfrage erkennbar sein – bei einem Problem, das die amerikanische Außenpolitik bereits seit Mitte der neunziger Jahre beschäftigt.

Damals hatte es beträchtliche Unruhe in Washington ausgelöst, als Geheimdienstschätzungen nahelegten, Iran sei bestrebt, Anlagen zur Urananreicherung zu erwerben und sich die Voraussetzungen zum Bau von Atomwaffen zu verschaffen. Seit 2002 erhärtete sich der Verdacht, dass Iran über den intransparent gehaltenen Ausbau seines zivilen Nuklearprogramms und entgegen seinen Verpflichtungen nach dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) zumindest die Infrastruktur aufbaut, die eine »nukleare Ausbruchsfähigkeit« ermöglicht – den Bau von Atomwaffen innerhalb einer recht kurzen Zeitspanne. Von 2003 an wurden Verhandlungen geführt, in denen die EU-3 – Großbritannien, Frankreich und Deutschland,

unterstützt von Javier Solana, dem damaligen Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Iran zum dauerhaften Verzicht auf den vollen nuklearen Brennstoffzyklus bewegen wollten.²⁴ Auf diplomatischem Feld wurde dies jedoch aus Rücksicht auf die iranischen Unterhändler euphemistisch verbrämt. In einer gemeinsamen Stellungnahme der Verhandlungsparteien vom November 2004 war die Rede von einer »Aussetzung«, die so lange bestehen sollte, bis ein längerfristiges Arrangement ausgehandelt wäre. Dieses sollte dann »objektive Garantien« bereitstellen, dass Irans Atomprogramm »ausschließlich friedlichen Zwecken« diene.²⁵ Aus europäischer und insbesondere amerikanischer Sicht gab es aber nur eine objektive Garantie: keine Anreicherung von Uran und keine Wiederaufbereitung auf iranischem Boden. Denn nur so wäre sichergestellt, dass Teheran sich nicht die technischen Voraussetzungen für den Bau einer Atomwaffe verschafft.²⁶ Im weiteren Prozess war von der Aussetzung der Urananreicherung während der Verhandlungen die Rede; das zu vereinbarendes Moratorium sollte überprüft werden, sobald das internationale Vertrauen in die friedlichen Absichten

²² Siehe National Intelligence Council, *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities. National Intelligence Estimate*, November 2007, <www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf> (Zugriff am 23.7.2010).

²³ Siehe Jeffrey Goldberg, »Netanyahu to Obama: Stop Iran – Or I Will«, in: *The Atlantic*, März 2009; Mark Lander, »Netanyahu to Meet Obama as U.S. Priorities Shift«, in: *The New York Times*, 15.5.2009; Sheryl Gay Stolberg, »Obama Tells Netanyahu He Has an Iran Timetable«, in: *The New York Times*, 29.5.2009; Elisabeth Bumiller, »Gates Says U.S. Overture to Iran Is »Not Open-ended«, in: *The New York Times*, 28.7.2009.

²⁴ Hierzu und zum Folgenden siehe Mark Fitzpatrick, *The Iranian Nuclear Crisis. Avoiding Worst-Case Outcomes*, London: The International Institute for Strategic Studies (IISS), 2008 (Adelphi Series Vol. 48, Nr. 398), S. 23–26; zu den Details der Verhandlungsangebote siehe Peter Crail, *History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue*, Arms Control Association; <www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals> (Zugriff am 30.5.2010).

²⁵ »IAEO Information Circular, Communication dated 26 November 2004 received from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004«, <www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/infirc637.pdf> (Zugriff am 30.6.2010).

²⁶ Präsident Bush ließ daran keinen Zweifel: »The next step is to make sure that the world understands that the capacity to enrich uranium for a civilian nuclear program would lead to a weapons program. And so therefore, we cannot allow the Iranians to have the capacity to enrich.« (Siehe »Bush Speaks on Iraq War, Wiretap Controversy, Stalled Patriot Act«, CNN Life Event/Special (Transcript), 19.12.2005, <<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0512/19/se.01.html>> (Zugriff am 26.7.2010).

des iranischen Atomprogramms wiederhergestellt worden wäre. Wie sich dies feststellen ließe, blieb jedoch offen.

Hatte sich die Bush-Regierung nur zögernd auf den P5+1-Prozess eingelassen, so übernahm die Obama-Regierung dabei schnell die Führungsrolle. Die Situation war insofern etwas eigenartig, als die USA ihre neue Bereitschaft zum diplomatischen Engagement nicht an Bedingungen knüpften, die offizielle Position der P5+1 im Einklang mit den Beschlüssen des VN-Sicherheitsrates aber unverändert lautete: Iran müsse während der Verhandlungen die Urananreicherung aussetzen. Diesen Widerspruch konnte die Regierung Obama nicht auflösen, sondern nur zu umgehen versuchen. Als Basis für die Wiederaufnahme der Atomgespräche bot sich eine Neuauflage des *freeze-for-freeze*-Vorschlags an, mit dem die europäische Seite im Sommer 2008 vergeblich einen Ausweg aus der Verhandlungssackgasse gesucht hatte: Verzicht auf weitere Sanktionen im Austausch gegen den Verzicht Teherans auf einen weiteren Ausbau der inzwischen beträchtlich vorangetriebenen Urananreicherung – und all das für einen begrenzten Zeitraum, in dem der Fokus auf verstärkten Inspektionen atomarer Anlagen liegen sollte. Doch der iranische Präsident lehnte diesen Vorschlag Ende Mai 2009 erneut als Gesprächsgrundlage ab.²⁷

Es scheint, dass unter Obama das Ziel »keine iranische Urananreicherung« stillschweigend aufgegeben wurde. Wie sich Ende Mai 2009 herauskristallisierte, bemühte man sich offenbar nur noch um »limitation with inspection«.²⁸ Allerdings wurde dies so nie bekanntgegeben – sicher auch, weil man sich nicht schon zu Beginn eines Verhandlungsprozesses auf die zweitbeste Lösung festlegen wollte. Das ließ die iranische Seite jedoch im Unklaren darüber, inwieweit sich die neue Administration in der Atomfrage von der vorausgegangenen unterschied.²⁹ In der Tat war die ideale Lösung – ein vollständiger Verzicht Irans auf die Anreicherung von Uran – nach allen bisherigen Erfahrungen ein wohl unerreichbares Ziel.

²⁷ Siehe David E. Sanger, »U.S. May Drop Key Conditions for Talks with Iran«, in: *The New York Times*, 14.4.2009; Bill Varner, »Iran Sanctions Would Be Frozen by U.S. for Talks, Envoys Say«, in: *Bloomberg.com*, 15.4.2009; Parisa Hafezi, »Iran Rejects Proposal to Freeze Its Atomic Programme«, in: *The Independent*, 26.5.2009.

²⁸ Siehe (leider ohne nähere Details) Jonathan Alter, *The Promise: President Obama, Year One*, New York u.a. 2010, S. 355.

²⁹ Siehe Robert Dreyfuss, »Talking with Tehran«, in: *The Nation*, 8.10.2009.

Offiziell wurde dies zwar nie ausgesprochen; doch blickt man auf das, was vor Obamas Amtsantritt in seinem Experten Umfeld diskutiert wurde, dann ist diese Einsicht deutlich zu erkennen.³⁰ Realistischerweise konnte man allenfalls mit einer zweit- oder drittbesten Lösung rechnen. Dabei wäre ein strenges Überwachungs- und Inspektionsregime sicherzustellen; eine begrenzte Urananreicherung auf iranischem Boden müsste jedoch hingenommen werden. Diese könnte unter strengen Sicherungsmaßnahmen von den Iranern selbst durchgeführt werden oder in Form »internationaler« Anreicherung auf iranischem Boden erfolgen, etwa durch ein internationales Konsortium. Die erste Möglichkeit schien die Regierung Obama ausgeschlossen zu haben, die zweite wollte sie sich möglicherweise offenhalten. So zumindest lässt sich die Botschaft deuten, die Außenministerin Clinton im Juli 2009 über den Fernsehsender NBC an die iranische Führung richtete:

»Sie haben ein Recht, die friedliche Nutzung ziviler Atomkraft voranzutreiben. Sie haben kein Recht, eine Nuklearwaffe zu erwerben. Sie haben nicht das Recht auf den vollen Anreicherungs- und Wiederaufbereitungszyklus unter Ihrer Kontrolle. Aber es gibt vieles, das wir mit Iran machen können, wenn Iran akzeptiert, was internationaler Konsens ist.«³¹

Welchen Anreiz für Iran Clinton im Sinn hatte, ob sie etwa die Lockerung der Sanktionen und Schritte auf dem Weg zur Normalisierung der amerikanisch-iranischen Beziehungen in Aussicht stellte, blieb jedoch unklar. Die Vorgängerregierung hatte zwar »nukleare« Anreize angeboten – wie die Zusicherung, atomares Brennmaterial zu liefern; sie verknüpfte jedoch die Normalisierung der Beziehungen mit dem gesamten Spektrum der amerikanisch-iranischen Konflikte. Vielleicht sprach Clinton auch nur in verklau-

³⁰ Hierzu und zum Folgenden siehe Bruce Riedel/Gary Samore, »Managing Nuclear Proliferation in the Middle East«, in: Richard N. Haass/Martin S. Indyk (Hg.), *Restoring the Balance. A Middle East Strategy for the Next President*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, S. 93–129; James N. Miller/Christine Parthemore/Kurt M. Campbell, *Game-Changing Diplomacy. A New American Approach to Iran*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2008.

³¹ »You have a right to pursue the peaceful use of civil, nuclear power. You do not have a right to obtain a nuclear weapon. You do not have the right to have the full enrichment and reprocessing cycle under your control. But there's a lot that we can do with Iran if Iran accepts what is the international consensus« (zitiert nach: David E. Sanger, »Clinton Says Nuclear Aim of Iran Is Fruitless«, in: *The New York Times*, 27.7.2009).

lierter Form an, was sich im Sommer 2009 aus US-Sicht als attraktive Zwischenlösung anbot, um Zeit für eine Einigung in der Atomfrage zu gewinnen und schrittweise gegenseitiges Vertrauen aufzubauen: nämlich den Austausch von Uran, das in Iran angereichert wurde, gegen Brennelemente, die für den Weiterbetrieb des 1967 noch unter dem Schah von amerikanischen Firmen gebauten Teheraner Forschungsreaktors notwendig sind.³²

Am 2. Juni 2009 informierte Teheran die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) darüber, dass der Bestand an Brennstoff für den Betrieb dieses Forschungsreaktors bald aufgebraucht sei.³³ Iran bat die Behörde, bei der Beschaffung von angereichertem Uran behilflich zu sein, das bei der Herstellung von Isotopen für medizinische Zwecke benötigt wird. Die IAEO unterrichtete Washington von der Anfrage. Auf Initiative von Gary Samore, dem für Nichtverbreitung zuständigen Direktor im Nationalen Sicherheitsrat, entstand dort nun die Idee, Teheran vorzuschlagen, das in Natanz unter Missachtung der einschlägigen VN-Beschlüsse hergestellte niedrig angereicherte Uran außerhalb Irans in die benötigten Brennstäbe umzuwandeln. Das Angebot, das Obama nach Abstimmung mit Russland und Frankreich durch den damaligen IAEO-Generaldirektor Mohammed ElBaradei Mitte September 2009 an Iran übermitteln ließ, sah wie folgt aus: Von dem vorhandenen niedrig angereicherten Uran sollten knapp 1200 Kilogramm (insgesamt rund drei Viertel des damaligen iranischen Bestandes und etwa die für eine Atombombe notwendige Menge) in Russland von 3,5 Prozent auf die für den Betrieb des Forschungsreaktors notwendigen rund 20 Prozent (genau: 19,75 Prozent) angereichert werden. Anschließend sollte das Material in Frankreich – neben Argentinien das einzige Land mit den spezifischen Produktionsanlagen – zu Brennstäben weiterverarbeitet und dann in dieser für den Waffengebrauch nicht geeigneten Form an Iran geliefert werden. Aus amerikanischer Sicht hätte sich damit die Gefahr eines atomwaffenfähigen Iran vorerst reduzieren und Zeit für weitere Verhandlungen gewinnen lassen. Verhandlungstaktisch geschickt war es, Teheran im September 2009 international in die Defensive zu drängen, indem man den Bau einer geheimen An-

lage zur Urananreicherung auf einer Militärbasis der Revolutionsgarden nahe der iranischen Stadt Qom aufdeckte.³⁴

Anfang Oktober 2009 konnte tatsächlich eine vorläufige Einigung erzielt werden. Das Gespräch, das im Rahmen des P5+1-Treffens mit Iran zwischen *Undersecretary of State* William Burns und dem Sekretär des iranischen Sicherheitsrates, Saeed Jalili, in Genf stattfand, schien eine neue Phase der Diplomatie einzuleiten. Doch Teheran rückte bald wieder von der grundsätzlichen Einigung ab. Sie stieß in Iran nicht nur unter Konservativen, sondern auch bei Reformern auf Kritik. Diese sahen hier offenbar eine Möglichkeit, Präsident Ahmadinejad der Preisgabe iranischer Interessen zu bezichtigen. Quer durch das politische Spektrum wird die Urananreicherung als originäres Recht der iranischen Nation angesehen. So erklärte auch Oppositionsführer Mussawi, dass Irans Anspruch auf die Nutzung der Nuklearenergie nicht verhandelbar sei. Teheran brachte eine Reihe von Gegenvorschlägen in Umlauf, die im Kern den gleichzeitigen Austausch von niedrig angereichertem Uran gegen Brennstäbe auf iranischem Boden vorsahen. Das konterkarierte jedoch die Absicht, welche die P5+1 mit dem Tauschgeschäft verbanden: Das angereicherte Uran sollte demnach in Iran verbleiben, bis die Brennstäbe für den Forschungsreaktor aus anderen Beständen hergestellt worden wären; denn auf Vorrat gab es sie nicht.

In der von Washington angeregten Form war das Urangeschäft als vertrauensbildende Maßnahme gedacht, um Zeit für einen konstruktiven diplomatischen Prozess zu gewinnen.³⁵ Die Einigung sollte der erste Schritt auf dem schwierigen Weg sein, Teheran zur Aussetzung der Anreicherung zu bewegen.³⁶ Diesen Zweck erfüllte das von der Türkei und Brasilien Mitte Mai 2010 erzielte Übereinkommen mit Iran aus Sicht der USA und der P5+1-Gruppe jedoch nicht. In einer »Gemeinsamen Erklärung« hatten sich die drei Länder über die Ausfuhr von 1200 Kilogramm niedrig

³² Zum Folgenden siehe detailliert Mark Fitzpatrick, »Iran: The Fragile Promise of the Fuel-Swap Plan«, in: *Survival*, 52 (2010) 3, S. 67–94.

³³ Siehe Massimo Calabresi, »Obama's Secret Iran Talks: Setting the Stage for a Deal?«, in: *Time*, 10.10.2009; Katzman, *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses* [wie Fn. 10], S. 26f.

³⁴ Siehe David E. Sanger/William J. Broad, »U.S. and Allies Warn Iran over Nuclear 'Deception'«, in: *The New York Times*, 25.9.2009.

³⁵ So die Begründung Obamas in einem öffentlich gewordenen Brief an den brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva, in dem er die amerikanischen Erwartungen an ein Abkommen über einen Uranaustausch darlegte. Siehe <www.politicaexterna.com/archives/11023#axzz0qv2KEYji> (Zugriff am 30.5.2010).

³⁶ Siehe Glenn Kessler, »Iranian Officials Accept Draft Deal on Uranium Transfer«, in: *The Washington Post*, 22.10.2010.

angereicherten Urans in die Türkei verständigt.³⁷ Gegenüber Oktober 2009 waren die Rahmenbedingungen dabei deutlich günstiger für Teheran.³⁸ Zum einen machte die Menge von 1200 Kilogramm nicht mehr 70 Prozent, sondern schätzungsweise nur noch 50 Prozent des iranischen Gesamtbestandes aus; das Atomprogramm wäre so lediglich um sechs bis zehn Monate zurückgeworfen worden (das entspräche dem Produktionszeitraum, der zu veranschlagen wäre, um diese Menge zu ersetzen). Zum anderen war nicht akzeptabel, dass in der Gemeinsamen Erklärung konstatiert wurde, Iran habe ein Recht auf Urananreicherung – entgegen der Aufforderung des Sicherheitsrates, dieses Programm zu stoppen. Darüber hinaus ließ das Abkommen im Unklaren, was mit jenem Uranbestand geschehen sollte, den Teheran mittlerweile bereits auf 20 Prozent angereichert hatte.

Das Scheitern des von der Obama-Regierung konzipierten Tauschgeschäfts, Irans fortgesetzte Urananreicherung, die mangelnde Kooperation des Landes mit der IAEO³⁹ – all dies bestärkte das Misstrauen gegenüber Teherans Absichten. Washington hatte Bereitschaft zum *engagement* gezeigt, die Gegenseite jedoch nicht. Der Obama-Regierung war es damit gelungen, Iran, wie ein nicht namentlich genannter »senior official« es ausdrückte, zu »outen«⁴⁰ – die iranische Führung war zur vollständigen Offenlegung ihres Atomprogramms nicht bereit und an verbesserten Beziehungen zu den USA offenbar nicht interessiert. Washington konnte fortan auf die Intransigenz Teherans verweisen und so die Notwendigkeit härterer Sanktionen begründen.

37 Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil, 17.5.2010, <www.politico.com/static/PPM143_100517_iran_agreemet.html> (Zugriff am 30.5.2010).

38 Siehe die kritischen Einwände, die Frankreich, die USA und Russland in einem Schreiben an die IAEO vorbrachten. Der Text des Dokuments vom 9.6.2010 ist zu finden unter <www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE6582W120100609> (Zugriff am 10.6.2010).

39 Siehe IAEA Director General, *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*, IAEA Board of Governors, GOV/2010/28, 31.5.2010.

40 »What the president has achieved is that he has outed Iran« (zitiert nach Helene Cooper, »U.S. Encounters Limits of Iran Engagement Policy«, in: *The New York Times*, 16.2.2010).

Sanktionen als vorrangiges Instrument

Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte wurde Iran einem engmaschigen Netz amerikanischer Sanktionen unterworfen, die sich mitunter überlappen und verstärken.⁴¹ Als Reaktion auf die Besetzung der US-Botschaft in Teheran am 4. November 1979 verhängte der damalige Präsident Jimmy Carter eine breite Palette von Strafmaßnahmen. Das seinerzeit erlassene Handelsembargo wurde im Januar 1981 wieder aufgehoben, nachdem die Botschaftsgeiseln freigekommen waren. Im Oktober 1983 starben 241 US-Soldaten bei einem Selbstmordanschlag auf dem Stützpunkt der amerikanischen Marines in Beirut. Washington machte die von Teheran unterstützte libanesische Hisbollah für das Attentat verantwortlich – Iran kam daher im Januar 1984 auf die »Terrorismusliste« des US-Außenministeriums und unterlag fortan zahlreichen Sanktionen. Noch dichter wurde das Sanktionsnetz, als Präsident Ronald Reagan im Oktober 1987 ein weitgehendes Verbot von Importen aus Iran verhängte. War zu dieser Zeit vor allem die iranische Unterstützung für den Terrorismus der Anlass für Strafmaßnahmen, so traten 1992 mit dem *Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act* sogenannte Proliferationssanktionen hinzu. Unter Hinweis auf Teherans Verantwortlichkeit für internationalen Terrorismus und das iranische Streben nach Nuklearwaffen verhängte Präsident Clinton 1995 im Rahmen seiner Befugnisse unter dem *International Emergency Economic Powers Act* ein Handels- und Investitionsembargo gegen das Land.⁴²

Damit waren für die USA die Möglichkeiten für eigene, direkt gegen Iran gerichtete Sanktionen praktisch ausgeschöpft. Der wirtschaftliche Druck ließ sich nur noch dann weiter erhöhen, wenn andere Staaten sowie ausländische Unternehmen und Banken ebenfalls ihre wirtschaftlichen Transaktionen mit Iran

reduzierten. Bereits die Bush-Regierung hatte die entsprechenden Konsequenzen gezogen und den Aufbau eines mehrschichtigen internationalen Sanktionsregimes betrieben. Die Regierung Obama setzte diese Bemühungen auf allen drei Ebenen fort: erstens Verschärfung der multilateralen VN-Sanktionen, zweitens (und darauf aufbauend) die Zusammenarbeit mit »like-minded states«, die zu weitergehenden Maßnahmen bereit sind, und drittens unilateraler Druck auf ausländische Unternehmen und Banken, ihre Geschäfte mit Iran einzuschränken. Mitglieder der Administration riefen seit Anfang 2010 in orchestrierter Form immer wieder andere Staaten zur Unterstützung weitergehender Sanktionen auf: Iran müsse zur Rechenschaft gezogen werden und reale Konsequenzen spüren, da es seinen Verpflichtungen aus dem NVV nicht nachkomme. Sanktionen mit »Biss«⁴³ sollten Teheran zum Umdenken bewegen – und sich gezielt gegen die Revolutionsgarden richten, in deren Händen das iranische Atomprogramm liegt. Das von ihnen betriebene und kontrollierte Konglomerat von Firmen und Banken⁴⁴ bietet nach amerikanischer Vorstellung eine breite Angriffsfläche für internationale Sanktionen.⁴⁵ Während die Obama-Administration international um Unterstützung für schärfere Strafmaßnahmen warb, sah sie sich zuhause dem Druck einer überparteilichen Kongressmehrheit ausgesetzt, die im Ausland sehr umstrittenen Sekundärsanktionen der USA zu verschärfen und den Ermessensspielraum des Präsidenten bei der Verhängung solcher Strafen einzuengen.

⁴¹ Im Detail siehe Kenneth Katzman, *U.S.-Iranian Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws and Regulations*, Washington, D.C.: Atlantic Council, Februar 2010.

⁴² Dieses Handelsembargo ist seit Lockerungen in den Jahren 1999 und 2000 nicht mehr ganz vollständig. Einige iranische Waren dürfen in die USA eingeführt werden, und für humanitäre Güter werden Ausfuhrlicenzen gewährt. Der Export aller anderen Güter nach Iran muss jedoch weiterhin beim US-Finanzministerium beantragt werden, was in der Regel negativ beschieden wird.

⁴³ »Our aim is not incremental sanctions, but sanctions that will bite. It is taking time to produce these sanctions, and we believe that time is a worthwhile investment for winning the broadest possible support for our efforts. But we will not compromise our commitment to preventing Iran from acquiring these nuclear weapons.« (Hillary Rodham Clinton, *Remarks at the 2010 AIPAC Policy Conference*, Washington, D.C., 22.3.2010; <www.state.gov/secretary/rm/2010/03/138722.htm> [Zugriff am 30.5.2010].)

⁴⁴ Siehe Frederic Wehrey u.a., *The Rise of the Pasadaran. Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps*, Santa Monica: RAND National Defense Research Institute, 2009, S. 55–75.

⁴⁵ Siehe David Crawford u.a., »U.S. Soften Sanctions Plan against Iran«, in: *The Wall Street Journal*, 25.3.2010.

Die internationale Ebene

Am 9. Juni 2010 verabschiedete der VN-Sicherheitsrat mit zwölf Ja-Stimmen, zwei Neinstimmen (von Brasilien und der Türkei) sowie einer Enthaltung (Libanon) die Resolution 1929 – die nunmehr vierte VN-Resolution, die Sanktionen gegen Iran mandatiert.⁴⁶ Um eine möglichst breite Unterstützung bei der Abstimmung sicherzustellen, unterließ es Washington, auf die Aufnahme einschneidender Maßnahmen zu drängen.⁴⁷ Vorrangig ging es darum, eine breite Koalition zu schmieden. Es gelang den USA, einige den iranischen Energie- und Bankensektor betreffende Formulierungen im Resolutionstext zu verankern, die Staaten dazu legitimieren, über die geforderten Sanktionen hinaus weitergehende unilaterale Strafmaßnahmen zu verhängen. Auch die verpflichtenden Sanktionen gehen in der Substanz über die bisherigen hinaus, mit denen der Sicherheitsrat seiner Forderung bereits Nachdruck verliehen hatte, alle mit Anreicherung und Wiederaufbereitung zusammenhängenden Tätigkeiten und alle Arbeiten an Schwerwasserprojekten auszusetzen. Bislang umfassten die VN-Sanktionen im Wesentlichen erstens ein Lieferverbot für nuklearrelevante Ausrüstung, Materialien und Technologien, zweitens Finanzsanktionen gegen bestimmte, an Atom- und Raketenprojekten beteiligte Personen und Firmen und drittens Reisesanktionen gegen einzelne iranische Staatsbürger.

Die im Juni 2010 verabschiedeten Maßnahmen, mit denen die bestehenden Reise- und Finanzsanktionen erweitert werden, zielen primär darauf, die Geschäftstätigkeit der iranischen Revolutionsgarden einzuschränken. Damit will man die Beschaffung von Nukleartechnologie erschweren, um so den Zeitpunkt einer möglichen atomaren Ausbruchsfähigkeit zu verzögern. Außerdem untersagte der Sicherheitsrat, schwere Waffen an Iran zu verkaufen. Darunter fallen Panzer, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge sowie Raketensysteme. Verboten wurden auch iranische Auslandsinvestitionen in Uranminen und Anreicherungsanlagen sowie die dazugehörigen Technologien. Die Befugnisse des VN-Sanktionsausschusses

bei Überwachung und Durchführung der Maßnahmen wurden erweitert, um das Sanktionsregime zu stärken. Schlupflöcher, durch die sich Sanktionen umgehen lassen, sollen geschlossen werden. Dazu zählt die illegale Einfuhr von Technologie, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden kann (»dual-use«). Alle Staaten sind aufgefordert, See- und Luftfracht aus und nach Iran zu inspizieren, falls begründeter Verdacht besteht, dass verbotene Ladung transportiert wird. Das zielt speziell auf Irans staatliche Reederei, die *Islamic Republic of Iran Shipping Lines* (IRISL). Das Unternehmen transportiert mehr als 55 Prozent der iranischen Handelsware sowie 75 Prozent der über See gelieferten Importe.⁴⁸

Die im Juni 2010 beschlossene Resolution ist geprägt von der Rücksichtnahme auf die beiden Vetomächte China und Russland. Diese sahen durch schärfere Sanktionen ihre wirtschaftlichen Interessen gefährdet. China hat mittlerweile Europa als wichtigsten Handelspartner Irans abgelöst.⁴⁹ Zwischen 2002 und 2008 vergrößerte sich das Volumen des chinesisch-iranischen Handels um das Achtfache. Pekings Kalkulationen im Atomstreit scheinen primär auf dem wirtschaftlich begründeten Interesse an Stabilität zu beruhen. Für China wäre es ein ernstes Problem, sollte der Nahe und Mittlere Osten durch eine Eskalation des Atomstreits destabilisiert werden, mit den möglichen Folgen steigender Ölpreise sowie eines nuklearen Rüs-

⁴⁸ Das US-Finanzministerium übt Druck auf ausländische Versicherer aus, Schiffe der IRISL nicht mehr zu versichern, um so deren Einsatz nachhaltig zu unterbinden. Versicherer in Großbritannien und auf Bermuda, zwei zentralen Plätzen der maritimen Versicherungsbranche, haben ihr Geschäft mit IRISL beendet. Mittlerweile unterhält das Unternehmen zahlreiche Tochter- und Scheinfirmen in Europa und Asien; dies ist Teil einer Verschleierungstaktik, zu der auch das häufige Wechseln von (englischsprachigen) Schiffsnamen, Besitzern und Betreibern gehört. Siehe Peter Fritsch/Jay Solomon, »U.S. Keeps Watch on Iranian Shipping«, in: *The Wall Street Journal*, 28.5.2010; Jo Becker, »Web of Shell Companies Veils Trade by Iran's Ships«, in: *The New York Times*, 7.6.2010.

⁴⁹ Rechnet man die über Dubai nach Iran importierten oder von dort nach China exportierten Güter zur offiziellen bilateralen Handelsbilanz dazu, so ergibt sich ein Handelsvolumen von 36,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2008. Der Handel zwischen Iran und EU belief sich auf 35 Milliarden US-Dollar. Siehe Najmeh Bozorgmehr/Geoff Dyer, »China Overtakes EU as Iran's Top Trade Partner«, in: *Financial Times*, 8.2.2010; European Commission Trade, *Trade Relations with Key Trading Partners: Iran*, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateralrelations/countries/iran/index_en.htm> (Zugriff am 30.5.2010).

⁴⁶ Insgesamt gingen ihr sechs Resolutionen voraus, die sich explizit mit Iran und dessen mangelhafter Umsetzung des IAEA-Sicherungsabkommens befassen (davon zwei, die lediglich eine weitere Befassung mit der Sache beinhalten): 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1887 (2009).

⁴⁷ Siehe Glenn Kessler, »U.N. Vote on Sanctions Not a Clear-cut Win for Obama«, in: *The Washington Post*, 9.6.2010.

tungswettlaufs.⁵⁰ Mit Blick auf Pekings Interesse an einer gesicherten Ölversorgung – 15 Prozent der chinesischen Ölimporte kommen aus Iran⁵¹ – stellte Außenministerin Clinton der Führung Chinas sogar in Aussicht, dass ein möglicher Ausfall iranischer Lieferungen durch Saudi-Arabien aufgefangen werden könnte.⁵² Die wirtschaftlichen Kosten für die Unterstützung neuer Sanktionen bleiben gering, da der Resolutionstext Chinas Wirtschaftsinteressen weitestgehend wahrt. Sollten sich im Zuge verschärfter Sanktionen immer mehr westliche Unternehmen aus dem Iran-Geschäft zurückziehen, könnten chinesische Firmen die Lücke füllen. Die US-Administration drängt Peking daher, sich bei neuen Investitionen im iranischen Energiesektor zurückzuhalten.⁵³

Russland gab seinen anfänglichen Widerstand gegen neue Sanktionen auf, nachdem Washington zugesichert hatte, dass diese nicht auf den iranischen Energiesektor abzielen. Die Unterstützung Moskaus wertete die Obama-Administration als Erfolg ihrer Bemühungen um einen Neubeginn in den amerikanisch-russischen Beziehungen. Um den Interessen Russlands entgegenzukommen, machte die US-Regierung zwei Konzessionen: Zum einen hob sie die amerikanischen Sanktionen gegen Teile des russischen Militärkomplexes auf; zum anderen war sie bereit, die Lieferung russischer Boden-Luft-Raketen (S-300) vom Verbot des Verkaufs von Raketensystemen an Iran auszunehmen. Zwei Tage nach der Abstimmung im Sicherheitsrat gab Moskau allerdings bekannt, die Lieferung nun doch einzufrieren.⁵⁴

50 Siehe Jad Mouawad, »Iran's Ace (or Deuce): Its Oil Reserves«, in: *The New York Times*, 5.3.2010; ausführlich zur Rolle Chinas siehe Willem van Kemenade, »China vs. the Western Campaign for Iran Sanctions«, in: *The Washington Quarterly*, 33 (Juli 2010) 3, S. 99–114.

51 U.S. Energy Information Administration (EIA), *Country Analysis Briefs, Iran*, Januar 2010, <www.eia.doe.gov/cabs/Iran/Oil.html> (Zugriff am 30.5.2010).

52 U.S. Department of State, Secretary of State Hillary Rodham Clinton, *Remarks with Saudi Foreign Minister Saud Al Faisal*, Riad, 15.2.2010; <www.state.gov/secretary/rm/2010/02/136694.htm> (Zugriff am 30.5.2010).

53 Siehe Tony Karon, »What Did China Get for Backing Iran Sanctions?«, in: *Time*, 26.5.2010; John Pomfret, »U.S. Takes a Tougher Tone with China«, in: *The Washington Post*, 30.7.2010.

54 Siehe Glenn Kessler/Keith B. Richburg, »Russia Halts Sale of Air Defense Missiles to Iran«, in: *The Washington Post*, 12.6.2010; Peter Baker/David E. Sanger, »U.S. Makes Concessions to Russia for Iran Sanctions«, in: *The New York Times*, 21.5.2010; David E. Sanger/Thom Shanker, »Obama's Nuclear Strategy Intended as a Message«, in: *The New York Times*, 6.4.2010.

Die VN-Sanktionen dienten auch der politischen Legitimation nationaler Strafmaßnahmen, die über den im Sicherheitsrat durchsetzbaren Minimalkonsens hinausgehen. Washingtons Erwartungen richteten sich dabei insbesondere an die europäischen Verbündeten. Die EU hatte zwar bereits eine Reihe von Sanktionen gegen Iran verhängt, darunter ein Waffenembargo und ein Exportverbot für Güter, die zum Bau oder Betrieb von Nukleartechnologie verwendet werden können.⁵⁵ Mit Blick auf die strategische Bedeutung iranischer Rohstoffe für Europas Energiesicherheit und die Wirtschaftsinteressen europäischer Exportnationen verzichtete man aber darauf, wirklich einschneidende Maßnahmen zu ergreifen. Dies hat sich mit den Sanktionen geändert, auf welche sich die europäischen Außenminister am 26. Juli 2010 einigten.⁵⁶ Das Sanktionspaket geht weit über die vom VN-Sicherheitsrat mandatierten Strafen hinaus. Es umfasst nicht nur erweiterte Finanz- und Reisesanktionen, die sich gegen Angehörige und Unternehmen der Revolutionsgarden richten. Es enthält vor allem auch ein Verbot neuer Investitionen und Technologietransfers zugunsten der iranischen Öl- und Gasindustrie; betroffen sind die Erschließung von Öl- und Erdgasfeldern, die Raffinerie von Öl und die Erdgasverflüssigung.⁵⁷

55 The Council of the European Union, *Council Common Position 2007/140/CFSP, Acts Adopted under Title V of the EU Treaty*, 27.2.2007, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:061:0049:0055:EN:PDF>> (Zugriff am 30.5.2010).

56 Siehe The Council of the European Union, *Council Decision of 26 July 2010 concerning restrictive measures against Iran and repealing Common Position 2007/140/CFSP*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:195:0039:0073:EN:PDF>> (Zugriff am 12.8.2010). Seit Anfang 2010 war über Sanktionen gegen den iranischen Finanz- und Energiesektor beraten worden; Konsens bestand darüber, negative Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung möglichst zu vermeiden und den Erdöllexport Irans nicht zu blockieren. Siehe ferner Hans-Jürgen Schlamp, »EU Plans Massive Sanctions against Iran«, *Spiegel Online International*, 23.2.2010; Stephen Fidler, »EU Shapes Expanded Sanctions against Iran«, in: *The Wall Street Journal*, 16.6.2010.

57 Zu den neuen Sanktionen gehört auch ein Exportverbot für doppelverwendbare, also potentiell zur Herstellung von A-, B- und C-Waffen nutzbare Güter. Außerdem wird europäischen Anbietern untersagt, iranischen Firmen Versicherungsschutz zu gewähren – eine Maßnahme, die insbesondere das staatliche Schifffahrtsunternehmen IRISL trifft. Verboten sind auch Frachtflüge aus Iran bzw. von iranischen Fluggesellschaften in die EU. Überweisungen von mehr als 40 000 Euro in das Land müssen genehmigt werden, Export-

Zur Sanktionsstrategie der Obama-Regierung gehört es zudem, den Druck auf ausländische Unternehmen und Banken aufrechtzuerhalten, den die Regierung Bush in geschickter Form aufgebaut hatte. Anfang 2006 begannen die USA, unter Federführung des Finanzministeriums und auf Initiative des (nach dem Regierungswechsel im Amt verbliebenen) *Undersecretary for Terrorism and Financial Intelligence*, Stuart Levey, mit Sanktionen insbesondere gegen Einrichtungen und Personen, die am iranischen Atom- und Raketenprogramm beteiligt sind.⁵⁸ Für diese gezielten Maßnahmen war die Kooperation ausländischer, insbesondere auch europäischer Banken erforderlich. Zahlreichen Kreditinstituten führte das US-Finanzministerium vor Augen, dass sie fragwürdige Kunden hätten und es bei wirtschaftlichen Aktivitäten in Iran zunehmend wahrscheinlicher sei, Geschäfte mit den Revolutionsgarden zu tätigen. Für diese Banken stehe, so lautete die Warnung, ihre Reputation auf dem Spiel – und damit auch ihr Zugang zum amerikanischen Markt. Da die USA nach wie vor das Zentrum des internationalen Finanzsystems sind, der Ölhandel traditionell in Dollar getätigt wird und Transaktionen somit mehrheitlich über das amerikanische Finanzsystem laufen, haben die USA empfindliche Ansatzpunkte für Sanktionen gegen ausländische Bankhäuser. In der Folge reduzierten große, international operierende Banken aus Europa ihr Iran-Geschäft oder beendeten es ganz.⁵⁹ Auch Unternehmen verdeutlicht Washington, welche Imageprobleme sich in den USA und auf dem amerikanischen Markt aus dem Iran-Geschäft ergeben. Firmen müssen mit dem Vorwurf rechnen, indirekt Teherans Atomprogramm zu finanzieren.⁶⁰ Weltweit sind rund 350 börsengehandelte Unternehmen im Iran-Geschäft tätig; viele dieser Firmen haben starke Geschäftsinteressen in den USA, die sie gegen

Kreditgarantien mit einer Laufzeit von über zwei Jahren sind untersagt.

58 Siehe Robin Wright, »Stuart Levey's War«, in: *The New York Times Magazine*, 2.11.2008.

59 Bis Oktober 2008 hatten amerikanischen Angaben zufolge 80 Banken ihre Iran-Geschäfte eingeschränkt, was nach Einschätzung Washingtons zu negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Land führte. Folge war jedoch auch, dass kleinere Banken aus anderen Ländern in das Iran-Geschäft einstiegen, wie etwa pakistanische Banken, die nicht so sehr um ihren Ruf besorgt sein müssen, da sie keine Geschäftsinteressen in den USA verfolgen. Siehe Michael Jacobson, »Sanctions against Iran: A Promising Struggle«, in: *The Washington Quarterly*, 31 (Sommer 2008) 3, S. 69–88.

60 Siehe Peter Baker, »Companies Feeling More Pressure to Cut Iran Ties«, in: *The New York Times*, 24.4.2010.

den Nutzen ihrer Beziehungen zu Iran abwägen müssen.⁶¹ Etliche Firmen haben sich daher zum Rückzug aus dem Iran-Geschäft entschlossen. Zudem ist es schwieriger geworden, Geschäfte mit Iran direkt abzuwickeln.⁶²

Die innenpolitische Ebene

Unter den Mitgliedern des amerikanischen Kongresses gibt es traditionell starken Rückhalt für eine harte Linie gegenüber Iran, aber wenig Sympathien für eine kooperative Politik. Sanktionsgesetze sind seit Mitte der neunziger Jahre, als erstmals die Sorge über das iranische Nuklearprogramm aufkam, das bevorzugte Instrument des Kongresses, um aktiv Einfluss auf die Politik gegenüber Teheran zu nehmen.⁶³ Die amerikanische Wirtschaft ist zwar in der Regel gegen unilaterale Sanktionen und tritt, wenn sie schon unabwendbar sind, für multilaterale Maßnahmen ein, damit sie keine Wettbewerbsnachteile erleidet.⁶⁴ Sie hat aber im Falle Irans einen schweren Stand im Kongress, weil es dabei um Fragen der Sicherheit geht. Günstig ist der Resonanzboden im Kongress dagegen für die »Israel-Lobby«, denn die Sicherheit Israels ist eines der Kernanliegen amerikanischer Politik im Nahen und Mittleren Osten.

Unter dem Druck des Kongresses, in dem die Kampagne des American Israel Public Affairs Committee

61 Siehe Roger W. Robinson, Jr., *Testimony before the Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, House Committee on Foreign Affairs*, Washington, D.C., 10.6.2009, <www.internationalrelations.house.gov/111/rob061009.pdf> (Zugriff am 30.5.2010).

62 Über den Handelsstandort Dubai werden jedoch weiterhin Waren, die aufgrund ihrer potentiellen Einsetzbarkeit im Nuklearprogramm unilateralen Sanktionen unterliegen, verdeckt nach Iran ausgeführt. Das Emirat pflegt umfangreiche Wirtschaftskontakte mit Iran – eine große Zahl von iranischen Staatsangehörigen arbeitet in Dubai, und Re-Exporte von Produkten aus Europa und Asien machen einen beträchtlichen Anteil der bilateralen Handelsbilanz aus. Siehe Vivienne Walt, »To Pressure Iran, the U.S. Leans on Dubai«, in: *Time*, 2.4.2010.

63 Zu den US-Sanktionen siehe Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23.6.2010.

64 So begrüßten die U.S. Chamber of Commerce und der National Foreign Trade Council die neuen VN-Sanktionen. Wenn schon amerikanischen Firmen Geschäfte in Iran verboten seien, dann sollte dies auch für die Konkurrenz gelten; so werde »the level playing field« wiederhergestellt. Siehe Kevin Bogardus, »Conference Delay Helps Business Lobby against Iran Sanctions Bill«, in: *The Hill*, 31.5.2010.

(AIPAC) für scharfe Sanktionen schnell Gehör fand, verhängte Präsident Clinton Mitte der neunziger Jahre nicht nur das bis heute bestehende Wirtschaftsembargo, sondern nahm auch die extraterritoriale Ausweitung der amerikanischen Sanktionen im *Iran and Libya Sanctions Act* von 1996 hin. Davor sicherte er sich allerdings ein maximales Maß an Handlungsfreiheit bei der Verhängung von Strafen gegen ausländische Firmen, die im iranischen Energiesektor größere Investitionen tätigen. Die Geltungsdauer des mittlerweile in *Iran Sanctions Act* (ISA) umbenannten Gesetzes – Libyen spielt dabei keine Rolle mehr – verlängerte der Kongress jüngst bis 2016. Das Gesetz sieht vor, in folgenden Fällen unilaterale Sanktionen gegen ausländische (natürliche oder juristische) Personen zu erlassen: bei Investitionen von mehr als 20 Millionen US-Dollar in den Energiesektor Irans (der Erwerb iranischen Öls ist davon nicht betroffen), beim Verkauf von Massenvernichtungswaffen oder bei Lieferung großer Mengen herkömmlicher Waffen an das Land.⁶⁵ Der Präsident kann Sanktionen aussetzen, wenn er dies als »wichtig« für das nationale Interesse der USA ansieht. Zudem gibt es bei der Verhängung von Strafmaßnahmen keine zeitliche Vorgabe zur Feststellung eines Verstoßes. Die möglichen Sanktionsmaßnahmen des ISA wurden zum Unmut mancher im Kongress bisher kein einziges Mal angewandt.⁶⁶ Doch dies heißt

⁶⁵ In diesen Fällen hat der Präsident von sechs verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten des Gesetzes jeweils zwei anzuwenden: (1) Verweigerung von Kredit(-garantien) der amerikanischen Export-Import-Bank für US-Exporte der sanktionierten juristischen Person, (2) Ablehnung von Lizenzen für den Export amerikanischer Waffentechnologie, (3) Verweigerung von US-Bankkrediten, die 10 Millionen Dollar im Jahr übersteigen, (4) Verbot, als Händler amerikanischer Staatsanleihen zu fungieren, sofern es sich bei der sanktionierten juristischen Person um eine Finanzinstitution handelt, (5) Verweigerung von Beschaffungsaufträgen für die US-Verwaltung, (6) Restriktionen von Importen der sanktionierten juristischen Person nach dem *International Emergency Economic Powers Act*.

⁶⁶ In nur einem Fall, dem gemeinsamen Projekt der Unternehmen Total, Petronas und Gazprom im Jahr 1998, wurde eine Verletzung des Gesetzes festgestellt, die jedoch folgenlos blieb. Jüngst erregte Aufmerksamkeit, dass in den letzten zehn Jahren Regierungsaufträge in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar an ausländische Unternehmen oder Tochterfirmen amerikanischer Unternehmen vergeben wurden, die an der Erschließung iranischer Gas- und Ölfelder beteiligt waren oder sind. Daniella Pletka, *Iran Sanctions: Why Does the U.S. Government Do Business with Companies Doing Business in Iran?*, Statement before the Senate Committee on Homeland and Governmental Affairs, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 12.5.2010.

nicht, dass das Gesetz ohne Wirkung auf Investitionsentscheidungen von Firmen geblieben wäre. Schließlich muss die abschreckende Wirkung der amerikanischen Sanktionsdrohungen in Rechnung gestellt werden.

Ein solcher Effekt zeigte sich deutlich, als im Kongress schnell überparteilicher Zuspruch für eine neue Sanktionsinitiative entstand, die darauf zielte, die Lieferung von Benzin und Diesel an Iran zu unterbinden. Die großen europäischen Lieferanten stellten ihre Treibstoffexporte in das Land bereits während des Gesetzgebungsverfahrens ein.⁶⁷ Den Zugang Irans zu Benzin und Diesel möglichst nachhaltig zu unterbrechen gilt manchen Politikern und Experten in den USA als bislang nicht genutzte Wunderwaffe im Sanktionsarsenal. Ein beträchtlicher Rückgang des Treibstoffimports hätte vermutlich wirtschaftliche und soziale Konsequenzen für das Land. Wegen des Mangels an eigenen Raffineriekapazitäten importiert Iran zwischen 25 und 35 Prozent des verbrauchten Treibstoffs.⁶⁸ Barack Obama, der sich noch im Wahlkampf für Benzin- und Diesel-Sanktionen ausgesprochen hatte, änderte im Amt seine Meinung: Die Folgen solcher Maßnahmen würden auch Millionen regimekritischer Iraner zu spüren bekommen.⁶⁹

Der von Senat und Repräsentantenhaus am 24. Juni 2010 verabschiedete und am 1. Juli 2010 von Obama unterzeichnete *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* enthält jedoch Maßnahmen, mit denen Iran der Zugang zu Treibstoffen erschwert werden soll. Andere Sanktionen in dem Gesetz zielen darauf ab, die Entwicklung des iranischen Energiesektors zu behindern. Das Gesetz baut auf dem *Iran Sanctions Act* auf, erweitert und verschärft die Strafmaßnahmen gegen den iranischen Energiesektor und unterwirft den Präsidenten einer stärkeren Begründungspflicht für die Aussetzung von Sanktionen.⁷⁰

⁶⁷ Siehe Spencer Swartz/Benoit Faucon, »Total Halts Gas Sales to Iran«, in: *The Wall Street Journal*, 28.6.2010.

⁶⁸ Durch die im Juni 2007 eingeführte Rationierung reduzierte Teheran den in der amerikanischen Diskussion immer wieder genannten Importanteil von 40 Prozent. Damit stellte sich das Land schon vorbeugend auf mögliche Treibstoff-Sanktionen ein. Siehe EIA, *Country Analysis Briefs, Iran*, Januar 2010, S. 6; <www.eia.doe.gov/cabs/Iran/pdf.pdf> (Zugriff am 30.5.2010); Katzman, *Iran Sanctions* [wie Fn. 63], S. 7.

⁶⁹ Siehe Jonathan Broder, »Taking a Tougher Line on Iran's Nuclear Ambitions«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 22.2.2010, S. 425f.

⁷⁰ Text zu finden unter: <www.hcfa.house.gov/111/press_062410e.pdf>; zur Erläuterung siehe Joint Explanatory State-

Firmen, die Benzin und anderen Treibstoff an Iran liefern, Technologien zum Ausbau der Raffineriekapazitäten verkaufen oder Güter, Dienstleistungen und Know-how zur Entwicklung des iranischen Energiesektors exportieren, müssen schon bei einem recht geringen Volumen der Geschäfte mit amerikanischen Sanktionen rechnen.⁷¹ Der Kongress hat die Liste jener Einzelstrafen, von denen der Präsident gegebenenfalls mindestens drei auswählen muss, von den sechs im ISA enthaltenen auf neun erhöht. Das Gesetz mandatiert ferner Sanktionen gegen US-Finanzinstitutionen, die Konten für ausländische Finanzinstitutionen unterhalten, die wiederum mit bestimmten iranischen Banken und den Revolutionsgarden zuzurechnenden Einrichtungen in Geschäftsbeziehung stehen. Ziel dieser Sanktionsdrohung ist es, den internationalen Geschäftsverkehr mit allen iranischen Firmen und Banken zum Erliegen zu bringen, die in irgendeiner Form an der Förderung des Terrorismus und dem Erwerb von Massenvernichtungswaffen beteiligt sind. In seinen Passagen zum »divestment« unterstützt der Kongress die Entscheidung von Bundesstaaten und Kommunalverwaltungen, Vermögenswerte aus Unternehmen zurückzuziehen, die im iranischen Energiebereich tätig sind, und autorisiert solche Beschlüsse. Mit seiner Gesetzgebung will der Kongress jeden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines solchen Vorgehens ausräumen.⁷² Rund zwanzig amerikanische Bundesstaaten und der District of Columbia haben bereits entsprechende Divestment-Gesetze verabschiedet.

Die Bestimmungen des Gesetzes gelten dann nicht mehr, wenn der Präsident dem Kongress versichert, dass (a) Iran Akte des internationalen Terrorismus nicht länger unterstützt und es sich bei dem Land um keinen staatlichen Förderer des Terrorismus mehr handelt; (b) Iran es aufgegeben hat, atomare, biologische oder chemische Waffen sowie ballistische Raketen zu erwerben und zu entwickeln. Zwar kann der Präsident die tatsächliche Verhängung von Sanktionen gegen ausländische Firmen weiterhin aus-

ment: <www.hcfa.house.gov/111/press_062410d.pdf> (Zugriff am 27.7.2010).

71 Die Sanktionsdrohung gilt natürlichen und juristischen Personen, die Einzeltransaktionen im Marktwert von mehr als einer Million US-Dollar tätigen, oder Transaktionen, deren Gesamtwert im Laufe einer beliebigen Zwölf-Monats-Periode fünf Millionen US-Dollar übersteigt.

72 Das Gesetz kodifiziert zudem das vom Präsidenten unter dem *International Emergency Economic Powers Act* verhängte Handelsembargo.

setzen, was auch ein Anliegen der US-Wirtschaft war.⁷³ Aber er muss mögliche Verstöße gegen die gesetzlichen Bestimmungen überhaupt erst einmal untersuchen lassen und dann dem Kongress darüber berichten. Das gilt auch für Unternehmen in jenen Ländern, die mit den USA kooperieren, um im Rahmen von multilateralen Bemühungen Teheran am Erwerb von Massenvernichtungswaffen zu hindern. Während der Verhandlungen über die Zusammenführung beider Gesetzesversionen hatte das Weiße Haus den Kongress gedrängt, Ausnahmegenehmigungen für »kooperierende Länder« in das Gesetz aufzunehmen.⁷⁴ Dabei ging es der Administration nicht nur darum, die Unterstützung Chinas und Russlands im VN-Sicherheitsrat nicht zu gefährden. Auch im Verhältnis zur EU birgt der extraterritoriale Ausgriff der amerikanischen Gesetzgebung Konfliktstoff.⁷⁵ Doch die von der Administration gewünschte Möglichkeit, Sanktionen gegen europäische, russische oder chinesische Unternehmen vorab mit Blankovollmacht auszusetzen, wollte der Kongress dem Präsidenten nicht zugestehen. Aus Sicht des Kongresses ist das Gesetz so zu verstehen, dass es dem Präsidenten nicht die Möglichkeit einer »präemptiven Aussetzung« von Sanktionen einräumt. Er muss im Einzelfall begründen, warum eine Suspendierung »vital« für das nationale

73 Die Besorgnis der amerikanischen Wirtschaft richtete sich vor allem auf Passagen, die Geschäftsbeziehungen zwischen US-Firmen und jenen ausländischen Unternehmen zu gefährden drohten, die im iranischen Energiesektor tätig sind. Anliegen der US-Wirtschaft war es insbesondere, dem Präsidenten die Möglichkeit zu gewähren, Sanktionen auszusetzen, um so im Einzelfall negative Auswirkungen auf amerikanische Firmen zu verhindern. Siehe Kevin Bogardus, »Conference Delay Helps Business Lobby against Iran Sanctions Bill«, in: *The Hill*, 31.5.2010.

74 Hierzu und zum Folgenden siehe Eli Lake, »White House Seeks to Soften Iran Sanctions«, in: *The Washington Times*, 29.4.2010; Paul Richter, »White House Works to Ease Iran Proposal in Congress«, in: *Los Angeles Times*, 11.6.2010; Steven Mufson, »Familiar Hurdles for U.S. as It Ramps Up Pressure on Firms Doing Trade with Iran«, in: *The Washington Post*, 11.3.2010.

75 In einem Brief an Außenministerin Clinton hatte Lady Catherine Margaret Ashton, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, am 26. Februar 2010 die Besorgnis der Europäer über die extraterritoriale Stoßrichtung der in beiden Häusern verabschiedeten Gesetzesinitiativen zum Ausdruck gebracht – verständlicherweise: Sollten europäische Firmen von solchen Strafmaßnahmen betroffen sein, würde dies den »Waffenstillstand« beenden, den die Clinton-Administration und die EU im Jahr 1998 im Streit um die extraterritoriale Anwendung amerikanischer Sanktionen gegen Iran, Libyen und Kuba geschlossen haben.

Sicherheitsinteresse ist. Das heißt, die Administration muss die Namen der Firmen nennen, die Iran mit Treibstoff oder Raffinerietechnologie beliefern. Damit will der Kongress es dem Präsidenten politisch schwerer machen, Sanktionen auszusetzen. Erweiterte Auskunftspflichten und damit einhergehende Rechtfertigungszwänge gegenüber dem Kongress könnten dazu führen, dass es für die Administration schwieriger wird, Konflikte über die extraterritoriale Reichweite der US-Sanktionen zu umgehen. Im Verhältnis zu Europa dürfte das konkrete Konfliktpotential derzeit allerdings gering sein, da die europäischen Sanktionen in die gleiche Richtung gehen.

Strategische Optionen: Probleme und Perspektiven

Die Regierung Obama verfolgt gegenüber Teheran eine »Doppelstrategie des Engagements und des Drucks«, die zwei zentrale Ziele hat: erstens Iran am Erwerb von Atomwaffen zu hindern, zweitens destabilisierenden Aktivitäten des Landes sowie der Unterstützung extremistischer Kräfte durch Teheran entgegenzuwirken.⁷⁶ Mit Blick auf das iranische Atomprogramm, das im Zentrum der Befürchtungen steht, hat die US-Politik im Nahen und Mittleren Osten eine doppelte Aufgabe zu bewältigen:⁷⁷ zum einen Teheran vor Augen zu führen, dass Nuklearwaffen hohe Kosten, aber keinen großen strategischen Gewinn mit sich bringen; zum anderen die Risiken zu minimieren, welche sich für die Stabilität des Nahen und Mittleren Ostens ergeben könnten, falls Iran auf dem Weg zur Bombe weiter voranschreitet.

Innerhalb und außerhalb der Obama-Regierung halten es viele für wahrscheinlich, dass Iran alle Komponenten zum Bau von Atomwaffen herstellt, aber keine einsatzfähige Waffe produziert, dabei Mitglied des Nichtverbreitungsvertrages bleibt und sozusagen als »virtueller« Atomwaffenstaat betrachtet werden muss. Vor dem Hintergrund dieser Befürchtung wird erklärlich, dass für die Obama-Regierung – genauer: für manche in der Administration – die rote Linie, deren Überschreiten durch Teheran nicht hingenommen werden soll, bereits der »Erwerb einer nuklearen Fähigkeit« (»acquire a nuclear capability«) zu sein scheint, und nicht erst der Besitz von Atomwaffen. Ein namentlich nicht genannter »senior administration official« machte deutlich, dass dies die »Ausbruchsfähigkeit« einschliesse, also die Fähigkeit, nach einem Ausstieg aus dem NVV unter Nutzung bereits erworbener Technologien Atomwaffen zu produzieren. Ver-

fügt Iran erst einmal über die notwendigen technischen Voraussetzungen, dann lässt sich – das ist die öffentlich erklärte Einschätzung von Verteidigungsminister Robert Gates – nicht mehr verifizieren, dass das Land keine Atomwaffen gebaut hat. Offiziell wird die rote Linie jedoch nicht eindeutig markiert, denn damit würde dem Präsidenten der Interpretationsspielraum genommen. Obama selbst sprach im Juli 2010 in einem Interview mit einem israelischen Fernsehsender davon, es sei nicht akzeptabel, dass Iran eine Nuklearwaffe »besitze«.⁷⁸

Nach Washingtoner Einschätzung hat es das iranische Programm verlangsamt, dass die im Bau befindliche und zunächst geheimgehaltene Anreicherungsanlage in Qom entdeckt wurde und in der Anlage von Natanz technische Schwierigkeiten aufgetreten sind.⁷⁹ Der Direktor der *Defense Intelligence Agency* ging im April 2010 davon aus, dass Iran innerhalb eines Jahres waffenfähiges Uran für eine Bombe produzieren könnte; zwei bis fünf Jahre würde es möglicherweise bis zur Herstellung einer einsatzfähigen Atomwaffe dauern.⁸⁰ Solche Prognosen sind jedoch mit Vorsicht zu bewerten. Man muss etwa bedenken, dass eine innerhalb der

⁷⁸ »Well, what I've said consistently is, is [sic!] that it is unacceptable for Iran to possess a nuclear weapon, that we're going to do everything we can to prevent that from happening.« (Interview of the President by Yonit Levi, Israeli TV, 7.7.2010, <www.whitehouse.gov/the-press-office/interview-president-yonit-levi-israeli-tv> [Zugriff am 9.8.2010].)

⁷⁹ Siehe David E. Sanger/William J. Broad, »U.S. Sees an Opportunity to Press Iran on Nuclear Fuel«, in: *The New York Times*, 3.1.2010; David E. Sanger/William J. Broad, »Agencies Suspect Iran Is Planning Atomic Sites«, in: *The New York Times*, 27.3.2010.

⁸⁰ Hierzu und zum Folgenden siehe David E. Sanger/Thom Shanker, »Gates Says U.S. Lacks a Policy to Thwart Iran«, in: *The New York Times*, 17.4.2010. Die Arbeit am Waffendesign ist nach Einschätzung innerhalb der Obama-Administration wieder in einer gewissen Form im Gange, wenn sie denn überhaupt, wie es das *National Intelligence Estimate* (NIE) von 2007 behauptete, jemals angehalten wurde. Die Erstellung des aktuellen NIE (dessen Veröffentlichung bislang zweimal verschoben wurde) profitiert angeblich von Informationen iranischer Überläufer, die direkt in das Atomprogramm involviert waren. Joby Warrick/Greg Miller, »Iranian Technocrats, Disillusioned with Government, Offer Wealth of Intelligence to U.S.«, in: *The Washington Post*, 25.4.2010.

⁷⁶ Prepared Joint Statement of General James E. Cartwright, Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff/Michèle A. Flournoy, Undersecretary of Defense for Policy, before the Senate Armed Services Committee, 14.4.2010 (»dual-track strategy of engagement and pressure«), <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2010/04%20April/Cartwright-Flournoy%2004-14-10.pdf>> (Zugriff am 27.7.2010).

⁷⁷ Siehe hierzu Task Force on Iranian Proliferation, Regional Security, and U.S. Policy, *Preventing a Cascade of Instability: U.S. Engagement to Check Iranian Nuclear Progress*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, März 2009.

CIA informell als »Braindrain Project« bezeichnete Initiative iranische Nuklearwissenschaftler zum Ausstieg verlocken soll. Darüber hinaus betreiben die USA seit längerem ein geheimes Programm zur Unterminierung der atomaren Infrastruktur in Iran, um so das Programm zu verlangsamen und die nukleare Ausbruchsfähigkeit hinauszuzögern.⁸¹ Nach Einschätzung der Obama-Administration besteht jedenfalls ein gewisses Zeitfenster, in dem die verschärften Sanktionen ihre Wirkung entfalten und den Entscheidungsprozess in Iran beeinflussen können.

Sanktionen als Instrument einer Verhandlungsstrategie

Verschärfte Sanktionen sollen nach Washingtons Vorstellungen die Kosten einer Fortsetzung des iranischen Nuklearkurses erhöhen und die iranische Führung so zum Umdenken bewegen.⁸² Doch worauf beruht eine solche Erwartung? Welches »Kausalmodell« für die Wirkung von Sanktionen liegt der amerikanischen Politik zugrunde? Die Obama-Regierung hat die sie leitenden Annahmen zwar nicht dargelegt, aber aus der Art der Strafmaßnahmen, die sie favorisiert, und jener, die sie nicht zu verhängen sucht, lassen sich diese Prämissen erschließen. Wirtschaftssanktionen im Dienste politischer Ziele – und um ein solches Ziel geht es, nämlich Iran zum Verzicht auf den vollen nuklearen Brennstoffkreislauf zu bewegen – beruhen meist auf bestimmten Annahmen darüber, wie die ökonomischen Wirkungen von Sank-

⁸¹ Es geht hier unter anderem darum, in die von iranischer Seite betriebenen illegalen Beschaffungsaktivitäten fehlerhafte Produkte und Technologien einzuspeisen. Derartige Sabotage könnte dazu beigetragen haben, dass die Zentrifugen in Iran auf einem geringeren Effizienzniveau arbeiten, als dies technisch möglich sein dürfte. Zur Verlangsamung des iranischen Programms tragen außerdem die bestehenden Exportrestriktionen für »dual-use«-Güter bei, darunter auch für Instrumente, die zur Messung des Gasdrucks in Zentrifugen verwendet werden können. Siehe David E. Sanger, »Beyond Iran Sanctions That Probably Won't Work, Plans B, C, D ...«, in: *The New York Times*, 10.6.2010; Eli Lake, »Operation Sabotage«, in: *The New Republic*, 14.7.2010; »Salehi Says Sanctions May Slow Iran's Nuclear Program; Lacks Measuring Equipment«, in: *ISIS NuclearIran News*, 7.7.2010.

⁸² »We believe that the mounting weight of political and financial pressures on its leadership can persuade Tehran to reassess its approach to the world« (William J. Burns, *Testimony before the Armed Services Committee, U.S. Senate*, 20.4.2010, S. 5, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2010/04%20April/Burns%2004-14-10.pdf>> [Zugriff am 30.6.2010]).

tionen das politische Verhalten des sanktionierten Staates beeinflussen.⁸³ Unterscheiden lassen sich zwei Kausalmodelle, die in der politischen Praxis eher implizit leitend sind, deren Explizierung aber nützlich ist, um Sanktionen bewerten zu können.

Im Rahmen des *klassischen Modells* wird der politische Effekt von Sanktionen als Folge des Ausmaßes ihrer negativen wirtschaftlichen Wirkungen gesehen. Sanktionen haben, so die Erwartung, dann am ehesten den beabsichtigten politischen Effekt, wenn sie im Adressatenland möglichst großen ökonomischen Schaden anrichten. Denn unter diesen Umständen wird sich die Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierenden verändern. Sanktionen sollen die Kosten für die innenpolitische Unterstützung und die eigene Legitimation erhöhen, auf die jedes Regime in unterschiedlichem Maße zur langfristigen Absicherung seiner Herrschaft angewiesen ist. Wirtschaftlich wirkungsvolle Sanktionen haben zur Folge, dass diese Kosten steigen: Das Warenangebot verringert sich; die Konsumentenpreise klettern in die Höhe; unterbrochene Transaktionen belasten die Geschäftswelt; die Arbeitslosigkeit nimmt zu, und knappe Ressourcen müssen zur Unterstützung einer wachsenden Zahl von Erwerbslosen verwendet werden. Nach der politischen Logik von Sanktionen erscheinen an einem – im Voraus nicht zu bestimmenden – Punkt die innenpolitischen Kosten einer rational kalkulierenden Regierung als so hoch, dass sie entweder den mit den Sanktionen verbundenen Forderungen nachkommt oder ihren Machtverlust riskiert. Diesem Modell zufolge müssen Sanktionen möglichst einschneidend und umfassend sein.

Am ehesten folgen die vom Kongress vorangetriebenen Sekundärsanktionen dieser Logik. Würde man Diesel- und Benzineinfuhren unterbinden, hätte die Bevölkerung Irans darunter unmittelbar zu leiden, auch wenn die Wirkung solcher Sanktionen in der amerikanischen Diskussion noch immer überschätzt werden dürfte. Denn Iran hat in den letzten Jahren einige Anstrengungen unternommen, um diese wirtschaftliche Achillesferse weniger verwundbar zu machen.⁸⁴ Allerdings ist die Regierung Obama von der ursprünglichen Idee der »crippling sanctions« wieder

⁸³ Siehe dazu (mit ausführlichen Verweisen auf die einschlägige Literatur) Peter Rudolf, *Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Studie 30/2006).

⁸⁴ Siehe Roshanak Taghavi, »Why Iran's Ahmadinejad Is Pushing to Cut Popular Government Subsidies«, in: *The Christian Science Monitor*, 30.4.2010.

abgekommen. Die Einsicht, dass solche Maßnahmen politisch nicht durchsetzbar sind, spielte dabei sicher eine wichtige Rolle, aber auch die Befürchtung, durch Sanktionen dieser Art den Zusammenhalt zwischen Bevölkerung und Regime eher zu festigen als zu schwächen. Einschneidendere Strafen könnten jene Kräfte im iranischen Regierungssystem stärken, die ohnehin mehr staatliche Kontrolle über die Wirtschaft wollen. Den herrschaftsstabilisierenden »autoritären Pakt« zwischen Konservativen und Unterschicht würden Sanktionen vielleicht eher zementieren als aufbrechen.⁸⁵ Washington will einen Solidarisierungseffekt vermeiden und setzt daher auf möglichst zielgenaue Maßnahmen, zu denen vor allem Reiseverbote, Rüstungsembargos und Finanzsanktionen gerechnet werden.⁸⁶ Sanktionen haben immer auch eine kommunikative Funktion; sie sollen Iran seine Isolation vor Augen führen.⁸⁷ Der Bevölkerung des Landes will man aufzeigen, dass das Regime für diese Isolation verantwortlich ist. Zugleich wird signalisiert, es liege nicht in der Absicht der USA, der iranischen Bevölkerung zu schaden.⁸⁸ Finanzsanktionen richten sich nicht nur gegen Personen, die am Atomprogramm beteiligt sind, sondern auch gegen jene Kräfte, die direkt in die Unterdrückung der iranischen Opposition verwickelt waren.⁸⁹ Da die Revolutionsgarden und ihre Firmen gerade auch im Energiesektor des Landes eine beträchtliche Rolle spielen, werden

auch zielgerichtete Sanktionen nicht ohne »Biss« bleiben.

Dem Einsatz solcher Maßnahmen scheint das *zweite Modell* zur Wirkungsweise von Sanktionen zugrunde zu liegen. Dieses rückt die spezifischen Folgen für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und staatliche Akteure in den Blick. Ziel von Sanktionen ist es nach diesem Modell, das Interessenkalkül bestimmter Gruppen innerhalb der nationalen Elite zu verändern und so Druck in Richtung eines Politikwandels zu erzeugen. Die politische Wirkung von Strafmaßnahmen hängt bei dem hier postulierten Kausalmechanismus nicht davon ab, dass ein größtmöglicher wirtschaftlicher Gesamtschaden verursacht wird. Nicht allein die ökonomischen Effekte zählen in dieser Sichtweise; wichtig können auch politische Signale sein, die einzelnen Gruppen im politischen System des Ziellandes übermittelt werden. So stärkt der Sanktionskurs insofern Oppositionsgruppen, als er deren Anliegen größere Legitimität verleiht oder ihnen zur Unterstützung durch andere Teile der Bevölkerung verhilft. Sanktionen können bei Anhängern des bestehenden Regimes Zweifel an dessen Überlebensfähigkeit wecken und sie auf diese Weise davon abbringen, sich für die Regierung einzusetzen.

Sanktionen – so die vorherrschende politisch-praktische Schlussfolgerung, die sich aus diesem Modell ableiten lässt – sollten gegen die staatliche Führung und die sie stützenden »Kerngruppen« gerichtet werden.⁹⁰ Manche Befürworter »intelligenter Sanktionen« argumentieren jedoch, jene Teile der Elite, welche für die anstößige Politik verantwortlich zeichnen und sie tragen, seien nicht unbedingt das geeignete Ziel von Strafmaßnahmen. Diese sollten vielmehr potentiell einflussreiche Gruppen treffen, deren Interessen nicht mit der sanktionierten Politik verknüpft sind und die damit wenig im Sinn haben. Als Leidtragende der Sanktionen sähen sie sich veranlasst, gegen den entsprechenden Regierungskurs aktiv zu werden.⁹¹ Nach dieser Logik wären Iran-Sanktionen vor allem auf die Schicht der Händler und Geschäftsleute auszurichten, die sich dann, so die Annahme, aus Sorge um ihr Vermögen vom Regime abwenden würden. Vorgeschlagen wurde, alle iranischen Bank-

⁸⁵ Siehe Djavad Salehi-Isfahani, *Iran Sanctions: Who Really Wins?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 20.9.2009.

⁸⁶ Skeptisch zum Nutzen solcher Sanktionen gegen Iran ist Daniel W. Drezner, »Off Target: The Misguided Obsession with Smart Sanctions«, in: *The New Republic*, 5.5.2010.

⁸⁷ »What we are going to be working on over the next several weeks is developing a significant regime of sanctions that will indicate to them how isolated they are from the international community as a whole.« (Barack Obama zitiert nach: Broder, »Taking a Tougher Line« [wie Fn. 69], S. 425f.) Zum Folgenden siehe James Kitfield, »In Iran, Revolution Is in the Air«, in: *National Journal*, 13.2.2010.

⁸⁸ »We have no desire to harm the Iranian people economically or otherwise, so part of the challenge for us is to get a lot of input so that we can try to understand how this all works so we can design measures that, to the maximum extent possible, meet that principle. This is not an area where you can always be 100 per cent surgically precise, but we try to do the best we can.« (Stuart Levey zitiert nach Asa Fitch, »US Talks to Gulf States over Tighter Iran Boycott«, in: *The National*, 17.3.2010.)

⁸⁹ Siehe Paul Richter, »U.S. Changing Focus of Its Iran Policy«, in: *Los Angeles Times*, 10.3.2010; Jay Solomon, »U.S. Shifts Iran Focus to Support Opposition«, in: *The Wall Street Journal*, 9.1.2010.

⁹⁰ Siehe Jonathan Kirshner, »The Mikrofoundations of Economic Sanctions«, in: *Security Studies*, 6 (Frühjahr 1997) 3, S. 32–64.

⁹¹ Siehe Solomon Major/Anthony J. McGann, »Caught in the Crossfire: ›Innocent Bystanders‹ as Optimal Targets of Economic Sanctions«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49 (Juni 2005) 3, S. 337–359.

guthaben im Ausland einzufrieren und sämtliche finanziellen Transaktionen mit Iran zu unterbinden. Solche und andere Initiativen sollten Panik unter vermögenden Iranern auslösen.⁹² Allerdings ist die iranische Händlerschicht längst in besonderem Maße von Sanktionen betroffen, denn ausländische Banken – gerade auch solche in dem für Iraner wichtigen Handelsplatz Dubai – halten sich zurück, wenn es darum geht, Bankkonten für iranische Geschäftsleute zu eröffnen oder ihnen Kreditzugang zu ermöglichen.⁹³ Zugleich dürfte in Iran der große staatliche Sektor, also die Unternehmen der Revolutionsgarden und die halbprivaten islamischen Stiftungen, wirtschaftlich von einer weiteren Schwächung des Privatsektors profitieren.

Sanktionen haben zwar bereits das Wachstum des Energiesektors und des produzierenden Gewerbes im Land beeinträchtigt. Dank hoher Öleinkünfte und Devisenreserven konnte die Regierung indes negative Auswirkungen auf die Bevölkerung lange abfedern.⁹⁴ Seit 2008 ist die iranische Wirtschaft allerdings in einer schwierigen Lage. Die Probleme dürften jedoch in erster Linie hausgemacht sein, das heißt eher auf die Politik der Regierung als auf die Sanktionen zurückzuführen sein, auch wenn Oppositionsführer Mussawi die wirtschaftliche Lage mit der Außenpolitik des Regimes verknüpfte und damit indirekt die verhängten Strafmaßnahmen als eine gewichtige Ursache der Malaise darstellte.⁹⁵ Die verschlechterte wirtschaftliche Situation und das politische Unruhepotential in Iran nähren zwar auf amerikanischer Seite die Hoffnung, schärfere Sanktionen könnten wirken. Ökonomisch dürfte das dichter werdende Sanktionsregime in der Tat nicht ohne Folgen bleiben. Die Modernisierung des iranischen Energiesektors

⁹² Siehe Hossein Askari, »Sanction Iran«, in: *The National Interest online*, 2.4.2010, <www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=23134> (Zugriff am 30.4.2010).

⁹³ Siehe Shayerah Ilias, *Iran's Economic Conditions: U.S. Policy Issues*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 22.4.2010, S. 11f.

⁹⁴ Siehe Nader Habibi, *The Iranian Economy in the Shadow of Economic Sanctions*, Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, Oktober 2008 (Middle East Brief, Nr. 31). Die genauen wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen sind ungewiss; eine umfassende Analyse ihrer Wirkung wurde innerhalb der US-Administration offenbar zumindest bis Ende 2007 nie vorgenommen. Siehe United States Government Accountability Office (GAO), *Iran Sanctions: Impact on Furthering U.S. Objectives Is Unclear and Should Be Reviewed*, Washington, D.C., Dezember 2007.

⁹⁵ Siehe Robert F. Worth, »Iran Reformist Tries to Enlist Labor and Teachers«, in: *The New York Times*, 29.4.2010.

wird wohl schwieriger werden, die nationale Ölförderkapazität sinken, die Erschließung von Erdgasvorkommen sich weiter verlangsamen und der Import von Gütern erschwert werden – nicht zuletzt, weil große, international tätige Versicherungsfirmen keine Policen für iranische Schiffe mehr ausstellen.⁹⁶

Doch niemand vermag vorauszusagen, ob und wie die Sanktionen den Entscheidungsprozess in der Atomfrage beeinflussen können.⁹⁷ Die Antwort hängt davon ab, wie hoch das iranische Regime den Wert und den Nutzen des Nuklearprogramms einschätzt und wie ausgeprägt das Einvernehmen der Elite in der Atomfrage ist. Wenn es hier einen »nationalistischen Konsens« gibt und das iranische Interesse an Atomwaffen aufgrund einer Mischung defensiver und offensiver Motive überaus stark ist, wie zumindest Dennis Ross meint, der im Nationalen Sicherheitsrat für die Iran-Politik zuständig ist, dann stellt sich die Frage: Würden nicht auch Sanktionen, die hohe Kosten verursachen, das iranische Entscheidungskalkül unbeeinflusst lassen?⁹⁸ Wenn Teheran tatsächlich fest entschlossen sein sollte, zumindest die nukleare Ausbruchsfähigkeit zu erlangen, dann ließe sich ein Politikwandel in der Atomfrage nur dann erwarten, wenn die Wirkungen von Sanktionen so gravierend wären, dass das Regime den Machtverlust fürchten müsste.⁹⁹

⁹⁶ Siehe Thomas Erdbrink, »Sanctions Slow Development of Huge Natural Gas Field in Iran«, in: *The Washington Post*, 23.7.2010; Thomas Erdbrink/Colum Lynch, »New Sanctions Crimp Shipping Business as Insurers Withhold Coverage«, in: *The Washington Post*, 21.7.2010.

⁹⁷ Als Beispiel für eine skeptische, überzogene Erwartung zurechtrückende Sicht in der amerikanischen Debatte siehe Suzanne Maloney, »Sanctioning Iran: If Only It Were So Simple«, in: *The Washington Quarterly*, 33 (Januar 2010) 1, S. 131–147; sehr skeptisch auch Walter Posch, *Die Sanktionsspirale dreht sich. Europäische Iranpolitik auf dem Prüfstand*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Aktuell 26/2010).

⁹⁸ Dennis Ross geht von einem solchen Konsens aus, meint aber zugleich, dass dies nicht bedeute, das Entscheidungskalkül in Teheran könne nicht geändert werden. Zu Ross' Sicht siehe sein Buch *Statecraft – And How to Restore America's Standing in the World*, New York 2007, S. 309f. Zur Ungewissheit über das iranische Kalkül siehe auch Brian Katulis/Peter Juul, *Thinking Ahead on Iran*, Washington, D.C.: Center for American Progress, 19.5.2010.

⁹⁹ Zu diesen Problemen und Prämissen siehe die kritische Analyse von Stephen M. Walt, »Sleepwalking with Iran«, 26.5.2010, <http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/05/26/sleepwalking_with_iran> (Zugriff am 18.6.2010).

Umfassende Eindämmung und erweiterte Abschreckung

Auch wenn Sanktionen gegen Iran unter Umständen politisch nicht wirksam sein werden, so dienen sie doch auch dazu, Regelbrüche zu bestrafen und andere von ähnlichem Handeln abzuschrecken. Sanktionen sind ein Instrument, das politisch vielfältig nutzbar ist und nicht nur im Kontext einer auf Druck und Anreize gestützten Verhandlungsstrategie Sinn ergibt.¹⁰⁰ Auch im Rahmen einer umfassenden, langfristig angelegten Eindämmungspolitik haben Sanktionen ihren Platz.¹⁰¹ Das formelle und informelle internationale Sanktionsregime, das auf Washingtons Initiative Gestalt gewinnt, dient auch dazu, Iran über die Verweigerung von Ressourcen wirtschaftlich und militärisch zu schwächen. Eindämmung im Sinne einer Schwächung des iranischen Machtpotentials und der Einhegung iranischen Einflusses ist ja eine Grundkonstante amerikanischer Politik im Nahen und Mittleren Osten – auch wenn die Obama-Administration das Wort *containment* zur Beschreibung ihres Kurses zurückweist, weil dieser Begriff in der aktuellen Debatte zur Chiffre für die Hinnahme eines atomar bewaffneten Irans geworden ist.¹⁰²

Parallel zur Intensivierung des wirtschaftlichen Hebels der Eindämmungspolitik hat Washington auch die militärischen Maßnahmen verstärkt. Strategischer Eckpfeiler für das Pentagon ist die *Regional Security Architecture* des USCENTCOM, eine Verbindung bilateraler und multilateraler Initiativen in Bereichen wie Raketenverteidigung, Frühwarnsysteme, Aufbau der militärischen Fähigkeiten von Partnerstaaten und Schutz kritischer Infrastruktur – Projekte, die bereits unter der Bush-Regierung in Gang kamen. Die Obama-Administration setzt die damals begonnene militä-

rische Aufrüstung Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate fort. Kern der Rüstungsgeschäfte, die in den Jahren 2008 und 2009 ein Gesamtvolumen von 25 Milliarden US-Dollar hatten, ist die Lieferung von Kampfflugzeugen und Raketenverteidigungssystemen. Dabei geht es insbesondere um den Schutz von Ölterminals und anderer Infrastruktureinrichtungen, all dies mit Blick auf mögliche Angriffe seitens Irans.¹⁰³ Durch Rüstungsmaßnahmen, durch die verstärkte Sicherheitskooperation mit Staaten in der Region und durch einen von den USA aufzuspannenden »Verteidigungsschirm« soll Teheran vor Augen geführt werden: Die Vereinigten Staaten bleiben der Sicherheitsgarant für die befreundeten Staaten in der Region; sie lassen nicht zu, dass Iran Atomwaffen in politischen Einfluss ummünzt; das Land steigert mit der Entwicklung solcher Waffen also keineswegs seine Sicherheit und seine Stärke.¹⁰⁴ Lässt Teheran sich nicht vom Weg zur nuklearen Ausbruchsfähigkeit abbringen, dann sind die Grundlagen einer auf Verteidigungs- und Abwehroptionen gestützten militärischen Eindämmung gefestigt.

Die dieser Politik zugrundeliegende Annahme, ein atomar bewaffneter Iran könnte eine militärisch risikobereitere Politik betreiben, ist nicht die einzige Sorge, die Washington umtreibt. Befürchtet wird vor allem auch, dass Teherans Griff nach der Bombe einen nuklearen Rüstungswettlauf im Nahen und Mittleren Osten auslösen könnte, zumal bis auf den Libanon praktisch jedes Land in der Region an Kernreaktoren interessiert ist oder bereits den Bau solcher Anlagen plant.¹⁰⁵ Die nah- und mittelöstlichen Staaten, denen an der Errichtung von Atommeilern gelegen ist, sollen nach dem Willen Washingtons auf Urananreicherung

100 Siehe hierzu Meghan L. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003, S. 288ff.

101 Zum »comprehensive containment« siehe Patrick M. Cronin, *Restraint: Recalibrating American Strategy*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Juni 2010, S. 16ff.

102 Seine Weigerung, öffentlich über »containment« zu sprechen, drückte Verteidigungsminister Gates in einer Weise aus, die den Eindruck erweckte, er sei sich nicht sicher, was wirklich Sache ist: »I don't think we're prepared to even talk about containing a nuclear Iran. I think ... our view still is we do not accept the idea of Iran having nuclear weapons. And our policies and our efforts are all aimed at preventing that from happening.« (Zitiert nach »Gates Rules Out Idea ›Containing› Nuclear-armed Iran«, *Agence France-Presse (AFP)*, 20.6.2010.)

103 Siehe Joby Warrick, »U.S. Steps Up Arms Sales to Persian Gulf Allies«, in: *The Washington Post*, 31.1.2010.

104 »We want Iran to calculate what I think is a fair assessment, that if the U.S. extends a defense umbrella over the region, if we do even more to support the military capacity of those in the gulf, it's unlikely that Iran will be any stronger or safer, because they won't be able to intimidate and dominate, as they apparently believe they can, once they have a nuclear weapon«; so Außenministerin Clinton, zitiert nach Mark Landler/David E. Sanger, »Clinton Speaks of Shielding Mideast from Iran«, in: *The New York Times*, 23.7.2009. Dies war, auch wenn das Wort »nuklear« fehlte, gewiss auch eine Anspielung auf den »nuklearen Schirm«, den Washington über seine Verbündeten in Ostasien ausgespannt hat.

105 Umfassender zu dieser Problematik siehe Oliver Thränert, *Von ›Atomen für den Frieden‹ zu Atomen für den Krieg? Die Zukunft der Kernenergie und die Gefahren der nuklearen Proliferation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Studie 15/2010), S. 16ff.

und Wiederaufbereitung verzichten – und damit auf die Möglichkeit, eigene Nuklearwaffen herzustellen. Eine solche präventive Politik begann bereits unter Bush, als Reaktion auf die Pläne der Vereinigten Arabischen Emirate, einen Reaktorkomplex errichten zu lassen. Washington erzielte im April 2008 eine vorläufige Vereinbarung mit der dortigen Regierung. Darin erklärte sich diese zum Verzicht auf Anreicherung und Wiederaufbereitung bereit, während die USA ihr den Zugriff auf Nukleartechnologie eröffneten. Nachdem die Emirate eine Vereinbarung mit der IAEA geschlossen hatten, stimmte der Kongress dem Abkommen zu, das den Weg für den Zugang zu Nukleartechnologie freimachte.¹⁰⁶ Daran zeigt sich: Die USA haben durchaus Möglichkeiten, der immer wieder befürchteten Proliferationsdynamik in der Region entgegenzuwirken. Ägypten, Saudi-Arabien und die Türkei – jene Staaten, die möglicherweise am ehesten an eigenen Nuklearwaffen interessiert sein könnten – sind in ihren sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen mit den USA verbunden. Sie hätten einiges zu verlieren, wenn sie sich gegen deren Willen die Atomwaffenoption verschaffen wollten.¹⁰⁷

Soll einer möglichen Proliferationsdynamik entgegengewirkt werden, werden die USA den befreundeten Staaten in der Region wohl eine gewisse »nukleare Rückversicherung« in Form erweiterter Abschreckung in Aussicht stellen (müssen). Von der Abschreckung eines atomaren Iran wird offiziell bislang nur in Andeutungen gesprochen; jede allzu deutliche Aussage über einen solchen Plan B würde die Administration innenpolitisch dem Vorwurf aussetzen, sich bereits mit einer iranischen Atombewaffnung abgefunden zu haben. In ihrer im April 2010 veröffentlichten Nukleardoktrin hat sich die Administration – leicht verklausuliert – die Option eines atomaren Ersteinsatzes gegen das Land und damit die Möglichkeit einer gegen einen virtuellen Atomwaffenstaat Iran gerichteten erweiterten Nuklearabschreckung offengehalten. Die im *Nuclear Posture Review Report* formulierte negative Sicherheitsgarantie gegenüber Nicht-Kernwaffenstaaten – nämlich die Zusage, keine Nuklearwaffen gegen sie einzusetzen oder mit deren Einsatz zu drohen – ist nämlich ausdrücklich auf jene Unterzeichner des NVV beschränkt, welche

¹⁰⁶ Siehe William J. Broad/David E. Sanger, »U.S. Is Pushing to Deter a Mideast Arms Race«, in: *The New York Times*, 3.5.2010.

¹⁰⁷ Darauf wird hingewiesen von James M. Lindsay/Ray Takeyh, »After Iran Gets the Bomb: Containment and Its Complications«, in: *Foreign Affairs*, März/April 2010.

die sich aus ihrer Mitgliedschaft ergebenden Verpflichtungen einhalten.¹⁰⁸

In amerikanischen Think-Tanks hat längst das Nachdenken darüber begonnen, wie ein System erweiterter Abschreckung aussehen könnte, mit dem ein nuklearer Iran in Schach gehalten und die aus seiner Atombewaffnung möglicherweise resultierenden Negativfolgen verhindert werden könnten.¹⁰⁹ Eine stabile Abschreckung aufzubauen wird kein leichtes Unterfangen sein; es wäre klar zu signalisieren, welches Verhalten inakzeptabel ist und durch entsprechende Drohungen verhindert werden soll.¹¹⁰ Die Entwicklung einer einigermaßen stabilen Abschreckungsbeziehung war im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis ein Prozess mit Krisen, die auch hätten eskalieren können. Erweiterte Abschreckung als Element der Eindämmungspolitik birgt also Kosten und Risiken für die USA. Abschreckung setzt zudem ein rationales Überlebensinteresse der Gegenseite voraus, das manche US-Kommentatoren in Teheran zu vermissen glauben. Sie verweisen vor allem auf die angeblich apokalyptische Weltsicht des gegenwärtigen iranischen Präsidenten und eine schiitische Märtyrermentalität, wenn sie Zweifel daran äußern, dass Iran sich wirkungsvoll abschrecken und eindämmen lasse.¹¹¹ Eine solche Einschätzung ist gewiss umstritten.

¹⁰⁸ Siehe U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, S. VIII. Aus iranischer »worst-case«-Sicht dürfte dies den Wunsch nach einer eigenen nuklearen Abschreckungsfähigkeit vermutlich eher stärken als dämpfen, lässt sich daraus doch herauslesen, dass das Land ein potentielles Ziel amerikanischer Atomangriffe ist, auch wenn es gar keine Kernwaffen hat. Siehe die kritischen Anmerkungen von Stephen M. Walt, »Nuclear Posture Review (or Nuclear Public Relations?)«, 6.4.2010, <http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/04/06/nuclear_posture_review_or_nuclear_public_relations> (Zugriff am 30.6.2010).

¹⁰⁹ Siehe Richard L. Kugler, *An Extended Deterrence Regime to Counter Iranian Nuclear Weapons: Issues and Options*, Washington, D.C.: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, September 2009, S. 32.

¹¹⁰ Siehe Lindsay/Takeyh, »After Iran Gets the Bomb« [wie Fn. 107].

¹¹¹ Siehe Ilan Berman, »The Case against Containment«, in: *Washington Times*, 29.3.2010; Michael Anton, »Iran and the Costs of Containment«, in: *National Review Online*, 3.5.2010. Ausführlich zu den Gründen, warum Eindämmung und Abschreckung nicht funktionieren könnten, siehe Michael Rubin, *Can a Nuclear Iran Be Contained or Deterred?*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI), 6.11.2008 (AEI online); Bret Stephens, »Iran Cannot Be Contained«, in: *Commentary*, Juli/August 2010; zur Rationalitätsproblematik siehe auch Mehdi Khalaji, *Apocalyptic Politics: On the Rationality of Iranian Policy*, Washington, D.C.:

ten; es handelt sich jedoch um eine Sichtweise, die vor allem auf israelischer Seite, namentlich bei Ministerpräsident Netanjahu, zu finden ist und welche die Obama-Administration in Rechnung zu stellen hat.¹¹²

Militärische Ausschaltung der nuklearen Infrastruktur

Noch steht die Regierung Obama nicht vor der Entscheidung, entweder einen atomaren Iran zu tolerieren oder Zuflucht zur präventiven Ausschaltung von dessen Nuklearprogramm zu nehmen. Werden die USA mit militärischen Mitteln Iran daran hindern, ein virtueller oder realer Atomwaffenstaat zu werden? Der US-Präsident selbst akzentuiert die militärische Option nicht; er schließt sie jedoch auch nicht kategorisch aus.¹¹³ Militärische Gewalt gilt als letztes Mittel, und diese Option ist daher in »nächster Zeit« nicht »auf dem Tisch«, wie es Michèle Flournoy, die *Undersecretary of Defense for Policy*, Mitte April 2010 formulierte.¹¹⁴ Planerisch werden jedoch Optionen für ein Vorgehen gegen Iran ausgearbeitet; Berichte darüber haben sich nicht ohne Grund in den ersten Monaten des Jahres 2010 gehäuft. Im Dezember 2009 schrieb der Vorsitzende der *Joint Chiefs of Staff*, Admiral Mike Mullen, in einer Leitlinie für seinen Stab, das Militär müsse militärische Optionen vorbereitet haben, sollte der Präsident ein gewaltsames Eingreifen für notwendig halten. Nun gibt es zwar schon seit längerem militärische Krisenplanungen im Falle Irans. Unter Präsident Bush gingen die Vorbereitungen für Angriffe auf iranische Nukleareinrichtungen aber offenbar nie über das allgemeine Stadium militärischer Krisenplanungen hinaus, wie es sie für eine Vielzahl von

Szenarien gibt.¹¹⁵ Aus Sicht des obersten amerikanischen Militärs scheint es inzwischen erforderlich zu sein, mit größerer Dringlichkeit neu über solche Optionen nachzudenken. Öffentlich ist indes nichts darüber bekannt, wie sich die überarbeiteten Planungen von den bisherigen unterscheiden.¹¹⁶ Berichten zufolge hat die militärische Führung auch geheime Operationen in Iran autorisiert, die offenbar der nachrichtendienstlichen Aufklärung über das Atomprogramm oder Oppositionsgruppen dienen – die entsprechenden Informationen könnten bei einem militärischen Vorgehen nützlich sein.¹¹⁷

Angeblich gibt es bei der Planung zielgenauer Luftangriffe mittlerweile Fortschritte, welche die militärische Option erstmals als realistisch erscheinen lassen. Noch ist es allerdings Teil einer diplomatischen Strategie, solche Berichte zu streuen. Damit soll nicht nur für Iran höherer Druck entstehen, sondern auch für jene Staaten, die sich nur zögerlich der Sanktionspolitik anschließen. Die implizite Botschaft lautet: Wer eine Situation vermeiden will, in der sich die USA oder Israel zu einem militärischen Vorgehen gezwungen sehen, der muss verschärfte Strafmaßnahmen unterstützen. Das leise Rasseln mit dem Säbel dürfte außerdem der Beruhigung der arabischen Golfstaaten dienen, in denen – so scheint es – die Folgen einer amerikanischen Militäraktion mancherorts inzwischen weniger gefürchtet werden als ein atomarer Iran. Zumindest sehen sich Vertreter der Obama-Regierung in der Region immer wieder mit der Frage nach einer möglichen militärischen Option konfrontiert. Und nicht zuletzt haben die intensivierten Militärplanungen, in die Israel zu einem gewissen Grade eingebunden wurde, auch die Funktion, Netanjahu von einem einseitigen, die USA möglicherweise überraschenden Vorgehen abzuhalten.¹¹⁸

Wie ernst es Israel mit der militärischen Option ist, wird in den USA unterschiedlich bewertet. Will die israelische Regierung wirklich einen Militärschlag vorbereiten, oder will sie nur Druck auf die USA und andere Staaten ausüben, in der Atomfrage eine noch entschiedener Haltung einzunehmen? Das fragte man sich bereits innerhalb der Bush-Administration,

The Washington Institute for Near East Policy, Januar 2008 (Policy Focus 79).

112 Vor dem Hintergrund der antizionistischen, mit antisemitischen Klischees durchsetzten Rhetorik des iranischen Präsidenten ist die Diskussion über die Rationalität eines atomar bewaffneten Iran und die Möglichkeit eines funktionierenden nuklearen Abschreckungssystems von enormer Brisanz. Siehe Harald Müller, *Krieg in Sicht? Das iranische Nuklearprogramm und das Sicherheitsdilemma Israels*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2010 (HSFK-Standpunkte Nr. 2/2010).

113 »I've said consistently that we preserve all options in looking out for U.S. national security interests as well as the interests of its allies.« (Zitiert nach: David E. Sanger/Peter Baker, »Excerpts from Obama Interview«, in: *The New York Times*, 5.4.2010.)

114 »U.S. Military Option against Iran Still on the Table: Pentagon«, *AFP*, 21.4.2010.

115 Siehe David E. Sanger, »U.S. Rejected Aid for Israeli Raid on Iranian Nuclear Site«, in: *The New York Times*, 11.1.2009.

116 Siehe Barbara Starr, »U.S. Military Plans against Iran Being Updated«, *CNN.com*, 19.4.2010.

117 Siehe Mark Mazetti, »U.S. Is Said to Expand Secret Actions in Mideast«, in: *The New York Times*, 24.5.2010.

118 Siehe Joe Klein, »An Attack on Iran: Back on the Table«, in: *Time*, 15.7.2010.

als die Regierung von Premier Ehud Olmert 2008 in Washington darum ersuchte, man möge Israel spezielle bunkerbrechende Waffen liefern, Luftaufklärungsfähigkeiten bereitstellen und Rechte zum Überfliegen des Irak gewähren. Präsident Bush lehnte diese Ansinnen ab.¹¹⁹ Aufhorchen ließ im Sommer 2009 die Äußerung von Vizepräsident Joe Biden, die USA könnten einem souveränen Staat wie Israel nicht die Entscheidung in einer existentiellen Frage diktieren.¹²⁰ Präsident Obama sah sich genötigt, auf entsprechende Nachfrage klarzustellen, dass die USA der israelischen Regierung keinesfalls grünes Licht für einen Militärschlag gegeben hätten (»absolutely not«).¹²¹ Die amerikanische Militärführung hatte ohnehin wiederholt betont, ein israelischer Angriff würde die gesamte Region destabilisieren. Auf Seite der Amerikaner besteht die Sorge, Israel könnte die USA in eine kriegerische Auseinandersetzung mit Iran verwickeln. Sollten die USA selbst zur militärischen Option Zuflucht nehmen, dann läge es wohl – wie schon beim Krieg gegen den Irak 1991 – im amerikanischen Interesse, dass Israel daran nicht beteiligt ist.¹²²

Aufgrund der begrenzten militärischen Fähigkeiten des Landes wäre ein israelischer Luftangriff gegen iranische Atomanlagen ein riskantes Unterfangen ohne Gewähr einer hohen Erfolgsrate. Dagegen hätte ein amerikanischer Luftschlag echte Chancen, das angestrebte Ziel zu erreichen; es müsste sich dabei aller-

dings um Angriffe handeln, die über mehrere Tage anhalten. Dies ist zumindest das Ergebnis einer Analyse, die einer der führenden US-Militärexperten mit guten Kontakten zum Pentagon durchgeführt hat.¹²³ Nach Ansicht von Verteidigungsminister Gates ließe sich das Atomprogramm auf militärischem Wege für einen Zeitraum von ein bis drei Jahren verzögern – doch um den Preis, dass Iran seine Nukleareinrichtungen künftig stärker als bisher durch Tunnelanlagen schützen würde.¹²⁴ Zu gewärtigen wären außerdem unkalkulierbare Kettenwirkungen und hohe politische wie wirtschaftliche Kosten.¹²⁵ Ein Militärschlag würde den Ölpreis in die Höhe treiben, die Lage im Nahen Osten destabilisieren und radikale Kräfte wie die Hamas in den Palästinensergebieten oder die Hisbollah im Libanon stärken. Nicht zuletzt könnte Iran die Stabilisierungsbemühungen des Westens im Irak und Afghanistan massiv unterminieren. Amerikanische Streitkräfte wären in beiden Ländern der Gefahr iranischer Vergeltungsangriffe ausgesetzt. Dies alles ist der zivilen und militärischen Führung des Pentagons durchaus bewusst; wiederholt hat sie daher die großen Risiken eines gewaltsamen Vorgehens betont.

Wegen der genannten Unwägbarkeiten ist die militärische Option extrem problematisch. Sie könnte jedoch eine Eigendynamik entfalten, sollte sich die US-Regierung in eine Glaubwürdigkeitsfalle manövrieren und Präsident Obama im Wahljahr 2012 unter Druck geraten, eine harte Linie zu verfolgen.¹²⁶ International Glaubwürdigkeit und innenpolitisch Stärke zu demonstrieren sind politische Kalküle, denen sich weder Obama noch sein Nachfolger oder seine Nachfolgerin werden entziehen können, wenn die Kosten und Risiken einer präventiven Ausschaltung des iranischen Atomprogramms gegen die Kosten und Risiken einer auf militärische Abschreckung und Verteidigung setzenden Eindämmungspolitik abgewogen werden müssen.

119 Siehe Sanger, »U.S. Rejected Aid for Israeli Raid« [wie Fn. 115].

120 Siehe Brian Knowlton, »Biden Suggests U.S. Not Standing in Israel's Way on Iran«, in: *The New York Times*, 5.7.2009.

121 Paul Richter, »Obama: U.S. Has ›Absolutely Not‹ Given OK for Israeli Strike on Iran«, in: *Los Angeles Times*, 8.7.2009.

122 Ein namentlich nicht genannter, im Nahen Osten stationierter amerikanischer General dürfte das vorherrschende Denken des US-Militärs wiedergegeben haben, als er pointiert sagte: »For a number of reasons, we don't share a lot of military contingency planning with the Israelis. First, if you thought you were going to have to fight against an Islamic Iran, you don't want to do that alongside the Jewish state. Much like the 1991 Persian Gulf War with Iraq, we would probably have to ask Israel to sideline itself so it didn't become a catalyst for the Arab nations to challenge our effort. We also don't want to share military planning that might encourage Israel to instigate a confrontation. Personally, if we get into a shooting war with Iran anytime soon, I believe it will happen because Israel launches a military strike and we're pulled in on their side.« (Zitiert nach: James Kitfield, »U.S.-Israel: A Damaged Alliance«, in: *National Journal*, 12.6.2010.) Siehe zudem Steven Simon, *An Israeli Strike on Iran*, New York: Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, November 2009 (Contingency Planning Memorandum No. 5).

123 Siehe Abdullah Toukan/Anthony H. Cordesman, *Options in Dealing with Iran's Nuclear Program*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, März 2010, S. 14ff.

124 Siehe William J. Broad, »Iran Shielding Its Nuclear Efforts in Maze of Tunnels«, in: *The New York Times*, 6.1.2010.

125 Siehe Patrick Clawson/Michael Eisenstadt, *The Last Resort. Consequences of Preventive Military Action against Iran*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, Juni 2008 (Policy Focus 84), <www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/PolicyFocus84.pdf> (Zugriff am 30.6.2010).

126 Kritisch-ablehnend Michael O'Hanlon/Bruce Riedel, »Do Not Even Think about Bombing Iran«, in: *Financial Times*, 28.2.2010.

Folgerungen

Unter Barack Obama haben die USA die internationale Führungsrolle im Umgang mit dem iranischen Atomprogramm übernommen. Möglich wurde dies, indem Washington sich einer Politik des *engagement* zuwandte. Die amerikanische Regierung konnte fortan darauf verweisen, dass Teheran nicht willens oder nicht in der Lage sei, die »ausgestreckte Hand« zu ergreifen. Aufgrund des Fortschreitens der iranischen Urananreicherung und des dadurch entstehenden Zeitdrucks war es zwar verständlich, die Atomfrage in den Mittelpunkt zu stellen. Doch dieser Fokus der *engagement*-Politik hat sich als problematisch erwiesen. Denn der Spielraum für einen Kompromiss ist äußerst gering, zumal es aus iranischer Sicht bei der Urananreicherung um eine grundsätzliche Frage des dem Lande entgegengebrachten Respekts geht.¹²⁷ Das Nuklearprogramm (und insbesondere der Aufbau eines eigenständigen Brennstoffkreislaufs) genießt quer durch alle politischen Gruppierungen des Landes starke Zustimmung. Es hat einen derart hohen Symbolgehalt, dass es – einer RAND-Studie zufolge – mit der Nationalisierung der iranischen Ölförderung unter Ministerpräsident Mohammad Mossadegh im Jahr 1951 verglichen werden kann. In beiden Fällen geht es um die Kontrolle über Energieressourcen, um Souveränität und um Modernität.¹²⁸ Deshalb hatten manche Befürworter einer *engagement*-Politik die Regierung Obama davor gewarnt, mit der Nuklearfrage zu beginnen. Stattdessen rieten sie, zunächst mit kleineren Schritten eine gewisse Vertrauensbasis zu schaffen – etwa durch eine Freigabe der seit der Geisellaffäre von 1979–81 eingefrorenen iranischen Guthaben in

den USA und der klaren Absage an einen Regimewechsel als Ziel amerikanischer Politik.¹²⁹

Washington ist erklärtermaßen weiterhin an einer diplomatischen Lösung der Atomfrage interessiert. Doch zuerst, so heißt es, müsse sich Teheran bewegen und seine Bereitschaft deutlich machen, die Urananreicherung auszusetzen und mit der IAEA zu kooperieren.¹³⁰ Die EU, genauer: Lady Ashton, die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, versucht in Sondierungen mit Iran, die Verhandlungen der P5+1 wieder in Gang zu bringen.¹³¹ Mit Blick auf eine mögliche Neuaufnahme von Gesprächen stellt sich die Frage, ob der bisherige Verhandlungsansatz nicht überprüft werden sollte. Selbst wenn es gelänge, über eine Neuauflage der vertrauensbildenden Maßnahme »Brennstofftausch« und eine zeitweilige Aussetzung der Urananreicherung kurzfristige Zeit zu gewinnen, bliebe immer noch zu klären, ob nicht eine strategische Neujustierung von Zielen und Mitteln die Erfolgchancen des zweigleisigen Ansatzes erhöhen würde. Deutschland könnte seine erwiesene Bereitschaft zu härteren Sanktionen als politisches Kapital nutzen, um im europäisch-amerikanischen Dialog die transatlantische Iran-Politik hinsichtlich Handlungsspielräumen und Alternativen zu überprüfen.

In der amerikanischen Diskussion sind wiederholt Vorschläge für eine Lösung des Atomkonflikts zu vernehmen, bei der Iran die Urananreicherung unter bestimmten Bedingungen zugestanden würde.¹³² Im Zentrum solcher Ansätze steht die begrenzte Anreicherung unter strenger Überwachung im Rahmen eines multinational betriebenen Konsortiums oder im Rah-

127 Zu dieser Einschätzung siehe ein im Herbst 2009 geführtes Interview mit John W. Limbert, damals noch Professor an der U.S. Naval Academy. Wenig später wurde er als Iran-Spezialist in das State Department zurückberufen, wo er im Juli 2010 wieder ausschied. »The Road Ahead for U.S.-Iran Relations«, New York: Council on Foreign Relations, 2.10.2009.

128 Jerold D. Green/Frederic Wehrey/Charles Wolfe, Jr., *Understanding Iran*, Santa Monica: RAND Corporation, 2009, S. XIIIff. Siehe auch Judith S. Yaphe (Hg.), *Nuclear Politics in Iran*, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Mai 2010.

129 So John Tirman, »Achieving Détente with Iran«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2.7.2009.

130 Der Sprecher des State Department, Philip J. Crowley, unterstrich dies am 17. Mai 2010, <www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2010/05/141933.htm> (Zugriff am 28.7.2010).

131 Siehe Johan Bergenäs, »Ashton Seeks to Revive Role in Iran Nuclear Talks«, in: *World Politics Review*, 15.7.2010.

132 Siehe Matthew Bunn, *Beyond Zero Enrichment: Suggestions for an Iranian Nuclear Deal*, Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, November 2009; Thomas R. Pickering/William Luers/Jim Walsh, »A Solution for the US-Iran Nuclear Standoff«, in: *The New York Review of Books*, 20.3.2008.

men einer von ausländischen Experten betriebenen Anlage in Iran. Im Falle einer »internationalen« Lösung müsste Iran dem IAEO-Zusatzprotokoll und weiteren transparenzschaffenden Maßnahmen zustimmen. Dem Land bliebe die Herstellung hoch angereicherter Urans und die Wiederaufbereitung untersagt, die Kapazität der Zentrifugen würde begrenzt. Vorschläge dieser Art bergen eine Menge an technischen und praktischen Problemen, die gewiss nicht einfach zu bewältigen wären. Die entscheidende Frage ist jedoch, in welchem Maße mit einer solchen zweitbesten Lösung das Proliferationsrisiko steigen würde – weil damit ein Transfer von technischem Wissen verbunden wäre, weil Iran nukleare Technologie und spaltbares Material für ein geheimes Parallelprogramm abzweigen könnte oder weil Teheran zu einem späteren Zeitpunkt die ausländischen Techniker und Kontrolleure ausweisen und die Verfügungsgewalt über die Anlagen sowie das dort produzierte Material übernehmen könnte.¹³³ Politisch würde zudem ein Präzedenzfall geschaffen – ein Land würde für Verstöße gegen den NVV auch noch belohnt.

Experten bewerten die Risiken durchaus unterschiedlich. Wenn Iran fest entschlossen ist, sich die Ausbruchsfähigkeit zu verschaffen, dann werden »technische« Lösungen im Sinne eines multinationalen Konsortiums nicht tragen. Die Befürworter dieses Weges setzen voraus, dass die Entscheidung zum tatsächlichen Bau von Atomwaffen in Teheran noch nicht gefallen sei und eine gewiss mit Risiken beladene Verhandlungslösung die iranischen Diskussions- und Entscheidungsprozesse beeinflussen könnte. Dies gelte zumal dann, wenn eine solche Kompromisslösung mit konkreten Kooperationsangeboten und der Zusicherung verbunden wäre, dass die USA nicht angreifen werden, sofern Iran die eingegangenen Verpflichtungen im Nuklearbereich einhält und keine aggressiven Akte unternimmt. Auf der Ebene der eingesetzten Mittel würde diese Lösung bedeuten, über das Angebot der P5+1 vom Sommer 2008 mit seiner im Ganzen eher diffusen Reziprozität hinauszugehen und im Sinne einer konkreten Reziprozität bestimmte Schritte Teherans mit bestimmten Reaktionen zu verknüpfen. Auch die Frage von Sicherheitsgarantien müsste neu diskutiert werden.¹³⁴

¹³³ Detailliert zu den Problemen und Risiken siehe Fitzpatrick, *The Iranian Nuclear Crisis* [wie Fn. 24], darin Kapitel 3: »Can Iran's Capability Be Kept Non-Weaponised?«, S. 57–74.

¹³⁴ In dem »Anreizpaket« vom 17. Juni 2008 war lediglich die Rede davon, dass die Verpflichtung unter der VN-Charta bestätigt werde, sich der Androhung oder Anwendung von

Vielleicht hätte auch eine Politik des *engagement* mit begrenzterem Ziel, konkreter Reziprozität und erklärtem bedingtem Verzicht auf militärische Optionen eine geringe Erfolgsaussicht. Aber es steht kaum zu erwarten, dass Obama einen solchen Ansatz überhaupt zu testen bereit ist und erklärt: Wir sind willens, bei voller Transparenz des Atomprogramms in gewissem Umfang eine »internationalisierte« Urananreicherung in Iran zu akzeptieren, wir bieten als Reaktion auf bestimmte iranische Schritte konkret die Aufhebung dieser oder jener Sanktionen an, und wir verzichten darauf, militärische Gewalt zur Ausschaltung des iranischen Nuklearprogramms anzudrohen oder anzuwenden, solange Iran keine Atomwaffen baut.¹³⁵ Zu ungewiss wäre, ob von Teheran eine posi-

Gewalt gegen die territoriale Integrität oder politische Souveränität jedweden Staates zu enthalten. Die Bush-Regierung war offenbar nicht bereit, über eine solche allgemeine Aussage hinauszugehen (zu dieser Problematik siehe Flynt Leverett/Hillary Mann Leverett, »The United States, Iran and the Middle East's New ›Cold War‹«, in: *The International Spectator*, 45 [März 2010] 1, S. 75–87). Die USA könnten heute an die Vereinbarung von Algier vom 19. Januar 1981 anknüpfen, mit der – nach Vermittlung Algeriens – die Krise beendet wurde, die durch die Botschaftsbesetzung von Teheran ausgelöst worden war. Die USA verpflichteten sich darin, dass es »von nun an die Politik der Vereinigten Staaten sein wird, weder direkt noch indirekt, weder politisch noch militärisch in Irans innere Angelegenheiten zu intervenieren«. Text unter: <www.iusct.org/general-declaration.pdf> (Zugriff am 28.7.2010).

¹³⁵ Zahlreiche der verhängten Sanktionen beruhen auf einer *executive order* und können rein formal einseitig vom Präsidenten aufgehoben werden, wobei dieser jedoch stets die Stimmung im Kongress berücksichtigen dürfte. Außerdem greift eine Reihe von Sanktionsgesetzen, die den Handel mit Iran einschränken, solange das Land auf der Liste staatlicher Unterstützer des Terrorismus steht. Insofern würde eine Einigung in der Nuklearfrage nicht automatisch eine Normalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen ermöglichen. Der Eintrag auf der Terrorismusliste kann gelöscht werden, wenn im betreffenden Land ein Regimewechsel stattgefunden hat und der Präsident dem Kongress berichten kann, dass sich Führung und Politik des Landes grundlegend gewandelt haben. Der Kongress hat dann kein weiteres Mitspracherecht. Anders ist es bei der zweiten Variante: Hier informiert der Präsident den Kongress über die Feststellung, dass die betreffende Regierung den internationalen Terrorismus seit sechs Monaten nicht mehr unterstützt und zugesichert hat, auch in Zukunft keine terroristischen Handlungen mehr zu unterstützen. In diesem Fall können beide Häuser des Kongresses mit einer *joint resolution* die Entscheidung des Präsidenten blockieren. Dieser kann jedoch wiederum sein Veto einlegen. Gelingt es dem Kongress nicht, das Veto mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zu überstimmen, wird das Land von der Terro-

tive Reaktion kommen würde. Allzu gewiss wäre dagegen, dass eine solche »Beschwichtigungspolitik« in den USA scharf kritisiert würde – zumal dann, wenn bei anderen Konfliktthemen in den amerikanisch-iranischen Beziehungen, vor allem was die Unterstützung von Hisbollah und Hamas angeht, keine Fortschritte erzielt werden können.

Da die Chancen für eine beiderseitig akzeptable dauerhafte Kompromisslösung in der Atomfrage gering sind, wird gelegentlich empfohlen, in anderen funktionalen und regionalen Politikfeldern Interessenkonvergenzen und Kooperationsmöglichkeiten mit Iran auszuloten – in der Hoffnung, dass sich über eine entsprechende Vertrauensbildung dann auch bei der Nuklearfrage etwas bewegen ließe.¹³⁶ Doch selbst wenn sich etwa im Falle Afghanistans Kooperationsmöglichkeiten ergeben sollten,¹³⁷ bleibt doch fraglich, wie eine solche Zusammenarbeit einen Kompromiss in der Atomfrage erleichtern und wie die Kooperation bei einer weiteren Verschlechterung der amerikanisch-iranischen Beziehungen Bestand haben sollte. Richtig ist sicher, dass für eine Entspannung zwischen Washington und Teheran eine nahezu ausschließlich auf die Atomfrage fokussierte Diplomatie nicht trägt. In der deklaratorischen Politik hat Obama mit seinem breiten Kooperationsangebot zwar die richtige Forderung gezogen; dieses Angebot wurde jedoch nicht, soweit erkennbar ist, in eine umfassende operative Strategie, eine Art *road map* für die Verbesserung der amerikanisch-iranischen Beziehungen umgesetzt – etwa über einen Prozess paralleler vertrauensbildender Maßnahmen, wie ihn die späte Clinton-Administration im Sinne hatte, damit aber in Teheran keine Resonanz fand.¹³⁸ Deutschland sollte deshalb das Gespräch mit den USA darüber suchen, wie die Atom-

frage in eine breitere Entspannungsagenda eingebettet werden kann. Große Hoffnungen sind jedoch nicht angebracht. Die über Jahrzehnte hinweg verfestigten Feindbilder, das beiderseitige Misstrauen und die damit einhergehende wechselseitige Annahme, das Handeln des anderen Staates sei von den denkbar schlechtesten Intentionen geleitet, erschweren selbst kleine Schritte der Annäherung im amerikanisch-iranischen Verhältnis.¹³⁹

Die deutsche Politik sollte sich deshalb darauf einstellen, dass sie in der Iran-Frage transatlantisch während der nächsten Jahre vor einer doppelten Herausforderung stehen könnte. Zum einen ist nicht auszuschließen, dass die USA militärisch gegen das Land vorgehen. Präventive militärische Optionen zur Ausschaltung eines gegnerischen Nuklearpotentials sind fester Teil des sicherheitspolitischen Denkens in den USA.¹⁴⁰ In einem solchen Fall werden die USA – und für Barack Obama gilt dies zumal – versuchen, zur stärkeren Legitimierung eine möglichst breite internationale Zustimmung zu erhalten. Die deutsche Politik sollte darauf vorbereitet sein, in einer derartigen Situation einer Positionsbestimmung in die eine oder andere Richtung nicht ausweichen zu können. Zum anderen ist es an der Zeit, die sich intensivierende Debatte in den USA über die Eindämmung Irans konzeptionell zu begleiten und dabei die sich für Europa ergebenden Konsequenzen und Gestaltungsaufgaben in den Blick zu nehmen.

Die naheliegende Analogie zum Fall Iran ist jene Eindämmungspolitik, wie sie während des Kalten Krieges gegenüber der Sowjetunion entwickelt wurde. Allerdings sollte damals einer expansionistischen Macht die Möglichkeit genommen werden, andere Staaten der eigenen Einflussphäre einzuverleiben – sei es durch Revolutionsexport, sei es durch militärische Eroberung. Teheran hingegen ist nicht darauf aus, andere Staaten zu erobern oder dort die islamische Revolution durchzusetzen. Iran weitert seinen Einfluss aus, indem es weitverbreitete Vorbehalte und Konflikte in der Region nutzt, darunter die Abneigung gegen die USA und das Anliegen der Palästinenser gegenüber Israel, aber auch die problematische Legi-

rismusliste genommen. Katzman, *U.S.-Iranian Relations* [wie Fn. 41].

136 So Daniel Brumberg/Eriks Bertzins, *US-Iranian Engagement: Toward a Grand Agenda?*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, Mai 2009 (Working Paper); zu einem Ansatz, der über die Atomfrage hinausgeht, ohne sie zu ignorieren, siehe Volker Perthes, »Ambition and Fear: Iran's Foreign Policy and Nuclear Programme«, in: *Survival*, 52 (2010) 3, S. 95–114 (109ff).

137 Dazu siehe Markus Potzel, *Iran und der Westen. Chancen für gemeinsames Handeln in Afghanistan?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Studie 16/2010).

138 Siehe Robert S. Litwak, »Iraq and Iran: From Dual Containment to Differentiated Containment«, in: Robert J. Lieber (Hg.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Upper Saddle River, NJ 2002, S. 173–193 (187ff).

139 Siehe John W. Limbert, *Negotiating with Iran. Wrestling the Ghosts of History*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2009.

140 Siehe Scott A. Silverstone, *Preventive War and American Democracy*, New York/London 2007; Marc Trachtenberg, »Preventive War and US Foreign Policy«, in: Henry Shue/David Rodin (Hg.), *Preemption: Military Action and Moral Justification*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2007, S. 40–68.

timität etlicher arabischer Regime und die Lage der schiitischen Minderheiten in arabischen Staaten. Militärische Gegenmachtbildung ist nicht der passende Ansatz, um Irans ideologische Subversion einzudämmen. Ein Teheran isolierendes regionales Sicherheitssystem wäre, wenn es denn überhaupt aufgebaut werden könnte, in dieser Hinsicht von geringem Nutzen und vielleicht sogar eher konfliktverschärfend.¹⁴¹ Dagegen würde eine Lösung des israelisch-arabischen Konflikts – das hat Obama von Anfang an erkannt – die Chancen Irans schmälern, die radikal-islamischen Organisationen Hamas und Hisbollah als Instrument eigener Machtpolitik einzusetzen, und die Möglichkeiten verbessern, die iranische Einflusserweiterung einzudämmen.

Sollten die USA auf eine Strategie erweiterter Abschreckung zusteuern, hätte dies auch Konsequenzen für die europäisch-amerikanischen Beziehungen: zum einen, weil Europa in Reichweite iranischer Langstreckenraketen liegt und daher Fragen der Raketenverteidigung und nuklearer Reaktionen im Rahmen der Nato eine besondere Dringlichkeit gewinnen; zum anderen, weil die USA diplomatische Unterstützung für eine auf Abschreckung gestützte Politik einfordern könnten.¹⁴² Dabei würde den europäischen Nuklearmächten Großbritannien und Frankreich politisch und militärisch eine besondere Rolle zufallen, zumal sie bilaterale Sicherheitsabkommen mit einigen Golfstaaten unterhalten. Zweierlei könnte von den Europäern als Beitrag zu einer erweiterten Abschreckung erwartet werden: einerseits Aussagen zur nuklearen Abschreckung einer regionalen Bedrohung, etwa in Form einer gemeinsamen amerikanisch-britisch-französischen Stellungnahme; andererseits die Entsendung von Streitkräften in die Region, etwa im Rahmen gemeinsamer Manöver mit dortigen Staaten.¹⁴³

Ein System erweiterter Abschreckung hätte vermutlich polarisierende, konfliktverschärfende Auswirkungen, die durch fortgesetzte Entspannungsangebote und stabilisierende Maßnahmen gedämpft werden

müssten.¹⁴⁴ Sollten die USA in den nächsten Jahren gegenüber einem virtuellen oder faktischen Atomwaffenstaat Iran auf eine Politik der Abschreckung setzen, wird es vor allem auf Europa ankommen, Entspannung als zweite Säule einer abgestimmten Strategie zu etablieren.

Abkürzungen

A, B, C	Atomar, biologisch, chemisch
AEI	American Enterprise Institute
AFP	Agence France-Presse
AIPAC	American Israel Public Affairs Committee
CIA	Central Intelligence Agency
CNAS	Center for a New American Security (Washington, D.C.)
E3+3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien + China, USA, Russland
EIA	Energy Information Administration
EU-3	Großbritannien, Frankreich und Deutschland
GAO	Government Accountability Office
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IISS	The International Institute for Strategic Studies
IRISL	Islamic Republic of Iran Shipping Lines
ISA	Iran Sanctions Act
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NIE	National Intelligence Estimate
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
P5+1	Die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats sowie Deutschland
USCENTCOM	United States Central Command
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization

141 Siehe Frederic Wehrey u.a., *Dangerous But Not Omnipotent: Exploring the Reach and Limitations of Iranian Power in the Middle East*, Santa Monica: RAND Corporation, 2009, S. 171–179.

142 Siehe Kugler, *An Extended Deterrence Regime* [wie Fn. 109], S. 6.

143 Siehe Bruno Tertrais, »Deterring a Nuclear Iran: What Role for Europe?«, in: Patrick Clawson/Michael Eisenstadt (Hg.), *Deterring the Ayatollahs: Complications in Applying Cold War Strategy to Iran*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, Juli 2007, S. 16–19.

144 Siehe Kugler, *An Extended Deterrence Regime* [wie Fn. 109], S. 32.