

Rudolf, Peter

Research Report

Die USA, Iran und die transatlantischen Beziehungen: Auf dem Weg in die Krise?

SWP-Aktuell, No. 37/2004

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2004) : Die USA, Iran und die transatlantischen Beziehungen: Auf dem Weg in die Krise?, SWP-Aktuell, No. 37/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254503>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die USA, Iran und die transatlantischen Beziehungen

Auf dem Weg in die Krise?

Peter Rudolf

Die Diskussion in den USA über die weitere Iran-Politik ist im Laufe des Sommers 2004 neu in Gang gekommen: Erstens heizte der Bericht der 9-11 Commission Spekulationen über die Beziehung Irans zu al-Qaida an. Etliche der an den Anschlägen Beteiligten waren über Iran aus Afghanistan ausgereist, aber ohne iranischen Stempel in ihren Pässen. Obwohl dies nach Einschätzung von US-Geheimdienstkreisen kein Indiz für eine iranische Zusammenarbeit mit dem Terrornetzwerk ist, schien Iran das Image des »Terrorstaates« förmlich zu bestätigen. Zweitens forderte der Council on Foreign Relations im Juli 2004 in einem vielbeachteten Bericht die Hinwendung zu einer Politik des »selektiven Engagements« und damit eine Abkehr vom starren Kurs der Isolation und Eindämmung des Irans. Drittens scheint die europäisch-iranische Vereinbarung vom Herbst 2003 gescheitert zu sein. Iran hat die Arbeit am Bau von Zentrifugen wieder aufgenommen, offenbar aber noch nicht die an der Urananreicherung. Damit wächst der Druck der USA auf die europäischen Verbündeten, die Angelegenheit dem UN-Sicherheitsrat zu übergeben – letztlich um Sanktionen wegen Verstoßes gegen den Nichtverbreitungsvertrag durchzusetzen. Schon ist die Rede von einer heraufziehenden nächsten Krise der transatlantischen Beziehungen – Grund genug, die Entwicklung der amerikanischen Iranpolitik und die in den USA diskutierten Optionen unter dem Aspekt strategischer Konsequenzen für deutsche/europäische Politik zu analysieren.

»Oh, haben wir eine?« Mit dieser Bemerkung reagierte laut *Washington Post* ein hochrangiges Mitglied der Bush-Administration im Juli 2004 auf das hartnäckige Ersuchen um Darlegung der amerikanischen Iranpolitik. Eine vom Präsidenten abgesegnete Strategie gegenüber Iran gibt es in der Tat nicht. Die Überprüfung der bisherigen Politik hatte 2001 begonnen,

doch konnten sich die führenden Mitglieder der Administration aufgrund internen Dissenses nicht auf die Endfassung einer präsidentiellen Direktive einigen. Über die immer wieder kolportierte Kluft zwischen der Führung des State Department auf der einen, dem Pentagon und dem Büro von Vizepräsident Cheney auf der anderen Seite hinaus ist kaum Verlässliches darüber

bekannt, wo genau die Front zwischen Befürwortern einer begrenzten Annäherung an den Iran und Befürwortern einer harten Linie verläuft.

Eindämmung als Grundlinie amerikanischer Politik

Der Umgang mit dem Iran stellt die Außenpolitik der USA seit einem Vierteljahrhundert vor schwierige Fragen. Ein die regionale Ordnung bedrohender, den arabisch-israelischen Friedensprozeß ablehnender, den Terrorismus unterstützender und nach Nuklearwaffen strebender islamischer Staat – dieser Albtraum amerikanischer Außenpolitiker schien im Iran Realität geworden zu sein. Die Eindämmung des Iran wurde zur Grundlinie amerikanischer Politik.

Mitte der neunziger Jahre forcierte die Clinton-Administration diese Politik noch einmal, verschärfte nicht zuletzt unter dem Druck des Kongresses die Sanktionen.

Auf die Wahl des reformorientierten Präsidenten Khatami im Jahre 1997 reagierte die Clinton-Administration mit einer Politik vorsichtiger Entspannung. Mitte 1998 bekundete sie die Bereitschaft, sich auf einen Prozeß paralleler vertrauensbildender Maßnahmen mit dem Ziel einzulassen, eine *road map* für die Normalisierung der Beziehungen zu entwickeln. Doch wegen der starken Amerikafeindschaft innerhalb des Teheraner Regimes gab man der Initiative auf amerikanischer Seite schon bald keine Chance mehr, wenn gleich die Hoffnungen auf einen Wandel der Beziehungen weiterhin auf Khatami ruhten.

Im ersten Jahr der Amtszeit von Präsident Bush sah alles nach einer Fortsetzung dieser Politik aus, die strikte Eindämmung mit einem vorsichtigen Entspannungsangebot verband. In dieser Phase gab es denn auch Überlegungen des State Department, Iran über die Lockerung der Wirtschaftssanktionen Anreize zu bieten. Nach dem 11. September und der amerikanischen Intervention in Afghanistan schienen sich die Aussichten für eine Annäherung zu

verbessern. Doch dann ordnete Präsident Bush Ende Januar 2002 in seiner »State of Union Address« Iran den »Terrorstaaten« auf der »Achse des Bösen« zu – kurz nachdem Israel ein Schiff mit Waffen aufgebracht hatte, das für die Palästinenser bestimmt war. Nach amerikanischen und israelischen Geheimdiensterkenntnissen stammte die Waffenlieferung aus dem Iran. Präsident Bush sprach im Juli 2002 den für Demokratie und Reformen demonstrierenden Iranern seine Unterstützung zu. Offenbar knüpfte man die Hoffnung auf eine gemäßigttere iranische Politik nicht mehr an Präsident Khatami und die Reformer im politischen System.

Kurzlebiger Dialog

Trotz der Brandmarkung des Iran als »Terrorstaat« führte die Bush-Administration direkte Gespräche mit Teheran über Afghanistan und Irak. Sie wurden jedoch »ausgesetzt«, nachdem Geheimdiensterkenntnisse darauf hindeuteten, daß vom Iran aus operierende Al-Qaida-Mitglieder in die Selbstmordanschläge vom 12. Mai 2003 in Saudi-Arabien verwickelt waren.

Das State Department war auch weiterhin zu »begrenzten Diskussionen« über »Gebiete gemeinsamen Interesses« bereit. Angestrebt war der Austausch gefangener »Terroristen«: Al-Qaida-Mitglieder in Iran gegen im Irak gefangengenommene Mitglieder der Mujahidee-e Khalq-Organisation (MKO). Die MKO hatte ihre Basis in Saddam Husseins Irak, wirkte bei der Niederschlagung schiitischer und kurdischer Aufstände mit und steht auf der Terrorliste des State Department. Die USA hatten während des Irak-Krieges die Lager der Organisation bombardiert, bevor ein Waffenstillstand vereinbart wurde. Der amerikanisch-iranische »Tauschhandel« kam jedoch nicht zustande, auch wenn der Iran Menschenrechtsbedenken auf amerikanischer Seite berücksichtigt und entsprechende Zusagen gemacht hatte: Amnestie für die meisten der 3800 bis 4000 Kämpfer, keine Todesstrafe für die führenden Köpfe, die im Iran

vor Gericht gestellt werden sollten. Mittlerweile hat das Pentagon den MKO-Mitgliedern den Status »geschützter Personen« entsprechend der Genfer Konvention eingeräumt, nachdem sie schriftlich versichert hatten, dem Terrorismus und der Gewalt abzuschwören. Die Entscheidung des Pentagon werteten manche Beobachter als weiteres Indiz dafür, daß die »Falken« in der Administration die Mujaheddin als Waffe im Kampf gegen das Teheraner Regime nicht aus der Hand geben wollen.

Druck und Drohung in der Nuklearfrage

Die »taktischen«, über Afghanistan und Irak geführten Gespräche wurden nie zu einem breiten strategischen Dialog über alle Fragen ausgeweitet, die für Iran und die USA von Interesse sind. Und das obwohl ein solcher Dialog den Rahmen für die Behandlung der sich zuspitzenden Nuklearfrage hätte bieten können. Die seit 2002 neu gewonnenen Erkenntnisse über das Ausmaß der iranischen Nuklearprogramme ließen keine Zweifel mehr, daß Iran zumindest die Infrastruktur aufbaut, die den Bau von Nuklearwaffen ermöglicht. Faktisch setzte die Bush-Administration nolens volens darauf, daß andere – die Internationale Atomenergie-Behörde (IAEA), vor allem aber die EU – Iran zum Einlenken bringen würden. Denn die USA hatten alle in ihrer eigenen Hand liegenden Sanktionsmöglichkeiten ausgeschöpft. Und zu einer auf Anreize setzenden Politik war die Administration nicht bereit.

Flankiert wurde die auf IAEA und EU ausgelagerte Politik von einer »sorgfältig formulierten Eskalation«, wie ein »senior White House official« Bushs Erklärung vom Juni 2003 bezeichnete, die USA würden den Bau iranischer Nuklearwaffen nicht tolerieren. Bush ließ zwar die Möglichkeit militärischer Optionen unerwähnt, machte aber kurze Zeit später deutlich: »Alle Optionen bleiben auf dem Tisch«. Soweit bekannt, sind derartige Anspielungen auf militärische Optionen auch durch Planungen für den Krisenfall untermauert.

Ein leichtes Unterfangen wäre dies jedoch nicht. Die Nuklearanlagen sind weit gestreut, kleinere wohl nicht einmal bekannt. Eine zumindest soll so gebaut sein, daß sie Angriffen mit konventionellen Waffen standhält. Militärische Optionen würden sich vermutlich, wenn sie denn irgendwann erwogen werden, unter anderem gegen den Leichtwasserreaktor in Bushehr und die Urananreicherungsanlage in Natanz richten. Politisch bergen diese Optionen jedoch beträchtliche Risiken in sich, sei es in Gestalt verstärkter antiamerikanischer Ressentiments, sei es in Form terroristischer Vergeltungsangriffe.

Angesichts dieser Probleme dürften militärische Optionen wohl erst dann ernsthaft erwogen werden, wenn alle anderen Bemühungen erfolglos geblieben sind. Gegenwärtig scheint der verstärkte Einsatz verdeckter Operationen zur Unterbindung oder Verzögerung des iranischen Nuklearwaffenprogramms ausgelotet zu werden, wie namentlich nicht genannte »senior administration and intelligence officials« Anfang August 2004 kundtaten.

Festzuhalten ist: Amerikanische Iranpolitik ist nach wie vor eine weithin statische Eindämmungspolitik mit geringen, inzwischen verkümmerten kooperativen Elementen. Kritik an dieser Politik kommt aus zwei Richtungen: Neokonservative fordern eine entschiedene Politik des Regimewandels; aus den Reihen realpolitisch-moderater Republikaner und Demokraten kommt der Ruf nach einer Politik des begrenzten *engagement*.

»Regime Change« als Alternative?

In der ersten Euphorie nach dem Sturz von Saddam Hussein sahen manche sogenannte »Neokonservative« auch den Sturz der *terror masters* im Iran als leichte Aufgabe. Denn die iranische Bevölkerung hasste das Regime und werde es, wie einer der Protagonisten schrieb, geradezu enthusiastisch bekämpfen, wenn nur die USA sie unterstützten. Zwar ist unter Regimesturzbefürwortern inzwischen eine gewisse Ernüchterung

eingetreten, doch in der öffentlichen Debatte sind sie überaus präsent. Einige, nicht alle Vertreter dieser Sicht haben sich in der *Coalition for Democracy in Iran* organisiert.

Prämissen und Programm

Leitend ist eine »essentialistische« Sicht des Iranproblems, wie sie David Frum and Richard Perle in ihrem Buch »An End to Evil« auf den Punkt brachten: »das Problem im Iran ist viel größer als die Waffen. Das Problem ist das terroristische Regime, das nach den Waffen strebt. Das Regime muß gehen.« Unklar bleibt in der Diskussion, ob von einem demokratischen Iran der Verzicht auf nukleare Ambitionen erwartet wird oder ob der Glaube herrscht, die Bedrohung durch eine mögliche atomare Bewaffnung werde aufgrund einer veränderten Herrschaftsstruktur an Virulenz verlieren. Charles Krauthammer, ein reger neokonservativer Kommentator, äußerte jüngst: Wenn das Nuklearprogramm nicht durch eine Revolution gestoppt werde, dann blieben nur Militärschläge gegen Nukleareinrichtungen. Richard Perle dagegen erwartet von Militärschlägen keine Lösung der Nuklearfrage.

Nicht auf die schnelle Revolution hoffende Regimesturzbefürworter fordern einen dreigleisigen Ansatz: erstens sollte die iranische Bevölkerung unterstützt, sollten diplomatische und wirtschaftliche Mittel genutzt werden, um das Regime wegen seiner Menschenrechtsverletzungen unter Druck zu setzen; zweitens sollten Europäer und IAEA dazu gebracht werden, in der Nuklearkonfrontation standhaft zu bleiben (sprich: zu Sanktionen bereit zu sein), drittens sollte die Eindämmung Irans verstärkt werden – einmal durch Unterbindung von Waffenimporten und -exporten sowie von Finanztransfers an Terroristen; dann durch Verfolgung und Eliminierung von aus dem Iran kommenden Terroristen. Kooperation mit dem gegenwärtigen Regime dient aus dieser Sicht nur dessen Stabilisierung und ist deshalb strategisch und moralisch verwerflich.

Begrenzte Resonanz

»Neokonservativen« ist es nicht gelungen, die Politik der Administration ausdrücklich auf das Ziel des Regimewandels zu verpflichten. Zumindest das Außenministerium hat diesem Ziel bereits eine Absage erteilt; nicht zuletzt, weil es selbst von einer säkularen, westlich orientierten Teheraner Regierung nicht notwendigerweise den Verzicht auf die nukleare Option erwartet.

Daher würden es »Neokonservative« zwar gern sehen, wenn der Kongreß wie im Falle des Irak die amerikanische Politik auf den Regimewechsel festschreiben würde. Der von Senator Brownback im Mai 2003 eingebrachte, aber nie verabschiedete *Iran Democracy Act* setzt als Ziel amerikanischer Politik lediglich ein international überwacht Referendum, mit dem die Iraner friedlich ihr Regierungssystem ändern könnten. Die Administration hielt sich bei dieser Initiative zurück; Brownback konnte allein auf die grundsätzliche Unterstützung von Paul Wolfowitz verweisen, dem stellvertretenden Verteidigungsminister. Inzwischen plant Senator Brownback, einen *Iran Liberation Act* einzubringen, der nach dem Vorbild des *Iraq Liberation Act* von 1998 gestaltet sein soll. Ernsthaft wäre mit dem Erfolg einer solchen Initiative nur zu rechnen, wenn ein Präsident John Kerry gegen die Vorbehalte eines vielleicht weiterhin von einer republikanischen Mehrheit kontrollierten Kongresses die Wende zu einer Politik des *engagement* einleiten würde.

»Selective Engagement« als Alternative?

Symptomatisch für die Irandebatte in den USA ist, daß sich jeder Vorschlag eines Ansatzes, der auch nur einige kooperative Elemente enthält, sofort dem Vorwurf des *appeasement* ausgesetzt sieht. In kaum zu überbietender Polemik wurde denn auch der im Juli 2004 vom Council on Foreign Relations herausgegebene Bericht »Iran: Time for a New Approach« als *appeasement* denunziert. In dem Bericht, der unter

Federführung von Zbigniew Brzezinski, ehemals Sicherheitsberater unter Präsident Carter, und Robert Gates, einst CIA-Direktor unter George H. W. Bush, erarbeitet wurde, wird eine Politik des *selective engagement* konzipiert. Er bündelt Vorschläge und Überlegungen, die seit einiger Zeit vielfach, aber vergeblich vorgebracht wurden.

Prämissen

Ausgangspunkt ist die Einschätzung, daß Iran sich nicht am Beginn einer Revolution befindet und selbst unter einer anderen Herrschaftsform die international strittigen und anstößigen Fragen nicht verschwinden werden. Gefordert wird, jetzt den politischen Dialog über die strittigen Fragen aufzunehmen und nicht die Aufnahme eines offiziellen Dialogs von der Klärung dieser Fragen abhängig zu machen. Dabei soll es nicht um einen *grand bargain* gehen, sondern um eine Politik der kleinen Schritte, beginnend mit Bereichen, in denen die Interessen konvergieren, dann zu strittigen Fragen übergehend. Amerikanische Politik sollte nicht nur auf Sanktionen setzen, sondern auch auf Anreize – und insbesondere die Aufnahme wirtschaftlicher Beziehungen in Aussicht stellen. Gerade die wirtschaftliche Situation Irans – insbesondere die Notwendigkeit, in großer Zahl Arbeitsplätze für die nachwachsende Generation zu schaffen, und damit der Bedarf an erhöhten privaten ausländischen Investitionen – eröffne Chancen für Einflußnahme. Erforderlich sei eine Politik, die politische Entwicklung im Iran fördere, aber ausdrücklich auf die Rhetorik des Regimewandels verzichte, die nur nationalistische Gefühle im Iran wecke.

In der Frage, ob Iran fest entschlossen ist, Nuklearwaffen zu entwickeln, waren sich die Mitglieder der Task Force uneins. Geteilt wurde jedoch die Erwartung, daß Iran seinen Kurs begrenzter taktischer Zusammenarbeit mit der IAEA fortsetzen werde – bei gleichzeitigem Bemühen, den wahren Umfang des Nuklearprogramms im dun-

keln zu lassen, sich folglich alle nuklearen Optionen möglichst lange offenzuhalten.

Konkrete Schritte

Welche Schritte sollten dem Bericht zufolge eingeleitet werden?

Erstens: Ein Angebot an Iran, direkte Gespräche über Fragen regionaler Stabilität aufzunehmen, also in erweiterter Form Anknüpfung an die Gespräche in Genf, wie sie anderthalb Jahre lang nach dem 11. September geführt wurden. Als Vorbedingung für den Sicherheitsdialog wird die Zusicherung erwartet, daß Iran jeder Gewalt gegen die neuen Regierungen in Afghanistan und Irak die Unterstützung versagt.

Zweitens: Eine mit den europäischen Verbündeten und Rußland abgestimmte Strategie in der Nuklearfrage. Unmittelbares Ziel sollte es sein, Iran zur Einlösung seiner Zusage vom Herbst 2003 zu bewegen: vollständige überprüfbare Aussetzung aller Arbeiten im Bereich der Anreicherung und Wiederaufbereitung. Längerfristiges Ziel wäre eine Vereinbarung über den dauerhaften Verzicht auf Urananreicherung und andere Fähigkeiten im Brennstoffzyklus, Ratifizierung des IAEA-Zusatzprotokolls und Akzeptanz weiterer *safeguards*, die den zivilen Charakter des Atomprogramms sicherstellen. Im Gegenzug sollten die USA erklären, daß sie nichts gegen ein ziviles, strikten Kontrollen unterworfenen Atomprogramm einzuwenden haben. Zusammen mit anderen Staaten sollten sie zusichern, daß Iran nuklearen Brennstoff zu vernünftigen Marktpreisen erwerben könne, solange es sich an seine Verpflichtung zur ausschließlich zivilen Nutzung des Nuklearprogramms halte.

Drittens: Aktive Rolle der USA im nächstlichen Friedensprozeß und die Schaffung eines breiten regionalen Konsenses für eine Regelung. Erwartet wird, daß Iran sich bei Fortschritten zwischen den Konfliktparteien, die von führenden arabischen Staaten unterstützt werden, gegen diese Entwicklung nicht sperren werde. Somit würde über Fortschritte vor Ort ein die

amerikanisch-iranischen Beziehungen höchst belastendes Thema neutralisiert.

Viertens: Förderung der politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Kontakte der iranischen Bevölkerung mit der internationalen Umwelt. Das heißt für die USA, daß amerikanischen Nichtregierungsorganisationen die Tätigkeit im Iran erlaubt werden und Iran in die Aktivitäten der Middle East Partnership Initiative einbezogen werden sollte. Das bedeutet auch, daß die US-Regierung die Aufnahme von Gesprächen über den Beitritt Irans zur Welthandelsorganisation zulassen sollte.

Der skizzierte Ansatz erfordert ein hohes Maß an Koordination mit den Verbündeten, etwa die Abstimmung über die Bedingungen (»rote Linien«), bei deren Nichterfüllung die Angelegenheit dem UN-Sicherheitsrat übergeben werden sollte. Und er verlangt einen gewissen Grad an Institutionalisierung. Angeregt wird die Schaffung eines multilateralen Forums zur Zukunft Afghanistans und des Irak – unter Beteiligung europäischer Staaten und Rußlands. Gedacht ist auch in längerfristiger Perspektive an die Schaffung einer Organisation über regionale Sicherheit und Zusammenarbeit am Persischen Golf, in die Iran und die Nachbarstaaten einzubeziehen wären.

Militärische Optionen halten die Autoren der Studie nicht für erfolgversprechend. Israels Regierung solle sehr deutlich vor Augen geführt werden, daß amerikanische Interessen negativ berührt würden, wenn Israel militärisch gegen das iranische Nuklearprogramm vorginge.

Realisierungschancen

Wie stehen die Chancen, daß ein solcher Ansatz leitend für die künftige amerikanische Politik wird? Im State Department dürfte er zweifellos Anklang finden; Richard Haass, der Präsident des Council on Foreign Relations, hatte ja als Planungsstabschef zu Beginn der Bush-Administration eine solche Öffnung amerikanischer Politik voranzutreiben versucht. Doch müßte sich der Präsident hinter einen

solchen Ansatz stellen. Nichts deutet bislang darauf hin, daß dies zu erwarten wäre.

Auf offenes Gehör dürften die skizzierten Vorstellungen bei einem Präsidenten John Kerry treffen. Der Wahlkämpfer Kerry teilt in seinen öffentlichen Stellungnahmen die Sorge, daß iranische Nuklearwaffen (ebenso wie nordkoreanische) irgendwann in die Hände von Terroristen fallen könnten – in Übereinstimmung mit dem Kern der Bush-Doktrin. Und er stellte klar, daß ein nuklear bewaffneter Iran inakzeptabel sei. Doch in einer außenpolitischen Grundsatzrede vom Dezember 2003 kritisierte Kerry die Bush-Administration, daß sie sich »stur« einer »realistischen, nichtkonfrontativen« Iranpolitik verweigere. Er kündigte an, als Präsident sehr bald »Gebiete wechselseitigen Interesses« mit dem Iran ausloten zu wollen. Als Bereich möglicher Zusammenarbeit nannte er die Bekämpfung des afghanischen Drogenhandels. Seine vor dem Hintergrund der europäischen diplomatischen Offensive getroffene Aussage war klar: »as a president, I will engage Iran.« In der Nuklearfrage will er Iran gemeinsam mit anderen Staaten anbieten, zivil zu nutzenden Brennstoff zu liefern und verbrauchte Brennelemente zurückzunehmen – und so an der iranischen Bereitschaft zum Verzicht auf den vollständigen Brennstoffkreis die Motive Teherans testen.

Wie weiter?

Steuern die transatlantischen Beziehungen auf ihre nächste Krise zu – diesmal über den rechten Umgang mit Iran? Diese Besorgnis ist inzwischen vernehmlicher geworden, nachdem das als Erfolg europäischer Diplomatie gepriesene Nuklearübereinkommen iranischer Intransigenz zum Opfer gefallen zu sein scheint und die Bush-Administration sich darin bestärkt sieht, daß Konfrontation und Isolation, nicht aber Kooperation der geeignete Ansatz ist. Zwar drängt die Bush-Administration darauf, daß das iranische Nuklearprogramm möglichst bald auf die Agenda

der Beratungen im Sicherheitsrat gesetzt wird; doch die IAEA wird dies Meldungen zufolge in ihrem nächsten Bericht Mitte September 2004 wohl nicht empfehlen.

Auch im US-Kongreß wächst die Stimmung zugunsten von Zwangsmaßnahmen gegen den Iran. Das Repräsentantenhaus verabschiedete am 6. Mai 2004 mit 376 zu 3 Stimmen eine Resolution, die den Einsatz aller angemessenen Mittel (*all appropriate means*) autorisiert, um Iran vom Erwerb nuklearer Waffen abzuhalten. Im Herbst soll im Senat über eine ähnliche Resolution abgestimmt werden. Die jüngste Einschätzung der israelischen Geheimdienste, daß Iran bis 2007 über eine Nuklearwaffenfähigkeit verfügen werde, dürfte nicht ohne Auswirkungen auf die Diskussion im Kongreß bleiben. Denn in amerikanischen Geheimdienstschätzungen war zurückhaltender vom Ende des Jahrzehnts die Rede gewesen.

Der Kongreß wird also dem nächsten Präsidenten eher Spielraum für eine harte Linie geben als auf eine Politik begrenzten *engagements* drängen. Doch gestaltet der Präsident die Politik, und deshalb wird einiges vom Ausgang der Präsidentschaftswahl abhängen. Die Auffassung eines namentlich nicht zitierten »senior official«, daß es im Falle von Bushs Wiederwahl »zu weit mehr Intervention in die inneren Angelegenheiten Irans« kommen werde und die USA Revolten gegen das Regime unterstützen würden, dürfte weniger als verlässliche Prognose zu werten sein, sondern eher als Beitrag zu den Auseinandersetzungen zwischen den Fraktionen der Administration. Jedenfalls weist nichts darauf hin, daß in einer zweiten Amtszeit von Präsident Bush Eindämmung durch begrenzte Kooperationsangebote ersetzt würde. In der Iranpolitik hat John Kerry mit der Bereitschaft zum *engagement* eine deutlich abweichende Position markiert.

Offensiver Dialog mit den USA

Deutsche/europäische Außenpolitik steht in der Iranfrage vor der Wahl, entweder in den USA den Eindruck eines ratlosen, auf

Zeit spielenden Taktierens zu bestärken oder in den USA *offensiv* für eine in sich schlüssige transatlantische Strategie gegenüber Iran zu werben. Angesichts der Tatsache, daß die Diskussion über die Ausrichtung der Iranpolitik voll im Gange ist und Iran im Laufe des nächsten Jahres zu einem Krisenfall in den transatlantischen Beziehungen werde könnte, spricht einiges für einen aktiven Ansatz gegenüber den USA.

Der Erfolg »konditionalen Engagements« – konkret die faktische Verknüpfung des Handels- und Kooperationsabkommens mit der Unterzeichnung des IAEA-Zusatzprotokolls und dem Verzicht auf den vollen Brennstoffzyklus – mag zwar in Frage stehen, entschieden ist über ihn aber noch nicht. Die amerikanische Politik hingegen hat bislang über Rhetorik hinaus keine strategische Alternative geboten; sie ist Antworten auf die grundlegenden Fragen im Umgang mit dem Iran schuldig geblieben: Wie kann der Iran am ehesten davon abgehalten werden, die nukleare Schwelle zu überschreiten? Wie kann die politische Entwicklung im Iran in Richtung demokratischen Wandels gefördert werden? Wie läßt sich der Iran in eine noch zu entwickelnde neue regionale Sicherheitsstruktur einbinden?

Amerikanische Kommentatoren und Politiker fordern von den Europäern immer wieder die Bereitschaft ein, eine härtere Gangart einzuschlagen. Das mag verbesserten transatlantischen Beziehungen förderlich sein. Doch deutsche, europäische Politik sollte eine solche Bereitschaft klar an Veränderungen in der amerikanischen Politik binden – an den Willen, auch auf Anreize zu setzen.

Elemente einer auf Anreize und Sanktionen setzenden Strategie

Notwendig ist auf beiden Seiten des Atlantiks die Bereitschaft zum Rollenwechsel, zu einer flexibleren Politik. Europäische Bereitschaft, verstärkt wirtschaftlichen Druck einzusetzen, aber zugleich amerikanische Bereitschaft zur Normalisierung der Bezie-

hungen mit dem Iran – so lauten die Voraussetzungen für einen abgestimmten transatlantischen Ansatz in der Nuklearfrage, der folgendermaßen aussehen könnte: Umsetzung der Bestimmungen des Zusatzprotokolls und Verzicht auf den vollen Brennstoffkreislauf im Austausch gegen die vertragliche Zusicherung aller mit dem Brennstoffkreislauf verbundenen Leistungen (Lieferung von Brennstoffen, Zurücknahme verbrauchter Brennstoffe) seitens EU, USA und Rußlands, solange sich Iran an die Verpflichtungen hält.

Nur mit einer gemeinsamen Strategie ließe sich jener breite Rahmen von Anreizen und Sanktionen schaffen, der vielleicht am ehesten die iranische Kosten-Nutzen-Kalkulation beeinflussen könnte. Maxime sollte es sein, die Kosten für die Aufrechterhaltung der nuklearen Option zu erhöhen und die Anreize für den Erwerb nuklearer Waffen zu reduzieren. Die Aussicht auf die Normalisierung der amerikanisch-iranischen Beziehungen, ein Verzicht der USA, Iran als Schurkenstaat zu brandmarken, eine Aufhebung der Wirtschaftssanktionen mit Ausnahme der sicherheitspolitisch notwendigen Exportkontrollen und die Verdichtung transnationaler gesellschaftlicher Kontakte zwischen USA und Iran – dies könnte in der Summe den internationalen Kontext für iranische Diskussionen und Entscheidungen in der Nuklearfrage verändern.

Konsequenzen

Deutsche/europäische Politik sollte deshalb gezielt über entsprechende öffentliche Stellungnahmen auf die amerikanische Diskussion einwirken, um jene moderaten Kräfte zu stärken, die zu einer Politik des *engagement* bereit, aber starken Widerständen ausgesetzt sind. Das heißt zunächst einmal präzise Erwartungen an die amerikanische Politik zu formulieren: die Bereitschaft der USA zur graduellen Normalisierung der Beziehungen zu Iran als Anreiz für iranisches Entgegenkommen (was durch positive iranische Schritte in

den strittigen Fragen erleichtert würde), die Bereitschaft, das Veto gegen einen iranischen Beitritt zur Welthandelsorganisation aufzugeben (zumal ein Beitritt auch positive politische Effekte im Iran zeitigen könnte), die Bereitschaft, mit den europäischen Verbündeten konkrete Vorschläge für ein regionales Sicherheitsforum auszuarbeiten.

Das sollte auch heißen, die grundsätzliche europäische Bereitschaft zu *Sanktionen* im Falle weiterer iranischer Intransigenz deutlich zu zeigen und den Dialog über die Frage aufzunehmen, welche strategisch sinnvollen Sanktionen realistischerweise international am ehesten durchzusetzen wären. Hohe Ölpreise bieten dem Iran gegenwärtig einen Puffer gegen die Folgen wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen. Ein Ölembargo hätte negative Auswirkungen auf den Ölpreis, wäre international nicht durchzusetzen. Auch eine andere Option, das Verbot neuer Auslandsinvestitionen im Energiesektor, dürfte auf große Widerstände stoßen, auch wenn die Bedingungen für die Aufhebung entsprechender Sanktionen ausschließlich an die Lösung der Nuklearfrage geknüpft würden. Bleiben die oft zitierten »intelligenten« Sanktionen. So könnten die Auslandsinvestitionen der iranischen Wirtschaftselite eingefroren werden. Befürworter eines solchen Ansatzes argumentieren, daß die iranische Handelsbourgeoisie, nicht der Klerus, der entscheidende Machtfaktor im Lande sei.

Doch einzelne Sanktionen summieren sich zu keiner Strategie. Sie sind bestenfalls Element einer Strategie, oft reiner Strategieersatz, schlimmstenfalls das legitimierende Präludium für den Einsatz militärischer Macht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

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 1611-6364