

Verhandlungen und andere Optionen im Atomstreit mit dem Iran

MICHAEL BRZOSKA UND GÖTZ NEUNECK*

Mit dem Frühsommer kam Entspannung in den Konflikt um das iranische Atomprogramm, nach einem Winter und Frühling zunehmender Eskalation. Am 31. Mai 2006 erklärte sich die US-amerikanische Regierung erstmals prinzipiell dazu bereit, mit dem Iran direkt über eine Lösung des Konflikts zu verhandeln, allerdings unter der Voraussetzung, dass Teheran »vollständig und überprüfbar alle Aktivitäten zur Anreicherung und Wiederaufarbeitung« von Nuklearmaterial einstelle¹. Am 6. Juni übergab der Außenbeauftragte der EU, Javier Solana, der iranischen Regierung ein neues Verhandlungsangebot. Die zwischen allen fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie Deutschland (P₅+1) abgestimmte Offerte gesteht dem Iran prinzipiell zu, Uran im eigenen Land anzureichern, sobald die internationale Gemeinschaft Vertrauen in die friedlichen Absichten Teherans gewonnen habe. Die iranische Regierung stellte fest, dass das von Solana übermittelte Angebot »positive Schritte« enthielte und sagte zu, es ernsthaft zu prüfen. Teheran lehnte zwar Vorbedingungen für die Wiederaufnahme von Gesprächen ab, signalisierte jedoch generell Gesprächsbereitschaft »unter gerechten Bedingungen«. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags lag noch keine abschließende offizielle iranische Stellungnahme vor. Auf Grund der diplomatischen und publizistischen Signale aus Teheran, Washington und europäischen Hauptstädten war aber zu erwarten, dass es zu weiteren Gesprächen, möglicherweise sogar Verhandlungen auf der Grundlage einer iranischen Antwort kommen würde. Selbst bei einer Ablehnung des Angebotpakets der P₅+1 ist eine Eskalation des

* Der vorliegende Beitrag fußt in seinen historischen Teilen auf den Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nr. 37/2006, <http://www.uni-hamburg.de/ifsh/HB125.pdf>, die Brzoska und Neuneck gemeinsam mit Oliver Meier verfasst haben.

1. Secretary Condoleezza Rice, Press Conference on Iran, May 31, <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/67103.htm>.

Konflikts vor den US-amerikanischen Präsidentenwahlen im November 2006 wenig wahrscheinlich.

Auch wenn diese prozeduralen Fortschritte noch keinen Durchbruch in der Sache bedeuten, lassen sie doch zumindest hoffen, dass eine Verhandlungslösung gelingen kann. Von größter Bedeutung ist, ob und wie weit die Vereinigten Staaten bereit sind, ernsthaft nach Kompromissen und einem Abkommen zu suchen. Das Angebot vom 31. Mai war ein erster wichtiger Schritt. Er bedeutete die Abkehr von der bis dahin verfolgten Linie der Bush-Administration, die de facto einen »regime change« in Teheran als notwendige Voraussetzung für eine Lösung des Nuklearproblems voraussetzte. Viele Verbündete der USA sowie Schwergewichte der nationalen und internationalen außenpolitischen Diskussion wie die ehemaligen Außenminister Madeleine Albright und Joschka Fischer hatten öffentlich auf die Aufnahme von Verhandlungen gedrängt. Weitere Schritte der Führung in Washington werden aber notwendig sein, um zu einer friedlichen Lösung des Konflikts zu kommen.

Der Wandel in der US-amerikanischen Position war vor allem eine Reaktion auf die Weigerung der Vetomächte China und Russland, dem Ablauf eines Ultimatums des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen Zwangsmaßnahmen folgen zu lassen. Als der Iran Ende April ein Ultimatum des Sicherheitsrates, die Anreicherung von Uran einzustellen, verstreichen ließ, geschah nichts. Der Sicherheitsrat konnte sich auch nicht auf weitere Schritte einigen, nicht einmal auf symbolische Sanktionen. Offensichtlich setzte sich daraufhin in Washington die Erkenntnis durch, dass die bisherige Konfrontationspolitik gescheitert sei. Die im Mai verkündete neue Politik hat zwar auch zum Ziel, Urananreicherung im Iran zu verhindern, aber dies soll zunächst durch Verhandlungen und nicht durch Eskalation des Konflikts erreicht werden. Erst wenn die Verhandlungen scheitern, sollen weitere Schritte folgen. Die Führung in Washington hofft auf die Bereitschaft der anderen Vetomächte und Deutschlands, dem Iran internationale Sanktionen für den Fall der Ablehnung des Angebots vom 6. Juni anzudrohen. Zwar haben China und Russland sich vorbehalten, Sanktionen nur dann zuzustimmen, wenn der Iran gegen den Atomwaffensperrvertrag verstoße; jedoch bleiben Sanktionen aus Sicht der US-Regierung der notwendige nächste Schritt des VN-Sicherheitsrates nach einer iranischen Ablehnung der P5+1-Offerte.² Die ange-

2. Siehe etwa Helene Cooper, »Diplomats Push Iran to Reply Soon to Incentives Offer«, *New York Times*, 30. Juni 2006, S. 1.

drohten Zwangsmaßnahmen scheinen aber, sollte der Iran das Angebot ablehnen, wenig geeignet, die Regierung in Teheran unter Druck zu setzen. Sie könnten sogar politisch kontraproduktive Wirkungen haben. Andererseits sind einige der Maßnahmen geeignet, den weiteren Ausbau des iranischen Atomprogramms zu behindern und somit zu verlangsamen.

Der vorliegende Beitrag informiert über den Stand des iranischen Atomprogramms und diskutiert Verhandlungs- und Handlungsoptionen für den Westen, insbesondere die EU und Deutschland. Neben Überlegungen, die sich aus den diplomatischen Initiativen der letzten vier Jahre ergeben, werden Vorschläge für Lösungen von Teilfragen und Alternativen zu Verhandlungen diskutiert.

Zum Stand des iranischen Atomprogramms

Im August 2002 informierte eine iranische Oppositionsgruppe über geheime Anlagen zur Urananreicherung und Schwerwasserproduktion. Im Zuge der folgenden Ermittlungen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) erhärtete sich der Verdacht, dass der Iran nuklearwaffenrelevante Aktivitäten außerhalb der Überwachung durch die IAEO entfaltet hatte. Die Regierung in Teheran gestand einige Regelverletzungen ein und versprach Aufklärung und Abhilfe. Allerdings stieß die IAEO im Laufe der Untersuchungen des Umfangs und der Ziele der iranischen Atomaktivitäten immer wieder auf neue Fakten, so dass Generaldirektor Mohamed El Baradei in seinen Berichten von einer »Politik der Täuschung« der iranischen Führung sprach.³ Dabei ging es vor allem um iranische Anreicherungsaktivitäten, deren Umfang die IAEO nach wie vor nicht aufklären kann. Unklar ist auch, was das nukleare Schmuggelnetzwerk um den »Vater« der pakistanischen Atombombe, Abdul Qader Khan, nach Iran geliefert hat.

Mittlerweile geht es nicht mehr allein um Verstöße gegen Sicherheitsauflagen der IAEO. Der Bericht des IAEO-Generaldirektors vom 27. Februar 2006 beschreibt auch iranische Aktivitäten, die Elemente eines militärischen Atomprogramms sein könnten. Iran verweigert bisher eine überzeugende Antwort auf diese Anschuldigungen mit dem Hinweis, sie

3. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the IAEA Director General El Baradei, 27. Februar 2006, GOV/2006/15, S. 10.

seien »haltlos«, schränkt aber gleichzeitig die Inspektionsrechte der IAEA ein. In einem weiteren IAEA-Bericht vom 8. Juni 2006 beklagt der Generaldirektor die mangelhafte Transparenz seitens des Iran und bedauert, dass die Agentur ohne bessere Informationsgrundlage kein abschließendes Urteil über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Atomwaffensperrvertrag durch den Iran abgeben könne. So kann die internationale Gemeinschaft nicht sicher sein, dass der Iran nicht doch an der Atombombe baut oder dies vorbereitet.

Am 11. April 2005 verkündete die iranische Regierung, dass es ihr gelungen sei, Uran in der Anlage in Natanz anzureichern. Die IAEA bestätigte später, dass der Iran in einer Kaskade von 164 Gaszentrifugen eine geringe Menge Uran bis zu dem zur Energiegewinnung notwendigen Grad von 3,5 Prozent Anteilen des Isotops U-235 angereichert hat. Seitdem hat der Iran trotz internationaler Proteste seine Urananreicherungs- und Konversionsaktivitäten fortgesetzt.⁴

Fest steht aber auch: Es gibt kein Anzeichen dafür, dass der Iran bereits nuklearwaffenfähiges Material herstellt oder kurzfristig dazu in der Lage wäre. Das durch die IAEA kontrollierte iranische Atomprogramm steckt noch in den Anfängen. Und selbst wenn es ein geheimes militärisches Programm geben sollte, kann dieses in punkto Urananreicherung kaum viel weiter fortgeschritten sein als das zivile, da im Iran die dafür notwendigen technischen Fähigkeiten nicht vorhanden sind. Selbst amerikanische Geheimdienste gehen davon aus, dass acht bis zehn Jahre ins Land gehen können, bevor der Iran in der Lage ist, atomwaffenfähiges Material in signifikanten Mengen herzustellen.

Die Verhandlungen der EU-3

Die Europäische Union (EU), vor allem die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands (EU-3), haben durch ihre Verhandlungsbemühungen seit Oktober 2003 wichtige Zeit gewonnen. Nach dem ersten Abkommen mit den EU-3-Staaten vor mehr als zwei Jahren hatte der Iran zunächst alle Aktivitäten in den bekannten Anlagen des Anreicherungsprogramms eingestellt und dies auch international überwachen lassen. Außerdem hatte der Iran der IAEA für die Dauer der Ver-

4. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Report by the IAEA Director General, 8. Juni 2006, GOV/2006/38.

handlungen weitreichende Inspektionsrechte zugestanden. Vor allem durch diese Verifikationsmaßnahmen verfügt die internationale Gemeinschaft heute über ein besseres, wenn auch immer noch nicht vollständiges Bild der nuklearen Aktivitäten des Iran.

Letztendlich reichte aber der Verhandlungsspielraum der EU-3 allein nicht aus, um den Iran zu einem freiwilligen Verzicht auf die Urananreicherung zu bewegen. Das umfassende Angebot, das Frankreich, Großbritannien und Deutschland dem Iran im August 2005 unterbreiteten, war zwar wirtschaftlich interessant, trug aber weder der Sorge der Regierung in Teheran vor einem militärischen Angriff Rechnung, noch öffnete es ein Fenster für eine symbolträchtige Kompensation für den iranischen Verzicht auf Urananreicherung. Geld und gute Worte waren aus iranischer Sicht unzureichend, um das im Atomwaffensperrvertrag verbürgte Recht auf friedliche Nutzung der Kernenergie freiwillig einzuschränken. Dies machte vor allem die im Sommer 2005 an die Macht gekommene Regierung unter Präsident Ahmadinedschad immer wieder unmissverständlich klar.

Weitergehende Angebote konnten die EU-3-Staaten aber ohne US-amerikanische Unterstützung nicht machen. Europäische Garantien etwa, den Iran nicht anzugreifen, waren für das Land nicht sonderlich relevant. Die EU allein kann die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Nah- und Mittelost nicht wirkungsvoll betreiben. Ein offener Widerspruch in der europäischen Forderung nach nuklearem Verzicht des Iran ist, dass Frankreich und Großbritannien selbst über Atomwaffen verfügen und Deutschland unter dem Atomschirm der USA steht. Eine stärkere Abrüstungsverpflichtung der Nuklearmächte – ein mögliches symbolträchtiges Kompensationsfeld für freiwillige iranische Selbstbeschränkung – lässt sich so nicht glaubwürdig vertreten.

Ende 2005 befand sich der Dialog in einer politischen Sackgasse. Nachdem der Iran im Januar 2006 Anreicherungsaktivitäten »zu Forschungszwecken« wieder aufgenommen hatte, beschloss der Gouverneursrat der IAEA am 4. Februar 2005, den UNO-Sicherheitsrat mit dem Fall zu befassen.⁵ Der Iran ließ ein erneutes Ultimatum zur Einstellung der Urananreicherung verstreichen und am 29. März forderte der Präsident des Sicherheitsrats mit einer Erklärung⁶ den Iran erneut auf, die von

5. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 4 February 2006.

6. UNO-Sicherheitsrat, Erklärung S/PRST/2006/15 vom 29. März 2006.

der IAEO erhobenen Forderungen zu erfüllen. Auch diese Erhöhung des internationalen Drucks – und die damit verbundene Möglichkeit zur Verabschiedung von Sanktionen – blieb jedoch zunächst ohne Folgen.

Erst mit der Ankündigung der USA vom 31. Mai, an den Verhandlungstisch zu kommen, bekam der Konflikt eine neue politische Dynamik. Der Positionswechsel der US-amerikanischen Regierung, die zuvor direkte Gespräche mit dem Iran als nutzlos abgelehnt hatte, signalisierte die amerikanische Bereitschaft, den Inhalt eines möglichen Abkommens politisch abzusichern. Implizit rückten die USA auch von der These ab, dass der gegenwärtigen iranischen Regierung unter keinen Umständen ein verantwortungsvoller Umgang mit Nukleartechnologie zuzutrauen sei – und ein »regime change« in Teheran deshalb Voraussetzung für eine Lösung der Nuklearfrage sei. In der Folge erarbeiteten Frankreich, Großbritannien und Deutschland zusammen mit den Vereinigten Staaten, China und Russland ein neues Angebot an den Iran, das in manchen Punkten, zum Beispiel was wirtschaftliche Anreize angeht, auf der Offerte der EU-3 vom August 2005 aufbaut, aber, soweit dies in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist, in wesentlichen Punkten darüber hinausgeht.

Verhandlungen Teheran-Moskau

In das Angebotspaket der P5+1 ist, soweit bekannt, als eine mögliche Variante der Versorgung des Iran mit angereichertem Uran der russische Vorschlag eingeflossen, die Anreicherung von Uran für iranische Kraftwerke nicht im Iran selbst, sondern im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens auf russischem Boden durchzuführen. Über diesen Vorschlag hatten Moskau und Teheran im Jahr 2005 und Anfang 2006 wiederholt verhandelt, allerdings ohne einen Durchbruch zu erzielen. Aus iranischer Sicht ist der Vorschlag in mehrfacher Hinsicht problematisch. Für eine kurzfristig nutzbare gemeinsame Urananreicherungsfabrik kommt nur eine Anlage in Ostsibirien (Irkutsk) in Frage. Es entstünden erhebliche Kosten durch den langen Transport, auch wären umfangreiche Sicherheitsmaßnahmen notwendig. Eine Anlage in geografischer Nähe zum Iran müsste mit erheblichen Kosten neu gebaut werden. Ein Streitpunkt der Verhandlungen blieb der iranische Zugang zu sensiblen Technologien der Urananreicherung, den die russischen Unterhändler eng begrenzen wollen. Die Regierung in Teheran bestand als Mindestposition darauf, die technische Fähigkeit zu haben, notfalls rasch eigenständig nu-

klaren Brennstoff herstellen zu können. In einer Art Gegenvorschlag zur Multilateralisierung der Urananreicherung auf russischem Boden lud Präsident Ahmadinedschad im September 2005 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen andere Staaten ein, sich an den iranischen Anreicherungsaktivitäten auf iranischem Boden zu beteiligen. Dies wurde jedoch von den USA und ihren Verbündeten abgelehnt.

Ausweitung des Verhandlungsrahmens

Das Angebot der P₅+1 spricht, soweit es durch Pressemeldungen bekannt geworden ist,⁷ eine Reihe von wichtigen Punkten einer möglichen Kompromisslösung an, die allerdings in weiteren Verhandlungen konkretisiert werden müssten:

Anerkennung des iranischen Rechts of Urananreicherung

Dies ist zunächst einmal eine symbolische Frage. Subjektive Kriterien, wie die »Glaubwürdigkeit« der iranischen Energiepolitik, können keine Einschränkung des iranischen Rechts auf friedliche Nutzung der Kernenergie begründen. In Europa ist dieses Recht, das auch im Atomwaffensperrvertrag verbrieft ist, grundsätzlich immer anerkannt worden – allerdings unter der Einschränkung, dass es nur für Staaten gelte, die ihren Verpflichtungen aus dem Atomwaffensperrvertrag (NVV) nachkommen. Ob der Iran seine Verpflichtungen als Nichtkernwaffenstaat unter dem NVV verletzt hat, oder »nur« gegen Safeguards⁸-Auflagen verstoßen hat, ist umstritten. In den USA wird gelegentlich argumentiert, dass der Iran bereits durch seine Verstöße gegen die Safeguards das Recht auf uneingeschränkte friedliche Nutzung der Kernenergie verwirkt hat. Mit dem

7. Die Nachrichtenagentur ABC News veröffentlichte am 6. Juni 2006 ein Dokument, das als Vorfassung des Angebots der P₅+1 bezeichnet wurde (http://abcnews.go.com/images/WNT/ht_iran_documents_060606.pdf). Der Inhalt entspricht weitgehend dem, was auch in der Presse über das Angebot berichtet wurde, was möglicherweise darauf zurückzuführen ist, dass auch in der Presse die ABC News-Veröffentlichung zur Grundlage der Berichterstattung gemacht wurde. Soweit nicht durch spätere Mitteilungen aus den P₅+1-Staaten anderes bekannt wurde, fußen die folgenden Ausführungen auf dem ABC-News-Dokument.

8. Absicherungsmaßnahmen zur Überwachung der Nichtverbreitung von Nuklearmaterial.

Angebot der P₅+1 wird dieses Problem wohl ausgeräumt. Erstmals erkennen die westlichen Verhandlungspartner an, dass dem Iran das Recht auf Anreicherung zusteht unter der Voraussetzung, dass

- ▶ die IAEA alle offenen Fragen geklärt hat und feststellt, dass die friedliche Nutzung aller deklarierten Materialien gesichert ist und dass es keine nicht-deklarierten Aktivitäten in Iran gibt;
- ▶ der Iran glaubwürdig darstellen kann, dass neue Nuklearaktivitäten ausschließlich der Energiegewinnung dienen;
- ▶ der IAEA-Gouverneursrat und der UNO-Sicherheitsrat feststellen, dass der Iran alle internationalen Verpflichtungen erfüllt hat und das internationale Vertrauen in den friedlichen Charakter des iranischen Atomprogramms wieder hergestellt ist.

Ein offensichtliches Problem des Angebots ist die Forderung an den Iran, seine Urananreicherung für die Dauer der Verhandlungen einzustellen, eine Forderung, die der Iran in der Vergangenheit abgelehnt hat. Iranische Skepsis in dieser Frage ist nicht unbegründet. Das Eingehen des Iran auf diese Forderung gäbe den P₅+1 einen Schlüssel in die Hand, das iranische Atomprogramm dauerhaft über das Ausdehnen der Verhandlungen zu stoppen. Es ist daher wenig wahrscheinlich, dass die Führung in Teheran bereit ist, sich bei der Wiederaufnahme der Urananreicherung von der Zustimmung aller P₅+1, einschließlich der USA, abhängig zu machen. Akzeptabel dürfte sein, die Entscheidung darüber, ob der Iran das internationale Vertrauen gewonnen hat, sein Recht auf Urananreicherung für zivile Zwecke zu nutzen, der für die Verifikation des Atomwaffensperrvertrags zuständigen IAEA zu übertragen. Denkbar wäre auch, eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit der NVV-Mitglieder herbeizuführen, entweder im Rahmen eines der regelmäßigen oder bei einem Sondertreffen.

Stufenweise Freigabe iranischer Urananreicherung

Im Februar 2006 schlug die International Crisis Group eine zeitliche Streckung des Aufbaus einer zivilen Anreicherungs-kapazität im Iran vor.⁹ Bis alle offenen Fragen der IAEA geklärt seien, sollten dem Iran nur wenige vorbereitende Arbeiten und ein begrenzter Betrieb der eigenen Zentrifugentechnologie gestattet sein. Erst dann, und nur unter der Voraus-

9. International Crisis Group, Iran: »Is There a Way Out of the Nuclear Impasse?« *Middle East Report* No. 51, Brüssel, 23. Februar 2006.

setzung, dass der Iran der IAEA weitreichende Kontrollmöglichkeiten im Rahmen des Zusatzprotokolls für Inspektionen einräume, könne er die Anreicherung unter umfassender Kontrolle der IAEA aufnehmen. Gegen diesen Vorschlag sind, vor allem in den USA, erhebliche Bedenken geltend gemacht worden. Beherrschten iranische Wissenschaftler und Techniker die Urananreicherung erst einmal, könne die iranische Führung relativ kurzfristig internationale Kontrollen aufkündigen und die vormalig zivilen Anlagen für die Herstellung von Spaltmaterial für militärische Zwecke umrüsten. Das Eintreten eines solchen »break-out-Szenarios« von vornherein zu verhindern, war bisher eines der Hauptziele der USA und der EU-3. Allerdings ist gegen diese Bedenken anzuführen, dass zur Verhinderung eines »break out« – der ja durch diesen Vorschlag gerade vermieden werden soll – der internationalen Staatenwelt noch Optionen blieben. Schon vorab könnten für den Fall der iranischen Kündigung internationaler Kontrolle Technologiesanktionen durch den UNO-Sicherheitsrat beschlossen werden, die den weiteren Ausbau der Anlage verzögern würden. Auch könnte eine bereits fertig gestellte Urananreicherungsanlage notfalls militärisch zerstört werden.

Das P₅₊₁-Angebot greift den Gedanken einer schrittweisen Freigabe iranischer Anreicherungsaktivitäten auf. Im Gegenzug müsste der Iran alle relevanten Nuklearaktivitäten für internationale Kontrollen öffnen und offene Fragen klären.

Urananreicherung im Iran unter internationaler Kontrolle

Das Angebot der P₅₊₁ erwähnt Multilateralisierung der Urananreicherung als eine mögliche Variante iranischer Uranversorgung. Besonders vielversprechend wäre wohl die Kombination der russischen und iranischen Vorschläge einer Multilateralisierung der Urananreicherung. So könnte die Kontrolle über Technologie und Produktion bei ausländischen Betreibern der Anreicherungsanlagen liegen, die Anlage jedoch im Iran betrieben werden. Verschiedene technische Lösungen sind denkbar, um den Weiterbetrieb der Anlage ohne Zustimmung der ausländischen Betreiber zu erschweren oder sogar unmöglich zu machen. Wissenschaftler des Massachusetts Institute of Technology (MIT)¹⁰ haben die Errichtung einer multinationalen Anreicherungsfabrik durch ein internationales

10. Thomson, John and Geoff Forden, »Multinational Nuclear Facilities May Solve Iranian Nuclear Stalemate«, *Jane's Intelligence Review*, April 2006, S. 32–34.

Konsortium, bestehend aus dem Iran und europäischen Anreicherungs-betreibern auf iranischem Boden, vorgeschlagen. Im Wesentlichen würden moderne europäische Gaszentrifugen zur Verfügung gestellt, aber so betrieben werden, dass das technische Wissen nicht in die Hände des Iran fällt. Technische Vorkehrungen und eine umfassende Kontrolle durch die IAEA könnten eine militärische Nutzung der Anlage verhindern. Damit bliebe aus der Sicht des Iran das grundsätzliche Problem der Abhängigkeit von im Ausland getroffenen Entscheidungen zwar bestehen, allerdings könnten sich, abhängig von der Beteiligung iranischer Wissenschaftler und Techniker, die Möglichkeiten verbessern, im Iran spaltbares Material eigenständig herzustellen. Im Gegenzug bekämen die ausländischen Betreiber direkte Eindrücke von den technischen Kenntnissen und personellen Kapazitäten im Iran. So könnten sie besser einschätzen, ob der Iran in der Lage ist, diese Kenntnisse militärisch zu missbrauchen oder waffenfähiges Material abzuzweigen. Eine Kündigung des Konsortiums oder gar eine militärische Besetzung der Fabrik durch den Iran wäre ein klares Zeichen für militärische Ambitionen, auf die ein Abzug der ausländischen Techniker und ein Lieferstopp relevanter Teile erfolgen könnten, womit ein Weiterbetrieb der Anlage nicht möglich wäre.

Brennstoffversorgung unter internationaler Kontrolle

Die P5+1 schlagen in ihrem Angebot zudem vor, die Versorgung des Iran mit Brennstoff über eine internationale Brennstoffbank sicherzustellen. Die USA hatten bereits im September 2005 eine ähnliche Initiative zur Einrichtung einer »virtuellen« Brennstoffbank ins Leben gerufen und angekündigt, zu diesem Zweck 17 Tonnen hochangereichertes Uran in niedrig angereicherten Brennstoff umzuwandeln. Eine nukleare Brennstoffbank mit Beteiligung Irans und unter Überwachung der IAEA könnte ausreichend spaltbares Material lagern, um die iranischen Nuklearanlagen über Jahre zu betreiben. Vollständige Versorgungssicherheit wäre für den Iran aber wohl nur dann gegeben, wenn der Brennstoff auf iranischem Territorium gelagert würde. Bei einer solchen Standortentscheidung könnte allerdings international die Sorge aufkommen, die Führung in Teheran könnte das ihr anvertraute Material zweckentfremden. Die Frage der Preisgestaltung dürfte eine weitere Hürde sein, die vor der Umsetzung eines solchen Vorschlags genommen werden müsste, denn eine Brennstoffbank wird nicht losgelöst vom internationalen Markt für Uran und angereichertes Uran agieren können.

Sicherheitsgarantien für den Iran

Nur die Regierung in Washington kann relevante Sicherheitsgarantien geben. Diese Garantien könnten in Form eines klassischen Nichtangriffspaktes erfolgen oder auch im Rahmen einer umfassenderen Vereinbarung erklärt werden. Die Einbeziehung weiterer Garantiemächte wie Russland, China oder die EU könnte die Glaubwürdigkeit dieser Garantien erhöhen. Allerdings ist selbst unter solchen Voraussetzungen fraglich, wie glaubwürdig aus Sicht Teherans solche Erklärungen wären und ob Sicherheitsgarantien allein als Gegenleistung für eine iranische Selbstbeschränkung bei der Urananreicherung ausreichen würden.

Nach Presseberichten wurden amerikanische Sicherheitsgarantien während der P₅+1-Konsultationen lange und kontrovers diskutiert. Diskutiert wurde auch eine Zusage der P₅+1, ein regionales Sicherheitsforum der Golfanrainerstaaten politisch zu unterstützen. Es ist unklar, ob das Angebot der P₅+1 Sicherheitsfragen umfasst und in welcher Form. Aus iranischer Sicht dürfte aber die Behandlung von Sicherheitsfragen für eine Verhandlungslösung unverzichtbar sein. Letztlich wird die Regierung in Washington nicht darum herumkommen, ihre Position in dieser Frage klar darzulegen.

Verknüpfung eines iranischen Verzichts mit Gesprächen über eine massenvernichtungswaffenfreie Zone in Nah- und Mittelost

Konkrete Schritte in diese Richtung wären ein bedeutender symbolischer Erfolg für die Regierung in Teheran. Die im Angebot der P₅+1 enthaltene Unterstützung des Ziels einer von Massenvernichtungswaffen freien Zone im Mittleren Osten ist deshalb als positiver Schritt zu werten, auch wenn lediglich alte politische Positionen wiederholt werden, die in der Praxis zunächst folgenlos bleiben. Ein großes Hindernis für weitere Schritte ist, dass Israel gegenwärtig nicht zu Gesprächen über Abrüstung bereit ist. Die anti-israelischen Äußerungen der iranischen Staatsführung haben die israelische Führung darüber hinaus in ihrer Haltung bestärkt, im Iran einen gefährlichen Feind zu sehen. Solange die Führung in Teheran ihre Haltung gegenüber Israel nicht nachhaltig und glaubwürdig ändert, werden Gespräche nicht möglich sein.

Verknüpfung eines iranischen Verzichts mit Fortschritten bei der Lösung grundlegender politischer Fragen

Genannt worden sind in diesem Zusammenhang etwa die Erfüllung der Abrüstungsverpflichtung der Atommächte, weitreichende Sicherheitsgarantien der Atommächte und der allgemeine und vollständige Verzicht auf Nukleartechnologie zugunsten alternativer Energiequellen. Derartige Vorschläge sind zur Zeit wenig realistisch – und möglicherweise auch für den Iran nicht sonderlich attraktiv, längerfristig aber eine potentiell attraktive Verhandlungsmaterie und wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Sicherheitsstrukturen.

Wirtschaftliche und politische Anreize, um den Iran zu einer Einschränkung seiner Nuklearaktivitäten zu bewegen

Dem Iran ist daran gelegen, seine internationale Isolation zu durchbrechen. Die von den USA und anderen Staaten verhängten Sanktionen beeinträchtigen nicht nur die iranische Wirtschaft – Schätzungen kommen auf Einbußen in einer Größenordnung von etwa einer Milliarde Dollar pro Jahr – sondern stigmatisieren den Iran als Außenseiter. Das P5+1-Angebot enthält dem Vernehmen nach eine ganze Reihe von Anreizen für den Iran, darunter

- ▶ das Angebot, den Bau neuer moderner Leichtwasserreaktoren zu unterstützen und in diesem Zusammenhang bestehende Ausfuhrkontrollen zu lockern,
- ▶ die Unterstützung der Aufnahme Irans in die Welthandelsorganisation,
- ▶ die Lieferung von Passagierflugzeugen und Ersatzteilen für Irans überalterte Passagierflugzeugflotte,
- ▶ eine Energiepartnerschaft sowie Kooperation im Bereich Hochtechnologie.

Diese Maßnahmen sind hilfreich, aber wahrscheinlich nicht ausreichend, um dem Iran wesentliche Konzessionen bei der Urananreicherung abzuhandeln. Entscheidend dürfte sein, ob der Iran weitere politische Zugeständnisse erreichen kann.

Verhandlungsaussichten

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags ist unklar, ob die Hauptprotagonisten der Auseinandersetzung, die Regierungen in Teheran und Washington, zu einem Kompromiss gelangen können – und dies überhaupt wollen. Das Verhalten beider Regierungen war in den letzten zweieinhalb Jahren nicht von Kompromissbereitschaft geprägt. In beiden Hauptstädten bestimmen Hardliner die Politik. Das Gesprächsangebot der P₅+1 ist zwar Anzeichen für einen Wandel in den USA, aber es ist nicht ausgeschlossen, dass viele Entscheidungsträger in Washington auf iranische Starrheit spekulieren, um dann mit größerer internationaler Unterstützung eine harte Politik betreiben zu können. Die vorsichtige Reaktion aus Teheran und davor die Reden bedeutender Politiker machen Hoffnung, dass die Führung in Teheran zumindest momentan nicht an einer Eskalation interessiert ist und zu Kompromissen bereit sein könnte. Wichtig ist, einen Verhandlungsrahmen zu finden, der die moderaten Kräfte auf beiden Seiten stärkt, denn zu neuen Verhandlungen gibt es keine Alternative. Sanktionen oder Militärschläge können das Entstehen einer Atommacht Iran nicht verhindern und drohen, eine solche Entwicklung sogar zu beschleunigen.

Sanktionen

Die Androhung von Sanktionen ist aus Sicht der US-Regierung und ihrer Verbündeten ein unverzichtbares Element für den Erfolg ihrer Verhandlungsstrategie. Die iranische Führung soll durch die Furcht vor gezielten Sanktionen beeinflusst werden. Zu solchen Sanktionen zählen die Einschränkung bilateraler staatlicher Kontakte, das Einfrieren von Konten iranischer Banken im Ausland, aber auch Reise- und Finanzbeschränkungen für Mitglieder der iranischen Führung. Sollten die Verhandlungen scheitern, werden Sanktionen zu Strafmaßnahmen, deren Anwendungsbereich Schritt für Schritt ausgedehnt werden kann, bis sie als Wirtschaftsembargo die gesamte Bevölkerung betreffen.

Äußerungen, insbesondere von russischer Seite, legen die Interpretation nahe, dass unter den P₅+1 eine Einigung über die Verhängung von gezielten Sanktionen bisher noch keine beschlossene Sache ist, auch nicht im Fall der Ablehnung des Angebots vom 6. Juni durch den Iran. Ob eine Verhängung von Sanktionen zu erwarten ist, wird auch von den Kosten

für die Sanktionierenden abhängen. Ein gegen das Atomprogramm verhängtes Embargo würde vor allem Russland treffen. Wirtschaftssanktionen wiederum hätten weitreichende Folgen in Europa und auch für China, da sie vermutlich vor allem zu einem Anstieg der Ölpreise führen würden, wovon aber die russische Ölwirtschaft profitieren könnte.

Angenommen, es gäbe eine ausreichende Mehrheit für Sanktionen im Sicherheitsrat, was könnten sie bewirken? Die Auswertung der bisherigen Sanktionspraxis der Vereinten Nationen, anderer internationaler Organisationen und einzelner Staaten führt zur Prognose geringer bis kontraproduktiver Wirkungen von Sanktionen auf die Entscheidungsprozesse der iranischen Führung. Diese würde zwar international weiter stigmatisiert, aber ob das auch im Lande so wäre, ist umstritten. Ob die sanktionierten Personen in der Bevölkerung Unterstützung gewinnen oder verlieren würden, hinge vermutlich vor allem davon ab, ob die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft im Iran als legitim angesehen oder als ungerecht empfunden werden. Schärfere Sanktionen wie partielle Wirtschafts-, Finanz- und Investitionssanktionen, würden zwar zu einer Verlangsamung oder sogar zum Rückgang des iranischen Wirtschaftswachstums führen, aber vermutlich das Regime eher stärken als schwächen. Ein solches Embargo dürfte es der iranischen Führung erleichtern, die Verantwortung für die tiefe wirtschaftliche Krise des Landes auf die Vereinten Nationen und ausländische Mächte zu schieben. Gegen das Nuklearprogramm gerichtete Sanktionen dürften zu einer Behinderung und Verlangsamung des Programms führen. Auch die Kosten des Programms dürften deutlich steigen. Die Erfahrungen mit der Umsetzung von begrenzten Handelsembargos sprechen allerdings gegen die Erwartung, das Atomprogramm durch einen Lieferstopp für Grundstoffe und Bauteile vollständig ausschalten zu können.

Militärische Optionen

Das neue Angebot der P₅+1 und die iranische Reaktion darauf haben momentan militärische Optionen in den Hintergrund gerückt. Diese sind aber nicht vom Tisch, wie Äußerungen aus den USA klar machen. Sollte der Iran das Angebot zurückweisen, könnten sie schnell wieder in den Vordergrund rücken. Die US-amerikanische operative Planung für verschiedene Optionen, angeblich einschließlich eines möglichen Einsatzes von Nuklearwaffen, geht jedenfalls, wie Berichte aus den USA zeigen, wei-

ter. Auch in Israel wird weiterhin über militärische Aktionen gegen den Iran nachgedacht.

Das Spektrum öffentlich diskutierter militärischer Optionen ist breit. Es reicht von der Bombardierung bekannter Anlagen bis zur Besetzung des Iran à la Irak. Zweifel bestehen, ob gegenwärtig die wesentlichen Anlagen des iranischen Atomprogramms bekannt sind. Ein Luftschlag könnte also ins Leere gehen. Mehrere Atomanlagen, wie das Atomforschungszentrum in Teheran, liegen in Städten. Es ist daher unmöglich, diese Anlagen in einer Angriffswelle mit wenigen Flugzeugen oder Flugkörpern und ohne zivile Opfer zu vernichten, wie dies Israel 1981 bei der Bombardierung der Baustelle für den irakischen Osirak-Reaktor gelang. Die israelische Aktion damals zeigt auch, wie kurzfristig die Erfolgsaussichten solcher »Abrüstungskriege« allenfalls sind: Die irakische Führung begann in der Folge ein geheimes militärisches Programm, das bis 1990 weit fortgeschritten war. Auf jeden Fall würden Militärschläge zu einer Welle der Solidarisierung im Iran selbst und in der arabischen Welt führen und damit iranischen Hardlinern in die Hände spielen.

Selten wird in der Diskussion über militärische Optionen auf deren rechtliche Schranken hingewiesen. Diese sind aber sehr eng. Weder das Streben eines Staates nach der Fähigkeit, spaltbares Material herzustellen, was der iranischen Regierung möglicherweise unterstellt werden kann, noch die tatsächliche Herstellung solchen Materials, von der man im Iran weit entfernt ist, genügen den Voraussetzungen des Artikels 51 der Charta der Vereinten Nationen auf Selbstverteidigung.

Der Sicherheitsrat hat 1981, nach dem israelischen Angriff auf die Baustelle des Osirak-Reaktors, die israelische Aktion einstimmig als Verstoß gegen das Gewaltverbot des Artikels 2 Absatz 4 der UNO-Charta »auf das schärfste verurteilt« und Israel aufgefordert, »derartige Aktivitäten und ihre Androhung in Zukunft zu unterlassen«.¹¹ Die Versuche der Regierung in Washington, diese klare völkerrechtliche Regelung aufzuweichen – etwa in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2002, im Vorfeld des Irakkrieges von 2003 –, haben durchgängige Ablehnung geerntet. Für Deutschland gilt über die entsprechenden völkerrechtlichen Bestimmungen hinaus das Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges nach Artikel 26 des Grundgesetzes. Die Unterstützung militärischer Maßnahmen gegen den Iran, die, etwa von der israelischen oder US-amerikanischen Regierung mit Hinweis auf das Recht auf Selbstverteidigung

11. Resolution 487, 19. Juni 1981.

nach Artikel 51 der UNO-Charta gerechtfertigt würden, wäre ein Verstoß gegen das Grundgesetz.

Perspektiven

Zu Verhandlungen gibt es keine Alternative und Verhandlungslösungen sind denkbar. Das Angebot der P₅+1 hat die Tür zu erfolgreichen Verhandlungen aufgestoßen. Allerdings muss über zahlreiche Punkte, wie die Bedingungen der Suspendierung der Urananreicherung, Sicherheitsgarantien, die Unterstützung einer von Massenvernichtungswaffen freien Zone im Mittleren Osten und die Modalitäten iranischer Urananreicherung im Detail gesprochen werden. Hier werden sich die P₅+1, insbesondere die USA, in Verhandlungen noch ein erhebliches Stück bewegen müssen. Zunächst muss aber der Iran in Verhandlungen eintreten und seinerseits Flexibilität zeigen.

Verhandlungen können scheitern. Die Positionen der Hauptprotagonisten liegen noch weit auseinander. Auch ist nicht sicher, wie stark der Wille zu einer friedlichen Lösung in Washington und Teheran ist.

Für Deutschland und die Europäische Union kommt es zunächst darauf an, auf Verhandlungslösungen zu drängen. Eine erneute Eskalation hätte nur Nachteile, von einer Verschärfung der Lage im Nahen Osten bis hin zu höheren Ölpreisen. Darüber hinaus müssen die Europäer und Deutschland Handlungsspielraum gewinnen, auch für den Fall des Scheiterns von Verhandlungen. Sonst könnten sie unter starken Druck aus Washington kommen, sich einer harten Politik von umfassenden Sanktionen und militärischen Optionen anzuschließen.

Um eine solche Zwangslage zu vermeiden, sollte die Bundesregierung, am besten im Einklang mit den Staaten der Europäischen Union, deutlich machen, wo es aus ihrer Sicht Kompromissmöglichkeiten in Verhandlungen gibt. Die Vereinbarung international kontrollierter, begrenzter Urananreicherung im Iran wäre ein gutes Verhandlungsergebnis. Weiterhin sollten Positionen für den möglichen Fall eines Scheiterns der Verhandlungen entwickelt und den anderen Verhandlungspartnern nahe gebracht werden. Hier kommt der Bundesregierung eine wichtige Aufgabe zu, da eine erneute Eskalation der Krise möglicherweise in die erste Hälfte des Jahres 2007 fallen könnte, wenn Deutschland die Präsidentschaft in der Europäischen Union inne hat. Der iranischen Regierung sollte bewusst sein, dass Kompromisslosigkeit negative politische und wirtschaftliche Folgen hätte. Der US-amerikanischen Seite müsste er-

läutert werden, dass umfassende Wirtschaftssanktionen weder die Unterstützung Deutschlands noch der EU erhalten würden, da sie unverhältnismäßiges Leid bei der Zivilbevölkerung hervorrufen und vermutlich nicht zu einem Wandel der Haltung der iranischen Führung führen würden. Vor militärischen Aktionen sollte dringend gewarnt werden. Diese wären, selbst wenn der Iran offen den Besitz von Atomwaffen anstreben sollte, ein Verstoß gegen das Völkerrecht. Außerdem würden sie vermutlich zu einer Eskalation der Konflikte im gesamten Mittleren Osten führen. Schließlich wäre ein Präventivkrieg auch dann nicht gerechtfertigt, wenn der Iran offen nach Atomwaffen streben sollte. Diese Position sollte möglichst von allen Europäern mitgetragen werden und sie sollte in Washington bekannt sein.