



## Iran zwischen Kooperation und Konfrontation

### DER ATOMSTREIT, HANDLUNGSOPTIONEN UND EMPFEHLUNGEN

SARAH EBERLE

Beabsichtigt der Iran den Bau einer Atombombe oder dient sein Nuklearprogramm lediglich zivilen Zwecken? Diese Frage und besonders die Suche nach einer Antwort darauf, wie man einen atomar bewaffneten Iran verhindern könnte, beschäftigt die internationale Gemeinschaft seit Irans geheimes Atomprogramm 2002 ans Licht der Weltöffentlichkeit gebracht wurde. Nach dem Scheitern des Teheraner Abkommens machten die noch immer um eine diplomatische Lösung des Konflikts bemühten Europäer Iran im Oktober 2004 ein letztes Angebot: sollte Iran sein Atomprogramm und die damit verbundene Urananreicherung einstellen, werde es von Europa mit einer Reihe von Anreizen belohnt und könnte einer Verweisung an den UN-Sicherheitsrat (UNSR) und möglichen Sanktionen aus dem Weg gehen. Angesichts der taktischen Ausweichmanöver Irans bis zur letzten Minute drängt sich die Frage auf, welche Aussichten auf Erfolg das, am 15. November von beiden Parteien unterzeichnete, sog. Pariser Abkommen hat. Wie stehen die Chancen, dass Iran dieses Mal zur Kooperation bewegt werden kann? Und welche Optionen bestehen im Fall einer erneuten Nicht-Kooperation?

#### I. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN IM ATOMSTREIT

Der letzte Versuch der EU-3<sup>1</sup>, den Atomkonflikt mit dem Iran mit friedlichen Mitteln zu lösen, liegt gerade einmal ein Jahr zurück. Während eines Besuchs in Teheran im Oktober 2003 brachten die drei Außenminister ein Abkommen zu Wege, das große Erwartungen schürte und von Javier Solana sogar als ein „Modellfall“ für den Umgang mit Ländern, die nach nuklearer Macht streben,

bezeichnet wurde.<sup>2</sup> Im Teheraner Abkommen verpflichtete sich der Iran zur vollen Kooperation mit der IAEA, zur Unterzeichnung und Implementierung des Zusatzprotokolls zum Atomwaffensperrvertrag (non-proliferation treaty, NPT) sowie zur Aussetzung der Urananreicherung und der Wiederaufbereitung von Spaltmaterial. Im Gegenzug kündigten die EU-3 an, „den Weg für einen Dialog und eine längerfristige Zusammenarbeit frei[zum]achen.“ Sobald die Sorgen der internationalen Gemeinschaft „gänzlich zerstreut“ seien, könne Iran außerdem „mit einem leichteren Zugang zu modernen Technologien und Lieferungen in einer Vielzahl von Bereichen rechnen.“<sup>3</sup> Zunächst schien es, als wären die diplomatischen Bemühungen der EU-3 von Erfolg gekrönt: Iran kündigte eine Aussetzung der Urananreicherung an, räumte den IAEA-Inspektoren Zugang zu seinen Nuklearanlagen ein und unterzeichnete am 18. Dezember 2003 das Zusatzprotokoll zum Atomwaffensperrvertrag.

Diese positiven Anzeichen waren allerdings von kurzer Dauer und schon bald nach den ersten erfolgversprechenden Schritten setzte Ernüchterung ein. Aufgrund von ungenauen Formulierungen im Teheraner Abkommen ergaben sich Schlupflöcher, die Iran alsbald dazu nutzte dessen Bestimmungen zu umgehen. Im Juni 2004 gab Teheran schließlich bekannt, dass es den Bau von Zentrifugen zur Urananreicherung wieder aufgenommen habe. Die Verantwortung für diesen Schritt schob es dabei den EU-3 zu: das schleppende Vorgehen der von den drei europäischen Außenministern im Oktober in Aussicht gestellten Transfers von Technologie und Know-how im

<sup>1</sup> Großbritannien, Deutschland und Frankreich

<sup>2</sup> *Financial Times Deutschland*, 12. November 2003

<sup>3</sup> Englischer Originaltext und deutsche Übersetzung unter: <http://www.auswaertiges-amt.de>

Nuklearbereich stelle einen Bruch des Abkommens seitens der Europäer dar.<sup>4</sup>

Dem Bruch des Abkommens folgten Drohungen der USA, sich beim nächsten Treffen des IAEA-Gouverneursrats im September erneut für eine Verweisung Irans an den UNSR stark zu machen. Obwohl sich auch der europäische Ton verschärfte und Iran vor einer Hinhaltetaktik hinsichtlich seiner Atompolitik gewarnt wurde, wurden bis zur September-Sitzung des Gouverneursrats keine wesentlichen Schritte unternommen.

Unmittelbar vor Beginn der einwöchigen Sitzung des Gouverneursrats hatte der Iran zunächst noch Entgegenkommen signalisiert und verlauten lassen, dass er den Bau von Zentrifugen zur Urananreicherung ausgesetzt habe. Kurz darauf machte er jedoch deutlich, dass er nicht auf sein Recht Uran anzureichern verzichten werde. Die Aufforderungen der IAEA hiernach wurden von Hassan Rowhani, dem Sekretär des Obersten Sicherheitsrats Irans und Chefunterhändler in der Nuklearfrage, mit der Begründung zurückgewiesen, dass keine internationale Organisation berechtigt sei, das Bestreben Irans nach einem friedlichen Nuklearprogramm einzuschränken. Der iranische Präsident Chatami drohte sogar damit das Atomprogramm fortzusetzen, selbst wenn dies ein „Ende der internationalen Überwachung“ bedeuten sollte.<sup>5</sup>

Als die IAEA vom 13.-18. September 2004 in Wien zusammentrat, musste sie anerkennen, dass es ihr nicht gelungen war, einen eindeutigen Hinweis darauf zu finden, dass der Iran den Bau einer Atombombe verfolgt. Entweder existierte die berühmte „smoking gun“ nicht oder sie war zu gut versteckt. Das Gremium musste sich damit zufrieden geben, Iran für die Nichtaussetzung der Urananreicherung, die Nichtratifikation des NPT-Zusatzprotokolls und verbleibende offene Fragen bezüglich seines Nuklearprogramms zu rügen.

Nach einer Woche des zähen Ringens konnten sich die USA und die Europäische Union am 18. September schließlich auf einen Resolutionsentwurf einigen. Dieser fordert den Iran auf,

„alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Urananreicherung, einschließlich Bau oder Einfuhr der dafür notwendigen Zentrifugen, umgehend einzustellen“ und noch offene Fragen sein Atomprogramm betreffend zu beantworten. Als Frist wurde die nächste Tagung des Gouverneursrats am 25. November 2004 gesetzt und angekündigt, dass über weitere Schritte beraten werde, falls die genannten Forderungen bis dahin nicht erfüllt sein sollten. Iran war also erneut einer direkten Konfrontation, einer Einschaltung des UNSR und möglichen Sanktionen aus dem Weg gegangen.

Bald schon rückte jedoch nicht nur die nächste Sitzung des Gouverneursrats und mit ihr das IAEA November-Ultimatum näher, sondern auch die Endphase der Präsidentschaftswahlen in den USA. Aus Washington war daher vorerst keine aktive Iran-Politik mit weitreichenden Schritten im Atomstreit zu erwarten. Den Europäern hingegen erschien eine Wiederaufnahme des diplomatischen Prozesses umso dringlicher. Eine Verweisung des iranischen Atomprogramms an den UNSR war nicht nur mit potentiellen Schwierigkeiten bei der Einigung über das weitere Vorgehen verbunden (China – eine der 5 Vetomächte – lehnt Sanktionen gegen den Iran ab), sondern auch mit Risiken, wie beispielsweise Irans Austritt aus dem NPT. Im Bewusstsein dieser prekären Lage machten die EU-3 Teheran am 21. Oktober 2004 ein erneutes Angebot.

Bereits am 11. Oktober, nach einem Treffen der EU-Außenminister in Luxemburg, legte die EU ihren Plan vor, den Atomstreit mit Hilfe eines Pakets von Anreizen endgültig beizulegen. Das Anreizpaket sowie das Vorgehen im Fall einer Nichtkooperation des Irans wurde zunächst am 15.10. bei einem G8-Treffen in Washington beraten. Hierbei wurde die Skepsis Washingtons gegenüber dem Vorschlag der EU-3 deutlich. Gesprächsteilnehmer beschrieben die Atmosphäre als unterkühlt und berichteten, dass US-Unterstaatssekretär Bolton keinen Hehl aus seiner Verachtung für den europäischen Vorschlag machte und mit einem „Minimum an Höflichkeit“ sprach.<sup>6</sup> Zwar lehnten die USA die jüngste europäische Initiative nicht ausdrücklich ab, zeigten sich allerdings ebenso wenig bereit, sie aktiv zu unterstützen.

<sup>4</sup> Es ist wichtig anzumerken, dass das Teheraner Abkommen nur von einer Unterstützung in einer „Vielzahl von Bereichen“, nicht aber spezifisch von technischer Unterstützung im Nuklearbereich spricht.

<sup>5</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. September 2004

<sup>6</sup> *The New York Times*, 16. Oktober 2004

Iran reagierte in gewohnter Weise wankelmütig und betont ambivalent auf den Vorschlag der Europäer. Einerseits ließ man verlauten, dass man den europäischen Vorschlag prüfen werde und gerne bereit sei, sich mit den Europäern zusammen zu setzen, um über vertrauensbildende Maßnahmen und eine zeitweilige Unterbrechung der Urananreicherung zu verhandeln. Gleichzeitig verkündete Hamid Reza Asefi, der Sprecher des Außenministeriums, jedoch, dass Iran nicht auf die Forderung eingehen werde, dauerhaft auf einen vollständigen Brennstoffkreislauf zu verzichten und bezeichnete den europäischen Vorschlag als „unausgeglichene“.<sup>7</sup> Teheran kehrte also wieder einmal zu seiner altbewährten Strategie des „benimm dich schlecht und du wirst dafür belohnt werden, wenn du nachgibst“ zurück. Nach einer weiteren Runde von Verhandlungen und wiederholten Äußerungen seitens der EU-3, dass dieser Vorschlag Irans „letzte Chance“<sup>8</sup> sei, einer Verweisung an den UNSR aus dem Weg zu gehen, ging Teheran schließlich doch am 15. November 2004 auf das Angebot ein.

Im sog. Pariser Abkommen verpflichtet sich Iran dazu, alle anreicherungs- und wiederaufbereitungsbezogenen Aktivitäten, besonders die Herstellung und den Import von Gaszentrifugen und deren Einzelteilen zu suspendieren, solange wie die Verhandlungen mit den Europäern über ein langfristiges Abkommen andauern.<sup>9</sup> Iran ist außerdem gehalten, voll mit der IAEA zu kooperieren und die Implementierung des Zusatzprotokolls zum NPT weiterzuverfolgen.

Im Gegenzug sicherten die Europäer eine Reihe von Anreizen zu. So erkennt die EU das im NPT gesicherte Recht Irans auf die friedliche Nutzung von Nuklearenergie an und nimmt zur Kenntnis, dass die Suspendierung der Anreicherungsaktivitäten eine freiwillige Maßnahme zur Vertrauensbildung darstellt. Da die Verhandlungsinitiative ein 2-stufiges Vorgehen vorsieht, musste Iran zunächst den genannten Forderungen nachkommen und bis zum 22. November die Urananreicherung und somit seine Bemühungen um einen geschlossenen

Brennstoffkreislauf beenden. Sobald Iran seinen Verpflichtungen aus der Stufe 1 nachgekommen ist und dies durch die IAEA verifiziert wurde, sollen Verhandlungen über ein langfristiges Abkommen beginnen, das die Wiederaufnahme von Gesprächen über ein Handels- und Kooperationsabkommen zwischen Teheran und Brüssel beinhalten soll. Europa verpflichtet sich außerdem dazu, die Aufnahme von Verhandlungen über einen iranischen WTO-Beitritt aktiv zu unterstützen. Beide Parteien bekräftigten weiterhin ihre Absichten zur Bekämpfung des Terrorismus und ihre Unterstützung für das Voranschreiten des politischen Prozesses im Irak.

Im Gegensatz zum Teheraner Abkommen versucht die Pariser Übereinkunft, mögliche Schlupflöcher durch präzise Formulierungen auszuschließen. In Erinnerung an das Scheitern des Teheraner Abkommens wird so beispielsweise detailliert beschrieben, was mit einer „Suspendierung aller anreicherungs- und wiederaufbereitungsbezogenen Aktivitäten“ gemeint ist.<sup>10</sup>

Die weiterführenden Verhandlungen über ein langfristiges Abkommen zwischen der EU und Iran sollen Mitte Dezember 2004 in verschiedenen Arbeitsgruppen (nukleare Angelegenheiten, nicht-nukleare Kooperation zwischen Iran und Europa und regionale Sicherheitsangelegenheiten) fortgesetzt werden.<sup>11</sup>

Trotz dieser scheinbar erzielten diplomatischen Fortschritte gemahnen die Auseinandersetzungen, die nur kurze Zeit nach Inkrafttreten des Abkommens vom 15. November begannen und sich bis in die November-Sitzung des IAEA-Gouverneursrats fortsetzten, noch einmal an den seidenen Faden, an dem die Verhandlungen um ein derart emotionsgeladenes und strategisch wichtiges Thema hängen: am 17. November meldete sich der National Council for Resistance in Iran (NCRI)<sup>12</sup> zu Wort

<sup>7</sup> Reuters, 24. Oktober 2004

<sup>8</sup> The Associated Press, 26. Oktober 2004

<sup>9</sup> Über die Frage, wie lange diese Verhandlungen und somit die Aussetzung der Anreicherung andauern sollen, gibt es unterschiedliche Ansichten: die Iraner fordern eine Dauer von mehreren Monaten, während die Europäer von einer weitaus längeren Zeitspanne ausgehen.

<sup>10</sup> Nämlich: "the manufacture and import of gas centrifuges and their components, the assembly, installation, testing or operation of gas centrifuges, work to undertake any plutonium separation, or to construct or operate any plutonium separation installation, and all tests or production at any uranium conversion installation". Der Originaltext der Erklärung ist von der Internetseite des britischen Außenministeriums abrufbar (<http://www.fco.gov.uk>).

<sup>11</sup> The Washington Post, 15. November 2004

<sup>12</sup> Der NCRI ist eine aus dem Exil operierende iranische Oppositionsgruppe, die im August 2002 das bis dahin geheime iranische Atomprogramm aufdeckte. Sie ist außerdem der politische Flügel der Mujaheddin-e-Khalq (Volksmujaheddin), einer als terroristische Vereinigung eingestuften Gruppe, die

und behauptete, Iran reichere weiterhin Uran in einer geheimgehaltenen militärischen Anlage an; Teheran soll außerdem waffenfähiges Uranium und eine Blaupause für eine nukleare Bombe von dem pakistanischen Wissenschaftler Abdul Khan erhalten haben, der den Verkauf nuklearer Geheimnisse ins Ausland zugegeben hat; US-Außenminister Colin Powell beschuldigte den Iran, an Langstreckenraketen zu arbeiten, die mit Atomsprenköpfen bestückt werden könnten; und international vorhandene Zweifel an den Absichten Irans wurden zusätzlich verstärkt, als bekannt wurde, dass Iran noch bis unmittelbar vor Beginn des Ultimatums am 22. November, reines Uran in Uran-Hexafluoride umgewandelt hat, das zur Urananreicherung benötigt wird.

Als der Direktor der IAEA, Mohamed ElBardei, am 22. November erklärte, „so ziemlich alles ist zum Stillstand gekommen“<sup>13</sup>, kehrte noch immer keine Ruhe in den Atomstreit ein. Kurz vor Beginn der Sitzung des IAEA-Gouverneursrats forderte der Iran, 20 Zentrifugen weiterhin zu „Forschungs- und Entwicklungszwecken“ betreiben zu dürfen. Auf Druck der Europäer und der iranischen Alliierten im IAEA-Gouverneursrat, gab der Iran schließlich nach, machte jedoch wiederholt darauf aufmerksam, dass der Verzicht freiwillig und nicht rechtlich verbindend sei. Uneinigkeit bestand lange Zeit auch über den Wortlaut des von den Europäern vorgelegten IAEA-Resolutionsentwurfs. Sowohl Washington als auch Teheran lehnten den Vorschlag ab. Die USA forderten einen „automatischen Auslöser“, der eine sofortige Verweisung des Irans an den UNSR zur Folge hätte, sollte es das Pariser Abkommen brechen. Der von EU-Diplomaten als „relativ Iran-freundlich“ eingestufte Text des EU-Vorschlags spricht hingegen nur davon, die IAEA zu unterrichten, sollte dieser Fall eintreten.<sup>14</sup> Teheran, auf der anderen Seite, war selbst diese Wortwahl zu stark.<sup>15</sup> Der daraufhin mehrfach geänderte Text wurde der IAEA schließlich am 29. November vorgelegt und angenommen. Die Resolution - eine der mildesten, die die IAEA in den letzten 15 Monaten zum Iran verabschiedet hat - beinhaltet keinen „automatischen Auslöser“ oder die Drohung von Sanktionen und erkennt mehrfach die Freiwilligkeit der Aussetzung der

Urananreicherung als vertrauensbildende Maßnahme an.

## II. DIE IRANISCHE SELBSTWAHRNEHMUNG UND DIE PERZEPTION DES ATOMPROGRAMMS

Die iranische Selbstwahrnehmung und die Stellung des Atomprogramms darin, ist ein ausschlaggebender Faktor, wenn es darum geht, die Haltung Teherans im Atomkonflikt zu verstehen und mögliche iranische Reaktionen abzuschätzen. Auch eine Entscheidung darüber, wie mit dem Fall Iran zukünftig umgegangen werden soll und welche Strategien erfolgversprechend sind, setzt einen Einblick in das iranische Selbstverständnis voraus.

Iran sieht sich als einflussreiche Regionalmacht. Dieses Selbstverständnis ist tief im kollektiven Bewusstsein des Landes verwurzelt und lässt sich historisch weit zurückverfolgen. Persien, der rechtliche Vorgänger des heutigen Iran, war eines der großen Imperien des Altertums. Iran hat sich bis heute seine ausgeprägte kulturelle Identität, allen voran die eigene Sprache und die Shia Interpretation des Islams, bewahrt. Der Ölreichtum des Landes sowie die Unterstützung der USA ermöglichten es dem Schah Mitte des letzten Jahrhunderts das Land militärisch aufzurüsten und dessen Einfluss in der Region weiter auszubauen. Auch heute hat Iran ein Interesse daran, seine strategische Stellung zu stärken. Atomwaffen wären ein Instrument, diese regionale Vormachtstellung zu erreichen, während ein Atomprogramm mit einer „virtuellen Nuklearwaffenfähigkeit“ den Nachbarn immerhin die Möglichkeit dieser Option signalisiert.<sup>16</sup>

Eng verbunden mit der Selbstwahrnehmung als Regionalmacht ist ein ausgeprägtes Prestigedenken. In vielen Äußerungen Teherans im Atomstreit wird deutlich, dass Iran nicht gewillt ist, eine Einschränkung von Rechten hinzunehmen, die anderen Staaten zugebilligt werden. Hierzu gehört auch das Recht zur Urananreicherung und zur friedlichen Nutzung von Kernenergie, das nicht unter die Verbotsbestimmungen des NPTs fällt. Die Aufforderungen der EU-3 und der IAEA nach einer Beendigung der Urananreicherung wurden

---

es sich zum Ziel gesetzt hat, das iranische Mullah-Regime zu destabilisieren.

<sup>13</sup> Reuters, 23. November 2004

<sup>14</sup> Süddeutsche Zeitung, 29. November 2004

<sup>15</sup> The New York Times; Reuters, 23. November 2004

---

<sup>16</sup> Das Parlament, 15. November 2004

von dem Beauftragen für Nuklearpolitik, Hassan Rowhani, zurückgewiesen: „No country can force any other country to stop an activity which is our legitimate right, even for one hour. Therefore suspension, of any extent and duration, will be a voluntary Iranian decision“.<sup>17</sup> Iran ist zudem nicht entgangen, wie wenig sich die internationale Gemeinschaft gegen die Atomprogramme seiner Nachbarstaaten Indien und Pakistan wehrte. Zudem dürfte die Bereitschaft der IAEA, Brasiliens Urananreicherungsprogramm zu akzeptieren, obwohl dort den IAEA-Inspektoren der Zutritt zunächst verweigert wurde, im Iran auf Unverständnis gestoßen sein.

Von konservativen Politikern und Medien wird das Recht Irans auf einen geschlossenen Brennstoffkreislauf zu einer Frage der Ehre stilisiert, über die nicht verhandelt werden könne. Es wird immer wieder betont, dass ein geschlossener Kreislauf notwendig sei, um Iran von ausländischen Brennstofflieferungen unabhängig zu machen und wirtschaftliche und politische Erpressbarkeit zu vermeiden.<sup>18</sup> Auch in der Politik fand diese Haltung ihren Niederschlag: am 31. Oktober 2004 verabschiedete das konservativ dominierte Parlament einen Gesetzesentwurf, der die Fortsetzung der Urananreicherung fordert. Obwohl der Entwurf rechtlich nicht verbindlich ist, macht diese Reaktion deutlich, welch sensibles Thema Irans nationale Ehre darstellt und wie wenig man gewillt ist, auf Forderungen einzugehen, die man als „imperialistisch“<sup>19</sup> und ehrverletzend wahrnimmt. Der Sprecher des Parlaments begründete die Abstimmung u.a. mit einer „Botschaft an die Welt“, dass man sich nicht durch Zwang beeindrucken lasse.<sup>20</sup> Die Bereitschaft der iranischen Regierung, dennoch auf das Angebot der Europäer einzugehen, zeigt, dass man zu *freiwilligen* Schritten bereit ist, dass man sich diese jedoch nicht von der internationalen Gemeinschaft diktieren lassen will.

Zusätzlich zum Nationalstolz liegt das Streben nach einem vollständigen Brennstoffkreislauf und die harsche Reaktion auf Versuche dieses einzuschränken in der wahrgenommenen Be-

drohung der eigenen Sicherheit begründet. Iran sieht sich von US-Basen in der Golfregion, vornehmlich in Saudi-Arabien, Afghanistan, den islamischen Turkrepubliken, Pakistan, Irak und Kuwait umringt und fühlt sich von dieser Militärpräsenz des erklärten Erzfeindes - des „großen Satans“ - in unmittelbarer Nachbarschaft nachvollziehbarerweise bedroht.<sup>21</sup> Präsident George W. Bush hat Iran als Mitglied der „Achse des Bösen“ gebrandmarkt, während von den Falken der Administration zeitweise sogar der Ruf nach einem Regimewechsel zu vernehmen war. Zu diesen Sicherheitsbedenken hinzu kommt Irans geostrategische Lage in einer äußerst instabilen Region und die Nachbarschaft zu den Atommächten Israel, Pakistan und Indien, die nicht an die Bestimmungen des NPT gebunden sind. Nicht zuletzt der Irak-Krieg dürfte das Sicherheitsbedürfnis Irans weiter gesteigert haben. Auch der Fall Nordkorea mag Teheran als Lehrstück dienen. Die unterschiedliche Behandlung Irans und Nordkoreas seitens der USA mag Anlass zur Annahme geben, dass man erst dann den Fortbestand des eigenen Regimes gewährleisten und Zugeständnisse, insbesondere von den USA, erwarten könne, wenn man über Atomwaffen verfüge. Diese Wahrnehmung scheint von den USA selbst bestätigt zu werden: ein Regierungsvertreter begründete die unterschiedlichen Strategien gegenüber Teheran und Pjöngjang damit, dass Teheran noch keine Waffen dieser Art besitze, man aber im Fall Pjöngjang „über diesen Punkt hinaus“ sei.<sup>22</sup>

Welche Erfolgsaussichten hat also der erneute diplomatische Vorstoß der EU-3 angesichts der Verankerung des iranischen Atomprogramms im Selbstverständnis des Landes und der jüngsten, sogar bis in die Sitzung des IAEA-Gouverneursrats hineingetragenen Auseinandersetzungen über dessen Beendigung? Welche Optionen bleiben für den Fall, dass der seidene Faden, an dem das Pariser Abkommen zu hängen scheint, reißt? Und mit welchen Risiken wären diese Alternativen verbunden?

<sup>17</sup> *The Associated Press*, 25. Oktober 2004

<sup>18</sup> *Reuters*, 22. Oktober 2004; *The New York Times*, 25. Oktober 2004

<sup>19</sup> *Reuters*, 24. November 2004

<sup>20</sup> „The message of the absolute vote for the Iranian nation is that the parliament supports national interests. And the message for the outside world is that the parliament won't give in to coercion.“ *The Associated Press*, 31. Oktober 2004

<sup>21</sup> Weiterführende Anmerkungen zum Sicherheitsbedürfnis Irans in: Harald Müller. 2004. „Warum die Bombe? Die nuklearen Mächte Iran und Nordkorea“, *Internationale Politik*, 1/2004. Auch erhältlich unter:

<http://www.weltpolitik.net/print/1746.html>

Eine Karte der US-Militärbasen in der Golfregion findet sich unter: <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/golfe2002>

<sup>22</sup> *The New York Times*, 21. November 2004

### III. HANDLUNGSOPTIONEN

Zur Beendigung des Atomstreits mit Iran wurden bisher drei Handlungsalternativen formuliert: eine diplomatische Option, Sanktionen und militärisches Eingreifen. Während die Europäer eine diplomatische Lösung derzeit in Form eines Pakets von Anreizen verfolgen, propagieren die USA eine Verweisung Irans an den UNSR und die Verhängung von Sanktionen. Die Bereitschaft zu einem militärischen Eingreifen signalisiert zurzeit lediglich Israel und auch das nur indirekt.<sup>23</sup>

Wie könnte also das weitere Vorgehen im Atomstreit aussehen? Welche der genannten Handlungsoptionen wäre mit den größten Chancen auf Erfolg und den wenigsten Risiken verbunden? Im Folgenden wird jede der möglichen Alternativen analysiert. Anhand von verschiedenen Szenarien werden deren Vor- bzw. Nachteile beleuchtet sowie Handlungsempfehlungen abgeleitet.

#### A. Diplomatische Option

Im Atomstreit verfolgt die EU-3 eine politische Verhandlungslösung mit einer Reihe von Forderungen, aber ebenso klaren Anreizstrukturen. Die im Pariser Abkommen festgeschriebenen Forderungen beziehen sich zum einen auf eine Lösung des Atomkonflikts (Beendigung aller anreicherungs- und wiederaufbereitungsbezogenen Aktivitäten, volle Kooperation mit der IAEA, Implementierung des Zusatzprotokolls zum NPT). Zum anderen hat die EU in der Vergangenheit (so auch beim ersten Anlauf zu einem Handels- und Kooperationsabkommen im Dezember 2002) mehrfach deutlich gemacht, dass enge wirtschaftliche Beziehungen mit dem Iran untrennbar mit einer Änderung der iranischen Menschenrechtspolitik und einer konstruktiven Rolle Teherans im Nahost-Friedensprozess verbunden sind.

<sup>23</sup> So erwähnte der ehemalige Mossad-Chef Danny Jatomi, dass Israel „sehr, sehr viele Möglichkeiten habe“, auf externe Bedrohungen zu reagieren und dass man „nicht viel Fantasie“ brauche, „um sich vorzustellen, dass wir unsere Fähigkeit zu Präventivschlägen ... um einiges verbessert haben.“ (*Süddeutsche Zeitung*, 8. September 2004). Israel soll außerdem von den USA 500 bunkerbrechende Bomben bestellt haben, was die Bereitschaft zu einem präventiven Angriff auf iranische Atomanlagen signalisieren könnte. Israel scheint derzeit allerdings nicht zu beabsichtigen, über diese Drohgebärden hinaus zu agieren.

Obwohl bisher natürlich nicht absehbar ist, welchen Ausgang die Verhandlungen mit dem Iran nehmen werden, sind zwei Szenarien denkbar.<sup>24</sup>

#### Positives Szenario: Die europäische Rechnung geht auf

Die ab Dezember 2004 geplanten weiterführenden Verhandlungen verlaufen erfolgreich und beide Parteien schließen eine dauerhafte vertragliche Abmachung. Iran akzeptiert eine dauerhafte Aussetzung aller seiner anreicherungs- und wiederaufbereitungsbezogenen Aktivitäten und beendet sein Streben nach einem vollständigen Brennstoffkreislauf. Das Handelsabkommen tritt in Kraft und erste positive Externalitäten der verstärkten internationalen und wirtschaftlichen Einbindung Irans machen sich in einer fortschreitenden Öffnung des Landes, in sowohl wirtschaftlicher als auch politischer und gesellschaftlicher Hinsicht, bemerkbar.

#### *Eintrittswahrscheinlichkeit*

Die Chance, dass sich Iran an den Verhandlungen weiterhin beteiligt und sich an das daraus hervorgehende langfristige Abkommen hält, stehen gut. Aufgrund des Interesses, das Iran an den von den Europäern gebotenen Anreizen zeigen sollte, könnte es zu einer dauerhaften Kooperation bewegt werden. Irans Interesse an einer verstärkten internationalen Einbindung wurde auch von Hassan Rowhani bekräftigt: „We want to have political, economic and cultural cooperation with the international community...“<sup>25</sup>

Teheran sollte ein nicht unerhebliches wirtschaftliches Interesse an dem von den EU-3 in Aussicht gestellten Handelsabkommen haben. Zum einen, weil die Europäer sich darin verpflichten, die bisher erfolglosen iranischen WTO-Bestrebungen direkt zu unterstützen. Iran strebt seit 2001 einen WTO-Betritt an; dieses Vorhaben ist jedoch bisher immer am Veto der USA gescheitert. Eine Unterstützung seitens der Europäer könnte die Erfolgsaussichten des Antrags erheblich steigern. Zum anderen, weil Irans stetig wachsende

<sup>24</sup> Beide Szenarien stellen Reinformen dar. Es sind auch Mischformen beider Szenarien oder eine abgeschwächte Version eines der beiden Szenarios denkbar.

<sup>25</sup> *Reuters*, 25. Oktober 2004

Bevölkerung (diese hat sich seit 1979 ungefähr verdoppelt) nach einem größer werdenden Maß an Konsumgütern verlangt, die das Land importieren muss. Im Oktober diesen Jahres haben Iran und China ein Abkommen vereinbart, nach dem China für 25 Jahre Erdgas und Erdöl im Wert von 100 Mrd. US\$ aus dem Iran beziehen will. Schon jetzt kauft China 17% seines Öls im Iran; eine Quote, die sich in den nächsten Jahren womöglich weiter steigern wird. Im Gegenzug will China seine politischen und kulturellen Beziehungen mit dem Iran intensivieren und Konsumgüter an diesen liefern.

Die klaren ökonomischen Anreize des Pariser Abkommens scheinen vielversprechend: eine verstärkte ökonomische Einbindung Irans, einhergehend mit einer schrittweisen wirtschaftlichen Öffnung und der Aussicht auf einen WTO-Beitritt würde die Kosten, die Iran bei einem Bruch des Pariser Abkommens entstünden, in die Höhe treiben. Der Anblick des „Zuckerbrots“, das die EU-3 offen auf den Tisch gelegt haben, sollte den Anreiz Teherans verstärken, sich an die getroffenen Vereinbarungen zu halten.

Weiterhin befindet sich Iran in einem langsamen, aber dennoch kontinuierlichen gesellschaftlichen Öffnungsprozess, der mit einem allmählichen Wertewandel einher geht. Der Iran will sich öffnen, denn er muss. Über 50% der Bevölkerung des Landes sind unter 25 Jahren.<sup>26</sup> Im Iran wächst eine Generation junger Menschen heran, die die Kulturrevolution nicht miterlebt hat, dafür aber den Einzug des Internets und moderner Konsumartikel. Sieben Millionen Iraner verfügen über Zugang zum Internet und somit über die Möglichkeit an unzensurierte Informationen aus aller Welt zu gelangen.<sup>27</sup> Zwar gehen die Mullahs nach wie vor repressiv – und auch brutal – gegen die Reformbewegung des Landes und deren Mitglieder vor, gleichzeitig jedoch spiegelt sich die langsame Öffnung Irans bereits auf den Straßen wieder. Dort sieht man vermehrt junge unverheiratete Paare Hand in Hand durch die Straßen schlendern und junge Frauen, die den traditionellen Chador gegen Jeans und T-Shirts eingetauscht haben. Selbst die gefürchteten Pasdaran, die Revolutionswächter, greifen nicht ein. Zwar haben die Studentenproteste

aus den Jahren 1999, 2002 und 2003 nicht die vielfach erhofften Veränderungen erbracht und auch die Enttäuschung über die Handlungsunfähigkeit der moderaten Chatami Regierung steigt. Auch eine „demographische Revolution“, auf die in einem Anflug westlicher Hoffnung allzu oft spekuliert wurde, ist ausgeblieben. Statt einer plötzlichen Revolution ist wohl eher eine Evolution zu erwarten; ein kontinuierlich voranschreitender gesellschaftlicher Öffnungsprozess.<sup>28</sup> In Verbindung mit einer verstärkten wirtschaftlichen Einbindung könnte dieser Prozess weiter vorangetrieben werden. Dies würde die innergesellschaftlichen Spannungen und den Druck, der durch die Forderungen nach Reformen gerade seitens junger Iraner entsteht, entschärfen. Auch das sollte im Interesse der Führung in Teheran sein.

Im Originaltext des Pariser Abkommens findet sich im letzten Absatz folgende Erklärung:

*„...the E3/EU and Iran confirm their determination to combat terrorism, including the activities of Al Qa'ida and other terrorist groups such as the MeK.“*

Dieser Teil des Abkommens mag wie eine zusätzliche Floskel klingen und vielen – angesichts der Verwicklung Irans in den internationalen Terrorismus – sogar zynisch erscheinen. Obwohl der Iran terroristische Gruppierungen in Schwarzafrika, die Hamas oder den islamischen Dihad unterstützt hat, sieht er sich selbst durch terroristische Aktivitäten bedroht und hat folglich ein nicht zu unterschätzendes Interesse an internationaler Zusammenarbeit in diesem Bereich. Die Mujahedin-e-Kalq (MeK, „Volksmujaheddin“), eine auch von Saddam Hussein über Jahre hinweg finanziell und militärisch unterstützte „Widerstandsgruppe“, hat sich zum Ziel gesetzt, den Iran innenpolitisch zu destabilisieren. Ihr politischer Flügel, der aus dem Exil operierende NCRI, hatte 2002 das bis dato geheime iranische Atomprogramm aufgedeckt. Die in Aussicht gestellte Unterstützung bei der Bekämpfung dieser Gruppierung, die das Überleben des Mullah-Regimes bedroht, könnte ein weiterer Anreiz sein, sich an das Pariser Abkommen zu halten.

<sup>26</sup> United Nations Population Division (Daten für 2000)

<sup>27</sup> BBC News World Edition

<sup>28</sup> Zu diesem Thema siehe auch: Christian Koch. 2004. „The Societal Sources of Change in the Middle East“, Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2004.

## Negatives Szenario: Katz-und-Maus-Spiel, Teil II

Der Iran benutzt die Verhandlungen mit den europäischen Vertretern lediglich, um einer Verweisung an den UN-Sicherheitsrat und möglichen Sanktionen aus dem Weg zu gehen. Möglicherweise will er sich auch, wie oft von den Amerikanern vermutet, Zeit erkaufen, um sein Atomprogramm geheim weiter voranzutreiben. Nach einiger Zeit steigt Iran aus dem Abkommen aus und macht die Europäer für dessen Scheitern verantwortlich, indem er ihnen Versäumnisse vorwirft. Somit wäre die gleiche Situation erreicht, wie bereits beim Bruch des Teheraner Abkommens im Juni 2004.

### *Eintrittswahrscheinlichkeit*

Die Gefahr, dass Iran die Verhandlungen mit den europäischen Vertretern nur dazu benutzt, einer Verweisung an den UNSR aus dem Weg zu gehen und sich Zeit zu erkaufen, um sein Atomprogramm geheim weiter voranzutreiben, kann nicht vollständig ausgeschlossen werden. Die Eintrittswahrscheinlichkeit des negativen Falles ist, angesichts der anzunehmenden Attraktivität der Anreize des Pariser Abkommens, allerdings als geringer einzuschätzen als die des positiven Szenarios. Der Ausgang der Auseinandersetzung um die Weiternutzung von etwa 20 Gaszentrifugen scheint diese Einschätzung und das Interesse Teherans am Bestand des Abkommens zu bekräftigen. Da Teheran zunächst am Betrieb der Zentrifugen festhielt, mussten die für den 27.11. anberaumten Gespräche der IAEA auf den 29.11. vertagt werden, um allen Parteien die Gelegenheit zu bieten, ihre Positionen zu klären. Zunächst stellte sich Außenminister Kharazzi auf den Standpunkt, dass der Betrieb der Zentrifugen nicht unter das Pariser Abkommen falle und somit nicht verboten sei. Hussein Mousavian, der Leiter der iranischen IAEA-Delegation, lenkte jedoch später ein, betonte allerdings ausdrücklich, dass die Frage der Zentrifugen „nicht wichtig“ gewesen sei und dass die Aussetzung freiwillig geschehe.<sup>29</sup> Obwohl diese erneute Hinhaltenaktik Irans die EU-3 und andere westliche Delegationen frustrierte, ist sie dennoch nicht überraschend, wenn man sie in den iranischen Hintergrund einbettet: im Mai 2005 finden Präsidentschaftswahlen statt und obwohl diese noch 6 Monate entfernt sind, läuft der Wahlkampf

auf Hochtouren und einige Fraktionen innerhalb der iranischen Gesellschaft zeigen ein hohes Maß an Widerstand gegen ein Abkommen, das die Beziehungen zum Westen verbessern würde. Auch die iranische Zivilbevölkerung steht dem Versuch, Irans Anrecht auf ein ziviles Nuklearprogramm einzuschränken, ablehnend gegenüber. In einer solch heißen politischen Phase mag es nicht im Interesse der Regierung sein, allzu leichtfertig auf die Forderungen der EU-3 einzugehen und somit ihr „Gesicht zu verlieren“.

## Chancen und Risiken der diplomatischen Option

Ein Nachteil der europäischen Strategie ist die Begrenzung der Anreize, die Iran in den weiterführenden Verhandlungen angeboten werden können. Der Spielraum der EU-3 im Bereich der technischen Kooperation ist begrenzt, da kaum gewährleistet werden kann, dass bestimmte, „dual use“, d.h. auch im militärischen Bereich einsetzbare, Technologien ausschließlich für friedliche Zwecke verwendet werden. Eine weitere Schwachstelle des europäischen Ansatzes ist die fehlende Zusammenarbeit mit den USA. Um den Fortbestand des Pariser Abkommens zu gewährleisten, müssten die USA bereit sein, sich aktiv und nicht nur passiv daran zu beteiligen. Einer der Gründe für die atomaren Ambitionen des Irans ist sein Sicherheitsbedürfnis. Washington sollte also klar machen, dass es – ungeachtet der Einordnung Irans in die „Achse des Bösen“ – nicht beabsichtigt, diesen anzugreifen und einen Regimewechsel gewaltsam herbeizuführen. Auch die Aussicht auf Wiederaufnahme der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit den USA wäre ein starker Anreiz für Iran, sich an das Pariser Abkommen zu halten.<sup>30</sup>

Der große Vorteil der diplomatischen Option ist es „im Land“ zu sein. Solange man sich im Bereich einer diplomatischen Verhandlungslösung bewegt, sind die Türen zu wichtigen Entscheidungsträgern – zumindest einen Spaltbreit – geöffnet. Zudem ist eine Kontrolle des Regimes und seiner Aktivitäten durch die IAEA und im Rahmen von internationalen Abkommen möglich. Auch die Wirkung von Anreizsystemen, die nur innerhalb einer Ver-

<sup>29</sup> *Süddeutsche Zeitung*, 29. November 2004

<sup>30</sup> Siehe auch: *The New York Times*, 1. November 2004; Oliver Thränert „Preventing an Iranian Nuclear Weapons Option“, 18. November 2004. <http://www.swp-berlin.org>

handlungsstrategie zum Tragen kommen, sollte nicht unterschätzt werden. Daneben spielt der Faktor Zeit, den die diplomatische Option bereit hält, eine große Rolle. Kritische Stimmen, allen voran die USA, warnen immer wieder davor, dass Iran mit den EU-3 Katz- und-Maus-spiele und die diplomatischen Bemühungen der Europäer lediglich dazu benutze, sich Zeit verschaffen, um sein Nuklearprogramm auf ein militärisch nutzbares Niveau auszubauen. Dieser negativen und mit Sicherheit auch begründbaren Perzeption steht ein positiver Wirkungsmechanismus des Faktors Zeit gegenüber. Zeit ermöglicht ein Voranschreiten des iranischen Öffnungsprozesses und ein Sichtbarwerden der mit ihm verbundenen positiven Externalitäten. Die für Mitte Dezember 2004 angesetzten Verhandlungen über ein langfristiges Abkommen zwischen Iran und den EU-3 könnten einen solchen zeitlichen Freiraum schaffen, wenn sie nicht – wie vom Iran gefordert – nur „mehrere Monate“<sup>31</sup> andauern, sondern sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. Der Faktor Zeit sollte darüber hinaus unbedingt zum Aufbau einer regionalen Sicherheitsstruktur genutzt werden. Irans Nachbarn – allen voran Israel, Saudi-Arabien, Ägypten und die Türkei – fällt eine entscheidende Rolle bei der Sicherung der Stabilität der Region zu. Alle diese Staaten haben ein Eigeninteresse an einem atomwaffenfreien Iran, durch den sie sich andernfalls in ihrer eigenen Sicherheit bedroht sähen. Auch der Westen sollte ein Interesse an einer regionalen Sicherheitsstruktur haben: ein atomares Iran würde seine Nachbarn (Israel ausgenommen) womöglich ebenfalls dazu veranlassen, Atomwaffen zu akquirieren. Der Faktor Zeit kann also durchaus positive Folgen haben, die nur durch das Verfolgen einer diplomatischen Strategie zum Tragen kommen können.

Das Restrisiko eines Scheiterns des Pariser Abkommens oder eines Zusammenbruchs der langfristigen Verhandlungen kann natürlich nicht ausgeschlossen werden. Sollte dieser Fall eintreten, bestünde immer noch die Möglichkeit auf den UNSR und die Verhängung von Sanktionen zurückzugreifen. Auch die Euro-

päische Sicherheitsstrategie und die daran anlehrende Strategie zur Nichtverbreiterung von Massenvernichtungswaffen würden die Ergreifung eines solchen Schrittes dann nicht mehr ausschließen. Obwohl die Strategie zur Nichtverbreiterung von Massenvernichtungswaffen diplomatische Präventivmaßnahmen in den Vordergrund stellt, erlaubt sie für den Fall, dass diese Maßnahmen scheitern sollten, den Rückgriff auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen und auf „im Völkerrecht vorgesehene Zwangsmaßnahmen.“<sup>32</sup> Diese Ausweichmöglichkeit auf Alternativoptionen wäre bei einer direkten Verhängung von Sanktionen oder gar einem militärischen Vorgehen nicht gegeben.

## B. Sanktionsoption

Die Strategie, eine Lösung des Atomkonflikts durch Sanktionen herbeizuführen, wird derzeit vornehmlich von den USA verfolgt. Washington geht davon aus, dass Iran den Bau von Nuklearwaffen beabsichtigt und sein vermeintlich ziviles Atomprogramm als Tarnung hierfür nutzen will.<sup>33</sup> Da der Iran die Arbeit an seinem Nuklearprogramm fast 20 Jahre geheim gehalten und somit die Bestimmungen des NPT gebrochen hat, sollte er – so die Argumentation Washingtons – an den UNSR verwiesen werden, der dann die Möglichkeit hätte, Sanktionen zu verhängen.

Bei einer Entscheidung für Sanktionen kämen zwei unterschiedliche nichtmilitärische Sanktionsoptionen in Frage:

- 1) ein allgemeines Sanktionsregime mit nicht-differenzierten Sanktionen, die sich auf alle Teilbereiche der Gesellschaft beziehen und bspw. im Irak angewendet wurden oder
- 2) ein sogenanntes zielgerichtetes Sanktionsregime, das Sanktionen differenziert einsetzt und somit die negativen Konsequenzen für die Zivilbevölkerung minimieren will.

<sup>31</sup> *The Associated Press*, 30. November 2004; *The New York Times*, 1. Dezember 2004. Iran betonte nach Verabschiedung der IAEA Resolution erneut, dass es die Urananreicherung nur solange aussetzen müsse, wie die Verhandlungen mit den Europäern andauern. Hassan Rowhani sprach hierbei von einer „angebrachten Zeitspanne“ – von Monaten, nicht Jahren.

<sup>32</sup> Dokument erhältlich unter: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>

<sup>33</sup> Washington spricht immer wieder von Irans „Nuklearwaffenprogramm“. So zuletzt Präsident George W. Bush bei einer Pressekonferenz mit dem kanadischen Premierminister Paul Martin: „The Iranians agreed to suspend, but not terminate, their nuclear weapons program. Our position is that they ought to terminate their nuclear weapons program“, *The New York Times*, 1. Dezember 2004.

Da die USA die Sanktionsoption mit Nachdruck propagieren, sollte man sich der Probleme und Risiken bewusst sein, die mit beiden Variationen dieser Strategie verknüpft sind.

Zunächst bestehen Probleme „technischer Art“. Sollte der Fall Iran tatsächlich an den UNSR verwiesen werden, dürfte es erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Sanktionsstrategie geben. Zunächst ist unklar, ob überhaupt eine Einigung darüber erzielt werden könnte, Sanktionen zu verhängen. China hat bereits mehrfach geäußert, dass es eine Verweisung Irans an den UNSR sowie die Verhängung von Sanktionen nicht unterstützt. Ein weiterer Vetospieler könnte Russland sein, das ein erhebliches Eigeninteresse daran hat, seine wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Iran aufrechtzuerhalten. Sollten China und Russland allerdings vor die Wahl gestellt werden, sich für Iran und gegen die USA entscheiden zu müssen, würden sie sich wohl auf Washingtons Seite schlagen: die USA sind für beide Staaten strategisch und wirtschaftlich um ein Vielfaches bedeutsamer als Iran.

Wäre also diese erste Hürde auf dem Weg zu Sanktionen genommen, müssten sogleich die nächsten bestritten werden. Zunächst stellt sich die Frage, welche Sanktionen gegen den Iran verhängt werden sollen. Ein Handelsembargo, das alle Im- und Exporte mit einem Verbot belegen würde, ist unwahrscheinlich. Aufgrund beiderseitiger Interessen haben sich die Handelsbeziehungen zwischen China und dem Iran in den letzten Jahren stark intensiviert. China benötigt Energie und Iran ist bereit, sie zu liefern. Ein erst kürzlich vereinbartes Abkommen über die Lieferung von Erdöl und Erdgas im Wert von 100 Mrd. US\$ würde durch Sanktionen hinfällig. Auch ein Waffenembargo dürfte auf Widerstand stoßen. Russland hat im März 2001 ein Kooperationsabkommen mit dem Iran unterzeichnet, das eine verstärkte militärische Zusammenarbeit beider Staaten und umfangreiche Waffenlieferungen Russlands vorsieht.

Sollte man sich trotz aller Widrigkeiten dennoch über die Art der Sanktionen einigen können, bliebe letztlich noch das Problem der Kontrolle. Um die Wirksamkeit von Sanktionen sicherzustellen, muss ihre Einhaltung gewährleistet sein. Dies ist ungemein personalintensiv und teuer. Hinzu kommt, dass Iran ein sehr großes Land ist und eine Vielzahl von

Nachbarn besitzt. Besonders die Grenzen zu Afghanistan und dem Irak dürften kaum zu kontrollieren sein. Zusätzlich verlangen Sanktionen die Aufrechterhaltung eines politischen Konsenses, was in Anbetracht der Vorbehalte einiger Staaten gegenüber der Verhängung von Sanktionen gegen den Iran, schwierig sein dürfte. Bevor man sich also mit nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen beschäftigt, müsste zunächst deren Durchführbarkeit sichergestellt werden.

Zu den „technischen Problemen“ gesellen sich zudem noch einige Risiken. Als Reaktion auf die Verhängung von Sanktionen könnte sich Iran nicht mehr an seine Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft gebunden fühlen, die IAEA-Inspektoren des Landes verweisen und aus dem NPT austreten. Jeglichen präventiven Handlungsmöglichkeiten gegen den Iran wären somit die völkerrechtlichen Grundlagen entzogen, da Iran nicht mehr den Verbotsbestimmungen des NPT unterläge. Das eigentliche Ziel, den Iran am Bau von Atomwaffen zu hindern, wäre verfehlt und der IAEA die Hände gebunden. Des Weiteren würden Sanktionen den langsamen Öffnungsprozess des Landes im Keim ersticken. Angesichts der enger werdenden Energiesituation hält es die Mehrheit der Bevölkerung für unabdingbar, dass Iran ein eigenes Atomprogramm betreibt; das Recht dazu hätte man ja sowieso. Sanktionen gegen den Iran könnten daher einen „Rally-round-the-flag“ Effekt, eine Solidarisierung der Bevölkerung mit dem Regime bewirken, dessen Machtbasis sich ausweiten und Hoffnungen auf einen Wandel zunichte machen würde.

Im Gegensatz zur diplomatischen Option, wäre man bei der Verhängung von Sanktionen „raus aus dem Land“. Die Türen, die der politische Dialog öffnen kann, wären fest verschlossen und eine Kontrolle des Regimes (die sowieso schon gering ist) nicht mehr möglich. Sanktionen hätten also einen äußerst kontraproduktiven Nebeneffekt. Sie würden nicht nur das Regime stabilisieren bzw. nicht für seinen Fall sorgen, sondern auch die Erfolgsaussichten der Reformbewegung erschweren. Die Probleme und Risiken der Sanktionsoption übersteigen also bei weitem den nicht festzumachenden Nutzen bzw. die Chancen dieser Strategie.

### C. Militärische Option

Im Fall einer Entscheidung für diese Option gäbe es zwei Möglichkeiten:

- 1) ein Präventivkrieg mit nachfolgender Besetzung des Landes oder
- 2) gezielte Luftschläge zur Zerstörung der nuklearen Anlagen des Irans.

Beide Alternativen sind mit einer Reihe von Problemen verbunden und erweisen sich als äußerst kontraproduktiv.

Die Option einer umfassenden Bodenoffensive seitens der USA ist in der derzeitigen Situation nicht vorstellbar. Durch den Einsatz im Irak und in Afghanistan dürfte das amerikanische Streitkräftekontingent zahlenmäßig bis an seine Grenzen ausgelastet sein.<sup>34</sup> Darüber hinaus wäre ein Angriff gegen den Iran, angesichts dessen Landfläche, mit erheblichen strategischen Schwierigkeiten verbunden. Eine Bodenoffensive würde zudem wohl kaum die Unterstützung der amerikanischen Alliierten finden. Nach den traumatischen Erfahrungen im Irak ist außerdem fraglich, ob Präsident George W. Bush ein solches Vorgehen innenpolitisch rechtfertigen könnte.

Ein Militäreinsatz gegen den Iran durch andere Akteure, beispielsweise Israel oder die UN ist ebenso wenig denkbar. Israel verfügt nicht über ausreichende Kontingente, um eine Bodenoffensive durchzuführen und würde durch ein aggressives militärisches Vorgehen seine eigene Sicherheit gefährden. Da Iran bisher keinen anderen Staat angegriffen hat, hätte die UN keine rechtliche Grundlage für die Durchführung einer Militäraktion. Ein positives Votum für einen solchen präventiven Schritt wäre im UNSR angesichts der Vetomächte Frankreich, Großbritannien, Russland und China sowieso äußerst unwahrscheinlich.

Somit bliebe also noch die Option gezielter Luftschläge gegen nukleare und militärische

Anlagen im Iran. Israel hat einen solchen Schritt bereits 1981 gegen den Irak angewandt. Damals bombardierten israelische Kampfflugzeuge den im Bau befindlichen Reaktor Osirak. Auch die USA führten nach dem ersten Golfkrieg mehrfach Bombardierungen gegen irakische Anlagen durch; allerdings ohne Erfolg. Auch im Iran scheinen gezielte militärische Anschläge zum Scheitern verurteilt. Die bekannten iranischen Atomanlagen – u.a. Isfahan, Bushehr, Natanz, Arak, Bonab und Ramsar – sind über das ganze Land verteilt. Ob es noch andere, geheime Anlagen gibt und wo diese zu finden wären, ist selbst den Geheimdiensten der USA und Israels nicht hinreichend bekannt. Eine gezielte Auslöschung oder Lahmlegung des iranischen Atomprogramms ist also nicht möglich.

Sollte doch der Versuch unternommen werden, in den Iran einzumarschieren oder dessen vermeintliche Atomwaffenanlagen zu bombardieren, wären die Folgen denen der Sanktionsoption ähnlich, sie wären in ihrer Auswirkung jedoch noch potenziert. Wieder hätte man den Zugang zum Land und seinen Entscheidungsträgern auf lange Sicht zerstört, die Konsequenzen für die Öffnung des Landes wären vernichtend und Iran würde aller Wahrscheinlichkeit nach aus dem NPT austreten und die IAEA-Inspektoren des Landes verweisen. Ein militärisches Vorgehen könnte darüber hinaus direkte Konsequenzen für die USA und Israel haben. Es ist bekannt, dass Iran in der Vergangenheit gewaltbereite Gruppen, wie die Hisbollah, und terroristische Vereinigungen in Schwarzafrika sowie die Hamas unterstützt hat.<sup>35</sup> Nichts würde Iran daran hindern diese Strategie der asymmetrischen Kriegsführung, als Reaktion auf eine militärische Intervention, auszuweiten und auch die revoltierenden Schiiten im Irak und Widerstandsgruppen in Afghanistan finanziell und militärisch zu unterstützen. Ein Präventivschlag gegen den Iran könnte zudem zu einer Atomarisierung der gesamten Region führen. Irans Nachbarn hätten einen Anreiz, selbst Nuklearwaffen zu akquirieren, um so ihre eigene Sicherheit zu erhöhen. Das Ziel einer

<sup>34</sup> Um dieser Ansicht entgegenzutreten, ließ US-General John Abizaid jüngst verlauten: „We can generate more military power per square inch than anybody else on Earth, and everybody knows it. If you ever even contemplate our nuclear capability, it should give everybody the clear understanding that there is no power that can match the United States militarily“, *Reuters*, 29. November 2004. Angesichts der prekären Lage der USA im Irak ist zweifelhaft, wie ernst ein solches Statement zu nehmen ist. Das iranische Gefühl der Bedrohung und der Anreiz sich nuklear zu bewaffnen, dürften durch derlei Aussagen mit Sicherheit nicht vermindert werden.

<sup>35</sup> Es ist wichtig zu beachten, dass die Hisbollah nur von den USA, nicht aber von der EU als terroristische Organisation eingestuft wird. Nur die Hamas erscheint sowohl auf der europäischen als auch auf der US-amerikanischen Liste der terroristischen Vereinigungen. Die Liste der USA findet sich unter: <http://www.state.gov/sct/rls/rpt/fto/2001/5258.htm>. Die der EU unter: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GA17.05.04.pdf>

nuklearwaffenfreien Region wäre somit in immer weitere Ferne gerückt.<sup>36</sup>

#### IV. QUO VADIS?

Es mag Situationen geben, in denen sich die Welt in klare Gut-Böse-Dichotomien einteilen lässt und Entscheidungen über Handlungsstrategien leicht fallen. Der Fall Iran und der Konflikt um sein Atomprogramm gehören in ihrer Vielschichtigkeit leider nicht dazu. Was will der Iran? Atomwaffen oder doch nur zivil nutzbare Atomenergie? Die unbefriedigende Antwort lautet: wahrscheinlich von beidem ein bisschen. Die iranische Bevölkerung ist die letzten zwanzig Jahre um mehr als die Hälfte angewachsen und mit ihr die Nachfrage nach Energie. Zwar ist Iran ein ölreiches Land und könnte seine Energiereserven für heimische Zwecke nutzen, würde dadurch allerdings seine größte Einnahmequelle – den Verkauf von Öl am internationalen Markt – verlieren. Teheran ist darüber hinaus nicht gewillt, sich vollständig von fremden Energielieferungen abhängig zu machen, aus Angst politisch und wirtschaftlich erpressbar zu sein. Das Argument der zivilen Nutzung des Atomprogramms scheint somit also nicht generell abwegig. Allerdings kann man ebenso wenig ausschließen, dass Iran die Atomwaffenfähigkeit anstrebt. Sicherheitsbedenken und die mit einer Atombombe einhergehende Abschreckungswirkung, ein ausgeprägtes Prestigedenken und das Streben nach einer Vormachtstellung in der Region sprächen dafür. Auch die Entwicklung der Mittelstreckenrakete Shahab III, die ihre eigentliche Wirkung nur durch die Bestückung mit einem nuklearen Sprengkopf entfalten würde, der Schwerverwasserreaktor in Arak, der für die zivile Nutzung geradezu unökonomisch ist, da ein Leichtwasserreaktor hierzu völlig ausreichend wäre, die Abschottung der Militärkomplexe Parchin und Lavisan II von internationaler Kontrolle und die Größe der Uranan-

reicherungsanlage in Natanz sowie deren Verlagerung unter die Erde, geben Anlass zu Misstrauen.<sup>37</sup>

Die Komplexität des Atomstreits macht das Sondieren der richtigen Strategie schwierig. Angesichts der Risiken, die mit der Sanktionsoption und einem präventiven militärischen Eingreifen verbunden sind, scheint die von den EU-3 verfolgte diplomatische Option derzeit die einzig erwägenswerte Alternative. Ihr Erfolg hängt jedoch nicht nur von der Kooperation Irans ab. Auch die Rolle der USA scheint entscheidend für den Erfolg oder das Scheitern des Pariser Abkommens. Obwohl sich die USA und die EU in ihrer Analyse des vom Iran ausgehenden Gefahrpotentials nur geringfügig unterscheiden, besteht umso größere Uneinigkeit über die zu ergreifenden Mittel. Washington bekundet zwar immer wieder seine *passive* Unterstützung für die Europäer, zeigt sich aber zu weitergehenden Schritten nicht bereit. Eine gemeinsame transatlantische Strategie mit einer *aktiven* Beteiligung der USA scheint jedoch dringend erforderlich, um den Irankonflikt zu lösen. Denn nur die USA können Irans Sicherheitsbedenken und die wahrgenommene Bedrohung durch den „großen Satan“ – Faktoren, die ja mögliche Hauptmotivationen für ein Streben nach Atomwaffen darstellen – aus dem Weg räumen. Eine Unterstützung der iranischen WTO-Bestrebungen sowie die Aussicht auf eine Wiederaufnahme der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen, sobald Iran sein Atomprogramm aufgegeben hat, würde die Kosten einer Nichtkooperation erheblich erhöhen.

Die USA allerdings schätzen die Anforderungen an die Situation gegenteilig ein. Richard L. Armitage äußerte seine Überzeugung wie folgt:

*“My view would be that the incentives of the Europeans only work against the backdrop of the United States being strong and firm on this issue. ... It's kind of a good-cop bad-cop arrangement...”<sup>38</sup>*

Leider scheint diese Analyse zu kurz gegriffen. Anstelle einer transatlantischen Arbeitsteilung

<sup>36</sup> Ein Präventivschlag gegen den Iran erscheint aus den genannten Gründen nicht nur kontraproduktiv und gefährlich; er würde auch völlig über das Ziel hinausschießen. Obwohl Israel einen Angriff des Irans fürchtet, fällt die Vorstellung, dass die Mullahs tatsächlich einen nuklearen Sprengkörper gegen Israel abfeuern würden, schwer. Durch einen solchen Angriff würden nicht nur Israelis, sondern auch viele der ca. 200.000 in Israel lebenden Juden iranischer Abstammung getötet. Auch die Al-Aksa-Moschee, eine der heiligsten Stätten des Islam, könnte zerstört werden. Zusätzlich würde Iran einen Konflikt mit Israels Nachbarn heraufbeschwören, die durch den nuklearen Fallout betroffen wären (*Das Parlament*, 15. November 2004).

<sup>37</sup> Siehe auch: Oliver Thränert “Preventing an Iranian Nuclear Weapons Option”, 18. November 2004. <http://www.swp-berlin.org>

<sup>38</sup> *The New York Times*, 21. November 2004

müssen sich auch die Europäer um genügend „sticks“ bemühen, während die USA ihrerseits nach einigen „carrots“ Ausschau halten sollten. Nur eine Bündelung der Kräfte beider Mächte, sowohl auf der Seite der Anreize, als auch der möglichen Sanktionsmechanismen, scheint den Erfolg der diplomatischen Bemühungen der EU-3 zu sichern.<sup>39</sup>

Für den Erfolg der diplomatischen Strategie sollten sich die EU und die USA außerdem um die Einbindung Irans in eine regionale Sicherheitsstruktur bemühen. Der Anfang einer eigenständigen regionalen Sicherheitspolitik wurde bereits 1981 mit dem „Gulf Cooperation Council“ (GCC) gemacht, dem Saudi-Arabien, Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar und die Vereinigten Arabischen Emirate angehören. Dieser Kreis sollte um Ägypten, die Türkei, Syrien, Jordanien, den Irak und den Iran erweitert werden, um nach und nach eine multilaterale Sicherheitsstruktur in der Golfregion zu errichten. Auch die Sicherheitsbedenken Irans und der Anreiz Atomwaffen zu produzieren, könnten somit eingedämmt werden. Darüber hinaus sollten die 1991 im Rahmen der Madrider Nahostfriedenskonferenz begonnenen multilateralen ACRS-Gespräche (Arms Control and Regional Security) wiederbelebt werden, an denen u.a. Jordanien, Israel, eine palästinensische Delegation, Saudi-Arabien, Oman, Bahrain, Qatar, Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate, Jemen und Ägypten beteiligt waren.

Bereits 1989 schlossen die EU und der GCC ein Kooperationsabkommen ab. Im Rahmen der Euro-Med Partnerschaft unterhält die EU u.a. Beziehungen zu Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, der palästinensischen Autonomiebehörde, Syrien und der Türkei. Die Kontakte zur Türkei werden sich auch anlässlich der möglichen Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen intensivieren. Aufgrund dieser diplomatischen Beziehungen zu den Schlüsselakteuren der Region sollte die EU beim Aufbau einer regionalen Sicherheitsstruktur eine zentrale Forumsfunktion übernehmen.

Die Europäer, aber auch die USA, sollten weiterhin nicht müde werden, die Reformbewegung und den Öffnungsprozess im Iran zu unterstützen. Nur durch ein Zusammenspiel von positiven und negativen Anreizmechanismen, internationaler Einbindung und stetigem Druck von innen scheint sich „das Projekt“ Iran und mit ihm eine Lösung des Atomstreits voranbringen zu lassen.

Natürlich hängt der Bestand des Pariser Abkommens vom Kooperationswillen der Iraner ab. Doch auch die Gestaltungsmöglichkeiten der EU-3 und der USA sollten nicht unterschätzt werden. Europa und die USA sollten ihre Kräfte in einer gemeinsamen transatlantischen Strategie bündeln. Dann besteht vielleicht diesmal die Chance, den Atomkonflikt erfolgreich und friedlich zu lösen.

Sarah Eberle ist Trainee im Referat Westliche Industrieländer der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

Das vorliegende Papier entstand in enger Zusammenarbeit mit Dr. Andrä Gärber (Leiter des Referats Naher und Mittlerer Osten, Nordafrika).

Kontakt:

Tel.: (030) 26935-840

Fax.: (030) 26935-853

Email: Sarah.Eberle@fes.de

<sup>39</sup> „Carrots can also be Trojan Horses, allowing the forces of democratic reform within Iran to blossom by enabling pro-democracy elements to make global connections. The U.S. and Europe should saddle up horses together.“ Alan L. Isenberg, *The International Herald Tribune*, 24. November 2004

