

Rudolf, Peter

Research Report

Amerikanische Iranpolitik: Stand, Optionen, Szenarien

SWP-Aktuell, No. 12/2005

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2005) : Amerikanische Iranpolitik: Stand, Optionen,
Szenarien, SWP-Aktuell, No. 12/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254539>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Amerikanische Iranpolitik: Stand, Optionen, Szenarien

Peter Rudolf

Der Umgang mit Iran bleibt auch nach der im März 2005 erzielten amerikanisch-europäischen Einigung auf eine gemeinsame Taktik im Atomkonflikt eine der potentiell strittigsten Fragen in den transatlantischen Beziehungen. Die Bush-Administration unterstützt die Verhandlungen, in denen Großbritannien, Frankreich und Deutschland den Iran zu einer freiwilligen Selbstbeschränkung seines zivilen Nuklearprogramms bewegen wollen, zwar nicht mehr nur mit Worten; sie will auch zwei konkrete Anreize, die die Europäer dem Iran anbieten, nicht länger blockieren: die Aussicht auf Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation und den Verkauf von Ersatzteilen für Passagierflugzeuge. Aber von einer aktiven Unterstützung der Verhandlungen, gar von einem Einschwenken der Bush-Administration auf eine Politik des »engagement« kann keine Rede sein.

In ihren ersten vier Jahren war die Bush-Administration nicht in der Lage, sich intern im Umgang mit Iran auf eine Strategie zu verständigen, die über eine statische Eindämmungspolitik hinausgegangen wäre. Verfechter eines harten, auf einen Regimewechsel im Iran gerichteten Kurses und Befürworter einer begrenzten Annäherung blockierten sich gegenseitig. Der Entwurf für eine präsidentielle Direktive zur Iranpolitik wurde nie verabschiedet. Und ungeachtet der großen Sorge über das iranische Nuklearprogramm wollte die Bush-Regierung mit dem Iran darüber nie verhandeln – trotz der Signale aus Teheran, die Interesse an einem Dialog erkennen ließen. Während der von Ende 2001 bis Mai

2003 andauernden Gespräche über Afghanistan und Irak waren die amerikanischen Diplomaten gehalten, das Thema Nuklearwaffen nicht aufzubringen. Das ist um so erstaunlicher, als die seit 2002 neu gewonnenen Informationen keine Zweifel mehr daran ließen, daß Iran zumindest die Infrastruktur aufbaut, die den Bau von Nuklearwaffen ermöglicht. Gegen Ende der ersten Amtszeit Präsident Bushs hatten die USA die Iranpolitik fast vollständig auf die europäischen Verbündeten ausgelagert.

Stand

Großbritannien, Frankreich, Deutschland sowie Javier Solana als Vertreter der EU –

die sogenannten EU 3 – hatten den europäischen Verhandlungsansatz Mitte November 2004 mit der Vereinbarung über das iranische Atomprogramm fürs erste vor dem Scheitern bewahrt: Iran setzte alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Anreicherung von Uran und der Wiederaufbereitung von Plutonium als »freiwillige vertrauensbildende Maßnahme« aus. Das gilt für die Dauer von Verhandlungen über eine Übereinkunft, die zum einen »objektive Garantien« Irans für die ausschließlich friedliche Nutzung seines Atomprogramms enthalten soll, zum anderen Garantien der EU 3 für eine nukleare, technologische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Iran sowie Zusagen im Bereich der Sicherheit. Die EU 3 erkannten zudem Irans Recht auf friedliche Nutzung der Kernenergie an und stellten die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen sowie ihre Unterstützung für die Aufnahme Irans in die Welthandelsorganisation in Aussicht. Die erste Runde der im Januar 2005 begonnenen Verhandlungen machte die Kluft in den Positionen deutlich sichtbar. Die iranische Seite ist bislang nicht zu der »objektiven Garantie« bereit, die die europäische Seite verlangt: den Verzicht auf die Schließung des nuklearen Brennstoffkreislaufs.

Daß europäische Anreize und Kooperationsangebote allein nicht ausreichen würden, das iranische Kosten-Nutzen-Kalkül zu verändern, war von vornherein klar. Die Europäer forderten deshalb immer wieder ein aktives Engagement der Amerikaner, die Bereitschaft, eigene Anreize für den Iran ins Spiel zu bringen und die von europäischer Seite in Aussicht gestellten Anreize, vor allem die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation, nicht zu blockieren.

Doch die Bush-Administration war und ist erklärtermaßen nicht bereit, sich an den diplomatischen Bemühungen der EU 3 direkt zu beteiligen. Und bis zum Europabesuch von Präsident Bush hieß es zudem kategorisch: Dem Iran werden keine Anreize offeriert. Daß Iran seine vertraglichen Verpflichtungen aus dem Nichtverbrei-

tungsvertrag einhalten muß und Vertragsverletzungen nicht auch noch honoriert werden sollten, ist nachvollziehbar. Doch vom Iran wird mit dem Verzicht auf die Urananreicherung und die Wiederaufbereitung von Plutonium mehr verlangt, als vertraglich erforderlich ist. Darüber geht die Argumentation der Bush-Administration hinweg. Selbst bei einem Nuklearkompromiß – diese Position vertrat Condoleezza Rice während ihrer Nominierung – wäre die US-Regierung nicht zu einer Anreize einsetzenden Politik des »engagement« bereit. Denn es blieben, so Rice, »andere Probleme«, vor allem die Unterstützung Irans für terroristische Gruppen und die Menschenrechtslage.

In der öffentlichen Rhetorik unterstützte die US-Administration die Verhandlungsinitiative der sogenannten EU 3 zwar, doch aus dem Hintergrund ließen die Stimmen von »senior officials« keinen Zweifel daran, daß zumindest Teile der Bush-Administration über den Ansatz der Europäer »zutiefst beunruhigt« sind. Sie sehen die Gefahr, daß die USA sich dadurch in ein falsches Gefühl von Sicherheit einlullen lassen. Dahinter steht die Überzeugung, daß Iran ein verdecktes Atomwaffenprogramm betreibt, dessen ganzer Umfang nicht bekannt ist. Befürchtet wird, der Iran werde, ähnlich wie Nordkorea, eine Vereinbarung umgehen und insgeheim in nicht-kontrollierten Anlagen waffenfähiges Nuklearmaterial herstellen. Offensichtlich gibt es in Washington kein Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten oder die der Internationalen Atomenergiebehörde, die Einhaltung einer erzielten Vereinbarung zu überprüfen. Der europäische Ansatz gilt manchen in der US-Administration bestenfalls als gut gemeint, aber zugleich als schlicht naiv, weil er die wahre Absicht Irans verkenne.

Nach dem Europabesuch von Präsident Bush schien es so, als ob die amerikanische Seite sich binnen kurzem zu einigen Zugeständnissen entschließen würde: zum Verzicht auf das Veto gegen Verhandlungen über den Beitritt Irans zur Welthandelsorganisation und zu grünem Licht für den

Verkauf von Ersatzteilen für iranische Passagierflugzeuge. Denn Präsident Bush schien in Europa von der Ernsthaftigkeit der Verbündeten überzeugt worden zu sein, den iranischen Nuklearambitionen einen Riegel vorzuschieben. Er signalisierte Entgegenkommen. Dahinter stand die von amerikanischen »officials« freimütig eingeräumte Absicht, auf diese Weise die Kritik der Europäer abzuwehren, man untergrabe deren Verhandlungsansatz. Doch sehr bald zeigte sich, daß selbst dieses bescheidene Zugeständnis an die EU 3 innerhalb der Administration strittig war. Berichten zufolge waren es vor allem das Büro des Vizepräsidenten und das Pentagon, die Bedenken äußerten. Die USA – so ihre Besorgnis – könnten sich auf die diplomatische Schiene einlassen, ohne daß die Europäer tatsächlich zu härteren Maßnahmen bereit wären, falls die Verhandlungen scheiterten. Der Weg zu einer Einigung wurde erst frei, als die EU 3 erklärten, daß sie eine Überweisung des iranischen Nuklearprogramms an den VN-Sicherheitsrat unterstützen werden, wenn Iran die Aussetzung der problematischen Aktivitäten beendet und nicht mehr voll mit der Internationalen Atomenergiebehörde kooperiert.

Genauere, über taktische Konzessionen an die EU 3 hinausgehende Vorstellungen der Bush-Administration zum weiteren Umgang mit Iran sind, wenn überhaupt, vermutlich erst dann zu erwarten, wenn die amerikanischen Geheimdienste die im Januar 2005 begonnene Überprüfung ihrer Einschätzung der Situation im Iran abgeschlossen haben.

Optionen

»Alle Optionen sind«, so Präsident Bush in Mainz, »auf dem Tisch.« Doch wie sehen diese Optionen amerikanischer Iranpolitik aus?

»Engagement«

Es ist symptomatisch für die amerikanische Debatte über Iran, daß selbst bescheidene

Vorschläge zu einem kooperativen Ansatz den Vorwurf des Appeasements nach sich ziehen. Das gilt bereits für Vorschläge zu einem vorsichtigen »selektiven Engagement«. Und es würde insbesondere auch für die Idee eines »grand bargain« mit Iran gelten, von dem in unterschiedlichen Formen in der amerikanischen Debatte die Rede ist: eine Politik des konditionierten Engagements, die auf eine möglichst weitgehende, für beide Seiten akzeptable Regelung der strittigen Fragen in den amerikanisch-iranischen Beziehungen zielte.

In einem »grand bargain« müßten sich Amerika und Europa auf präzise bestimmte Forderungen an Iran verständigen, die die wichtigsten Konfliktfelder erfassen (Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, Israel). Zugleich aber müßte ebenso präzise formuliert werden, was die iranische Seite erwarten kann – von der Aufhebung der Sanktionen mit Ausnahme der Exportkontrolle für militärisch sensitive Technologie über die Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen bis hin zur Anerkennung der Legitimität der Islamischen Republik von seiten Washingtons.

Von einem rationalen Standpunkt aus erscheint ein solcher »bargain« außenpolitisch attraktiv: Denn damit würden die USA der Forderung der europäischen Verbündeten entgegenkommen, Iran wirklich gehaltvolle Anreize zu liefern; gleichzeitig böte eine solche Initiative die Möglichkeit, die Verbündeten im Falle iranischer Intransigenz auf eine härtere Linie zu verpflichten.

Doch ein amerikanischer Vorstoß selbst zu einem weniger ambitionierten »bargain« zwischen den USA, Iran und der EU wäre überaus überraschend und würde Präsident Bush in den konservativen Medien und im Kongreß heftiger Kritik aussetzen. Berichten zufolge begründete der Präsident gegenüber den europäischen Regierungschefs seine Weigerung, sich an den Verhandlungen der EU 3 mit Iran zu beteiligen, auch mit dem politischen Aufschrei, den ein solcher Schritt in den USA auslösen würde. Gewiß gibt es im Kongreß mehr Rückhalt für eine harte Linie als Sympathien für eine

kooperative Iranpolitik. Viele Republikaner wollen den Regimewechsel, nicht Verhandlungen mit einer Führung, die Präsident Bush in seiner jüngsten Rede zur Lage der Nation als »der Welt erstrangigen staatlichen Förderer des Terrors« brandmarkte. Ende Januar 2005 brachte die Republikanerin Ileana Ros-Lehtinen zusammen mit 75 anderen Abgeordneten den »Iran Freedom Support Act« im Repräsentantenhaus ein, im Februar folgte Senator Rick Santorum mit einem ähnlichen Entwurf im Senat. Schon in den vergangenen Jahren waren im Kongreß entsprechende Vorlagen auf den Weg gebracht worden – um dann im Gesetzgebungsprozeß zu versanden. Kooperative Ansätze gegenüber Iran würden zwar Gegenreaktionen von Befürwortern des Regimewechsels neuen Schwung verleihen; die republikanische Mehrheit würde aber vermutlich nicht ernsthaft versuchen, ihrem Präsidenten in einer solch zentralen Frage amerikanischer Außenpolitik Fesseln anzulegen.

Innenpolitischen Handlungsspielraum für den Schwenk zu einem in der Sache realpolitisch begründbaren und gegenüber den europäischen Verbündeten taktisch nützlichen »engagement«-Ansatz hätte Präsident Bush durchaus, zumal, wenn das Scheitern eines solchen Versuchs härtere Maßnahmen legitimieren könnte. Doch die amerikanische Politik gegenüber der Islamischen Republik Iran folgt nicht nüchternem Interessenskalkül wie in »normalen« zwischenstaatlichen Verhältnissen. Die Regierung Bush scheint nach wie vor alles vermeiden zu wollen, was als eine Anerkennung der Legitimität des islamischen Regimes interpretiert werden könnte.

»Containment plus«

Diese strategische Option setzt darauf, daß verstärkter Druck Iran zur Änderung seiner Politik in den kontroversen Fragen bringen könnte. Nun können die USA ihre eigenen Wirtschaftssanktionen zwar nicht mehr verschärfen; sie wären jedoch in der Lage, den Druck auf andere Staaten und Firmen

zu erhöhen, Zurückhaltung bei wirtschaftlichen Transaktionen zu üben. Der »Iran and Libya Sanctions Act« und der »Iran Non-Proliferation Act« bieten dem Präsidenten die Möglichkeit, extraterritorial auszugreifen. Fraglich ist jedoch, ob das erste Gesetz zumindest gegenüber europäischen Firmen, die im iranischen Energiesektor investieren wollen, seit der 1998 erzielten Vereinbarung über den faktischen Verzicht auf Sanktionen noch eine abschreckende Wirkung hat. Die Aktivierung solcher extraterritorialen Sanktionen würde vermutlich zunächst eher den transatlantischen Konflikt anheizen als Iran beeindrucken.

Die Bush-Administration scheint der europäischen Verhandlungsinitiative eine Frist bis nach der iranischen Präsidentschaftswahl im Juni 2005 zu geben. Von Iran wird dann eine schnelle Entscheidung erwartet. Bleiben die Verhandlungen erfolglos, wird die Regierung Bush versuchen, Sanktionen des Sicherheitsrats durchzusetzen. Mit John Bolton, der in den letzten vier Jahren im State Department die harte Linie gegenüber Iran vertrat und aus seiner Skepsis gegenüber der europäischen Verhandlungspolitik keinen Hehl macht, haben die USA einen neuen, noch vom Senat zu bestätigenden VN-Botschafter, der voll mit der Materie vertraut ist. Ohne einen spektakulären Schritt Irans – sei es die tatsächliche Entwicklung von Atomwaffenkomponenten, sei es der Ausstieg aus dem Nichtverbreitungsvertrag – oder die Aufdeckung eines geheimen Nuklearprogramms wird die Zustimmung des Sicherheitsrats zu substantiellen Sanktionen schwer zu gewinnen sein. Aber auch die Verabschiedung eher symbolischer Sanktionen könnte der Bush-Administration nützlich erscheinen: zum einen, weil eine solche Maßnahme möglicherweise die Diskussion im Iran beeinflussen würde, zum anderen, weil mit einer Verurteilung Irans durch den Sicherheitsrat der Boden für ein späteres härteres Vorgehen, notfalls im Rahmen einer Koalition der Willigen, bereitet werden könnte.

Die wirtschaftlich gravierendste Wirkung hätte ein vom Sicherheitsrat verhäng-

tes Ölembargo, dessen Einhaltung durch eine Seeblockade Irans wirkungsvoll durchgesetzt werden könnte. Zwischen 40% und 50% der Einnahmen der Regierung in Teheran stammen aus dem Ölexport. Im Falle eines Embargos würde sich allerdings der Ölpreis beträchtlich erhöhen und wären negative weltwirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten. Ein Ölembargo dürfte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen deshalb äußerst schwer durchzusetzen sein, auch weil China zunehmend an den iranischen Energieressourcen interessiert ist.

Eine andere Sanktionsoption, nämlich das Verbot neuer Auslandsinvestitionen im Energiesektor, würde Iran zwar wirtschaftlich an einer verwundbaren Stelle treffen. Aber auch hier bedürften die USA der Kooperation anderer Länder, insbesondere der europäischen Staaten und Japans.

Außenpolitisch weniger kontrovers und multilateral vielleicht zumindest im Rahmen der G-8 eher durchsetzbar als Handels- und Investitionssanktionen wären sogenannte »intelligente« Sanktionen, etwa das Verbot der Einreise für bestimmte iranische Entscheidungsträger, Finanzsanktionen wie das Einfrieren der Auslandsguthaben der iranischen Elite oder eine verstärkte Unterbindung von problematischen Technologiefüssen in den Iran. Solche Sanktionen hätten zum Ziel, das Interessenkalkül wichtiger Gruppen innerhalb der iranischen Elite zu verändern. Ob sie aber überhaupt iranische Entscheidungen in der Nuklearfrage beeinflussen könnten, noch dazu in recht kurzer Frist, ist fraglich.

»Rollback«

Mit dieser Option verbunden sind Sabotageakte gegen iranische Nuklearanlagen und am Programm beteiligte Wissenschaftler sowie Militärschläge gegen die nukleare Infrastruktur. Verdeckte Operationen gegen das iranische Nuklearprogramm sind eine Option, die innerhalb der US-Administration schon vor einiger Zeit erwogen wurde. Über ihre Durchführung dringt naturgemäß wenig oder nichts an die Öffentlichkeit.

Auf die militärische Option wird in Äußerungen aus der Administration seit längerem immer wieder angespielt. Die Aussage, daß die Frage von Militärschlägen »zu diesem Zeitpunkt« nicht auf der Tagesordnung stehe, mag von manchen als beruhigendes Signal von Außenministerin Rice an die europäischen Verbündeten gedeutet werden. In dieser Aussage steckt aber zugleich eine Drohung an die iranische Seite.

Militärische Schläge gegen die iranischen Nuklearanlagen würden – darin sind sich alle Analysen einig – das Nuklearprogramm allenfalls um einige Zeit zurückwerfen und in erster Linie dazu dienen, Zeit zu »kaufen«, in der es im Iran zu politischen Veränderungen kommen könnte. Wieviel Zeit mit Militärschlägen gewonnen werden könnte, läßt sich nicht genau sagen. Der Bau der Urananreicherungsanlage in Natanz dauerte etwa drei Jahre; der Bau einer neuen Anlage könnte aufgrund der existierenden Erfahrungen schneller gehen – es sei denn, er würde durch weitere Militärschläge erneut behindert.

Die militärischen Planungen werden auf amerikanischer Seite zwar immer wieder aktualisiert, aber noch scheint dies normale bürokratische Routine zu sein. Von seiten des amerikanischen Militärs wird betont, daß es derzeit keine Vorgaben der zivilen Führung gebe, sich auf eine militärische Konfrontation vorzubereiten.

Das Durchspielen von Kriegsszenarien im Rahmen des »prudent contingency planning« scheint für die mit den Ergebnissen Vertrauten einen ernüchternden Effekt gehabt zu haben. Die »Kriegsspiele« haben die Furcht vor einer unkontrollierten Eskalation offenbar verstärkt. Vielleicht könnte Iran von einer Eskalation abgeschreckt werden, vor allem von den auf amerikanischer Seite befürchteten asymmetrischen Angriffen gegen amerikanische Ziele in der Region und weltweit, gegen Israel und gegen Verbündete in der Region. Aber die politischen Auswirkungen im Iran werden weiterhin als negativ angesehen: Verbitterung auf Jahrzehnte hinaus, Ausschluß amerikani-

scher Ölfirmen von Verträgen selbst unter einer späteren gemäßigten Regierung. Die USA müßten sich im schlimmsten Fall auf einen langen, mit asymmetrischen Mitteln geführten Konflikt mit Iran einstellen.

Ein Militärschlag im Rahmen der »counterproliferation« könnte sich zum einen gegen die sogenannten »Flaschenhalse« im iranischen Nuklearprogramm richten, auf Einrichtungen also, deren Ersatz und Wiederaufbau am aufwendigsten wäre. Dazu dürften Urankonversions- und -anreicherungsanlagen sowie der Bushehr-Reaktor komplex gehören. (Für Israel wäre wohl, sollte es zu einem militärischen Schlag Zuflucht nehmen, nur eine solche »Minimaloption« möglich.) Militärschläge könnten sich aber auch gegen das gesamte Nuklearprogramm richten.

In einem auf Initiative der Zeitschrift *The Atlantic Monthly* von erfahrenen Experten durchgeführten »war game« wurden für einen umfassenden Militärschlag rund 300 Zielpunkte zugrunde gelegt: Anlagen zur Entwicklung und Herstellung von Massenvernichtungswaffen, Luftverteidigungseinrichtungen und Kommandozentralen. Aus militärischer Sicht würde es sich dabei um Operationen mit geringem Risiko handeln, die etwa fünf Tage erfordern würden. Einige unterirdische, gehärtete Ziele dürften die amerikanischen Militärplaner vor Probleme stellen. Gelegentlich ist zu vernehmen, daß zumindest eine Anlage Angriffen mit konventionellen Waffen standhalten könnte. Doch nichts weist in den öffentlich zugänglichen Analysen amerikanischer Militärexperten darauf hin, daß eine militärische Option mit dem Ziel, die nukleare Ausbruchsfähigkeit Irans zu verzögern, prinzipiell nicht zu verwirklichen sei.

Was sind die Bedingungen, unter denen ein amerikanischer Präsident die risikoreiche Entscheidung zu einem Militärschlag erwägen würde? Zunächst müßten verlässliche Geheimdienstschätzungen zu Umfang und Lage der iranischen Nuklearanlagen vorliegen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder über möglicherweise verborgene Anlagen spekuliert.

Die USA sind Berichten zufolge seit geraumer Zeit dabei, mit Hilfe von Aufklärungsdrohnen und Spezialkräften ihren Informationsstand über den Umfang der nuklearen Einrichtungen, aber auch über die Schwächen des iranischen Luftverteidigungssystems zu verbessern.

Politisch würde ein Militärschlag eine Konstellation erfordern, in der eine solche Aktion international als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten legitimiert werden könnte. Eine VN-Resolution, die Iran wegen Verstoßes gegen seine Verpflichtungen aus dem NPT verurteilt und/oder ein Ausstieg Irans aus dem Vertrag könnten eine solche Militäraktion politisch rechtfertigen.

Wie würden jene Kräfte argumentieren, die dem Präsidenten zu einem Militärschlag raten – wenn sich denn mit einiger Zuversicht das iranische Nuklearprogramm zurückwerfen ließe? Gegen die politischen und strategischen Einwände dürfte folgende Argumentationslinie vertreten werden: Ein Militärschlag würde zwar kurzfristig zu patriotischen Aufwallungen im Iran führen, doch das würde die Ablehnung des iranischen Regimes durch große Teile der Bevölkerung nicht dauerhaft überdecken. Im Gegenteil, die Kompetenz einer Führung, die den Iran in einen solchen Konflikt mit den USA geführt hat, könnte heftiger denn je in Frage gestellt werden. Ja, ein Regime, das nicht in der Lage ist, die internationale Isolation und die damit verbundenen wirtschaftlichen Kosten zu verringern, könnte infolge einer solchen Krise an Legitimation verlieren. Und was die Befürchtung vor terroristischen Gegenschlägen angeht: Hier würde eine klare Drohung mit massiver Vergeltung gegen die Säulen des Regimes, den Militär- und Sicherheitsapparat, helfen.

»Regime change«

Niemand, der sich in der amerikanischen Debatte bisher zur militärischen Option geäußert hat, sieht Militärschläge als dauerhafte oder »gute« Lösung an. Denen, die sie

erwägen, geht es darum, die nukleare Ausbruchsfähigkeit des Iran zu verzögern und Zeit zu gewinnen, in der es im Land zu politischen Veränderungen kommen könnte. Nicht so sehr die iranische Atombombe als der Charakter des Teheraner Regimes gilt ihnen als das eigentliche Problem.

Insofern würde die militärische Option vermutlich von einer klaren rhetorischen Ausrichtung auf eine Politik des Regimewechsels flankiert werden. Ausdruck des Schwebezustands der amerikanischen Iranpolitik ist es, daß Außenministerin Rice in ihren ersten Amtswochen einer klaren Antwort auf die Frage auswich, ob ein Regimewechsel im Iran inzwischen zum Ziel amerikanischer Politik geworden sei – während zur gleichen Zeit ein Sprecher des Außenministeriums die »traditionelle« Linie des State Department verkündete, ein Regimewechsel sei *nicht* das Ziel. Der Verzicht auf eine klare Aussage mag auch der rhetorischen Rücksichtnahme auf jene Kräfte in der Administration und im Kongreß geschuldet sein, die die amerikanische Politik auf einen (friedlichen) Regimewechsel im Iran hin orientieren wollen.

Unter Umständen könnte es unter der Zielvorgabe eines Regimewechsels dann attraktiv erscheinen, zur Destabilisierung Irans auf die Mujahedeen-e-Khalq zurückzugreifen, eine noch auf der Terrorliste des State Departments stehende Gruppe, deren etwa 3800 im Irak internierte Mitglieder vom Pentagon den Status »geschützter Personen« nach der Genfer Konvention zugewilligt bekamen.

Szenarien

Einige Szenarien für den Fortgang der diplomatischen Bemühungen lassen sich mit einiger Plausibilität entwerfen.

Das »best case«-Szenario

Die europäische Verhandlungsstrategie ist auch ohne substantielle amerikanische Unterstützung vom Erfolg gekrönt, Iran verzichtet auf den vollständigen Brennstoffkreislauf im Austausch gegen die ver-

tragliche Zusicherung aller mit dem Brennstoffkreislauf verbundenen Leistungen seitens der EU, der USA und Rußlands. Die transatlantische Krise ist abgewehrt.

Eine Variante dieses Szenarios, die einen solchen Erfolg eher wahrscheinlich macht, wäre die folgende: Die USA schwenken von ihrer passiven Zuschauerrolle ab und bringen wirklich substantielle Anreize ins Spiel, die das iranische Kosten-Nutzen-Kalkül verändern (darunter vielleicht der von Senator Joseph Biden in die Diskussion gebrachte Nichtangriffspakt).

Das »mixed case«-Szenario

Die Gespräche führen erkennbar in eine Sackgasse, die Europäer korrigieren einseitig ihre Position, machen Abstriche von ihrem bisherigen Verständnis einer »objektiven Garantie« für die rein friedliche Nutzung des iranischen Nuklearprogramms und gestehen dem Iran die begrenzte Anreicherung von Uran unter strikter internationaler Kontrolle zu – eine Lösung, die dem Iran die atomare Option nicht gänzlich verschließen und in Washington daher auf Ablehnung stoßen würde. Die Krise zwischen Iran und Europa wäre vermieden, die transatlantische Krise jedoch nicht.

Das »worst case«-Szenario

Die Verhandlungen führen erkennbar zu keinem Erfolg, die Europäer müssen dies nolens volens einsehen, die USA drängen auf härtere Maßnahmen – und beginnen einen Prozeß, an dessen Ende Präsident Bush entscheiden muß, entweder die nukleare Ausbruchsfähigkeit Irans hinzunehmen oder sie mit militärischen Mitteln wenigstens zu verzögern. Die europäische Bereitschaft, eine Drohpolitik zumindest legitimierend mitzutragen, dürfte auch davon abhängen, ob die USA aktiv den Verhandlungsprozeß unterstützt haben oder weithin passiver Zuschauer geblieben sind. In letzterem Falle wäre das Potential für eine transatlantische Krise und wechselseitige Schuldzuweisung hoch.

Folgerungen

Wie immer man die Wahrscheinlichkeit der einzelnen Szenarien einschätzen mag, sie helfen den Blick zu schärfen für Fragen, auf die eine vorausschauende außenpolitische Planung wenn nicht Antworten geben, so doch zumindest vorbereitet sein sollte.

Erstens: Wie läßt sich – soll das »best case«-Szenario eine Chance haben – die Bereitschaft der USA zur aktiven Unterstützung der gegenwärtigen Verhandlungen erhöhen? Wäre es nicht notwendig und sinnvoll, gegenüber der amerikanischen Seite deutlich zu machen, welche Sanktionen unter welchen Bedingungen man mitzutragen bereit wäre, wenn die USA bestimmte Anreize in die Verhandlungen einbringen? Solange die Bush-Administration nur zu kleinen, eher symbolischen als substantiellen Anreizen bereit ist, kann es nicht im europäischen Interesse liegen, sich auf einen festen Zeitplan für Erfolg oder Scheitern der Verhandlungen und auf Sanktionen zu verpflichten, die im letzteren Fall zu ergreifen wären. Öffentliche Signale, bei Bereitschaft der Bush-Administration zu wirklich gehaltvollen konditionierten Angeboten an Iran auch Sanktionen mitzutragen, würden der deutschen und europäischen Politik zwar einiges an Flexibilität nehmen. Sie könnten aber den Druck auf die Bush-Administration erhöhen und vielleicht auch die Verhandlungsposition gegenüber dem Iran stärken.

Zweitens: Mit Blick auf das »mixed case«-Szenario wäre zu durchdenken, ob und unter welchen Bedingungen Abstriche von der ursprünglichen Verhandlungsposition gemacht werden könnten. Konkret: Wenn Iran unter keinen Umständen zum Verzicht auf den vollen Brennstoffkreislauf zu bewegen ist, wäre dann ein umfassendes Kontrollsystem eine mögliche Lösung? Wenn überhaupt, so doch nur dann, wenn es so dicht und intrusiv wäre, daß Inspektoren jederzeit zu jedem Ort Zugang gewährt würde, wenn es also nach dem Vorbild des UN-Kontrollsystems im Irak gestaltet wäre. Daß Iran ein solches System akzeptiert, ist äußerst zweifelhaft. Sicher würde jedoch

eine Abkehr von der mittlerweile von den USA mitgetragenen Verhandlungsposition auf amerikanischer Seite als europäischer Unilateralismus wahrgenommen und als Appeasement gegenüber dem Iran kritisiert werden. Den USA würde mit einer solchen Verhandlungslösung die Legitimation für militärische Optionen wenn nicht entzogen, so doch erschwert.

Drittens: Der Umstand, daß es keine »guten« militärischen Optionen gibt, sollte nicht dazu führen, die Bereitschaft des amerikanischen Präsidenten zu unterschätzen, kurzfristig große Risiken zur Abwehr einer als inakzeptabel angesehenen längerfristigen Bedrohung einzugehen. Durch die gegenwärtige Aussetzung der Urananreicherung und die verzögerte Inbetriebnahme von Bushehr hat sich zwar das Zeitfenster für die Entscheidung über Militärschläge etwas vergrößert, denn die Frage der radioaktiven Belastung der Umwelt im Falle der Zerstörung bereits betriebener Anlagen dürfte im Zeitkalkül amerikanischer Planer eine wichtige Rolle spielen. Aber das »Fenster der Gelegenheit« wird sich in recht überschaubarer Zeit zu schließen beginnen.

Ein ohne Mandat des Sicherheitsrats durchgeführter amerikanischer Militärschlag würde die deutsche Außenpolitik mit schwierigen politischen und völkerrechtlichen Fragen konfrontieren. Denn dabei würde es sich in geradezu reiner Form um die Umsetzung der fälschlicherweise so genannten »Präemptiondoktrin« handeln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364