

Rudolf, Peter

Research Report

Die Iran-Politik der Bush-Administration: Konfrontative Eindämmung und ihre Konsequenzen

SWP-Aktuell, No. 25/2007

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2007) : Die Iran-Politik der Bush-Administration: Konfrontative Eindämmung und ihre Konsequenzen, SWP-Aktuell, No. 25/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254675>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Die Iran-Politik der Bush-Administration

Konfrontative Eindämmung und ihre Konsequenzen

Peter Rudolf

Die Irak-Intervention sollte die Machtverhältnisse am Persischen Golf dauerhaft zugunsten der USA verändern. Stattdessen wurde die Position Irans gestärkt und es dem Land leichter gemacht, seine Hegemonialbestrebungen zu verfolgen. Der Krieg, der auch der Demonstration amerikanischer Stärke in der Region dienen sollte, wurde zum Sinnbild amerikanischer Schwäche. Dem Eindruck des schwindenden Einflusses will die US-Regierung nun mit militärischem und diplomatischem Engagement entgegenwirken und eine anti-iranische Koalition aufbauen, eine De-facto-Allianz mit den sogenannten moderaten arabischen Staaten – Saudi-Arabien, Jordanien, Ägypten und den kleineren Golfmonarchien. Die strategische Ausrichtung der Nah- und Mittelostpolitik auf die konfrontative Gegenmachtbildung zum Iran hat in den letzten Monaten Gestalt angenommen. Die Eindämmung des Iran ist zum organisierenden Prinzip der amerikanischen Politik in der Region geworden.

Der Iran – so die amerikanische Sicht – strebt nach der Vorherrschaft am Persischen Golf und dem Aufbau eines gegen die USA gerichteten Abschreckungspotenzials. Das Vormachtstreben zeigt sich nach Einschätzung der US-Geheimdienste nicht nur im Griff nach Atomwaffen, sondern auch beim Ausbau der konventionellen Streitkräfte. Die Fähigkeit zu terroristischen Operationen wird als weiteres Element dieser Strategie betrachtet, den iranischen Einfluss auszubauen und die USA aus der Region zu vertreiben. In seiner Rede vom 5. September 2006 bezeichnete Präsident Bush den Iran als einen Gegner, der seine »absolute Feindschaft« gegenüber den USA offen erklärt habe: »Wie al-Qaida und die

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

Ziel: Eindämmung und Regimewandel

Die USA wollen den Iran daran hindern, Atomwaffen zu erwerben und die Vorherrschaft in der Region zu übernehmen – und zwar mit einer konfrontativen Politik, die

sich aller Mittel »short of war« bedient. Zumindest deklaratorisch ist die Strategie der Eingrenzung iranischer Machtentfaltung und der Mäßigung iranischen Verhaltens auch mit dem Ziel verbunden, einen Regimewandel im Iran zu bewirken. So gab Präsident Bush im Januar 2006 in der Rede zur Lage der Nation seiner Hoffnung auf einen »freien und demokratischen Iran« Ausdruck. Auch wurde ein Programm zur Förderung der Demokratie im Iran auf den Weg gebracht. Konkret heißt dies: Die Anzahl der Radiobeiträge des amerikanischen Auslandssenders *Voice of America* für Zuhörer im Iran soll erhöht und mehr Geld für Nichtregierungsorganisationen und kulturellen Austausch bereitgestellt werden. Außerdem richtete das State Department ein *Office of Iranian Affairs* ein, das den Kontakt mit Exilgruppen pflegen soll. Im Verteidigungsministerium wurde ein *Iranian Directorate* etabliert, dessen Aufgabe unter anderem die Schwächung des iranischen Regimes sein soll. Am 30. September 2006 unterzeichnete Präsident Bush den von beiden Häusern des Kongresses verabschiedeten *Iran Freedom Support Act*. Das Gesetz erhebt die Demokratieförderung im Iran zum Ziel amerikanischer Politik und autorisiert die Verwendung von Geldern für diesen Zweck. Ausdrücklich heißt es jedoch, dass nichts in diesem Gesetz als Ermächtigung zum Einsatz militärischer Mittel interpretiert werden dürfe.

Die an den strategischen Planungen beteiligten Personen schätzen die tatsächlichen Möglichkeiten der USA, einen Regimewechsel im Iran zu bewirken, offenbar als gering ein. Für die Koordination der vielfältigen Vorhaben zwischen den beteiligten Ministerien und Behörden ist die Anfang 2006 gegründete *Iran-Syria Policy and Operations Group* zuständig, die von James Jeffrey, Principal Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs, und Elliott Abrams, Deputy National Security Advisor for Global Democracy Strategy, geleitet wird. Der Iran nimmt in den Planungen eine zentrale Rolle ein, während Syrien vor allem wegen seiner Beziehungen zum Iran

ins Blickfeld gerückt ist. Wichtigstes Ziel ist die Eindämmung des Iran, ganz im Stil des Kalten Krieges und verbunden mit der Hoffnung, dass die Iraner eines Tages ihre Regierungsform ändern werden.

Gegenmachtbildung – Konsequenzen für die Regionalpolitik

Im Zentrum der amerikanischen Strategie im Nahen und Mittleren Osten steht also inzwischen der Iran. Die USA sehen in dem Land eine revisionistische, den Status quo herausfordernde Macht und eine Bedrohung für Israel und die arabischen Staaten der Region. Bei ihrer Eindämmungspolitik will sich die Bush-Administration die politische Neuorientierung im Nahen und Mittleren Osten zunutze machen, die ihrerseits eine Reaktion auf die wachsende Bedeutung des Iran ist. Erstmals, so glaubt man in Washington, entwickle sich eine Konvergenz der Interessen Saudi-Arabiens, anderer sunnitisch dominierter Staaten und Israels, denen allen insbesondere die iranische Unterstützung militanter Gruppen in der Region – darunter der Hizbullah im Libanon und der Hamas in Palästina – als bedrohlich erscheine. Die USA wollen auf dieser Grundlage eine Koalition gegen den Iran bilden, die aus den europäischen Verbündeten, Israel und den moderaten arabischen Staaten besteht und dazu dienen soll, den Druck auf den Iran zu erhöhen.

Die Strategie der Gegenmachtbildung birgt Konsequenzen für die gesamte Regionalpolitik der USA: Die Freiheits- und Demokratisierungsagenda gegenüber den arabischen Staaten verliert an Bedeutung, wohingegen das Engagement im israelisch-arabischen Konflikt an Dringlichkeit gewinnt.

Angesichts der geradezu klassischen realistischen Strategie der Gegenmachtbildung gegen den Iran mutet das nach wie vor in der politischen Rhetorik der Bush-Administration zum Ausdruck kommende »revolutionäre« Selbstverständnis anachronistisch an; es wirkt, als solle damit das Irakdebakel

bemäntelt werden. Noch immer sprechen Vertreter der US-Regierung von der Transformation einer Region, deren Status quo nicht haltbar sei. Mittlerweile wird jedoch nicht mehr zwischen »Diktatoren« und »Demokraten«, sondern zwischen »Extremisten« auf der einen und »Reformern« und »verantwortlichen Führern« auf der anderen Seite unterschieden. Zur zweiten Gruppe werden nicht nur die demokratischen Verbündeten Türkei und Israel gezählt, sondern auch die Golfstaaten, Ägypten und Jordanien. Saudi-Arabien, das vom amerikanischen Reformdrängen bisher kaum berührt wurde, nimmt aufgrund seiner Finanzkraft und religiösen Autorität eine zentrale Rolle in der Koalition gegen den Iran ein. Saudi-Arabien Anteil am Zustandekommen der palästinensischen Einheitsregierung von Fatah und Hamas und die Wiederbelebung der saudischen Nahost-Friedensinitiative aus dem Jahr 2002 unterstreichen das regionale Gewicht des Landes. Auch Ägypten muss längst nicht mehr mit solch kritischen Worten rechnen wie denen von Außenministerin Condoleezza Rice im Juni 2005 in ihrer bemerkenswerten Rede in Kairo. Damals hatte sie die ägyptische Regierung aufgefordert, freie Wahlen zuzulassen, die internationalen Standards genügen. Das Scheitern der USA im Irak, die Wahlerfolge der Hamas in Palästina und der Muslimbruderschaft in Ägypten und schließlich die iranische Bedrohung haben das amerikanische Projekt der politischen Transformation in den Hintergrund rücken lassen. Die autokratischen Regime in der Region müssen inzwischen keinen Gegenwind aus den USA mehr fürchten bei ihrem Bestreben, die bislang ohnehin nur verhaltenen Ansätze einer politischen Öffnung rückgängig zu machen.

Dagegen hat die Regelung des Nahostkonflikts für die US-Außenpolitik an Bedeutung gewonnen. Zumindest erweckt Washington diesen Eindruck. Der Neuorientierung, die sich seit Herbst 2006 abzeichnet, liegt die Einschätzung des State Department zugrunde, dass dieser Konflikt ein Hindernis für die Bildung der neuen

Koalition gegen den Iran darstellt. Deshalb müssten die USA dieses Problem aktiv angehen. Sowohl für die moderaten arabischen als auch für die europäischen Staaten seien Fortschritte bei der Konfliktlösung eine Vorbedingung dafür, dass sie in anderen Fragen, die den USA wichtig sind, mit diesen zusammenarbeiten. So haben sunnitische arabische Staaten wie Saudi-Arabien, Jordanien und Ägypten die Regierung unter Präsident Bush bereits zu neuen Anstrengungen bei der Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts aufgefordert und durchblicken lassen, dass sie ein solches Engagement auch als eine Art Gegenleistung für das ansehen, was die USA im Irak von ihnen erwarten: auf die sunnitischen Aufständischen einzuwirken und gemäßigte Sunniten zur Unterstützung des schiitischen Ministerpräsidenten Nouri al-Malaki zu bewegen.

Die Erkenntnis der Notwendigkeit, eine aktive Rolle im Nahostkonflikt spielen zu müssen, geht auf Seiten Washingtons mit einem ausgeprägten Zweckoptimismus einher. Trotz der politischen Schwäche der israelischen Regierung und der Zerrissenheit auf palästinensischer Seite sieht die US-Regierung Chancen für eine Konfliktregelung. Laut Außenministerin Rice sind die Rahmenbedingungen für eine Verhandlungslösung sogar günstiger als im Jahr 2000, als beide Parteien einer Einigung sehr nahe waren, diese dann aber doch nicht zustande kam. Erstmals scheint die Bush-Administration – genauer: das Außenministerium – zu jenem stetigen Einsatz bereit zu sein, der bislang gescheut wurde. Zunächst soll es jetzt um den »politischen Horizont« einer Regelung gehen, also um die Fragen des Endstatus, die im Rahmen der Roadmap ausgespart worden waren: der Status Jerusalems, die Grenzen eines palästinensischen Staates und das Rückkehrrecht für die palästinensischen Flüchtlinge. Für die derzeit sehr aktive Außenministerin Rice bietet sich hier die Möglichkeit, in der Außenpolitik doch noch ein positives Vermächtnis zu hinterlassen. Fraglich ist jedoch, wie sehr sie sich dabei der

Unterstützung des Weißen Hauses sicher sein kann. Ferner ist ungewiss, ob Präsident Bush, der sich im Jahr 2002 als erster amerikanischer Präsident öffentlich für die Schaffung eines palästinensischen Staates ausgesprochen hat, sich am Ende seiner Amtszeit in diesem Konflikt doch noch persönlich engagieren wird.

Demonstration von Stärke

Die strategische Ausrichtung auf die Gegenmachtbildung zum Iran drückt sich in einer Politik der Stärke und der Demonstration amerikanischer Entschlossenheit im Nahen Osten aus. Dazu gehören die »neue Irak-Strategie« – die Aufstockung der amerikanischen Streitkräfte im Irak –, aber auch die Stationierung eines zweiten Flugzeugträgerverbandes im Persischen Golf. Die gegen den Iran gerichtete Drohhgebärde und die *Gulf Security Initiative* sollen den befreundeten arabischen Staaten demonstrieren, dass die Region von »vitaler Bedeutung« für die USA bleibt und sie in Fragen der Sicherheit weiterhin auf eine enge Zusammenarbeit mit Washington vertrauen können. Damit will die Bush-Administration einer möglichen Annäherung an einen erstarkenden Iran entgegengewirken. Auf militärischer Ebene geht es bei dieser Initiative um den Ausbau der Verteidigungsfähigkeit der Golfstaaten, insbesondere um eine bessere Raketenabwehrfähigkeit. In einigen Staaten, darunter Kuwait, Saudi-Arabien und Katar, sind mittlerweile Patriot-Raketenabwehrsysteme einsatzbereit. Wenn die Golfstaaten wie geplant ihre militärischen Kapazitäten ausbauen, könnten sie im Jahr 2007 bis zu 60 Milliarden US-Dollar für Waffenkäufe ausgeben. Diese Vorkehrungen werden getroffen für den Fall, dass ein atomar bewaffneter Iran beginnen könnte, eine aggressive und noch risikobereitere Politik in der Region zu betreiben.

Die nukleare Ausbruchsfähigkeit des Iran soll jedoch möglichst verhindert werden. Die Politik der konfrontativen Gegenmachtbildung beruht auf der Erwartung, dass die iranische Führung in der Nuklear-

frage erst dann nachgeben wird, wenn der Iran an vielen Stellen getroffen wird und so dort die Wahrnehmung wächst, verwundbar zu sein. Innerhalb der US-Administration scheint es unterschiedliche Meinungen darüber zu geben, wie weit die Strategie der Konfrontation gegenüber dem Iran getrieben werden soll. Iran-Experten im State Department fürchten offenbar, eine solche Politik könne die Position des iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinedschad stärken. Sowohl Außenministerin Condoleezza Rice als auch Verteidigungsminister Robert Gates sollen angeblich auf das Risiko hingewiesen haben, dass sich die Konfrontation aufgrund militärischer Fehlkalkulationen zuspitzen könnte.

Zu der Konfrontationspolitik gehören auch geheimdienstliche Operationen, über die im Einzelnen wenig bekannt ist. Offenbar dürfen amerikanische Geheimdienste nun umfassendere Aktivitäten gegen die Hizbullah im Libanon unternehmen. Bereits Ende 2006 wurden die US-Streitkräfte im Irak von Präsident Bush autorisiert, Mitglieder der iranischen Revolutionsgarden und Agenten des iranischen Geheimdienstes im Irak gefangenzunehmen oder zu töten, wenn sie direkt an der Planung oder Ausführung von Angriffen gegen die Streitkräfte der USA oder deren Verbündete beteiligt sind.

Wirtschaftlicher Druck

Eine zentrale Rolle in der Politik der konfrontativen Eindämmung spielt der wirtschaftliche Druck auf den Iran. Das Regime soll mit möglichst gezielten Sanktionen bedrängt werden, ohne dabei die iranische Bevölkerung zu sehr in Mitleidenschaft zu ziehen. Zum einen sollen die finanzielle Handlungsfreiheit jener Personen und Institutionen eingeschränkt werden, die an der Entwicklung nuklearer Technologie, der Unterstützung des Terrorismus und der Repression im Iran beteiligt sind. Zum anderen soll der Zugang des Iran zu ausländischen Währungen und zu den internationalen Finanzmärkten behindert und

Konten und Auslandsvermögen in Europa und Asien eingefroren werden.

Ein Weg, um dies zu erreichen, sind von den UN verhängte Sanktionen. Am 3. Dezember 2006 sprach der UN-Sicherheitsrat in der Resolution 1737 Finanzsanktionen gegen den Iran aus: Die Vermögenswerte von zwölf Personen und zehn Firmen, die an atomaren und ballistischen Programmen beteiligt sind, wurden eingefroren. Mit der Resolution 1747 vom 24. März 2007 erweiterte der Sicherheitsrat diese Liste und verhängte ein Exportverbot für iranische Waffen. Auch wenn diese Resolutionen nicht sehr weitreichend sein mögen, sind sie dennoch für die Legitimation einer breiteren Sanktionspolitik von großer Bedeutung.

Parallel zu den Bemühungen im Sicherheitsrat arbeitet die US-Administration seit Sommer 2006 daran, eine Ad-hoc-Koalition verbündeter Staaten für Finanzsanktionen gegen den Iran zusammenzubringen. Darüber hinaus haben die USA ausländischen Banken mit extraterritorialen Maßnahmen gedroht, wenn diese ihr Irangeschäft nicht einstellen. Offenbar war dieser Druck in zahlreichen Fällen erfolgreich.

Zwar haben iranische Finanzinstitutionen keinen direkten Zugang zum amerikanischen Finanzmarkt. Über Drittbanken war es ihnen aber bislang noch möglich, Transaktionen abzuwickeln. Im September 2006 wurde dieser indirekte Marktzugang einer der größten staatlichen iranischen Banken, über die nach amerikanischen Angaben Geld an Organisationen wie die Hizbullah und die Hamas gelangte, unterbunden. Insgesamt verspricht sich das amerikanische Finanzministerium von seinen Bemühungen, Staaten und Finanzinstitutionen zur Ablehnung von Geschäftsbeziehungen mit dem Iran zu bewegen, durchaus Erfolg. Selbst Banken, die formell nicht zur Einhaltung amerikanischer Vorschriften gezwungen sind, zeigen sich kooperationsbereit; offenbar wollen sie wegen einiger weniger problematischer Kunden das Risiko, ihre Reputation in den USA zu verlieren, nicht auf sich nehmen.

Die Bush-Administration drängt seit einiger Zeit europäische Staaten, keine Kreditgarantien für Exporte in den Iran mehr zu vergeben oder diese zumindest zu reduzieren. Solche Garantien gibt es in rund einem Dutzend europäischer Staaten. Frankreich, Deutschland und Japan verringerten den Umfang der Exportkreditgarantien bereits erheblich; andere Staaten haben dies den USA offenbar zugesagt.

Internationale Energiefirmen werden vor Investitionen im Iran gewarnt. Damit wollen die USA verhindern, dass Vereinbarungen zustande kommen, über die gegenwärtig verhandelt wird. Strafmaßnahmen wurden bislang jedoch noch nicht ergriffen. Sie würden, falls europäische Firmen davon betroffen wären, den »Waffenstillstand« beenden, den die Clinton-Administration und die EU im Jahr 1998 im Streit um die extraterritoriale Anwendung amerikanischer Sanktionen gegen Iran, Libyen und Kuba geschlossen hatten. Der frühere *Iran and Libya Sanctions Act* wurde in *Iran Sanctions Act* umbenannt, da Libyen nicht mehr Gegenstand des Gesetzes ist, das als Teil des *Iran Freedom Support Act* im September 2006 noch einmal bis Ende 2011 verlängert wurde. Es ermöglicht dem Präsidenten, Sanktionen auszusetzen – sofern dies im nationalen Interesse ist –, die gegen ausländische Firmen vorgesehen sind, wenn diese mehr als 20 Millionen US-Dollar im Jahr in den iranischen Energiesektor investieren.

Dies soll der von Tom Lantos, dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, eingebrachte *Iran Counter-Proliferation Act* ändern. Diesem Entwurf zufolge hätte der Präsident nicht mehr die Möglichkeit, auf die tatsächliche Verhängung von Sanktionen zu verzichten; sie bekämen einen verpflichtenden Charakter. Eine derartige Einschränkung ihres Entscheidungsspielraumes ist für jede Regierung schwer zu verdauen, auch wenn sie, wie die Bush-Administration, die wirtschaftlichen Daumenschrauben gegenüber einem Land anziehen will. Trotzdem dürfte ihr diese Initiative willkommen sein, die im Kongress vermutlich schnell eine breite

Unterstützung finden wird. Denn so kann sie mit Verweis auf den Kongress den Druck auf internationale Energiekonzerne erhöhen und gleichzeitig eine gemäßigte Position gegenüber den europäischen Verbündeten, aber auch gegenüber China und Russland einnehmen.

Gelegentlich wird die Vermutung geäußert, dass zu einer effektiven Politik der wirtschaftlichen Eindämmung des Iran auch die Reduzierung des Ölpreises gehöre – mit Unterstützung Saudi-Arabiens, das mit Hilfe einer Erhöhung oder Senkung der Fördermenge Einfluss auf den Ölpreis nehmen kann. Der Preisverfall von 77 US-Dollar pro Barrel im Sommer 2006 auf knapp 50 US-Dollar zu Beginn des Jahres 2007 entzog der iranischen Regierung enorme Ressourcen. Zu dem starken Preissturz war es durch die verringerte Nachfrage auf dem internationalen Ölmarkt und aufgrund des saudischen Interesses an einer Senkung des hohen, weltwirtschaftlich problematischen Ölpreises gekommen. Ein weiteres Motiv könnte jedoch gewesen sein, den Druck auf den Iran zu verstärken. Aber erst, wenn Saudi-Arabien den Ölpreis durch eine Steigerung der Fördermenge unter 50 US-Dollar fallen ließe, könnte man davon sprechen, dass die Eindämmung des Iran wohl das vorrangige Ziel bei der Preisgestaltung ist. Denn 50 bis 55 US-Dollar gelten aus saudischer Sicht ohnehin als angemessener Preis, weil bei diesem Wert weder die internationale noch die saudische Wirtschaft Schaden nimmt.

Militärische Drohungen

Die Politik der Ressourcenverweigerung ist Element einer breiteren »*coercive diplomacy*« der USA. Immer wieder ist vom Präsidenten und vom Vizepräsidenten zu hören, dass sich die USA eine militärische Option offenhielten. Die Informationen, die aus der US-Administration an die Presse gelangen, sollen den Eindruck vermitteln, dass der Präsident entschlossen sei, bis zum Ende seiner Amtszeit die iranische Atombedrohung auszuschalten und dies als sein Ver-

mächtnis zu hinterlassen. Präsident Ahmadinejad gilt Berichten zufolge im Weißen Haus als potentieller »Hitler«. Nur ein Regimewechsel könne dieses Problem lösen.

Die amerikanischen Militärplaner sehen offenbar zwei Optionen: zum einen schnelle, begrenzte Luftangriffe gegen die nukleare Infrastruktur des Iran, die mit der Drohung weiterer, umfassenderer Angriffe für den Fall verbunden wären, dass Teheran mit terroristischen Anschlägen antwortet; zum anderen Luftangriffe zur Zerstörung einer größeren Zahl militärischer und politischer Ziele, wie etwa iranischer Geheimdienstzentralen und Einrichtungen der Revolutionären Garden. Den Militärplanungen scheint die politische Erwartung zugrunde zu liegen, dass eine solche Demütigung des klerikalen Regimes einen Umsturz auslösen könnte.

Die Drohpolitik beschränkt sich aber nicht allein auf die Atomfrage, sondern ist auch gegen die iranische Einmischung im Irak gerichtet. In seiner Rede zum neuen Kurs im Irak vom 10. Januar 2007 bezichtigte Präsident Bush den Iran, Angriffe auf amerikanische Truppen materiell zu unterstützen, und kündigte an, alle Netzwerke zu zerschlagen, die amerikanische Feinde im Irak stärken. Über das Ausmaß und die Wirkung der iranischen Aktivitäten im Irak gibt es innerhalb der Administration allerdings durchaus verschiedene Ansichten.

Die härtere Gangart gegenüber dem Iran lässt sich unterschiedlich interpretieren. Sie könnte der Versuch sein, über erhöhten Druck die iranische Führung zu einer diplomatischen Lösung der Nuklearfrage zu bewegen. Andererseits kann sie als »Kanonenbootdiplomatie« verstanden werden, die auch den Einsatz militärischer Mittel nicht ausschließt. In den USA wird gelegentlich die Vermutung laut, dass die »Falken« in der Administration hofften, der Iran werde sich durch die amerikanische Drohpolitik zu einem Schritt provozieren lassen, der als *Casus Belli* dienen könnte.

Das State Department unter Außenministerin Rice und dem in der Iran-Diplomatie federführenden Under Secretary of

State for Political Affairs, Nicholas Burns, ist an einer diplomatischen Lösung interessiert. Man ist sich dort jedoch bewusst, dass ein Fehlschlag der diplomatischen Bemühungen später als Rechtfertigung für ein militärisches Vorgehen benutzt werden könnte – und zwar von denen, die von Anfang an skeptisch gegenüber dem diplomatischen Ansatz waren. Das State Department betont immer wieder, dass ein militärischer Konflikt mit dem Iran weder »unvermeidlich« noch »wünschenswert« sei und die Nuklearfrage auf dem Verhandlungsweg gelöst werden müsse. Die USA bieten Verhandlungen an, die – so heißt es sehr vage – nicht auf die Atomfrage beschränkt bleiben werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass währenddessen die Urananreicherung ausgesetzt wird. Eine Fortsetzung des Atomprogramms parallel zu Gesprächen ist für die Bush-Administration nicht akzeptabel, weil befürchtet wird, dass der Iran dann den diplomatischen Prozess hinauszögern würde, um sein Nuklearprogramm voranzutreiben. Zudem sei es unmöglich, andere Staaten zu substanziellen Sanktionen zu bewegen, solange Verhandlungen stattfänden.

Auf den ersten Blick scheint die Bereitschaft der USA, im multilateralen Rahmen mit iranischen Regierungsvertretern über die Situation im Irak zu sprechen, schwer mit ihrer konfrontativen Politik und ihren Drohgebärden in Einklang zu bringen zu sein. Doch aus Sicht der Administration schließt das eine das andere nicht aus. Verhandlungen sollen, wenn es denn dazu kommt, aus einer Position der Stärke geführt werden.

Die Drohgebärden der Administration haben im Kongress die Besorgnis hervorgerufen, die USA könnten auf eine militärische Konfrontation mit dem Iran zusteuern. Äußerungen wie die des Verteidigungsministers Gates Mitte Februar 2007 (»We are not planning a war with Iran«) sollten diesen Bedenken entgegenwirken. Die allgemeine Beunruhigung kam auch in einigen Gesetzesentwürfen zum Ausdruck, die zum Teil mit Unterstützung oder auf Ini-

tiative von Republikanern eingebracht wurden. Einer der Entwürfe befasst sich mit einem möglichen »Präemptivschlag« gegen den Iran und verlangt als rechtliche Voraussetzung für einen solchen Fall die Ermächtigung durch den Kongress. Ein anderer Resolutionsentwurf fordert Konsultationen und die Autorisierung durch den Kongress, sofern kein Angriff von Seiten des Iran vorliege und ein solcher auch nicht unmittelbar bevorstehe. Etliche Abgeordnete und Senatoren, die auf die Mitsprache des Kongresses drängen, haben jedoch deutlich gemacht, dass sie militärische Aktionen gegen den Iran nicht prinzipiell ablehnen – darunter drei prominente demokratische Präsidentschaftsbewerber aus den Reihen des Senats, Hillary Clinton, Barack Obama und John Edwards.

Es ist daher durchaus möglich, dass der Präsident bei fortgesetzter iranischer Unnachgiebigkeit in der Atomfrage die politische Zustimmung des Kongresses für ein begrenztes militärisches Vorgehen erhält. Nach dem Kriegsvollmachtengesetz von 1973 müsste er rein rechtlich in einem solchen Fall den Kongress ohnehin lediglich konsultieren. Unter »Konsultationen« verstanden auch George W. Bushs Vorgänger in der Regel nicht vorherige Beratungen mit dem Kongress, sondern lediglich, diesen über bereits getroffene Entscheidungen zu informieren.

Perspektiven

Die gegenwärtige Drohkulisse – einschließlich der ausdrücklichen Entschlossenheit des Präsidenten, eine iranische Atombewaffnung zu verhindern – ist nicht nur an die Adresse des Irans gerichtet. Daneben sollen andere Staaten dazu gebracht werden, den Weg der Sanktionspolitik im Interesse einer friedlichen Konfliktlösung mitzugehen – nach der Devise: Wer den Krieg vermeiden will, muss harte Sanktionen mittragen.

Die Bush-Administration setzt darauf, durch Drohungen und Sanktionen die Diskussionen und Entscheidungen im Iran zu beeinflussen. Fraglich ist jedoch, ob die

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
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

angedrohten Zwangsmittel auf iranischer Seite als glaubwürdig wahrgenommen werden und somit die iranische Kosten-Nutzen-Kalkulation nachhaltig verändern können. Die USA sind zwar zu einer gewissen Reziprozität bereit – der iranische Verzicht auf den vollständigen nuklearen Brennstoffkreislauf soll mit einem begrenzten Entgegenkommen im wirtschaftlichen Bereich honoriert werden; was dies genau beinhaltet, bleibt indes nach den vagen öffentlichen Äußerungen eher diffus. Die Forderung nach konkreten Änderungen der iranischen Politik ist zudem in eine Rhetorik eingebettet, die vermuten lässt, dass die USA als eigentliches Ziel einen Regimewechsel in Teheran anstreben. Das Beispiel Libyen hat aber gezeigt, dass die glaubhafte Zusicherung, ein gewaltsamer Regimesturz werde nicht angestrebt, für den Erfolg einer »*coercive diplomacy*« förderlich sein kann.

Die USA lassen ihre vielfältigen Möglichkeiten, über Anreize und Entspannungsangebote auf Teheran einzuwirken, bisher ungenutzt. Sie könnten zum Beispiel ihre Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen, zur weitgehenden Lockerung der Wirtschaftssanktionen, zu einer Nichtangriffsgarantie oder zum Aufbau einer regionalen Sicherheitsorganisation signalisieren.

In der praxisnahen amerikanischen Diskussion gibt es einige Vorschläge zur Ausgestaltung einer solchen Politik, die die Eindämmungsstrategie ergänzen oder langfristig ablösen könnte. Diese Vorschläge beruhen auf der Annahme, dass Eindämmung und Druck das iranische Verhalten nicht entscheidend verändern können und militärische Optionen illusorisch sind, weil sie das Atomprogramm allenfalls verzögern, aber das Regime stärken würden. Aus dieser Sicht ist die Iranpolitik der USA in eine Sackgasse geraten. Nur ein strategischer Neuanfang in Richtung einer umfassenden Politik des »*engagement*« und das Angebot zur Normalisierung der Beziehungen könnten die Debatten und Entscheidungskalküle im Iran beeinflussen und langfristig den Regimewandel fördern. Die USA

sollten daher zu direkten Gesprächen mit minimalen Vorbedingungen bereit sein.

Gemessen an diesen Vorschlägen hat die Bush-Administration bei weitem noch nicht alle nicht-militärischen Instrumente genutzt. Europa hat sich in Richtung der von den USA gewünschten Sanktionspolitik bewegt, ohne dass die US-Regierung bislang mehr als taktische Zugeständnisse machen musste. Die EU sollte ihre Bereitschaft, den Weg wirtschaftlicher Eindämmung weiter mitzugehen, mit der klar formulierten Erwartung verbinden, dass die USA alle nicht-militärischen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Iran tatsächlich ausschöpfen.