Engagement ohne Illusionen?

Die Iran-Politik der USA unter Barack H. Obama

von Simon Koschut
Zusammenfassung

Engagement ohne Illusionen?

Die Iran-Politik der USA unter Barack H. Obama

von Simon Koschut


Angesichts dieser Rahmenbedingungen werden die Aussichten auf eine künftige Annäherung zwischen den USA und dem Iran, etwa im Zuge regionaler Zusammenarbeit in Afghanistan und im Irak, gegenwärtig als eher gering eingeschätzt. Anders ausgedrückt: Die Iran-Politik der USA befindet sich auch unter Barack Obama in einer Sackgasse. Zur Erreichung einer substantiellen Veränderung der iranischen Politik kann also nur ein echter „Neustart“ in Form einer umfassenden Strategie aus einseitiger Entspannung und Eindämmung erfolgversprechend sein.
Engagement without illusions?

US foreign policy toward Iran under President Barack H. Obama

by Simon Koschut

Given the recent reform movements and protests in the Arab world and the domestic political changes in the wake of congressional elections in the United States the analysis pursues the goal of presenting a systematic overview and critical assessment of US foreign policy towards Iran in the third year of the Obama administration. What is new about Obama’s Iran policy? What about the relationship between continuity and change in US foreign policy toward the Islamic Republic? Are there any chances of bilateral cooperation, and if so in what areas? And what could a future policy toward Iran look like?

In order to address these issue, the analysis proceeds in three steps. In a first step, I describe the objectives and specificities as well as the internal and external political constraints of Barack Obama’s policy toward Tehran in order to examine the relationship between continuity and change compared to the previous George W. Bush administration. In a second step, I explore the chances of rapprochement between Washington and Tehran based on regional cooperation in Afghanistan and Iraq. In a third step, I formulate policy recommendations for a future Iran policy.

The analysis concludes that regional interests, especially in connection with domestic political factors in the US, offer Obama only limited room for maneuver. Consequently, change in US foreign policy towards Iran – hoped for (or feared) by many observers – has not yet occurred. Rather, in its current practical embodiment the American policy of an “engagement without illusions” does include some cooperative elements but remains first and foremost a classic containment policy of diplomatic isolation, economic sanctions and military armament of the American allies in the region.

Given these conditions, the prospects of a future rapprochement between the US and Iran, perhaps in conjunction with regional cooperation in Afghanistan and Iraq, are currently estimated to be rather low. To put it differently, US foreign policy towards Iran under Barack Obama has reached a dead end. To achieve a substantial change in Iranian policy, therefore, only a true “restart” in the form of a comprehensive strategy of one-sided détente and containment can be successful.
Inhalt

Einleitung ................................................. 5

Mehr Kontinuität als Wandel unter Barack Obama ........................................ 5
  Zielsetzung und Besonderheiten ......................................................... 6
  Die Präsidentschaftswahlen im Iran 2009 ........................................ 8
  Zusammenfassung ............................................................................ 10

Innen- und außenpolitische Beschränkungen der Iran-Politik von Barack Obama ... 10
  Der Kongress .................................................................................. 10
  Der «Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act» .... 11
  Öffentliche Meinung in den USA ........................................................ 12
  Gesellschaftliche Akteure und Medien in den USA ................................. 12
  Die Rolle Israels ............................................................................. 13
  Zusammenfassung ............................................................................ 15

Bilaterale Annäherung im Zuge regionaler Zusammenarbeit und Stabilisierung? ... 16
  Afghanistan ...................................................................................... 16
  Irak .................................................................................................. 17
  Zusammenfassung ............................................................................ 19

Politikempfehlungen .............................................................................. 19

Anhang .................................................................................................. 23

Übersicht unilateraler Sanktionen der USA gegen den Iran ............................... 23
  Export Administration Act (1979) ....................................................... 23
  Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act (1992) ........................................ 23
  Executive Order 12959 (1995) ............................................................ 23
  Iran Sanctions Act (1996) ................................................................. 23
  Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act (1996) ......................... 23
  Executive Order 13224 (2001) ............................................................ 24
  Iran-Syria-North Korea Non-Proliferation Act (2005) ............................ 24
  Executive Order 13382 (2005) ............................................................ 24

Anmerkungen ....................................................................................... 24
Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.
Engagement ohne Illusionen?

Die Iran-Politik der USA unter Barack H. Obama

von Simon Koschut

Einleitung


Mehr Kontinuität als Wandel unter Barack Obama


Der Iran stellt vor diesem Hintergrund aus amerikanischer Sicht seit 1979 eine doppelte Bedrohung der nationalen Interessen der USA dar: zum einen betrachten die Vereinigten Staaten die Islamische Republik bislang überwiegend als einen ideologisch-totalitären Staat, der seinen Einfluss in der Region auf Kosten der USA zu maximieren versucht. Zum anderen bedroht der Iran mit der potenziellen Entwicklung eines nuklearen militärischen Potenzials und dessen möglicher Weiterverbreitung die Sicherheit und Existenz Israels.


Zielsetzung und Besonderheiten

Vor diesem Hintergrund war die von Präsident Barack Obama formulierte »toughminded diplomacy« und die »Politik der ausgestreckten Hand« gegenüber Teheran durchaus als Anspruch zu verstehen, über ein verstärktes außenpolitisches Engagement einen Politikwandel in den Beziehungen zwischen der Islamischen Republik und den USA einzuleiten, wogegen dies keineswegs den ersten derartigen Versuch einer amerikanischen Regierung markierte. Diplomatie und Verhandlungen mit Teheran wurden nicht länger als amerikanische Zugeständnisse, sondern als außenpolitisches Instrument betrachtet. Die »Politik des Engagements« sollte daher auch nicht als Ziel, sondern als Mittel amerikanischer Iran-Politik verstanden werden: »Engagement is a tool that can give us added leverage and insight and a greater ability to convey a strong and clear message aimed at changing […] behavior.« Die gegenwärtige amerikanische Regierung verfolgt auch weiterhin das Ziel, eine Veränderung des politischen Verhaltens der iranischen Regierung zu bewirken. Außenministerin Hillary Clinton erklärte dieses Ziel sogar zum Maßstab und Praxistest der globalen Führungsanspruchs der USA. Bei der Verfolgung dieses Ziels betreute sich Obama aus dem Denkkorsett der Bush-Regierung. Erstens erkannte die neue Regierung die politischen Realitäten im Iran weitgehend an, was die unter Präsident George W. Bush zusammengeschrumpften Handlungsoptionen gegenüber Teheran wieder erweitern sollte. Zweitens signalisierte die Obama-Regierung im Unterschied zur Vorgängerregierung ihre Bereitschaft zu direkten Gesprächen ohne Vorbedingungen (was sie allerdings in ihren Äußerungen nicht immer konsequent durchhielt). Drittens versuchte Präsident Obama mithilfe einer veränderten Rhetorik, dem Iran das insbesondere unter der Bush-Regierung kultivierte Feindbild Amerika zu entziehen.


Im Rahmen dieser Strategie sandte Obama zu Beginn seiner Amtszeit überwiegend konstruktive Signale an Teheran aus. Allerdings wurde im Rückblick deutlich, dass diese weitgehend deklarativen und symbolischen Natur waren. Bei seiner Rede an die muslimische Welt in Kairo am 4. Juni 2009 drückte der Präsident öffentlich sein Bedauern über die Beteiligung der USA am Sturz des demokratisch gewählten iranischen Premierministers Mohammed Mosaddegh 1953 aus (was auch bereits die frühere amerikanische Außenministerin Madeleine Albright getan hatte) und gestand Teheran die – jedoch unter dem Nichtweiterverbreitungsvertrag (NPT) ohnehin unstrittige – fried-


Insgesamt enthält die Iran-Politik Barack Obamas durchaus neue kooperative Elemente. Allerdings war diese Politik von Beginn an zu einem weitaus größeren Maß von Kontinuität geprägt – auch deshalb, weil Obama es wie oben dargelegt versäumt (oder gar nicht erst erwogen) hat, über die bisherige Politik hinausgehende substantielle Angebote gegenüber Teheran zu formulieren. Wenn also wie oben dargelegt und der Wahl Obamas kein nachhaltiger Wandel in der amerikanischen Politik gegenüber dem Iran stattgefunden hat, stellt sich die Frage, ob sich aufgrund seiner historischen Bedeutung möglicherweise grundlegende Veränderungen im Zuge der iranischen Präsidentschaftswahlen im Juni 2009 ergeben haben.

Die Präsidentschaftswahlen im Iran 2009


Allerdings hält diese vermeintlich einfache Erklärung eines amerikanischen Strategiewechsels nach den Wahlen im Iran einer genaueren Prüfung nicht Stand. Die Obama-Regierung ist vielmehr im Grundsatz weiterhin von der Richtigkeit ihrer bisherigen Politik überzeugt und verfolgt den eingeschlagenen Kurs eines konditionierten Engagements weiter.35 Dies machte Präsident Obama in seiner Rede zum persischen Neujahrfeiertag Nowruz im März 2010 deutlich: »… even as we continue to have differences with the Iranian government, we will sustain our commitment to a more hopeful future for the Iranian people. For instance, by increasing opportunities for educational exchanges so that Iranian students can come to our colleges and universities.«36 Das grundsätzliche Festhalten Obamas an der oben dargelegten Doppelstrategie bleibt auch nach der Verabschiedung schärferer unilateraler Sanktionen durch den Kongress im Juli 2010 erkennbar: »To date, Iran has chosen the path of defiance. That’s why we have steadily built a broader and deeper coalition of nations to pressure the Iranian government. … [but] the government of Iran still has a choice. The door to diplomacy remains open. Iran can prove that its intentions are peaceful. It can meet its obligations under the NPT and achieve the security and prosperity worthy of
Schließlich war wie oben erläutert die Aufrechterhaltung des militärischen und wirtschaftlichen Drucks auf Teheran – im übrigen mit Zustimmung der meisten westeuropäischen Staaten – von Anfang an Bestandteil der Iran-Politik von Barack Obama. In gewisser Weise schaffte die symbolische Öffnung der USA erst die Voraussetzungen für eine darauf aufbauende Verschärfung der Sanktionen, um die internationale Bereitschaft für diesen Schritt zu erhöhen.38

Zusammenfassung


Innen- und außenpolitische Beschränkungen der Iran-Politik von Barack Obama

Nachdem anhand der bisherigen politischen Handlungen der Obama-Regierung kein substanzieller Wandel in der amerikanischen Politik gegenüber Teheran zu erkennen ist, stellt sich daran anschließend die Frage nach den Ursachen, also nach möglichen inner- und außenpolitischen Faktoren, die einen grundlegenden Politikwechsel gegenüber dem Iran – sollte dieser seitens der Obama-Regierung überhaupt je wirklich ernsthaft angestrebt worden sein – erschwert oder gar verhindert haben könnten.

Der Kongress

der damalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, Howard Berman (D-CA): »I fully support the Administration’s strategy of direct diplomatic engagement with Iran, and I have no intention of moving this bill (Iran Refined Petroleum Sanctions Act) through the legislative process in the near future.« Gleichwohl wurden die jüngsten unilateralen Sanktionen seitens des Kongress von einer breiten überparteilichen Mehrheit getragen. Aufgrund der historischen Tragweite dieser Entscheidung für die künftige Iran-Politik der USA soll das entsprechende Gesetz hier kurz vorgestellt werden.

Der «Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act»


– Divestment: Ein drittes Feld ist der Verkauf bzw. die Ausgliederung von Firmenanteilen in den USA, die Investitionen im iranischen Energiesektor getätigt haben (divestment). Davon betroffen wären auch öffentliche Pensionsfonds der amerikanischen Regierung. Einige Bundesstaaten wie Kalifornien und Louisiana haben
bereits entsprechende Gesetze zur Ausgliederung von Vermögensanteilen von Firmen, die mit dem Iran Handel betreiben, verabschiedet.


Öffentliche Meinung in den USA


Gesellschaftliche Akteure und Medien in den USA

in der gesellschaftlich-medialen Diskussion zum Iran die Sicherheit Israels ein.\textsuperscript{56} So initiierte etwa die Organisation »The Israel Project« (TIP) einen landesweiten TV-Spot, in dem vor der Gefahr einer Weitergabe iranischer Nuklearwaffen an Terroristen mit Angriffsziel USA und Israel gewarnt wurde.\textsuperscript{57} Aus dieser Logik heraus wird von vielen Seiten eine Politik der Stärke eingefordert, die hauptsächlich von militärischer Abschreckung und diplomatischer Isolierung sowie zum Teil auch von der Forderung nach einem gewaltsamen Regimewechsel geprägt ist. Ein gezielter Militärschlag aus der Luft wird zwar nur von den wenigsten offen befürwortet, jedoch als mögliche Option immer wieder in die Debatte eingebracht. Zudem weisen einige außenpolitischer Experten auf die Möglichkeit begrenzter militärischer Maßnahmen wie der Einrichtung einer Seeblockade in der Straße von Hormuz oder Flugverbotszonen hin.\textsuperscript{58} Auch wenn Publizisten, Medien, Think-Tanks und Interessengruppen nicht die Außenpolitik der USA bestimmen können, so erhöht doch das Fehlen ausgeprägter und einflussreicher Parteistrukturen und die dortige Bedeutung gesellschaftlich dominierter Politiknetzwerke (issue networks) das Einflusspotenzial dieser Gruppen in den USA und macht sie so zu einem innenpolitisch durchaus relevanten Politikfaktor.\textsuperscript{59}

\textbf{Die Rolle Israels}

Von entscheidender Bedeutung für die amerikanische Nah- und Mittelost-Politik ist wie bereits dargelegt die Sicherheit Israels in der Region. Vor diesem Hintergrund kann die Rolle Israels in der amerikanischen Iran-Politik kaum überbewertet werden. Die Obama-Regierung stellt in diesem Zusammenhang keine Ausnahme dar. »A strong and secure Israel is in the interests of the United States of America. For President Obama, our commitment to Israel's security is not an empty slogan. It is real, it serves the cause of peace and stability in the region, and it is something that is unshakable. Like with all allies, we may have differences, but as the President recently wrote, ‘No wedge will be driven between us. We will have our differences, but when we do, we will work to resolve them as close allies’.\textsuperscript{60} Mit dem Sturz des ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak rückt die Sicherheit Israels nun noch stärker in den Fokus amerikanischer Überlegungen in der Region, da Ägypten neben Jordanien das einzige arabische Land ist, das einen Friedensvertrag mit Israel abgeschlossen hat. Aus israelischer Sicht bedeutet eine Veränderung des Status quo verbunden mit dem noch ungewissen Ausgang demokratischer Wahlen in Ägypten im November 2011 eine potenzielle Bedrohung seiner Sicherheit in der Region.

penibel darauf, dass dadurch nicht die qualitative militärische Überlegenheit Israels in der Region (qualitative military edge) beeinträchtigt wird. Trotz gelegentlicher bilateraler Differenzen – etwa durch den angeblichen israelischen Verkauf sensibler amerikanischer Militärtechnologie an China, Spionagefälle in den USA, der Verwendung amerikanischer Streubomben im Libanon-Krieg 2006 oder die jüngsten Irritationen in der Siedlungspolitik – genießt die strategische Partnerschaft zwischen den USA und Israel auch große Unterstützung in der amerikanischen Öffentlichkeit.

Diese strategische Partnerschaft mit Israel hat konkrete Auswirkungen auf die amerikanische Iran-Politik. Israel betrachtet den Iran aufgrund seines Nuklearprogramms in Verbindung mit der antiisraelischen Rhetorik von Präsident Machmud Achmadineshad als existenzielle Bedrohung und erwartet daher seitens der USA eine kompromisslose Haltung gegenüber der Islamischen Republik.64 Die gegenwärtige israelische Regierung zeigte sich daher von Beginn an äußerst skeptisch gegenüber der »Politik des Engagements«.65 Tatsächlich gibt es aber auf beiden Seiten zum Teil unterschiedliche Einschätzungen über die Qualität und Unmittelbarkeit der Bedrohung. Während amerikanische Geheimdienste den technologischen Fortschritt des Iran bei der Urananreicherung zur Herstellung einer Atombombe als noch nicht ausgereift einstufen und darüber hinaus die Frage stellen, ob sich die iranische Führung überhaupt bereits zu diesem Schritt entschlossen habe, interpretieren israelische Geheimdienste das beiden Seiten im gegenseitigen Austausch zur Verfügung stehende Datenmaterial wesentlich pessimistischer: »The Israelis are far more concerned about it, and they take more of a worst-case approach to these things from their point of view.«66 Die unterschiedliche geheimdienstliche Sichtweise auf das Bedrohungspotenzial des Iran überträgt sich auch auf die politische Ebene in beiden Staaten.67 Der israelische Druck für ein härteres Vorgehen gegenüber Teheran wird durch den oben dargestellten innenpolitischen Resonanzboden in den USA noch verstärkt. Dabei steht vor allem die oben bereits erwähnte Drohung eines unilateralen militärischen Präventivschlages gegen iranische Nuklearanlagen seitens Israels im Raum. Ein solcher Präventivschlag ist angesichts ähnlicher Präzedenzfälle68 und der Rhetorik der israelischen Regierung69 eine realistische Option, die auch vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf amerikanische Interessen in der Region in Washington kontrovers diskutiert wird.70 Auch gegenüber China erwähnt die amerikanische Regierung dieses Szenario und verweist auf die negativen Auswirkungen für die chinesische Energiesicherheit, in der Hoffnung, Peking von der Notwendigkeit zusätzlicher Sanktionen zu überzeugen.71

Die Obama-Regierung ist hingegen daran interessiert, eine militärische Auseinandersetzung zwischen Israel und dem Iran in jedem Fall zu vermeiden. Erstens fürchtet die amerikanische Regierung, dass ein iranischer Vergeltungsschlag neben Israel auch arabische Verbündete der USA treffen könnte. Allerdings sprechen sich offenbar einige arabische Staaten (Bahrain, Saudi-Arabien, Jordanien) hinter vorgehaltener Hand für einen Luftangriff auf iranische Nuklearanlagen aus, da viele dieser Staaten das iranische Atomprogramm ebenfalls ablehnen.72 Presseberichten zufolge hat Saudi-Arabien Israel zu diesem Zweck sogar bereits eingeschränkte Überflugsrechte zugesichert.73 Viel entscheidender ist daher aus Sicht der USA zweitens die, vor allem seitens des Pentagons geäußerte, Befürchtung, dass ein künftiges militärisches Vorgehen die amerikanischen Truppen im Irak und Afghanistan weiteren Anschlägen aussetzen und einen amerikanischen Abzug deutlich erschweren würde.74 Diese Sorge wurde auch von Vizepräsident Joseph Biden bei seinem Besuch in Israel im März 2010 vorgetragen. Drittens könnte ein iranischer Vergeltungsschlag – etwa durch Raketenangriffe auf arabische Raffinerien oder eine Seeblockade der Straße von Hormuz – die Energiesicherheit in der Region gefährden, mit negativen Auswirkungen auf die weltweiten Ölpreise. Schließlich würde ein israelischer Erstschlag aus Sicht der Obama-Regierung das ohnehin gesunkene Ansehen der USA in den muslimischen Gesellschaften weiter verringern, da sich die USA als engster Verbündeter Israels nicht glaubhaft vom Vorwurf der Komplizenschaft würden distanzieren können.75

Die USA stehen also vor dem Dilemma, dass die strategische Partnerschaft mit Israel zwar im Interesse Washingtons liegt, das Vorgehen Israels in der
Region jedoch gleichzeitig amerikanische Interessen im Nahen und Mittleren Osten – insbesondere die Beziehungen mit den arabischen Verbündeten – negativ berührt. Vor diesem Hintergrund ist die oben erwähnte amerikanische militärische Aufrüstung am Persischen Golf und die neue Sanktionsrunde neben der Abschreckung gegenüber dem Iran und der Beruhigung der Golf-Anrainerstaaten sowie der innenpolitischen Opposition in den USA in erster Linie als ein Signal an Israel zu verstehen.

**Zusammenfassung**

Die Iran-Politik der USA unter der Obama-Regierung hat sich wie bereits dargestellt nicht in dem Maße verändert, dass von einem außenpolitischen Wandel die Rede sein kann. Die bisherige Haltung gegenüber Teheran stellt bislang allenfalls eine vorläufige Kurskorrektur dar, da die bisherige Politik der konfrontativen Eindämmung unter George W. Bush in eine Sackgasse geführt hat. Dabei überwiegt im Verhältnis zwischen Kontinuität und Wandel jedoch eindeutig ersteres. Insofern ist es Barack Obama bislang nicht gelungen, aus der außenpolitischen Sackgasse seines Vorgängers auszubrechen. Außenpolitisch muss die Obama-Regierung stets die legitimen Sicherheitsinteressen Israels und deren mögliche Auswirkungen auf amerikanische Interessen in der Region beachten. Die Sicherheit Israels hat für die USA oberste Priorität in der Nah- und Mittelost-Politik. In diesem Zusammenhang ist auch die militärische Aufrüstung am Persischen Golf zu sehen. Innenpolitisch sieht sich der Präsident einer überpartei-lich vertretenen äußerst irankritischen Haltung im Kongress gegenüber, gestützt durch vereinzelte, aber öffentlichkeitswirksame Interessengruppen, Medien und Verbände sowie die breite öffentliche Meinung. Hinzu kommt die zunehmende Frustration innerhalb der Regierung darüber, dass der Iran seinerseits bislang wenig Entgegenkommen gezeigt hat. Angesichts dieser Handlungsbeschränkungen hat die Obama-Regierung bislang eine Politik verfolgt, die neben zaghaften kooperativen Elementen wie der grundsätzlichen Dialogbereitschaft bewusst in erster Linie auf konfrontative Elemente der Eindämmung und Abschreckung setzt: »We've made extensive efforts to reengage with Iran, both through direct communication and working with other partners multilaterally, to send an unmistakable message: Uphold your international obligations. And if you do, you will reap the benefits of normal relations. If you do not, you will face increased isolation and painful consequences.«

Tatsächlich ist der Iran nach Einschätzung des früheren amerikanischen Sonderbotschafters für den Iran, R. Nicholas Burns, aufgrund von Obamas Doppelstrategie und seines eigenen Verhaltens heute weit mehr isoliert als noch unter der Regierung von George W. Bush.

Sanctions, Accountability, and Divestment Act« aus innenpolitischer Sicht zum Teil auch als ein Zugeständnis an den Kongress zu sehen, um dem innenpolitischen Druck in den USA ein Ventil zu geben (wenngleich die Regierung dies öffentlich anders darstellt).

Bilaterale Annäherung im Zuge regionaler Zusammenarbeit und Stabilisierung?

Wie sind angesichts der dargestellten Politik der Obama-Regierung und ihrer innen- und außenpolitischen Handlungsbeschränkungen die Aussichten auf eine künftige Annäherung zwischen den USA und dem Iran zu bewerten? Ist nach dieser eher ernüchternden Darstellung eine künftige Zusammenarbeit überhaupt vorstellbar?

Die amerikanischen Motive für eine mögliche Annäherung mit dem Iran beruhen wie oben erwähnt auf der Hoffnung auf amerikanischer Seite, dass regionale Zusammenarbeit in der Region von Irak bis Afghanistan und Pakistan zur dortigen Stabilisierung und damit zu einer Entlastung der USA führt. Auch der Iran hat ein großes Interesse an stabilen und friedlichen Nachbarstaaten. Wenn es also überhaupt zu einer Annäherung zwischen dem Iran und den USA kommen sollte, dann wäre diese im Bereich regionaler Zusammenarbeit und Stabilisierung wohl am ehesten zu erwarten, zumal es etwa im Rahmen der Irak-Nachbarschaftskonferenz bereits entsprechende Annäherungsversuche gegeben hat. Diese Herangehensweise deckt sich auch mit dem Ansatz des selektiven Engagements, den eine von Zbigniew Brzezinski und Robert Gates geleitete Expertengruppe bereits im Juli 2004 gefordert hatte.84 Dieser Ansatz sieht eine Iran-Politik der kleinen Schritte vor, die eine Zusammenarbeit zwischen den USA und dem Iran darstellt. Die Regierung setzt auf die Annäherung zwischen Irak und Afghanistan, die zu einer Entlastung der USA führen soll.

Afghanistan


**Irak**

rikaner aus dem Irak und aus Afghanistan im auswirkungen.

Zusammenfassung


Politikempfehlungen

Was folgt nun aus dieser eher ernüchternden Darstellung der gegenwärtigen amerikanischen Iran-Politik? Wie könnten die USA (und seine europäischen Partner) aus der gegenwärtigen Sackgasse ausbrechen und einen Neuauftakt in den Beziehungen zu Teheran bewirken?

Eine wie auch immer geartete Politik gegenüber dem Iran sollte als Ausgangspunkt zunächst den Blick auf die Interessen Teherans richten. Diese enthalten zusammengefasst ersonst den wirtschaftlichen und technologischen Fortschritt des Landes, zweitens die Anerkennung und den Respekt als souveräne Nation und regionale Macht sowie drittens Sicherheit. Vor diesem Hintergrund erscheint auf den ersten Blick das Nuklearprogramm in der Außenpolitik des Iran einen sehr hohen Stellenwert einzunehmen, da sich das Program aus jedem der drei genannten Interessen heraus ableiten lässt. Die zivile Nutzung von Atomenergie könnte den hohen Energieverbrauch der iranischen Bevölke-
rung sichern. Der nächste Schritt zur militärischen Nutzung könnte dem Iran als Atommacht Großmachtstatus und damit internationale Anerkennung und Respekt verleihen. Schließlich verspreche die Herstellung von Atomwaffen und deren Trägersysteme ein hinreichendes Abschreckungspotenzial gegenüber äußeren Aggressoren und damit Sicherheit. Bei näherem Hinsehen wird allerdings deutlich, dass eine strategische Entscheidung zur militärischen Nutzung des Nuklearprogramms auf iranischer Seite wahrscheinlich noch gar nicht gefallen ist, da die heterogenen politischen Fraktionen im Iran diese Frage äußerst unterschiedlich bewerten.99 Gerade weil es aber keine Gewissheit über die künftigen Absichten des Iran gibt, engt ein Denken und Handeln in »worst-case«-Szenarien außenpolitische Handlungsspielräume unnötig ein, zumal gegenwärtig vom Iran keine unmittelbare Bedrohung ausgeht. Der heutige Iran ist keine expansive Macht und schon gar kein Pariastaat, sondern eher eine Status-Quo-Macht.100 Es spricht daher vieles dafür, dass der Iran unter bestimmten Bedingungen sogar bereit wäre, auf Atomwaffen zu verzichten, sollte ihm die USA ein entsprechendes Angebot unterbreiten. Wie aber müsste ein solches Angebot aussehen?


– Die USA müssen in einem ersten Schritt das gegenwärtige politische System im Iran und seine Machthaber anerkennen. Der Iran ist kein totalitärer Staat, sondern vielmehr ein diffuses Geflecht aus konkurrierenden Machteres sen, die nach westlichen Demokratiestandards jedoch nur schwach legitimiert sind. Allerdings hat dieser Tatbestand die USA bisher nicht davon abgehalten, eine pragmatische Zusammenarbeit mit anderen autoritären Staaten der Region wie etwa Saudi-Arabien zu suchen, deren Staatslenker noch deutlich schwächer legitimiert sind. Zudem ist mit Blick auf Atommächte wie Indien sowie angesichts der Geschichte des iranischen Nuklearprogramms höchst zweifelhaft, dass ein demokratischer Iran nicht auch nach Atomwaffen streben würde.103 Auch die Annahme, dass ein demokratischer Iran eher mit den USA zusammenarbeiten würde, ist möglicherweise ein Trugschluss.104 Ein gegenwärtiges Angebot zur Zusammenarbeit kann sich nicht an einen Wunschpartner richten, sondern muss sich mit den politischen Realitäten im Land auseinandersetzen. Das Angebot direkter Verhandlungen ohne Vorbedingungen, wie es Barack Obama formuliert hat, sagt im Kern nichts anderes aus.

– Ein glaubwürdiges Gesprächsangebot seitens der USA muss zudem die Aufnahme diplomatischer Beziehungen beinhalten. Dies ist nicht als Zugeständnis an die iranische Regierung zu betrachten (auch wenn diese es sicher so auslegen wird), sondern als ein Schritt hin zu einer schlichten Normalisierung der gegenwärtigen Beziehungen. Diplomatie setzt keineswegs voraus, dass Staaten sich gegenseitig wertschätzen müssen, sondern ermöglicht lediglich direkte Kommunikationswege zum Austausch und zur Koordinierung individueller Interessen.
Ein möglicher erster Schritt könnte die Entsendung von amerikanischen Diplomaten an die Interessenvertretung der USA in der Schweizer Botschaft in Teheran sein.


– Darüber hinaus muss eine glaubwürdige Entspannungspolitik Sicherheitsgarantien gegenüber Teheran enthalten, die einer möglichen militärischen Nutzung des iranischen Nuklearprogramms zum Zwecke der Abschreckung die argumentative Grundlage entzieht. Ein ähnliches Angebot wurde auch bereits Nordkorea in Aussicht gestellt, indem die USA schriftlich versuchten, die USA keine Absicht hätten, die Demokratische Volksrepublik Korea mit nuklearen oder konventionellen Waffen anzugreifen oder dort einzumarschieren. Auch die Entscheidung Libyens, seine nuklearen Bestrebungen 2003 einzustellen, dürfte von einer ähnlichen Zusicherung der Vereinigten Staaten mit beeinflusst worden sein.

Debatte eingebrachte Angebot eines internationalen Zentrums zur Urananreicherung und zur Bereitstellung von Kernbrennstoffen sein. Ob am Ende eines solchen regionalen Prozesses ein multilaterales Sicherheitsregime oder gar eine massenvernichtungswaffenfreie Zone steht, ist angesichts der Vielschichtigkeit der Probleme und Interessen in der Region kaum vorhersehbar. Regionale Zusammenarbeit sollte jedoch nicht vom Ende her gedacht werden, sondern als ein Schritt hin zur Bildung von gegenseitigem Vertrauen und Berechenbarkeit. Mithilfe einer solchen Entspannungspolitik kann eine Verbesserung der politischen Atmosphäre zwischen dem Iran und den USA erreicht werden, die zu größerer Rationalität, Offenheit und Transparenz sowie zu Erleichterungen im humanitären Bereich führen kann.\textsuperscript{114} Durch die Schaffung gegenseitiger Abhängigkeiten und Interessenverflechtung wird so ein Netz aus Beziehungen geknüpft, dass von zunehmender Interdependenz geprägt ist und dessen Zerreißen den Beteiligten im Laufe der Zeit höhere Kosten abverlangt als dessen Aufrechterhaltung.

Anhang

Übersicht unilateraler Sanktionen der USA gegen den Iran

Sanktionen sind das bestimmende Instrument der amerikanischen Iran-Politik seit Gründung der Islamischen Republik. Aus diesem Grund erscheint eine kurze Übersicht über die wichtigsten Maßnahmen hier angebracht.117

Export Administration Act (1979)

Mithilfe des Export Administration Act (EAA) wurde das amerikanische Außenministerium damit beauftragt, eine fortlaufende Liste von Staaten zu erstellen, die den internationalen Terrorismus unterstützen. Die daraus resultierenden Sanktionen beinhalten das Verbot amerikanischer Auslandshilfen (außer Katastrophenhilfe), Einschränkungen beim Export von sogenannten »dual-use items« sowie die Verpflichtung der USA in internationalen Organisationen, gegen die Vergabe internationaler Kredite an entsprechende Länder zu stimmen. Der Iran steht seit 1984 auf dieser sogenannten »Terrorliste«.

Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act (1992)

Dieses Gesetz erlaubt Sanktionen gegen Personen oder Unternehmen, die dem Iran bei der Entwicklung oder Beschaffung von Massenvernichtungswaffen oder einer »destabilisierenden Anzahl« konventioneller Waffen unterstützen.

Executive Order 12959 (1995)


Iran Sanctions Act (1996)


Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act (1996)

Dieses Gesetz untersagt Auslandshilfen an Staaten, die Staaten auf der Terrorliste mit Waffenlieferungen oder finanzieller Hilfe unterstützen. Diese Regelung lässt jedoch Ausnahmen zu. Mithilfe dieses Gesetzes belegte das amerikanische Außenministerium nach dem Vorwurf der Proliferation und Terrorunterstützung die iranischen Revoluti-
onsgarden (IRCG) im Oktober 2007 mit unilateralen Sanktionen, indem es sämtliche Transaktionen zwischen amerikanischen Staatsbürgern und der IRCG unterband und die Auslandsbankkonten der IRCG in den USA einfror. Darüber hinaus belegte das amerikanische Finanzministerium Subunternehmen und Individuen der IRCG mit weiteren Sanktionen. Dieser Vorgang markierte das erste Mal, dass die USA ein ausländisches Militär mit Sanktionen belegten.\textsuperscript{19}

\textbf{Executive Order 13224 (2001)}


\textbf{Targeted Financial Measures (2004)}

Das amerikanische Finanzministerium versucht mithilfe dieses Programms ausländische Banken davon zu überzeugen, dass Bankgeschäfte mit dem Iran finanzielle Risiken beinhalten und den internationalen Terrorismus unterstützen. Initiator dieses Programms ist Stuart Levey, der bisher sowohl unter George W. Bush als auch in der Obama-Regierung diese Aktivitäten leitete. Nach Angaben des amerikanischen Finanzministeriums haben sich bereits einige europäische Großbanken wie die Schweizer UBS, die britische HSBC sowie die Commerzbank und die Deutsche Bank aus dem Iran zurückgezogen.\textsuperscript{120} Allerdings zeigt gerade der Rückzug der UBS, dass die amerikanische Überzeugungsarbeit stets auch von wirtschaftlichem Druck und Erpressungsversuchen begleitet wird.\textsuperscript{121}

\textbf{Iran-Syria-North Korea Non-Proliferation Act (2005)}

Dieses Gesetz erlaubt Sanktionen gegen Personen und Unternehmen, die Ausrüstung oder Technologie an Teheran liefern, welche potenziell zur Entwicklung oder Herstellung von Massenvernichtungswaffen oder deren Trägersystemen verwendet werden können.

\textbf{Executive Order 13382 (2005)}

Diese Exekutivverordnung untersagt amerikanische Wirtschaftstransaktionen mit Akteuren, die die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen unterstützen. Zwar richtet sich diese Verordnung nicht explizit gegen den Iran. Dennoch sind zahlreiche iranische Organisationen, etwa die Revolutionsgarden, von diesem Verbot betroffen.

\begin{flushright}
Dr. Simon Koschut, Akademischer Rat beim Lehrstuhl für Auslandswissenschaft (Englischsprachige Gesellschaften), Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; seit 2009 Associate Fellow des Forschungsinstituts der DGAP.
\end{flushright}

\section*{Anmerkungen}

\begin{itemize}
\item[1] Der Autor dankt Christoph Bertram, Konstantin Kosten, Henning Riecke und Eberhard Sandeschneider für äußerst hilfreiche Kommentare und Anmerkungen sowie der Fritz Thyssen Stiftung für ihre großzügige finanzielle Unterstützung.
\item[3] »The United States is now committed to diplomacy that addresses the full range of issues before us, and to pursuing constructive ties among the United States, Iran, and the international community«, vgl.: Barack H. Obama, Rede des amerikanischen Präsidenten zum persischen Nowruz am 20. März 2010 in Washington, DC, \url{<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-marking-nowruz>} (abgerufen am 11.6.2010).
\item[4] Ebd.
\end{itemize}


38 So erklärte Außenministerin Hillary Clinton: »By following the diplomatic path we are on, we gain credibility and influence with a number of nations who would have to participate in order to make the sanctions regime as tight and crippling as we would want it to be.« Zitiert in: Howard LaFranchi, »Obama’s First Big Diplomatic Test: Iran«, in: The Christian Science Monitor, 24.4.2009, <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2009/0424/p0204 usfhtml> (abgerufen am 8.8.2010).
46 »Congress, Sanctions, and Iran«, in: NYT, 2.7.2010, [???].
53 Ebd.


Carol Migdalovitz, Israel: Background and Relations with the United States, Congressional Research Service, 2.4.2009, S. 14.


Kenneth Katzman, Iran’s Activities and Influence in Iran, Congressional Research Service, Washington, DC, 4.6.2009, S. 4 f.


Kayhan Barzegar, Iran’s Foreign Policy Strategy After Saddam, a.a.O. (Anm. 95), hier S. 177; Volker Perthes, Iran – eine politische Herausforderung, Frankfurt am Main 2008, S. 104.


petraeus_briefing_biden_s_embarrassment_is_not_the_whole_story> (abgerufen am 5.8.2010).


6 Suzanne Malony, Sanctioning Iran: If Only It Were So Simple, a.a.O. (Anm. 8), hier S. 145.

7 Kayhan Barzegar, Iran’s Foreign Policy Strategy After Saddam Hussein, a.a.O. (Anm. 29), hier S. 181.


13 Volker Perthes, Iran – eine politische Herausforderung, a.a.O. (Anm. 98), hier S. 148.


15 Sharam Chubin, The Iranian Nuclear Riddle after June 12, a.a.O. (Anm. 29), hier S. 169.


