

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Oktober 2011 N° 3

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 Koschut¹

Angesichts der jüngsten Reformbewegungen und Proteste in der arabischen Welt und den innenpolitischen Veränderungen im Zuge der Kongresswahlen in den USA verfolgt die vorliegende Analyse das Ziel, eine Bestandsaufnahme und kritische Bewertung der amerikanischen Iran-Politik im dritten Jahr der Obama-Regierung vorzunehmen. Was ist das Neue an Obamas Iran-Politik? Wie steht es um das Verhältnis zwischen Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Politik gegenüber der Islamischen Republik? Gibt es Chancen auf eine bilaterale Annäherung und wenn ja in welchen Bereichen? Und: wie könnte eine künftige Iran-Politik aussehen?

Ausgehend von dieser Fragestellung geht die Analyse in drei Schritten vor. In einem ersten Schritt rücken neben Zielsetzung und Besonderheiten insbesondere die innen- und außenpolitischen Beschränkungen der Politik der Obama-Regierung gegenüber Teheran in den Fokus der Analyse, um das Verhältnis zwischen Kontinuität und Wandel gegenüber der Vorgängerregierung unter George W. Bush zu erörtern. In einem zweiten Schritt werden darauf aufbauend die Chancen auf eine Annäherung zwischen Washington und Teheran im Bereich regionaler Zusammenarbeit in Afghanistan und im Irak ausgelotet. In einem dritten Schritt werden darauf aufbauend Politikempfehlungen für eine künftige Iran-Politik formuliert.

Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass außenpolitische Interessen in der Region vor allem in Verbindung mit innenpolitischen Faktoren in den USA der Iran-Politik Obamas nur geringen Handlungsspielraum lassen. Der von vielen Beobachtern erhoffte (oder befürchtete) Wandel in der amerikanischen Iran-Politik ist daher bislang nicht eingetreten. Vielmehr beinhaltet die gegenwärtige amerikanische Politik eines »Engagements ohne Illusionen« gegenüber dem Iran in seiner bisherigen praktischen Ausgestaltung neben einigen kooperativen Elementen in erster Linie eine klassische Eindämmungspolitik bestehend aus diplomatischer Isolierung, wirtschaftlichen Sanktionen und militärischer Aufrüstung der amerikanischen Verbündeten in der Region.

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 substanziellen Veränderung der iranischen Politik kann also nur ein echter »Neustart« in Form einer umfassenden Strategie aus einseitiger Entspannung und Eindämmung erfolgversprechend sein.

Summary

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 |
| <i>Der »Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act«</i> | 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 |
| <i>Export Administration Act (1979)</i> | 23 |
| <i>Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act (1992)</i> | 23 |
| <i>Executive Order 12959 (1995)</i> | 23 |
| <i>Iran Sanctions Act (1996)</i> | 23 |
| <i>Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act (1996)</i> | 23 |
| <i>Executive Order 13224 (2001)</i> | 24 |
| <i>Targeted Financial Measures (2004)</i> | 24 |
| <i>Iran-Syria-North Korea Non-Proliferation Act (2005)</i> | 24 |
| <i>Executive Order 13382 (2005)</i> | 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

In seiner Einführungsrede als 44. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika bot Barack H. Obama Teheran den direkten politischen Dialog an, sofern die iranische Regierung ihre »Faust öffnen« würde.² Damit setzte sich der neue amerikanische Präsident rhetorisch bewusst von der politischen Rhetorik seines Vorgängers ab. Eingebettet in die sogenannte »Neue Nah- und Mittelost-Politik« seiner Rede in Kairo am 4. Juni 2009 beinhaltete Präsident Obamas angekündigte »Politik des Engagements« gegenüber Teheran die Möglichkeit eines umfassenden Abkommens (grand bargain), das sämtliche strittigen Fragen auf beiden Seiten mit einschließen sollte.³ Die innenpolitischen Unruhen und Auseinandersetzungen im Zuge der Präsidentschaftswahlen im Iran im Juni 2009 sowie im gesamten Nahen und Mittleren Osten Anfang 2011 haben die ohnehin schon mäßigen innenpolitischen Rahmenbedingungen in den USA nachhaltig geprägt. Im dritten Jahr der Obama-Regierung zeichnet sich sogar eine erhebliche Verschlechterung der iranisch-amerikanischen Beziehungen ab, die eine gewisse Frustration seitens der amerikanischen Regierung im Umgang mit dem Iran erkennen lässt: »Faced with an extended hand, Iran's leaders have shown only a clenched fist.«⁴ Doch hat zuvor wirklich eine Veränderung der amerikanischen Iran-Politik stattgefunden – oder waren die angekündigten und vollzogenen Maßnahmen ohnehin von vornherein halbherziger als von manchem erhofft oder befürchtet?

Mehr Kontinuität als Wandel unter Barack Obama

Seit dem Niedergang der britischen Kolonialherrschaft und der Verkündung der Eisenhower-Doktrin 1957⁵ verfolgen die USA das Ziel, die

dominierende Stellung eines anderen Akteurs im Nahen und Mittleren Osten – notfalls mit militärischen Mitteln – zu verhindern. Insofern ist die amerikanische Sichtweise auf die Region seit langem von Nullsummendenden bestimmt: der Zuwachs an Macht und Einfluss eines regionalen Akteurs wird automatisch mit Verlust von Macht und Einfluss der USA in der Region gleichgesetzt. Aus diesem Grund hat Washington stets versucht, über Allianzen und Bündnispolitik ein regionales Machtgleichgewicht zu schaffen, das verhindern soll, dass die nationalen Interessen der Vereinigten Staaten in der Region nachhaltig gefährdet werden. Diese Interessen sind neben dem Zugang und der Sicherung bezahlbarer Energieressourcen in erster Linie die Sicherheit Israels.⁶

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.

Unter Präsident George W. Bush wurde die Nah- und Mittelost-Politik nach dem 11. September 2001 zur »ersten Front« im »Globalen Krieg gegen den Terrorismus«. Die militärische Intervention im Irak und die Fokussierung auf Demokratieförderung in der Region sollten die regionale Ordnung nachhaltig zugunsten der USA verändern. Der Nahost-Konflikt spielte dabei bis 2007 eine untergeordnete Rolle. In der Iran-Politik kam es im Zuge der militärischen Intervention in Afghanistan 2001 zu einer zeitlich begrenzten Kooperation mit der gemäßigten iranischen Regierung unter Mohammed Khatami. Allerdings setzte die Bush-

Regierung nach der Aufdeckung des iranischen Atomprogramms im Sommer 2002 vorwiegend auf Drohungen und Sanktionen, während Anreize und Entspannungsangebote wie die iranische »Grand-Bargain«-Initiative im Mai 2003 ungenutzt blieben. Erst 2005 unterstützte die Bush-Regierung den 2003 durch die EU-3 initiierten Verhandlungskurs gegenüber Teheran und begann bilaterale und multilaterale Gespräche mit dem Iran über die künftige Entwicklung des Irak. Dabei ließ die amerikanische Regierung in ihren öffentlichen Äußerungen immer wieder ihre Präferenz für einen Regimewechsel im Iran erkennen, wenngleich dieser nicht zur offiziellen Position der USA erklärt wurde.⁷

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, wenngleich dies keineswegs den ersten derartigen Versuch einer amerikanischen Regierung markierte.⁸ Diplomatie und Verhandlungen mit Teheran wurden nicht länger als amerikanische Zugeständnisse, sondern als außenpolitische Instrumente 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.«⁹ 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 des globalen Führungsanspruchs der USA.¹⁰ Bei der Verfolgung dieses Ziels befreite 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).¹¹ Drittens versuchte Präsident Obama mithilfe einer veränderten Rhetorik, dem Iran das insbesondere unter der Bush-Regierung kultivierte Feindbild Amerika zu entziehen.¹²

Die Iran-Politik der Obama-Regierung enthielt dabei von Beginn an eine Doppelstrategie aus außenpolitischem Druck (coercion) und grundsätzlicher Dialogbereitschaft mit dem Angebot einer schrittweisen Versöhnung (conciliation).¹³ Maßgeblich dafür sind drei wesentliche Prämissen. Zum einen ist man in Washington mittlerweile davon überzeugt, dass eine Friedenslösung zwischen Israel und den Palästinensern den Einfluss des Iran in der Region langfristig begrenzen wird. Der Nahost-Konflikt nimmt daher im Unterschied zur Bush-Regierung wieder eine zentrale Rolle in der amerikanischen Nah- und Mittelost-Politik ein. Allerdings wäre eine solche Friedenslösung angesichts der iranischen Unterstützung für Hamas und Hisbollah ohne das Wohlwollen Teherans (und Damaskus) mittelfristig kaum umsetzbar. Zum anderen hoffte die amerikanische Regierung auf eine Entlastung der USA im Gefolge regionaler Zusammenarbeit mit dem Iran von Irak bis Afghanistan und Pakistan.¹⁴ Schließlich bettete Barack Obama seine Iran-Strategie in den multilateralen Kontext einer globalen Abrüstungspolitik und eines »Neustarts« der Beziehungen mit Russland ein in der Erwartung, so den internationalen Druck auf Teheran erhöhen zu können.¹⁵

Im Rahmen dieser Strategie sandte Obama zu Beginn seiner Amtszeit überwiegend konstruktive Signale an Teheran aus. Allerdings wurde im Rückblick deutlich, dass diese weitgehend deklaratorischer und symbolischer 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-

liche Nutzung von Nuklearenergie zu. Letzteren Schritt hatte auch bereits die Vorgängerregierung unter George W. Bush unternommen. Anhand zahlreicher Äußerungen und Handlungen seitens der Obama-Regierung wird ferner deutlich, dass die derzeitige amerikanische Regierung die iranische Regierung als legitimen Verhandlungspartner anerkennt. So benutzte Präsident Obama bei zahlreichen Anlässen wie etwa den persischen Neujahrfeiern (Nowruz) am 21. März 2009 die offizielle Bezeichnung »Islamische Republik Iran«. Die Regierung versuchte damit der Regierung in Teheran zu vermitteln, dass die USA nicht das Ziel eines Regimewechsels verfolgen. So wurden in diesem Zusammenhang auch die amerikanischen Mittel für Demokratieförderung im Iran gekürzt und anstelle von Journalisten und Menschenrechtsorganisationen stärker in Richtung der Förderung von weniger kontroversen Bereichen wie Gesundheit, Umweltschutz oder Wissenschaft verlagert.

Anfang Mai 2009 richtete die Regierung angeblich ein, offiziell jedoch nicht bestätigtes, schriftliches Kooperationsangebot an Ajatollah Ali Khamenei.¹⁶ Weitere vertrauensbildende Maßnahmen umfassten eine Einladung an den Iran zur Afghanistan-Konferenz in den Niederlanden am 31. März 2009, die Ankündigung der USA künftig regelmäßig und ohne Vorbedingungen an den P5+1-Gesprächen (USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien und Deutschland) teilzunehmen sowie die Kontaktbeschränkungen zwischen iranischen und amerikanischen Diplomaten zu lockern. So wurden seitens der amerikanischen Botschaften zum ersten Mal seit der iranischen Revolution 1979 Einladungen an iranische Stellen zu den amerikanischen Unabhängigkeitsfeiern am 4. Juli 2009 ausgestellt. Diese wurden erst aufgrund der Wahlunruhen im Juni 2009 wieder zurückgezogen.¹⁷ Die Obama-Regierung behielt jedoch gleichzeitig zur Erreichung ihrer außenpolitischen Ziele neben der grundsätzlichen Dialogbereitschaft bewusst zentrale Elemente der Eindämmung und Abschreckung bei. Dieser Teil der amerikanischen Iran-Strategie beinhaltet eine stufenweise Eskalation des wirtschaftlichen Drucks über Sanktionen sowohl unilateral seitens der USA und ihrer Verbündeten (Australien, Europäische Union, Kanada) als auch multilateral über die Vereinten Nationen (UN). Darüber hinaus erfolgten

eine Verstärkung der Verteidigungsfähigkeit der Golf-Anrainerstaaten sowie eine Erhöhung der militärischen Seepresenz der USA in der Region. Diese Maßnahmen stellen eine Weiterführung des unter Bill Clinton initiierten und von der Regierung unter George W. Bush Mitte 2006 reaktivierten »Gulf Security Dialogue« (GSD) dar. Darüber hinaus erneuerte Präsident Obama am 11. März 2009 eine exekutive Anordnung zur Verlängerung der seit 1995 bestehenden amerikanischen Wirtschafts- und Handelssanktionen gegen den Iran. Insbesondere Außenministerin Hillary Clinton und Verteidigungsminister Robert Gates hegten bereits vor den iranischen Wahlen im Juni 2009 darüber hinaus öffentlich Zweifel, dass der Iran seine Politik künftig grundlegend ändern würde.¹⁸ Präsident Obama vermied es besonders, über die oben dargestellten kooperativen Anreize hinausgehende Angebote wie etwa die vollständige oder teilweise Aufhebung oder Aussetzung amerikanischer Sanktionen zu formulieren, die möglicherweise ein glaubwürdiges Entgegenkommen Washingtons signalisiert hätten. Besonders deutlich lässt sich diese Kontinuität in der amerikanischen Iran-Politik anhand der für die USA bedeutendsten Frage, dem iranischen Nuklearprogramm, aufzeigen.

Die USA betrachten den Iran auch unter Barack Obama weiterhin als eine zentrale Bedrohung ihrer nationalen Sicherheit. Diese Wahrnehmung basiert wie oben dargelegt zu einem großen Teil auf der Befürchtung, der Iran könne durch sein Atomprogramm seine Nachbarstaaten einschüchtern, seine regionale Machtstellung im Nahen und Mittleren Osten ausbauen, Israel bedrohen und Massenvernichtungswaffen an terroristische Organisationen oder den Terrorismus unterstützende Staaten weitergeben. An dieser Bedrohungsanalyse hat sich unter Barack H. Obama grundsätzlich wenig verändert.¹⁹ Nach Einschätzung des amerikanischen »National Intelligence Estimate« (NIE) aus dem Jahr 2007 wird der Iran im Zeitraum zwischen 2010 und 2015 technisch in der Lage sein, waffenfähiges Uran zum Bau einer Atombombe anzureichern.²⁰ Diese Bewertung wurde auch vom damaligen Direktor der Geheimdienste (DCI), Dennis C. Blair, im Februar 2009 bestätigt.²¹ Zwar plädierten im ersten Halbjahr 2009 Teile der Obama-Regierung wie Verteidigungsminister Robert Gates auf der

Basis des NIE-Berichts für mehr Gelassenheit im Umgang mit Teherans Nuklearprogramm. Derartige Bemühungen zur Besonnenheit wurden jedoch spätestens mit den iranischen Wahlen im Juni 2009 und der Bekanntmachung einer Urananreicherungsanlage auf einem Militärstützpunkt der iranischen Revolutionsgarden nahe der Stadt Qom Ende September 2009 beiseite gewischt. Hinzu kam der wachsende Druck seitens der israelischen Regierung, falls notwendig, auch militärische Präventivschläge gegen iranische Nuklearanlagen durchzuführen.²² Insgesamt erscheint so aus Sicht der USA eine Lösung der Nuklearfrage drängender denn je, auch wenn das iranische Programm aufgrund der innenpolitischen Unruhen infolge der Präsidentschaftswahlen sowie technischer Schwierigkeiten möglicherweise in Verzug geraten ist. In ungewöhnlich scharfer Form erklärte Präsident Obama bereits im Mai, 2009 dass er eine positive Antwort seitens des Iran bis Ende 2009 erwarte, und pochte darauf, dass »die USA sich nicht auf endlose Gespräche ohne Ergebnisse« einlassen würden.²³

Neben der Bedrohungswahrnehmung hat Barack Obama in wesentlichen Teilen auch die gegen Ende der zweiten Amtszeit der Bush-Regierung ausgearbeitete Vorgehensweise übernommen, die auf einer multilateralen Doppelstrategie aus zaghaften Anreizen und härteren Sanktionen im Rahmen der P5+1-Gespräche aufbaut. Diese Kontinuität spiegelt sich auch in personeller Hinsicht wider. So verblieb der von der früheren Außenministerin Condoleezza Rice im Januar 2008 ernannte Chefunterhändler für die Gespräche mit dem Iran im amerikanischen Außenministerium, William J. Burns, auch unter Hillary Clinton auf diesem Posten.²⁴ Ein weiteres Kontinuitätsmerkmal ist das grundsätzliche Festhalten Barack Obamas am Aufbau eines regionalen Raketenabwehrschields zum Schutz vor einem potenziellen iranischen Raketenangriff. Bereits im Sommer 2009 sprach die amerikanische Außenministerin Clinton von einem Verteidigungsschirm (defense umbrella) für die Verbündeten im Nahen und Mittleren Osten.²⁵ Zwar wurde das ursprüngliche Vorhaben der Bush-Regierung einer Installation von Anlagen in Polen und Tschechien von Obama verworfen, um das Abrüstungsabkommen (New START) mit Russland nicht zu gefährden. Gleichzeitig plant die Regie-

rung jedoch die Einrichtung eines seegestützten Raketenabwehrsystems im Rahmen der NATO, das sich zunächst auf den östlichen Mittelmeerraum, das Schwarze Meer und den Persischen Golf beschränken soll. Darüber hinaus wird auch eine landgestützte Version mit Radarstationen und Raketenbasen in Bulgarien und Rumänien sowie in der Türkei, den Golf-Anrainerstaaten und möglicherweise sogar, in Kooperation mit Russland, im Kaukasus erwogen.²⁶

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 substanzielle Angebote gegenüber Teheran zu formulieren. Wenn also wie oben dargelegt mit 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

Die Obama-Regierung reagierte auf die Wahlen und die damit verbundenen Ausschreitungen im Iran (wie auch auf die jüngsten Unruhen in der arabischen Welt) im Gegensatz zu vielen anderen westlichen Staaten zunächst mit äußerster Zurückhaltung und vermied es, sich innenpolitisch populäre Forderungen nach einem Regimewechsel zu eigen zu machen. Damit setzte sich die Obama-Regierung bewusst dem Vorwurf aus, ein angeblich sterbendes Regime zu stützen und die iranische Reformbewegung zu verraten. Selbst eingefleischte Realisten und Unterstützer von Obamas außenpolitischem Kurs wie der Präsident des Council on Foreign Relations, Richard N. Haass, plädierten nach den Wahlen im Iran für einen Regimewechsel.²⁷ Für zeitweilige Verwirrung sorgten dabei die Äußerungen von Vizepräsident Joseph Biden im Juli 2009, in denen dieser andeutete, dass die USA Israel nicht an einem militärischen Angriff gegen den Iran hindern würden.²⁸ Verteidigungsmini-

ster Robert Gates und der Berater für Nationale Sicherheit, James Jones, reisten daraufhin Ende Juli 2009 in den Nahen Osten, um deutlich zu machen, dass die USA kein Interesse an einer militärischen Eskalation in der Region haben. Ziel dieses Vorgehens war es offenbar, die Handlungsoptionen der Regierung – und damit die Chance auf eine künftige Zusammenarbeit mit den Machthabern im Iran – zu wahren.²⁹

Unter dem äußeren Eindruck des gewaltsamen Vorgehens der iranischen Regierung gegen Oppositionelle, dem Auslaufen einer Frist für neue Verhandlungen über das iranische Nuklearprogramm am 31. Dezember 2009 und dem wachsenden innenpolitischen Druck in den USA schien Präsident Obama dann zu Beginn 2010 eine vorsichtige Anpassung seiner Politik vorzunehmen. Die Regierung öffnete sich für die vom Kongress geforderte unilaterale Einführung sogenannter »crippling sanctions« gegen die iranische zivile Wirtschaft. Im Januar 2010 bekräftigte das Weiße Haus darüber hinaus auf internationaler Ebene Pläne, die iranischen Revolutionsgarden mit multilateralen Sanktionen zu belegen. Der amerikanische Präsident erweckte mit seinen Handlungen und Äußerungen den Anschein, dass er seine Erwartungen gegenüber der Dialogbereitschaft Teherans deutlich zurückgestuft hatte und unterstützte – gemeinsam mit den Europäern – die iranische Oppositionsbewegung nun auch offen. So erklärte Barack Obama angesichts erneuter gewaltsamer Ausschreitungen im Iran im Dezember 2009: »Along with all free nations, the United States stands with those who seek their universal rights.«³⁰ Eine ähnliche Solidaritätsbekundung mit der Oppositionsbewegung im Iran findet sich auch in der Rede zur Lage der Nation vom 28. Januar 2010. Anfang Februar 2010 begannen die USA dann mit der Lieferung von Patriot-Flugabwehrraketen an die Golf-Anrainerstaaten und entsandten zusätzliche Kriegsschiffe, ausgestattet mit Raketenabwehrsystemen, in die Golf-Region. Da dieser Schritt von einer koordinierten öffentlichen PR-Offensive der Regierung – darunter eine Rede des amerikanischen Oberbefehlshaber für die Region, General David Petraeus – begleitet wurde, leiteten amerikanische Medien daraus rasch einen amerikanischen Strategiewechsel gegenüber Teheran ab.³¹ In dieses Bild passte auch,

dass sich die USA unter der neuen Nukleardoktrin vom April 2010, die den erstmaligen Einsatz von Atomwaffen deutlich einschränkt, einen nuklearen Erstschlag gegen den Iran weiterhin vorbehalten, wenngleich die Regierung in demselben Dokument auch implizit von der Forderung nach einer Einstellung der Uran-Anreicherung abrückt.³² Auch die Äußerung von Außenministerin Clinton bei ihrem Besuch in Saudi-Arabien Mitte Februar 2010, der Iran befinde sich »auf dem Weg zu einer Militärdiktatur«, bekräftigte den Eindruck eines Wandels in der amerikanischen Haltung gegenüber dem Iran hin zu einer konfrontativeren Haltung.³³ In diesem Zusammenhang wurde offensichtlich auch innerhalb der Regierung die Frage einer möglichen militärischen Option offen diskutiert.³⁴ Vieles deutete also im ersten Halbjahr 2010 daraufhin, dass Barack Obama mit seiner »Politik der ausgestreckten Hand« gescheitert war und daher seine Iran-Politik den veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der Wahlen im Iran angepasst hatte.

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 Neujahrfest 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

a great nation.«³⁷ 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

Ein substanzieller und nachhaltiger Wandel in der Iran-Politik der USA lässt sich also weder mit der Amtseinführung Barack Obamas im Januar 2009 noch anhand der Wahlen im Iran im Juni 2009 begründen. Vielmehr überwiegen durchgehend Elemente der Kontinuität. Einerseits distanzierte sich Barack Obama zwar von der Schurkenstaatsrhetorik der Regierung unter George W. Bush (axis of evil), um den Handlungsspielraum der USA gegenüber Teheran zu erweitern. Andererseits halten die USA unter Barack Obama nicht nur an den bestehenden unilateralen Sanktionen fest sondern erweitern diese sogar um zusätzliche Maßnahmen. Zuletzt drohte Außenministerin Hillary Clinton sogar die Möglichkeit weiterer unilateraler Sanktionen an.³⁹ Gleichzeitig wird die unter früheren Regierungen bereits begonnene militärische Drohkulisse im Nahen und Mittleren Osten weiter ausgebaut. Zudem bleibt der Iran auf der amerikanischen Liste von Staaten, die den Terrorismus unterstützen, was den Iran letztendlich implizit weiterhin als »Schurkenstaat« deklariert.⁴⁰ Gleichwohl erscheint die eloquent vorgetragene Dialogbereitschaft Barack Obamas »to move forward without preconditions on the basis of mutual respect« durchaus glaubwürdig und nicht allein von taktischen Erwägungen motiviert.⁴¹ Für einen grundlegenden Politikwandel gegenüber Teheran ist dies jedoch eindeutig zu wenig, da die konkreten Handlungen kaum über die bisherige Politik der USA hinausgehen. Die Zusammenarbeit mit dem Iran wird zwar angestrebt, jedoch an Vorleistungen Teherans geknüpft, während substanzielle Angebote weitgehend ausbleiben. Die Konstanten amerikanischer Iran-Politik sind somit weiterhin die Drohung mit »ernsthaften Konsequenzen«, die

Forderung und Implementierung von zusätzlichen Sanktionen sowie die Verbindung von Abschreckung und Eindämmung.

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 innen- 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 amerikanische Kongress hat parteiübergreifend stets eine äußerst harte Haltung gegenüber dem Iran eingenommen, wie die Vielzahl an Sanktionsgesetzen aus der Vergangenheit zeigt (vgl. Anhang S. 23 ff.). Es konnte daher niemanden überraschen, dass der amerikanische Kongress im Zuge der Präsidentschaftswahlen im Iran im Juni 2009 parteiübergreifend deutliche Kritik äußerte. Bereits wenige Tage nach den Unruhen im Iran verabschiedeten beide Kammern im Kongress Entschlüsse, die gegenüber der iranischen Zivilbevölkerung Solidarität und Unterstützung äußerten. Zugleich übten diese Papiere scharfe Kritik am gewaltsamen Vorgehen der iranischen Regierung gegenüber der innenpolitischen Opposition. Diese Kritik wurde in weiteren Resolutionen am 22. Dezember 2009 sowie am 10. Juni 2010 aufgegriffen, in denen der Kongress der iranischen Regierung Verstöße gegen die Presse-, Rede-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen vorwarf.⁴² Allerdings wollen verständlicherweise die Demokraten im Kongress die scharfe Haltung des Parlaments gegenüber dem Iran nicht als Kritik an der »Politik des Engagements« von Präsident Obama verstanden wissen. So erklärte

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.«⁴³ 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«

Am 1. Juli 2010 unterzeichnete Präsident Obama ein Gesetz zur Erweiterung der bestehenden extraterritorialen amerikanischen Sanktionen gegen den Iran. Die Maßnahmen stehen im Zusammenhang mit zusätzlichen unilateralen Sanktionen seitens Australien, Kanada und der Europäischen Union, die über die bestehenden Sanktionen des UN-Sicherheitsrats (Resolution 1929) hinausgehen. Dieses Gesetz ist nach Angabe des amerikanischen Präsidenten »the toughest sanctions against Iran ever passed by the United States Congress« und besteht aus drei wesentlichen Elementen.

- **Crippling Sanctions:** Mit dem »Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act« werden sogenannte »crippling sanctions« ermöglicht, d. h. Sanktionen, die auf die iranische zivile Wirtschaft und den Energiesektor abzielen. Dabei haben die Abgeordneten insbesondere Benzin- und Diesellieferungen ins Visier genommen. Der Iran ist aufgrund seiner mangelnden inländischen Raffinerietechnologie in hohem Maße abhängig von Treibstoffimporten und bezieht zwischen 20 und 40 Prozent seines Verbrauchs aus dem Ausland. Mit dem »Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act« soll nun der Verkauf von Benzin und anderen fossilen Treibstoffen als Verstoß gegen den 1996 verabschiedeten »Iran Sanctions Act« (ISA) definiert werden. Ähnliche Sanktionen wurden bereits im multilateralen Rahmen der Vereinten Nationen diskutiert,

scheiterten jedoch stets am Widerstand der Vetomächte Russland und China. Kritiker des »Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act« weisen daraufhin, dass gerade diese beiden Nationen die größten Nutznießer unilateraler amerikanische Sanktionen auf iranische Treibstofflieferungen wären, da diese die durch den Rückzug westlicher Unternehmen entstehende Importlücke rasch füllen könnten.⁴⁴ Da amerikanische Unternehmen ohnehin bereits strengen nationalen Sanktionen unterliegen (vgl. Anhang), richten sich die neuen Maßnahmen insbesondere gegen ausländische Unternehmen und Banken sowie amerikanische Tochterfirmen, die Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen mit den iranischen Revolutionsgarden bzw. deren wirtschaftlichen Konsortien (bonyads) unterhalten.

- **Digitale Kommunikation:** Ein zweites Feld betrifft die Erleichterung und Ausweitung der digitalen Kommunikation im Iran. Im Zuge der Proteste und gewaltsamen Ausschreitungen nach den Wahlen im Sommer 2009 bildete das Internet und insbesondere die darüber laufenden sozialen Netzwerke wie »Facebook« und »Twitter« eine der Hauptkommunikationswege der iranischen Opposition. Im Rahmen der Vorgaben für den amerikanischen Verteidigungshaushalt 2010 versucht der Kongress mit dem »Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act« einerseits den Informationszugang für die iranische Opposition zu erleichtern und andererseits die Möglichkeit zur Internetzensur seitens der iranischen Regierung zu erschweren. Letztere Maßnahme soll insbesondere auf ausländische Firmen abzielen, die entsprechende Software und Computertechnologie an die iranische Regierung verkaufen. Nach amerikanischen Angaben wäre davon auch ein Joint Venture der finnischen Firma Nokia mit dem deutschen Siemenskonzern betroffen.⁴⁵
- **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.

Mit der Verabschiedung des »Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act« hat der Kongress seine traditionell konfrontative Haltung in strukturellen und strategischen Fragen der amerikanischen Iran-Politik gegenüber dem Präsidenten erneut zum Ausdruck gebracht. Offen bleibt jedoch, inwieweit Barack Obama von diesem Instrument Gebrauch machen wird. Frühere Regierungen haben aufgrund rechtlicher Bedenken und der Rücksichtnahme auf wichtige Verbündete stets auf die Durchsetzung extraterritorialer Sanktionen verzichtet (vgl. Anhang).⁴⁶ Auf die Unterstützung der Demokraten bei unpopulären oder kontroversen außenpolitischen Fragen kann der Präsident dabei jedoch immer weniger zählen.⁴⁷ Barack Obama war bereits vor den Kongresswahlen 2010 in der Situation, dass er seine Außenpolitik teilweise nur noch dank der Unterstützung der Republikaner durchsetzen konnte.⁴⁸ Diese Konstellation hat sich nun unter den Bedingungen eines »divided government« zusätzlich verstärkt. Für die Iran-Politik ist dies jedoch aufgrund der überparteilichen irankritischen Haltung im Kongress weniger entscheidend als in anderen Bereichen.

Öffentliche Meinung in den USA

Die Einstellungen in der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber dem Iran sind seit Jahren im negativem Sinne weitgehend stabil. Der Iran wird seit dem Ende des Ost-West-Konflikts als die größte staatliche Bedrohung Amerikas in der Welt gesehen, wobei diese Sichtweise unter Republikanern (68 Prozent) stärker ausgeprägt ist als unter Demokraten (57 Prozent).⁴⁹ Jeder achte Amerikaner hat eine negative Meinung vom Iran – mehr als gegenüber jedem anderen Land der Welt.⁵⁰ In den USA unterstützen 85 Prozent härtere Sanktionen gegen den Iran.⁵¹ Fast zwei Drittel der Befragten erklären, dass Teheran um jeden Preis an der Entwicklung einer Atombombe gehindert werden muss, auch wenn dies den Einsatz militärischer Gewalt bedeuten würde. Nur 24 Prozent der amerikanischen Bevölkerung würden sich mit einem nuklearen Iran abfinden, wenn dadurch eine militä-

rische Konfrontation abgewendet werden könnte.⁵² Zwar unterstützt auch nach den Wahlen im Iran eine Mehrheit der Amerikanerinnen und Amerikaner direkte Verhandlungen mit der iranischen Regierung. Diese Mehrheit zeigt sich jedoch äußerst skeptisch hinsichtlich deren Erfolgsaussichten.⁵³ Der langfristige negative Meinungstrend bleibt daher konstant. Die Mehrheit der Befragten glauben nicht daran, dass diplomatische Gespräche das Nuklearprogramm des Iran – aus Sicht der amerikanischen Öffentlichkeit und der außenpolitischen Elite eine der größten Bedrohungen für die nationale Sicherheit der USA – aufhalten können, was die oben dargestellten öffentlichen Langzeiteinstellungen letztendlich bestätigt.

Gesellschaftliche Akteure und Medien in den USA

Auch die gegenwärtige Stimmung innerhalb der politischen Elite Washingtons befürwortet eine deutlich härtere Vorgehensweise gegenüber Teheran. Dabei sind es insbesondere die Anhänger einer ideologisch-konfrontativen Herangehensweise, die jede Form der Zusammenarbeit mit der gegenwärtigen iranischen Regierung ablehnen und damit eine »Politik des Engagements« mit entsprechenden Zugeständnissen an Teheran erschweren. Jeder Politikansatz, der kooperative Elemente gegenüber dem Iran formuliert, muss sich so innenpolitisch gegen den zum Teil überaus polemisch vorgetragenen Vorwurf des »Appeasements« verteidigen.⁵⁴ Zu den Protagonisten einer solch ideologisch-konfrontativen Haltung gehören rechtskonservative Think-Tanks wie das American Enterprise Institute (AEI) und die Heritage Foundation, Interessengruppen wie das American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) und Teile der Religiösen Rechte wie die Christian Coalition of America, überregionale Medien wie der Fernsehsender Fox News sowie lokale und regionale christlich-fundamentalistische Fernseh- und Radiosender sowie überregional bekannte Publizisten und Kommentatoren wie Rush Limbaugh, Charles Krauthammer und Robert Kagan. Auch die eher auf innenpolitische Themen gerichtete »Tea Party«-Bewegung lässt an ihrer irankritischen Haltung keinen Zweifel und spricht sich offen für ein militärisches Vorgehen aus.⁵⁵ Einen besonderen Stellenwert nimmt

in der gesellschaftlich-medialen Diskussion zum Iran die Sicherheit Israels ein.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.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 außenpolitische Experten auf die Möglichkeit begrenzter militärischer Maßnahmen wie der Einrichtung einer Seeblockade in der Straße von Hormuz oder Flugverbotszonen hin.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.⁵⁹

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'.«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.

Die Bedeutung der strategischen Partnerschaft zwischen Israel und den USA lässt sich auch anhand konkreter Zahlen und Fakten belegen. So war Israel zwischen 1976 und 2003 der größte Empfänger amerikanischer Direktauslandshilfen (ab 2003 hinter dem Irak und Afghanistan) in Höhe von jährlich durchschnittlich ca. drei Milliarden Dollar, was etwa einem Sechstel der gesamten amerikanischen Auslandshilfe bzw. zwei Prozent des israelischen Bruttoinlandsprodukts entspricht. Hinzu kommen zahlreiche weitere öffentliche Vergünstigungen etwa beim Kauf von Rüstungsgütern sowie jährlich etwa zwei Milliarden Dollar aus amerikanischen Privatspenden an Israel. Seit 1985 existiert ein Freihandelsabkommen zwischen beiden Staaten, dem einzigen der USA in der Region. 1979 verpflichteten sich die USA zu Öllieferungen im Falle eines – bis heute noch nicht eingetreten – israelischen Notstands. Zwar wurde 1998 ein Moratorium für amerikanische Wirtschaftshilfe an Israel beschlossen. Gleichzeitig wurde jedoch die militärische Hilfe sukzessive erhöht. Der jüdische Staat ist darüber hinaus ein sogenannter »major non-NATO ally«, was ihm Zugang zum Kauf qualitativ-technologisch hochwertiger amerikanischer Rüstungsgüter berechtigt.⁶¹ Israel ist zudem bei der Entwicklung von amerikanischer Raketenabwehrtechnologie beteiligt, kooperiert im Rahmen der Mittelmeer-Initiative sowie der »Istanbul Cooperation Initiative« mit der NATO und erhält diplomatische Unterstützung von den USA im UN-Sicherheitsrat und anderen internationalen Gremien.⁶² Es existiert zwar nach wie vor kein Verteidigungsabkommen zwischen beiden Staaten. Jedoch hat bislang jeder amerikanische Präsident – auch Barack Obama – keinerlei öffentliche Zweifel daran gelassen, dass die USA im Falle eines Angriffs auf Israel dem Land militärisch beistehen werden. Zudem achtet der Kongress beim Verkauf von Rüstungsgütern in den Nahen und Mittleren Osten

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, Spionagefällen 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.⁶³

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 Mahmud 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 einer »Komplizenschaft« 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.⁷⁶

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 vorsichtige 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. Dies liegt in entscheidendem Maße in den oben ausgeführten außen- und innenpolitischen Beschränkungen begründet. 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 überparteilich 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.«⁷⁷ 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.⁷⁸

Die diplomatische Isolierung entspricht jedoch gerade nicht dem von Präsident Barack Obama formulierten Ziel, eine Veränderung der iranischen Politik zu erreichen, sondern hat im Gegenteil zu deren Verhärtung geführt. Nach wie vor hält Präsident Obama an dem Ziel fest, eine Atommacht Iran mit allen Mitteln zu verhindern, und plädiert dabei für ein »Engagement ohne Illusionen.«⁷⁹ Dieser Politikansatz hat in seiner bisherigen praktischen Ausgestaltung jedoch mit glaubwürdigem außenpolitischen Engagement wenig zu tun, sondern enthält vor allem eine klassische Eindämmungspolitik, kombiniert aus diplomatischer Isolierung, wirtschaftlichen Sanktionen und militärischer Aufrüstung der arabischen Verbündeten.⁸⁰ Vor diesem Hintergrund beginnt in den USA bereits die Diskussion über den Umgang mit einer möglichen Atommacht Iran, die Barack Obama mit den, von der Bush-Regierung übernommenen, Plänen für ein Raketenabwehrsystem in der Region selbst angestoßen hat.⁸¹ Die jüngste Sanktionsrunde des UN-Sicherheitsrats kann die Obama-Regierung zwar einerseits als außenpolitischen Erfolg verbuchen, weil es gelungen ist, die Zustimmung Russlands und Chinas zu sichern (wobei die USA beiden eine mangelnde Umsetzung der Sanktionen vorwerfen).⁸² Insofern kann Präsident Obama zu Recht darauf verweisen, dass die »Tür der Diplomatie durch die neuen Sanktionen nicht zugeschlagen« wird.⁸³ Andererseits zwingt gerade der innenpolitische Druck in den USA in Verbindung mit den übergeordneten amerikanischen Interessen in der Region den Präsidenten, eine härtere Haltung gegenüber dem Iran einzunehmen. Insofern ist die Verabschiedung des »Comprehensive Iran

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 erläutert 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 in Bereichen vorsieht, in denen die Interessen auf beiden Seiten weitgehend konvergieren, um darauf aufbauend zu strittigen Fragen überzugehen. In der Debatte werden in diesem Zusammenhang immer wieder der Irak und Afghanistan als mögliche »Türöffner« genannt. Im Folgenden sollen daher die Chancen auf eine Annäherung zwischen Teheran und Washington auf dem Gebiet

regionaler Zusammenarbeit im Irak und in Afghanistan kurz dargelegt und bewertet werden.

Afghanistan

Der Iran verfolgt zwei wesentliche Interessen in Afghanistan. Zum einen versucht Teheran seinen traditionellen Einfluss im Westen Afghanistans zu wahren bzw. wiederherzustellen. Bis zum Jahr 1857 war dieser Teil Afghanistans noch persische Provinz. Zum anderen will Teheran den Schutz der schiitischen Minderheiten in der Region sicherstellen. Aus diesem Grund verfolgt der Iran eine Doppelstrategie in Afghanistan. Auf der einen Seite unterstützt der Iran überwiegend in der Provinz Herat, aber auch in Kabul, den Wiederaufbau des Landes mit dem Bau von Straßen, Geschäften, schiitischen Schulen und Moscheen sowie der Versorgung mit Elektrizität. Teheran hat seit 2001 schätzungsweise 1,2 Milliarden Dollar in zivile Projekte investiert und gehört damit zu den wichtigsten internationalen Geldgebern in Afghanistan. Der Iran unterstützte darüber hinaus die USA mit humanitären Hilfsangeboten beim Sturz der Taliban im Winter 2001 und stand zwischen 2001 und 2003 in engem Kontakt mit amerikanischen Diplomaten – dem ersten offiziell bestätigten Kontakt dieser Art seit 1979 – bei der Aufstellung einer neuen afghanischen Regierung.⁸⁵ Andererseits liefert der Iran nach amerikanischen Angaben seit Jahren Munition, kleine Raketen und Sprengstoff an Talibankämpfer und andere Milizen.⁸⁶ Im Jahr 2007 beschlagnahmten NATO-Soldaten zahlreiche solcher Lieferungen, darunter auch schwere Waffen, C4-Sprengstoff und hochentwickelte Sprengstofffallen, wie sie gegen die Internationale Schutztruppe in Afghanistan (ISAF) häufig eingesetzt werden. Bei einer Anhörung vor dem amerikanischen Kongress im Januar 2009 erklärte Verteidigungsminister Robert Gates zwar, dass diese Lieferungen keinen entscheidenden Beitrag im Kampf gegen Aufständische geleistet haben und darüber hinaus nur sporadisch auftreten. Gleichzeitig wies er jedoch darauf hin, dass der Iran seine Unterstützung der Taliban und anderer Aufständischer weiter vorantreibt.⁸⁷ Hierzu zählt auch die finanzielle Unterstützung operativer Al-Khaida-Zellen in Afghanistan.⁸⁸ Dies mag angesichts der historischen Feindseligkeiten zwischen den Taliban und der ira-

nischen Regierung verwundern. Teheran hatte den Taliban während deren Herrschaft in Afghanistan immer wieder die Unterdrückung der schiitischen bzw. persischen Minderheiten vorgeworfen. Im September 1998 standen beide Seiten sogar kurz vor einer bewaffneten Auseinandersetzung, nachdem Mitglieder der Taliban neun iranische Diplomaten im Norden Afghanistans getötet hatten. Die aktuelle Unterstützung der Taliban durch den Iran ist jedoch von pragmatischen Motiven geleitet, um den Einfluss westlicher Truppen in der Region zu begrenzen.

Angesichts dieser zweigleisigen iranischen Strategie sind die Meinungen in Washington, was eine mögliche Kooperation in Afghanistan betrifft, geteilt. Einige Beobachter sehen im Iran einen Akteur mit marginalem Einfluss, der ohnehin nur wenig zu Stabilität und Sicherheit in Afghanistan beitragen kann (und dies angesichts der amerikanischen Truppenpräsenz möglicherweise auch gar nicht will). Andere, darunter auch der ehemalige Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Afghanistan und jetzige CIA-Direktor, General David Petraeus, sehen dagegen im Rahmen des regionalen Ansatzes der Obama-Regierung durchaus die Möglichkeit, dass der Iran einen hilfreichen Beitrag zur Stabilisierung des Landes leisten kann.⁸⁹ Diese Einschätzung wird auch in Ansätzen von Außenministerin Clinton geteilt. So luden die USA den Iran ein, an der Afghanistan-Konferenz am 31. März 2009 in Den Haag teilzunehmen. Dort bekannte sich die iranische Regierung zur Intensivierung der Zusammenarbeit beim Wiederaufbau und im Kampf gegen den Drogenhandel. Einige Experten gehen sogar noch einen Schritt weiter und argumentieren, dass eine mögliche Zusammenarbeit mit dem Iran in Afghanistan als Vehikel genutzt werden könnte, um die Zusammenarbeit auch auf anderen Feldern wie dem Nuklearkonflikt voranzubringen.⁹⁰ Tatsächlich bieten sich zahlreiche Kooperationsfelder dafür an. So hat der Iran die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels an der Grenze zu Afghanistan schon aus eigenem Interesse verstärkt, was auch im Interesse Europas und der USA liegt. Ein weiteres Problem liegt in der Anwesenheit von ca. 1,2 Millionen afghanischen Flüchtlingen, die sich derzeit im Iran aufhalten. Schließlich hat der Iran ebenfalls mit Extremismus

und Terrorismus innerhalb seiner eigenen Grenzen zu kämpfen. Eine dieser bewaffneten Gruppen, Dschundullah, operiert in der südöstlichen iranischen Provinz Balutschistan an der Grenze zu Pakistan und Afghanistan und besteht hauptsächlich aus sunnitischen Muslimen. Seit 2008 hat diese Gruppe zahlreiche Anschläge auf iranisches Sicherheitspersonal ausgeführt, darunter auch die Tötung von fünf Kommandeuren der iranischen Revolutionsgarde im Oktober 2009. Angesichts der zweigleisigen Strategie des Iran in Afghanistan erscheint eine Zusammenarbeit mit den USA zwar möglich, aber nicht sehr wahrscheinlich. Solange der Iran weiterhin den Kampf gegen die westliche zivile und militärische Präsenz in Afghanistan unterstützt, werden die USA wenig geneigt sein, ihre bisher eher sporadische Zusammenarbeit mit dem Iran in Afghanistan zu intensivieren. Wie vor diesem Hintergrund der auf amerikanischer Seite oft beschworene »regionale Ansatz« bzw. die Einbindung regionaler Akteure umgesetzt werden kann, bleibt allerdings offen. Schließlich kann es trotz der Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan auch nur bedingt im iranischen Interesse liegen, den NATO-Truppen zu einem symbolischen Erfolg am Hindukusch zu verhelfen (insbesondere nachdem diese ihren Abzug angekündigt haben).

Irak

Im Irak verfolgt der Iran seit dem Sturz von Saddam Hussein durch amerikanische und alliierte Truppen 2003 drei wesentliche Ziele. Erstens will Teheran vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen militärischen Bedrohung durch das Baath-Regime und dem verlustreichen Iran-Irak-Krieg (1980–1988) verhindern, dass der Irak sich wieder zu einer Bedrohung für den Iran entwickeln kann. Anknüpfend an dieses Ziel hat der Iran zweitens ein großes Interesse daran, die irakische Politik über die Unterstützung schiitischer Fraktionen in seinem Sinne zu beeinflussen. Drittens hofft Teheran auf lukrative Investitionen und einen Absatzmarkt für iranische Produkte und Unternehmen. Im Vorfeld der ersten nationalen Parlamentswahlen im Irak 2005 spekulierte Teheran auf eine schiitische Mehrheit, da etwa 60 Prozent der irakischen Bevölkerung schiitischen Glaubens sind. Aus diesem Grund unterstützte der Iran maßgeblich

die Bildung eines einheitlichen schiitischen Blocks (Vereinte Irakische Allianz), bestehend aus dem Islamischen Hohen Rat des Irak (ISCI), der Da'wa-Partei und der Partei des Predigers Muqtada al-Sadr. Tatsächlich gelang es der schiitischen Allianz bei den ersten freien Wahlen im Irak seit dem Sturz von Saddam Hussein 128 von 275 Parlamentssitzen zu erlangen und mit Nuri al-Maliki, dem Führer der Da'wa-Partei, den Premierminister zu stellen. Im Zuge eines wachsenden irakischen Nationalbewusstseins und dem Auseinanderbrechen der schiitischen Allianz sind die Einflussmöglichkeiten Teherans in den letzten Jahren jedoch gesunken. Die Regionalwahlen im Irak 2009 sowie die Parlamentswahlen 2010 bestätigen diesen Trend. Der Iran ist nun mit der Problematik konfrontiert, sich zwischen den einzelnen zerstrittenen schiitischen Fraktionen im Irak entscheiden zu müssen.⁹¹ Dessen ungeachtet haben sich die iranisch-irakischen Beziehungen gut entwickelt. Zahlreiche bilaterale Abkommen wurden seit 2006 abgeschlossen, darunter der Bau einer Ölleitung zwischen Basra und dem iranischen Abadan, Informationsaustausch über die unbekanntenen Opfer des iranisch-irakischen Krieges und der Bau eines Flughafens in Nadschaf, um iranischen Gläubigen den Besuch des dortigen Imam-Ali-Schrein zu erleichtern. Das bilaterale Handelsvolumen betrug 2009 vier Milliarden Dollar, und in Basra, das seine Elektrizität aus dem Iran bezieht, wurde eine Freihandelszone eingerichtet. Im März 2009 besuchte der iranische Präsident Achmadineshad den Irak – der erste offizielle Besuch seit der iranischen Revolution 1979. Die wirtschaftlichen und politischen Interessen Teherans im Irak kollidieren nicht zwangsläufig mit den amerikanischen Interessen. Zwar heizte der Iran 2008 die innenpolitische Stimmung im Irak gegen das irakisch-amerikanische Truppenstatusabkommen (SOFA) an. Am Ende kamen die USA jedoch den iranischen Sicherheitsinteressen entgegen, indem das endgültige Abkommen die implizite Sicherheitsgarantie enthielt, dass amerikanische Truppen keine militärischen Angriffe auf andere Staaten von irakischem Territorium ausführen dürfen. Mit großer Sorge sehen die USA dagegen weiterhin die iranische Unterstützung bewaffneter schiitischer Milizen im Irak.⁹² Die amerikanische Armee errichtete bereits 2007 und 2008 zahlreiche Basen nahe der iranischen Grenze in der Wasit-

Provinz sowie der Maysan-Provinz, um iranischer Waffenlieferungen und Schmuggelrouten Herr zu werden.

Der Iran spielte in der Vergangenheit beim Aufbau des Irak eine entscheidende Rolle. Aus diesem Grund empfahl die überparteilich zusammengesetzte »Iraq Study Group« im Auftrag des amerikanischen Kongress bereits im Dezember 2006 direkte Verhandlungen mit Teheran aufzunehmen, was die Regierung unter George W. Bush damals jedoch ablehnte.⁹³ Infolge der stabilisierenden amerikanischen Truppenaufstockung (surge) im Irak entschloss sich Washington im Frühjahr 2007 jedoch zur Einbeziehung des Iran in die multilateralen Regionalkonferenzen zur Zukunft des Irak, bei der es zu einem ersten Zusammentreffen zwischen Außenministerin Condoleezza Rice und ihrem iranischen Amtskollegen Manutschehr Mottaki kam. Im Mai 2007 stimmten die USA bilateralen Gesprächen mit iranischen Vertretern zu, allerdings unter der Prämisse, dass nur die Lage im Irak und nicht das iranische Nuklearprogramm Gegenstand dieser Gespräche sein durfte. Nach drei Treffen weigerte sich Teheran jedoch im Mai 2008 aufgrund ziviler schiitischer Opfer in Sadr City, verursacht durch amerikanische Soldaten, die Gespräche fortzuführen. Im Februar 2009 erklärte der iranische Außenminister Mottaki dann, dass die verbesserte Sicherheitslage im Irak weitere Gespräche mit den USA überflüssig mache.

Trotz der jüngsten Schwierigkeiten haben sowohl die USA als auch der Iran ein elementares Interesse an einem stabilen und friedlichen Irak. Solange Teheran jedoch seine Unterstützung für bewaffnete schiitische Milizen aufrechterhält, werden die USA einer Fortführung und Vertiefung der Zusammenarbeit nur unter schweren Vorbehalten zustimmen. Ähnliches gilt im Übrigen auch für Afghanistan. Darüber hinaus haben die politische Desintegration der irakischen Schiiten und das gewachsene nationale Selbstbewusstsein im Irak den Einfluss des Iran in seinem westlichen Nachbarland zunehmend geschwächt, was aus Sicht der USA die Notwendigkeit für eine Zusammenarbeit mit Teheran kaum erhöhen dürfte. Unklar bleibt zu diesem Zeitpunkt, wie sich der angekündigte Truppenabzug der Ame-

rikaner aus dem Irak und aus Afghanistan im auswirken wird.

Zusammenfassung

Die Aussichten auf eine künftige Annäherung zwischen den USA und dem Iran im Zuge regionaler Zusammenarbeit in Afghanistan und im Irak erscheinen angesichts der oben geschilderten Rahmenbedingungen eher gering. Der Iran ist heute im Gegensatz zu 2002/2003 in einer strategisch deutlich besseren Situation. Musste Teheran damals noch einen amerikanischen Militärschlag fürchten, kann die iranische Regierung heute ein Verhandeln auf Augenhöhe und amerikanische Vorleistungen einfordern.⁹⁴ Die amerikanischen Interventionen im Irak und Afghanistan stellen den Iran dennoch vor ein strategisches Dilemma.⁹⁵ Einerseits konnte der Iran aufgrund der geschwächten Position der USA in der Region im Zuge des »Globalen Krieges gegen den Terrorismus« seine regionale Machtstellung vom Irak bis in den Libanon und nach Indien hin ausbauen. Zudem ist der Iran seit dem Sturz der Taliban und des Baath-Regimes nicht länger von feindseligen Nachbarn, sondern von proiranischen Regierungen umgeben. Andererseits sieht sich Teheran durch die erhöhte Präsenz amerikanischer Truppen im Irak und Afghanistan sowie im Persischen Golf von den USA umzingelt. Hinzu kommt das gewachsene Misstrauen unter den sunnitischen arabischen Staaten, die vor einer – etwas simplifiziert dargestellten – »schiitischen Achse« vom Iran über den Irak und Syrien bis in den Libanon warnen.⁹⁶ Die oben dargestellte zum Teil widersprüchliche Politik des Iran im Irak und Afghanistan spiegelt in Teilen die zwiespältige strategische Lage Teherans in der Region wider. Die USA könnten einiges zur Auflösung dieses Dilemmas beitragen. Schließlich existieren wie oben erläutert durchaus Interessenüberschneidungen mit dem Iran im Irak und in Afghanistan. Allerdings kann sich dieses Kooperationspotenzial nur erst dann voll entfalten, wenn neben entsprechenden Schritten auf iranischer Seite – etwa einer Aussetzung der Unterstützung für bewaffnete Milizen im Irak und Afghanistan – Washington und seine Verbündeten auch bereit sind, explizite Sicherheitsgarantien gegenüber der Islamischen Republik auszusprechen. Das SOFA-Abkommen könnte hier durchaus

als Ausgangspunkt für weiterreichende Garantien dienen. Dies allein – wenngleich dringend geboten – wird zwar noch nicht den erhofften Politikwechsel in Teheran auslösen, aber möglicherweise eine regionale Zusammenarbeit ermöglichen. Das Hauptproblem auf iranischer Seite ist neben seiner sicherheitspolitischen Interessen vor allem – übrigens im Unterschied zur iranischen Öffentlichkeit – das tief verwurzelte Misstrauen auf allen Ebenen der politischen Eliten.⁹⁷ Dieses Misstrauen resultiert zu einem erheblichen Teil aus den negativen Erfahrungen der Islamischen Republik im Umgang mit den USA. Die Regierung Khatami etwa kooperierte nach dem 11. September 2001 in Afghanistan mit den USA und fand sich dennoch wenige Monate später auf der »Achse des Bösen« wieder. Doch auch auf amerikanischer Seite ist das Misstrauen gegenüber Teheran gewaltig. Dies zeigen die ungewöhnlich heftige öffentliche Reaktion der Obama-Regierung und die Androhung neuer Sanktionen nach dem vereitelten Attentat auf den saudischen Botschafter in den USA im Oktober 2011, bei dem nach Ansicht amerikanischer Geheimdienste die iranische Führung beteiligt gewesen sein muss.

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 Neuanfang 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 erstens den wirtschaftlichen und technologischen Fortschritt des Landes, zweitens die Anerkennung und den Respekt als souveräne Nation und regionale Macht sowie drittens Sicherheit.⁹⁸ Vor diesem Hintergrund erscheint auf den ersten Blick das Nuklearprogramm in der Außenpolitik des Iran einen sehr hohen Stellenwert einzunehmen, da sich das Programm 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 verspräche 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?

Eine umfassende Partnerschaft mit dem Iran erscheint schon aus Rücksicht auf die Beziehungen zu Israel ausgeschlossen. Weder die USA noch die Europäer können partnerschaftliche Beziehungen mit einer Regierung eingehen, die einem zentralen Partner und Verbündeten das Existenzrecht abspricht und terroristische Aktivitäten gegen Israel unterstützt. Genauso wenig hilfreich ist jedoch die bisherige Politik der Eindämmung und Abschreckung, die sich auch unter Barack Obama nur unwesentlich verändert hat, da diese nur zu einer weiteren Verhärtung des Regimes führt, ohne die bestehenden Probleme der Region zu lösen. Der einzig gangbare Weg ist daher eine einseitige Entspannungspolitik gekoppelt mit der Aufrechterhaltung eines glaubwürdigen Abschreckungspotenzials. Diese Politik sollte eine umfassende Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen als Verhandlungsziel definieren an Stelle einer zu engen Fokussierung auf die Atomfrage. Teile der politischen Elite Irans können sich durchaus eine solche Zusammenarbeit mit den USA vorstellen. Deren

politische Macht hat jedoch im Zuge der iranischen Präsidentschaftswahlen deutlich abgenommen.¹⁰¹ Daher ist es nun umso entscheidender, dass die USA und ihre Verbündeten den außenpolitischen Druck nicht weiter erhöhen, sondern im Gegenteil Druck abbauen, um eine weitere Stärkung der konservativen Hardliner zu verhindern. Schließlich stellt der Verlust des amerikanischen Feindbildes die größte Bedrohung für deren Machtbasis dar.¹⁰²

- 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 Machtinteressen, 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.

- Damit das jahrzehntelange Misstrauen zwischen Washington und Teheran auch nur ansatzweise abgebaut werden kann, bedarf es drittens der Aussetzung der zum Teil ebenso lange existierenden unilateralen Sanktionen. Die amerikanische Politik verfolgt gegenwärtig das Ziel, über wirtschaftliche Sanktionen den Druck auf die iranische Regierung und damit eine Veränderung ihres politischen Verhaltens zu bewirken. Tatsächlich ist die Wirtschaft die Achillesferse der Islamischen Republik.¹⁰⁵ Sanktionen können deshalb zwar durchaus erfolgreich Druck auf den Iran ausüben, verfehlen aber das eigentliche Ziel einer Änderung seines Verhaltens. Hinzu kommt, dass die Wirksamkeit einseitiger Sanktionen durch die Prozesse der Globalisierung stetig abnimmt. Der Iran ist nicht mehr so isoliert wie noch vor 20 Jahren. China und andere Staaten sind bereits in der Lage, die entstandenen Lücken zu füllen.¹⁰⁶ In diesem Zusammenhang ist auch die unter Präsident Achmadineshad forcierte überregionale iranische Bündnispolitik in Lateinamerika, Afrika und Südostasien zu sehen, wengleich diese bislang außer Absichtserklärungen nur wenig Konkretes zu erbracht hat.¹⁰⁷ Auch der amerikanische Bundesrechnungshof (GAO) kritisierte bereits 2007 die mangelnde Effektivität unilateraler Sanktionen: »Iran's global trade ties and leading role in energy production make it difficult for the United States to isolate Iran and pressure it to reduce proliferation activities and support for terrorism.«¹⁰⁸ Schließlich kann auch das Argument seitens des amerikanischen Kongress, mithilfe der schärferen Sanktionen beschneide man die Macht der iranischen Regierung und unterstütze die dortige Reformbewegung, kaum überzeugen, wenn gerade die angeblichen Nutznießer solcher Sanktionen dringend davon abraten.¹⁰⁹
- Einhergehend mit der Aussetzung der Sanktionen sollte zudem sowohl eine stufenweise Ausweitung der bilateralen Handelsbeziehungen als auch die Unterstützung für amerikanische Direktinvestitionen erfolgen. Seit Einführung der amerikanischen Sanktionen ist der vor der iranischen Revolution 1979 blühende Handel zwischen Iran und den USA praktisch zum Erliegen gekommen. Zudem sollte der Beitritt der Islamischen Republik zur Welthandelsorganisation (WTO) auch weiterhin von allen Mitgliedern unterstützt werden.
- 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 versicherten, dass 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.¹¹⁰
- Eine Entspannungspolitik gegenüber dem Iran muss schließlich auch eine regionale Dimension enthalten. Den Blick auf die iranisch-amerikanisch Beziehungen zu verengen, würde die legitimen Interessen anderer Akteure innerhalb und außerhalb der Region vernachlässigen. Deren Unterstützung ist jedoch Voraussetzung für jede Form der Politik gegenüber Teheran. Gerade deshalb verknüpft Barack Obama seine Iran-Politik bewusst mit der Frage nach regionaler Sicherheit und seiner Forderung für eine nuklearwaffenfreie Welt.¹¹¹ Eine regionale Dimension muss dabei nicht zwangsläufig in eine »Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten (KSZNO)« münden wie es bereits häufig gefordert wurde, zumal die strategischen Rahmenbedingungen des europäischen Vorbilds nicht eins zu eins auf die Region übertragbar sind.¹¹² Multilaterale Sicherheitsgespräche müssten sich zunächst vielmehr mit grundsätzlichen Statusfragen, Normen und Prinzipien in der Region beschäftigen. Auf dieser Basis könnten Governance-Fragen wie Umweltverschmutzung, Fischerei, Katastrophenschutz, Kriminalitätsbekämpfung, Migration und Grenzsicherheit behandelt werden.¹¹³ Darin enthalten könnte auch das häufig in die

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.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.

Freilich muss ein solch weitreichendes Angebot durch ein entsprechend glaubwürdiges Abschreckungspotenzial abgesichert werden. Eine Ausweitung der militärischen Präsenz der USA in der Region, wie sie die Obama-Regierung derzeit – mit Ausnahme des Irak – unternimmt, ist jedoch kaum dazu geeignet. Eine wie auch immer geartete militärische Option gegenüber Teheran ist ebenfalls kontraproduktiv, da ein solches Vorgehen – zumal in der jetzigen Situation nur schwer realisierbar – das iranische Nuklearprogramm nur verzögern, aber nicht aufhalten kann und die Chance auf eine diplomatische Annäherung zwischen dem Iran und den USA – vom Ansehen Washingtons in den muslimischen Gesellschaften ganz zu schweigen – dauerhaft zerstören würde. Aus diesem Grund hat Barack Obama diese Option zumindest implizit ausgeschlossen. Die USA und die Europäer, aber auch andere Staaten wie Russland oder die Türkei, sollten dem Iran stattdessen in aller Deutlichkeit vermitteln, dass

jede militärische Aggression seitens des Iran mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln beantwortet wird. Darüber hinaus müssen die Inspektoren der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) ihren Auftrag zur regelmäßigen Überprüfung der zivilen Nutzung des iranischen Nuklearprogramms gemäß dem Nichtweiterverbreitungsvertrag und unter Anwendung des noch weitergehenden Zusatzprotokolls ohne Behinderung durchführen können. Ohnehin sollten westliche Verhandlungsführer nicht länger das in der gegenwärtigen Lage unrealistische Ziel einer Suspendierung des iranischen Nuklearprogramms zur Bedingung machen, sondern den Verhandlungsschwerpunkt auf die Umsetzung und Ausweitung der Inspektionsrechte für die IAEO verlagern.¹¹⁵

Alle diese Maßnahmen sind für sich genommen weder neu noch sind sie eine Garantie auf einen Politikwandel im Iran.¹¹⁶ Das Problem der gegenwärtigen Iran-Politik des Westens ist auch weniger ein Mangel an konzeptionellen Ideen als vielmehr ein Mangel an politischem Mut und konstruktivem Gestaltungswillen. Entscheidend ist daher eine Umkehr in der bisherigen Iran-Politik mithilfe einer einseitigen Entspannungspolitik, abgesichert durch die Aufrechterhaltung eines glaubwürdigen Abschreckungspotenzials (etwa durch die NATO). Dabei sind sämtliche Schritte zur Entspannung, sollten diese nicht zum Ziel führen, problemlos reversibel. Allerdings ist zu beachten, dass jede Form der Entspannungspolitik ein langfristiges Unterfangen darstellt, welches unter Umständen keinen raschen Durchbruch, sondern eher kleine Schritte auf dem Weg zu einer vollständigen Normalisierung erzielen wird. Dies gilt es insbesondere vor dem Hintergrund der oben ausgeführten innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen amerikanischer Iran-Politik zu bedenken. Vom Beginn der westlichen Entspannungspolitik 1969 gegenüber der Sowjetunion bis zur »Politik der Öffnung und Umgestaltung« unter Michael Gorbatschow vergingen immerhin 16 Jahre. Die bekannten Resultate dieser langfristig angelegten Strategie aus Eindämmung und Entspannung waren jedoch das Warten wert.

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)

Die Exekutivverordnung 12959 wurde von der Clinton-Regierung eingeführt. Darin wird gegenüber dem Iran der nationale Notstand (state of emergency) erklärt. Die Verordnung verbietet amerikanischen Unternehmen jegliche Investitionen und Handel mit dem Iran. Seit August 1997 beinhaltet dies auch das Verbot von Exporten in Drittstaaten, wenn offensichtlich ist, dass der Iran der endgültige Bestimmungsort ist. Einige Güter können und wurden auf exekutive Anordnung von dem Verbot ausgenommen, darunter etwa Ersatz-

teile für die zivile Luftfahrt, Nahrungsmittel, Teppiche sowie Medikamente. Ein besonderes Problem beinhaltet bis zur Verabschiedung des Comprehensive Sanctions, Accountability, and Divestment Act 2010 die Ausnahmeregelung für amerikanische Tochterfirmen. Nach der Exekutivverordnung 12959 sind ausländische Tochterfirmen von amerikanischen Unternehmen von dem Verbot ausgenommen, was dazu geführt hat, dass Konzerne wie Halliburton, Coca Cola oder General Electric über ausländische Tochterfirmen bis 2010 im begrenzten Umfang Handel und Investitionen mit dem Iran betrieben haben.

Iran Sanctions Act (1996)

Der Iran Sanctions Act (ISA) wurde ursprünglich als Iran and Lybia Sanctions Act (ILSA) vom Kongress verabschiedet. Unter dem ISA ist es zumindest nach amerikanischem Recht möglich, ausländische Firmen mit Sanktionen zu belegen. Durch das Gesetz wird der amerikanische Präsident dazu verpflichtet, Sanktionen gegen ausländische Unternehmen zu verhängen, deren Investitionen im iranischen Energiesektor 20 Millionen Dollar übersteigen oder Massenvernichtungswaffen bzw. deren Technologie oder »eine destabilisierende Anzahl« konventioneller Waffen an den Iran verkaufen. Der ISA sieht dabei eine breite Sanktionspalette vor, darunter das Verbot von amerikanischen Krediten und Kreditgarantien, das Verkaufsverbot amerikanischer Staatsanleihen oder Importbeschränkungen. In der Praxis hat der ISA bislang jedoch noch nie Anwendung gefunden, da kaum vorstellbar ist, dass eine solch extraterritoriale Ausweitung amerikanischen Rechts vor der Welthandelsorganisation (WTO) Bestand haben würde.¹¹⁸ Nichtsdestotrotz ist das Drohpotenzial dieses Sanktionsinstruments nicht zu unterschätzen.

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 einfro. 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.¹¹⁹

Executive Order 13224 (2001)

Diese Exekutivverordnung wurde wenige Tage nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verabschiedet und untersagt jegliche Geschäftsverbindungen mit Personen oder Gruppen, die den Terrorismus unterstützen. Sämtliche Auslandskonten der betroffenen Einheiten in den USA wurden daraufhin gesperrt. Auf dieser Liste befinden sich zahlreiche iranische Personen, Organisationen und Finanzinstitutionen, unter anderem auch die Revolutionsgarden.

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.¹²⁰ Allerdings zeigt gerade der Rückzug der UBS, dass die amerikanische Überzeugungsarbeit stets auch von wirtschaftlichem Druck und Erpressungsversuchen begleitet wird.¹²¹

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.

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.

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

Anmerkungen

- 1 Der Autor dankt Christoph Bertram, Konstantin Kosten, Henning Riecke und Eberhard Sandschneider für äußerst hilfreiche Kommentare und Anmerkungen sowie der Fritz Thyssen Stiftung für ihre großzügige finanzielle Unterstützung.
- 2 Barack H. Obama, Einführungsrede des amerikanischen Präsidenten am 21. Januar 2009 in Washington, DC, <<http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 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, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-marking-nowruz>> (abgerufen am 11.6.2010).

4 Ebd.

- 5 Am 9. März 1957 bot der damalige amerikanische Präsident Dwight D. Eisenhower jedem Staat im Nahen und Mittleren Osten militärische und wirtschaftliche Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Kommunismus an, vgl. Europa-Archiv (EA) 3/1957, S. 9599–9604, und EA 8/1957, S. 9785 f.

- 6 Die USA importieren zwar nur ca. 14% ihres Ölverbrauchs aus dem Nahen und Mittleren Osten, doch globale Verfügbarkeit und Preise werden maßgeblich von den Ölexportländern der Region beeinflusst, vgl.: Toby Dodge, US Foreign Policy in the Middle East, in: Michael Cox und Doug Stokes, US Foreign Policy, Oxford 2008, S. 213–235, hier S. 219 ff.
- 7 Peter Rudolf und Sascha Lohmann, Amerikanische Iran-Politik unter Barack Obama (SWP-Studie S 21/2010), Berlin 2010; Peter Rudolf, Die Iran-Politik der Bush-Administration. Konfrontative Eindämmung und ihre Konsequenzen (SWP-Aktuell 25/2007), Berlin 2007.
- 8 So formulierten bereits die Präsidenten George H. W. Bush (»goodwill begets goodwill«) als auch Bill Clinton während ihrer Amtszeit entsprechende Annäherungsversuche. Vor ihnen zeigte sich Präsident Ronald Reagan im Zuge des Iran-Contra-Deals pragmatisch im Umgang mit dem iranischen Regime. Selbst Obamas Vorgänger im Amt, George W. Bush, verfolgte während seiner zweiten Amtszeit insbesondere unter dem Eindruck der negativen Folgen des Irak-Krieges eine moderatere Politik gegenüber Teheran. Hier sind vor allem die Einwilligung zu bilateralen Gesprächen zwischen den USA und dem Iran über die Stabilisierung des Irak, die Teilnahme an den P5+1-Gesprächen zum iranischen Nuklearprogramm sowie das amerikanische Bemühen um eine Reaktivierung der Road Map für den Nahost-Friedensprozess im Zuge der Annapolis-Konferenz 2007 zu nennen, vgl. Suzanne Malony, Sanctioning Iran: If Only It Were So Simple, in: Washington Quarterly 1/2010, S. 131–147, S. 132.
- 9 Hillary Clinton, Rede der amerikanischen Außenministerin bei der Jahreskonferenz des American Jewish Committee am 29.4.2010, <<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/meast/04/29/hillary.clinton.iran.syria/index.html>> (abgerufen am 21.7.2010).
- 10 So erklärte Hillary Clinton in ihrer Rede vor dem Council on Foreign Relations: »we are approaching the Iranian challenge as an example of American leadership in action«, vgl. Hillary Clinton, Remarks on United States Foreign Policy, 8.9.2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>> (abgerufen am 15.2.2011).
- 11 David E. Sanger, U.S. May Drop Key Conditions for Talks with Iran, in: New York Times (NYT), 14.4.2009, <<http://www.nytimes.com/2009/04/14/world/middleeast/14dipl.html>> (abgerufen am 8.8.2010).
- 12 Peter Rudolf, Das »neue« Amerika, Berlin 2010, S. 115 f.
- 13 Ray Takeyh, The Downside of Sanctions on Iran, in: International Herald Tribune, 25.6.2010.
- 14 Dennis Ross, Rede des Sonderbotschafters bei der Jahreskonferenz der Anti-Defamation League am 3.5.2010 in Washington, DC, <http://www.adl.org/main/International_Affairs/Dennis_Ross_NLC_2010.htm> (abgerufen am 21.7.2010).
- 15 »Barack Obama's Plan for Iran«, in: The Economist, 4.8.2010, <http://www.economist.com/blogs/lexington/2010/08/america_and_iran/print> (abgerufen am 6.8.2010).
- 16 Barbara Slavin, »U.S. Contacted Iran's Ayatollah Before Election«, in: Washington Times, 24.6.2009, <<http://www.washingtontimes.com/news/2009/jun/24/us-contacted-irans-ayatollah-before-election/>> (abgerufen am 8.8.2010).
- 17 Kenneth Katzman, Iran: U.S. Concerns and Policy Responses, Congressional Research Service, 22.12.2010, S. 41 und 56.
- 18 Ebd., S. 41.
- 19 The White House, National Security Strategy, Mai 2010, S. 26.
- 20 Office of the Director of Central Intelligence, National Intelligence Estimate. Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, November 2007, <http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf> (abgerufen am 13.6.2010).
- 21 Dennis C. Blair, Testimony before the Senate Intelligence Committee by Director of National Intelligence Dennis Blair: Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Intelligence Committee, Washington, DC, 12.2.2009 <http://www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf> (abgerufen am 10.6.2010).
- 22 Sheera Frenkel, Israel Stands Ready To Bomb Iran's Nuclear Sites, in: Times, 18.4.2009, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article6115903.ece> (abgerufen am 10.6.2010).
- 23 Barack H. Obama, Anmerkungen des amerikanischen Präsidenten während einer Pressekonferenz mit dem israelischen Premierminister Benjamin Netanyahu am 18. Mai 2009 in Washington, DC, <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-President-Obama-and-Israeli-Prime-Minister-Netanyahu-in-press-availability> (abgerufen am 10.6.2010).
- 24 Ross Douthat, Obama the Realist, in: NYT, 6.2.2011, <http://www.nytimes.com/2011/02/07/opinion/07douthat.html?_r=1&scp=5&sq=iran,%20obama&st=cse> (abgerufen am 15.2.2011).
- 25 Mark Landler und David E. Sanger, Clinton Speaks of Shielding Mideast from Iran, in: NYT, 23.7.2009, <<http://www.nytimes.com/2009/07/23/world/asia/23dipl.html>> (abgerufen am 8.8.2010).
- 26 James M. Goldgeier, The Future of NATO, Council on Foreign Relations Special Report, Washington, DC, 2010, S. 11.
- 27 Richard Haass, Enough Is Enough. Why We Can No Longer Remain on the Sidelines In the Struggle for Regime Change in Iran, in: Newsweek, 1.2.2010.
- 28 »Biden says Israel has the right to attack Iran«, in: Los Angeles Times, 6.7.2009, <<http://articles.latimes.com/2009/jul/06/nation/na-biden6>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 29 Sharam Chubin, The Iranian Nuclear Riddle after June 12, in: Washington Quarterly 1/2010, S. 163–172, S. 169.

- 30 Barack H. Obama, President Obama Speaks Out on Iran Violence, Washington, DC, 28.12.2009, <<http://www.whitehouse.gov/blog/2009/12/28/president-speaks-out-iran-violence>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 31 David E. Sanger und Eric Schmitt, »U.S. Speeding Up Missile Defenses in Persian Gulf«, in: NYT, 30.1.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/01/31/world/middleeast/31missile.html>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 32 U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review, April 2010, S. 15 f.; Stephanie Cooke, US May Drop Insistence That Iranians Shut Down Natanz – Eventually, in: Uranium Intelligence Weekly, 12.7.2010, <http://www.energyintel.com/documentdetail.asp?document_id=676982> (abgerufen am 6.8.2010).
- 33 Hillary R. Clinton, Interview mit der amerikanischen Außenministerin am 15.2.2010 in Education City, <<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/February/20100215091633ptellivremos0.3316614.html>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 34 So verlangte Verteidigungsminister Robert Gates in einem Brief an das Weiße Haus nach klaren Optionen für den Fall eines Scheiterns der Sanktionen. Undersecretary of Defense for Policy Michelle Flournoy äußerte zudem überraschend, dass ein militärisches Vorgehen gegen den Iran nur kurzfristig (»in the near term«) vom Tisch sei, vgl. »Gates Says U.S. Lacks a Policy to Thwart Iran«, in: NYT, 17.4.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/04/18/world/middleeast/18iran.html>> (abgerufen am 6.8.2010); »Option of striking Iran never off the table: Pentagon«, in: Reuters, 21.4.2010, <<http://www.reuters.com/article/idUSTRE63L07820100422>> (abgerufen am 6.8.2010).
- 35 »President Obama and Iran«, in: NYT, 6.8.2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/07/opinion/07sat1.html?_r=1&ref=embargoes_and_economic_sanctions&pagewanted=print> (abgerufen am 7.8.2010).
- 36 Barack H. Obama, Remarks of President Obama Marking Nowruz am 20. März 2010 in Washington, DC, a. a. O. (Anm. 3).
- 37 Barack H. Obama, Remarks by the President at Signing of the Iran Sanctions, Washington, DC, 1.7.2010, <[http://www.whitehouse.gov/\(...\)](http://www.whitehouse.gov/(...))> (abgerufen am 19.7.2010).
- 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/p02s04-usfp.html>> (abgerufen am 8.8.2010).
- 39 Hillary Clinton: Iran May Face Further Sanctions, in: BBC 19.1.2011, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12229143>> (abgerufen am 15.2.2011).
- 40 Dort heißt es: »Iran remains the most active sponsor of terrorism«, vgl.: U.S. Department of State, Country Reports on Terrorism 2008, April 2009, <<http://www.state.gov/documents/organization/122599.pdf>> (abgerufen am 21.7.2010).
- 41 Barack H. Obama, A New Beginning, Rede des amerikanischen Präsidenten an der Universität von Kairo, 4.6.2009, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>> (abgerufen am 21.7.2010).
- 42 Vgl. dazu House Resolution 560 (2009), Senate Resolution 193 (2009), Senate Resolution 386 (2009) sowie Michelle Phillips, Resolution in Congress Seeks Iranian Freedom, in: Washington Times, 10.6.2010, <<http://www.washingtontimes.com/news/2010/jun/10/resolution-in-congress-seeks-iranian-freedom>> (abgerufen am 14.6.2010).
- 43 Zitiert in: Kenneth Katzman, Iran Sanctions, Congressional Research Service, 24.12.2009, S. 9.
- 44 Hossein Askari und Trita Parsi, Throwing Ahmadinejad a Lifeline, in: NYT, 15.8.2009.
- 45 Christopher Rhoads, »Iran's Web Spying Aided by Western Technology«, in: Wall Street Journal, 22.6.2009.
- 46 »Congress, Sanctions, and Iran«, in: NYT, 2.7.2010, [???].
- 47 »To Help Democrats in the Fall, Obama May Stay Away«, in: NYT, 31.7.2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/01/us/politics/01obama.html?_r=1&scp=1&sq=obama,%20democrats&st=cse> (abgerufen am 2.8.2010).
- 48 »House Approves Measure to Pay for Combat Operations«, in: NYT, 27.7.2010, <<http://atwar.blogs.nytimes.com/2010/07/27/democrats-split-on-war-spending-bill/?scp=6&sq=obama,%20republicans,%20foreign%20policy&st=cse>> (abgerufen am 2.8.2010); »Arms-Treaty Vote Delayed in Senate«, in: NYT, 3.8.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/08/04/world/europe/04start.html>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 49 Gallup, In U.S., 6 in 10 View Iran as Critical Threat to U.S. Interests, 16.2.2010, <<http://www.gallup.com/poll/125996/View-Iran-Critical-Threat-Interests.aspx>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 50 Gallup, In U.S., Canada Places First in Image Contest; Iran Last, 19.2.2010, <<http://www.gallup.com/poll/126116/Canada-Places-First-Image-Contest-Iran-Last.aspx>> (abgerufen am 19.6.2010).
- 51 Pew Research Center for the People and the Press, Global Attitudes, Spring 2010, 17.6.2010, S. 47.
- 52 Pew Research Center for the People and the Press, Public Supports Military Action Against Iran to Prevent Nuclear Weapons, 6.10.2009, <<http://pewresearch.org/pubs/1366/public-support-military-action-against-iran-nuclear-weapons>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 53 Ebd.

- 54 Charles Krauthammer, 'The Fruits of Weakness', in: Washington Post, 21.5.2010, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/20/AR2010052003885.html>> (abgerufen am 5.8.2010); Robert Kagan, Obama's Year One: Contra, in: World Affairs, Januar/Februar 2010, <www.worldaffairsjournal.org/articles/2010-JanFeb/full-Kagan-JF-2010.html> (abgerufen am 5.8.2010).
- 55 »Tea Party Caucus Members Endorse Israeli Attack on Iran«, in: Foreign Policy, 26.7.2010, <http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/07/26/tea_party_caucus_members_endorse_israeli_attack_on_iran> (abgerufen am 29.7.2010).
- 56 Reuel Marc Gerecht, Should Israel Bomb Iran? Better Safe Than Sorry, in: The Weekly Standard 15/42 (26.7.2010), <<http://www.weeklystandard.com/articles/should-israel-bomb-iran>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 57 Der TV-Spot kann abgerufen werden unter: <http://www.youtube.com/watch?v=i_hWEB2UzcM> (abgerufen am 5.8.2010).
- 58 »McCain: U.S. Should 'Pull the Trigger' on Iran«, CBS News, 14.4.2010, <<http://www.cbsnews.com/stories/2010/04/14/politics/main6395289.shtml>>; Michael Rubin, The Case for Regime Change, in: Commentary Magazine, 20.4.2010, <<http://www.aei.org/article/101940>> (abgerufen am 10.6.2010); Kim R. Holmes, No Silver Bullets on Iran, in: The Washington Times, 18.3.2010, <http://www.washingtontimes.com/news/2010/mar/18/no-silver-bullets-on-iran>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 59 Josef Braml, Die Grundlagen des politischen Systems der USA, in: Online Dossier USA der Bundeszentrale für Politische Bildung, November 2008, <http://www.bpb.de/themen/VW1TLI0,Die_Grundlagen_des_politischen_Systems_der_USA.html> (abgerufen am 7.8.2010); James N. Rosenau, The Scientific Study of Foreign Policy, New York, NY, 1971.
- 60 Dennis Ross, Rede des Sonderbotschafters bei der Jahreskonferenz der Anti-Defamation League, a. a. O. (Anm. 14); vgl. ferner auch die Rede der amerikanischen Außenministerin bei der Jahreshauptkonferenz des American Israel Public Affairs Committee (AIPAC) am 22.3.2010 in Washington, DC, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/03/138722.htm>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 61 Jeremy M. Sharp, U.S. Foreign Aid to Israel, Congressional Research Service, Washington, DC, 2.1.2008, S. 3 ff., S. 10 ff.
- 62 Etwa die Hälfte aller Vetos der USA in den vergangenen drei Jahrzehnten im UN-Sicherheitsrat betrafen Resolutionen, die gegen Israel gerichtet waren, vgl. Jewish Virtual Library, U.S. Vetoes of UN Resolutions Critical of Israel (1972–2006), <<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/UN/usvetoes.html>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 63 Die öffentlichen Zustimmungsraten für Israel in den USA haben im Jahr 2010 mit 63% sogar den höchsten Stand seit 1990 erreicht, vgl. Gallup, Support for Israel in U.S. at 63%, Near Record High, 24.2.2010, <<http://www.gallup.com/poll/126155/Support-Israel-Near-Record-High.aspx>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 64 Carol Migdalovitz, Israel: Background and Relations with the United States, Congressional Research Service, 2.4.2009, S. 14.
- 65 »Hoping Sanctions Work But Readying Gas Masks«, in: NYT, 4.3.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/03/05/world/middleeast/05mideast.html>> (abgerufen am 6.8.2010).
- 66 Zitat des früheren Direktor der amerikanischen Geheimdienste, Dennis C. Blair, vgl.: »U.S., Israel at Odds Over Iran's Nuclear Weapons Aspirations«, in: Washington Post, 11.3.2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/10/AR2009031003626_pf.html> (abgerufen am 5.8.2010).
- 67 Vgl. hierzu die Aussagen des israelischen Verteidigungsminister Ehud Barak bei einer Veranstaltung des Washington Institute for Near East Policy am 26. Februar 2010, <http://www.gees.org/files/documentation/07032010055046_Documen-07781.pdf> (abgerufen am 5.8.2010).
- 68 Am 7. Juni 1981 wurde der irakische Kernreaktor Osirak von der israelischen Luftwaffe zerstört. Ein weiterer israelischer Luftangriff erfolgte am 6. September 2007 auf einen mutmaßlichen Kernreaktor in Syrien.
- 69 Jeffrey Goldberg, »Netanyahu to Obama: Stop Iran – Or I Will«. Interview mit dem israelischen Premierminister Benjamin Netanyahu, in: The Atlantic (März 2009), <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/03/netanyahu-to-obama-stop-iran-or-i-will/7390/>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 70 Kenneth Pollack, Osiraq Redux: A Crisis Simulation of an Israeli Strike on the Iranian Nuclear Program (Middle East Memo 15, Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution), Februar 2010, <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2010/02_iran_israel_strike_pollack/02_iran_israel_strike_pollack.pdf> (abgerufen am 5.8.2010).
- 71 »Hoping Sanctions Work But Readying Gas Masks«, a.a.O. (Anm. 65).
- 72 »Araber drängten auf Militärschlag gegen Iran«, in: Süddeutsche Zeitung, 28.11.2010, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/wikileaks-dokumente-araber-draengten-zu-militaerschlag-gegen-iran-1.1029425>> (abgerufen am 18.8.2011).
- 73 »Saudi Arabia gives Israel clear skies to attack Iranian nuclear sites«, in: Times, 12.6.2010, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article7148555.ece> (abgerufen am 6.8.2010).
- 74 »The Petraeus Briefing: Biden's Embarrassment Is Not the Whole Story«, in: Foreign Policy, 13.3.2010, <http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2010/03/14/the_

- petraeus_briefing_biden_s_embarrassment_is_not_the_whole_story> (abgerufen am 5.8.2010).
- 75 »Imagining an Israeli Attack on Iran«, in: NYT, 26.3.2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/28/weekinreview/28sangerintro.html?_r=1&pagewanted=print> (abgerufen am 5.8.2010).
- 76 »US Raises Stakes On Iran by Sending In Ships and Missiles«, in: Guardian, 31.1.2010, <<http://www.guardian.co.uk/world/2010/jan/31/iran-nuclear-us-missiles-gulf/print>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 77 Hillary R. Clinton, Rede der amerikanischen Außenministerin bei der Jahreshauptkonferenz des American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), a. a. O. (Anm. 60).
- 78 »Obama Takes Several Gambles in Bid to Defuse Nuclear Standoff With Iran«, in: NYT, 11.2.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/02/11/world/middleeast/11assess.html?fta=y&pagewanted=print>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 79 The White House, National Security Strategy, Mai 2010, Washington, DC, S. 26.
- 80 »Even as momentum for Iran sanctions grows, containment seems only viable option«, in: Washington Post 22.4.2010, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/21/AR2010042105043.html>> (abgerufen am 6.8.2010); »Containment Policy for a Nuclear Iran?«, Interview mit Karim Sadjadpour, Council on Foreign Relations, 17.6.2010, <http://www.cfr.org/publication/22447/containment_policy_for_a_nuclear_iran.html> (abgerufen am 6.8.2010).
- 81 James M. Lindsay und Ray Takeyh, After Iran Gets the Bomb. Containment and Its Complications, in: Foreign Affairs, März/April 2010, S. 33–49; »Debate Grows on Nuclear Containment of Iran«, in: NYT, 12.3.2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/14/weekinreview/14sanger.html?_r=1&pagewanted=print> (abgerufen am 5.8.2010).
- 82 »Barack Obama's Plan for Iran«, in: The Economist, 4.8.2010, <http://www.economist.com/blogs/lexington/2010/08/america_and_iran/print> (abgerufen am 6.8.2010).
- 83 Barack H. Obama, Rede des Präsidenten anlässlich der Verabschiedung von Sanktionen durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 9. Juni 2010 in Washington, DC, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-united-nations-security-council-resolution-iran-sanctions>> (abgerufen am 10.6.2010).
- 84 Zbigniew Brzezinski und Robert Gates, Iran: Time for a New Approach. Report of an Independent Task Force, Council on Foreign Relations, New York, NY, 2004.
- 85 Casey L. Addis et al., Iran: Regional Perspectives and U.S. Policy, Congressional Research Service, Washington, DC, 7.10.2009, S. 23.
- 86 U.S. Department of State, Country Report on Terrorism 2008, April 2009, S. 10.
- 87 Robert M. Gates, Testimony of Secretary of Defense to the Senate Armed Services Committee, 27.1.2009, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/January/Gates%2001-27-09.pdf>> [sic] (abgerufen am 13.6.2010).
- 88 Helene Cooper, Treasury Accuses Iran of Aiding Al Qaeda, in: NYT, 28.7.2011, <www.nytimes.com/2011/07/29/world/29terror.html> (abgerufen am 18.8.2011).
- 89 »U.S., Iran Share Interests in Afghanistan, Petraeus«, in: Reuters, 8.1.2009, <<http://www.reuters.com/article/idUSTRE5080A720090109>> (abgerufen am 14.6.2010).
- 90 Kenneth Katzman, Iran: U.S. Concerns and Policy Responses, a. a. O. (Anm. 17), S. 37.
- 91 Kenneth Katzman, Iran's Activities and Influence in Iran, Congressional Research Service, Washington, DC, 4.6.2009, S. 4 f.
- 92 U.S. Department of Defense, Report to Congress: Measuring Stability and Security in Iraq, September 2009, S. 8.
- 93 James A. Baker und Lee H. Hamilton, The Iraq Study Group Report, Washington, DC 2006, S. 37 f.
- 94 Kenneth Katzman, Iran: U.S. Concerns and Policy Responses, , a. a. O. (Anm. 17), S. 29.
- 95 Kayhan Barzegar, Iran's Foreign Policy Strategy After Saddam, in: Washington Quarterly 1/2010, S. 173–189, S. 173.
- 96 »Neue Achse gegen den Bösen«, in: Der Spiegel 28/2010, <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-71558804.html>> (abgerufen am 5.8.2010).
- 97 In der iranischen Bevölkerung ist dieses Misstrauen gegenüber den USA nicht so tief verwurzelt. Tatsächlich sprechen sich 77 Prozent für eine Normalisierung der iranischen Beziehungen mit den USA aus, vgl. Terror Free Tomorrow, Iranians Continue to Back Compromise and Better Relations with US and West, Juni 2009, <<http://terrorfreetomorrow.org/upimages/tft/TFI%20Iran%20Survey%20Report%200609.pdf>> (abgerufen am 6.8.2010).
- 98 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.
- 99 Mark Fitzgerald, Can Iran's Nuclear Capability Be Kept Latent?, in: Survival 1/2007, S. 33–58, S. 33; Shahram Chubin, Iran's Nuclear Ambitions, Washington, DC, 2006, S. 163.
- 100 Ephraim Kam, A Nuclear Iran: What Does It Mean, and What Can Be Done, Tel Aviv 2007, S. 9; Shahram Chubin, Iran's Nuclear Ambitions, a. a. O. (Anm. 99), S. 18; Office of the Director of Central Intelligence, National Intelligence Estimate. Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, November 2007, <http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf> (abgerufen am 13.6.2010).
- 101 »Containment Policy for a Nuclear Iran?«, Interview mit Karim Sadjadpour, Council on Foreign Relations, 17.6.2010, <<http://www.cfr.org/publication/22447/con>

- tainment_policy_for_a_nuclear_iran.html> (abgerufen am 6.8.2010).
- 102 Sharam Chubin, *The Iranian Nuclear Riddle after June 12*, a. a. O. (Anm. 29), hier S. 163; Christoph Bertram, *Partner, nicht Gegner. Für eine andere Iranpolitik*, Hamburg 2008, S. 70.
- 103 Das iranische Atomprogramm begann bereits unter dem Schah in den 1970er Jahren, wurde jedoch nach der Revolution 1979 aufgrund der befürchteten Abhängigkeit von westlicher Nukleartechnologie und ethischer Bedenken des Ajatollahs eingestellt. Die Wiederaufnahme erfolgte Ende der 1980er Jahre vor dem Hintergrund des irakisch-iranischen Krieges und der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen unter Saddam Hussein. Nach amerikanischen Geheimdienstsaussagen hat Teheran sein Atomprogramm 2002/2003 eingestellt.
- 104 Kenneth Katzman, *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses*, a. a. O. (Anm. 17), S. 61.
- 105 »Iran's Cross Merchants: The Bazaar Strikes Back«, in: *The Economist*, 29.7.2010, <http://www.economist.com/node/16705481?story_id=16705481> (abgerufen am 6.8.2010).
- 106 Suzanne Malony, *Sanctioning Iran: If Only It Were So Simple*, a. a. O. (Anm. 8), hier S. 145.
- 107 **Kayhan Barzegar**, *Iran's Foreign Policy Strategy After Saddam*, a. a. O. (Anm. 95), hier S. 181.
- 108 U.S. Government Accountability Office, *Iran Sanctions: Impact in Furthering U.S. Objectives Is Unclear and Should Be Reviewed*, GAO-08-58, 18.12.2007, S. 18.
- 109 So argumentiert der unterlegene Präsidentschaftskandidat Mir Hossein Mousavi, dass ein Großteil der Sanktionen ausgerechnet der armen Bevölkerung schade, die unter der Misswirtschaft und Subventionspolitik Achmadineshads am meisten gelitten habe und diese nun wieder in die Arme der Regierung treibe, vgl.: »Statement Number 13 of Mir Husayn Musavi Published«, 28.9.2009, <<http://mowjcamp.com/article/id/38585>> (abgerufen am 27.7.2010).
- 110 Robert S. Litwak, *Regime Change. U.S. Strategy Through the Prism of 9/11*, Washington, DC/Baltimore, MD, 2007, S. 290.
- 111 Dennis Ross, Rede des Sonderbotschafters bei der Jahreskonferenz der Anti-Defamation League, a. a. O. (Anm. 14).
- 112 Vgl. Shlomo Avineri, *Keine KSZE für den Nahen Osten. Neue Verhandlungen erst in einigen Jahren*, in: *Internationale Politik* 11/2002, S. 57–60; Mir A. Ferdowsi, *Die KSZE als Modell? Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung in der Dritten Welt*, in: *EA* 3/1992, S. 76–84.
- 113 Volker Perthes, *Iran – eine politische Herausforderung*, a. a. O. (Anm. 98), hier S. 148.
- 114 Michael McFaul, Milani Abbas, Larry Diamond, *A Win-Win U.S. Strategy for Dealing With Iran*, in: *Washington Quarterly*, Winter 2006/2007, S. 121–138, hier S. 127.
- 115 Sharam Chubin, *The Iranian Nuclear Riddle after June 12*, a. a. O. (Anm. 29), hier S. 169.
- 116 Vgl. exemplarisch: Joseph Cirincione und Andrew Grotto, *Contain and Engage. A New Strategy for Resolving the Nuclear Crisis with Iran*, Center for American Progress, März 2007, <http://www.americanprogress.org/issues/2007/02/pdf/iran_report.pdf> (abgerufen am 5.8.2010); Zbigniew Brzezinski und Robert M. Gates, *Iran: Time For a New Approach. Report of an Independent Task Force*, Council on Foreign Relations, 2004, <<http://www.iranwatch.org/privateviews/CFR/perspex-cfr-iran-report-july04.pdf>> [sic] (abgerufen am 5.8.2010); Christoph Bertram, *Partner, nicht Gegner. Für eine andere Iranpolitik*, Hamburg 2008; Volker Perthes, *Iran – eine politische Herausforderung*, Frankfurt am Main 2008.
- 117 Vgl. Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, Washington, DC, 12.7.2010; Greg Bruno, *The Lengthening List of Iran Sanctions*, Council on Foreign Relations Backgrounder, 28.7.2010, <http://www.cfr.org/publication/20258/lengthening_list_of_iran_sanctions.html?breadcrumb=%2Fregion%2F404%2Firan> (abgerufen am 6.8.2010). Der »Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010« erscheint in dieser Übersicht nicht, da dieses Gesetz oben bereits ausführlich dargestellt wurde.
- 118 Der ISA gesteht dem amerikanischen Präsidenten das Recht zu, Sanktionen gegen den Iran auszusetzen, wenn diese mit dem nationalen Interesse der USA in Konflikt geraten (Sektion 9c). Die Europäische Union (EU) lehnt den ISA als extraterritoriale Ausweitung amerikanischen Rechts ab. Um eine Konfrontation vor der WTO zu vermeiden, vereinbarten die USA und die EU im April 1997 eine Verstärkung transatlantischer Kooperation im Antiterrorkampf und der Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Im Gegenzug signalisierte Washington, dass Sanktionen künftig nicht auf europäische Unternehmen Anwendung finden würden. Am 18. Mai 1998 verzichtete die Clinton-Regierung daraufhin auf Sanktionen gegen das französische Unternehmen Total sowie seine Geschäftspartner, die russische Gazprom und Petronas aus Malaysia, vgl. **Kenneth Katzman**, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service Report, Washington, DC, 24.12.2009, S. 3.
- 119 Shayerah Ilias, *Iran's Economic Conditions: U.S. Policy Issues*, Congressional Research Service, Washington, DC, 15.6.2009, S. 4 f.
- 120 **Hearing of the Financial Services and General Government Subcommittee of the House Appropriations Committee**, Federal News Service, 21.5.2009.
- 121 »U.S. Moves to Isolate Iranian Banks«, in: *Washington Post*, 9.9.2006, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/08/AR2006090801454.html>> (abgerufen am 6.8.2010).

