

/// US-Präsident Trumps Kursverschärfung gegenüber dem Iran und ihre Konsequenzen

RICHTIGE DIAGNOSE – ANGEMESSENE REAKTION?

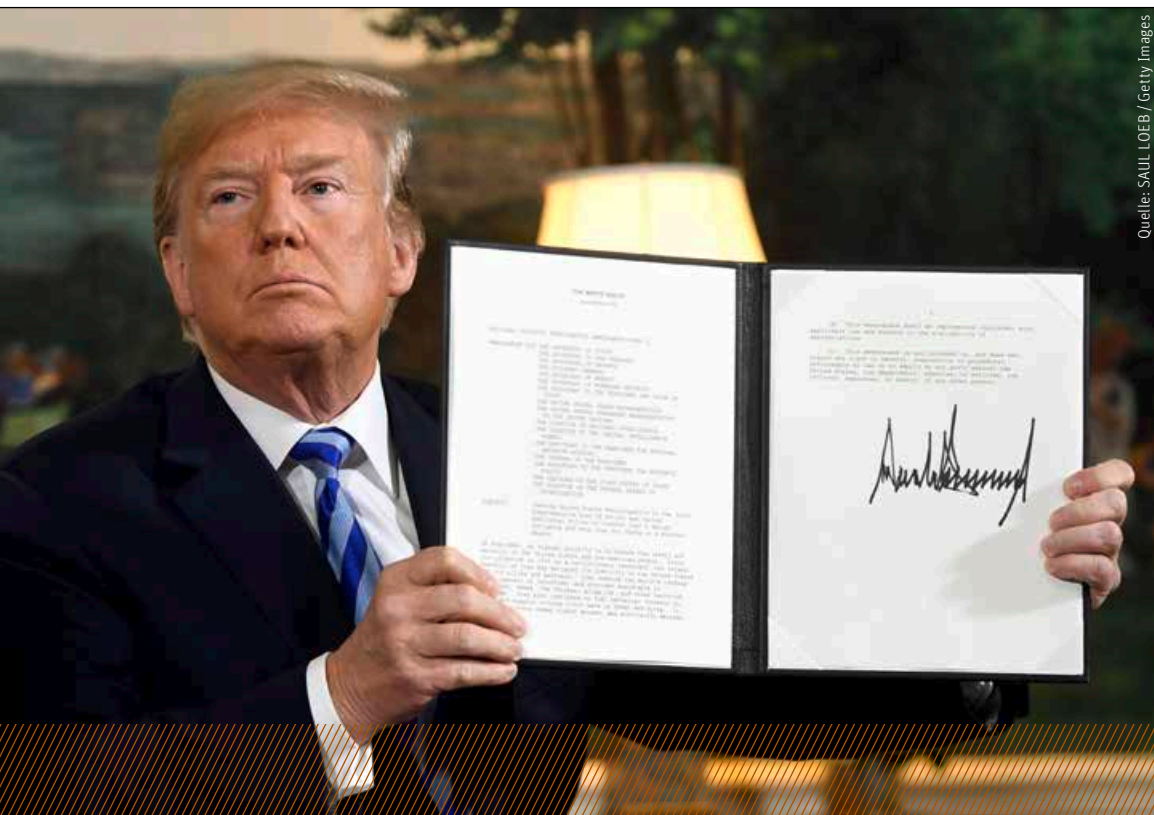
REINHARD MEIER-WALSER /// US-Präsident Donald Trumps Kritik am Atomabkommen mit dem Iran und Teherans aggressiver Außenpolitik ist berechtigt. Die als Konsequenz dieser Kritik getroffene Entscheidung, das Atomabkommen zu kündigen und neue Sanktionen gegen den Iran zu verhängen, wird, so ist zu befürchten, jedoch nicht zu einem Einlenken Teherans führen. Stattdessen wächst die Gefahr innerer Unruhen im Iran, die das Land ins Chaos stürzen und zu einer weiteren Destabilisierung der Region des Mittleren Ostens führen könnten.

Außenpolitisches Entscheidungshandeln als rationaler Prozess

Der Begriff der „Außenpolitik“, so ein Standardwerk zu Theorie, Methodik und Praxis internationaler Politik, kennzeichnet ein „interessenbezogenes und lernfähiges Entscheidungshandeln“ der Führungskräfte eines Staates mit der Funktion, die Beziehungen ihres jeweiligen Staates zu anderen Staaten bei „bestmöglicher Wahrung und Durchsetzung der von der eigenen Systemführung definierten Interessen zu regeln“.¹ Gemessen an politikwissenschaftlichen Kriterien ist unter einer außenpolitischen „Entscheidung“ weder ein unkontrolliertes Routineverhalten noch ein bloßes Reflexhandeln zu verstehen, sondern eine rationale Wahl-

handlung, in der eine Option (Handlungsmöglichkeit) aus zumindest zwei alternativen Möglichkeiten ausgewählt wird. Somit ist eine außenpolitische Entscheidung auch kein reiner Vollzugsakt, sondern vielmehr ein mehrstufiger Prozess, dessen idealtypischer Ablauf folgende Phasen umfasst: Zielfestlegung, Lagebeurteilung, Entwicklung von Handlungsalternativen, Auswahl

Außenpolitik wird von rationalen **WAHLHANDLUNGEN** bestimmt.



Nach dem Ausstieg aus „dem schlechtesten jemals geschlossenen Abkommen“ verhängte Donald Trump infolge seiner Kursverschärfung Sanktionen gegen den Iran, die er entschlossen der Öffentlichkeit präsentierte.

einer Option, Entscheidungsimpementierung, Kontrolle der Entscheidung (Soll/Ist-Vergleich) und ggf. Entscheidungskorrektur (im Bereich der Ziele und/oder Mittel).²

Im Lichte dieser politikwissenschaftlichen Charakterisierung einer außenpolitischen Entscheidung soll in den folgenden Abschnitten Donald Trumps Entscheidung, das Atomabkommen mit dem Iran aufzukündigen und neue US-amerikanische Sanktionen gegen Teheran zu verhängen, analysiert und bewertet werden.

Washingtons Iranstrategie in der Amtszeit Barack Obamas³

Um Donald Trumps Kurs gegenüber Teheran analysieren und bewerten zu kön-

nen, muss zunächst die Iranstrategie seines Amtsvorgängers Barack Obama rekonstruiert werden, auf dessen maßgebliche Initiative hin das im Juli 2015 von den „P5+1“⁴ mit dem Iran geschlossene Atomabkommen „Joint Common Plan of Action“ (JCPOA) zustande gekommen war.

Seinen Ausgangspunkt hatte der Atomkonflikt zwischen der Internationalen Gemeinschaft und dem Iran im August 2002, als durch Geheimdienstinformationen bekannt wurde, dass der Iran unter Missachtung seiner Offenlegungspflichten aus dem Kernwaffen-Sperrvertrag eine Urananreicherungsanlage in Natanz und einen Schwerwasserreaktor in Arak baute, der nach seiner Inbetriebnahme zur Herstellung

von Plutonium fähig gewesen wäre. Ab diesem Zeitpunkt erfuhr der Atomkonflikt verschiedene Wendungen, mitunter vorsichtige Annäherung und Hoffnungen auf eine friedliche Beilegung, dann wieder Konfrontation und Eskalation.⁵ Dessen ungeachtet blieben drei Konstanten dieses Konfliktes bis zur diplomatischen Beilegung im Jahr 2015 unverändert: Erstens Teherans Leugnung jeglicher, über die zivile Nutzung der Kernenergie hinausgehender nuklearer (militärischer) Ambitionen; zweitens – damit eng zusammenhängend – Teherans Strategie der Behinderung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO), die im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) vorgesehenen Inspektionen iranischer Atomanlagen durchzuführen und drittens die Möglichkeiten des Ausgangs des Konfliktes. Hier gab es immer nur diese drei: Erstens eine diplomatische, unblutige Lösung auf dem Verhandlungsweg, zweitens Militärschläge gegen den Iran mit dem Ziel der nuklearen Entwaffnung und drittens die Perspektive, dass der Iran tatsächlich Atommacht wird.

Barack Obama maß der Herausforderung durch das iranische Atomprogramm von Anfang an hohe Bedeutung bei und setzte sich mit großer Energie für eine diplomatische Lösung des Konfliktes ein. Obwohl er im Sinne der vielbemühten Formel, wonach „alle Optionen auf dem Tisch“ lägen, zu keinem Zeitpunkt seiner Präsidentschaft eine militärische „Lösung“ des Atomkonfliktes völlig ausschloss, war er in hohem Maße bemüht, eine diplomatische Einigung zu erreichen. Dies erklärt möglicherweise auch, dass er in den fast zweijährigen Atomverhandlungen nach Antritt des neuen iranischen Präsi-

den Rohani im Sommer 2013 bis zum endgültigen Abkommen von Wien im Juli 2015 nicht die von manchen seiner republikanischen Gegner im Kongress geforderte strikte Kompromisslosigkeit gegenüber dem Iran (Einstellung des gesamten Anreicherungsprogramms) zeigte, sondern das von Teheran reklamierte Recht der zivilen Nutzung der Kernenergie grundsätzlich, allerdings unter strengen Auflagen, akzeptierte. Obama wollte jedenfalls – zumal als Träger des Friedensnobelpreises – weder als derjenige US-Präsident in den Geschichtsbüchern notiert werden, der einen Krieg gegen den Iran geführt hatte, noch in dessen Amtszeit der Iran die militärische Atomschwelle überschreiten konnte.

OBAMA wollte eine diplomatische Lösung des Atomkonfliktes.

Obama wusste, dass Militärschläge gegen den Iran mit dem Ziel, Teherans Atom-Option langfristig zu vereiteln, eine umfassende Zerstörung der gesamten atomaren Infrastruktur bedeutet hätte, verbunden „mit der Drohung erneuter Angriffe, falls das Programm wieder aufgenommen wird“⁶. Dies hätte zum einen weitgehend unkalkulierbare Konsequenzen mit Blick auf die Opferzahlen und Folgen der nuklearen Verseuchung nach sich gezogen, zum anderen aber den Konflikt zusätzlich verschärft und eine diplomatische Lösung damit endgültig unmöglich ge-

macht. Obama wusste aber auch, dass es möglicherweise nur eine Frage der Zeit sein würde, bis der Iran die Schwelle zur Atommacht überschreiten würde, falls sich Teheran nicht auf dem Verhandlungsweg von seinen militärischen Atomplänen abbringen lassen sollte und die USA sich nicht zu Militärschlägen entschließen würden. Eine Realisierung des Szenarios einer Atommacht Iran wollte Obama um nahezu jeden Preis vermeiden. Erstens hatte Israel niemals Zweifel daran gelassen, dass es eine nukleare Bewaffnung des Iran schlichtweg nicht akzeptieren würde. Mithin war mit diesem Szenario eine militärische Konfrontation zwischen Israel und dem Iran nahezu zwangsläufig verbunden. Zweitens widersprach jede Form horizontaler nuklearer Proliferation Obamas außenpolitischem Kernprojekt „Global Zero“, dem langfristigen Ziel einer atomwaffenfreien Welt.⁷ Und drittens befürchtete er, dass das Überschreiten der Atomschwelle durch den Iran in den anderen Staaten der Region des Mittleren Ostens als eine signifikante Veränderung des machtpolitischen Status quo gewertet würde. Deren Regierungen, so Obamas Kalkül, würden mit zusätzlichen Aufrüstungsprogrammen reagieren, wobei nicht auszuschließen wäre, dass in diesem Zusammenhang auch atomare Optionen erwogen würden. Eine atomare Bewaffnung des Iran hätte in dieser Perspektive sowohl einen konventionellen Rüstungswettlauf als auch einen nuklearen Proliferationsschub auslösen können. Das nukleare Nichtverbreitungsregime „wäre endgültig Makulatur“ geworden.⁸

Als nach den fast zweijährigen mühsamen Verhandlungen zwischen der „P5+1“-Gruppe und Teheran

schließlich im Juli 2015 der „Wiener Kompromiss“⁹ verkündet wurde, konnte Obama einen diplomatischen Dreifacherfolg verbuchen: Erstens wurde ein gefährlicher internationaler Krisenherd in gemeinsamer Anstrengung der „P5+1“ substanziell entschärft. Zweitens wurde der Iran aus seiner internationalen Isolation befreit und besaß nun eine Chance, sich im Kreise der internationalen Gemeinschaft als Partner bei der De-Eskalation mittelöstlicher Konflikte zu empfehlen. Drittens stärkte das Atomabkommen im inneriranischen Machtgefüge den moderaten Präsidenten Hassan Rohani und seinen westlich geprägten Außenminister Mohammad Dschawad Zarif und führte zu beachtlichen Zugewinnen der Pragmatiker und Reformer gegenüber den konservativen Hardlinern bei den iranischen Parlaments- und Expertenratswahlen Ende Februar 2016. Damit war zwar der künftige politische Kurs Teherans noch nicht endgültig zementiert, aber Obamas Iranpolitik hatte bereits sichtbare Früchte getragen. Obamas Abkehr von der Iran-Politik seines Vorgängers Bush, der den Iran in der „Achse des Bösen“ verortet hatte, zugunsten einer Politik der ausgestreckten Hand gegenüber den Machhabern in Teheran, gehört zu den Faktoren, die für die Möglichkeit einer diplomatischen Lösung des Atomkonfliktes ausschlaggebend waren.

**Obama verfolgte die Politik der
AUSGESTRECKTEN Hand.**

Die Neubewertung des Atom- Abkommens durch Donald Trump

Nachdem er bereits im Präsidentschaftswahlkampf das Atomabkommen mit dem Iran als „das schlechteste jemals geschlossene Abkommen“ geißelt und eine härtere Gangart Washingtons gegenüber Teheran gefordert hatte, schien Donald Trump nach seinem Einzug ins Weiße Haus im Januar 2017 zunächst eine grundlegende Kurskorrektur gegenüber dem Iran zu meiden. Vermutlich wollte er auch die iranischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2017 abwarten, in denen sich der amtierende, dem Lager der moderaten Pragmatiker zugerechnete Präsident Hassan Rohani schließlich überraschend deutlich gegen seinen schärfsten Rivalen, den konservativen Hardliner Ebrahim Raisi durchsetzen konnte. Im weiteren Verlauf des Jahres 2017 verschärfte Präsident Trump jedoch erneut den Ton gegenüber Teheran und, nachdem an der Spitze des State Department der besonnene Rex Tillerson im Frühjahr 2018 dem in Iran-Fragen wesentlich kompromissloseren Mike Pompeo weichen musste, kündigte Trump Anfang Mai 2018 das Atomabkommen endgültig auf. Gleichzeitig drohte er mit der Wiedereinsetzung der Sanktionen, die nach der Erfüllung der Auflagen des Abkommens durch den Iran suspendiert worden waren.

Abgesehen davon, dass Trump offensichtlich systematisch versucht, jede innen- wie außenpolitische Entscheidung seines Amtsvorgängers zu korrigieren¹⁰ und schon vor diesem Hintergrund das Atomabkommen von Beginn an scharf geißelte,¹¹ hat er auch verschiedene sachliche und durchaus stichhaltige Argumente dagegen vorgebracht. Im Einzelnen kritisierte er die kurze Laufzeit, die Mängel der Überprüfbarkeit

Trumps **KRITIK** am Atomabkommen ist nicht unberechtigt.

nuklearer Aktivitäten im Iran, die Ausklammerung des iranischen Raketenprogrammes in den Atomverhandlungen, die erweiterten Möglichkeiten Teherans, seine schiitischen Verbündeten im Jemen, Syrien, Irak, Libanon etc. mit finanziellen Mitteln sowie Waffen zu unterstützen sowie insgesamt Verstöße gegen den „Geist des Abkommens“.¹²

Dazu ist zu sagen, dass die 15-jährige Laufzeit des Abkommens (einige Regelungen sind sogar auf 10 Jahre begrenzt) für den Iran mit seiner mehrtausendjährigen Geschichte und Kultur tatsächlich – historisch gesehen – einen Wimpernschlag bedeutet. Nach Ablauf des Abkommens stehen dem Iran als Signatarstaat des Kernwaffensperrvertrages alle einschlägigen Rechte (Uran-Anreicherung und zivile Nutzung der Kernenergie) wieder zu. Da sein Nuklearprogramm vor Abschluss des Abkommens bereits ein hohes Niveau erreicht hatte, würde der Iran nach Ablauf des Abkommens vermutlich nur wenige Monate benötigen, um nach der Wiederaufnahme des Anreicherungsprogramms die militärische Schwelle zu erreichen.

Auch die von Trump monierten Mängel der Überprüfbarkeit der nuklearen Aktivitäten im Iran sind unübersehbar. Die Internationale Atomenergie-Behörde in Wien (IAEO), die die dortigen Inspektionen durchführt, attestiert Teheran zwar weitgehende Beachtung der einschlägigen Auflagen des JCPOA. Eine

lückenlose Überwachung der nuklear-technischen Aktivitäten ist allerdings schon deshalb fraglich, weil die iranische Verhandlungsdelegation sich erfolgreich gegen eine Ausweitung der Inspektionen über die von Teheran an die IAEO gemeldeten 14 Atomanlagen hinaus gewehrt hatte. Im langjährigen Streit um den süd-östlich von Teheran gelegenen Militärkomplex Parchin, in dem Mutmaßungen der IAEO zufolge Versuche mit Sprengzündern für Atombomben durchgeführt wurden, setzte sich der Iran mit seiner Forderung durch, dass Kontrollen nur in „Atomanlagen“, nicht aber in „Militäranlagen“ stattfinden dürften.

Die Ausklammerung des iranischen Raketenprogramms aus den Verhandlungen der „P5+1“ mit Teheran bedeutet eine weitere Relativierung des von den westlichen Signatarmächten reklamierten „Erfolges“, zumal Teherans Raketenrüstung die Sicherheit der gesamten Region bedroht. Der Iran, der über das größte Raketenarsenal des gesamten Mittleren Ostens verfügt und dieses zielstrebig weiter ausbaut, besitzt mittlerweile mehrere Tausend ballistische Raketen mit Reichweiten von mehr als 2.000 Kilometern sowie Marschflugkörper, mit denen er „Israel, Saudi-Arabien oder Südosteuropa erreichen kann“¹³.

Hochproblematisch ist, und auch in diesem Punkt ist dem Kritikpunkt Trumps zuzustimmen, dass der Iran systematisch seine schiitischen Verbündeten im Libanon, Jemen, Syrien, Irak, Afghanistan etc. mit finanziellen Mitteln und zum Teil auch mit Waffenlieferungen unterstützt. Die iranische Führung, so ist zu befürchten und das wurde auch von iranischen Oppositionellen im Zuge der inneriranischen Proteste zu Beginn des Jahres artikuliert, verwendet die zusätzlichen Deviseneinnahmen, über die der

Iran seit der Aufhebung der internationalen Sanktionen (als Folge des Atomabkommens) durch die Wiederaufnahme und Forcierung der Erdöl- und Erdgasexporte verfügt, um die verbündeten schiitischen Gruppen und auch die sunnitische Hamas (wie der Iran ein militanter Gegner Israels) noch weiter zu unterstützen.

Der Iran UNTERSTÜTZT weiter seine schiitischen Verbündeten.

Und schließlich ist auch Trumps Vorwurf, der Iran verstoße gegen den „Geist“ des Atomabkommens durchaus nachvollziehbar, zumal mit diesem Abkommen – wie bereits erwähnt – dem Iran eine Chance geboten worden war, seine Paria-Rolle abzulegen und sich im Kreise der internationalen Gemeinschaft als neuer „Partner“ bei der De-Eskalation mittelöstlicher Krisen und Konflikte zu empfehlen. Diese Offerte hat Teheran nicht nur nicht ergriffen, sondern hat insbesondere durch sein aggressives Raketen-Rüstungsprogramm, seinen Konfrontationskurs u. a. gegenüber Israel und Saudi-Arabien und sein Schüren mittelöstlicher Spannungen die internationalen Befürworter des Atomabkommens geschwächt und die Position der Gegner Irans gestärkt.

Mögliche Konsequenzen des Konfrontationskurses Washingtons gegenüber Teheran

Ungeachtet des berechtigten Einwandes, dass Verhandlungen in aller Regel mit einem Kompromiss enden und ein be-

Derzeit ist noch offen, was der Ausstieg der USA aus dem Atomabkommen und die Sanktionen beim Iran BEWIRKEN werden.

harrliches Festhalten an westlichen Maximalpositionen (vollständige Einstellung des iranischen Anreicherungsprogrammes) zu einem Scheitern der Atomverhandlungen und damit der Wahrscheinlichkeit einer militärischen Konfrontation mit dem Iran geführt hätte, ist Donald Trumps Kritik am Atomdeal mit Teheran und an der aggressiven Außen- und Sicherheitspolitik des Iran über weite Strecken berechtigt. Die Frage ist allerdings, ob die als Konsequenz dieser Kritik getroffene Entscheidung Washingtons, das Atomabkommen zu kündigen und neue Sanktionen gegen den Iran zu verhängen, Teheran zu einem (aus Sicht der USA positiven) Umsteuern bewegen oder eher zu einer Verschärfung der Situation führen wird (und damit kontraproduktiv wäre)? Im Einzelnen sind folgende Entwicklungen zu erwarten:

Schwächung der moderaten Kräfte im inneriranischen Machtkampf – Sturz der Regierung und politisches Chaos?

Im inneren Gefüge des Iran, das durch ein komplexes System konkurrierender Einflusszentren (Revolutionsgarden, Wächterratt, Expertenrat, Justiz, Parlament, Staatspräsident, Regierung etc.) mit dem Obersten Geistlichen Führer als höchster Autorität gekennzeichnet ist, tobt seit langem ein erbitterter Machtkampf

zwischen konservativen Hardlinern („Prinzipalisten“) auf der einen sowie moderaten Pragmatikern und Reformern auf der anderen Seite. Wie bereits erwähnt, war es das gemeinsame Ziel der Westmächte der „P5+1“, durch einen Durchbruch im Atomkonflikt die moderaten Kräfte um Präsident Rohani und Außenminister Zarif in der Auseinandersetzung mit ihren radikal-konservativen Gegnern zu stärken. Der einseitige Ausstieg der USA aus dem Abkommen mit Teheran und die Verhängung neuer Sanktionen wirken nun wie Wasser auf die Mühlen der revolutionären, dem ideologischen Kampf gegen den „Westen“ und Israel verpflichteten Kräfte im Iran, deren Propaganda gegen den „großen Satan“ Amerika neue Nahrung erhält und deren Machtposition gegenüber moderaten Kräften gestärkt wird.¹⁴ Hinzu kommt, dass Präsident Rohani und Außenminister Zarif durch die Stärkung des konservativen Lagers so sehr unter Druck geraten, dass sie selbst gezwungen sind, auf einen radikaleren Kurs einzuschwenken, um nicht im inneriranischen Ringen um Macht und Einfluss völlig ins Abseits zu geraten.¹⁵

Falls die USA mit ihrem Kurswechsel gegenüber Teheran auch einen Regimewechsel beabsichtigen haben sollten, so scheint ein solcher Wechsel nicht unwahrscheinlich. Allerdings kann als sicher gelten, dass im Falle eines Sturzes der Regierung Rohani ein Politiker Präsident der Islamischen Republik wird, der einen gegenüber dem „Westen“ aggressiveren Kurs steuern wird als sein Vorgänger. Es muss außerdem befürchtet werden, dass die Verhängung neuer Sanktionen durch die USA eine größere Protestwelle im Iran auslösen und zum Sturz der gesamten Führungselite führen könnte.¹⁶ Dass der Iran in der Folge

der politischen Umbrüche in einem in Chaos mündenden Bürgerkrieg wie in Syrien versinken würde, kann nicht ausgeschlossen werden.

Radikalisierung der iranischen Außenpolitik – die Gefahr eines regionalen Wettrüstens und die Wahrscheinlichkeit militärischer Auseinandersetzungen nehmen zu

In engem Zusammenhang mit der zu erwartenden Stärkung der konservativ-radikalen Kräfte im Iran durch Washingtons Ausstieg aus dem Atomabkommen und der Verhängung neuer US-amerikanischer Sanktionen steht eine wahrscheinliche Radikalisierung der iranischen Außenpolitik. Teheran wird seinen Konfrontationskurs gegenüber den regionalen Gegnern ebenso wie seine Unterstützung der schiitischen Verbündeten und der Feinde Israels weiter forcieren, sein Raketenprogramm ausbauen und im schlimmsten Fall die Inspektoren der IAEO außer Landes weisen, um sein Anreicherungsprogramm vertragswidrig wieder aufzunehmen. Von den ursprünglich drei möglichen Ausgangsszenarien des Atomkonfliktes mit Teheran (1. vertragliche Regelung, 2. militärische „Lösung“, 3. Überschreiten der Atomschwelle) blieben dann lediglich die Optionen 2 und 3, die beide mit einer dramatischen Eskalation der sicherheitspolitischen Lage am Persischen Golf so-

wie mit nahezu unkalkulierbaren Konsequenzen für die Gesamtregion des Mittleren Ostens verbunden wären.

Belastung der transatlantischen Partnerschaft – Stärkung des Einflusses Pekings und Moskaus im Iran

Durch die Strafmaßnahmen Washingtons, die am 6. August 2018 tatsächlich in Kraft traten (Anfang November sollen noch weitere und härtere Maßnahmen folgen), soll der Iran daran gehindert werden, Handel mit Devisen, Edelmetallen und Rohstoffen zu betreiben. Diese Sanktionen der USA betreffen sowohl US-amerikanische Firmen als auch – als „extraterritoriale“ Sekundär-Sanktionen – Transaktionen, die von Unternehmen außerhalb der Vereinigten Staaten mit dem Iran abgewickelt werden. Falls z. B. ein europäisches Unternehmen sich nicht an die Vorgaben Washingtons hält, droht ihm neben Bußgeldern auch ein Ausschluss vom US-Markt. Unmittelbar vor Inkrafttreten der Sanktionen twitterte US-Präsident Trump: „Anyone doing business with Iran will NOT be doing business with the United States.“¹⁷

Um europäischen Firmen weiterhin Geschäftstätigkeiten mit dem Iran zu ermöglichen, hat die Europäische Union mit der am 7. August 2018 in Kraft getretenen, aber bereits aus dem Jahre 1996 stammenden EU-Verordnung 1996/2271 Einzelpersonen und Unternehmen in der Union explizit verboten, die US-Sanktionen gegen den Iran zu befolgen. Diese rechtlich bindende Regelung wird hinsichtlich ihrer Effizienz de facto dadurch entkräftet, dass die meisten der im Iran tätigen europäischen Unternehmen ihr lukratives USA-Geschäft nicht durch vergleichsweise geringe Gewinnperspektiven im Iran gefährden werden. Große

Eine **RADIKALISIERUNG** der iranischen Außenpolitik in Richtung Konfrontationskurs wäre denkbar.

Konzerne wie Peugeot, Renault oder Total zogen sich in Erwartung amerikanischer Strafmaßnahmen bereits frühzeitig aus dem Iran zurück. Anfang August 2018 zog dann auch Daimler nach und verkündete, seine Geschäfte in der Islamischen Republik „bis auf Weiteres“ einzustellen. Bereits vor Inkrafttreten der Sanktionen Washingtons räumte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Berlin ein, „viele deutsche Unternehmen“ berichteten, „dass mittel- und langfristige Projekte derzeit nicht weiterverfolgt werden. [...] Außerdem klagen sie – wegen des Rückzugs zahlreicher deutscher Banken aus dem Iran-Zahlungsverkehr – über Schwierigkeiten bei der finanziellen Abwicklung von laufendem Iran-Geschäft.“¹⁸ In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass die erwähnte EU-Verordnung weder US-amerikanische Sanktionen blockiert noch europäische Investoren im Iran vor Strafen Washingtons schützen kann.¹⁹

Da aus EU-Kreisen verlautete, Brüssel werde nicht in unternehmerische Entscheidungen eingreifen, ist auch eher von einer „symbolischen Wirkung“ der Verordnung 1996/2271 auszugehen. Sollte ein Unternehmen seine Absage einer Investition im Iran nämlich als Folge betriebswirtschaftlicher Kalkulation begründen und nicht in Verbindung mit US-Sanktionen bringen, gerät es auch nicht mit EU-Recht in Konflikt.²⁰

Unterm Strich wird die Sanktionspolitik der USA zu neuen Spannungen zwischen Washington und seinen europäischen Partnern führen. Das durch Friktionen im NATO-Bündnis ohnehin belastete Verhältnis wird also weiteren Belastungen ausgesetzt, während China und Moskau, die bereits angekündigt haben, die Sanktionen gegen Teheran

nicht mitzutragen, ihren Einfluss auf Kosten westlicher Interessen im Iran weiter ausbauen können.

Die amerikanische Sanktionspolitik gegen Teheran **BELASTET** die transatlantischen Beziehungen.

Pacta sunt servanda – Die Frage der außenpolitischen Glaubwürdigkeit der USA

Abgesehen von der völkerrechtlichen Problematik der einseitigen Kündigung des durch die UN-Sicherheitsrats-Resolution 2231 Rechtsverbindlichkeit gewonnenen multilateralen Atomabkommens verstößt Präsident Trumps Schritt auch gegen das Rechtsprinzip „Pacta sunt servanda“ und berührt damit die Frage der Glaubwürdigkeit der US-amerikanischen Außenpolitik.²¹ Trumps Kurswechsel gegenüber Teheran könnte deshalb Einfluss auf den Fortgang des Atomkonfliktes mit Nordkorea haben.²² Ungeachtet individueller Merkmale der Krise zwischen Washington und Pjöngjang um das nordkoreanische Atomwaffen- und Raketenprogramm besteht eine deutliche Parallele zwischen diesem Spannungsherd und dem Atomkonflikt mit Teheran in den (drei) Szenarien für die jeweilige Beendigung. Wie im Falle des Iran ist als Ausgang der ostasiatischen Krise erstens nur eine Beilegung auf dem Verhandlungsweg, zweitens eine militärische Entscheidung oder drittens die Akzeptanz der endgültigen Etablierung Nordkoreas als Atom-

macht denkbar. Eine militärische Option mit dem Ziel der nuklearen Entwaffnung Pjöngjangs muss angesichts der damit verbundenen Zigtausenden von Opfern und der zu erwartenden Eskalationsspirale ausgeschlossen werden. Ebenso inakzeptabel ist allerdings auch, dass die internationale Gemeinschaft weitgehend tatenlos zusieht, wie Nordkoreas Diktator Kim Jong-un sein Kernwaffen- und Raketenarsenal sukzessive ausbaut und in absehbarer Zeit über lückenlose nukleare Erst- und Zweitschlagsfähigkeiten verfügen würde.

Angesichts dieser Perspektiven ist eine diplomatische De-Eskalation der Krise umso dringlicher. Kim, der sich im Juni 2018 medienwirksam mit Präsident Trump in Singapur getroffen hat, wird sich aber nur dann zu substanziellen Zugeständnissen zum Abbau seines atomaren Waffenprogrammes und -arsenals bereit erklären, wenn er davon überzeugt ist, dass der Wert des über diplomatische Kanäle zu erzielenden Ergebnisses größer ist als der Schaden, den er riskiert, wenn er sich Verhandlungen verweigert. Nachdem Trump das Atomabkommen mit Teheran nun einseitig aufgekündigt hat, muss Kim zwangsläufig den Schluss ziehen, dass die USA mit einer eventuellen Atomvereinbarung mit Pjöngjang analog verfahren könnten. Dass er vor diesem Hintergrund der von den USA geforderten „vollständigen,

überprüfbaren und nicht rückgängig zu machenden Entnuklearisierung“ Nordkoreas vertraglich zustimmen wird, ist unwahrscheinlich.

Synoptische Schlussbetrachtung

In der Spieltheorie, die mitunter zur Analyse internationaler Konflikte zur Anwendung kommt, gibt es aufgrund der spezifischen Analogien zwischen einzelnen „Spielen“ und internationalen Konflikten zum einen Fälle, in denen es mit Blick auf den Spiel- bzw. Konfliktausgang vernünftiger ist, mit dem Gegner zu kooperieren, und andere, in denen es zweckmäßiger ist, auf Konfrontation zu setzen. Ganz allgemein gilt, dass eine Strategie der Zurückhaltung (Kooperation) immer dann angezeigt ist, wenn der zu erwartende Schaden im Falle der doppelten Konfrontation (also einer Konfrontationshaltung auch des Gegners) größer ist als der (Prestige-) Verlust für den Fall, dass die eigene Zurückhaltung mit dem Angebot der Kooperation durch den Gegner mit Konfrontation quittiert wird.²³

Im Falle des internationalen Atomkonfliktes mit dem Iran (aus westlicher Perspektive dem Typus „chicken-game“ entsprechend) war es vernünftig, in Form von Kooperationsangeboten (Atomverhandlungen) Teheran ebenfalls zu einer Kooperationsstrategie zu bewegen. Zwar war mit dem erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen im Juli 2015 eine Stärkung der moderaten Kräfte im inneriranischen Machtkampf verbunden, aber Teheran hat insbesondere durch seine aggressive Außen- und Sicherheitspolitik seine Chance auf eine nachhaltige Vertiefung der Kooperation mit dem demokratischen Westen nicht genutzt. Präsident Trumps von durchaus berechtigter Kritik an Irans politi-

NORDKOREA könnten Zweifel über die Vertragstreue der USA kommen.

schem Kurs abgeleitete Entscheidung, das Atomabkommen einseitig zu kündigen und neue Sanktionen zu verhängen, ist allerdings insofern kontraproduktiv, als dies aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einem Einlenken Teherans (im Sinne Washingtons), sondern vielmehr zu einer Verschärfung der Spannungen mit Teheran und darüber hinaus zu einer weiteren Destabilisierung der Region des Mittleren Ostens führen wird.

Das Ende Juli 2018 vor den Augen der Weltöffentlichkeit an Teheran gerichtete Angebot Präsident Trumps, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, lehnten die politischen Eliten im Iran unter dem Druck der dortigen Hardliner ab.²⁴ Der Oberste Geistliche Führer Ayatollah Ali Khamenei verfügte Mitte August gar: „Ich verbiete jedes Gespräch mit Amerika.“²⁵

Teheran hat seine CHANCE nicht nachhaltig genutzt.

Es bleibt zu hoffen, dass diskrete diplomatische Kanäle zwischen Washington und Teheran genutzt werden, um ohne Druck öffentlicher Erwartungen von der gegenwärtigen Konfrontation wieder auf einen vernünftigen Kurs der Kooperation einzuschwenken. Es wäre für alle unmittelbar und mittelbar Beteiligten die bestmögliche Option, um eine Eskalation zu vermeiden und neue Wege der (Wieder-)Annäherung mit dem Ziel einer neuen vertraglichen Übereinkunft zu beschreiten.²⁶ ///



/// PROF. DR. REINHARD MEIER-WALSER

ist Chefredakteur der Politischen Studien und Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hans-Seidel-Stiftung, München.

Anmerkungen

- ¹ Kindermann, Gottfried-Karl: Zum Selbstverständnis des neorealistischen Ansatzes, in: Ders. (Hrsg.): *Grundelemente der Weltpolitik*, München, 3. Aufl., 1986, S. 11-47, zitiert S. 17.
- ² Schellhorn, Kai M.: Wie entstehen außenpolitische Entscheidungen?, in: Kindermann, Gottfried-Karl (Hrsg.): *Grundelemente der Weltpolitik*, München, 3. Aufl., 1986, S. 180-194, hier S. 180, 193 f.
- ³ Vgl. zu diesem Abschnitt Meier-Walser, Reinhard: Die Atomvereinbarung mit dem Iran: Ein Erfolg für Barack Obamas Diplomatie?, in: „Zeitschrift für Außen und Sicherheitspolitik“, Sonderheft 9/2017 („Eine transformative Präsidentschaft. Die USA in der Ära Barack Obama“, hrsg. von Thomas Jäger, Heinz Gärtner und Jürgen Wilzewski), S. 181-192.
- ⁴ Die fünf Ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates (USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien) plus Deutschland.
- ⁵ Meier-Walser, Reinhard / Münch-Heubner, Peter L.: *Teherans Atomstrategie und die internationale Sicherheit. Eine politikwissenschaftlich-orientalistische Konstellationsanalyse*, München 2013, S. 7-23.
- ⁶ Rudolf, Peter: *Die USA, Israel und die Legitimität eines Präventivangriffs gegen Iran. Strategische, völkerrechtliche und ethische Aspekte*. Berlin 2012, S. 14 f.
- ⁷ Meier-Walser, Reinhard (Hrsg.). *Eine Welt ohne Atomwaffen? „Global Zero“ – Realisierungschancen einer Vision*, München 2010, S. 5-14.
- ⁸ Meier-Walser, Reinhard / Münch-Heubner, Peter L.: Der Atomkonflikt mit dem Iran. Drei Szenarien, in: *Mut*, 49. Jg., H. 560, 2014, S. 64-81, zitiert S. 80.
- ⁹ Meier-Walser, Reinhard / Münch-Heubner, Peter L.: Wien als Tor nach Europa für den Iran, in: „Die Presse“, 11.4.2014.

- ¹⁰ Was zumindest im zuvor definierten Sinne keine rationale Entscheidung zur Durchsetzung der Interessen des Landes bedeuten würde.
- ¹¹ Vgl. Simon, Steven: Iran and President Trump: What Ist he Endgame?, in: *Survival*, H. 4, 2018, S. 7-20, hier S. 13.
- ¹² Vgl. dazu insbesondere <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-new-strategy-iran/>, Stand: 9.8.2018.
- ¹³ Steinberg, Guido: Umgang mit dem Iran, in: *Internationale Politik*, H. 5/6, 2018, S. 64-69, hier S. 65 f.
- ¹⁴ Vgl. Cordesman, Anthony H.: U.S. Strategy, the JCPOA Iranian Nuclear Arms Agreement, and the Gulf: Playing the Long Game. Center for Strategic and International Studies, Working Draft, 27.3.2018.
- ¹⁵ Zu den Konsequenzen wechselseitiger Drohungen Washingtons und Teherans vgl. Trump und Rohani drohen einander. US-Tiraden dürften den Hardlinern in Teheran nützen, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 25.7.2018.
- ¹⁶ Böhmer, Daniel-Dylan: Das kann zu einem chaotischen Bürgerkrieg führen, in: *Die Welt*, 7.8.2018.
- ¹⁷ <https://www.nbc26.com/news/national/trump-says-anyone-doing-business-with-iran-will-not-do-business-with-us>, Stand: 7. 8.2018.
- ¹⁸ Staatssekretärin Claudia Dörr-Voss am 9.7.2018, zitiert nach: Was noch zu retten ist, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.8.2018.
- ¹⁹ Hermann, Rainer: Was noch zu retten ist, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.8.2018.
- ²⁰ Brössler, Daniel: Hartes symbolisches Verbot. EU untersagt Firmen, sich US-Iran-Sanktionen zu unterwerfen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 7.8.2018.
- ²¹ Vgl. Meier-Walser, Reinhard: Pacta sunt servanda – Kippt Washington den Atomdeal mit Teheran, wird die Welt noch unsicherer, in: *Bulletin Außen- und Sicherheitspolitik*, H. 2, 2017, S. 6 f.
- ²² Zu den Wechselwirkungen von Trumps Iran- und Nordkoreapolitik vgl. Sanger, David E.: Strategy on nuclear threats raises eyebrows, in: *The New York Times*, 26.7.2018.
- ²³ Dazu grundlegend Rapoport, Anatol: *Fights, Games, and Debates*, Ann Arbor, MI. 1960.
- ²⁴ Rogg, Inga: Irans Hardliner wollen nicht mit Trump reden, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 3.8.2018.
- ²⁵ Chamenei verbietet Gespräche mit Amerika, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.8.2018.
- ²⁶ Vgl. dazu auch Cordesman: U.S. Strategy, the JCPOA Iranian Nuclear Arms Agreement, and the Gulf, der eine langfristige US-Strategie gegenüber dem Iran empfiehlt, die Elemente von Kooperation und Konfrontation bzw. Anreizen und Sanktionen („Carrots and sticks“) kombiniert und mit langem Atem auf eine allmähliche De-Eskalation in der Region des Persischen Golfes und darüber hinaus zielt.