

Die Chancen der „Koalition der Verhandlungswilligen“ im Iran
von Dr. Sebastian Harnisch

Am Freitag (11.03.2005) erläuterte US-Außenministerin Rice die zuvor angekündigte US-Initiative zur Unterstützung der EU-3-Verhandlungen mit dem Iran über die friedliche Beilegung des Nuklearkonflikts. Neben der politischen Bedeutung des gemeinsamen transatlantischen Vorgehens beinhaltet das amerikanische Angebot an den Iran eine Unterstützung Washingtons für die Aufnahmeverhandlungen des Landes in die WTO unter der Bedingung, dass der Iran auf die angestrebte Schließung des Brennstoffkreislaufs (Urananreicherung, Plutoniumwiederaufbereitung) auf Dauer verzichtet, sowie die amerikanische Zustimmung zur Lieferung lizenzierter US-Flugzeugteile (z.B. für den Airbus).

Welche Chancen hat diese neue transatlantische „Koalition der Verhandlungswilligen“, wenn es um die Durchsetzung ihrer Forderungen geht?

Die Antworten auf diese Frage müssen sowohl die Stabilität der „Koalition“ als auch deren Fähigkeit zur Unterbreitung einer Verhandlungsposition berücksichtigen, die den Iran von dem eingeschlagenen Weg der Verfügung über alle zivilen und legalen Komponenten für ein militärisches Nuklearprogramm abbringen könnte.

Berücksichtigt man den langen Zeitraum, bis die wiederholten EU-3-Verhandlungen mit dem Iran von den USA offen, substantiell und auch vom

Präsidenten selbst unterstützt wurden, so drängt sich die Frage auf, wie nachhaltig und vor allem wie tiefgehend die Administration die EU-3-Position stützt.

Diese neue Unterstützung überlagert derzeit die bisherige Zerstrittenheit der Bush-Administration, ob „Staaten der Achse des Bösen“ über den Verhandlungsweg von dem Erwerb einer Nuklearwaffenkapazität abgehalten werden können, oder ob nur eine sanktionsbasierte Strategie Erfolg verspricht. Im Falle des Iran unterstützten Teile des State Department (Außenminister Powell und sein Stellvertreter Armitage) erstere Position auch schon in der ersten Amtszeit und billigten daher die früheren EU-3-Initiativen. Die Sanktionsbefürworter im Pentagon und Vizepräsidentenamt sowie der Staatssekretär für Abrüstungsfragen, John Bolton, kritisierten die EU-3 und versuchten teilweise, z.B. durch die Veröffentlichung inkriminierender und unzutreffender Details, die Verhandlungen zu stören.

Folgende Faktoren können für die derzeitige Kursveränderung in der Bush-Administration identifiziert werden: *Erstens* möchten die Innenpolitiker in der Administration angesichts der Ambitionen des Präsidenten zur Reform der Sozialsysteme das „außenpolitische Problem Iran“ für die nächsten 18 Monate in eine „Warteschleife“ versetzen. Verstärkt wird diese Entwicklung durch den Wunsch der US-Bevölkerung auf

ein gemeinsames Vorgehen der USA mit ihren Verbündeten im Rahmen der Vereinten Nationen, insbesondere im Irak. Die Zurschaustellung transatlantischer Gemeinsamkeit als auch das europäische Versprechen, im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen den Fall Iran vor den UN-Sicherheitsrat zu bringen, sind daher wichtige US-Interessen, die die Exekutive auch zeitweilig gegenüber der wachsenden Kritik aus dem Kongress schützen dürfte. *Zweitens* gelang es Außenministerin Rice in der Frühphase der zweiten Amtszeit durch ihren engen Kontakt zum Präsidenten und die veränderten internationalen Herausforderungen (Irak, Syrien), mit Sicherheitsberater Hadley eine „Koalition der Verhandlungswilligen“ zu schmieden. Diese Koalition drängt derzeit die Sanktionsbefürworter Rumsfeld/Wolfowitz im Pentagon und Cheney/Libby im Vizepräsidentenamt in den Hintergrund. Im State Department selbst übertrug Rice die Umsetzung der gemeinsamen transatlantischen Position ihrem Stellvertreter, dem Europakenner Robert Zoellick, der den Sanktionsbefürworter und designierten UN-Botschafter Bolton als bisherigen Verhandlungspartner der Europäer ersetzte. *Drittens* konnte die Außenministerin das europäische Versprechen einwerben, dass, sollten die diplomatischen Bemühungen scheitern, die europäischen Partner eine sanktions-basierte Politik im UN-Sicherheitsrat mittragen würden. Da aus Sicht der Verhandlungsskeptiker der Abbruch der Gespräche so gut wie sicher ist und für den Zeitraum der Verhandlungen das Aussetzen kritischer Nukleartätigkeiten durch die IAEA und nationale Fähigkeiten sichergestellt werden kann, bringt die gemeinsame transatlantische Position auch für die Verhandlungsskeptiker Vorteile: zum einen wird der Zeitraum bis zu einem Vorgehen in

den UN gestreckt und dadurch politische und militärische Ressourcen der USA insbesondere im Irak geschont; zum anderen gewinnt eine sanktionsbasierte Strategie durch die Unterstützung der EU-3 auch im Angesicht der bisherigen russischen und chinesischen Ablehnung weiter an Kontur. So könnte sich die Haltung der EU-3 bereits im IAEA-Gouverneursrat als entscheidend erweisen, denn dieser befindet zunächst über die Überstellung an den UN-Sicherheitsrat.

Die Haltung der US-Verhandlungsskeptiker setzt der transatlantischen Kompromissfähigkeit aber deutliche Grenzen, wenn es darum geht, objektive Garantien für den zivilen Status der iranischen Nuklearaktivitäten zu erlangen. So lehnt diese Gruppe den Erhalt einer eigenständigen iranischen Urananreicherungs- oder Plutoniumaufbereitungskapazität ebenso kategorisch ab wie das Austauscharrangement mit Russland für abgebrannte Brennstäbe aus dem Leichtwasserreaktor in Bushehr. Der Erhalt dieser russisch-iranischen Kooperationsvereinbarung dürfte allerdings wiederum die Voraussetzung für eine russische Unterstützung im IAEA-Gouverneursrat als auch im UN-SR bilden, so dass in diesem Punkt Flexibilität der USA zu erwarten ist.

Aus verhandlungsstrategischer Sicht ist das Problem einer fortsetzungsfähigen und national ratifizierbaren Verhandlungsposition auf der iranischen Seite noch deutlich größer als in den USA. Dies zeigt sich nicht nur durch die bisher nicht erfolgte Ratifizierung des IAEA-Zusatzprotokolls durch das iranische Parlament, sondern auch am Festhalten an der Option, das zivile Programm soweit auszubauen, dass eine militärische Nutzung kurzfristig

möglich wird. Diese iranische „nuclear hedging strategy“ (Strategie der nuklearen Rückversicherung) zeigt sich in der fortwährend ambivalenten Haltung bei der Beschränkung der Nuklearaktivitäten.

Nimmt man die diskussionswürdige iranische Behauptung ernst, dass es gute ökonomische Gründe für die Kernenergienutzung durch den OPEC-Staat gibt, so weisen zumindest folgende Aktivitäten in Richtung auf eine militärische Nutzung: a) die illegale Acquis von sensibler Technologie (P-2 Zentrifugen(design) aus Pakistan); b) die Verheimlichung von zahlreichen Anreicherungsaktivitäten und ganzen Anlagen (u.a. in Natanz) vor der IAEA; c) die Herstellung von Beryllium und Polonium, die auch zur Waffenherstellung dienen können; d) der Erwerb von Trägersystemen, die im Vergleich deutlich effektiver zur Verbringung von Massenvernichtungswaffen als von konventionellen Sprengköpfen eingesetzt werden können (Squassoni 2005).

Während diese Aktivitäten in der Vergangenheit liegen und teilweise auch nicht von den Informationspflichten gegenüber der IAEA erfasst wurden, deuten folgende, andauernde iranische Aktivitäten auf eine militärische Nutzung in der Zukunft hin: a) die Ankündigung, nicht auf die Schließung des Brennstoffkreislaufs zu verzichten und so durch den Aufbau einer eigenständigen Urananreicherungs- und Plutoniumwiederaufbereitungskapazität kurzfristig in den Besitz von waffenfähigem Material gelangen zu können; b) die Ansiedlung nuklearer Anlagen auf Militärgelände und die damit verbundene Beschränkung der Inspektionsrechte der IAEA (Parchin); c) der offensichtliche Versuch der Manipulation der IAEA-

Inspektionen durch die „Schleifung des Standorts“ (Lavisan); d) sowie die wiederholten Erklärungen konservativer iranischer Entscheidungsträger, dass sich das Land im Falle einer Verschärfung der Krise nuklear bewaffnen müsse, um sich gegen einen amerikanischen Angriff zu schützen.

Möglichkeiten der Vereinbarung „objektiver Garantien“ für den anhaltenden iranischen Verzicht auf die militärische Nutzung von Nuklearanlagen sind derzeit vor allem: a) die temporäre Aussetzung der Fortsetzung der Urananreicherungs- bzw. Plutoniumwiederaufbereitungsaktivitäten während der Verhandlungen mit den EU-3; b) die grundsätzliche, wenn auch zögerliche Kooperation mit der IAEA sowie c) die Aussagen führender iranischer Politiker, die die ausschließlich zivile Nutzung des Nuklearprogramms bekunden. So hat jüngst der dem pragmatischen Flügel zugerechnete frühere Präsident (und erneute Anwärter bei den Präsidentschaftswahlen im Juni 2005), Hashemi Rafsanjani, eingestanden, dass Teile des Nuklearprogramms geheim gehalten wurden, allerdings nur, um ungestört Komponenten für ein ziviles Programm zu erlangen (AP 2005).

Ob das „transatlantische Angebot“ allerdings ausreichend sein wird, um eine ratifikationsfähige „Koalition der Verhandlungswilligen“ im Iran zusammenzubringen, muss bezweifelt werden. Es umfasst derzeit weder den wichtigen Komplex der regionalen Sicherheitsarchitektur, noch adressiert es aus iranischer Sicht befriedigend die wichtige Frage, warum der Iran auf die Schließung des Brennstoffkreislaufs verzichten soll, wenn andere Nichtkernwaffenstaaten des NVV weiterhin solche Aktivitäten legal ausüben dürfen.

Vor dem Hintergrund des anstehenden Präsidentschaftswahlkampfes bietet es allerdings ausreichend Anknüpfungspunkte für den Pragmatiker Rafsanjani, um zwischen den Befürwortern einer weiteren Öffnung des Iran gegenüber Europa und den konservativen Kräften rund um den Wächterrat eine tragfähige Mittelposition auszuloten (Pollack/Takeyh 2005). Kernstück einer solchen iranischen „Koalition der Verhandlungswilligen“ müsste nach derzeitigem Stand der transatlantischen Koalition allerdings die Ausübung des Rechts auf Schließung des Brennstoffkreislaufs in einem multilateralen Rahmen sein (IAEA 2005).

Die Chancen der „Koalition der Verhandlungswilligen“, eine diplomatische Beschränkung des iranischen Nuklearprogramms zu erwirken, bemessen sich primär an der Ratifizierungsfähigkeit in Washington und Teheran. Die EU-3 können im Idealfall Vermittler und Sponsor eines Verhandlungsergebnisses zwischen den jeweiligen Ratifizierungskoalitionen bilden.

Derzeit steht einer ratifizierungswilligen transatlantischen Koalition allerdings noch keine ratifizierungsfähige Koalition im Iran gegenüber. Eine Konstituierung während des Wahlkampfes erscheint problematisch, denn eine weitere Politisierung der Nuklearfrage im Wahlkampf birgt das Risiko, den Nachfolger Chatamis soweit festzulegen, dass einer Vereinbarung nach einem Wahlsieg auch enge Grenzen gesetzt sein könnten. Da eine solche Vereinbarung aufgrund des transatlantischen Kompromisses in jedem Fall eine glaubwürdige Abkehr von der bisherigen nuklearen Strategie der Rückversicherung beinhalten muss, hat der neu zu wählende Präsident eine Richtungsentscheidung nicht nur zu treffen, sondern auch durchzusetzen. Mit dieser außenpolitischen Richtungsentscheidung

würden sich aber gleichzeitig, ganz gleich in welche Richtung sie ausfällt, die innenpolitischen Gewichte zwischen reformerischen und konservativen Kräften verschieben.

Angesichts dieser innenpolitischen Herausforderung im Iran und angesichts der innenpolitischen Ambitionen der zweiten Bush-Administration kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die sich formierenden „Koalitionen der Verhandlungswilligen“ mittelfristig durch eine „Koalition der Ewigverhandelnden“ ersetzt wird.

Quellen:

AP 2005, Iran Admits Keeping Nuclear Program Secret, in: New York Times, 06.03. 2005.

IAEA 2005, Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report, 22.02.2005, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/2005/infirc640.pdf> [15.03. 2005].

Pollack, Kenneth/Takeyh, Ray 2005, Taking Tehran, The Brookings Institution, 01.03.2005, in: Foreign Affairs 84(2005) 2, <http://www.brookings.edu/views/articles/pollack/20050301.htm> [15.03. 2005].

Squassoni, Sharon 2005, Iran's Nuclear Program: Recent Developments (RS 21592), Washington, DC: CRS for Congress, <http://www.fas.org/sqp/crs/nuke/RS21592.pdf> [14.03. 2005].