SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Iran-Politik der Regierung Bush ab 2005: Brüche - rivalisierende Konzepte - Durchsetzungschancen

Kubbig, Bernd W.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kubbig, B. W. (2008). *Die Iran-Politik der Regierung Bush ab 2005: Brüche - rivalisierende Konzepte - Durchsetzungschancen.* (HSFK-Report, 5/2008). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283286

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bernd W. Kubbig
(in Zusammenarbeit mit Sven-Eric Fikenscher)

Die Iran-Politik der Regierung Bush ab 2005

Brüche – rivalisierende Konzepte – Durchsetzungschancen

HSFK-Report 5/2008

Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Für diesen Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Spezialsammlung „Außenpolitik der USA“ genutzt. Wir danken der DFG für diese Unterstützung.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:
HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81
E-Mail: kubbig@hsfk.de · fikenscher@hsfk.de
Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-71-5

Euro 6,-

Zusammenfassung

Richard Cheney oder Condoleezza Rice – wer setzt sich am Ende der Ära George W. Bush in der amerikanischen Politik gegenüber Teheran durch? Der Vize-Präsident und die Außenministerin repräsentieren die zwei Hauptausrichtungen der Iran-Politik. Während Cheney sich die Maxime der Neokonservativen zu eigen gemacht hat, steht Rice (wie auch Pentagon-Chef Robert Gates) in der Tradition der konservativen Realisten. Beide Flügel agierten, wenn auch höchst unterschiedlich, im Kontext des außenpolitischen Gesamtkonzepts („Grand Strategy"), das die Grundlinien auch für die Politik gegenüber der Islamischen Republik enthält.

Das Gesamtkonzept hat vor allem in der im März 2006 aktualisierten „National Security Strategy" (NSS) seinen Niederschlag gefunden. Die NSS stand unter dem starken Einfluss der Neokonservativen und deren Vorstellungen: Priorität hatte damit die Abschaffung aller Tyranneien durch die gezielte Ausbreitung von Demokratien (siehe Kapitel 2). Die weltordnungspolitischen Vorstellungen der konservativen Realisten finden sich hingegen in der „Nationalen Sicherheitsstrategie" kaum wieder.

Die beiden konservativen Flügel stimmen mit Blick auf den Iran darin überein, dass die autoritär-klerikale Führung unter keinen Umständen eine Nuklearwaffenfähigkeit erlangen darf. Denn eine Atommacht Iran stellt aus dieser Perspektive eine unannehmbare Bedrohung für die Region (in erster Linie für Israel), aber auch für die US-Interessen dar. Deshalb muss die Islamische Republik gezwungen werden, insbesondere auf die Urananreicherung zu verzichten. Denn wer diese Technologie für zivile Zwecke beherrscht, also etwa für Kernkraftwerke als Teil des geschlossenen Brennstoffkreislaufs, ist im Prinzip auch in der Lage, Nuklearwaffen herzustellen – hochangereichertes Uran ist der Stoff, aus dem Atombomben gemacht werden (siehe Kapitel 3).

Beide Grundausrichtungen setzen nicht nur in puncto Weltordnungspolitik, sondern auch in Bezug auf Ziele und Mittel der Politik gegenüber Teheran andere Akzente (siehe Kapitel 4 und 5). Für die Neokonservativen lässt sich das komplexe Iran-Problem – den Atomkonflikt eingeschlossen – nur dann wirklich und nachhaltig lösen, wenn es zu einem eventuell gewaltsamen Regimewechsel („regime change") in Teheran kommt. Mit den „Neocons" in der Bush-Administration wird eine mögliche Vernichtung der iranischen Nuklearanlagen assoziiert.

Rice, Gates und ihre politischen Alliierten halten dagegen im Atomkonflikt das für möglich, was die Neokonservativen bezweifeln: Die Führung in Teheran hauptsächlich mit diplomatischen Mitteln zu einer Aufgabe der Urananreicherung zu drängen. Den Eliten im Iran soll klar gemacht werden, dass sie einen unannehmbar hohen Preis für ihr bisher unkooperatives Verhalten zahlen müssen. Für die konservativen Realisten liegt es vorrangig im nationalen Interesse der USA, die Islamische Republik international zu isolieren. Sie wollen den Atomkonflikt mit dem Instrument wirtschafts- und finanzpolitischer Sanktionen und, seit 2007, mit einer regionalen Eindämmungsstrategie lösen. Diese Gruppierung will das Verhalten der Führung verändern, ohne sie zu stürzen. Versuche zur Schwächung des Regimes schließt dies keinesfalls aus. Das war eines der Ziele, die die

von Außenministerin Rice Anfang 2006 vorgestellten Maßnahmen zur Demokratieförderung letztlich verfolgten. Zur konzeptionellen Ausrichtung gehörte es, dass die „democracy promotion“ als Langzeitstrategie geplant war und die Vereinigten Staaten nur eine untergeordnete Rolle einnahmen. Die Veränderungen des Regimes sollten die Iraner im eigenen Land in die Hand nehmen. Die ab 2006 drastisch aufgestockten US-Mittel waren für amerikanische Radio- und Fernsehprogramme, den Aufbau eines regierungskritischen Journalismus sowie für zivilgesellschaftliche Initiativen vorgesehen. Eine erkennbare Wirkung zeigten sie bislang nicht. Aus Angst vor Repressionen nahmen iranische Aktivisten nur einen Bruchteil der für sie bestimmten Mittel an.

Das State Department begann 2005 erfolgreich, eine internationale Anti-Iran-Allianz zu schmieden. Ab Frühjahr 2006 setzte das Außenministerium zunächst ausschließlich auf ein multilaterales Vorgehen im Rahmen der Vereinten Nationen. Es gelang der Bush-Administration, im Sicherheitsrat drei Resolutionen durchzusetzen. Sie begrenzen die Ausfuhr bestimmter Materialien und Technologien auf dem Nuklear- und Raketengebiet in die Islamische Republik, frieren die Auslandsguthaben einiger auf diesem Sektor tätiger Iraner ein und verfügen vereinzelte Reisebeschränkungen. Allerdings liegt der Schwerpunkt der amerikanischen Sanktionspolitik längst auf den unilateral angestoßenen Initiativen außerhalb der Vereinten Nationen. Denn vor allem Vertreter des US-Finanzministeriums versuchen, in bilateralen Gesprächen Druck auf einzelne Verbündete (wie etwa auf die Bundesregierung in Berlin) sowie auf Banken und Firmen auszuüben: Sie sollen ihre Investitionen stoppen bzw. keine Geschäfte mehr mit dem Iran tätigen. Washingtons Ziel ist es, auf diese Weise den investitionsabhängigen Energiebereich der Islamischen Republik zum Erliegen zu bringen. Bislang ist diese Strategie insbesondere wegen des hohen Ölpreises, der dem Teheraner Regime zugute kommt, nicht erfolgreich gewesen. Dies räumen die führenden Verfechter der Sanktionspolitik in Washington selbst ein.

Bei den Sanktionen handelt es sich um ein zentrales Element klassischer Eindämmungspolitik der konservativen Realisten um Condoleezza Rice und Robert Gates, auch wenn sie den Begriff „containment“ in diesem Zusammenhang vermieden. Ab Sommer 2007 gewann die Eindämmungsstrategie gegenüber der gesamten Region an Profil: Mit diesem Konzept und der mit ihm verbundenen Ordnungsvorstellung von regionaler Stabilität traten die konservativen Realisten aus der neokonservativ dominierten „Grand Strategy“ heraus. Sie setzen auf weitere traditionelle Instrumente, um den Iran zu isolieren. Hierbei handelt es sich um umfangreiche Waffenlieferungen an die Verbündeten und um Konferenzdiplomatie (internationale Tagung in Annapolis Ende November 2007). Ein weiteres Element des amerikanischen Iran-Konzepts stellt die Raketenabwehr in Zentraleuropa dar, über die es zwischen beiden konservativen Flügeln in der US-Regierung keinen Dissens gibt. Die geplante Aufstellung der zehn Abfangflugkörper in Polen und der Radaranlage in Tschechien soll den amerikanischen Kontinent vor iranischen Interkontinentalraketen schützen.

Richard Cheney oder Condoleezza Rice? Bis Anfang Dezember 2007 war die Antwort offen. „Alle Optionen liegen auf dem Tisch“ – mit dieser Standard-Formulierung versuchte man in der Bush-Administration die beiden rivalisierenden Grundorientierungen gegenüber Teheran rhetorisch zu überbrücken. Keine Frage: Die gemäßigteren Konservativen

befanden sich gegenüber den „Neocons“ ab 2006 zunehmend in der Offensive. Vor allem die nach wie vor desaströse Lage im Irak schwächte im Washingtoner Machtgefüge den neokonservativen Flügel. Allerdings war die Bilanz des realpolitischen Ansatzes bisher nicht zufriedenstellend, denn die Iraner setzen ihre Anreicherungspolitik unbeirrt fort. Dies lässt erneut die Frage nach Militärschlägen aufkommen. Erst der am 3. Dezember 2007 veröffentlichte Iran-Bericht aller 16 US-Geheimdienste brachte Klarheit über die Durchsetzungschancen der beiden rivalisierenden Iran-Konzepte (siehe Kapitel 6).

Ausgerechnet die Gesamtheit der Geheimdienstler stellt das entscheidende institutionelle Hindernis im Washingtoner Entscheidungsapparat gegen mögliche Militärschläge der US-Regierung dar. Die sensationelle Hauptaussage ihres Berichts lautet: Der Iran hat 2003 sein Atomwaffenprogramm gestoppt. Diese Bewertung, die Teheran teilweise entlastet, relativierte die vorherrschende Einschätzung, vom Iran gehe eine akute Bedrohung aus. Kurzfristig geplanten Militäroperationen ist damit der Boden entzogen. Sie sind daher in der restlichen Amtszeit Bushs wohl unrealistisch.

Der Atomkonflikt ist bis heute nicht gelöst. Die militärische Option ist deshalb für die nächste US-Regierung nicht vom Tisch, sondern sie ist aus heutiger Sicht lediglich vertagt. Das gilt auch für die großen Risiken, die mit einer Zerstörung atomarer Einrichtungen im Iran verbunden sind. Daher sollte die zukünftige US-Regierung die Option verfolgen, der sich die George W. Bush-Administration bis heute verweigert hat, und direkte Gespräche mit den Eliten in Teheran beginnen. Direktdiplomatie mit dem Ziel, das Regime einzubinden, ist gewiss kein Allheilmittel. Aber eine Dialogstrategie birgt die Chance, dass sie die keinesfalls einheitliche Führung des Irans spaltet. Das direkte Gespräch, verbunden mit konkreten Angeboten, könnte diejenigen in Teheran stärken, die zu einem verantwortlichen Außenverhalten in der Region bereit sind, wenn über ihnen nicht mehr das Damoklesschwert des gegebenenfalls gewaltsamen Regimewechsels schwebt.

Wer immer Nachfolger von George W. Bush im Weißen Haus wird: Die Europäer sollten bereits jetzt im US-Wahlkampf klar machen, dass für sie die bislang nicht wahrgenommene Option des direkten Dialogs „auf dem Tisch liegen“ sollte, und zwar oben auf. Damit eine Dialogstrategie substanziell wird, wäre es erforderlich, den bisherigen, an Bedingungen geknüpften und gleichsam erfolglosen Gesprächsansatz grundlegend zu verändern. Anstatt Teheran einen Stopp oder eine Unterbrechung (weiterer) Sanktionen anzubieten, wenn es seine Aktivitäten auf dem Gebiet der Urananreicherung anhält oder vorübergehend einstellt, wäre es längst an der Zeit, der iranischen Führung die Anreicherung in begrenztem Umfang zu erlauben. Allerdings sollte man auf verschärfte und ausgeweitete Kontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien bestehen. Als geeigneter Ausgangspunkt hierfür bietet sich das Zusatzprotokoll an, das der Gouverneursrat der IAEO 1997 beschloss und welches verschärfte Kontrollen vorsieht. Auf diesem Wege dürfte es möglich sein, dass Teheran seine atomaren Aktivitäten nicht völlig unkontrolliert fortsetzt; auch der Austritt Teherans aus dem Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrag ließe sich so wohl verhindern.

Inhalt

1. Die Bush-Administration und der (Atom-)Konflikt mit dem Iran: Friedliche Lösung, Militärschläge oder Vertagung des Problems? 1

2. Die Verortung des Irans in der „Grand Strategy“ und die beiden konservativen Flügel 4

2.1 Das außenpolitische Gesamtkonzept im Spannungsfeld von Neokonservativen und konservativen Realisten 4

2.2 Die Rolle der Islamischen Republik in der „Grand Strategy“ 6

2.3 Das Profil der Neokonservativen und konservativen Realisten 7

2.3.1 Grundpositionen 7

2.3.2 Kräfteverhältnisse in der Bush-Administration 8

3. Die Bewertung der atomaren Bedrohung als Basis der US-Politik gegenüber Teheran 10

3.1 Die wahrgenommene Lage vor und nach der National Intelligence Estimate vom November 2007 10

3.2 Der Geheimdienstbericht von 2007 – eminent politisch, analytisch fragwürdig 13

4. Die US-Ziele zwischen „regime change“ und Isolierung Teherans: Brüche in der Umsetzung der Gesamtstrategie 15

5. Die US-Instrumente zwischen Militäroptionen und der Eindämmung des Irans: Neue Schwerpunkte gegenüber der „Grand Strategy“ 19

5.1 Militärische Optionen 20

5.1.1 Zwischen Drohkulisse und Bombardierungen im Iran 20

5.1.2 Die Raketenabwehrpläne für Zentraleuropa 23

5.2 Maßnahmen zur Demokratisierung 25

5.3 Sanktionen 29

5.4 Regionale Eindämmungspolitik 32

6. Durchsetzungschancen und Perspektiven der Konzepte: Aus dem Schatten der „Grand Strategy“ heraus? 36

Literaturverzeichnis 41

Dokumentenverzeichnis 42

1. Die Bush-Administration und der (Atom-)Konflikt mit dem Iran: Friedliche Lösung, Militärschläge oder Vertagung des Problems?

Im politischen Washington gibt es eine informelle Datenbank, in die die Teilnehmer eingeben können, wie hoch sie die Wahrscheinlichkeit eines US-Militärschlages gegen den Iran im letzten Jahr der Bush-Ära einschätzen. In der ersten Novemberwoche 2007 lag der Durchschnittswert bei 38 Prozent. Am 7. November wollte der Abgeordnete Jim McDermott (D-WA) die Einschätzung der fünf Experten hierzu wissen, die sein Kollege John Tierney (D-MA) zur Kongress-Anhörung über die amerikanische Iran-Politik geladen hatte. Mit einer Ausnahme verfügen sie über ein geradezu intimes Wissen in diesem Bereich, da sie die Politik der Bush-Administration gegenüber der Islamischen Republik mitgestaltet haben. Vier der Fachleute (nur einer von ihnen befürwortete eine solche militärische Option) gaben die Wahrscheinlichkeit eines Luftangriffs mit etwa 35 bis 50 Prozent an, während die fünfte Expertin mit deutlichem Abstand von nur 15 bis 20 Prozent sprach.[1]

Auch unter den besten Kennern amerikanischer Iran-Politik gibt es also Rätselraten und Dissens über die Pläne der Administration. Zusammengenommen weichen ihre Prognosewerte kaum von jener durchschnittlichen Marge von 38 Prozent ab, die die Eingaben in die Datenbank in der ersten Novemberwoche ergab. Diese makabren Abstimmungen sind für sich genommen nicht der Rede wert. Sie stehen jedoch für mehr. Denn sie geben einen Einblick in die beiden möglichen Lesarten der US-Politik gegenüber Teheran: Ist sie aus einem Guss oder gibt es unterschiedliche, miteinander rivalisierende Konzepte? Vier der fünf Fachleute unterstützten die zweite Lesart. Für die neokonservative Grundausrichtung steht Vize-Präsident Richard Cheney als Gewährsmann, während Außenministerin Condoleezza Rice und Pentagon-Chef Robert Gates die Exponenten der konservativen Realisten sind. Die „Neocons" mit ihrer Vision einer Welt ohne Tyrannei setzen auch mit Blick auf Teheran auf den Sturz von autoritären Regimen (gegebenenfalls mit Gewalt), um Sicherheitsprobleme zu lösen.

Für die konservativen Realisten hingegen steht weltordnungspolitisch die Stabilität im Vordergrund, um sicherheitspolitische Herausforderungen vorrangig mit Instrumenten wie Sanktionen als Teil einer Eindämmungsstrategie konstruktiv anzugehen; nicht auf das Regime, sondern auf dessen Verhalten zielt der realpolitische Ansatz ab. Jene vier Iran-Experten nahmen an, dass sich der Flügel der „Neocons" durchsetzt, der für Luftschläge

Für wertvolle Hinweise bedanken wir uns bei Claudia Baumgart-Ochse, Maschenka Braganca, Matthias Dembinski, Patrick Flamm, Giorgio Franceschini, Lina Golob, Tobias Gumbert, Viktoriya Kokhan, Axel Nitsche, Hans-Joachim Schmidt, Stephanie Sohnius und Rudolf Witzel.

1 Es handelt sich um: James Dobbins, RAND Corp.; das Ehepaar Hillary Mann Leverett und Flynt Leverett, Strategic Energy and Global Analysis, LLC bzw. The New Energy Foundation; Lawrence J. Haas (der einzige Befürworter von Militärschlägen), Committee on the Present Danger; und Suzanne Maloney, The Brookings Institution, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 51). – Hier finden sich im Übrigen alle Prozentangaben.

plädiert, wenn die derzeitige Sanktionspolitik der konservativen Realisten keine Früchte trägt – also Teheran nicht zum Verzicht auf die Urananreicherung bewegt werden kann.[2]

Die Expertin Suzanne Maloney ging dagegen in ihrer Lesart aufgrund ihrer Erfahrungen im Politischen Planungsstab des Außenministeriums in der Zeit von 2005 bis 2007, in der sie Rice und dem damaligen Architekten der Iran-Politik, Under Secretary Nicholas Burns, zuarbeitete, von folgender Prämisse aus: Im Laufe der beiden Amtszeiten haben sich die Positionen in der Administration gegenüber Teheran, insbesondere im Hinblick auf sein Nuklearprogramm, beträchtlich verändert. Trotz der bisher kaum erfolgreichen Sanktionspolitik wird die Regierung weiterhin „verzweifelt" versuchen, „irgendeine Art von Verhandlungsweg" zu initiieren. Das starke US-Engagement im Irak und Washingtons jüngstes Interesse an einem Neubeginn des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses sprechen dagegen, den Iran bombardieren zu wollen.[3] In dieser Lesart amerikanischer Politik sind die „Neocons", was den Einsatz von Gewalt angeht, auf die Linie der konservativen Realisten eingeschwenkt. Die Androhung von Militärschlägen dient lediglich als Druckmittel dazu, nicht nur Teheran zu Zugeständnissen zu drängen, sondern die Verbündeten und Partner in der internationalen Sanktions-Allianz zu stärkeren wirtschafts- und finanzpolitischen Zwangsmaßnahmen zu bewegen. Dies erklärt, warum Maloney die Wahrscheinlichkeit eines Militärschlages in der zu Ende gehenden Ära Bush nur mit 15 bis 20 Prozent angab.

Knapp einen Monat nach dieser Kongress-Anhörung veröffentlichten alle 16 US-Geheimdienste am 3. Dezember 2007 überraschend ihre offizielle Einschätzung („National Intelligence Estimate", NIE) zum Atomwaffenprogramm des Irans (siehe Kapitel 3.2). Dieses sensationelle Dokument löste weit über das politische Washington hinaus ein Beben aus, da seine Kernaussagen als partielle Entlastung der Islamischen Republik gedeutet werden können. Der offiziellen Einschätzung zufolge geht von Teheran keine akute nukleare Bedrohung aus (Office of the Director of National Intelligence (2007: 8)).

Der Geheimdienstbericht ist ein eminent politisches Dokument, das offenkundig in kriegsverhindernder Absicht konzipiert und veröffentlicht wurde, bevor das ganze Ausmaß des Scheiterns der Sanktionspolitik deutlich geworden wäre, was den „Neocons" in der Administration und ihrem Ruf nach einer militärischen „Lösung" Auftrieb gegeben hätte. Mit den Geheimdiensten meldete sich ein weiteres Segment des politischen Entscheidungsapparates kritisch zu Wort. Denn bereits Ende September 2007 hatte der inzwischen zurückgetretene Oberkommandierende der US-Streitkräfte im Mittleren Osten, Admiral Wil-

2 So Dobbins, Mann Leverett, Leverett und Haas, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 51).

3 So Maloney, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 51).

liam Fallon,[4] in weltweit beachteten Interviews klar signalisiert, dass das US-Militär gegen Bombardierungen des Irans ist.[5]

Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Report die Ziele und Mittel der beiden konservativen Grundausrichtungen in der zweiten Amtszeit der George W. Bush-Administration gegenüber Teheran (siehe Kapitel 4 und 5). Der Ausgangspunkt unserer Studie ist ihre Gesamtstrategie („Grand Strategy"), in der die US-Regierung die weltordnungspolitischen Prinzipien auch in Bezug auf die Islamische Republik niedergelegt hat (siehe Kapitel 2). Die Analyse der wichtigsten Grundlagendokumente von Anfang 2006 ermöglicht es zum einen, den Einfluss der beiden konservativen Flügel vor allem auf die zentrale „National Security Strategy" (NSS) zu bestimmen. Zum anderen lassen sich auf diese Weise die Brüche zwischen der Gesamtstrategie und der konkreten Iran-Politik herausarbeiten. Die neokonservative Handschrift der NSS ist unverkennbar. Deshalb treten die Diskrepanzen zur amerikanischen Politik gegenüber Teheran in der Praxis umso deutlicher hervor. Denn sie ist, wie immer man die Wahrscheinlichkeit von Luftschlägen einschätzt, durch den zunehmenden Einfluss der konservativen Realisten gekennzeichnet. Für eine angemessene Analyse „der" amerikanischen Iran-Politik ist eine Skizze (allerdings aus Platzgründen keine ausgefeilte Darstellung) der beiden konservativen Flügel in der Bush-Administration unverzichtbar. Wichtige Merkmale für die Positionen der Neokonservativen lassen sich über die Darstellung der Gesamtstrategie herausarbeiten.

Ein differenzierter Akteurs-orientierter Ansatz schließt die Frage ein, welche der beiden konservativen Grundausrichtungen sich bislang in der amerikanischen Iran-Politik durchgesetzt hat (siehe Kapitel 6). Dieser Ansatz impliziert gleichzeitig, dass wir die zweite Lesart, die von einer Iran-Politik aus einem Guss ausgeht, nicht überzeugend finden. Wir bleiben in unserer Einschätzung vorsichtig, da die Ära George W. Bush noch nicht zu Ende ist. Ein Präsident, der mit großer Entschlossenheit den Krieg gegen Saddam Hussein begonnen hat, ist für Überraschungen gut, die durch dramatische Einzelereignisse im Persischen Golf ausgelöst werden könnten. Keiner der beiden konservativen Flügel hat das Ziel, Teheran zum Verzicht bei der Urananreicherung zu drängen, bisher erreicht. Eine knappe Bilanzierung und eine Skizze alternativer, möglicherweise erfolgversprechender, Schritte schließen den Report ab (siehe Kapitel 6).

4 International Herald Tribune, 13.3.2008. – Entgegen den Erklärungen aus dem Weißen Haus, von Verteidigungsminister Gates und von Fallon selbst ist in den Medien immer wieder auf den Dissens zwischen dem Admiral und dem Präsidenten in der Iran-Frage hingewiesen worden (Barnett 2008).

5 Financial Times, 24.9. und 12.11.2007.

2. Die Verortung des Irans in der „Grand Strategy“ und die beiden konservativen Flügel

2.1 Das außenpolitische Gesamtkonzept im Spannungsfeld von Neokonservativen und konservativen Realisten

Die „Grand Strategy“ der Bush-Administration, 2006 in ihren wichtigsten Dokumenten bekräftigt und erneuert,[6] enthält die Grundlinien der US-Außenpolitik im Allgemeinen und gegenüber dem Iran im Besonderen. Das Gesamtkonzept steckt den Rahmen ab, enthält die normativen Prämissen, präsentiert die thematischen Schwerpunkte, markiert die Prioritäten bei den außenpolitischen Zielen sowie die Präferenzen bei der Wahl der Mittel. Von herausragender Bedeutung ist die „National Security Strategy“, da sie das außen- und weltordnungspolitische Credo der Bush-Administration – genauer: das des neokonservativen Flügels in der Regierung – beinhaltet. Die Formulierung der Iran-Politik geht in der NSS ebenfalls weitgehend auf diese Gruppierung zurück (siehe 2.2).

Das Axiom der amerikanischen Gesamtstrategie lautet auch in der zweiten Hälfte der Ära George W. Bush: „Amerika ist im Krieg.“[7] Ihr *normativ-demokratiepolitisches Hauptziel* folgt aus dem neokonservativen Glaubenssatz, alle demokratischen Bewegungen und Institutionen weltweit zu unterstützen, damit „die Tyrannei“ überall beendet wird. Hierin besteht das elementare weltordnungspolitische Endziel. Denn, so Präsident Bush in seinem Begleitbrief zur „Nationalen Sicherheitsstrategie“: „Freie Regierungen unterdrücken ihr Volk nicht oder greifen andere freie Nationen an.“ (NSS 2006: Begleitbrief). Eine „Welt demokratischer, gut regierter Staaten“ ist (ganz im Sinne eines Lehrbuchs zum Demokratischen Frieden in der scheinbar ungebrochenen Tradition von Immanuel Kant) der „beste Weg, um dauerhafte Sicherheit für das amerikanische Volk“ zu schaffen. Dieses Grundlagendokument amalgamiert dort die Elemente der neokonservativen und der (neo-)realistischen Denkschulen, wo es erklärt, der „fundamentale Charakter der Regime genauso wie die Verteilung der Macht unter ihnen (ist) von Belang“ (NSS 2006: 1). Pointiert formulierte Bush in seinem Begleitbrief, „unser Ansatz ist im Hinblick auf unsere nationalen Ziele idealistisch und realistisch in Bezug auf die Mittel, sie zu erreichen“ (NSS 2006: Begleitbrief).

6 Ihre Basis sind die folgenden, 2006 erneuerten Strategiepapiere der Bush-Administration: Die „National Security Strategy“ vom 16. März 2006 (The President of the United States 2006, im Folgenden zitiert als NSS 2006); der „Quadrennial Defense Review Report“ vom 6. Februar 2006 (U.S. Department of Defense 2006, im Folgenden zitiert als Quadrennial 2006 (hierbei handelt es sich um die Leitlinien führender Zivilisten und Militärs); und die „National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction“ vom 13. Februar 2006 (Chairman of the Joint Chiefs of Staff 2006, im Folgenden zitiert als National Military Strategy 2006). Die beiden zuletzt genannten Dokumente stehen im Kontext der NSS als dem entscheidenden Grundlagenpapier.

7 So George W. Bush in seinem Begleitbrief zur „Nationalen Sicherheitsstrategie“ (NSS 2006: Begleitbrief).

Das *Amerika-zentrierte, weltordnungspolitische Hauptziel* der „Grand Strategy" lässt sich in allen drei Grundlagendokumenten auf den Punkt bringen, die Monopolposition der USA angesichts regionaler und perspektivisch globaler Herausforderer mit hegemonialen Aspirationen optimal zu erhalten, indem das außenpolitische Handlungsrepertoire gegebenenfalls erweitert wird (Quadrennial 2006: 30f). Beide Flügel teilen dieses Ziel. Ein besonderes Augenmerk in der Gesamtstrategie liegt auf den (wieder) aufstrebenden Ländern sowie auf den sogenannten „Schurkenstaaten", die nicht-demokratisch sind, nach Massenvernichtungswaffen (MVW) streben und den Terrorismus unterstützen. Die größte Aufmerksamkeit gilt China, gefolgt vom Iran, Russland und mit gewissem Abstand Nordkorea. Die Pentagon-Leitlinien des „Quadrennial Defense Review Report" formulieren als vorrangiges US-Ziel konkreter, „sicherzustellen, dass keine ausländische Macht die Bedingungen regionaler oder globaler Sicherheit diktieren kann". Die USA werden darauf hinarbeiten, „jeden militärischen Rivalen davon abzuhalten, zerstörerische oder andere Fähigkeiten zu entwickeln, die zur regionalen Hegemonie oder zu feindlichen Aktionen gegen die Vereinigten Staaten oder andere freundliche Länder befähigen" (Quadrennial 2006: 30).

Die „Grand Strategy" betont die gesamte Bandbreite *außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischer Mittel* und ihres *multi-, bi- sowie unilateralen Rahmens*. Über alle Optionen („all options") zu verfügen wird zum einmaligen Anspruch der alleinigen Supermacht USA. Der neokonservative Einfluss ist dort unverkennbar, wo es um die Verknüpfung von unilateralem und präventivem Handeln geht, das nicht von den Vereinten Nationen legitimiert sein muss. Die Bush-Doktrin militärischer Präemption aus der NSS vom 17. September 2002 (NSS 2002) behält nach wie vor die Oberhand – also die Bereitschaft, notfalls allein zu handeln, um die Gefahren, die von MVW-Programmen ausgehen können, rechtzeitig im Keim zu ersticken.[8]

Auch in der aktualisierten Version vom März 2006 nimmt die US-Regierung für sich eine problembezogene Flexibilität in Anspruch, wie sie in welchem zeitlichen Rahmen ihre Ziele umsetzen will (NSS 2006: 6). Zu diesem „all options"-Konzept gehören neben den präemptiv-militärischen Schritten Maßnahmen zur Demokratieförderung, die auf der amerikanischen „Freiheits-Agenda" zur Beendigung der Tyrannei eine besondere Rolle einnehmen. Der Effizienzaspekt kommt in der Forderung der „transformational democracy" zum Ausdruck. Damit die US-Regierung die autoritären Staaten wirksam in Richtung Demokratie begleiten kann, muss sich der gesamte außenpolitische Apparat den neuen Herausforderungen anpassen. Ferner listet die „Nationale Sicherheitsstrategie" wirtschafts- und finanzpolitische Sanktionen als Instrumente auf. Während die NSS die Raketenabwehr als eine Abschreckungs- und Schutzmaßnahme im vielfältigen Spektrum von Instrumenten gegen „Schurkenstaaten" eher en passant erwähnt (NSS 2006: 18), verortet das Strategiepapier der Vereinigten Stabschefs sie indes konzeptionell als einen inte-

8 „To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively in exercising our inherent right of self-defense." (NSS 2006: 18).

gralen Bestandteil in der US-Militärstrategie (National Military Strategy 2006: 13, 25). Die führenden Pentagon-Beamten wiederum behandeln „Missile Defense" in ihren Leitlinien überraschenderweise eher am Rande (Quadrennial 2006: viii). Kurzum, die Raketenabwehr hat in der Gesamtstrategie zwar einen festen Platz, nimmt aber letztlich doch eine untergeordnete und ungenau definierte Rolle ein.

Trotz des „*all* options"-Anspruchs gibt es auf der übergeordneten Ebene des Gesamtkonzepts beträchtliche Leerstellen. Hierbei handelt es sich um Eindämmung („containment") und Konferenzdiplomatie sowie um Einbindung („engagement") qua Dialog und (an Bedingungen geknüpfte) Direktdiplomatie. Diese klassischen Instrumente der konservativen Realisten kommen in den Grundlagendokumenten nicht vor. Dass sie in der praktischen Iran-Politik zunehmend wichtiger werden, ist ein Gradmesser dafür, in welchem Ausmaß sich die Realpolitiker aus dem Schatten der „Grand Strategy" herausbewegen (siehe vor allem 5. 3 und 5.4.).

2.2 Die Rolle der Islamischen Republik in der „Grand Strategy"

Der Iran nimmt im amerikanischen Gesamtkonzept eine besondere Rolle ein. Sowohl das *normativ-demokratiepolitische* als auch das *Amerika-zentrierte Hauptziel* – Beendigung der Tyrannei bzw. Erhaltung des US-Machtmonopols – kommen hier zum Tragen. Denn die Islamische Republik vereinigt als aufstrebender Staat mit Vormachtsambitionen in der strategisch und ressourcenmäßig wichtigen Konfliktregion alle drei der in der „Nationalen Sicherheitsstrategie" genannten Negativcharakteristika auf sich: Aus US-Sicht ist die Teheraner Führung nicht-demokratisch, strebt eindeutig nach Massenvernichtungswaffen und unterstützt erwiesenermaßen den Terrorismus. Für die Einschätzung des Irans als Gefahrenfaktor folgt daraus: „Wir dürften keiner größeren Herausforderung eines einzelnen Landes gegenüberstehen als der aus dem Iran." (NSS 2006: 20)

Das Atomproblem ist in einem umfassenderen Bündel von Konfliktdimensionen verortet: Unterstützung des Terrorismus, Bedrohung Israels, Unterminierung des Friedensprozesses, Störung des Demokratieaufbaus im Irak und Unterdrückung der eigenen Bevölkerung. Sowohl die Neokonservativen als auch die konservativen Realisten teilen diese Analyse des vielschichtigen Iran-Konflikts. Allerdings koppelt die maßgebliche „Nationale Sicherheitsstrategie" unter dem Einfluss der Neokonservativen die Atomfrage (wie auch die anderen Aspekte) an die Regimefrage. Denn die NSS legt ein Hauptanliegen der „Neocons", die Regimeänderung in Teheran, als „Endziel" amerikanischer Iran-Politik nahe:

> „Die nukleare Frage und die anderen Bedenken können letztlich nur geklärt werden, wenn das iranische Regime die strategische Entscheidung trifft, diese Politik jeweils zu ändern, sein politisches System öffnet und seinem Volk die Freiheit gibt. Dies ist das Endziel der US-Politik." (NSS 2006: 20).

Diese Ausführungen legen ebenfalls das neokonservative Credo des von außen notfalls mit Gewalt herbeizuführenden „regime change" (Regimewechsel) nahe; der Bezug zur Bush-Doktrin militärischer Präemption ist damit gegeben. Die Dominanz der Neokonservativen findet sich in der NSS auch dort, wo sie dem herkömmlichen Hauptziel der konservativen Realisten – Stabilität – eine moralisch-demokratiepolitisch begründete Absa-

ge erteilt. Stabilität wird als „Illusion" gebrandmarkt, unter deren Deckmantel die Negativmerkmale der Region von der Repression bis zum Extremismus als „Krankheiten" gedeihen konnten (NSS 2006: 20). Das ab Frühjahr 2006 proklamierte Hauptziel der konservativen Realisten – die internationale Isolierung des Irans – fehlt völlig in der NSS.

Die „Nationale Sicherheitsstrategie" konkretisiert mit Blick auf den Iran zwar weder die *außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Mittel* noch etwaige Präferenzen für den *multi-, bi- sowie unilateralen Rahmen*. Die NSS stellt aber indirekt eine klare Rangordnung mit der Priorität des neokonservativen Hauptziels vom Regimewechsel in Teheran auf. Denn sie sieht alle Maßnahmen als vorübergehend und zweitrangig an, die ein verändertes Verhalten der iranischen Führung anstreben. Hierauf aber heben die konservativen Realisten hauptsächlich ab.[9]

2.3 Das Profil der Neokonservativen und konservativen Realisten

2.3.1 Grundpositionen

Aus den (in Kapitel 2) präsentierten außenpolitischen Grundlinien der Bush-Administration lassen sich wesentliche Charakteristika des neokonservativen Profils herausarbeiten. Für den Flügel der konservativen Realisten sind die Grundmerkmale, die insbesondere die von den Neokonservativen dominierte „Nationale Sicherheitsstrategie" ausblendet, hinzuzufügen. Aus der Sicht der *Neokonservativen* sind alle Sicherheitsprobleme Regimeprobleme. In einer Welt von Demokratien – so die ultimative weltordnungspolitische Vision der „Neocons" – sind praktisch alle Schwierigkeiten auf eine sicherheitsverträgliche Weise gelöst. Um dieses *Ziel* zu erreichen, sind alle zur Verfügung stehenden *Mittel* recht. Sie würden, was den *Rahmen* anbelangt, vor allem dann unilateral angewandt werden, wenn es sich um ein vorbeugendes militärisches Vorgehen im Sinne der Bush-Doktrin handelt. Das größte Vertrauen haben die Neokonservativen, obwohl sie anderen Optionen vorübergehend eine Chance geben, zum einen in die Maßnahmen zur Demokratisierung, die (wie hier im Vorgriff auf 5.2 festzuhalten ist), offenbar gewaltsame geheime Operationen einschließen. Zum anderen setzen viele Neokonservative letztlich auf den Einsatz militärischer Gewalt (etwa in Form von Bombardierungen), der mit der Hoffnung verbunden ist, einen Regimewechsel in Teheran herbeizuführen.[10]

9 Im direkten Anschluss an das obige Zitat (siehe 2.2), das das Hauptziel des „regime change" nahe legt, heißt es in der NSS: „*In der Zwischenzeit* [Hervorheb. d. Verf.] werden wir alle notwendigen Maßnahmen anwenden, um unsere nationale und wirtschaftliche Sicherheit gegen die negativen Auswirkungen seines schlechten Verhaltens zu schützen." (NSS 2006: 20).

10 Einen Überblick über die Neokonservativen und ihren Einfluss in der Bush-Administration geben: Halper/Clarke (2004); Kubbig (2004); Micklethwait/Wooldridge (2004: 29-39, 131-150, 374-417); Greve (2005); Fukuyama (2006); Keller (2008).

Für das außenpolitische Credo der *konservativen Realisten* lässt sich festhalten, dass sie wie die „Neocons" daran interessiert sind, die Monopolposition der USA zu erhalten. Enthielten die grundlegenden Strategiepapiere das traditionelle weltordnungspolitische *Ziel* dieser konservativen Variante, so wäre Stabilität das zentrale Element, das unterschiedliche regionale Ordnungen zusammenhält. Dass die Supermacht Vereinigte Staaten über das gesamte Spektrum außenpolitischer *Mittel* verfügt und ihre Interessen flexibel im jeweils erfolgversprechendsten strategischen *Rahmen* verfolgen sollte, gilt auch für die konservativen Realisten. Die folgenden drei außenpolitischen Aspekte lassen sich durch den Rekurs auf Geschichte und Grundpositionen dieser Gruppierung[11] vor allem aus der Phase des Ost-West-Konflikts herausarbeiten:

- Die Anwendung außenpolitischer Instrumente, die sich prinzipiell am (wie auch immer definierten) „nationalen Interesse" orientiert, beruht ebenfalls überwiegend auf „hard power". Zum klassischen Kanon der konservativen Realisten gehören, wie bereits erwähnt, Mittel und Strategien wie Eindämmung, Einbindung und (bedingter) direkter Dialog, wenn dies dem „nationalen Interesse" der Vereinigten Staaten dient. Obwohl den Vertretern dieser Gruppierung unilaterales Vorgehen keinesfalls fremd ist, haben Bilateralismus und (multilaterale) Bündnispolitik einen höheren Stellenwert als bei den „Neocons". Das Anliegen, den Einsatz von Gewalt durch ein autoritatives Gremium wie die UNO legitimieren zu lassen, ist zudem ausgeprägter.
- Da die Vertreter dieser konservativen Variante nicht demokratie- und regimefixiert, sondern stabilitätsorientiert sind, zielen sie auf ein verändertes Verhalten der gegnerischen Regierung ab.
- Jene Regime sind für die konservativen Realisten in der Regel rationale Akteure, die für Kosten-Nutzen-Kalküle zugänglich sind. Man kann (und soll) ihnen daher klar machen, dass sie einen unannehmbar hohen Preis für unkooperatives Verhalten zahlen müssen, wenn sie sich (internationalem) Druck nicht beugen.

Wenn es konkret um den Iran geht, so sind große Gemeinsamkeiten bei der Bewertung der atomaren Gefahr als Teil der umfassenden Konfliktanalyse festzustellen. Allerdings schätzen, wie erwähnt, beide konservative Grundausrichtungen die Ursachen des Nuklearproblems (Regime versus dessen Verhalten) unterschiedlich ein (siehe Kapitel 3). Dies hat beträchtliche Folgen für ihre jeweilige Strategie gegenüber Teheran.

2.3.2 Kräfteverhältnisse in der Bush-Administration

Waren in der ersten Amtszeit von George W. Bush die Schaltstellen der Außen- und Verteidigungspolitik des Landes noch von „Neocons" besetzt, so ist in der zweiten Hälfte der Ära Bush ein deutlicher Trend zugunsten der konservativen Realisten zu verzeichnen. Die führenden Akteure, die den letzten Irak-Krieg an entscheidender Stelle mit geplant hatten (Greve

11 Vgl. Gaddis (1982: 25-53); Callahan (1994); Bucklin (2001); Krell (2004: 145-173).

2005), sind inzwischen aus der Administration ausgeschieden. Hierzu gehören vor allem Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, sein Stellvertreter Paul Wolfowitz und ihr gemeinsamer Mitstreiter Douglas Feith. John Bolton, zuletzt US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, reichte 2006 seinen Rücktritt ein. Vize-Präsident Richard Cheney repräsentiert nach wie vor das Gravitationszentrum des gewaltbereiten neokonservativen Flügels.[12] Denn fast alle früheren Entscheidungsträger und Berater dieser ideologischen Ausrichtung sind gegenwärtig (wieder) beim American Enterprise Institute, der in der Ära Bush einflussreichsten neokonservativen Lobby-Institution, in verschiedenen Funktionen tätig.

Während Condoleezza Rice als Nationale Sicherheitsberaterin in Bushs erster Amtszeit bei wichtigen inhaltlichen Fragen zwischen den beiden Gruppierungen oft hin und her pendelte, übernahm sie als Außenministerin die führende Position als konservative Realistin ein; die Grundpositionen dieser Denkschule hatte sie bereits vor Antritt der Bush-Administration vertreten.[13] In Nicholas Burns, der vorher u.a. Botschafter bei der NATO in Brüssel war, hatte Rice einen kompetenten Fachmann, der die neue Ausrichtung der Iran-Politik maßgeblich entwarf und, mit großen Spielräumen ausgestattet, bis zu seinem Ausscheiden Ende 2007 gestaltete.

Der Wechsel von Donald Rumsfeld zu Robert Gates bedeutete eine beträchtliche Einflusszunahme der konservativen Realisten, die Burns' Rücktritt mehr als wettmachte. Gates' unterschiedliche Posten in mehreren Administrationen zeichnen ihn als „lupenreinen" konservativen Realisten aus (Gates 1996). Seine Ernennung hatte Signalcharakter. Nicht nur, dass er als CIA-Direktor von 1991 bis 1993 in der Administration von George Bush (Vater) fungierte. Zusammen seinem ideologischen Wahlverwandten Zbigniew Brzezinski übernahm er zudem den Vorsitz für die Durchführung einer programmatischen Studie des Council on Foreign Relations (Brzezinski/Gates (Co-Chairs) 2004), die einen direkten Dialog mit der iranischen Führung befürwortete. Von dieser Position ist Gates, anders als Brzezinski, jedoch inzwischen längst wieder abgerückt.[14]

12 Cheney ist im strikten Sinne kein Neokonservativer. Dies ist vor allem deshalb der Fall, weil er das entscheidende Kriterium der meisten „Neocons" nicht aufweist. Denn bei ihnen handelt es sich in der Regel um Intellektuelle, die einst eine große Nähe zur Demokratischen Partei aufwiesen, sich aber insbesondere durch den Vietnam-Krieg und die 68er-Bewegung der Republikanischen Partei zuwandten. Hinzu kommt, dass Cheney – wie auch seinerzeit Rumsfeld – kaum von idealistischen Motiven geprägt ist. Anders als bei den „Neocons" nimmt die Demokratisierung zur Schaffung von Sicherheit bei ihm einen eher untergeordneten Platz ein. In seinem „America First"-Denken sind eine offensive Rüstungs- und Sicherheitspolitik sowie ein dichotomisches Denken zentral verankert. Die Neigung zu militärischen „Lösungen" politischer Probleme ist daher bei ihm besonders ausgeprägt. Damit sind gleichzeitig die Gemeinsamkeiten mit den Neokonservativen benannt. Da Cheney zudem mit deren Netzwerk vorzüglich verbunden ist, sprechen wir von ihm als Gewährsmann dieser Denkschule.

13 Hierzu: Zelikow/Rice (1995); Rice (2000).

14 „[…] I'm told that the current administration may have been unaware of my participation in that study when they asked me to do this job. […] So I guess I would say that, as a person who embraced the idea of engagement with Iran, the behavior of the government of Iran since the current leadership came to power has not given us [...] confidence that a dialogue would be productive on a range of issues." (Gates 2007: 9).

Dass es den Realisten zunehmend gelang, den Präsidenten für sich zu gewinnen, wird insbesondere dem Einfluss der Außenministerin zugeschrieben.[15] Aus unserer Sicht waren es vor allem die Geheimdienste, die die konservativen „Flügelkämpfe" in Sachen Iran in der verbleibenden Amtszeit Bushs für die Gruppierung von Rice und Gates entschieden haben (siehe Kapitel 6).

3. Die Bewertung der atomaren Bedrohung als Basis der US-Politik gegenüber Teheran

3.1 Die wahrgenommene Lage vor und nach der National Intelligence Estimate vom November 2007

Im Einklang mit der „Nationalen Sicherheitsstrategie" (NSS 2006: 20) ist für beide konservative Ausrichtungen auch in der zweiten Hälfte der Ära Bush die Auffassung maßgeblich geblieben, dass von der Islamischen Republik eine mehrdimensionale Bedrohung ausgeht.[16] Die im Folgenden dargestellten Absichten und Kapazitäten eines nuklearen Irans konstituieren die atomare Bedrohungsdimension, die von beiden konservativen Flügeln im Großen und Ganzen geteilt werden. Mit der nuklearen Gefahr sind die Raketenprogramme des Irans verbunden, die jedoch meist getrennt erörtert werden; auch die neueste „National Intelligence Estimate" klammert sie aus.

Die bereits in der „National Security Strategy" vertretene Auffassung, der Iran stelle die „größte Herausforderung" dar, präzisierten die führenden Repräsentanten der Bush-Administration dahingehend, dass seine „klaren Bestrebungen", eine Kernwaffen-Fähigkeit zu erwerben, die „größte akute Bedrohung" sei.[17] Beide Gruppierungen teilten sie. Dass die iranische Führung „ohne Zweifel" nach „einer Nuklearwaffe" strebe,[18] ließ sich allerdings bis zum Geheimdienstbericht vom November 2007[19] nicht durch den eindeutigen Beweis eines „rauchenden Colts" („smoking gun") etwa in Gestalt eines geheimen Militärprojekts untermauern.

15 The New York Times/Süddeutsche Zeitung, 3.12.2007.

16 So Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 15). Angesichts der uns zur Verfügung stehenden Quellenlage ist es uns im Folgenden nur möglich, die Haltung der konservativen Realisten in Form von Statements vor allem der damaligen Akteure Nicholas Burns und Robert Joseph (Under Secretary of State for Arms Control and International Security) zu belegen. Wir halten es für angemessen, die von Neokonservativen außerhalb der Administration vertretenen Positionen zur Bedrohungseinschätzung auch auf ihre ideologischen Verbündeten (siehe für Viele: Gerecht (2006)) innerhalb der Bush-Regierung zu übertragen.

17 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 16).

18 Joseph, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 38).

19 Der Bericht datiert vom November 2007 und wurde der Öffentlichkeit am 3. Dezember 2007 vorgestellt.

Zur weiterhin vor allem von Washington gehegten Befürchtung, Teheran unterhalte ein militärisches Geheimprogramm, kam die zweite, praktisch weltweit geteilte Besorgnis hinzu, dass Teheran unter dem Deckmantel seines zivilen Atomenergieprogramms bereits an einem militärisch nutzbaren Nuklearpotential arbeitet. Zu einem günstigen Zeitpunkt würde der Iran aus dem Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrag (NPT) austreten (Ausbruchs- bzw. „break-out-Problem") und in einer recht kurzen Zeitspanne eine Kernwaffe oder zumindest die Fähigkeit auf eine Nuklearoption besitzen.

Die Vertreter beider konservativer Varianten ließen sich auch in Bushs zweiter Amtszeit von der Auffassung leiten, dass die maßgeblichen Entscheidungszentren im Iran den grundsätzlichen Beschluss für eine Kernwaffen-Fähigkeit längst getroffen hätten. Teherans diplomatisches Verhalten wie auch seine konkreten Aktivitäten folgten dieser Logik. So erwartete das State Department, dass das Regime als nächsten logischen Schritt Uran im industriellen Maßstab – das wären 50.000 Zentrifugen – anreichern werde,[20] nachdem es die Siegel der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in der Anlage in Natanz Anfang 2006 entfernen ließ. Von jener hohen Anzahl sind die Iraner jedoch noch weit entfernt (siehe 3.2). Aus der Sicht des Außenministeriums gab es ferner „beunruhigende Indizien" im Hinblick auf die sogenannte „weaponization";[21] sie umfasst Aktivitäten zur Verarbeitung von hochangereichertem Uran mit ausschließlich militärischer Anwendung[22] und Versuche, Sprengköpfe auf bestimmten Raketen anzubringen.[23]

Was das Zeitfenster und die potenziellen Fähigkeiten des Irans anbelangt, ging das State Department auf der Grundlage der Einschätzung des damaligen Geheimdienstkoordinators John Negroponte davon aus, dass Teheran „ungefähr fünf bis zehn Jahre von einer Nuklearwaffen-Fähigkeit entfernt ist".[24] Diese Bewertung, kaum mit der Einschätzung des Irans als der „größten akuten Gefahr" zu vereinbaren, ist gelassener als die der israelischen Regierung;[25] sie bewegt sich im Zeitrahmen vieler Fachleute[26] und wurde

20 Joseph, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 20).

21 Joseph, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 20, 38).

22 Die IAEO, so Joseph, habe im Iran Informationen erhalten, die beschreiben, wie man metallisches Uran zu Halbkugeln verarbeitet (109/2 U.S. Congress 2006a: 20f). Diese Halbkugeln würde man nur in einer Bombe, die aus hochangereichertem Uran besteht und mit einer Kanonenrohrzündung ausgestattet ist, einsetzen; denn man löst eine nukleare Kettenreaktion aus, wenn man eine Halbkugel auf eine andere schießt. – Die Verf. danken ihrem Kollegen Giorgio Franceschini für diesen technischen Hinweis.

23 Joseph, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 20f).

24 Cordesman (2006: 16). – Zur Verdeutlichung: "Some individuals and some countries have talked about the point of no return, which is not necessarily the point at which Iran has a weapon, but the point at which Iran will have the capability to move forward with enrichment and produce the fissile material that's necessary for a bomb. And that's the long pole in the tent."; Joseph, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 52).

25 Beispiele finden sich bei Cordesman (2006: 17).

26 Vgl. Cirincione/Wolfsthal/Rajkumar (2005: 295-313); The International Institute for Strategic Studies (2005); Cordesman (2006); Fitzpatrick (2006).

von amerikanischen „Neocons“ wegen der großen Spanne als Eingeständnis der Bush-Regierung gedeutet, nichts Genaues über die iranischen Kapazitäten zu wissen.[27]

Bei den Trägermitteln gilt die Hauptbesorgnis der Bush-Administration den iranischen Interkontinentalraketen (ICBMs) der Zukunft – und nicht der Vielzahl von Programmen bei den Kurz- und Mittelstreckenwaffen, die die Führung der Islamischen Republik bereits besitzt und testet, um gelegentlich (wie Anfang Juli 2008) ihre Entschlossenheit zu militärischen Reaktionen auf die Zerstörung ihrer Nukleareinrichtungen durch die USA und/oder Israel zu demonstrieren.[28] Die Regierung Bush hält es für wahrscheinlich, dass Teheran das amerikanische Territorium bereits vor 2015 mit ICBMs bzw. mit Trägersystemen (sogenannte Space Launched Vehicles, SLV) bedrohen könnte, die zivile Missionen im Weltraum verfolgen und sich technisch von Interkontinentalraketen kaum unterscheiden lassen. Sicher sind sich die Vertreter der Bush-Administration über den erforderlichen Zeitrahmen bis 2015 indes nicht.[29]

Dort, wo die US-Repräsentanten von einer möglichen Beschleunigung der iranischen Aktivitäten bei den Interkontinentalraketen sprechen, bleiben sie die Belege schuldig.[30] Die Unterstellung von Vertretern der US-Regierung, Teherans ICBM-Aktivitäten gründeten auf aggressiven Absichten, hat eine empirisch und analytisch schwache Basis. Under Secretary John Rood etwa war Anfang Mai 2007 bemüht, den Bogen zwischen iranischen Aktivitäten und Intentionen zu schlagen, indem er aus einer eineinhalb Jahre alten Rede Ahmadinedschads vom Oktober 2005 zitierte, in der der Staatspräsident „eine Welt ohne Amerika“[31] gefordert hatte. Da die Teheraner Elite heterogen und die Stellung Ahmadinedschads in sicherheitspolitischen Entscheidungsstrukturen und -prozessen nicht zentral ist, erscheint es unangemessen, ihn mit „dem“ Iran gleichzusetzen.

Aus der Sicht von konservativen Realisten und „Neocons“ ist eine nuklearfähige oder gar atomar bewaffnete Islamische Republik „inakzeptabel“. Denn der diktatorische Iran, der jetzt bereits ein „Nexus von Massenvernichtungsmitteln und Terrorismus“ sei und dem Westen feindlich gegenüberstehe, dürfte die gegenwärtig bereits unhaltbare Situation verschärfen und verstetigen – also die amerikanischen Streitkräfte sowie die US-Verbündeten (vor allem Israel) noch mehr bedrohen; selbstbewusster, unberechenbarer und weniger beeinflussbar operieren; die weitere Nuklearisierung der Region vorantrei-

27 Für Viele: Gerecht (2006).

28 Süddeutsche Zeitung, 10.7.2008.

29 „*Likely to* develop ICBM/SLV […] *could have* [Hervorheb. d. Verf.] an ICBM capable of reaching the U.S. before 2015.” (U.S. Department of Defense, Missile Defense Agency 2007: 5). Andere Vertreter der Bush-Administration bemerken, dass der Iran Langstreckenraketen vor 2015 besitzen könne, „if it chose to do“: So der jetzige Under Secretary of State for Arms Control and International Security, John Rood, in: 110/1 U.S. Congress (2007b: 12).

30 So der Amerikaner Peter C.W. Flory, NATO’s Assistant Secretary General for Defence Investment (NATO’s Assistant Secretray (2007: 3f)).

31 Rood, in: 110/1 U.S. Congress 2007b: 12.

ben; die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Terroristen in den Besitz von MVW gelangen; den Handlungsspielraum Washingtons verstärkt einschränken und damit die Ordnungs- und Interessenpolitik der einzig verbliebenen Supermacht auf Dauer durchkreuzen. Die Vertreter der Bush-Administration klammern indes aus, dass Teherans nuklearer Ehrgeiz zusätzlich durch den Ersten Golfkrieg (1980-1988) motiviert sein könnte, als Saddam Hussein chemische Waffen gegen die Islamische Republik einsetzte und der Westen sich geschlossen auf die Seite des Aggressors aus Bagdad stellte. Noch weniger haben die Repräsentanten der Regierung Bush im Blick, dass das Regime in Teheran eine Abschrekkungsfähigkeit aufbauen könnte, solange es fürchten muss, von den Vereinigten Staaten physisch und politisch vernichtet zu werden.[32]

3.2 Der Geheimdienstbericht von 2007 – eminent politisch, analytisch fragwürdig

Der am 3. Dezember 2007 veröffentlichte Geheimdienstbericht, im Vormonat nach einer langen Bearbeitungszeit im Auftrag des Kongresses aus dem Jahre 2006 fertiggestellt, enthält einerseits brisante neue Erkenntnisse und Bewertungen, andererseits steht er in der Tradition früherer Gefahreneinschätzungen. Seine vier zentralen Aussagen („key findings")[33] lauten: die iranische Regierung hat ihr militärisches Atomprogramm im Jahre 2003 eingestellt; die Iraner sind nicht grundsätzlich entschlossen, die Bombe zu bauen; eine Einflussnahme auf die Entscheidungen Teherans von außen ist möglich; die Islamische Republik verfügt über keine unmittelbare technische Fähigkeit, eine Nuklearwaffe herzustellen.[34]

Der ausschließliche Fokus der NIE auf den militärischen Teil der Atomaktivitäten Teherans ist außerordentlich folgenreich. Diese verengte Problemdefinition führt dazu, dass der Bericht alle Aktivitäten, die der Iran als rein zivil erklärt, um den nuklearen Brennstoffkreislauf zu schließen, ausklammert; betroffen hiervon sind vor allem die Anreicherungsanlage in Natanz und der sich im Bau befindliche Schwerwasserreaktor in Arak. Die Geheimdienste erwecken damit einerseits den Eindruck, als seien jene zivilen Programme nicht Teil des Atomkonflikts;[35] andererseits bestätigen sie durch ihre neuen Erkenntnisse

32 Maloney, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 51).

33 Office of the Director of National Intelligence (2007: 8).

34 Die dritte Hauptaussage, die weit über die eigentliche Tätigkeit der Geheimdienste hinausgeht, berührt die politischen Motivationen der „Geheimdienstgemeinde" und damit die Rolle, die sie für den überraschenden Ausgang der beiden kompetitiven konservativen Iran-Konzepte spielte; deshalb kommen wir auf diese Aspekte im Kontext der im Abschlusskapitel behandelten Durchsetzungschancen zurück.

35 Die Frage der Dringlichkeit könnte sich womöglich anders stellen, wenn die US-Geheimdienste die Anreicherungsanlage in Natanz mit im Blick gehabt hätten. Angesichts der vielen Unwägbarkeiten sind verlässliche Prognosen hier nicht möglich. Die Zahl der sich in Betrieb befindlichen Zentrifugen liegt laut IAEO-Angaben derzeit bei rund 3.500; Wiener Diplomaten zufolge soll der Iran über insgesamt 4.000 Maschinen verfügen. Staatspräsident Ahmadinedschad zufolge, der nachweislich zu Übertreibungen neigt, besitzt sein Land 5.000 Zentrifugen (Süddeutsche Zeitung, 30.7.2008).

den seit Jahren insbesondere von der Bush-Administration gehegten Verdacht, der Iran habe über ein geheimes Nuklearwaffenprogramm verfügt.

Gleichzeitig korrigieren die Geheimdienste die eigene Administration jedoch dahingehend, dass derartige Verdächtigungen zumindest für den Zeitraum von Herbst 2003 bis Sommer 2007 unbegründet waren. Für die Geheimdienste entfällt also die Grundannahme, die iranische Führung halte unter allen Umständen an ihrer Absicht fest, eine Bombe bauen zu wollen. Diese sensationelle Neueinschätzung bedeutet, dass Teheran teilweise entlastet wird. Die von uns zitierten Annahmen von Robert Joseph über die automatische Abfolge der militärischen Aktivitäten des Irans auf dem Weg zur Nuklearwaffen-Fähigkeit haben für jene Zeitspanne keine Basis. Ob der Iran derzeit und in unmittelbarer Zukunft atomare Absichten hegt, vermögen die Geheimdienste indes nicht zu sagen.

Mit Blick auf die Kapazitäten des Irans gibt die Gefahreneinschätzung (obwohl dies für sich genommen keine neue Erkenntnis ist) insofern Entwarnung, als kaum davon auszugehen sei, dass die Islamische Republik in der Ära Bush aus ihrem militärischen Programm genügend bombentaugliches hochangereichertes Uran produzieren werde. Die nicht minder politisch brisante Folgerung lautet für die Geheimdienste: Der Iran stellt keine akute Bedrohung dar. Dies ist mit der Einschätzung beider konservativer Flügel in der Bush-Administration nicht zu vereinbaren (siehe 3.1). Einer militärischen Option, so lässt sich schlussfolgern, dürfte aus der Sicht der Geheimdienste damit in der restlichen Amtszeit Bushs wohl der Boden entzogen sein.

Eine andere Frage ist, ob (und wenn ja, wann) die Iraner in der Lage sind, eine einsatzfähige Bombe auf einer Rakete anzubringen. Erst diese Verbindung von Nuklearsprengkopf und Trägermittel macht eine gefährliche Kapazität aus, die dann zur Bedrohung wird, wenn Teheran zusätzlich die Absicht hat, mit dem Einsatz nuklear bestückter Raketen zu drohen. Die Trägermittel sind allerdings ein weiterer Bereich, den die 16 Geheimdienste aus ihrer Analyse vom November 2007 völlig ausklammern. Zumindest für die Langstreckenraketen lässt sich sagen, dass unabhängige Expertenberichte angesichts der enormen technischen Barrieren vorsichtiger sind als die Regierung Bush und eine Aufstellung iranischer ICBMs erst nach 2015 für wahrscheinlich halten (Mistry 2007: 23).

Die Reaktionen aus der Bush-Administration auf die „National Intelligence Estimate" ließen erkennen, dass sie insgesamt in die Defensive geraten war. Bushs Sicherheitsberater Stephen Hadley unternahm unmittelbar nach der Veröffentlichung des Berichts in einer eigens anberaumten Pressekonferenz am 3. Dezember den Versuch der Schadensbegrenzung, als er seine Interpretation der Geheimdiensterkenntnisse präsentierte. Sie lief darauf hinaus, die Deutungshoheit der „Schlapphüte" zu brechen, indem er der ersten Hauptaussage der NIE seine eigene – durchaus plausible – Version entgegenstellte. Hadley betonte, dass der Iran ein geheimes Atomwaffenprogramm unterhalten hatte – und nicht, dass er es im Herbst 2003 für

einige Jahre stoppte.[36] Der Sicherheitsberater widersprach einer zentralen Aussage der Geheimdienstler mit seinem Verweis darauf, dass die Teheraner Führung nach wie vor versuche, mit dem Anreicherungsprogramm waffenfähiges Material herzustellen.[37]

Nicht nur für Sicherheitsberater Hadley, sondern auch für Pentagon-Chef Gates (Gates 2007: 11) hatte sich die iranische Gefahr nicht relativiert, da die Islamische Republik unbeirrt die Waffenoption über die Anreicherungsanlage in Natanz verfolgte. Anders als vor der Veröffentlichung des Geheimdienstberichts sprach aber jetzt keiner der führenden Vertreter – möglicherweise aus taktischen Erwägungen – explizit davon, dass die Islamische Republik eine akute Bedrohung darstelle. Außenministerin Rice war die einzige, die ganz im Sinne des Geheimdienstberichts ausdrücklich nicht mehr von einer akuten Gefahr ausging.[38] Die führenden Vertreter beider Grundausrichtungen vermittelten den Eindruck, als gäbe es derzeit nur eine einzige kohärente Iran-Strategie aus Diplomatie und Druck. In den ausführlichen Statements von Sicherheitsberater Hadley vom 3. Dezember fehlte der obligatorische Verweis darauf, dass weiterhin alle Optionen auf dem Tisch lägen.[39] Dies war wohl kein Zufall. Denn die Androhung von Militärschlägen dürfte auch aus seiner Sicht nach dem Geheimdienstbericht nur bedingt glaubwürdig gewesen sein.

4. Die US-Ziele zwischen „regime change“ und Isolierung Teherans: Brüche in der Umsetzung der Gesamtstrategie

Anders als in der Zeit vor dem letzten Irak-Krieg, als die Bush-Regierung die gewaltsame Beseitigung des Saddam-Regimes in Bagdad als eindeutiges und offizielles Ziel ihrer Politik erklärte, haben selbst die Neokonservativen *innerhalb* der US-Administration bis heute keine vergleichbare Rhetorik im Hinblick auf den Iran verwendet. Denn inzwischen sind sie nicht mehr tonangebend, weil sie wegen der Entwicklungen im Irak in die Defensive geraten sind. Das bedeutet keineswegs, dass die „Neocons“ damit das Ziel des Regimewechsels aufgegeben hätten. Denn, wie erwähnt, legt die aktualisierte Version der „Nationalen Sicherheitsstrategie“ vom März 2006 einen eventuell militärisch herbeige-

36 „The National Intelligence Estimate released today reveals that there was a covert nuclear weapons program. It also reveals that, unknown to us, that program was halted in the fall of 2003. So the covert program was unknown to us, suspected, unknown, now confirmed. But what was also unknown was that the program was halted in the fall of 2003.“ (White House Special Briefing 2007: 4).

37 „I think there is going to be a tendency or a lot of people who say: Whoop! The problem is less bad than we thought [...]. And I think our view is that would be a mistake. “ (White House Special Briefing 2007: 7).

38 „At this moment, it [Iran, d. Verf.] does not appear to have an active weaponization program. That frankly is good news.“ (Rice Questions Iran Government Openness, www.abcews.go.com/International/WireStory?id=3956499&page=2 (7.2.2008)).

39 „Our job is to keep up the pressure but also to offer this negotiating path, but at the end of the day, the Iranians have to signal that they're willing to accept a negotiation path.“ (White House Special Briefing 2007: 12).

führten Umsturz in Teheran nahe. Dieses grundlegende Dokument bleibt das kohärenteste Manifest der Neokonservativen in Sachen amerikanischer Iran-Politik.

In der offen vorgetragenen Kritik der „Neocons" *außerhalb* der Administration am Iran-Konzept der konservativen Realisten um Rice und Gates (siehe unten) kam das Plädoyer für eine Politik gegenüber Teheran zum Ausdruck, die die Neokonservativen innerhalb der Regierung ebenfalls unterstützen: festhalten am Ziel des Regimewechsels. Nur so ließ sich aus dieser Sicht das komplexe Iran-Problem an der Wurzel packen und nachhaltig lösen: „It's the Regime, Stupid" (Kagan 2006). Die unter dem dominanten Einfluss des neokonservativen Flügels formulierte „Nationale Sicherheitsstrategie" verknüpfte ja deshalb die iranische Atomproblematik mit der Systemfrage (siehe 2.2). Die nukleare Bedrohung sei „von der Natur des Regimes nicht zu trennen". Eine frei gewählte demokratische Regierung anstatt der Tyrannei in Teheran hätte aus neokonservativer Sicht zur Folge, dass das iranische Atomprogramm an Brisanz verlieren würde.[40]

Neokonservative wiesen aber gleichzeitig kritisch darauf hin, dass die „Obsession bei der Nuklearfrage" nicht den „zentralen Sachverhalt verdunkeln" sollte: Die Islamische Republik führe „seit vielen Jahren Krieg gegen uns und tötet jede Woche Amerikaner – Kernwaffen hin oder her". Das Töten werde auch nach einem Stopp des Nuklearprogramms weitergehen.[41] „Diesen Krieg können wir nur gewinnen oder verlieren", die Gegensätze lassen sich nicht miteinander versöhnen, ein modus vivendi zwischen dem demokratischen Washington und dem autokratischen Teheran ist nicht möglich.[42]

Im Iran-Konzept der konservativen Realisten, von Nicholas Burns Anfang März 2006 erstmals umfassend präsentiert, ist die multidimensionale „Totalität der Bedrohung" im Wesentlichen anders verortet. Punktuell erscheinen zwar auch bei Burns „Innen" und „Außen" als zwei Seiten der gleichen Medaille. So verknüpfte er den von ideologischen Eiferern und Puristen betriebenen „radikalen Wandel" im Innern des Irans mit der „neuen aggressiven Außenpolitik" und den regionalen Vormachtsambitionen Teherans.[43] Das Konzept der konservativen Realisten zielt aber in der Hauptsache auf das Verhalten des Regimes ab, nicht auf die direkte Zerstörung seiner Substanz. Dies erklärt, warum Under Secretary Nicholas Burns für jede der drei Dimensionen, die die „Totalität" der iranischen Bedrohung ausmachen, eine Gegenstrategie mit der entsprechenden Zielvorgabe bereithielt: „dem Iran die Nuklearwaffe zu verweigern"; Teherans „Unterstützung des Terrorismus zurückzudrängen"; „die iranische Bevölkerung, die wir als Opfer des Regimes sehen, zu beeinflussen". Kurzum, es galt, „eine umfassende und aggressive amerikanische

40 Für Viele: Michael Ledeen (American Enterprise Institute), in: 109/2 U.S. Congress 2006a: 6; ähnlich: Muravchik (2004); Bolton (2007).

41 Ledeen, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 6).

42 Ledeen, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 5).

43 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 5).

Außenpolitik an den Tag zu legen, um der Islamischen Republik in all diesen Punkten entgegenzuwirken".[44]

Für die außenpolitische Agenda folgte aus der vorrangigen Konzentration auf das Verhalten Teherans, dass das State Department bereits ab Mai 2005 begann, zum neokonservativen Konzept des „regime change" rhetorisch auf Distanz zu gehen. Zum einen soll die einheimische Bevölkerung die Veränderungsprozesse selbst in die Hand nehmen; externen Akteuren wie den USA kommt, anders als im Falle Saddam Husseins, eine lediglich unterstützende und keine auslösende Funktion mehr zu. Zum anderen dominierte ab jetzt der evolutionäre Langzeitaspekt der Demokratisierungsstrategie (Katzman 2006: 25). Anders als die „Neocons" (Das „Volk ist bereit"[45] für einen erfolgreichen Regimewechsel) gingen die konservativen Realisten nicht von einer vorrevolutionären Situation im Iran aus.[46] Seit Außenministerin Rice im Februar 2006 eine drastische Erhöhung der Gelder für die Maßnahmen zur „democracy promotion" angekündigt hatte, versuchte die Administration ihr langfristiges Konzept ernsthaft umzusetzen.[47] Kein Geringerer als George W. Bush wurde zum Bannerträger dieses Ansatzes. Er findet sich leitmotivisch in seinen Reden, deren Pathos über die lediglich untergeordnet-moderate Rolle der USA im Demokratisierungsprozess hinwegtäuschte – angefangen mit seiner Rede zur Lage der Nation am 2. Februar 2005 (Bush 2005) bis hin zu seiner letzten „State of the Union"-Botschaft am 28. Januar 2008 (Bush 2008).

Mit der Anfang 2006 verkündeten Sanktionspolitik war das offizielle Ziel der internationalen Isolierung des Irans verbunden. Es waren diese Zielsetzung und der zunächst für die Durchführung der Zwangsmaßnahmen angekündigte multilaterale UN-Rahmen, die die verunsicherten Neokonservativen auf die Barrikaden brachten. Sie warfen vor allem Rice einen Verrat an der Bush-Doktrin vorbeugender Militärschläge vor und forderten in einem ihrer Zentralorgane die Außenministerin in Großbuchstaben auf: „Say it ain't so, Condi!"[48] Diese Grundsatzkritik ist ein Beleg dafür, dass die konservativen Realisten nicht mehr nur rhetorisch, sondern inhaltlich vom bislang dominanten Konzept der Neokon-

44 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 15f).

45 Ledeen, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 19).

46 Dies ist zumindest „auf dem Papier" der Fall. Suzanne Maloney äußerte dazu im Rückblick selbstkritisch: „Every time we expect the next revolution is imminent, we find ourselves disappointed yet again here in Washington." (Maloney, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 18)).

47 Zur begrifflichen Klärung: Wir verwenden den Terminus „Demokratisierung" im Sinne einer umfassenden Strategie, die, wie in der NSS vorgesehen, gewaltsame Elemente enthalten kann. Demgegenüber sprechen wir von Demokratieförderung („democracy promotion"), wenn es um spezifische, zumeist langfristig angelegte Maßnahmen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft geht, wie sie vor allem von Außenministerin Rice präsentiert wurden.

48 So William Kristol (2006): „Much of the U.S. government no longer believes in, and is no longer acting to enforce, the Bush Doctrine." Robert Kagan (2006) resümierte mit Blick auf den Iran kritisch, dass die gesamte Bush-Administration, „trotz ihrer Doktrin der Demokratisierung, noch nicht versucht hat, sie dort anzuwenden, wo sich Ideale und strategische Interessen am klarsten kreuzen".

servativen abrückten. Jetzt ging es darum, die Führung in Teheran zu schwächen. Das Ziel des Regimewechsels gaben die konservativen Realisten keinesfalls ganz auf. Denn, wie erwähnt, wurde er zu einer langfristigen Angelegenheit mit der bloß unterstützenden Rolle des externen US-Akteurs. Gleichzeitig sollte die iranische Führung durch die Aktivitäten der Zivilbevölkerung geschwächt werden (siehe 5.2). Dies erklärt mit, warum die Bush-Regierung ab 2005 einen Regimewechsel in Teheran als offizielles Ziel amerikanischer Iran-Politik nicht aufgegeben hat.

Dass „alle Optionen auf dem Tisch liegen" („we haven't taken any option off the table")[49] wurde zur standardisierten Ziel- und Mittelformulierung aller Repräsentanten der Bush-Administration vom Präsidenten bis zu den autorisierten Abteilungsleitern. Dies wirft erneut die (in der Einleitung thematisierte) Frage nach den Lesarten der US-Politik gegenüber Teheran auf: Gibt es ein einheitliches Konzept der Bush-Administration, weil die Neokonservativen ihre Variante des „regime change" ad acta gelegt haben und nunmehr die doppelte Zielsetzung der konservativen Realisten – langfristiger Regimewechsel und internationale Isolierung Teherans – an ihre Stelle getreten ist? Das Iran-Konzept der konservativen Realisten legt nahe, dass der Einsatz von Gewalt als Teil einer Doppelstrategie „nur" ein Droh- und Druckmittel gegenüber Teheran und den Partnern der Sanktions-Allianz ist, um die Wirkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Zwangsmaßnahmen zu steigern. Dies schließe, so Nicholas Burns, die Verweigerung von Sicherheitsgarantien ein, mit der die Regierung Bush in der amerikanischen Tradition seit 1991 stehe; damit verleihe sie der Diplomatie Nachdruck – der Präsident müsse eben über alle Optionen verfügen.[50]

Dieser Lesart zufolge liegt der *derzeitige* Schwerpunkt der Administration auf der Diplomatie zur Lösung des Atomkonflikts („we are focused on diplomacy").[51] Sowohl in der Gesamtstrategie als auch auf der Ebene praktischer Politik hat die Diplomatie gegenüber Teheran also zunächst Vorrang, aber sie muss erfolgreich bei der Lösung des Atomkonflikts sein, damit es nicht zur Konfrontation kommt.[52] Gibt Teheran seine trotzige Haltung insbesondere bei der Urananreicherung nicht auf, kann der Konflikt eskalieren und in Konfrontation gipfeln. Die Repräsentanten der Bush-Administration nahmen hierzu nicht konkret Stellung.

Dies heizte Spekulationen über die zweite Lesart an, die besagt: Die Neokonservativen haben ihr bevorzugtes Ziel eines Regimewechsels in Teheran keinesfalls aufgegeben, auch wenn das von den konservativen Realisten dominierte Außenministerium seit Frühjahr 2006 die Iran-Politik der gesamten Administration nach außen präsentierte. Das gemäßigtere Konzept der konservativen Realisten ist vielmehr gestundet. Für den Fall, dass die

49 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 19).

50 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 36).

51 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 19).

52 „This diplomatic effort must succeed if confrontation is to be avoided." (NSS 2006: 20).

Sanktionspolitik scheitert, wächst die Gefahr eines amerikanischen und/oder israelischen Militärschlages. Es war die israelische Regierung, die nach einem hochrangigen bilateralen Treffen in Washington Mitte Juli 2007 darauf drängte, Ende des Jahres zusammen mit der Bush-Administration im Lichte der Ergebnisse der Sanktionspolitik über ein eventuell verschärftes Vorgehen gegenüber dem Iran zu beraten.[53]

Festhalten lässt sich, dass die Sanktionen bisher nicht erfolgreich waren (siehe 5.3). Auch wenn es voreilig wäre, daraus abzuleiten, dass dies automatisch zu Luftschlägen führen wird, kann man nicht ausschließen, dass diese militärische Option an Bedeutung gewinnt. Einer solchen Entwicklung – so lässt sich durchaus plausibel argumentieren – kamen Admiral Fallon als hoher Repräsentant des US-Militärs Ende September und die geschlossene „Geheimdienstgemeinde" Anfang Dezember 2007 zuvor. Sie erschwerten damit eine von den Neokonservativen um Vize-Präsident Cheney immer wieder erwogene gewaltsame „Lösung" des Iran-Problems in der Ära Bush beträchtlich (siehe Kapitel 6).

5. Die US-Instrumente zwischen Militäroptionen und der Eindämmung des Irans: Neue Schwerpunkte gegenüber der „Grand Strategy"

In diesem Kapitel ordnen wir die außenpolitischen Mittel den beiden konservativen Grundausrichtungen zu und bestimmen Schnittmengen zwischen beiden Flügeln. In jedem Abschnitt bewerten wir den bisherigen Erfolg der eingesetzten Instrumente oder skizzieren die Leistungskriterien und Probleme, die sich für die geplante Raketenabwehr ergeben könnten; wie später (siehe 5.1.1) begründet, halten wir es nicht für ratsam, eventuelle Bombardements der Nuklearanlagen im Iran ausführlich zu analysieren. Die Reihenfolge der dargestellten Mittel ist im Spektrum der proklamierten „all options"-Politik nicht zufällig,

53 Von israelischer Seite nahm Verkehrsminister Schaul Mofas an dem Treffen teil. Er wird wie folgt zitiert: „Regarding a timeline... we decided that the end of 2007 will be the point of assessing the effectiveness of the sanctions and the amount of influence they are having on the Iranians. [...] I never said there is no military option, and the military option is included in all the options that are on the table. But at this time it's right to use the path of sanctions and to intensify them." (Haaretz.com, www.haaretz.com/hasen/spages/868786.html (10.4.2008)). In der amerikanischen Presse wurde der gleiche Sachverhalt jedoch zurückhaltender dargestellt: „While Mr. Mofaz did not threaten a military strike, Israeli officials said that he told Ms. Rice that by the end of the year, Israel 'would have to reassess were we are'." (The New York Times, 16.6.2007). Möglicherweise, um seine Position als denkbarer Nachfolger von Premierminister Ehud Olmert zu verbessern, rief Mofas Anfang Juni zu einem militärischen Erstschlag gegen iranische Nuklearanlagen für den Fall auf, dass Teheran „sein Atomprogramm fortsetzt". (International Herald Tribune, 21./22.6.2008). Es blieb von israelischer Seite nicht nur bei Rhetorik, denn die Luftwaffe führte ebenfalls Anfang Juni 2008 unter strengster Geheimhaltung eine Übung über dem östlichen Mittelmeer durch, an der mehr als 100 israelische Kampfflugzeuge der Typen F-15 und F-16 beteiligt gewesen sein sollen; offenbar haben sie einen Angriff auf iranische Nuklearanlagen simuliert (International Herald Tribune, 21./22.6.2008).

sondern beschreibt die „Absatzbewegung“ weg von der neokonservativ geprägten „Nationalen Sicherheitsstrategie“ hin zu den klassischen realistischen Instrumenten.

5.1 Militärische Optionen

In der öffentlichen Diskussion wird dieses Instrument mit der Vernichtung von Atomeinrichtungen im Iran primär durch US-Kampfflugzeuge gleichgesetzt. Diese verengte Sichtweise übersieht, dass militärische Mittel nicht nur optional, sondern bereits faktisch eine Rolle spielen. Die folgenden fünf disparaten Dimensionen zeigen, wie unterschiedlich militärische und rüstungstechnologische Instrumente eingesetzt werden können. Im Einzelnen handelt es sich um: geheime Operationen von US-Sondereinheiten; den Aufbau einer Drohkulisse zur Unterstützung der Sanktionen; offenbar erwogene Bombardements von Atomeinrichtungen und/oder Streitkräften und Militäreinrichtungen in der Islamischen Republik (evtl. mit Israel); die geplante Aufstellung eines Raketenabwehrsystems in Zentraleuropa; und Rüstungsexporte an die regionalen Verbündeten als Element der Eindämmungsstrategie.

5.1.1 Zwischen Drohkulisse und Bombardierungen im Iran

Anfang 2007 entsandte die Bush-Regierung einen zweiten Flugzeugträger und mehrere Raketenabwehr-Einheiten (Patriot) in den Persischen Golf. Im Zuge der Truppenaufstokkung um über 20.000 Soldaten im Irak wollte sie damit gegenüber Teheran politische Entschlossenheit und Konfliktbereitschaft demonstrieren, während sie den Verbündeten in der Region verstärkte Dauerpräsenz und Schutzmachtfunktion signalisierte.[54] Die uns zugänglichen Quellen erlauben es nicht, diese Aktionen dem einen oder dem anderen konservativen Flügel präzise zuzuordnen. Wie die Geheimdienstoperationen gehört die Demonstration militärischer Macht zum Aufbau einer Drohkulisse („power projection“) prinzipiell in das klassische Repertoire konservativer Realisten. Möglich ist es indes, diese Maßnahmen in beide Konzepte einzuordnen. Aus der Sicht von Außenministerin Condoleezza Rice diente die Entsendung dazu, das „destabilisierende Verhalten“ des Irans ins Visier zu nehmen und die hegemonialen Aspirationen Teherans in der Region, so Sicherheitsberater Stephen Hadley,[55] zu konterkarieren.

Der Präsident selbst setzte, als er seine Pläne zur Aufstockung der Truppen im Irak ankündigte, indes andere Akzente. Angesichts der „Herausforderung durch Extremisten erforderte ein Erfolg im Irak die Stabilisierung der Region“ – und „das beginnt mit Iran

54 So vor allem Verteidigungsminister Robert Gates, in: International Herald Tribune, 16.1.2007.

55 International Herald Tribune, 15.1.2007.

und Syrien".[56] Nicht Eindämmung, sondern Ausweitung des Konflikts waren für Bush erfolgversprechend. Was er mit dem traditionellen Begriff der konservativen Realisten benannte (Stabilisierung), meinte inhaltlich Demokratisierung und verortete sich im neokonservativen Credo von der sicherheitsstiftenden Neuordnung der gesamten Landschaft Naher und Mittlerer Osten/Persischer Golf: Die Sicherheit könne im Irak letztlich nur dann gedeihen, wenn der dortige Aufbau der Demokratie nicht beständig durch die destabilisierenden Aktivitäten der beiden Nicht-Demokratien behindert werde.

Die Entsendung des Flugzeugträgers „John C. Stennis" und weiterer US-Soldaten in den Irak waren ferner ein Signal der Bush-Administration an die Kritiker in den Vereinigten Staaten, ja, in den eigenen republikanischen Reihen.[57] Denn diese Maßnahmen stellten Bushs Nein zum überparteilichen Baker/Hamilton-Report dar. Der stark beachtete Bericht der renommierten Kommission hatte einen US-Truppenabbau und die Aufnahme direkter Gespräche Washingtons mit Teheran und Damaskus empfohlen, um die Bürgerkriegssituation im Zweistromland einigermaßen in den Griff zu bekommen. Die Kommission und der US-Präsident waren sich zwar in der Diagnose einig, dass diese beiden „Schurkenstaaten" ein Teil des Irak-Problems sind. Nach Auffassung der Baker/Hamilton-Kommission sollten Syrien und der Iran aber durch ihre direkte Einbindung ein Teil der Lösung werden.

Die US-Maßnahmen lösten zur Jahreswende 2006/07 wieder einmal die Befürchtung aus, Washington wolle seinen Konflikt mit Teheran letztlich militärisch „lösen". Wie in den Jahren zuvor rasselten Bush und Cheney auch 2007 in regelmäßigen Abständen rhetorisch mit dem Säbel. Die beiden Politiker drohten mit den nicht näher spezifizierten militärischen Optionen zuweilen dann, wenn eine Verschärfung der Sanktionen anstand. Hier wird noch einmal auf der Ebene der Mittel bedeutsam, was wir bereits mit Blick auf die Ziele amerikanischer Iran-Politik erörtert haben (siehe Kapitel 4): Die Regierung Bush setzte die militärischen Drohgebärden als Druckmittel nicht nur gegenüber Teheran ein. Auch die europäischen Verbündeten[58] sowie Russland und China wollte sie so für wirkungsvollere Strafmaßnahmen gewinnen. Aus Sicht der konservativen Realisten haben die Drohungen damit den Zweck, die Diplomatie zu stärken.

Aber die Ambivalenz der Drohpolitik bleibt jenseits des reinen rhetorischen Säbelrasselns bestehen; ein Gradmesser hierfür ist, dass sich selbst die Berliner Regierung zuweilen besorgt zeigte und die Bush-Administration vor einem Militärschlag warnte. Für Vize-Präsident Cheney, der als Gewährsmann der Neokonservativen in der Administration einen „regime change" gegebenenfalls mit Gewalt befürwortet, bedeutet die militärische

56 Süddeutsche Zeitung, 13./14.1.2007. Bemerkenswerterweise enthält das offizielle Transkript des Weißen Hauses, das Bushs Rede nur in Auszügen wiedergibt, diese Textstelle nicht (The White House 2007).

57 International Herald Tribune, 15.1.2007.

58 Fox News, U.S. Officials Begin Crafting Iran Bombing Plan, www.foxnews.com/story/0,2933,296450,00.html (4.4.2008).

Option mehr als nur den Aufbau einer Drohkulisse. Seine Standard-Drohung, der Iran müsse „ernsthafte Konsequenzen" fürchten,[59] wenn er die Auflagen der UN-Sanktionen nicht erfülle, wird in der Regel so gedeutet, als befürworte er die Zerstörung iranischer Anlagen. Cheneys sporadisch geäußertes „Grollen", das für viele Beobachter im Herbst 2007 lauter wurde,[60] hat Gewicht und galt zumindest bis zur Veröffentlichung des Geheimdienstberichts am 3. Dezember 2007 als glaubwürdig. Denn als einer der maßgeblichen treibenden Kräfte hinter dem letzten Irak-Krieg hat Cheney bewiesen, dass er es nicht bei leeren Drohungen belässt. David Wurmser, damaliger Nahostexperte im Büro des Vize-Präsidenten, sprach im Frühsommer 2007 offen von der Überzeugung Cheneys, dass die diplomatischen Bemühungen zum Scheitern verurteilt wären und spätestens im Frühjahr 2008 eine Entscheidung über die militärische Option gefallen sein müsse.[61]

Es gehört zur Politik des Vize-Präsidenten die Iraner, aber auch die Verbündeten und Mitglieder der Sanktions-Koalition, darüber gezielt im Unklaren zu lassen, was genau unter den viel beschworenen militärischen Optionen bzw. den Bombardements im Iran zu verstehen ist. Genauere offizielle Informationen sind daher nicht verfügbar. Deshalb böte es sich an, auf die Argumentationen der Neokonservativen außerhalb der Administration (etwa in „the weekly Standard", „Commentary" oder in den Publikationen des American Enterprise Institute) Bezug zu nehmen. Sie jedoch mit den Positionen und Kalkülen der Entscheidungsträger gleichzusetzen, ist angesichts der politischen Brisanz, der erforderlichen Feinplanung und der unabsehbaren Folgen von Militärschlägen keinesfalls zwingend. Die „Neocons" in der Regierung müssen im Falle des Einsatzes von Gewalt das Pro und Contra abwägen und daher auch die vielen Bedenken mit berücksichtigen, die Strategen und Militärs vorgetragen haben.

Es erscheint wenig sinnvoll, die beständig geführte, repetitive wie hochkontroverse Debatte hier selbst in den Grundzügen wiederzugeben, weil sie zu spekulativ ist. Dies betrifft alle wesentlichen Dimensionen: [62] den bevorzugten Zeitpunkt; die Durchführung (ob als unilaterale US-Aktion, zusammen mit den Israelis oder nur von Seiten Tel Avivs mit Billigung Washingtons geplant); die Ziele, bei deren Anzahl es eine große Schwankungsbreite gibt (Hauptziele wären vermutlich die Nuklearanlagen in Natanz, Isfahan, Arak und die Raketentesteinrichtung Parchin, wobei wegen der enormen Umweltschäden spekulativ ist, ob der Leichtwasserreaktor in Busher mit zerstört werden sollte); die Einbeziehung der Revolutionsgarden und die Vergeltungswaffen der Iraner; das Ausmaß gesteigerter Schutzvorrichtungen durch Tunnel und Panzerungen; die Effizienz der Bombardements (bei zunehmend vorherrschender Ansicht, dass die Iraner die zerstörten An-

59 Spiegel Online, Angst vor dem Militärschlag, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,514015,00.html (14.3.2007).

60 Süddeutsche Zeitung, 11.10.2007; International Herald Tribune, 23. und 30.10.2007.

61 International Herald Tribune, 16./17.6.2007.

62 Vgl. Ashton B. Carter, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 5-11); Gardiner (2006); Gardiner und weitere Fachleute, in: 110/1 U.S. Congress (2007c); Raas/Long (2007).

lagen rasch aufbauen könnten); und die zu erwartenden Reaktionen Teherans (z.B. verstärkte Unterstützung von Aufständischen im Irak und im Libanon).

Wichtig ist festzuhalten: Erstens, die neokonservative Fraktion, so ausgedünnt sie gegen Ende der zweiten Amtszeit Bushs ist, war aus Sicht von Entscheidungsträgern im US-Kongress bis unmittelbar vor der Publikation des Geheimdienstberichts immer noch so stark und entschlossen, dass sie Ängste vor Militärschlägen auslöste.[63] Zweitens, Ende 2007 wuchsen die Befürchtungen, dass sich Zwischenfälle zwischen amerikanischen und iranischen Marineeinheiten im Golf unkontrolliert ausweiten, so dass die US-Seite dies zum Anlass für einen Militärschlag nehmen könnte. Ex-Admiral William Fallon wurde damals innerhalb der Regierung als bester Gewährsmann („best circuit breaker") dafür angesehen, dass eine solche bedenkliche Entwicklung nicht eintrat.[64] Drittens, selbst ein starker neokonservativer Befürworter von Bombardements außerhalb der US-Administration wie Robert Kagan (2007) räumte Ende 2007 ein, dass diese militärische Option in der Ära Bush nicht realistisch ist – auch aus seiner Sicht ist sie vertagt (siehe auch Kapitel 6).

5.1.2 Die Raketenabwehrpläne für Zentraleuropa

Anders als in den drei relevanten Dokumenten der „Grand Strategy" (siehe 2.1 und 2.2) nimmt die Raketenabwehr in der konkreten Iran-Politik eine wichtige und präzise definierte Rolle ein. Sie soll einen unverzichtbaren Beitrag dazu leisten, das amerikanische Territorium durch einen zusätzlichen Abwehrriegel gegen feindliche Raketen aus dem Iran zu schützen. Über diese offizielle Begründung der Pläne gibt es in der Regierung Bush zwar keinen Dissens. Allerdings ist dieses Vorhaben nicht überzeugend in Washingtons Iran-Konzept verortet.

Der regionale Schirm soll aus den geplanten zehn Abfangflugkörpern in Polen und einer Radaranlage in Tschechien bestehen. Prag schloss Anfang Juli 2008 einen entsprechenden Vertrag ab.[65] Die Warschauer Regierung unter Donald Tusk spielte hingegen zunächst auf Zeit und wollte offenbar das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen in den USA am 4. November 2008 abwarten. Der Einmarsch russischer Truppen in Georgien Anfang August 2007 beschleunigte die Verhandlungen beträchtlich. Bereits am 20. August wurde das Abkommen unterzeichnetet. [66]

63 „I worry that, unfortunately, the same rosy scenarios and foolhardy thinking that led us into Iraq in 2003 are gaining momentum once again with respect to Iran." (So Rep. John Tierney, Vorsitzender des Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, Committee on Oversight and Government Reform, in: 110/1 U.S. Congress (2007c: 4)).

64 Lawrence Wilkerson (ehemaliger Stabschef von Colin Powell), in: 110/1 U.S. Congress (2007c: 22).

65 Süddeutsche Zeitung, 9.7.2008.

66 International Herald Tribune, 2./3.2.2008; Süddeutsche Zeitung, 5./6.4.2008; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.8.2008.

Ungeachtet dessen betreffen die Probleme, die mit der Aufstellung der Raketenabwehrsysteme verbunden sind, die Glaubwürdigkeit, die überzeugende Einbindung in die Iran-Politik und die fragwürdige technische Effizienz der Abfangflugkörper. Die US-Position ist allein deshalb wenig glaubwürdig, weil die Regierung Bush ein Abwehrsystem gegen eine Bedrohung aufstellen will, die es derzeit nicht gibt, während sie bisher keinen Schutz für die NATO-Mitglieder Türkei, Griechenland, Bulgarien und Rumänien präsentiert hat, die bereits in der Reichweite iranischer Raketen liegen.[67]

Diese Glaubwürdigkeitslücke richtet den Blick auf zusätzliche US-Interessen. Washington geht es auch darum, auf der Basis der Abwehrtechnologie, so ungetestet sie sein mag, in den zwei zentraleuropäischen Ländern auf Dauer Fuß zu fassen. Auf diese Weise könnte sich die alleinige Supermacht – durchaus in Übereinstimmung mit der „Grand Strategy" – vorteilhaft gegenüber dem aufstrebenden Russland positionieren. Ferner versetzt die geplante Aufstellung Washington verstärkt in die Lage, Warschau und Prag als Hebel gegenüber dem restlichen, emanzipierteren Europa einzusetzen.[68]

Für Warschau scheint die Islamische Republik, also die offizielle Hauptbegründung der Bush-Administration für die Abwehrpläne, kein Problem zu sein. „Wir fühlen uns nicht vom Iran bedroht", wird der neue polnische Außenminister Radek Sikorski zitiert.[69] Anders als für die USA ist Russland aus polnischer Sicht die hauptsächliche Herausforderung. Die am 20. August 2007 zusätzlich zum Stationierungsabkommen beschlossene bilaterale „Erklärung über die strategische Zusammenarbeit" sieht deshalb vor allem vor, bis 2012 in Polen eine Batterie von Patriot-Abfangraketen aufzustellen, die von US-Soldaten bedient werden sollen. Washington wird ferner eine substanzielle Hilfe bei der Modernisierung der polnischen Streitkräfte leisten und gibt ein Schutzversprechen an Polen ab.[70]

Die mangelnde konzeptionelle Verortung der geplanten Raketenabwehrsysteme in der Iran-Politik dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in beiden konservativen Gruppierungen Zweifel daran bestehen, ob sich die Ziele ihrer Iran-Politik erreichen lassen.[71] Konkret: Signalisiert der langfristig angelegte Aufbau von Abwehrsystemen wirklich, dass

67 Auf dem Bukarester Gipfel Anfang April 2008 plädierte die Allianz dafür, auszuloten, wie die Raketenabwehrpläne der USA in Europa mit den Kapazitäten einzelner NATO-Staaten wie Deutschland, Frankreich und Italien bei den antitaktischen Raketen (Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence, ALTBM) verknüpft werden könnten, um die wahrgenommene Lücke in der Südflanke des Bündnisses in den Griff zu bekommen. Die ALTBM-Aktivitäten bündeln die Fähigkeiten jener Länder zum Schutz ihrer Truppen, so dass bereits jetzt das Problem virulent wird, ob sie überhaupt für die glaubwürdige Verteidigung eines Territoriums ausgelegt sind. Bis zum Frühjahr 2009 will die Allianz in dieser Frage einen konkreten Vorschlag unterbreiten (Bucharest Summit Declaration vom 3.4.2008; www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html (6.8.2008)).

68 Hierzu ausführlicher: Kubbig (2007: 1).

69 International Herald Tribune, 7.1.2008.

70 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.8.2008.

71 Hierzu ausführlicher: Kubbig (2007: 13).

die US-Administration an den Erfolg ihrer Sanktionspolitik glaubt – oder stellt der regionale Schirm nicht eher eine Rückversicherung für den Fall dar, dass die Zwangsmaßnahmen scheitern, da sie Teheran nicht zum Einlenken vor allem bei der Urananreicherung zu bewegen vermögen? Welchen sicherheitspolitischen Mehrwert hat der Abwehrriegel in Zentraleuropa, wenn man einen „regime change" in Teheran durchführen will? Befürchten die Befürworter dieser Option, dass eine demokratische Regierung, die sich zudem kaum nach westlichem Vorbild durchsetzen ließe, ebenfalls an der atomaren Option festhält – und wenn ja, was wäre dann der Sinn eines Regimewechsels? Wie valide wäre in diesem Fall ihr Argument (siehe Kapitel 4), eine „demokratische Bombe" (Perkovich 2006) würde das Sicherheitsproblem minimieren?

Die Frage der Effizienz stellt sich jenseits der allgemeinen Zweifel an der technischen Leistungsfähigkeit des US-Raketenabwehrsystems insbesondere im Hinblick auf die in Polen aufzustellenden zehn Abfangflugkörper; denn sie sind bislang noch nicht getestet worden. Aus der Sicht des Pentagon ist dies kaum ein Problem, da die bisherigen Tests mit *drei*stufigen Abwehrwaffen den Versuchen ähnelten, die für die in Polen aufzustellenden *zwei*stufigen Abfangflugkörper vorgesehen sind.[72] Die Grundfrage, welche Parameter aus diesen Erprobungen angesichts ihres Laborcharakters für die Effizienz der in Polen zu dislozierenden Raketen im Ernstfall gewonnen werden können, erörtert wohlweislich auch die Missile Defense Agency in ihrer neuesten Projektbeschreibung und -begründung für das Haushaltsjahr 2009 nicht. Vor diesem Hintergrund ist die vom Pentagon vertretene Position äußerst zweifelhaft, dass der größte Teil der Allianz durch die in Polen und Tschechien aufzustellenden Anlagen gegen iranische Raketen geschützt würden.[73]

5.2 Maßnahmen zur Demokratisierung

Die Initiativen zur „democracy promotion" standen nicht im Banne des Gesamtkonzepts von 2006 und seinem Kernelement der Bush-Doktrin. Maßgeblich war jetzt die bereits dargestellte Ausrichtung der Demokratieförderung im Iran als Langzeitstrategie (siehe Kapitel 4). Diese von den konservativen Realisten vorgenommene Neuorientierung muss jedoch nicht zwangsläufig bedeuten, dass die im Folgenden öffentlich benannten Aktivitäten („overt actions") nur dieser Gruppierung zuzuordnen sind, während die geheimen Operationen ausschließlich von den Neokonservativen befürwortet werden. Under Secretary Burns' Statements sind hier nicht eindeutig. Einerseits sprach er davon, die vom Kongress finanzierten Demokratieprogramme hätten „*keinen anderen Zweck*, als jene zu unterstützen, die Nicht-Regierungsorganisationen aufbauen wollen und die frei sprechen wollen und die freiere Wahlen haben wollen. Es gibt *keinen anderen Zweck* als diesen und wir

72 U.S. Department of Defense, Missile Defense Agency (2008: 15).

73 Hierzu ausführlicher: Kubbig (2008).

haben ihnen nie einen anderen Zweck zugeschrieben".[74] Andererseits machte Burns wiederholt unmissverständlich klar, dass er nicht alle Initiativen öffentlich darstellen könne.[75]

Dieses Statement lenkt den Blick auf die geheimen Aktivitäten, über die es nur Vermutungen, jedenfalls keine offiziellen Berichte, gibt. Dem früheren Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski zufolge stellte die US-Regierung Gelder für die Destabilisierung des iranischen Regimes bereit und entsandte Special Forces in den Iran, um die ethnischen Minderheiten zu mobilisieren (Brzezinski 2006). Seymour Hersh berichtete auf der Basis von ihm aus Regierungskreisen zugespielter Informationen konkreter: Mit diesen geheimen Operationen verfolge die Bush-Regierung das Ziel, durch die Zusammenarbeit vor allem mit den Belutschen, Aseris und den Kurden „ethnische Spannungen" zu initiieren und die Autorität des Regimes zu untergraben (Hersh 2006). Bislang sind derartige Geheimoperationen, in welchem Umfang sie auch immer stattgefunden haben, nicht erfolgreich gewesen. Wenn man davon ausgeht, dass auch die konservativen Realisten im State Department und vor allem im Pentagon hinter solchen verdeckten Aktivitäten stehen, dann wäre dies mit der herausgearbeiteten Langzeitstrategie nicht zu vereinbaren; denn diesem Konzept zufolge müssen die Iraner die Veränderungen selbst in die Hand nehmen.

Die Mittel für demokratiefördernde Maßnahmen im Iran, die im Haushaltsjahr 2006 zunächst eingeplant waren, beliefen sich auf die bescheidene Summe von rund $ 10 Mio. Die von Condoleezza Rice im Februar 2006 geforderte Aufstockung sah den zusätzlichen Betrag von $ 75 Mio. vor,[76] von denen der US-Kongress für das Haushaltsjahr 2006 $ 66,1 Mio. bewilligte. Der Löwenanteil war für die Förderung oppositioneller Radioprogramme bestimmt, für die die Legislative insgesamt $ 36,1 Mio. beschloss. Über die erweiterten TV-und Radioprogramme „Voice of America" und „Radio Farda" will man die „durchschnittlichen iranischen Bürger" erreichen.[77] Der Kongress hat sich als Hindernis für die geplanten ambitionierten Demokratisierungsmaßnahmen der Bush-Administration erwiesen, da er die zuletzt beantragten Mittel in Höhe von über $ 100 Mio. Ende 2007 fast halbierte (Ong 2008).

Das State Department sah die Durchführung zivilgesellschaftlicher Initiativen, etwa zum Aufbau eines unabhängigen Journalismus, als besonders schwierig an. Nur wenige iranische Aktivisten waren bislang bereit, Fördermittel der US-Regierung anzunehmen. Von den $ 25 Mio., die für die Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte eingeplant waren,

74 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 23), [Hervorheb. d. Verf.].

75 „It's difficult to do in an open hearing. We can't say everything that we're intending to do, obviously." In: 109/2 U.S. Congress (2006a: 18); ähnlich in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 10, 23f). – Auch wenn offen bleiben muss, ob Burns' Zurückhaltung darauf zurückzuführen ist, dass er die Empfänger von US-Geldern schützen möchte, schließt dies nicht aus, dass er möglicherweise Informationen über geheime militärische Aktivitäten nicht in öffentlichen Sitzungen preisgeben will.

76 The New York Times, 15.2.2006.

77 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 18).

konnte man von amerikanischer Seite bis Ende Mai 2007 nur einen Bruchteil – nämlich weniger als $ 2 Mio. – an iranische Einrichtungen überweisen.[78]

Dass die Maßnahmen allesamt ein Fehlschlag – ja, kontraproduktiv – waren, liegt an der Angst vor Stigmatisierungen und Repressionen im Iran. Der Wächterrat geht inzwischen verstärkt gegen zivilgesellschaftliche Bewegungen und Oppositionskräfte vor (McFaul/Milani/Diamond 2006/07: 133). Denn das Regime hält das Demokratisierungskonzept für eine verdeckte „regime change"-Kampagne, solange die Bush-Administration dieses Ziel nicht von ihrer außenpolitischen Agenda nimmt. Zudem hat die „Freiheits-Agenda" keine kollektiven, klar benennbaren Ansprechpartner in der iranischen Gesellschaft. Denn seit der Präsidentschaftswahl im Juni 2005 sind die Reformkräfte demoralisiert und marginalisiert; sie haben ferner den Zugang zu den Machtzentren verloren, sind nicht als Partei organisiert und verfügen über kein Programm. Vor allem aber weist das Regime in Teheran ein hohes Maß an Stabilität auf.[79] Kurzum, die amerikanische Politik kann die politische Dynamik innerhalb des Irans nicht transformieren.[80]

Die Frage nach der mangelnden Effizienz und ihren Ursachen stellt sich zum Teil auch dort, wo die konservativen Realisten im State Department die in der „Nationalen Sicherheitsstrategie" entwickelte „transformational diplomacy" umsetzen. Dies geschieht durch den Aufbau eines US-Netzwerks von „Iran-Beobachtern" und den langfristigen Ausbau der Iran-Expertise im eigenen Ministerium. So entstand Anfang 2006 im Bureau of Middle Eastern Affairs das Office of Iranian Affairs.[81] Die „transformational diplomacy" hat ihren operativen Ausdruck vor allem in einer Stellenausschreibung mit detailliertem Tätigkeitsprofil gefunden, die Außenministerin Rice im März 2006 lancierte (U.S. Department of State 2006). Mit der Wiedererlangung der Kernkompetenzen, die durch den Abbruch der offiziellen Beziehungen seit 1979 allmählich verloren gingen, wird gleichzeitig eine neue Seite in der Geschichte des State Department aufgeschlagen. Es strebt die „Schaffung einer neuen Generation"[82] von Karrierediplomaten an: Sie sollen das Land mit seiner Geschichte, Kultur und Sprache in einer Weise „verstehen, wie wir es vorher nicht gekonnt haben".[83] Farsi-Kenntnisse werden für fast alle neuen Posten vorausgesetzt.

Auf die Bewerber für die Posten in der Nahostregion sowie in Europa – in Dubai, Baku und Istanbul bzw. in London und Frankfurt am Main – wartet im Sinne der Demokratieförderung ein spezifisches Aufgabenfeld. Es besteht in der verstärkten Kontaktaufnah-

78 Dies geht aus einem Bericht des House Committee on Appropriations hervor (National Iranian American Council (NIAC), US-Iran News, www.niacouncil.org/index.php?option=com_content&task=view&id=819&Itemid=2; (13.8.2007)).

79 Vali R. Nasr (Naval Postgraduate School), in: 109/2 U.S. Congress (2006c: 8).

80 Ähnlich: Maloney, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 18).

81 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 18).

82 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 19).

83 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 18).

me zu Exil-Iranern und in der politischen Berichterstattung an Washington. Besonders bedeutsam sind die in Dubai eingerichteten Stellen. Die Zusammenarbeit ist mit dem Iran-Büro in Washington dann besonders gefragt, wenn es gilt, das Außenministerium „zu alarmieren" (U.S. Department of State 2006: 4); dies wäre dann der Fall, wenn Erklärungen im Namen von iranischen Dissidenten erstellt und veröffentlicht werden sollen. Washington verlangt vom Netzwerk der „Iran-Beoabachter" eine inhaltliche Berichterstattung zu Themen, die in den regulären, auch geheimdienstlichen, Tätigkeitsbereich der Abteilungen in den Botschaften all jener Staaten fallen, die offizielle Beziehungen zum Iran pflegen und deshalb nicht auf Ersatz-Botschaften außerhalb der Islamischen Republik angewiesen sind. Die sich ähnelnden Stellenbeschreibungen und das Aufgabenprofil für die „Iran-Beobachter-Posten" lauten für Frankfurt am Main:

> „Frankfurt -- IROG (FO-02)
>
> Posten ist in der Politischen Abteilung des Konsulats Frankfurt angesiedelt. Verantwortlich für die Entwicklung von Kontakten mit der iranischen Exilgemeinde in Deutschland. Fördert politische Ziele der USA bei der iranischen Gemeinde. Versorgt Washington mit Informationen und Analysen über Entwicklungen innerhalb der iranischen Exilgemeinden in Frankfurt, Hamburg, Berlin usw. und über außenpolitische Bemühungen des Irans in Deutschland. Posten ist Sprachen-bezogen Farsi 3/3. (Posten-Nummer: 67700006)"[84]

Die Stellen werfen noch einmal die folgende Frage auf: In welchem Ausmaß sollen sie, vermittelt über das zentrale Washingtoner Büro, dazu beitragen, im Iran Prozesse in Gang zu bringen, die, selbst wenn sie als strikt gewaltfreie beabsichtigt sind, außer Kontrolle geraten und zu Gewalt führen können? Der zweifelhafte oder gar kontraproduktive Erfolg der Demokratisierungsstrategien könnte sich auch auf die „Iran-Beobachter" in Dubai bzw. auf das Iran-Büro im US-Außenministerium erstrecken. Denn wenn sie Erklärungen im Namen von iranischen Dissidenten publizieren, gefährden sie die betreffenden Iraner physisch und politisch.[85] Teheran verstand auch dieses Netzwerk als „diplomatische Einkreisung". Die Führung der Islamischen Republik reagierte nervös,[86] nachdem Under Secretary Burns am 8. März 2006 die Posten in Dubai mit denen in Riga in den 1920er Jahren verglich, als die USA keine diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion unterhielten und sie junge Diplomaten wie George Kennan nach Riga entsandten, um die UdSSR „aus nächster Nähe zu beobachten".[87]

84 U.S. Department of State (2006: 6). – Trotz mehrfacher Versuche, hierauf vom Frankfurter Generalkonsulat verlässliche mündliche oder schriftliche Antworten zu bekommen, hat es auf unsere e-Mails leider keine Reaktion gegeben.

85 So Karim Sadjadpour (International Crisis Group), in: U.S. Congress (2006d: 47f).

86 Maloney, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 52).

87 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 19).

5.3 Sanktionen

Eine multilaterale Sanktions-Koalition mit dem Ziel der internationalen Isolierung des Irans, um Teheran zum Einlenken bei der Urananreicherung zu bewegen – dieser Ansatz der konservativen Realisten leitete eine „neue Phase der Diplomatie" ein, die Under Secretary Nicholas Burns am 8. März 2006 verkündete.[88] Zwar schließt die von den Neokonservativen dominierte „Nationale Sicherheitsstrategie" vom 16. März 2006 den Einsatz von Sanktionen im UN-Rahmen keinesfalls aus. Aber mit dem neuen Konzept ist der vorrangig unilateral-präventive „Geist" der NSS nicht vereinbar. Die konservativen Realisten standen unter dem Druck der argwöhnischen „Neocons" inner- und außerhalb der Administration. Dies dürfte vor allem erklären, warum Nicholas Burns als Architekt dieser Strategie nicht müde wurde, eine solche Allianz als großen Erfolg hinzustellen. Allerdings dauerte die primär multilaterale Phase nicht lange.

Seit die „Akte Iran" Anfang Februar 2006 von der Wiener Kontrollbehörde an den UN-Sicherheitsrat vor allem auf Drängen der Bush-Administration übergeben wurde, bestand Washingtons Rolle darin, unter den fünf Ständigen Mitgliedern (den offiziellen Atommächten also) plus Deutschland verbindliche Sanktionen durchzusetzen.[89] Dies gelang ihnen bislang dreimal. Ende Dezember 2006 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat nach zähen, sich mehr als zwei Monate hinziehenden Verhandlungen einstimmig Resolution 1737. Sie beschränkt den Export bestimmter Materialien und Technologien auf dem Atom- und Raketensektor in den Iran, friert Auslandsguthaben einiger auf diesen Gebieten tätiger Iraner ein und verfügt Reiserestriktionen für eine Reihe von Militärs und Wissenschaftlern. Die im März 2007 bzw. 2008 verabschiedeten Resolutionen 1747 bzw. 1803 verschärften im Wesentlichen die Maßnahmen der ersten Entschließung.

Obwohl sich die konservativen Realisten zugute halten, eine internationale Allianz gegen den Iran geschmiedet zu haben, gaben sie bald zu erkennen, dass der multilaterale UN-Rahmen nicht das Hauptforum ihrer Sanktionspolitik ist. Denn die hier zu erwartenden Ergebnisse waren für sie unzureichend. Seit Sommer 2006 verfolgten die zuständigen Entscheidungsträger im Außen- und Finanzministerium daher eine Doppelstrategie; ihr Schwerpunkt liegt eindeutig auf ihrer unilateral initiierten und bilateral durchgeführten Gesprächs- und Reisediplomatie. Führende Repräsentanten beider Ministerien haben bei ihren Partnern in Banken und befreundeten Regierungen darauf hinzuwirken versucht, die Handels-, Investitions- und Finanzierungstätigkeiten mit dem Iran möglichst ganz einzustellen. Das Gesprächsverhalten schwankt zwischen Überzeugungsarbeit, Druck und Erpressung. Die Islamische Republik soll moralisch und geschäftlich zur „no go"-Zone werden. Die Strategie, den Iran handels- und investitionspolitisch auszutrocknen, setzt bei seinen vier größten Schwachstellen an: an der veralteten Infrastruktur der Öl- und

88 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006a: 32).

89 Zum Folgenden siehe auch: Kubbig in Zusammenarbeit mit Fikenscher (2007: 8-14; 2008).

Gasindustrie; am sich ohnehin schon verschärfenden Gegensatz von Benzinverbrauch und Raffinerieausbau; an Teherans öllastiger Exportpolitik sowie an den gravierenden Problemen der iranischen Gesamtwirtschaft. In allen vier Bereichen sind ausländische Investitionen dringend erforderlich. Das amerikanische Finanzministerium konnte inzwischen einige Erfolge verbuchen.

Im Herbst zog Washington die Sanktionsschraube weiter an. In einem ungewöhnlichen Schritt beschloss die Bush-Administration ein zweiteiliges Sanktionspaket, um dem „bedrohlichen Verhalten“[90] der Iraner entgegenzuwirken. Es ist das schärfste seit der Besetzung der US-Botschaft in Teheran, 1979. Washington erklärte die iranischen Revolutionsgarden (Pasdaran)[91] und mehrere Banken zu Organisationen, die zur Proliferation von Massenvernichtungsmitteln beitragen. Die Banken werden beschuldigt, Zahlungen für die Pasdaran, die Nuklear- und Raketenprogramme sowie für Terrorgruppen abzuwickeln. Den Revolutionstruppen wirft Washington vor, stark in die Atom- und Raketenaktivitäten verstrickt zu sein und ein Firmenimperium zu betreiben, das vor allem den Bau-, Öl- und Telekommunikationssektor umfasst.

Washington versucht mit dieser Maßnahme an einer wichtigen Stelle in das Machtgefüge des Teheraner Regimes einzugreifen. Damit, dass die Bush-Administration diese iranischen Akteure beschuldigte, zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen beizutragen, verschaffte sie sich die rechtliche Möglichkeit, die von Präsident Bush im Juni 2005 erlassene Regierungsverordnung (Executive Order 13382) wirksam werden zu lassen. Sie verfügt, dass alle in den Vereinigten Staaten befindlichen Vermögenswerte solcher Akteure eingefroren werden können. Deren amerikanischen und ausländischen Geschäftspartnern (das betrifft auch die US-Tochterunternehmen) drohen die gleichen Sanktionen.

Eine zweite Zwangsmaßnahme des Sanktionspakets erklärte die Al-Kuds-Brigade, eine rund 2.500 Kämpfer umfassende Kommandoeinheit der Revolutionsgarden, sowie die großen staatlichen Banken Melli, Mellat und Saderat wegen ihrer Unterstützung islamischer Extremistengruppen zu „globalen Terroristen“. Washington wirft der Brigade u.a. vor, die afghanischen Taliban in ihrem Kampf gegen die NATO-Truppen zu unterstützen, was selbst unter westlichen Regierungen umstritten ist. Auf der Grundlage einer Regierungsverordnung vom September 2001 (Executive Order 13224) gelten für diese staatliche Militärformation, die auf der gleichen Terrorliste wie das Netzwerk al-Quaida steht,[92] ähnliche Zwangsmaßnahmen wie für die Pasdaran.

Dadurch, dass die Regierung George W. Bush unmissverständlich zu erkennen gab, dass sie sich von den Verhandlungen im UN-Sicherheitsrat auch für die dritte Runde kein befriedigendes Ergebnis versprach, scherte sie mit diesem Sanktionspaket als erste der

90 So Condoleezza Rice, in: Financial Times Deutschland, 26.10.2007.

91 Hierbei handelt es sich um eine ca. 125.000 Soldaten umfassende Eliteformation der rund 420.000 Mann starken Armee.

92 Financial Times Deutschland, 26.10.2007; Die Welt, 26.10.2007.

sechs Staaten aus dem Mächtekonzert des Sicherheitsrates aus. Die Europäische Union folgte, als sie Ende Juni neue Maßnahmen außerhalb des UN-Sicherheitsrates beschloss. Sie sehen vor, das Vermögen der iranischen Großbank Melli an den Standorten Hamburg, London und Paris einzufrieren und Einreiseverbote gegen Iraner zu verhängen, die führend am Atom- und Raketenprogramm Teherans beteiligt sind.[93]

Diese Maßnahmen dürften zur weiteren Spaltung des UN-Gremiums beitragen. Denn Moskau und Beijing ließen bereits im zweiten Halbjahr 2007 noch weniger Bereitschaft erkennen, zügig eine gemeinsame UN-Resolution zu verabschieden. Dies zeigt, dass diese beiden Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ihre jeweiligen „nationalen Interessen" und weltordnungspolitischen Vorstellungen stärker zur Geltung brachten. Das in der Ära Putin aufstrebende Russland mit seinen konkreten Exportinteressen positioniert sich gegenüber der einzigen Supermacht und „dem Westen" auch in der Iran-Frage selbstbewusster. So erklärte Putin während des Moskau-Besuchs von Sarkozy Mitte Oktober 2007, dass es keine Beweise für die atomaren Pläne Teherans gebe. Auf dieser Prämisse basiere die russische Politik.[94] Damit besteht keine gemeinsame Grundlage für die Definition des Atomkonflikts mit dem Iran. Dass die chinesische Regierung verschärfte Sanktionen für den falschen Weg hält, brachte sie mehrfach zum Ausdruck. Chinas Kurs gegenüber der Islamischen Republik muss im Kontext seines steigenden Energiehungers gesehen werden. Der Iran spielt eine zunehmend wichtige Rolle dabei, ihn zu stillen.

Was die Wirksamkeit der bisherigen Sanktionen auf die wirtschaftliche Lage im Iran anbelangt, so zeichnet sich inzwischen ein recht eindeutiges Bild ab. Während die Maßnamen im UN-Rahmen weitgehend als nur symbolisch anzusehen sind, beurteilen selbst die Befürworter der De-Investitionskampagne in der Bush-Administration die Erfolge ihrer Strategie zurückhaltend.[95] Die Islamische Republik musste zwar unlängst den Rückzug von einigen europäischen Investoren verkraften – so gab die Firma Shell im Frühjahr 2008 ein milliardenschweres Erdgasprojekt im Iran auf.[96] Teheran konnte aber seine Wirtschafts- und Energiebeziehungen vor allem mit China und Indien intensivieren.[97] Die langfristigen Investitionen beider Länder belaufen sich im Energiebereich insgesamt auf ein Volumen in dreistelliger Milliardenhöhe. Neu-Delhi einigte sich im April dieses Jahres mit Islamabad und Teheran auf den Bau einer Pipeline im Wert von rund $ 7,5 Mrd., über die der Subkontinent mit iranischem Gas versorgt werden soll.[98] Wirtschaftlicher Schaden ist

93 Die Welt, 24.6.2008.

94 Financial Times, 11.10.2007.

95 Siehe das Statement von Daniel Glaser, Deputy Assistant Secretary of Treasury for Terrorist Financing and Financial Crimes, in: 110/2 U.S. Congress (2008: 18).

96 Süddeutsche Zeitung, 13.5.2008.

97 Süddeutsche Zeitung, 24.4.2008.– Insbesondere Deutschland gibt dem Druck Washingtons zunehmend nach und reduziert die Handelsbeziehungen mit dem Iran (Handelsblatt, 30.4.2008).

98 Berliner Zeitung, 29.4.2008.

zudem nicht mit den erhofften politischen Veränderungen gleichzusetzen. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass Teheran bereit ist, bei der Urananreicherung einzulenken.

Das Gegenteil ist der Fall. Staatspräsident Ahmadinedschad trotzt den sanktionierenden Staaten mit der gewohnt schroffen Rhetorik, indem er die Befassung des Falles Iran im Sicherheitsrat für beendet erklärte und wieder als „technische" Angelegenheit von der IAEO bearbeitet sehen wollte.[99] Die betroffenen Revolutionsgarden zeigten sich von den verhängten US-Sanktionen unbeeindruckt.[100] Auch auf das konziliantere Angebot der sechs Mächte vom Juni 2008 ging Teheran nicht ein; die damit verschärften Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates, die die vier westlichen Staaten angekündigt haben, nimmt die iranische Führung in Kauf. Die Offerte sah mit der Formel „Einfrieren gegen Einfrieren" vor, dass die Islamische Republik die Anreicherung von Uran nicht sofort einstellen müsse. In einer auf sechs Wochen begrenzten Anfangsphase dürfe sie zwar die Anreicherung fortsetzen, aber keine neuen Zentrifugen in Betrieb nehmen. Im Gegenzug würden sich die fünf Mitglieder des Sicherheitsrates plus Deutschland in diesem Zeitraum verpflichten, keine weiteren Sanktionen anzustreben.[101]

5.4 Regionale Eindämmungspolitik

Die Sanktionspolitik mit dem Ziel der internationalen Isolierung des Irans lässt sich als „containment"-Konzept bezeichnen. Aber selbst die konservativen Realisten vermeiden diese Etikettierung. Ab Sommer 2007 gewann die Eindämmungspolitik der Bush-Administration schärfere Konturen, da sie einen prominenten Platz auf der außenpolitischen Agenda einzunehmen begann. Ende Juli/Anfang August kündigte die US-Regierung ein umfangreiches Paket von Waffenlieferungen an die unterschiedlichsten regionalen Akteure in zweistelliger Milliardenhöhe an. Rüstungsexporte an die Verbündeten sind eine traditionelle Komponente von Eindämmungspolitik. Die Konferenz in Annapolis vom 27. November 2007, die Außenministerin Rice mit großem persönlichen Engagement auf den Weg brachte, stellte die diplomatische Komponente in der Eindämmungsstrategie der konservativen Realisten dar.

Auf Präsident Bushs erster Reise in den Mittleren Osten/die Golfregion Anfang 2008 waren die beiden Elemente durch den Dialog mit den Verbündeten vor Ort und die konkreten Rüstungsofferten im Reisegepäck vereinigt. Auf der konzeptionellen Ebene zeigen Annapolis und Bushs Reisediplomatie den Ausbruch der Administration vor allem aus der neokonservativ ausgerichteten „National Security Strategy" an; auf der Ebene praktischer Politik demonstrieren beide Ereignisse, dass der von Rice angeführte realpolitische Flügel im Aufwind ist. Für das Treffen von Annapolis war es dem State Department mit

99 International Herald Tribune, 27.9.2007.

100 International Herald Tribune, 27./28.10.2007.

101 Süddeutsche Zeitung, 20.6.2008; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.8.2008.

großem Aufwand und vielen Überzeugungsversuchen gelungen, alle wichtigen Akteure (natürlich außer dem Iran) zu gewinnen. Zumindest für die Dauer der eintägigen Konferenz, die weltweit übertragen wurde und einen betont demonstrativen Charakter hatte, war die Islamische Republik sichtbar isoliert.

Unter der Regie des US-Außenministeriums wurde die zu schmiedende Anti-Iran-Allianz – das eigentliche Hauptanliegen der Konferenz – nicht ausdrücklich thematisiert. Vielmehr stellte das State Department den israelisch-palästinensischen Konflikt und seine Lösung in den Mittelpunkt. Präsident Bush präsentierte sich als Vertreter einer Vor- und Schutzmacht, die beide Seiten bis Anfang 2009 zu einem Friedensabkommen und zur Gründung eines palästinensischen Staates drängen will. Dieser Fokus erwies sich als erfolgreicher Magnet, der lange Zeit zögernde, aber unerlässliche Akteure wie Saudi-Arabien zur Teilnahme bewog. Selbst Damaskus, Teherans wichtigster Verbündeter in der Region, saß mit am Gesprächstisch von Annapolis und nahm deutliche Dissonanzen mit dem Iran in Kauf.

Bushs Nahostreise brachte den Präsidenten mit maßgeblichen Akteuren der Region zusammen, deren Repräsentanten bereits in Annapolis präsent gewesen waren. In seiner programmatischen Rede in Abu Dhabi vom 13. Januar 2008 war nicht mehr die Demokratisierung der Region das Hauptthema. Den Kurswechsel zeigte das vorrangige Ziel an, die „gemäßigten Kräfte" in der Region zu stärken und den negativen Einflüssen des Irans, Syriens, der al-Quaida sowie der Hisbollah entgegenzuwirken.[102] Die neue Politik des „counterbalancing" lässt sich die Bush-Administration viel kosten. Die Zustimmung des amerikanischen Kongresses vorausgesetzt, sollen über eine Zeitspanne von zehn Jahren fünf Golf-Staaten[103] Waffenlieferungen in Höhe von $ 20 Mrd. erhalten; weitere $ 13 Mrd. sind für Ägypten vorgesehen, während die jährliche Militärhilfe an Israel in diesem Zeitraum von $ 2,4 auf $ 3 Mrd. erhöht werden soll.[104] Die anvisierten Lieferungen betreffen vor allem neue Raketenabwehrsysteme sowie Komponenten zur Modernisierung bereits vorhandener Flugabwehrkörper, die an Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) gehen sollen. Die Kosten hiefür könnten insgesamt bei über $ 10 Mrd. liegen (Blanchard/Grimmett 2008: 11, 13).

Die Politik der „Gegenmacht-Bildung" vereinigt die zentralen Elemente des konservativ-realistischen Credos: Dies betrifft zunächst den Fokus auf das Außenverhalten jener problematischen Akteure in der Region und die in der „National Security Strategy" dis-

102 The White House, Office of the Press Secretary (2008).

103 Die Golf-Staaten koordinieren ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA seit 2006 in dem neu eingerichteten „Gulf Security Dialogue". Dieses Forum will gegen gemeinsame Gefahren insbesondere dadurch vorgehen, dass die Militärkapazitäten der Golf-Länder verbessert werden (Blanchard/Grimmett 2008: Summary).

104 So die Ausführungen von Unterstaatssekretär Burns bei einer Pressekonferenz am 6.8.2007 (U.S. Department of State, www.state.gov/p/us/rm/2007/90347.htm; (4.9.2007)) und die Angaben aus The Washington Post vom 28.7.2008.

kreditierte Komponente der Stabilität. Bush sprach nicht vom akuten Regimewechsel im Iran, sondern er thematisierte ihn als Langzeitstrategie mit den Iranern als Akteuren, die den Wandel zu ihrer Sache machen und voranbringen sollen (siehe 5.2). Die USA führen und die arabischen Staaten folgen in der Allianz auf der Basis der von Bush in Abu Dhabi konkretisierten gemeinsamen Interessen – hierin zeigen sich in nuce das konservativ-realistische Modell der US-Führung und ihre Interessen-bezogene Grundlage.

Gegenwärtig werfen die Eindämmungsstrategie und ihre anfängliche Implementierung viele Fragen auf, die die glaubwürdige Rolle der USA genauso betreffen wie die Breite und Solidität der gemeinsamen Basis. Es ist zweifelhaft, ob eine eindeutige Anti-Iran-Allianz mit dem Anforderungsprofil aus der Region an Washington zu vereinbaren ist. So hat sich Saudi-Arabien zwar besorgt über die Gefahreneinschätzung der 16 US-Geheimdienste vom November 2007 geäußert.[105] Aber die Sorge um das Vormachtstreben der Islamischen Republik Iran mit ihren nuklearen Ambitionen und der offensichtlichen Unterstützung terroristischer Aktivitäten ist für die regionalen Akteure nur ein Faktor. Sie sind sich darin einig (und gaben dies Bush deutlich zu verstehen), dass sie eine Zerstörung von Nuklearanlagen in der Islamischen Republik ablehnen.[106]

Mehr noch: Die arabischen Länder halten eine Politik der Eindämmung für nicht ausreichend, die die Fixierung auf den Iran zum Angelpunkt des gesamten US-Konzepts gegenüber der Region macht und den bilateralen Beziehungen zu den anderen Akteuren einen untergeordneten Platz einräumt.[107] „Containment" als regionale Fortsetzung dessen, was die konservativen Realisten mit den Sanktionen im Sinne der internationalen Isolierung des Irans anstreben, ist nicht das vorherrschende Verständnis in der Konfliktregion. Zur Eindämmung müssen vielmehr die Elemente von Kooperation und direktem Dialog zwischen den USA und Teheran hinzukommen. Die vielschichtige regionale Zusammenarbeit mit der Islamischen Republik ist bereits ein Faktum, die Forderung nach Direktdiplomatie brachte zumindest die regierungsnahe Presse der Vereinigten Arabischen Emirate während der Bush-Reise zum Ausdruck.[108]

Die meisten Akteure in der Region unterhalten zu Teheran direkte Kontakte oder sind dabei, offizielle Beziehungen auf den Weg zu bringen. So bahnen sich derzeit, sehr zum Missfallen Washingtons, kooperative Beziehungen zwischen Kairo und Teheran an.[109] Das Verhältnis zwischen der Bush-Administration und der Regierung Mubarak ist dabei selbst angespannt, denn Washington wirft Kairo vor, es unterbinde den Waffenschmuggel zwischen dem ägyptischen Sinai und dem angrenzenden Gaza-Streifen nicht ernst-

105 Die Welt, 16.1.2008.

106 Süddeutsche Zeitung, 15.1.2008.

107 So der Kommentar der Tageszeitung „Khaleej Times" vom 14.1.2008 (Spiegel Online, 'An Absurd, Sadistic Image', www.spiegel.de/international/world/0,1518,528561,00.html (21.1.2008)).

108 So die „Saudi Gazette" am 14.1.2008; Agence France Press, 14.1.2008.

109 Süddeutsche Zeitung, 14.1.2008.

haft.[110] Riad und Teheran nähern sich ebenfalls zumindest punktuell einander an. Im letzten Jahr erlaubte der saudische König dem iranischen Staatspräsidenten die Teilnahme an der Pilgerfahrt nach Mekka.[111]

Auch das Königreich Saudi-Arabien bleibt nach den Erfahrungen des 11. Septembers aus US-Perspektive ein unsicherer Kantonist. Die Führungen Ägyptens und Saudi-Arabiens eint, dass sie einer starken fundamentalistischen Opposition gegenüberstehen. Einig sind sich alle autoritären Staaten der Region darin, sich auf den Druck Washingtons nur allmählich für eine Demokratisierung zu öffnen. All dies macht die Grundlage für eine gemeinsame Interessen-Allianz gegen den Iran porös. Hinzu kommt, dass die Bush-Regierung noch keine konsistente wie konstruktive Strategie gegenüber Syrien gefunden hat. Der Teilnehmer an der eintägigen Konferenz von Annapolis ist wieder zu dem geworden, was er vorher auch war: ein einzudämmender bzw. auszugrenzender „Schurkenstaat".

Dass die sicherheitspolitischen Besorgnisse nicht mit den wirtschaftlichen Interessen deckungsgleich sind, zeigen unter den kleineren Golf-Staaten Katar, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate, wobei die VAE weltweit der größte Handelspartner der Islamischen Republik ist. Auch wenn die Behörden in den Emiraten auf amerikanischen Druck rund 100 Firmen geschlossen haben, die Geschäfte mit dem Iran tätigten,[112] ist kaum vorstellbar, dass Abu Dhabi und Dubai dem Wunsch der Bush-Regierung nachkommen und Teheran spürbar eindämmen, indem sie sich extensiv an den finanz- und wirtschaftspolitischen Sanktionen beteiligen.

So sehr die Bush-Administration mit ihrer Eindämmungspolitik im letzten Jahr ihrer achtjährigen Amtszeit ein neues Kapitel aufzuschlagen versucht, um die arabischen Staaten zu einem „counterbalancing" gegenüber der Islamischen Republik anzuspornen: Die Asymmetrie zwischen externer Vormacht und den Regionalstaaten hat sich dadurch abgeflacht, dass die Regierung Bush ihrerseits die Hilfe der arabischen Länder benötigt. Allerdings gilt es gegen Ende der Ära Bush als ausgemacht, dass der Präsident sein Vorhaben, während seiner Amtszeit zu einer konstruktiven Regelung des palästinensisch-israelischen Konfliktes zu gelangen, selbst mit Hilfe der arabischen Länder nicht wird umsetzen können.

110 Süddeutsche Zeitung, 16.1.2008.

111 Süddeutsche Zeitung, 5.3.2007.

112 Der Spiegel 6, 2.2.2008: 92.

6. Durchsetzungschancen und Perspektiven der Konzepte: Aus dem Schatten der „Grand Strategy" heraus?

Gegen Ende der Ära George W. Bush lässt sich die amerikanische Iran-Politik in ihrer zweiten Amtszeit ab Januar 2005 auf den Ebenen des Gesamtkonzepts sowie mit Blick auf die Ziele und Mittel der praktischen Politik wie folgt zusammenfassen: In der im Frühjahr 2006 präsentierten, aktualisierten „Nationalen Sicherheitsstrategie", von den Neokonservativen maßgeblich verfasst, strebt die Bush-Administration im Zuge ihrer „Freiheits-Agenda" die weltweite Beendigung der Tyranneien an. Darunter fällt auch das klerikal-autoritäre Regime des Irans mit seinen regionalen Vormachtsambitionen. Ein gewaltsamer Regimewechsel ist keinesfalls ausgeschlossen, auch wenn die „National Security Strategy" die Maßnahmen hierfür nicht spezifiziert. Dieser Ansatz blieb in der Administration nicht unwidersprochen.

Denn zeitgleich stellten die gemäßigteren konservativen Realisten unter der Führung von Außenministerin Rice ihr konkurrierendes Konzept vor. Es ist weltordnungspolitisch weniger auf die Freiheitsvision ausgerichtet, sondern setzt vorrangig auf globale und regionale Stabilität. Das Ziel dieser Gruppierung ist es, den Iran international in die Isolation zu treiben. Teheran, so das Kalkül, soll vor die Alternative gestellt werden, entweder diesen hohen Preis für seinen starren Kurs insbesondere bei der Urananreicherung zu bezahlen – oder aber mit einer ernsthaften Verhandlungs-perspektive belohnt zu werden. Im Mittelpunkt stehen wirtschafts- und finanzpolitische Strafmaßnahmen als Elemente einer umfassenden Eindämmungspolitik. Sie werden zum einen im multinationalen UN-Rahmen angewandt. Zum anderen sind sie Teil einer US-Strategie, die befreundete Regierungen und Banken dazu drängt, das Regime in Teheran vor allem durch einen Investitionsstopp zu schwächen oder gar zu Fall zu bringen.

Die Sanktionspolitik wurde zunächst durch zwei weitere Instrumente flankiert: Erstens durch Maßnahmen zum langfristig orientierten Aufbau regimekritischer und zivilgesellschaftlicher Kräfte im Iran und zweitens durch den geplanten Aufbau eines Raketenabwehrschirms in Polen und Tschechien, der den amerikanischen Kontinent gegen – noch nicht existierende – Langstreckenraketen der Islamischen Republik schützen soll (in dieser Frage besteht Konsens zwischen beiden Gruppierungen).

Ab Sommer 2007 setzt der gegenüber den „Neocons" in die Offensive drängende Flügel der konservativen Realisten im Rahmen seiner Eindämmungsstrategie zusätzlich darauf, mit den arabischen Verbündeten eine Anti-Iran-Koalition aufzubauen. Die neuen Waffenlieferungen sollen den US-Alliierten diesen Schritt erleichtern. Mehr und mehr schält sich damit das ordnungspolitische Ziel der Stabilität heraus, das die neokonservativ dominierte „Nationale Sicherheitsstrategie" diskriminiert hatte. Die konservativen Realisten haben in der Iran-Politik die Oberhand gewonnen. Der Hauptgrund dafür ist in der desaströsen Situation im Zweistromland zu sehen, die das neokonservative Segment in der US-Regierung erheblich schwächte.

Bilanziert man die Iran-Politik beider konservativer Gruppierungen in der Bush-Administration anhand der von ihnen verfolgten Ziele, dann sehen die Ergebnisse gleich

negativ aus. Es hat bis gegen Ende der achtjährigen Ära George W. Bushs keinen Regimewechsel in Teheran gegeben (den ja auch die aktualisierte „Nationale Sicherheitsstrategie" nahelegte). Auch die politische Isolation des Irans hält sich in Grenzen; sie wird durch das enge wirtschaftliche Kooperationsgeflecht Teherans mehr als ausgeglichen.[113] Zum erhofften Einlenken der Islamischen Republik als Folge der Sanktionen ist es nicht gekommen. Aus heutiger Perspektive ist diese Politik wie die der Demokratieförderung gescheitert, und die Eindämmungsstrategie hat noch keine Früchte gezeitigt.

Angesichts der von den konservativen Realisten vorgelegten bisherigen Negativ-Bilanz ihres Konzepts war nicht auszuschließen, dass die rivalisierenden „Neocons" ihre Stunde gekommen sahen. Auch die militärische Option drohte somit wieder an Bedeutung zu gewinnen. Gegen eine solche Entwicklung wuchsen aber in der Administration institutionelle Barrieren. So warnte mit Admiral Fallon ein führender Soldat bereits Ende September 2007 vor den Risiken von Militärschlägen: „This constant drum beat of conflict is what strikes me, which is not helpful and not useful […] I expect there will be no war and that is what we ought to be working for."[114] Einen Tag zuvor hatte „Newsweek" Cheneys Nahost-Berater Wurmser zitiert, dem zufolge der Vize-Präsident erwog, Israel zu bitten, die Anreicherungsanlage in Natanz zu zerstören.[115]

Das entscheidende institutionelle Hindernis gegen Militärschläge stellten die 16 Geheimdienste dar. Ihr Bericht vom November 2007 ist ein in politischer Absicht aufbereitetes Konstrukt, dessen sensationelle Hauptaussage – der Iran hat 2003 sein Militärprogramm gestoppt – die Führung in Teheran teilweise entlastete, die Dringlichkeit der iranischen Atombedrohung relativierte und damit dem neokonservativen Konzept möglicher Präventivschläge vorerst den Boden entzog.

Das Design und wohl auch der nicht mit dem Weißen Haus abgestimmte Publikationstermin des Berichts (Gates 2007: 11) sind mit auf zwei Motive zurückzuführen: Die Geheimdienstler waren im Kontext des letzten Irak-Krieges zu Prügelknaben der Nation geworden, als die Bush-Administration sie für ihre Fehleinschätzungen zu den (nicht vorhandenen) Massenvernichtungswaffen Saddam Husseins an den Pranger stellte, die ihrerseits ein Kriegsgrund waren. Zum bürokratischen Eigeninteresse, die Wiederholung einer solchen Situation zu vermeiden, kam offenbar das Motiv hinzu, dieser Administration keine zweite „Steilvorlage" für eine militärische Option (wahrscheinlich in Form von Bombardements) zu liefern. Diese Absicht impliziert wiederum, dass die US-Geheim dienste derartige Militärschläge nicht ausschließen konnten. Offenbar gingen sie davon

113 Maloney, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 62).

114 Financial Times, 24.9.2007. – Inzwischen hat auch der oberste US-Soldat, Admiral Mike Mullen, erklärt, dass es für die amerikanischen Streitkräfte „extremely stressful" wäre, wenn sie in einen Waffengang mit dem Iran hineingezogen würden. Der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs unterstrich damit seine Präferenz für eine diplomatische Lösung im Konflikt mit dem Iran (International Herald Tribune, 3.7.2008).

115 Reuters, www.reuters.com/article/newsOne/idUSN2323126720070923 (23.9.2007).

aus, dass diese Option sich nicht auf die Rolle eines bloßen Drohinstruments reduzieren ließ, wie es das Konzept der konservativen Realisten zur glaubwürdigen Durchsetzung der UN-Sanktionen vorsieht.

Bereits zuvor hatten sich die Rahmenbedingungen für Militärschläge verschlechtert. Auch wenn Befürworter[116] dieser Option auf der Basis von Umfragen die Stimmung in der amerikanischen Bevölkerung für ihre Position reklamierten – die ermittelten Werte zeigen seit einigen Jahren in die andere Richtung: Die Mehrheit der US-Öffentlichkeit will den (Atom-)Konflikt mit der Islamischen Republik ohne Gewalt lösen.[117] In beiden Häusern des Kongresses hat sich, wenn man das Profil der eingebrachten Gesetzesvorlagen und Resolutionen zum Iran als Maßstab nimmt, ebenfalls ein Wandel vollzogen: An die Stelle eines „regime change" ist, ganz im Sinne des Konzepts der konservativen Realisten Rice und Gates, die Isolierung des Irans mit der Präferenz für Sanktionen getreten.[118]Aber sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Kongress ist die überwiegende Grundhaltung zum Regime der Islamischen Republik ablehnend bis feindlich geblieben.

Angesichts all dieser Faktoren, vor allem der Veröffentlichung des Geheimdienstberichts, ist selbst für die Neokonservativen die von ihnen bevorzugte Option eines Militärschlages *für die restlichen Monate der Bush-Administration* aus heutiger Sicht eher unwahrscheinlich. Aber sie ist damit keinesfalls für die nächste US-Administration vom Tisch, da keine der Dimensionen des (Atom-)Konflikts wirklich gelöst ist. Dies dürfte verstärkt für die israelische Regierung gelten. „Time to Talk to Iran" (Kagan 2007) – selbst Neokonservative entdecken für sich den von ihnen bislang vehement verschmähten Weg. Von einer „*all* options"-Politik, die die Bush-Administration immer wieder proklamiert hat, lässt sich im strikten Sinne nicht sprechen. Denn anders als manche ihrer ideologischen Verbündeten im Kongress und in der Öffentlichkeit wie die Senatoren Richard Lugar und Chuck Hagel bzw. Carters früherer Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski haben sich die konservativen Realisten in der Administration beständig geweigert, bedingungslos und auf gleicher Augenhöhe mit den Iranern zu verhandeln.

Dabei gibt es mehrere offizielle Kommunikationskanäle zwischen Washington und Teheran, auch wenn die bilateralen Gespräche auf Botschafterebene über die Stabilisierung des Iraks auf unbestimmte Zeit verschoben wurden.[119] Immerhin saß mit Under Secretary William Burns, dem Nachfolger von Nicholas Burns, Mitte Juli 2008 bei den Genfer Atomgesprächen erstmals seit 1979 ein hoher Vertreter einer amerikanischen Regierung mit dem iranischen Chef-Unterhändler Said Dschalili am gleichen Tisch. Zu-

116 So Ilan Berman (American Foreign Policy Council), in: 110/1 U.S. Congress (2007c: 14).

117 Siehe hierzu die Übersicht von PollingReport.com: www.pollingreport.com/iran.htm (3.4.2008).

118 Siehe in diesem Zusammenhang etwa die Versionen des Iran Nonproliferation Amedments Act of 2005; des Iran Freedom and Support Act; des Iran Sanctions Extension Act of 2006; der Gesetzesvorlage To prohibit the use of funds for military operations in Iran; sowie des Counterproliferation Act of 2007.

119 International Herald Tribune, 8.5.2008.

dem gab es Gerüchte darüber, dass die Bush-Administration die Eröffnung einer Interessenvertretung in der Islamischen Republik plane. Auf iranischer Seite begrüßte Außenminister Mottaki derartige Überlegungen, er hielt auch Gespräche über die Einrichtung einer direkten Flugverbindung für möglich.[120]

Vielleicht sind dies erste Schritte auf dem Weg zu direkten Gesprächen. Im Frühherbst 2008 lässt sich indes festhalten: Zum großen Durchbruch à la Nixon/Kissinger gegenüber China ist es bislang nicht gekommen. Außenministerin Rice rechtfertigte im Nachhinein, warum die Bush-Administration im Mai 2003 ein von der Schweiz übermitteltes Gesprächsangebot aus Teheran ausschlug.[121] Under Secretary Nicholas Burns weigerte sich im Sommer 2006, den früheren Präsidenten Mohammed Khatami in den USA zu treffen, weil selbst unter der Ägide „der sogenannten Gemäßigten" das nukleare Forschungsprogramm ausgebaut und der „Terrorkrieg gegen uns" geführt wurde.[122] Die konservativen Realpolitiker Rice, Gates, Burns und ihre Mitstreiter sind bisher gegenüber Teheran mental befangen geblieben. Inzwischen haben sich damalige Unterhändler und Entscheidungsträger aus der ersten Amtszeit von George W. Bush wie James Dobbins, Hillary Mann Leverett und Flynt Leverett sowie – mit größerer Skepsis – Suzanne Maloney über andere, nicht wahrgenommene, Gelegenheiten zum Dialog geäußert.[123]

Mit ihren Strategien sind die konservativen Realisten durchaus aus dem Schatten der „Grand Strategy" herausgetreten, aber sie sind auf halbem Wege stehen geblieben. Ihrer auf die Isolierung Teherans abzielende Eindämmungspolitik in der Region fehlt das komplementäre oder alternative Element der Einbindung, das vor allem durch Direktdiplomatie zu erreichen ist. Es war diese Doppelstrategie, die das Riesenreich der Sowjets einst durch eine Politik des langen Atems mit zur Implosion gebracht hatte.

Einbindung und Direktdiplomatie sind gewiss keine Allheilmittel. Sollen sie fruchtbar sein, muss sich der westliche Verhandlungsansatz grundlegend ändern. Denn das bisherige Prinzip – dem Iran einen Stopp oder eine Unterbrechung (weiterer) Sanktionen anzubieten, wenn er seine Anreicherung (vorübergehend) einstellt –, ist mehrmals gescheitert. Es müsste jetzt eine Strategie ausgearbeitet werden, die Teheran eine begrenzte Anreicherung erlaubt, gleichzeitig aber auf verschärfte und ausgeweitete Inspektionen drängt. Nur so ist es von außen möglich, die Aktivitäten des Irans recht verlässlich zu kontrollieren; auch ein Austritt der Islamischen Republik aus dem Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrag ließe sich so am ehesten verhindern. Das Zusatzprotokoll, vom Gouverneursrat der IAEO 1997 beschlossen, sieht solche verschärften Kontrollen vor. Es wäre ein geeigneter Ausgangspunkt für einen solchen Ansatz. Teheran ließ Anfang 2006 derartige In-

120 Die Welt, 17., 18. und 19.7.2008.

121 The Washington Post, 8., 12. und 14.2.2007; Neue Zürcher Zeitung, 17.2.2007.

122 Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 18).

123 So der Untertitel des in Anm. 1 zitierten Hearing.

spektionen seitens der Wiener Kontrollbehörde nicht mehr zu, als der „Fall Iran" dem UN-Sicherheitsrat übergeben wurde.

Dies setzt vor allem voraus, dass Washington durch einen Kurswechsel eine Politik der Anerkennung oder Tolerierung des Regimes in Teheran einleitet. Angesichts der fundamental gestörten Beziehungen ist eine konstruktive (selektive) Einbindung angebotsorientiert nur mittel- und langfristig zu erreichen – sei es vorsichtig-kleinschrittig oder als „grand bargain", der alle Elemente des US-iranischen Verhältnisses zum Verhandlungsgegenstand macht und einen umfassenden Ausgleich anstrebt: ein US-Angebot mit Wirtschafts- und Technologiehilfe, Kulturaustausch und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen gegen iranisches „Wohlverhalten", also einen Verzicht auf die Urananreicherung und auf „terroristische Aktivitäten". Die Dialogstrategie birgt die Chance, dass das amerikanische Angebot zu „Friktionen im Iran" (Kagan 2007) führt. Es könnte diejenigen in Teheran stärken, die dann zu einem verantwortlichen Außenverhalten in der Region bereit sind, wenn über ihnen nicht mehr das Damoklesschwert des „regime change" schwebt,[124] weil insbesondere die USA zu einer langfristigen Politik der „regime evolution" übergegangen sind.

Aber ein solcher Kurs hängt davon ab, wer als nächster Präsident die amerikanische Außenpolitik gegenüber dem Iran gestaltet. Hier liegen die Kandidaten beider Parteien weit auseinander. Barack Obama hat wiederholt angekündigt, den Iran einzubinden und direkte Gespräche mit Teheran ohne Vorbedingung zu suchen.[125] John McCain hält Militärschläge für möglich,[126] auch wenn er sie nicht favorisiert, sondern den Iran durch verschärfte multilaterale Sanktionen zur Aufgabe der Urananreicherung bewegen will.[127]

Spätestens nach der Ausformulierung der nächsten Gesamtstrategie werden die Bündnispartner diesseits des Atlantiks in einer besseren Position sein, um die Iran-Politik der nächsten US-Administration zu beurteilen. Bis dahin wird es darauf ankommen, gerade die ersten Monate nach der Wahl zu nutzen, um in Washington deutsche und europäische Positionen einzubringen. Es drängt sich im Sinne der „*all* options"-Politik geradezu auf, der neuen Regierung die Wege argumentativ nahezubringen, die die Bush-Administration acht Jahre lang nicht beschritten hat: Die uneinheitliche Führung in Teheran herauszufordern, indem man sie ohne Vorbedingungen durch direkte Gespräche einzubinden versucht, nachdem die systematische Ausgrenzung nicht zu den erhofften Erfolgen geführt hat.

124 „Effectively, their fear is regime survival." Maloney, in: 110/1 U.S. Congress (2007a: 59.).

125 MSNBC, Obama warns Iran Talks, McCain Missile Shield, www.msnbc.msn.com/id/25600798/ (7.8.2008).

126 2007 sang er zur Melodie des Beach Boys-Schlagers „Barbara Ann" vor Veteranen „Bomb bomb bomb, bomb Iran", ohne dass er sich hierfür trotz der deutlichen Kritik in den Medien jemals entschuldigt hat (Der Spiegel 11, 10.3.2008: 118).

127 San Francisco Chronicle, McCain talks up tough Iran sanctions, www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file=/c/a/2008/06/03/MNP3111UBB.DTL (7.8.2008).

Literaturverzeichnis

Barnett, Thomas P.M. 2008: The Man Between War and Peace, in: Esquire, www.esquire.com/ features/fox-fallon (7.8.2008).

Bolton, John R. 2007: Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad, New York, NY.

Blanchard, Christopher M./Grimmett, Richard F. 2008: The Gulf Security Dialogue and Related Arms Sale Proposals (CRS Report for Congress), Washington, D.C.

Brzezinski, Zbigniew 2006: Do Not Attack Iran, in: International Herald Tribune, 26.4.2006.

Brzezinski, Zbigniew/Gates, Robert M. (Co-Chairs) 2004: Iran: Time for a New Approach (Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations), New York, NY.

Bucklin, Steven J. 2001: Realism and American Foreign Policy: Wilsonians and the Kennan-Morgenthau Thesis, Westport, CT.

Callahan, David 1994: Between Two Worlds: Realism, Idealism, and American Foreign Policy After the Cold War, New York, NY.

Cirincione, Joseph/Wolfsthal, Jon B./Rajkumar Miriam 2005: Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats, Second Edition, Revised and Expanded, Washington, D.C.

Cordesman, Anthony H. 2006: Iran's Nuclear and Missile Programs: A Strategic Net Assessment (Paper for the Second Transatlantic Conference of the Peace Research Institute Frankfurt "The Nuclearization of the Broader Middle East as a Challenge for Transatlantic Policy Coordination"), Washington, D.C.

Fitzpatrick, Mark 2006: Assessing Iran's Nuclear Programme, in: Survival, 48: 3, 5-26.

Fukuyama, Francis 2006: America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy, New Haven, CT.

Gaddis, John Lewis 1982: Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy, New York, NY.

Gardiner, Sam 2006: Pressures and Path to Being Last on the Table: U.S. Military Options for Iran, in: Kubbig, Bernd W./Nitsche, Axel/Anthes, Carolin/Knaus, Sascha (Hrsg.): The Nuclearization of the Broader Middle East as a Challenge for Transatlantic Policy Coordination (Documentation of the Second Transatlantic Conference of the Peace Research Institute Frankfurt), Frankfurt/M., 16-22.

Gates, Robert M. 1996: From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War, New York, NY.

Gerecht, Reuel Marc 2006: To Bomb, or Not to Bomb: That Is The Iran Question, in: the weekly Standard, 24.4.2006.

Greve, Patricia 2005: Neokonservative Ideen und Akteure und die Außenpolitik der Regierung George W. Bush 2001-2004, Marburg/L.

Halper, Stefan/Clarke, Jonathan 2004: America Alone? The Neoconservatives and the Global Order, Cambridge, MA.

Hersh, Seymour M. 2006: The Iran Plans, in: The New Yorker, 17.4.2006: 30-37.

The International Institute for Strategic Studies 2005: Iran's Strategic Weapons Programmes: A Net Assessment, London.

Kagan, Robert 2006: It's the Regime, Stupid, in: The Washington Post, 29.1.2006.

Kagan, Robert 2007: Time to Talk to Iran, in: The Washington Post, 5.12.2007.

Katzman, Kenneth 2006: Iran: U.S. Concerns and Policy Responses (CRS Report for Congress), Washington, D.C.

Keller, Patrick 2008: Neokonservatismus und amerikanische Außenpolitik. Ideen, Krieg und Strategie von Ronald Reagan bis George W. Bush, Paderborn.

Krell, Gert 2004: Weltbilder und Weltordnung. Eine Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen, 3. Aufl., Baden-Baden.

Kristol, William 2006: Iran is Not Iraq, in: the weekly Standard, 5.8.2006.

Kubbig, Bernd W. 2004: Wolfowitz' Welt verstehen. Entwicklung und Profil eines „demokratischen Realisten", HSFK-Report, Nr. 7, Frankfurt/M.

Kubbig, Bernd W. 2007: Raketenabwehr in Europa – erhöhte Sicherheit oder neue Rüstungswettläufe? Problemanalyse und Problemlösungen (Raketenabwehrforschung International, Bulletin Nr. 61, www.hsfk.de/fileadmin/content-ABM/BU_61_BWK.pdf (4.4.2008)).

Kubbig, Bernd W. 2008: Has Missile Defense Lived up to Its Promises? State of the Art, Transatlantic Relations, and International Relations (Raketenabwehrforschung International, Bulletin Nr. 62, i.E.).

Kubbig, Bernd W. (in Zusammenarbeit mit Fikenscher, Sven-Eric) 2007: Internationale Sanktionen gegen den Iran: Erfolgsbedingungen und Effektivität, HSFK-Report, Nr. 4, Frankfurt/M.

Kubbig, Bernd W. (in Zusammenarbeit mit Fikenscher, Sven-Eric) 2008: Zwangsmaßnahmen gegen den Iran im Lichte der Sanktions-Forschung, in: Sicherheit und Frieden, 26: 1, 75-81.

McFaul, Michael/Milani, Abbas/Diamond, Larry 2006/07: A Win-Win U.S. Strategy for Dealing with Teheran, in: The Washington Quarterly, 30: 1, 121-138.

Micklethwait, John/Wooldridge, Adrian 2004: The Right Nation: Conservative Power in America, New York, N.Y.

Mistry, Dinshaw 2007: European Missile Defense: Assessing Iran's ICBM Capabilities, in: Arms Control Today, 37: 8, 19-23.

Muravchik, Joshua 2004: Next Stop: Iran and Syria, in: Kubbig, Bernd W./Glebocki, Martina/Wicker, Alexander/Adam, Rachel (Hrsg.): Differenzen gemeinsam ausmachen – Lösungen gemeinsam ausloten. Massenvernichtungsmittel als Herausforderung für das deutsch-amerikanische Verhältnis (Dokumentation der Jahreskonferenz 2003/2004 der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung), Frankfurt/M., 43-46.

Ong, Carah 2008: An Exercise in Futility: State Department 'Democracy Promotion' Funding for Iran (Center for Arms Control and Non-Proliferation), www.armscontrolcenter. org/policy/ ran/ articles/democracy_promotion_funding_iraq/ (6.8.2008).

Perkovich, George 2006: „Democratic Bomb": Failed Strategy (Carnegie Policy Brief 49), Washington, D.C.

Raas, Whitney/Long, Austin 2007: Osirak Redux? Assessing Israeli Capabilities to Destroy Iranian Nuclear Facilities, in: International Security, 31: 4, 7-33.

Rice, Condoleezza 2000: Promoting the National Interest, in: Foreign Affairs, 79: 1, 45-62.

Zelikow, Philip D./Rice, Condoleezza 1995: Germany Unified And Europe Transformed: A Study in Statecraft, Cambridge, MA.

Dokumentenverzeichnis

109/2 U.S. Congress 2006a: House of Representatives, Committee on International Relations, Panel 1, U.S. Policy Toward Iran: Next Steps, 8.3.2006 (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.

109/2 U.S. Congress 2006b: Senate, Committee on Foreign Relations, Responding to Iran's Nuclear Ambitions: Next Steps, 19.9.2006 (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.

109/2 U.S. Congress 2006c: Senate, Committee on Foreign Relations, Iran's Political-Nuclear Ambitions And U.S. Policy Options, Part II, 18.5.2006 (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.

109/2 U.S. Congress 2006d: Senate, Committee on Foreign Relations, Iran's Political-Nuclear Ambitions And U.S. Policy Options, 17.5.2006 (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.

110/1 U.S. Congress 2007a: House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, Iran: Reality, Options and Consequences, Part 2: Negotiating with Iranians: Missed Opportunities and Paths Forward, 7.11.2007 (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.

110/1 U.S. Congress 2007b: House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Joint Hearing of the Subcommittees on Europe And Terrorism, Nonproliferation and Trade, Do The United States And Europe Need A Missile Defense System?, 3.5.2007 (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.

110/1 U.S. Congress 2007c: House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, Iran: Realities, Options and Consequences, Part 3: Regional and Global Consequences of U.S. Military Action in Iran, 14.11.2007 (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.

110/2 U.S. Congress 2008: House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Middle East and South Asia/Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade: Preventing Nuclear Iran, Joint Hearing, 17.4.2008 (unautorisiertes Transkript), Washington, DC.

Bush, George W. 2005: State of the Union Address, www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html (5.4.2007).

Bush, George W. 2008: State of the Union Address, www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2008/index.html (5.4.2007).

Chairman of the Joint Chiefs of Staff 2006: National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C.

Gates, Robert M. 2007: Remarks at the Manama Dialogue, Bahrain, 8.12.2007, (unautorisiertes Transkript).

NATO's Assistant Secretary 2007: Peter C.W. Flory, NATO's Assistant Secretary General for Defence Investment, Foreign Affairs Committee of the European Parliament, 28.6.2007 (Transkript), Brüssel.

Office of the Director of National Intelligence 2007: Iran: Nuclear Intentions and Capabilities (National Intelligence Estimate), Washington, D.C.

The President of the United States 2002: The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C.

The President of the United States 2006: The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C.

U.S. Department of Defense 2006: Quadrennial Defense Review Report, Washington, D.C.

U.S. Department of Defense, Missile Defense Agency 2007: Missile Defense Program Overview for the European Union, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Security and Defence (Approved for Public Release 07-MDA-2623 (13 JUN 07)), Washington, D.C. (präsentiert von Patricia Sanders, Executive Director, MDA).

U.S. Department of Defense, Missile Defense Agency 2008: Department of Defense Fiscal Year (FY) 2009 Budget Estimates: Research, Development, Test, and Evaluation, Defense Wide, Vol. 2, Washington, D.C. (Typoskript).

U.S. Department of State 2006: Unclassified State 00032902, P 010344Z MAR 06, Subject: Recruiting the Next Generation of Iran Experts: New Opportunities in Washington, Washington, D.C. (Typoskript).

The White House, Office of the Press Secretary 2008: President Bush Discusses Importance of Freedom in the Middle East, www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/print/2008.113-1.html (21.1.2008).

The White House 2007: Excerpts from the President's Address to the Nation, www.seoul.usembassy.gov/440_011007.html (14.3.2007).

White House Special Briefing 2007: National Intelligence Estimate on Iran's Nuclear Weapons Program. Briefer: Stephen Hadley, National Security Adviser (unautorisiertes Transkript), Washington, D.C.