SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Der Atomvertrag mit Iran: erfolgreiche Beilegung einer internationalen Krise

Fürtig, Henner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Fürtig, H. (2015). *Der Atomvertrag mit Iran: erfolgreiche Beilegung einer internationalen Krise.* (GIGA Focus Nahost, 4). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-440904

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

Nummer 4
2015
ISSN 1862-3611

NAHOST

Der Atomvertrag mit Iran: erfolgreiche Beilegung einer internationalen Krise

Henner Fürtig

Am 14. Juli 2015 unterzeichneten Delegierte der ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder, der EU und Deutschlands auf der einen und Irans auf der anderen Seite in Wien den „Joint Comprehensive Plan of Action" (JCPOA), der eine seit 12 Jahren andauernde internationale Krise nach intensiv und kontrovers geführten Verhandlungen beilegt.

Analyse

Die Unterschrift unter den JCPOA symbolisiert einen vielfachen Sieg: Einen Sieg der internationalen Diplomatie in einer Region, die ansonsten durch Gewaltkonflikte auffällt. Einen Sieg der UNO und ihres Sicherheitsrats, die in der Vergangenheit selten zu einem Konsens fanden. Einen Sieg der EU und Deutschlands, die in einem globalen Konflikt Gestaltungspotenzial bewiesen. Einen Sieg für die USA und ihren Präsidenten, die ohne Militäreinsatz eine nahöstliche Dauerkrise lösten. Und nicht zuletzt einen Sieg für Iran, der darauf hoffen darf, die internationale Isolierung zu durchbrechen und ökonomisch zu prosperieren. Bei aller Wertschätzung verbietet sich jedoch überbordende Euphorie.

- Das Abkommen muss vor Inkrafttreten erst noch in den Signatarstaaten gebilligt werden. Vor allem im US-Kongress zeichnet sich jedoch scharfer Widerstand ab.
- Der JCPOA mag die Bedingungen für die Beilegung weiterer nahöstlicher Konflikte verbessert haben, ein Allheilmittel stellt er jedoch nicht dar. Wer das trotz der Komplexität der Verwerfungen in der Region unterstellt, bewegt sich auf den Spuren Francis Fukuyamas, der nach dem Kalten Krieg vorschnell ein „Ende der Geschichte" prophezeite.
- Israel und die Golfmonarchien betrachten den Vertrag mit großer Skepsis. Für Israel bedeutet er vor allem die internationale Legitimierung des iranischen Atomprogramms, für die Staatschefs auf der Arabischen Halbinsel eine Bevorteilung Irans in der regionalen Auseinandersetzung.
- In Iran besteht zwar die Chance der Stärkung moderater und reformorientierter Kräfte, ein genereller Charakterwandel des Staates und seines Regimes ist jedoch nicht zu erwarten. Das Revolutionssystem hat wiederholt große Adaptions- und Assimilationskraft bewiesen.

Schlagwörter: Iran, Nuklearvertrag, UNO, EU, USA, Israel

open access

Schlaglichter eines internationalen Konflikts

Iran ist im Jahr 1968 dem Atomwaffensperrvertrag (ASV) beigetreten und beruft sich seitdem auf das damit einhergehende Recht, Atomkraft für ausschließlich friedliche Zwecke nutzen zu dürfen. Im Juni 2003 äußerte die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) allerdings erstmals massive Zweifel an der durchweg friedlichen Ausrichtung des iranischen Atomprogramms. Um die Zweifel auszuräumen, stimmte der damalige iranische „Reformpräsident" Khatami deshalb einer Forderung der sogenannten EU-3 (Deutschland, Großbritannien, Frankreich) zu, auf Urananreicherung zu verzichten. Gleichzeitig unterzeichnete Iran symbolträchtig das verbindliche Zusatzprotokoll des ASV aus dem Jahr 1970, das u.a. internationale Kontrollen erleichtert. An die US-Regierung erging das Signal, die gegenwärtige Zahl von 3.000 Zentrifugen zur Urananreicherung als Geste des guten Willens einfrieren zu wollen (Mathews 2015: 3).

Da das letztlich auf eine Anerkennung des Status Quo hinausgelaufen wäre, ging Washington darauf jedoch nicht ein, sondern forderte von Teheran, das gesamte Atomprogramm umgehend und vollständig offenzulegen und entsprechende IAEA-Inspektionen zuzulassen. Bei Weigerung wurde eine Verschärfung des seit der Revolution von 1979 geltenden und seitdem mehrfach erweiterten unilateralen Sanktionsregimes angedroht. Gleichzeitig wurde aber ein umfangreicher Atomvertrag zwischen den USA und Indien publik, der in Teheran zur Annahme führte, dass die US-Regierung Iran die Nutzung von Kernenergie grundsätzlich verweigere. Nachdem Mahmud Ahmadinejad im August 2005 Mohammed Khatami als iranischer Präsident abgelöst hatte, verfestigte sich die iranische Skepsis. EU-3 Vermittlungsversuche scheiterten. Fortan übernahmen deshalb die fünf permanenten Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P5), ergänzt durch Deutschland aus der EU-3, als sogenannte P5+1 die internationale Verantwortung für die Verfolgung des Atomproblems mit Iran. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war die Kontroverse um das iranische Nuklearprogramm zu einem globalen Konflikt geworden.

Das konzertierte Wirken der P5+1 sorgte in der Folgezeit für drei spezifische Resolutionen des UN-Sicherheitsrats (UNSR), die Iran zur vollständigen Offenlegung des Nuklearprogramms aufforderten und im Weigerungsfall ein abgestimmtes System von Sanktionen androhten (1737/Dezember 2006, 1747/März 2007, 1803/März 2008). Da Teheran die Resolutionen ignorierte und das Nuklearprogramm, insbesondere den Ausbau des Zentrifugen-Programms, unbeirrt fortsetzte, traten die Sanktionen in Kraft.

Im September 2009 gingen westliche Nachrichtendienste mit der Mitteilung an die Öffentlichkeit, „unwiderlegbare Beweise" für die Existenz einer geheimen Anlage nahe der Stadt Qom (Fordow) gefunden zu haben, die in der Lage sei, hochangereichertes Uran zu produzieren. Die iranische Führung wiegelte ab und bezeichnete Fordow als „Versuchsanlage".

Vor diesem Hintergrund verabschiedete der UNSR am 9. Juni 2010 Resolution 1929, die Iran eindringlich aufforderte, die bisherigen Resolutionen umgehend zu befolgen. Andernfalls wurde eine vierte Runde von Sanktionen angedroht, die massive Eingriffe in Irans Wirtschaftsleben nach sich ziehen würden (Snow 2010: 25). Da adäquate Reaktionen Irans ausblieben, gilt seitdem dieses verschärfte Sanktionsregime. Trotzdem gab die IAEA auch zwei Jahre später keinerlei Entwarnung. Im Gegenteil, im November 2011 bezeichnete sich die Agentur als außerstande zu beurkunden, dass alles in Iran gelagerte Nuklearmaterial für ausschließlich friedliche Zwecke bestimmt sei. Hinsichtlich einer möglichen militärischen Dimension schätzte der Bericht ein, dass „Iran in einem strukturierten Programm Aktivitäten unternommen hat, die für die Entwicklung eines nuklearen Explosionskörpers relevant sind und dass einige Aktivitäten fortgesetzt werden könnten" (IAEA 2011: 10).

Erst im Jahr 2013 kam wieder Bewegung in den Konflikt. Mit der Wahl des gemäßigten Politikers und Geistlichen Hassan Ruhani zum iranischen Präsidenten im Juni 2013 schien nun eine dialogorientierte Lösung des Konflikts wieder möglich. Und tatsächlich, im November 2013 einigten sich Irans Unterhändler mit Vertretern der P5+1 in Genf auf einen „gemeinsamen Aktionsplan", in dem sich erstmals seit zehn Jahren Konturen einer Lösung abzeichneten. Am 21. Januar 2014 sollten entsprechende Verhandlungen aufgenommen werden. Schon am 2. Mai 2015 konnten schließlich Eckpunkte der Lösung in Lausanne veröffentlicht werden.

Die Positionen der Kontrahenten

P5+1

Innerhalb der P5+1-Gruppe stellten die USA von Anfang an die treibende Kraft dar. Eine verbindliche Lösung des Konflikts konnte deshalb nur gelingen, wenn sie von den USA, der stärksten Wirtschafts- und Militärmacht der Welt, die sich mit Iran seit der

Revolution von 1979 im Dauerzwist befindet, mitgetragen wird. Die Obama-Regierung war nach nüchterner Bewertung des Konflikts offensichtlich zu dem Schluss gekommen, dass selbst härteste Sanktionen ein Regime nicht zum Einlenken bewegen werden, das fest entschlossen ist, an seinem Nuklearprogramm festzuhalten. Im Jahr 2003 hatte die Zahl der iranischen Zentrifugen bei 3.000 gelegen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des „gemeinsamen Aktionsplans" zehn Jahre später war die Zahl auf 19.000 angewachsen, obwohl Iran (zurückhaltend) geschätzte Kosten von 100 Mrd. USD an Sanktionsfolgen zu tragen hatte (Mathews 2015: 3). Wenn es also keine Verhandlungslösung gibt, bliebe nur entweder die – politisch nicht durchsetzbare – Duldung des iranischen Atomprogramms oder die militärische „Lösung" durch die Zerstörung der iranischen Nuklearanlagen. Präsident Obama hatte indes mehrfach erklärt, dass er weder an eine Einstellung des Atomprogramms durch Sanktionen glaube, noch es für möglich halte, das Programm selbst nach einem optimal verlaufenden Militäreinsatz mehr als nur ein bis zwei Jahre zurückzuwerfen. Ein Militärschlag hätte zudem den unerwünschten Nebeneffekt einer Solidarisierung der iranischen Bevölkerung mit dem eigenen Regime gehabt und die Überzeugung gestärkt, dass Iran ein nukleares Abschreckungspotenzial gegen eine ausländische Intervention benötige. Im Mai 2015 machte Obama außerdem klar, dass eine Einigung mit Iran im Atomstreit für ihn einer der wichtigsten Erfolge seiner Präsidentschaft wäre (Sa'ar und Shalom 2015: 1-3).

Gerade weil Präsident Obama die Lösung des Nuklearkonflikts mit Iran als sein Vermächtnis sieht, ist ihm daran gelegen, dass die Lösung in den Augen der Weltöffentlichkeit und seiner innenpolitischen Widersacher Bestand hat. Die vielen „Sicherungshaken", die er seinen Unterhändlern in Genf und Lausanne einzuarbeiten auftrug, verärgerten allerdings die iranische Delegation. Vor allem bestand Washington auf einem Mechanismus, der die sofortige Wiedereinsetzung von Sanktionen vorsah, falls Iran die Verhandlungsergebnisse verletze, was von Teheran vehement abgelehnt wurde. In dieser Frage suchte Iran den Schulterschluss mit den ständigen UNSR-Mitgliedern Russland und China, denn seit Bestehen der P5+1-Gruppe hatte es immer wieder Meinungsverschiedenheiten zwischen ihren Mitgliedern gegeben.

Vor allem Russland und China pochten auf eigene strategische Interessen im Umgang mit Iran. Chinas Präsident Xi Jinping hatte Iran erst im Dezember 2014 zum „strategischen Partner" erklärt und hervorgehoben, wie sehr er die Zusammenarbeit mit „den wichtigsten Entwicklungsländern der Welt, Brasilien, Südafrika, Mexiko und Iran, schätze" (Shahandeh 2015: 1). Für die USA und ihre transatlantischen Verbündeten in der P5+1 ging es deshalb in den Verhandlungen nicht zuletzt auch darum, die Gruppe geschlossen zu halten und durch die stetige Einbeziehung Russlands und Chinas den Eindruck zu vermeiden, bei den Atomverhandlungen handele es sich um eine Auseinandersetzung zwischen Iran und „dem Westen" (Meier und Pieper 2015: 1). Der Zusammenhalt der P5+1 über einen Zeitraum von zehn Jahren legt jedoch Zeugnis über den hohen Grad der Verunsicherung ab, den die internationale Öffentlichkeit hinsichtlich des iranischen Atomprogramms empfand.

Iran

Die iranische Führung, namentlich der Oberste Rechtsgelehrte und Revolutionsführer Ayatollah Ali Khamenei, ging seit Beginn der Krise von der festen Überzeugung aus, dass es der P5+1 und hier vor allem ihrer treibenden Kraft, den USA, nicht primär um eine Eindämmung der iranischen Nuklearkapazitäten ging, sondern vielmehr um eine Eindämmung und Schwächung der Islamischen Republik Iran (IRI) insgesamt. Weil auf diese Weise in den Rang einer Grundsatzposition gehoben, nahm die iranische Führung jahrelang die gewaltigen Kosten hin, die mit dem Beharren verbunden waren. Mit der vierten Runde der Sanktionen nach dem Jahr 2011 begannen die Kosten jedoch zu explodieren.

Irans Bruttoinlandsprodukt sank nach eigenen Angaben im Jahr 2012 um 5,8 Prozent und im Jahr 2013 um 2 Prozent.[1] Bis zur Amtsübernahme Ruhanis im August 2013 war der tägliche Erdölexport Irans auf eine Million Barrel gefallen, weil die EU seit Juli 2012 kein Erdöl mehr aus Iran importierte und auch asiatische Großabnehmer die Einfuhr erheblich reduziert haben. Das bedeutete einen Rückgang um 54 Prozent im Vergleich zum Jahr 2011, dem Jahr vor dem Wirksamwerden der vierten Sanktionsstufe (Snow 2015: 15). Selbst die dadurch deutlich geringeren Deviseneinnahmen konnten nicht effektiv eingesetzt werden, weil Iran – ebenfalls sanktionsbedingt – vom internationalen Bankenverkehr weitgehend ausgeschlossen ist. Der daraus resultierende Rohstoff-, Ersatzteil- und Materialmangel führte

1 Details Iran Economics Magazine, 3/2014: 4.

zu einem extrem niedrigen Auslastungsgrad der Industrie. Das wiederum resultierte in einer geringen Nachfrage nach Arbeitskräften und folglich in einer hohen Arbeitslosigkeit.

Es gilt unter Experten als unstrittig, dass die gegenwärtige Wirtschaftskrise die Dimension der Jahre 1988 bis 1990 erreicht hat, als die immensen Schäden und Zerstörungen des achtjährigen Krieges mit Irak Khameneis Vorgänger, Ayatollah Khomeini, dazu zwangen, von seinen Visionen des „Exports" der islamischen Revolution Abstand zu nehmen und Präsident Rafsanjani mit der Aufgabe zu betrauen, zunächst das Überleben der akut gefährdeten IRI zu sichern. Die Parallelen resultierten in einem ähnlichen Verhalten Khameneis. Unmittelbar nach der Amtseinführung Ruhanis sprach Ali Khamenei vom Beginn einer neuen Periode der „heroischen Flexibilität" in der Außenpolitik (Gerami 2014: vii). In der Realität bedeutet das die Gewährung von erheblichem Freiraum für den Präsidenten in dessen Bemühen, die internationalen Sanktionen durch Entgegenkommen und Kompromissbereitschaft zu mildern und schließlich abzubauen; einschließlich direkter Gespräche mit den USA, dem „Großen Satan" in der Revolutionspropaganda.

Auch Ruhanis Toppriorität gilt zweifellos dem Erhalt der IRI. Seine Loyalität ist erprobt. Als Sekretär des „Obersten Rats für Nationale Sicherheit" fungierte er zwischen den Jahren 1989 und 2005 als iranischer Chefunterhändler im Nukleardisput mit dem Westen. In dieser Funktion ließ er nie Zweifel an seiner Überzeugung aufkommen, dass Iran – wie alle Signatarstaaten des ASV – das Recht auf die friedliche Nutzung der Kernkraft besitze. Solange dieses Recht aber nicht grundsätzlich infrage gestellt würde, seien Kompromisse mit der P5+1 notwendig, um die IRI lebensfähig zu halten (Monshipouri und Dorraj 2013: 137). Ein Erfolg im Nukleardisput würde ihm auch immense Vorteile in der innenpolitischen Auseinandersetzung mit seinen konservativen Widersachern verschaffen. Diese nutzten denn auch jede Chance, um Änderungs- und Zusatzforderungen der P5+1 seit Beginn der Umsetzung des „gemeinsamen Aktionsplans" als Versuch des Westens und der USA zu brandmarken, an einer einvernehmlichen Lösung mit Iran nicht wirklich interessiert zu sein. Besondere Kritik ernteten die Wünsche der P5+1 nach der Ausweitung des Geltungsbereichs der Vereinbarungen auf das iranische Raketenprogramm inklusive des Rechts auf Inspektionen von Einrichtungen der Revolutionsgarden und die Ankündigung der P5+1, die Sanktionen nicht umfassend, sondern nur schrittweise zu lockern. Revolutionsführer Khamenei sei ein Garant dafür, gegenüber dem Westen und seinen Versprechungen nicht leichtfertig zu werden. Dieser schätzte aber offensichtlich die Kosten einer starren Haltung ab dem Jahr 2013 als zu hoch ein.

Der Kompromiss

Im Atomstreit ging es der P5+1 also im Kern um Garantien dafür, dass Iran kein militärisches Nuklearprogramm entwickelt, während die iranische Seite die dauerhafte Zusicherung des Rechts auf die friedliche Nutzung der Kernenergie inklusive schwacher Urananreicherung sowie die sofortige Aufhebung der Sanktionen anstrebte. Deshalb konnte der JCPOA auch nur einen Kompromiss darstellen.

Zu seinen wichtigsten Bestandteilen gehören Zahl und Ausstoß der Zentrifugen. Die zur Uran-Anreicherung nötigen Zentrifugen werden für die nächsten zehn Jahre von 19.000 auf 6.000 verringert. Es dürfen auch nur ältere, weniger leistungsstarke Zentrifugen eingesetzt werden. Die Höchstgrenze der Anreicherung beträgt 3,67 Prozent. Für eine Atombombe ist jedoch ein Anreicherungsgrad von 90 Prozent nötig. Die Bestände von bereits über 3,67 Prozent angereichertem Uran werden für 15 Jahre drastisch reduziert, von aktuell fast 12.000 Kilogramm auf 300 Kilogramm. Die überzähligen Mengen werden zu international üblichen Bedingungen verkauft.

Der Schwerwasserreaktor Arak wird zu einem Forschungsreaktor umgebaut. Damit kann er kein zum Bau von Atomwaffen nutzbares Plutonium mehr produzieren. Die lange geheim gehaltene Anreicherungsanlage Fordow wird ein nukleares Forschungszentrum. Nur in Natanz findet zukünftig Uran-Anreicherung statt. Das UN-Verbot zur Ein- und Ausfuhr von Rüstungsgütern wird um bis zu fünf Jahre verlängert. Auch Lieferungen, die dem ballistischen Raketenprogramm Irans dienen könnten, bleiben für acht Jahre verboten. Zudem erhält die IAEA einen besonders intensiven Zugang zu allen Atomanlagen des Irans. Das gilt auch für die gesamte Atom-Infrastruktur, die zur Versorgung eines Kraftwerks nötig ist. Teheran muss bei begründetem Verdacht auch seine Militäranlagen öffnen. In Streitfällen soll eine Kommission entscheiden.

Die Wirtschaftssanktionen werden erst dann schrittweise aufgehoben, wenn die IAEA bestätigt, dass der Iran seinen Pflichten zur Reduzierung des Atomprogramms nachgekommen ist. Damit ist das sogenannte *Snapback* beschrieben, ein Verfahren, mit

dem die internationale Gemeinschaft die Sanktionen wieder aktiviert, sollte Iran gegen die Auflagen verstoßen. Es gilt als „Damoklesschwert", das die Vertragstreue Teherans garantieren soll.[2]

Nur Gewinner?

Die fünf ständigen Mitglieder des UNSR haben gemeinsam mit Deutschland nachgewiesen, ein brisantes und sich über mehr als ein Jahrzehnt erstreckendes Problem gemeinsam lösen zu können, Präsident Obama krönt seine zweite Amtszeit mit einem außergewöhnlichen außenpolitischen Erfolg und Iran kann mittelfristig endlich die ökonomische Zwangsjacke abstreifen, die seine innenpolitische Stabilisierung und außenpolitische Gewichtszunahme behinderte. Hat die Einigung also nur Gewinner hervorgebracht? Eine detailliertere Betrachtung soll Klarheit verschaffen.

Iran

Grundsätzlich befindet sich die iranische Wirtschaft strukturell in einer so tiefen Krise, dass die Aufhebung der Sanktionen, die zudem erst ab dem Jahr 2016 und schrittweise erfolgen soll, keine sofortige und schon gar keine fundamental positive Wirkung haben wird. Atmosphärisch jedoch wird bereits ab dem Jahr 2015 eine Aufbruchsstimmung wahrzunehmen sein, nicht zuletzt in Erwartung eines schwunghaft zunehmenden Außenhandels. Allein die Aussicht auf die Freigabe von 100 Mrd. USD an eingefrorenen Auslandsguthaben wird dynamisierend wirken (Clawson und Khalaji 2014: 2). Politisch werden vor allem jene Kräfte gewinnen, die mit dem positiven Ausgang der Verhandlungen in Verbindung gebracht werden: moderate und reformorientierte Politiker mit Präsident Hassan Ruhani an der Spitze. Dieser hatte zu Beginn seiner Amtszeit drei Hauptziele seiner Präsidentschaft benannt: zum ersten, Irans internationale politische Isolierung zu überwinden, wozu primär eine Klärung der Nuklearfrage nötig ist. Zum zweiten, die Dominanz des Staates in der Wirtschaft zu mildern und für in- wie ausländische Unternehmer ein günstiges Investitionsklima zu schaffen, sowie zum dritten, der Gesellschaft neue politische Freiräume zu öffnen (Bakhash 2014: 3). Nach knapp zwei Jahren seiner Präsidentschaft ist offensichtlich, dass er diese Ziele nur nacheinander erreichen kann. Im Zentrum stand dabei eindeutig die Beilegung des Nuklearkonflikts mit dem Westen und die Überwindung der internationalen Isolation einschließlich des Sanktionsregimes. Hierbei war ihm die Rückendeckung durch Revolutionsführer Khamenei bis zum Vertragsabschluss sicher. Das Nacheinander offenbart sich am deutlichsten im Ausbleiben signifikanter politischer Reformschritte. Ruhani wird aber mit hoher Wahrscheinlichkeit von der enormen Popularität des Nukleardeals in der iranischen Bevölkerung profitieren; der Durchbruch auf internationalem Parkett verschafft ihm einen Vorteil gegenüber seinen Widersachern bei der Verfolgung seiner Reformziele. Gleichzeitig wächst jedoch auch der Widerstandswille seiner Gegner.

Bisher haben es die „Prinzipientreuen", die Revolutionäre der ersten Stunde und Veteranen des irakisch-iranischen Krieges, noch immer geschafft, reformorientierte Amtsvorgänger Ruhanis, wie Ali Akbar Rafsanjani oder Mohammad Khatami, scheitern zu lassen. Für sie steht nicht nur ihre Interpretation der islamischen Revolution und deren Folgen auf dem Spiel, sondern es geht auch um handfeste wirtschaftliche Interessen. Die Schattenwirtschaft, die unter Sanktionsbedingungen prächtig gedieh, verschaffte üppige Gewinne. Vorsichtigen Schätzungen zufolge generierten allein die Revolutionsgarden jährlich etwa 12 Mrd. USD Gewinn aus der Schattenwirtschaft (Sadjadpour und Taleblu 2015: 3). Letztlich waren die „Prinzipientreuen" bisher immer erfolgreich darin, den Revolutionsführer, als dessen treueste Anhängerschaft sie sich definieren, gegen aus ihrer Sicht abweichende Präsidenten auf die eigene Seite zu ziehen.

Damit wird wohl einmal mehr Ali Khamenei zum Zünglein an der Waage. Den Revolutionsführer zeichnet ein tiefes Misstrauen gegenüber dem Westen und namentlich den USA aus. Für ihn waren selbst die Atomverhandlungen im Kern aggressive Versuche der USA und ihrer Verbündeten, nicht zuletzt Israels, Iran legitime Rechte vorzuenthalten und das Revolutionsregime in die Knie zu zwingen. Im Juli 2014 paraphrasierte Khamenei einen amerikanischen Journalisten mit den Worten: „Versöhnung zwischen Iran und Amerika ist möglich, aber nicht zwischen der Islamischen Republik (Iran) und Amerika" (Sadjadpour und Taleblu 2015: 3). Das heißt jedoch nicht, dass Iran nicht zu sehr pragmatischen außen- und innenpolitischen Schritten fähig wäre. Das Überleben der Islamischen Republik und ihres Regimes genießt absolute Priorität. So entsprang Khameneis Unterstützung für Ruhani der Überzeugung, nur mit einem Befreiungsschlag die „Strangulation" durch den Westen beenden zu kön-

2 Vgl. <www.tagesschau.de/ausland/iran-atomabkommen-101.html> (17. Juli 2015).

nen. Außerdem erschien es ihm nach der tiefen Legitimationskrise im Gefolge der Wahlen im Jahr 2009 opportun, den diesmaligen Wahlsieger Ruhani gewähren zu lassen und von seiner Popularität zu profitieren. Die Zustimmung zum Atomkompromiss entsprang also primär einem Überlebensinstinkt und nicht dem Wunsch nach einer innen- und außenpolitischen Neuorientierung.

USA/Westen

Für die USA stellt die Unterzeichnung des Atomabkommens mit Iran einen Meilenstein dar, der aus Sicht Washingtons zu einem Wendepunkt in der gemeinsamen Geschichte der vergangenen 35 Jahre werden könnte; einer Geschichte, gekennzeichnet von tiefem gegenseitigen Misstrauen und jahrelanger Sprachlosigkeit. Die Revolution von 1979 hatte den USA immerhin eine Niederlage von strategischem Ausmaß beigebracht. Durch die monatelange Geiselnahme von 52 US-Bürgern fühlten sie sich zudem tief gedemütigt. Noch Jahre nach der Revolution hatten US-Regierungen kaum verhehlt, einen Regimewechsel in Teheran anzustreben; Ayatollah Khamenei und seine Anhänger gehen fest davon aus, dass sich daran bis in die Gegenwart nichts geändert hat.

Das Abkommen hebt die Schwelle für ein militärisches Eingreifen durch die USA deutlich an. Jetzt wäre dafür ein offensichtlicher Vertragsbruch durch Iran notwendig; vage Indizien für eine militärische Ausrichtung des iranischen Atomprogramms genügen nicht mehr. Präsident Obama musste die Drohung als *ultima ratio* aufrechterhalten, wollte sie aber nach den Erfahrungen seines Vorgängers in Afghanistan und Irak sowie der gegenwärtig immer unwägbareren Entwicklung im Nahen Osten unbedingt vermeiden. Mittelfristig besteht in der US-Regierung die Hoffnung, dass moderate und reformorientierte Kräfte im Iran am stärksten von den Folgen des Abkommens profitieren. Die übergroße Mehrheit der iranischen Bevölkerung hofft auf den wirtschaftlichen Aufschwung und strebt ein Ende der außenpolitischen Isolierung an. Ein prosperierender und stabiler Iran würde aller Wahrscheinlichkeit nach auch eine konstruktivere, zumindest aber berechenbarere Rolle in den gegenwärtigen und absehbaren nahöstlichen Turbulenzen spielen. Die Entwicklung könnte das Ende der „Revolution" und den Beginn des „Staates" einläuten.

Hier deutet sich allerdings ein weiteres Mal eine Fehleinschätzung an. Die duale Struktur der Islamischen Republik Iran gehört zu ihren Geburtsmerkmalen. Die „islamische" oder „revolutionäre" Seite mit dem Obersten Rechtsgelehrten an der Spitze und über das Netzwerk der Hunderttausend Moscheen, der wirtschaftsstarken islamischen Stiftungen und nicht zuletzt der mächtigen Revolutionsgarden in der Gesellschaft verankert, stellt quasi das „Standbein" des Systems dar. Die „republikanische" oder „staatliche" Seite mit dem Präsidenten in führender Funktion, seiner Regierung und allen staatlichen Institutionen einschließlich der regulären Armee fungiert dagegen faktisch als „Spielbein" des Systems, mit dem – auch weil verfassungsmäßig sekundär – experimentiert werden kann. In seinem Testament hatte Staatsgründer Khomeini dafür gesorgt, dass die nationalen Interessen Irans Vorrang vor denen der islamischen Weltgemeinde erhielten. Damit schuf er seinem Nachfolger Khamenei und zukünftigen iranischen Regierungen die Voraussetzung für eine flexible Außenpolitik zwischen Missionierung und Pragmatismus. Eine möglicherweise pragmatischere Politik Irans nach dem JCPOA bedeutet also kaum einen Wechsel im Charakter des Staates.

Irans Nachbarn

Unmittelbar nach seinem Amtsantritt definierte Präsident Ruhani drei Kreise bzw. Felder seiner Außenpolitik. Zum ersten die unmittelbare Nachbarschaft und zum zweiten ein Konglomerat aus blockfreien Staaten,[3] den BRIC-Staaten sowie lateinamerikanischen Verbündeten wie Venezuela, Kuba und Bolivien. Das dritte Feld wird vom Westen eingenommen (Monshipouri und Dorraj 2013: 142). Damit kann er allerdings kaum eine Priorisierung gemeint haben, denn der Ausgleich mit dem Westen führte die außenpolitische Aufgabenliste an, während die Beziehungen mit den Golfmonarchien im Argen lagen. Immerhin unterstrich Ruhani in seiner ersten Pressekonferenz nach Amtsübernahme die enorme Bedeutung der Verbesserung der Beziehungen zum „Nachbar- und Bruderland" Saudi-Arabien (Monshipouri und Dorraj 2013: 142); gemeint sind letztlich aber alle arabischen Golfmonarchien. Dort wird das jetzt abgeschlossene Atomabkommen aber außerordentlich kritisch gesehen. Schon seit der Revolution von 1979 ringen Saudi-Arabien und Iran um die Deutungshoheit über den politischen Islam. Wohlfeil verpackt in den innerislamischen Konflikt zwischen Sunnismus und Schiismus konkurrie-

3 Iran hat seit August 2012 für drei Jahre den Vorsitz der „Bewegung blockfreier Staaten" inne.

ren beide Staaten gegenwärtig erbittert um Einfluss und Dominanz in den brisantesten Brennpunkten der Region: Irak, Syrien, Jemen und Libanon. Saudi-Arabien und seine Verbündeten sehen das Abkommen deshalb primär als enorme Chance für Iran, um ökonomisch und politisch gestärkt gravierende Vorteile im Ringen um die Vorherrschaft in der Region zu erlangen.

An seinen Nordgrenzen bemüht sich Iran um einen nutzenorientierten Austausch mit den mittel- und zentralasiatischen Republiken, im Osten und Westen geht es darum, die Konfliktherde in Afghanistan sowie in Irak und Syrien unter Kontrolle zu halten. Lediglich in der Palästinafrage hält Iran ostentativ an seinen seit dem Jahr 1979 gepflegten Positionen fest; eine Zweistaatenlösung wird vehement abgelehnt. Allerdings bemühte sich Ruhani auch in dieser Hinsicht, die antisemitischen Ausfälle seines Amtsvorgängers Ahmadinejad zur Episode zu machen. In einem Interview mit CNNs Starreporterin Christiane Amanpour verurteilte Ruhani im September 2013 den „Massenmord der Nazis an den Juden."[4]

Israel

Israels Regierung sieht in derartigen Äußerungen kaum mehr als einen taktischen Schachzug, der nichts an der strategischen Gegnerschaft ändert, die die iranische Seite nicht müde wird zu betonen. Ministerpräsident Benjamin Netanjahu hatte in der Vergangenheit jede Gelegenheit genutzt, um auf die angeblichen Gefahren und den aggressiven Charakter des iranischen Nuklearprogramms hinzuweisen. Dieses Misstrauen ist gegenüber einem Staat, der Israel das Existenzrecht abspricht, durchaus nachzuvollziehen. Internationale Experten haben die israelische Regierung allerdings wiederholt davor gewarnt, die Gefahren des iranischen Atomprogramms zu überschätzen. Selbst wenn eine militärische Absicht unterstellt würde, bestehe anerkanntermaßen eine tiefe Kluft zwischen dem theoretischen Beherrschen des Prozesses und der tatsächlichen Entwicklung eines einsatzfähigen Arsenals von Atomwaffen (Cordesman 2015: 6). Der militärische Wert einer einzelnen Atombombe sei „null" (Mathews 2015: 4). Trotzdem würde der Nachweis dieser Bombe drastische Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft, inklusive Israels, legitimieren. Nach Meinung der US-Regierung hat der JCPOA dieses Szenario nun auf längere Sicht verhindert; es verdiene daher die Unterstützung Israels. Netanjahu kann sich dieser Interpretation jedoch nicht anschließen. Seiner Ansicht nach habe das Abkommen Iran faktisch zu einer Atommacht gemacht, weil das Land nun regulär ein Atomprogramm betreiben und ungehindert forschen dürfe. Das Programm würde nun sogar einen enormen Aufschwung erfahren, weil Iran nicht länger unter Sanktionen zu leiden habe und weitaus mehr Mittel in das Nuklearprogramm einspeisen könne. Für den israelischen Ministerpräsidenten ist das Atomabkommen deshalb ein „Fehler historischen Ausmaßes" (siehe: <www.spiegel.de/politik/ausland/iran-benjamin-netanyhahu-poltert-gegen-atom-deal-a-1042569.html> (14. Juli 2015)).

Ob Fehler, Erfolg oder zumindest Chance, das kann allerdings erst die Zukunft zeigen.

Literatur

Bakhash, Shaul (2014), Introduction, in: Haleh Esfandiari (Hrsg.), *Iran, the Next Five Years: Change or More of the Same?*, Washington, DC: Wilson Center, 3-4.

Clawson, Patrick, und Mehdi Khalaji (2014), How Iranians might react to a Nuclear Deal, in: *Policy Focus*, 136, Washington, DC: The Washington Institute for Near East Policy.

Cordesman, Anthony H. (2015), *Judging a P5+1 Agreement with Iran: The Key Technical and Strategic Issues*, Washington, DC: Center for Strategic and International Issues.

Gerami, Nima (2014), *Leadership Divided? The Domestic Politics of Iran's Nuclear Debate*, *Policy Focus*, 134, Washington, DC: The Washington Institute for Near East Policy.

IAEA Board of Directors (2011), *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General*, Wien: IAEA (Gov/2011/65).

Mathews, Jessica T. (2015), The New Deal, in: *The New York Review of Books*, 7. Mai, 1-8.

Meier, Oliver, und Moritz Pieper (2015), *Russland und der Atomkonflikt mit Iran*, Berlin: SWP.

Monshipouri, Mahmood, und Manochehr Dorraj (2013), Iran's Foreign Policy: A Shifting Strategic Landscape, in: *Middle East Policy*, XX, 4, 133-147.

Sa'ar, Gideon, und Zaki Shalom (2015), An American Military Option against Iran: A Vanishing Idea, in: *INSS Insight*, 712, 23. Juni.

Sadjadpour, Karim, und Behnam Ben Taleblu (2015), Iran in the Middle East: Leveraging Chaos, in: *Policy Brief*, 202.

Shahandeh, Behzad (2015), Chinese Elements in Nuclear Talks with Iran, in: *Iran*, 8. März.

Snow, Charles (2015), Iran Talks: Caution Urged Despite "Good Start", in: MEES, 57, 8, 15.

Snow, Charles (2010), Fourth Round of Sanctions on Iran, in: MEES, 54, 24, 25-26.

4 *The Guardian*, 25.9.2013.

Der Autor

Prof. Dr. Henner Fürtig ist Direktor des GIGA Instituts für Nahost-Studien und Professor am Historischen Seminar der Universität Hamburg. Zu seinen Spezialgebieten in der Forschung zählen die neueste Geschichte und Politik des Vorderen Orients – insbesondere der Golfregion.

<henner.fuertig@giga-hamburg.de>, <http://giga-hamburg.de/team/fürtig>

GIGA-Forschung zum Thema

Aktuell wird Iran am GIGA in drei unterschiedlichen Forschungszusammenhängen behandelt. Reaktionsmuster auf externen Druck werden im Rahmen des Forschungsteams „Ursachen und Wirkungen von Sanktionen" im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit" untersucht; im gleichen Forschungsschwerpunkt stehen Fragen der islamistischen Ideologie auf der Agenda des Forschungsteams „Religion, Konflikt und Politik". Möglichkeiten und Grenzen einer regionalen Führungsrolle Irans werden im Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen" untersucht.

GIGA-Publikationen zum Thema

Borszik, Oliver (2014), *International Sanctions against Iran under President Ahmadinejad: Explaining Regime Persistence*, GIGA Working Papers, 260, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Borszik, Oliver, und Christian Ebert (2013), *Sanktionen und eine schwierige Wirtschaftslage: Irans Einlenken im Nuklearkonflikt*, GIGA Focus Nahost, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Fürtig, Henner (2014), Iran: ein neues pragmatisches Experiment, in: Josef Braml, Wolfgang Merkel und Eberhard Sandschneider (Hrsg.), *Außenpolitik mit Autokratien*, Jahrbuch Internationale Politik, 30, München: De Gruyter Oldenbourg, 101-111.

Fürtig, Henner (2014), Iran: Winner or Looser of the "Arab Spring"?, in: Henner Fürtig (Hrsg.), *Regional Powers in the Middle East: New Constellations after the Arab Revolts*, New York: Palgrave Macmillan, 23-41.

Fürtig, Henner (2013), *Iran: Präsidentschaftswahlen 2013 mit überraschendem Ausgang*, GIGA Focus Nahost, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Fürtig, Henner (2013), *Iran and the Arab Spring: Between Expectations and Disillusion*, GIGA Working Papers, 241, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Fürtig, Henner (2013), Iran: Nutznießer oder Leidtragender der arabischen Umbrüche?, in: Annette Jünemann und Anja Zorob (Hrsg.), *Arabellions; Zur Vielfalt von Protest und Revolte im Nahen Osten und Nordafrika*, Wiesbaden: Springer VS, 175-195.

Grauvogel, Julia, und Christian von Soest (2014), Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes, in: *European Journal of Political Research*, 53, 4, 635-653.

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons*-Lizenz *Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

IMPRESSUM

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Stephan Rosiny; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Petra Brandt;

Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien