

Die Atomvereinbarung mit Iran: Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung

Meier, Oliver; Zamirirad, Azadeh

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meier, O., & Zamirirad, A. (2015). *Die Atomvereinbarung mit Iran: Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*. (SWP-Aktuell, 70/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-441886>

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.

Die Atomvereinbarung mit Iran

Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung

Oliver Meier / Azadeh Zamirirad

Am 14. Juli 2015 haben die E3/EU+3 und Iran in Wien eine detaillierte Einigung erzielt, die den Weg für eine langfristige Lösung im Konflikt um das iranische Atomprogramm ebnen soll. Der gemeinsame umfassende Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) enthält auf über 100 Seiten Regeln und einen institutionellen Rahmen zur Begrenzung und Kontrolle des iranischen Atomprogramms. Die Umsetzung wird weitreichende Folgen für die Rolle Irans in der Region, die Sicherheit im Nahen und Mittleren Osten und internationale Bemühungen um die Kontrolle von Atomwaffen haben. Kurzfristig dürfte die Implementierung regionale Konkurrenzen verschärfen, hat langfristig aber das Potential, die Beziehungen zu Iran zu verbessern. Neben Iran tragen die E3/EU+3 und damit auch Deutschland maßgeblich Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung des JCPOA. Sollte sich an der politischen Unterstützung der Vereinbarung durch die beteiligten Staaten etwas ändern, könnte der Versuch, den Atomkonflikt beizulegen, schnell scheitern.

Seit 2003 versucht die internationale Gemeinschaft, sich mit Teheran auf einen Weg zu einigen, wie internationales Vertrauen wiederhergestellt werden kann, dass Iran nur friedliche Absichten mit seinem Atomprogramm verfolgt. Der JCPOA fußt auf dem Genfer Aktionsplan vom 24. November 2013 sowie auf dem am 2. April 2015 in Lausanne festgelegten Rahmenplan für eine endgültige Vereinbarung.

Der JCPOA selbst ist kein völkerrechtlich bindender Vertrag. Frankreich, Deutschland, Großbritannien sowie die EU, China, Russland, die Vereinigten Staaten (E3/EU+3) und Iran versprechen lediglich, jene »freiwilligen Maßnahmen« umzusetzen, die im

JCPOA festgeschrieben sind. Rechtsverbindlich wurde die Vereinbarung, als der UN-Sicherheitsrat am 20. Juli einstimmig seine Resolution 2231 verabschiedete. Darin billigt er den JCPOA und fordert die UN-Mitglieder auf, den Plan zu unterstützen. Der Sicherheitsrat beschloss zudem eine Reihe von Schritten zur Umsetzung des JCPOA, insbesondere Verfahren zur Aufhebung bestehender Handelsrestriktionen und zur Sanktionierung von Regelverstößen. Diese Beschlüsse wurden gemäß Kapitel 7 der UN-Charta gefasst und sind damit selbst durch die Androhung von Zwangsmaßnahmen abgesichert.

Der Weg zur Umsetzung

Die Vereinbarung tritt spätestens am 19. Oktober 2015 in Kraft (*Adoption Day*), 90 Tage nach Verabschiedung der Resolution 2231 des UN-Sicherheitsrats. Sobald Iran eine Reihe von Vorgaben zur Begrenzung seines Atomprogramms erfüllt hat, suspendieren die USA und die EU wichtige Sanktionen, die im Zusammenhang mit dem Atomprogramm verhängt wurden. An diesem *Implementation Day* werden sieben Resolutionen aufgehoben, die der Sicherheitsrat 2006–2015 beschlossen hatte, und die Arbeit des Sanktionsausschusses des UN-Sicherheitsrats dürfte enden. Es wird erwartet, dass Iran frühestens Anfang 2016 die erforderlichen Schritte unternommen haben wird.

Spätestens nach acht Jahren heben die EU und die USA fast alle Sanktionen auf, die wegen der iranischen Regelverstöße verhängt wurden (*Transition Day*). Dieser Schritt kann früher erfolgen, nämlich sobald die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) bescheinigt, dass alles Nuklearmaterial in Iran zu friedlichen Zwecken verwendet wird und sie somit sicher ist, dass keine geheimen Aktivitäten stattfinden. Damit wird für Teheran ein Anreiz gesetzt, zusätzliche Offenheit zu zeigen.

Unabhängig von diesem Verfahren sieht Resolution 2231 vor, dass die bestehenden Restriktionen in Bezug auf die Lieferung schwerer konventioneller Waffen spätestens in fünf und von Raketentechnologie in acht Jahren aufgehoben werden.

Nach zehn Jahren (*Termination Day*) endet die Laufzeit von Resolution 2231. Dann werden alle Sanktionen aufgehoben und die Verfahren zur Umsetzung des JCPOA beendet. Das iranische Atomprogramm wäre dann rechtlich entsprechenden Programmen in anderen Nichtatomwaffenstaaten gemäß dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) gleichgestellt. Einige Beschränkungen iranischer Atomaktivitäten gelten aber bis maximal 2030 und bestimmte Transparenzmaßnahmen bis maximal 2040 fort.

Weil der JCPOA kein Vertrag im völkerrechtlichen Sinne ist, muss der US-Senat

ihn nicht mit Zweidrittelmehrheit ratifizieren. Allerdings konnte die US-Legislative durchsetzen, dass beide Kammern die Einigung binnen 60 Tagen prüfen dürfen. Bis zum 17. September müssen sie über einen gemeinsamen Gesetzesbeschluss (*Joint Resolution*) abstimmen. Präsident Barack Obama hat bereits angekündigt, sein Veto gegen eine Ablehnung der Übereinkunft einzulegen. Hierzu stehen ihm zwölf Tage Zeit zur Verfügung. Der Kongress könnte ein solches Veto innerhalb von zehn Tagen mit Zweidrittelmehrheit überstimmen. Eine solche Supermajorität kann im republikanisch dominierten Kongress nur erreicht werden, wenn mindestens 44 Demokraten im Repräsentantenhaus und 13 Demokraten oder Unabhängige im Senat gegen den Präsidenten stimmen. Dann wäre der JCPOA gescheitert, weil die amerikanische Regierung die Vereinbarung nicht umsetzen dürfte. Dies erscheint zurzeit unwahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen, weil etliche Abgeordnete sich noch auf kein Votum festgelegt haben.

Gemäß Artikel 77 und 125 der iranischen Verfassung bedürfen internationale Vereinbarungen der Bestätigung des Parlaments (*majles*), bevor sie vom Präsidenten oder seinem benannten Stellvertreter unterzeichnet werden können. Am 23. Juni nahm das Parlament mit überwältigender Mehrheit eine Vorlage an, laut der die Übereinkunft den Abgeordneten zur Kenntnis gegeben, jedoch der Oberste Nationale Sicherheitsrat (ONSR) in die Verantwortung genommen wird. Dieser Rat setzt sich unter anderem aus dem Präsidenten, den Vorsitzenden von Legislative, Judikative und Exekutive, den Kommandeuren der militärischen und paramilitärischen Streitkräfte, ausgewählten Ministern sowie Stellvertretern des Revolutionsführers Ali Khamenei zusammen. Der Rat ist Dreh- und Angelpunkt nuklearpolitischer Entscheidungen Irans und ein wesentliches außenpolitisches Beratungsorgan des Revolutionsführers. Da die iranische Verhandlungsposition in Rücksprache mit dem ONSR festgelegt worden sein dürfte, fand die politische

Konsensbildung bereits im Vorfeld der Übereinkunft statt.

Am 21. Juli reichte Außenminister Javad Zarif den JCPOA im Parlament ein. Am selben Tag beschlossen die Abgeordneten, frühestens nach 80 Tagen und damit erst nach Ende der Beratungen im US-Kongress über das Abkommen zu befinden.

Es ist unwahrscheinlich, dass sich das Parlament gegen den JCPOA stellt, sollte der ONSR eine positive Empfehlung abgeben. Denn damit würde es sich implizit auch dem Willen des Revolutionsführers widersetzen. Doch selbst in einem solchen Fall könnte Khamenei die Entscheidung des Parlaments durch einen herrschaftlichen Erlass (*hokm-e hokumati*) aufheben.

Folgen für Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle

Der JCPOA beinhaltet umfassende Begrenzungen iranischer Atomaktivitäten, Transparenzmaßnahmen, Kooperationsvorhaben und Verfahren zur Aufhebung alter und Verhängung neuer Sanktionen im Falle von Regelverstößen. Die detaillierten Beschreibungen von Regeln und Verfahren verringern Interpretationsspielräume. Zudem enthält die Vereinbarung viele Vorgehensweisen und Elemente, die nur gemeinsam mit Iran umgesetzt werden können und sollen. Dies erschwert das »*cherry picking*«, also die bevorzugte Erfüllung spezieller Bestimmungen durch eine der Parteien. Auch wenn Kontrolle und mögliche Sanktionierung eine notwendige Bedingung für den Erfolg sein werden, dürfte es mindestens ebenso entscheidend sein, dass alle Seiten über die gesamte Laufzeit der Vereinbarung den Willen und die Fähigkeit zur Kooperation aufrechterhalten.

Der JCPOA begrenzt die iranischen AnreicherungsKapazitäten für zehn Jahre. Iran darf bis 2025 nicht mehr als 5060 Zentrifugen des Typs IR-1 zur Urananreicherung betreiben, also rund halb so viel, wie momentan im Gebrauch sind. Mit dieser AnreicherungsKapazität brauchte Iran mindestens ein Jahr, um die für den Bau eines

nuklearen Sprengsatzes ausreichende Menge hochangereicherten Urans zu produzieren. Sollte Iran alle seine rund 19 000 Zentrifugen zur Anreicherung verwenden, könnte es dieses Ziel nach amerikanischen Schätzungen derzeit in ungefähr drei Monaten erreichen. Die Forschung an und Entwicklung von effizienteren Zentrifugen wird ebenfalls beschränkt.

Teheran darf Uran bis 2030 nur auf den Grad von 3,67% anreichern, der für den Betrieb von Leichtwasserreaktoren notwendig ist. Alle Anreicherungsaktivitäten dürfen bis 2030 nur in der Anlage in Natanz stattfinden. In der tief verbunkerten Anreicherungsanlage in Fordow, deren Existenz erst 2009 aufgedeckt wurde, darf bis 2030 kein Spaltmaterial vorhanden sein. Die Anlage wird, möglichst mit internationaler Hilfe, zu einem Forschungszentrum umgebaut.

Die vorhandenen Bestände von fast 9000 kg schwach angereicherten Urans muss Iran auf 300 kg reduzieren, bevor die Sanktionen aufgehoben werden können. Das vorhandene Material soll entweder abgereichert oder im Austausch für Natururan in einen nicht genannten Drittstaat (vermutlich Russland) exportiert werden. 2030 enden die Beschränkungen der Produktion von Spaltmaterial.

Die E3/EU+3 versprechen, Iran über die IAEO technische Hilfestellung zu leisten, damit das Land internationale Standards bei der indigenen Fertigung nuklearer Brennelemente einhalten kann. Moskau hat mit Teheran bereits im November 2014 ein Abkommen über den Bau von bis zu acht weiteren Leichtwasserreaktoren geschlossen. Auch China hat jüngst angekündigt, zwei kleinere Nuklearreaktoren in Iran zu bauen.

Iran verpflichtet sich, den Schwerwasserreaktor in Arak so umzubauen, dass er weniger waffenfähiges Plutonium produziert. Diese »Modernisierung« soll in internationaler Kooperation erfolgen, mutmaßlich mit China. Iran wird zudem alle bestrahlten Brennelemente des Reaktors außer Landes schaffen und verzichtet mindestens bis 2030 auf die Wiederaufberei-

tung von Brennstäben aus Forschungsreaktoren. So lange wäre damit der Plutoniumpfad zur Bombe versperrt.

Die Verifikation war bis zum Ende der Verhandlungen ein Streitpunkt. Iran verpflichtet sich, die Bestimmungen des Zusatzprotokolls zu seinen Sicherheitsabkommen mit der IAEO zu erfüllen und spätestens 2023 das Ratifizierungsverfahren zu beginnen. Die bis zuletzt umstrittene Inspektion militärischer Einrichtungen, in denen eventuell zur Entwicklung von Kernsprengköpfen geforscht wurde oder noch wird, ist prinzipiell möglich. Sie finden im Rahmen sogenannter »*managed access*«-Inspektionsverfahren statt, wie sie schon seit 1997 erfolgreich gemäß dem Zusatzprotokoll und dem Chemiewaffenübereinkommen praktiziert werden. Dabei handeln Inspektoren und inspizierter Staat den Zugang aus, nach dem Prinzip »So viel Transparenz wie nötig, so viel Schutz vertraulicher Informationen wie möglich«. US-Außenminister John Kerry stellte jüngst klar, dass Inspektionen »jederzeit und an jedem Ort« in den Verhandlungen nie zur Diskussion gestanden hätten und auch kein Staat ein solches Prinzip je freiwillig akzeptiert habe.

Während das Inspektionsregime gemäß dem Zusatzprotokoll unbegrenzt gilt, bleiben einige freiwillige Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen, etwa zur Überwachung der Produktion von Natururan und Zentrifugen, 20 bis 25 Jahre nachdem das JCPOA rechtsverbindlich geworden ist in Kraft.

Ambitioniert ist der Zeitplan zur Aufklärung militärischer Nuklearforschungen in Iran. Über viele Jahre gab es hier kaum Fortschritte. Im Schatten der Unterzeichnung des JCPOA vereinbarten die IAEO und Iran am 14. Juli einen Fahrplan, laut dem das Land bis zum 15. August einen umfassenden Bericht über seine militärischen Forschungen vorlegen muss. Zwei nicht veröffentlichte Anhänge regeln die genauen Verfahren und sollen der IAEO den lange verwehrten Zugang zur Militäreinrichtung in Parchin ermöglichen. Bis zum 15. Oktober sollen diese Schritte umgesetzt sein,

damit IAEO-Generaldirektor Yukiya Amano am 15. Dezember einen abschließenden Bericht über eine mögliche militärische Dimension des iranischen Atomprogramms präsentieren kann.

Unklar ist, ob dieser Bericht nachvollziehbar und transparent jene Vorwürfe geheimer Nuklearwaffenforschung aufklärt, die die IAEO selbst im November 2011 in einem ausführlichen Bericht erhoben hat. Aus Sicht des Nichtverbreitungsregimes wäre es problematisch, sollte die IAEO lediglich das Ergebnis ihrer Untersuchung, aber keine Schilderung des Umfangs der iranischen Atombombenforschung vorlegen. Dann drohen fortdauernde Anschuldigungen, dass Iran seine Atomwaffenforschungen nicht umfänglich eingestellt habe. Zudem würde ein Präzedenzfall geschaffen, der es auch anderen Regelverletzern erlauben könnte, eine transparente Aufklärung verbotener Aktivitäten zu verweigern.

Joint Commission

Erfolg oder Scheitern des JCPOA werden wesentlich von der Robustheit und Flexibilität der Institutionen abhängen, die mit der Umsetzung befasst sind. Eine neu zu gründende gemeinsame Kommission (*Joint Commission*), in der China, Deutschland, die EU, Frankreich, Großbritannien, Iran, Russland und die USA gleichberechtigt vertreten sind, wird zehn Jahre lang die Umsetzung überwachen und steuern. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik übernimmt die Rolle des Koordinators, und zwar mit Stimmrecht. Die Ausnahme hier bilden Entscheidungen über Nukleartransfers.

Die herausgehobene Rolle der Kommission wird an ihrem breiten Aufgabenspektrum deutlich. Unter anderem ist der mindestens vierteljährlich und vertraulich tagende Ausschuss der Ort für

- ▶ Entscheidungen über Transfers von Nukleartechnologie,

- ▶ die Genehmigung bestimmter iranischer Nuklearaktivitäten, etwa in Forschung und Entwicklung,
- ▶ Konsultationen im Falle eines Streits zwischen Iran und IAEO über die Aufhebung von Sanktionen,
- ▶ Beratungen im Falle eines Konflikts über den Zugang zu iranischen Einrichtungen und
- ▶ die Anpassung von Verfahren zur Umsetzung des JCPOA.

Nukleartransfers

Innovativ und anspruchsvoll ist das Verfahren für die Genehmigung von Nukleartransfers in Iran. Eine Arbeitsgruppe (*Procurement Working Group*) der *Joint Commission* soll alle Anträge auf Lieferung von Atomtechnologie, doppelt verwendbaren Technologien und relevanten Dienstleistungen binnen 30 Tagen begutachten und genehmigen. Letzte Instanz bleibt der UN-Sicherheitsrat, der Entscheidungen der *Joint Commission* revidieren kann. Die IAEO kann den Endverbleib von Nukleartechnologie, der exportierende Staat denjenigen von »*dual use*«-Gütern oder -Technologien in Iran vor Ort überprüfen. Damit betreten die E3/EU+3 Neuland bei der Exportkontrolle. Diese Verfahren dürften die Gefahr eines militärischen Missbrauchs ziviler Atomtechnologie in Iran verringern, weil sie mehr Transparenz schaffen. Für Iran eröffnet sich die Möglichkeit des Zugangs zu moderner Nukleartechnologie, allerdings um den Preis einer Verwässerung internationaler Nichtverbreitungsstandards. Denn bisher haben allen voran die USA darauf gedrängt, Abkommen zur zivilen Nuklearkooperation nur mit solchen Staaten zu schließen, die auf Brennstoffkreislaufaktivitäten verzichten. Dass die Islamische Republik nun Zugang zum internationalen Markt für Atomtechnologie erhält, während sie gleichzeitig Uran anreichert, unterläuft diesen Ansatz der Technologiekontrolle.

Streitschlichtungsverfahren

Alle Mitglieder des JCPOA haben das Recht, dem Ausschuss Probleme bei der Umsetzung der Übereinkunft zur Beratung vorzulegen. Sie sind dazu verpflichtet, zunächst eine politische Klärung zu versuchen. Solche »*consultation and clarification*«-Prozeduren haben sich in anderen modernen Rüstungskontrollabkommen als Vorstufe formaler Vertragsverletzungsverfahren bewährt. Wenn es den Beteiligten nicht gelingt, den Streit binnen 15 Tagen aus der Welt zu schaffen, kann jeder Teilnehmer die Außenminister der E3+3 und Irans dazu veranlassen, sich mit dem Thema zu beschäftigen. Parallel können die Streitparteien das Problem einem dreiköpfigen beratenden Ausschuss (*Advisory Board*) vorlegen. Sollte nach weiteren 15 Tagen keine Einigung erreicht sein, berät der Ausschuss noch einmal für maximal fünf Tage darüber, welche Empfehlung er aussprechen könnte.

Glaubt die klagende Partei, dass es sich um ein schwerwiegendes Problem handelt, kann sie den Fall vor den UN-Sicherheitsrat bringen. Wenn dieser nicht spätestens nach 30 Tagen beschließt, dass die Sanktionen weiter aufgehoben werden sollen, treten alle zwischen 2006 und 2010 beschlossenen Sicherheitsratsresolutionen und die darin enthaltenen Strafmaßnahmen automatisch wieder in Kraft.

Dieser »*snap back*«-Mechanismus soll den Iran vor Vertragsverletzungen abschrecken und die Skepsis bei US-Kritikern und Irans regionalen Konkurrenten gegenüber der Vereinbarung mildern. Es ist das schärfste Verfahren zur Sanktionierung von Verstößen gegen ein Rüstungskontrollabkommen überhaupt. Faktisch ermöglicht diese Prozedur den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats (und nur diesen), die Vereinbarung zu kippen. Iran stellt im JCPOA allerdings fest, dass es sich im Falle einer erneuten Verhängung von Sanktionen nicht mehr an die Übereinkunft gebunden fühlen würde.

Folgen für die Region

Mit Hilfe des JCPOA hat die Islamische Republik ihrem Regionalmachtanspruch neue Geltung verschafft. Ausdruck dieses Selbstverständnisses ist die 2005 veröffentlichte »20-Jahre-Perspektive des Landes« (*cheshm andaz-e bist sal-e keshvar*), mit der erstmals eine Langzeitstrategie für die sozio-ökonomische Entwicklung Irans verkündet wurde. Kern dieser Vision ist es, das Land bis 2025 zur führenden wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Nation in Südwestasien zu erheben. Teheran will ein Hauptakteur auf dem internationalen Energiemarkt werden und sich an einem geopolitischen Knotenpunkt als zuverlässiger Energielieferant für den europäischen und den asiatischen Markt etablieren. Das Land verfügt über die weltweit viertgrößten Erdöl- und zweitgrößten Erdgasreserven. Bislang stehen aber die marode Infrastruktur, veraltete Technologie und mangelnde Transportkanäle in potentielle Abnehmerstaaten der Verwirklichung des ehrgeizigen Plans im Wege.

Der Energiesektor kann von der Übereinkunft in mehrfacher Hinsicht profitieren. Die Islamische Republik könnte nach Aufhebung der petrochemischen Sanktionen die Öl- und Gasförderung ankurbeln sowie den Export steigern und damit höhere Einnahmen erzielen. Zugleich erhielt sie wieder Zugriff auf Gelder, die infolge der Sanktionen in ausländischen Banken (unter anderem in China, Großbritannien, Japan und Indien) festgesetzt wurden. Unterschiedliche Schätzungen beziffern den Umfang dieser Mittel auf 30 bis über 100 Milliarden US-Dollar. Ein Teil dieses Geldes könnte direkt in den Energiesektor fließen.

Die Aufhebung von Handelsbeschränkungen, die mehrere multinationale Pipelineprojekte bisher verhinderten, würde Irans wirtschaftliche Verflechtung mit Nachbarstaaten fördern. Nach der Übereinkunft verkündete der pakistanische Ölminister Shahid Khaqan Abbasi, das Projekt einer Rohrleitung zwischen Iran, Pakistan und Indien (*Peace Pipeline*) werde wiederaufgenommen. Er gab an, dass

schon Ende 2017 Erdgas über diese Pipeline nach Südasiens transportiert werden soll. Am 13. Juli unterzeichnete Iran mit Irak einen Vertrag über 2,3 Milliarden US-Dollar für den Bau einer 1300 km langen Pipeline (*Iran Gas Trunkline-6*), durch die iranisches Erdgas aus dem Südparsfeld in den Irak gelangen soll. Denkbar wäre zudem der weitere Ausbau von Rohrleitungen in der Türkei, mit denen auch der europäische Markt bedient werden kann.

Eine solche Verschiebung auf dem Energiemarkt kommt Europas Wunsch nach größerer Unabhängigkeit von russischem Erdgas entgegen. Europäische Unternehmen – wegen ihrer Finanzkraft und Technologien gern gesehene Kooperationspartner – könnten darüber hinaus bei der Modernisierung des iranischen Energiesektors helfen. Dessen Investitionsbedarf wird auf mehrere hundert Milliarden Euro geschätzt. Angesichts des niedrigeren Gaspreises in Europa könnte die Islamische Republik derzeit jedoch eine engere Anbindung an den asiatischen Markt bevorzugen.

Regionales Spannungsfeld

Die meisten Nachbarstaaten am Golf betrachten einen wirtschaftlichen und politischen Aufstieg Irans mit Sorge. Zum einen stehen die Staaten des Golfkooperationsrats (Saudi-Arabien, Kuwait, Katar, Oman, Vereinigte Arabische Emirate, Bahrain) im direkten Wettbewerb mit der Islamischen Republik um Absatzmärkte für Öl und Gas. Zum anderen werfen sie Iran vor, schiitische Gruppierungen in Ländern wie Irak, Syrien oder Jemen finanziell, militärisch und logistisch zu unterstützen, um die eigene Einflussphäre sukzessive zu erweitern. Iran sieht sich einer Allianz sunnitischer Staaten unter Federführung Saudi-Arabiens gegenüber, die mit Interventionen in Bahrain und im Jemen den iranischen Einfluss in der Region zurückdrängen will.

Die gestiegenen Spannungen spiegeln sich auch in erhöhten Rüstungsausgaben wider. 2014 wandten allein Saudi-Arabien, Oman, die Vereinigten Arabischen Emirate

und Bahrain insgesamt mehr als 114 Milliarden US-Dollar für ihr Militär auf. Iran folgt diesem Trend, allerdings auf weit niedrigerem Niveau. Bereits am 30. Juni hatte Khamenei angekündigt, das Militärbudget werde auf mindestens 5% des Staatshaushalts angehoben. Dies ist für 2016 anvisiert und Teil des nächsten Fünfjahresplans, der auch den Ausbau der iranischen Abschreckungskapazitäten etwa im Bereich der Raketentechnologie sowie der Cyberabwehr vorsieht. Der JCPOA stattet die Islamische Republik mit finanziellen Ressourcen aus, die es ihr erlauben, den Verteidigungsetat dauerhaft zu erhöhen.

Auch wegen der fortbestehenden Sanktionen für schwere konventionelle Waffen und Raketentechnologie wird Iran aber auf absehbare Zeit keine militärische Parität mit den Golfstaaten erreichen. Dies mag dazu beigetragen haben, dass Saudi-Arabien die Übereinkunft zurückhaltend aufnahm. Nach seinem Besuch in Jiddah am 22. Juli sprach der amerikanische Verteidigungsminister Ashton Carter davon, dass die saudische Führung ihm ihre generelle Unterstützung für den JCPOA versichert habe. Zugleich rüsten die Golfstaaten im Bereich der Raketentechnologie weiter auf. So gab das Pentagon am 29. Juli bekannt, dass Saudi-Arabien 600 Patriot-Flugabwehrraketen im Wert von 5 Milliarden US-Dollar erwerben will.

Die Türkei hat die Einigung trotz Interessenkonflikten mit Iran in Syrien und dem Jemen befürwortet. Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan bezeichnete die Vereinbarung am 17. Juli als »wichtige Entwicklung für den Frieden in der Region« und verwies auf den positiven Effekt, den die Übereinkunft auf die türkisch-iranischen Wirtschaftsbeziehungen haben könnte. Beide Seiten hoffen, dass sich das bilaterale Handelsvolumen auf 30 Milliarden US-Dollar verdoppelt.

Die Beziehungen zwischen Israel und Iran bleiben hingegen schwierig. Der israelische Ministerpräsident Benjamin Netanyahu gehört zu den schärfsten Kritikern der Übereinkunft. Israel ist überzeugt, dass der

JCPOA keinen effektiven Mechanismus darstellt, um Iran dauerhaft vom Kernwaffenbau abzuhalten. In seiner Stellungnahme vom 14. Juli bezeichnete Netanjahu die Übereinkunft als »historischen Fehler«, da sie Iran wirtschaftlich in die Lage versetze, den weltweiten Terrorismus und Anstrengungen zur Zerstörung Israels weiter zu fördern. Zudem machte er deutlich, dass Israel sich nicht an die Vereinbarung gebunden fühle.

Revolutionsführer Khamenei lehnte es nur wenige Tage nach der Übereinkunft ab, die Beziehungen zu Israel und den USA zu normalisieren. In seiner Ansprache vom 18. Juli zum Ende des Fastenmonats Ramadan verkündete er: »Wir werden mit den USA weder über bilaterale noch über regionale oder internationale Fragen verhandeln, außer in Ausnahmefällen wie der Nuklearfrage, wie bereits in der Vergangenheit.« Mit Blick auf die Region teilte er zudem mit: »Iran wird niemals aufhören, die Nationen im Irak, in Syrien, im Jemen und in Bahrain sowie die Bevölkerung in Palästina und im Libanon zu unterstützen.« Khameneis Botschaft, dass die Übereinkunft keinen grundlegenden Wandel in der außenpolitischen Strategie Irans einleiten werde, galt sowohl der iranischen als auch der internationalen Öffentlichkeit. Zugleich wurde in seiner Rede deutlich, dass Absprachen mit den USA in spezifischen Situationen nicht ausgeschlossen sind.

Durch eine vorsichtige Annäherung zwischen der Islamischen Republik und den USA verliert vor allem Saudi-Arabien außenpolitisch an Boden. In Riad herrscht die Wahrnehmung vor, gegenüber dem Rivalen Iran amerikanische Rückendeckung eingebüßt zu haben. Die Nuklearvereinbarung hat diese Furcht noch verstärkt. Infolgedessen schreitet die konventionelle Aufrüstung weiter voran. Konfessionelle Trennlinien verschärfen Spannungen zusätzlich. Aufgrund dessen ist damit zu rechnen, dass mehr finanzielle und militärische Ressourcen in regionale Konfliktherde wie Syrien oder Irak fließen werden.

Die Verantwortung Deutschlands und der EU

Die Einigung auf den JCPOA markiert einen wichtigen Erfolg europäischer und deutscher Nichtverbreitungspolitik. Ein glatter Einstieg in die Umsetzung des JCPOA würde belegen, dass Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung zur Lösung regionaler Konflikte beitragen können. Allein dies ist mehr als ein Hoffnungsschimmer angesichts der im Mai gescheiterten NVV-Überprüfungskonferenz, die im Streit über eine regionale Konferenz zu einer Zone frei von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten auseinandergebrochen war.

Sollte es gelingen, den Plan umzusetzen, wäre zum ersten Mal ein Regelbrecher auf der Grundlage eines geregelten Verfahrens zur »Heilung« der Verstöße und ohne Wechsel des Regierungssystems wieder in das Nichtverbreitungsregime zurückgekehrt. Die Parteien stellen in der Präambel des JCPOA fest, dass die Einigung nicht als Präzedenzfall für andere Staaten oder Abkommen gelten kann. Wenngleich diese Aussage völkerrechtlich gilt, ist aber auch klar, dass viele Regeln und Prozeduren des JCPOA künftig Referenzpunkte für Versuche zur Lösung ähnlich gelagerter Probleme, etwa in Nordkorea, sein werden. Die Einigung kann zudem einen Impuls zur Stärkung der IAEO geben.

Bereits in seinem Wahlkampf 2013 hatte der spätere Präsident Rohani die Hoffnung geäußert, eine Annäherung im Atomstreit und eine Verständigung mit der internationalen Gemeinschaft könnten die ökonomische Lage in Iran verbessern. Sobald die Sanktionen aufgehoben sind, kann das wirtschaftliche Engagement Deutschlands und der anderen Europäer dazu beitragen, dass dieses Ziel erreicht wird. Wirtschaftliche Interdependenzen schaffen gegenseitige Verantwortung und stärken so im günstigen Fall auch die Position außenpolitischer Pragmatiker wie Rohani und Zarif in Iran. Dennoch sollte eine engere Zusammenarbeit stets unmissverständlich unter den Vorbehalt gestellt werden, dass Iran den JCPOA vollständig umsetzt.

Berlin übernimmt im Rahmen der *Joint Commission* in herausgehobener Position Verantwortung für die Implementierung des JCPOA. Neben Iran ist Deutschland als einziger Nichtatomwaffenstaat und einziges nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats in der *Joint Commission* vertreten. Eine wichtige Aufgabe Berlins wird darin bestehen, auf Transparenz gegenüber dem Rest der internationalen Gemeinschaft zu drängen, um den Eindruck zu vermeiden, dass die Atomwaffenbesitzer das Verfahren in ihrem Sinne steuern. Denn diese sind als UN-Vetomächte etwa im Streitschlichtungsmechanismus ohnehin privilegiert.

Für die EU birgt der JCPOA Chancen und Gefahren. Mit der Umsetzung tritt die europäische Nichtverbreitungspolitik in eine neue Phase. Noch nie war die EU selbst an einer so zentralen Stelle und als eigenständiger Akteur an der Implementierung eines Rüstungskontrollabkommens beteiligt. Als Mitglied der *Joint Commission* steht sie nun in der Verantwortung, repräsentiert durch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik. Die Mandatierung der Hohen Vertreterin sowie die Unterstützung der Übereinkunft durch den Europäischen Auswärtigen Dienst und die Kommission stellen neue Anforderungen an die europäische Außenpolitik. Unter anderem wird es darum gehen, auch die nicht in der *Joint Commission* vertretenen EU-Mitglieder ausreichend zu informieren und zu konsultieren. Dies dürfte besonders dann wichtig sein, wenn Entscheidungen im Bereich des Außenhandels anstehen, etwa über Transfers von Nukleartechnologie.

Für Deutschland bietet sich die Gelegenheit, Europa als treibende Kraft bei der Fortentwicklung effektiver multilateraler Rüstungskontrollinstrumente zu stärken. Durch eine konstruktive Rolle bei Aushandlung und Umsetzung des JCPOA kann die EU die Ambitionen europäischer Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik klarer herausstellen. Ein geeignetes Betätigungsfeld wäre die Überarbeitung der europäischen Sicherheitsstrategie. Dieser Prozess soll im Sommer 2016 abgeschlossen sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüreprüfungen

Oliver Meier / Moritz Pieper
Russland und der Atomkonflikt mit Iran. Kontinuitäten und Brüche bei den russischen Interessen im Zeichen der Ukraine-Krise
SWP-Aktuell 38/2015

Oliver Meier
In der Krise liegt die Chance. Der Atomkonflikt mit Iran und seine Auswirkungen auf das nukleare Nichtverbreitungsregime
SWP-Studie 17/2014

SWP-Aktuell 70
August 2015