

## Khameneis Rote Linien: eine Bewertung des "Iran-Abkommens"

Müller, Harald

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:

Müller, H. (2015). *Khameneis Rote Linien: eine Bewertung des "Iran-Abkommens"*. (HSFK-Report, 2/2015). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-458469>

### 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.

HSFK-Report Nr. 2/2015

# **Khameneis Rote Linien: Eine Bewertung des „Iran-Abkommens“**

Harald Müller

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK • Baseler Straße 27–31 • 60329 Frankfurt am Main • Deutschland

Telefon: +49 69 959104-0 Fax: +49 69 558481

E-Mail: [mueller@hsfk.de](mailto:mueller@hsfk.de)

Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

ISBN: 978-3-942532-90-7

6,00 €

## Zusammenfassung

Auch nach dem Scheitern der republikanischen Attacke auf die Nuklearvereinbarung mit dem Iran (Gemeinsamer Aktionsplan) bleibt diese in den USA und in Israel umstritten. Der Kern der Kritik richtet sich gegen die angebliche Naivität der westlichen Verhandlungsteilnehmer – namentlich Präsident Obamas, die den Iranern angeblich zu viele schwerwiegende Konzessionen gemacht hätten. Die Fortsetzung und Verschärfung der Sanktionen sei die bessere Alternative gewesen, damit könne sogar vielleicht ein besseres Verhandlungsergebnis erreicht werden. Das Abkommen sei schlechter als der Status quo.

In der Expertendebatte überwiegt hingegen die Zustimmung zu der zwischen dem Iran, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, der EU, den USA, Russland und China (E3/EU + 3) geschlossenen Vereinbarung. Die Gründe dafür sind vielfältig und in ihrer Summe überzeugend: Die Zeit, die Iran zur Produktion von Bombenmaterial und schließlich einer Kernwaffe benötigen würde, hat sich von mehreren Monaten auf über ein Jahr verlängert. Der Ausbau der waffennutzbaren Teile des iranischen zivilen Kernenergieprogramms verzögert sich beträchtlich und unterbleibt teilweise ganz. Das Überwachungsregime ist so strikt wie das dem Irak nach seiner militärischen Niederlage 1990 aufgezwungene, teilweise sogar noch weiter gehend. Die Verpflichtungen des Irans und entsprechende Verifikationsmaßnahmen gehen teilweise weit über die oft genannten zehn Jahre hinaus und sind in einigen Fällen sogar zeitlich unbegrenzt. Für die Sanktionen ist in den ersten zehn Jahren ein schrittweiser Abbau geplant, sie können aber jederzeit durch jeden einzelnen Verhandlungspartner, der permanentes Mitglied im VN-Sicherheitsrat ist, wieder eingesetzt werden – eine einzige Stimme genügt dafür!

Der Iran wird unter die strenge Kuratel einer Überwachungskommission aller Verhandlungspartner gestellt, in der er zwar formal gleichberechtigtes Mitglied ist, aber in allen wesentlichen Fragen keine Durchsetzungsfähigkeit besitzt. Diese Kommission kontrolliert auch einschlägige Importe, gegen die jedes Kommissionsmitglied eine Vetoposition hat. Auch können die westlichen Partner sogar den Zugang von Inspektoren zu Standorten, die Iran nicht öffnen will, gegen dessen Willen erzwingen, wenn Russland und China sich auf die Seite Teherans stellen. Insgesamt präsentiert das Abkommen eine Chance, die Krise zu beenden, die den Optionen des Status quo, nämlich dem langsamen Heranpirschen des Irans an die Bombe oder Krieg, weit überlegen ist. Es mag auch ein neues Kapitel in den westlich-iranischen Beziehungen und in der Entwicklung regionaler Sicherheit aufschlagen. Aber das ist nur eine Chance, deren Nutzung vom Willen, der Vernunft und der Fähigkeit der Politiker(-innen) abhängt.

Dieser HSFK-Report geht der Behauptung der Kritiker auf den Grund, ein naiver Westen hätte überbordende Konzessionen gemacht. Als Standard der Prüfung nimmt er die fünfzehn „Roten Linien“, die Revolutionsführer Ayatollah Ali Khamenei, die höchste Autorität des Irans, wenige Wochen vor Verhandlungsabschluss der iranischen Delegation auf den Weg gegeben hatte. Diese „Roten Linien“ sollten auf keinen Fall überschritten werden. Bei sorgfältiger Prüfung des „Gemeinsamen Aktionsplans“ stellt sich heraus, dass nur eine Linie – die symbolische Forderung, der Iran dürfe nicht zur Änderung seiner Außen- und Sicherheitspolitik gezwungen werden – einigermaßen gehalten wurde. Alle

übrigen wurden mehr oder weniger klar überschritten oder sind ganz verschwunden. Darauf weisen die oben aufgeführten Verhandlungsergebnisse hin. Die schwerwiegendsten Konzessionen liegen in dem Zurückfahren der Anreicherungs Kapazitäten und den drastischen Einschränkungen bei der einschlägigen Forschung und Entwicklung, der Aufgabe der Plutoniumentwicklung und der Natururanreaktor-Linie, der überprüfbare Verzicht auf jegliche Kernwaffenforschung auch im Dual-Use Bereich und die Kontrollbefugnisse der Gemeinsamen Kommission über die Nutzung einschlägiger Technologien und Apparate, die Duldung eines Importkontrollregimes und eines singulären Verifikations- und Überwachungsregimes, in dem die IAEA mehr Befugnisse besitzt als irgendwo anders.

Demgegenüber hat der Westen nur anerkannt, was ohnedies unvermeidlich geworden war: Das zivile Nuklearprogramm des Irans ist legitim und enthält auch in vereinbarten Grenzen die Fähigkeit zur Anreicherung (aber nicht zur Plutoniumherstellung). Der Westen hat auch klugerweise die symbolischen Ziele des Irans anerkannt: Respekt, formale Gleichberechtigung als Verhandlungspartner und Status als legitimer Akteur. Die substanziellen Konzessionen des Irans waren um Größenordnungen höher, und dafür ist die schrittweise Aufgabe des Sanktionsregimes ein angemessener Preis. Die Verhandlungen waren ein Erfolg, die diplomatische Route hat sich gegenüber Gewaltoptionen als überlegen erwiesen. Die Sanktionen haben freilich ihre Rolle gespielt, um den kompromisswilligen Teilen der iranischen Elite die Gelegenheit zu verschaffen, die unbelehrbaren Anhänger totaler Konfrontation im Entscheidungsprozess zu überspielen und die Unterstützung des Revolutionsführers für den Kompromiss zu gewinnen. Das Ergebnis zeigt auch, dass der Iran nicht in den Händen irrationaler Fanatiker ist (von denen es gleichwohl etliche, auch einflussreiche, in dem Land gibt), sondern dass politische Vernunft und der Willen zur Öffnung gegenüber der westlichen Welt ihren Platz auch in der – keineswegs homogenen – politischen Elite des Landes haben.

Die Kritiker haben unrecht, sowohl mit der Behauptung von übertriebenen Konzessionen als auch mit ihrer Gesamtbewertung des Abkommens. Ihre Schreckensszenarien des plötzlichen Ausbruchs des Irans aus seinen Verpflichtungen oder eines erneuten Heranschleichens an die Bombe, nachdem die Aufseher durch viele kleine Verstöße gegen die iranischen Verpflichtungen zermürbt worden sind, hält einer detaillierten Analyse des Aktionsplans nicht stand. Ihre Position speist sich zu einem hohen Anteil aus Vorurteil und Feindbild, wodurch ihr Blick auf das Verhandlungsergebnis verzerrt und die Bewertung einseitig wird – wenn sie nicht, wie bei den meisten republikanischen Senatoren und Präsidentschaftskandidaten auf purem Unwissen beruht.

Am Rande waren die Verhandlungen und Ergebnisse in anderer Hinsicht bemerkenswert. Deutschland und die EU haben erstmals auf der sicherheitspolitischen Bühne auf Augenhöhe Weltpolitik betrieben. Sie saßen gleichberechtigt mit den permanenten Sicherheitsratsmitgliedern am Verhandlungstisch, sie sind gleichberechtigte Mitglieder der Überwachungskommission, der die außenpolitische Beauftragte der EU sogar vorsitzt. Aus deutscher Sicht zeigt sich: Verantwortung lässt sich auch ohne militärische Instrumente erfolgreich übernehmen.

Für die deutsche Politik empfiehlt sich eine Kombination von Sicherung des Erfolgs und der Nutzung seiner Möglichkeiten.

Die größte Gefahr für die weitere Entwicklung geht nicht von dem Iran, sondern von der republikanischen Rechten in den USA aus, nämlich im Fall eines Wechsels der das Weiße Haus kontrollierenden Partei. Die Riege der republikanischen Kandidaten lässt befürchten, dass die Opposition gegen das Abkommen die Linie der künftigen Exekutive werden könnte. Da die USA die Vereinbarung einseitig kippen könnten, indem sie den Mechanismus für die Wiedereinsetzung der Sanktionen in Gang setzen, ob dies nun durch das iranische Verhalten gerechtfertigt ist oder nicht, ist dieses Szenario nicht ohne Realitätsgehalt; die Konstruktion eines Kriegsgrundes gegen den Irak durch falsche Behauptung liefert eine fatale Präzedenz. Daher sollte die Bundesregierung gemeinsam mit ihren europäischen Partnern beständig in Washington für das Festhalten am Aktionsplan werben, ganz besonders in der Frühphase nach dem kommenden Wechsel der Präsidentschaft.

Langfristig gilt es, die unbefristete Existenz der Gemeinsamen Kommission und ihrer Überwachungsaufgabe für die nach zehn Jahren weiter bestehenden Verpflichtungen des Irans durchzusetzen – nicht jeder der Partner dürfte die Dauerhaftigkeit dieses Gremiums wirklich wollen. Daher muss rechtzeitig für den Fortbestand geworben werden, weil die Kommission jenseits der vereinbarten Fristen Transparenz bewahren, den nuklearen Dialog mit dem Iran intensiv fortsetzen und im Ernstfall frühzeitige Warn-Indikatoren identifizieren kann.

Deutschland sollte seine EU-Partner davon überzeugen, die Chance zu nutzen, um das Projekt einer massenvernichtungswaffenfreien Zone voranzutreiben. Die EU sollte sich für eine Konferenz zu dieser Thematik starkmachen, die, wie von Israel gewünscht, eine umfassende sicherheitspolitische Agenda behandelt, die alle Belange einbezieht. Die EU könnte dazu eine Gemeinsame Aktion beschließen, deren Ziel aktive weltweite Diplomatie wäre, um für dieses Projekt Unterstützer, nach Möglichkeit auch arabische Akteure zu gewinnen.

Deutschlands Beziehungen zu Teheran waren in der jüngeren Vergangenheit besser als die der meisten anderen westlichen Staaten. Während sich die wirtschaftlichen Beziehungen neu entwickeln, sollte der politische Dialog intensiviert werden. Dabei ist dem Iran deutlich zu machen, dass Deutschland Teherans starke regionale Rolle versteht, Deutschland dennoch in einem existenziellen Konflikt auf der Seite Israels stehen wird. Die iranische Unterstützung von Terrorismus oder militärischer Druck auf die Nachbarn ist für uns unakzeptabel. Das Gleichgewicht von Entspannung und Wachsamkeit, das sich in den Beziehungen zwischen Demokratien und ihren nichtdemokratischen Partnern als Politikmischung bewährt hat, macht auch im Verhältnis zu dem Iran Sinn.



## **Inhaltsverzeichnis**

1.	Einleitung	1
2.	Die Roten Linien des Revolutionsführers	3
2.1	Das Recht des Irans auf die friedliche Nutzung der Kerntechnik	5
2.2	Verifikation	12
2.3	Sanktionen	16
2.4	Würde und Souveränität des Irans	19
3.	Kritiker und Befürworter	27
4.	Schlussfolgerung	30
5.	Empfehlungen	31
	Literaturverzeichnis	33



## 1. Einleitung

Am 14. Juli 2015 haben Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die EU, China, Russland und die Vereinigten Staaten („E3/EU+3“) mit dem Iran eine Vereinbarung getroffen, welche die Kontroverse um das iranische Nuklearprogramm abschließen soll. Damit findet eine fast fünfzigjährige Entwicklung, die in ein hohes regionales Eskalationsrisiko und eine schwere Krise des weltweiten nuklearen Nichtverbreitungsregimes mündete, einen (vorläufigen) Schlusspunkt.

Das iranische Nuklearprogramm begann in den sechziger Jahren unter Schah Reza Palahvi. Der Alleinherrscher zielte auf ein umfangreiches Reaktorprogramm zur Stromerzeugung. Es sollte die Beherrschung des gesamten Brennstoffkreislaufs einschließen, also auch die Urananreicherung und die Wiederaufarbeitung des Reaktorabbrands und der damit verbundenen Abtrennung von Plutonium. Anreicherung und Wiederaufarbeitung haben ihren Platz in der zivilen Kernenergienutzung, sind aber zugleich die Ausgangstechnologien für den Waffenbau. Die Produktion von Kernwaffen war nicht das primäre Ziel des Schahs. Aber er verlangte von seinen Wissenschaftlern, ihm diese Option bereitzustellen, wenn er je glauben sollte, für die nationale Sicherheit Kernwaffen zu brauchen.

Ayatollah Khomeini beendete das Nuklearprogramm, das er für unislamisch hielt, kurz nach seiner Machtübernahme 1979. Der Iran fand sich während des Krieges gegen den Irak isoliert. Der Feind, der den Krieg angefangen hatte, setzte Chemiewaffen ein. Dennoch belieferten Ost und West Saddam Husseins Truppen mit Waffen, und der Iran erlebte sogar eine direkte Konfrontation mit der US-Marine. Diese Erfahrungen veranlassten das Regime, das Nuklearprogramm wieder anzufahren. Es war ein steiniger Weg mit vielen Hindernissen (Etemad 1987). Die Aktivitäten kamen nur langsam voran. Nach vielen, oft geheimdienstgespeisten Gerüchten enthüllte 2003 eine Oppositionsgruppe die Existenz einer geheimen Anreicherungsanlage in Natanz. Damit begann der politische Konflikt. Die Bush-Regierung verpasste die Chance, ein Verhandlungsangebot der reformwilligen Regierung unter Präsident Khatami zu nutzen – nach dem vermeintlich erfolgreichen Irakkrieg liebäugelte Washington mit einem zweiten Regimewechsel auf der „Achse des Bösen“. Die Wahl des radikalen Präsidenten Ahmadinedjad fegte diese Illusionen hinweg. Die Verhandlungen liefen sich immer wieder fest. Die Konstruktion eines für Natururanbrennstoff und Schwerwassermoderierung geplanten großen Forschungsreaktors bei Arak begann und damit die Aussicht auf die Produktion waffenfähigen Plutoniums.<sup>1</sup>

Eine wachsende Zahl von Entschlüssen des Gouverneursrats der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO) und des VN-Sicherheitsrats liefen ins Leere, obgleich sie zusehends härtere Sanktionen gegen den Iran mandatierten und die USA sowie die EU diese internationalen Maßnahmen mit noch schärferen nationalen Embargos ergänzten. Der Sicherheitsrat verlangte ohne Erfolg das Einfrieren des Nuklearprogramms und die Einstellung aller Brennstoffkreislaufaktivitäten, praktisch also den Rückbau der Anreicherungsanlagen und der Zentrifugenproduktion sowie des Arak-Reaktors.

1 Der zweite Weg zur Bombe ist die Produktion von Plutonium in einem Reaktor und die chemische Abtrennung von den übrigen Bestandteilen abgebrannter Brennelemente (Wiederaufbereitung).

Währenddessen schritt das iranische Nuklearprogramm langsam, aber sicher voran. Zentrifugen wurden in Kaskaden verbunden, dann in größeren Kaskaden, die Zahl der Zentrifugen wuchs ständig, neue Typen wurden entwickelt. Eine zweite geheime Anlage, tief verbunkert in den Bergen von Fordow, wurde entdeckt. Der Anreicherungsgrad im Iran erreichte mit 19.75% die Schwelle zur „Hochanreicherung“. Der Bau des Arak-Reaktors schritt fort.

Ein geheimnisvoller Computervirus „Stuxnet“ warf die Anreicherung zurück, aber nur vorübergehend. Die Stimmen für einen Militärschlag gegen das Programm nahmen in den USA und in Israel zu, aber die Gegenstimmen waren mindestens ebenso laut: zu schwierig, zu unzuverlässig und mit zu vielen Risiken unerwünschter Nebenfolgen belastet. Konsequenterweise wurde nur geredet, aber nicht gehandelt.

Mittlerweile litt die iranische Wirtschaft unter den Sanktionen. Der Öl- und Gassektor, Kern und Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, waren besonders hart getroffen, aber auch die Finanzwirtschaft und andere Wirtschaftszweige. Repressive Maßnahmen des Regimes dämmten die Äußerungen der Unzufriedenheit ein, aber es war deutlich, dass die Kritik wuchs und dass auch wirtschaftliche Akteure sich dringend das Ende der Konfrontation wünschten.

Im Juni 2013 wurde Hassan Rouhani zum Präsidenten des Irans gewählt. Er trug die Hoffnungen der Reformwilligen, aber auch derjenigen, denen es vor allem auf das Ende der Sanktionen und die Wiederbelebung der Volkswirtschaft ankam. Rouhani eröffnete mit einigen freundlichen symbolischen Gesten und steuerte bald neue Verhandlungen an. Der neue Geist schlug sich noch im Herbst 2013 in einer ersten Einigung im „Genfer Aktionsplan“ nieder, der Hoffnungen weckte, aber noch kein entscheidender Durchbruch darstellte. Dem kam der Rahmenplan von Lausanne (April 2015) nahe, der eine Ahnung davon gab, wie eine Einigung vielleicht aussehen könnte, aber viele Details offen ließ. Die Schlussverhandlungen – jenseits der zuvor vereinbarten Deadline – waren intensiv und dauerten deutlich länger als erwartet. Nach fast vier Wochen verkündeten die acht Verhandlungspartner den schon fast nicht mehr erwarteten Schlusspunkt: die Einigung auf einen „Joint Comprehensive Plan of Action“ (JCPOA, im Folgenden auch Gemeinsamer Aktionsplan). Er enthält vielfältige Einschränkungen des iranischen Nuklearprogramms und die Aufhebung der Sanktionen in einer komplizierten, verschlungenen Sequenz, raffinierte Verfahren zur Streitschlichtung, zur Entscheidung über den Zugang der IAEO zu nicht gemeldeten Standorten und zur möglichen Wiedereinsetzung der Sanktionen sowie eine neue Organisation, die Gemeinsame Kommission, in der alle Verhandlungspartner Sitz und Stimme haben, also auch Deutschland und die EU.

Der Gemeinsame Aktionsplan ist das Ergebnis eines mit Unterbrechungen über dreizehn Jahre gedehnten Prozesses, mit dem die Verhandlungsbeteiligten höchst zufrieden sind. Iranische Hardliner, die israelische Regierung und republikanische Senatoren, die seinerzeit Bushs Irak-Krieg bejubelten und ihn noch heute verteidigen, verdammt den Vertrag allerdings in Grund und Boden und wollten ihn mit aller Macht zu Fall bringen.<sup>2</sup>

2 Als die Studie abgeschlossen wurde, verfügte Präsident Obama über genug Stimmen im Senat, um ein gegen die Vereinbarung und gegen die Aufhebung der Sanktionen gerichtetes Veto aufrecht zu erhalten.

Die Verhandlungsparteien und die meisten Beobachter aus der Expertenszene verteidigen den Gemeinsamen Aktionsplan als substanziellen Fortschritt und als eine Chance für die Beteiligten, die Region und das internationale nukleare Nichtverbreitungsregime (exemplarisch Brzoska/Neuneck 2015).

Der Gemeinsame Aktionsplan ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine Vereinbarung über wechselseitige Versprechen künftiger Handlungen, dessen Reziprozität politische Bindewirkung entfaltet, da die Erfüllung der jeweils gegebenen Versprechen von der Erfüllung der Versprechungen der Partner abhängt, und zwar in genau festgelegten zeitlichen Sequenzen. Völkerrechtliche Bindewirkung hat der JCPOA durch die Sicherheitsratsresolution 2231 vom 20. Juli 2015 erhalten, und zwar exakt für zehn Jahre, nach denen die Gültigkeit dieser Resolution erlischt. Der JCPOA hat als eigenständiges Dokument des Sicherheitsrats mit eigener Dokumentennummer (S/2915/544) über das Erlöschen der Gültigkeit von UNSCRes. 2231 hinausreichende Legitimität, wenn auch keine völkerrechtliche Bindewirkung. Die sich aus den wechselseitigen Versprechen der Vereinbarungspartner ergebenden politischen Verpflichtungen existieren weiter, soweit sie nicht bereits eingelöst sind, ebenso die unbefristeten Funktionen der vom JCPOA konstituierten Gemeinsamen Kommission und damit auch die Kommission selbst.

Ich selbst war von der Qualität des Gemeinsamen Aktionsplans und den weitreichenden Konzessionen, die der Iran gemacht hat, verblüfft. Ich hätte dieses Ergebnis vorab nicht für möglich gehalten. Die Vereinbarung verspricht weitgehende Transparenz, hindert den Iran für fünfzehn Jahre an einem Bombenprogramm und lässt einen plötzlichen Ausbruch aus der Vereinbarung während dieser Zeit als ausgeschlossen und geheime Aktivitäten ohne zügige Entdeckung als unwahrscheinlich erscheinen. Zudem etabliert es so viel Wissen über die nukleare Infrastruktur des Irans, dass auch danach ein militärischer Missbrauch frühzeitig entdeckt werden kann und Gegenmaßnahmen ergriffen werden könnten. Dies ist eine immense Verbesserung gegenüber dem Status quo ante, in dem der Iran zwar heftig sanktioniert wurde, sein Programm aber immer weiter in Richtung einer militärischen Kapazität vorantreiben konnte, und zwar bei abnehmendem Wissen der Internationalen Atom-Energie-Organisation (IAEO).

## **2. Die Roten Linien des Revolutionsführers**

Die vorliegenden Analysen des JCPOA konzentrieren sich auf die Frage, ob die Vereinbarung den Griff des Irans zur Bombe erschwert oder erleichtert, den Weg dahin verlängert oder verkürzt und die internationale Sicherheit erhöht oder vermindert. Die öffentliche Debatte ist entlang dieser Dimensionen hochkontrovers. Die Kritiker – namentlich die Regierung Israels und die amerikanische Rechte – erzählen ein Gegennarrativ, dem zufolge naive westliche Verhandler, vor allem ein unfähiger amerikanischer Präsident, den raffinierten und böswilligen Iranern in allen wesentlichen Fragen unvertretbare Konzessionen gemacht haben und von diesen über den Tisch gezogen worden sind.

Ich wähle einen eigenen Zugang, der mir am besten geeignet scheint, den Wahrheitsgehalt dieses Gegennarrativs zu prüfen: Ich gehe von der iranischen Position aus und messe

das Abkommen daran, wie weit diese verwirklicht ist. Als Maßstab nehme ich die „Roten Linien“ des iranischen Revolutionsführers Ayatollah Ali Khamenei, der höchsten Autorität der Islamischen Republik.

In den letzten Jahren hat Khamenei mehrfach öffentlich „Rote Linien“ für die Verhandlungen gezogen. Seine letzte und für diese Analyse entscheidende Einlassung machte er am 23. Juni 2015, unmittelbar vor Beginn der Schlussrunde der Verhandlungen. Von diesen Äußerungen gehe ich aus. Es gibt eine authentische Quelle dafür, nämlich Khameneis Twitter-Account. Er bildet meine erste Quelle. Leider reicht sie nicht aus. Wie ihr Titel sagt, gibt sie nur die sieben „größeren“ Roten Linien wieder, ist also nicht vollständig. Zudem enthalten diese sieben Punkte z.T. sehr heterogene Gegenstände, die für die Analyse besser separat, also als je eigene Rote Linie behandelt werden. Die breitere Berichterstattung über die Rede benennt weitere substanzielle Grenzen für die Verhandlungen (z.B. zur Anreicherung), die in der Twitter-Quelle nicht erscheinen, aber wichtig sind.

In der Berichterstattung über die „Roten Linien“, die ich zusätzlich zu dem Twitter-Account heranziehe, gibt es unterschiedliche Versionen. Ich stütze mich auf insgesamt 13 Quellen. Sie kommen aus dem offiziellen Iran, von der iranischen Opposition, aus Israel und aus dem Westen. Dabei kommen unter Einbeziehung des Twitter-Accounts insgesamt 18 „Rote Linien“ zusammen, wobei für jede Linie wenigstens zwei Quellen aus zwei verschiedenen Lagern übereinstimmen. Ich habe diese Linien so geordnet, dass sie eine nachvollziehbare Sequenz bilden, und habe manche Sachverhalte, die in den Quellen getrennt erschienen, aber eng miteinander verwandt sind, in eine einzige Rote Linie integriert. Insgesamt komme ich somit auf 15 Rote Linien, die sich in vier Gruppen gliedern: friedliche Nutzung der Kerntechnik, Verifikation, Sanktionen und Fragen von Respekt und Würde.

Ich bewerte die Behandlung dieser Roten Linien im JCPOA auf einer vierstufigen Skala:

1. Unangetastet: Die Rote Linie hat die Verhandlungen unbeschadet überstanden.
2. Verwässert: Die Rote Linie ist zwar scheinbar erhalten, in ihrer Substanz und Wirkung aber durch Kompromisse deutlich abgeschwächt.
3. Durchbrochen: Teile der Roten Linie sind noch erkennbar, Kerninhalte sind aber nicht mehr vorhanden.
4. Eliminiert: Von der Roten Linie ist nichts mehr übrig.

Manche mögen denken, Khameneis Einlassungen seien reine Rhetorik oder sollten Maximalforderungen in den Raum stellen, um die internationalen Verhandlungspartner konzessionsbereiter zu machen oder um die iranischen Hardliner, die jegliche Vereinbarung mit dem „Großen Satan“ und seinen Verbündeten ablehnen, vorübergehend ruhig zu stellen. Ich werde nach der Darstellung des JCPOA Überlegungen darüber anstellen, was Ayatollah Khamenei zur öffentlichen Formulierung dieser Roten Linien motiviert haben mag. Unbeschadet davon steht aber eines fest: Wenn der höchste Würdenträger des Irans sich öffentlich festlegt in einer Sache, die höchste Aufmerksamkeit erregt und innenpolitisch umstritten ist, dann ist das kein „cheap talk“. Khamenei ist der mächtigste Entscheidungsträger im Land. Sein Amt beherrscht die Verfassung. Aber er ist nicht unverwundbar. Seine theologische Qualifikation ist verschiedentlich bestritten worden. Der frühere Präsident Ahmadinedjad hat ihn herausgefordert. Die Majlis, das Parlament, kann

Entscheidungen gegen seine Präferenzen treffen. Der Wächterrat kann ihn sogar absetzen. Die Revolutionsgarden können opponieren und die Stabilität seiner Herrschaft in höchste Gefahr bringen. Die radikalen Elemente im Land setzen sich vehement für das Nuklearprogramm ein. Wenn Khamenei Rote Linien festlegt, die dann überschritten werden und er das Ergebnis dennoch toleriert oder ausdrücklich billigt, dann riskiert er Prestige- und Glaubwürdigkeitsverlust, die Währung seiner Macht in einer stets von Machtkonkurrenz gekennzeichneten politischen Umwelt.

Wenn das Verhandlungsergebnis von den Roten Linien abweicht, ist das zwar kein Beweis für die Qualität der Vereinbarung nach dem Motto „je mehr eliminierte Rote Linien, desto besser“. Der Vergleich der „Roten Linien“ mit dem Verhandlungsergebnis gibt indes Auskunft über die Konzessionsbereitschaft der Iraner und darüber, ob die Behauptung der Kritiker zutrifft, der Westen, insbesondere der „naive Obama“ hätten sich von den raffinierten Iranern „über den Tisch ziehen lassen“.

## 2.1 Das Recht des Irans auf die friedliche Nutzung der Kerntechnik

Seit Beginn des Disputs um das iranische Nuklearprogramm hat die iranische Regierung eine konsequente Position eingenommen: Der Iran sei ein normaler Nichtkernwaffenstaat; als vertragstreuer Partei des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) stehe ihm demzufolge nach Art. IV NVV das uneingeschränkte Recht auf die friedliche Nutzung der Kernenergie einschließlich der Beherrschung des gesamten Brennstoffkreislaufs zu, und zwar in völlig souveräner, nationaler Entscheidung. Ungewöhnliche Einschränkungen der zivilen nuklearen Aktivitäten kämen daher nicht infrage. Diese traditionelle Haltung hat Khamenei in aller Entschiedenheit in seinen „Roten Linien“ vertreten.

### **Rote Linie 1: Keine Behinderung von und kein Einblick in Forschung und Entwicklung**

*Die iranische Führung hat die selbstständige Erarbeitung der nukleartechnischen Errungenschaften zu einem propagandistischen Knüller gemacht, um das Volk um die Regierungsposition zu scharen, und war damit bis tief in die demokratische Opposition hinein erfolgreich. Grundlage dieses Selbstlobs ist die iranische Nuklearforschung und -entwicklung. Konsequenterweise hat Khamenei die iranische Nuklearforschung gegenüber Einschränkungsversuchen für tabu erklärt und hat – entgegen bestehenden Verpflichtungen aus dem NVV und dem umfassenden Verifikationsabkommen, das der Iran mit der IAEO abgeschlossen hat<sup>3</sup> – sich sogar gegen Transparenz in diesem Sektor ausgesprochen.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Bereits der dritte Absatz des Preface (Vorworts) kündigt die vereinbarte Begrenzung von Forschung und Entwicklung an (S/RES/2231, 8). Sie wird im Kapitel Nuklear, Teil A weiter

3 Diese Verpflichtungen verlangen von dem Iran, den Inspektoren der IAEO Zugang zu allen Einrichtungen zu gewähren, die Spaltmaterial enthalten, also auch zu Forschungseinrichtungen, die diese Bedingung erfüllen.

spezifiziert (S/RES/2231, 11/12)<sup>4</sup>. Die Forschung zu und Entwicklung von Gaszentrifugen bis zum operativen Test bleibt auf die *bereits getesteten* Typen (IR-4,5,6 und -8) begrenzt, IR-6 und -8-Zentrifugen werden nur *einzel*n weiter getestet, erst nach achteinhalb Jahren steigt die Zahl der im Test verbundenen Zentrifugen auf 30. Überschüssige Zentrifugen werden teils eingelagert, teils unbrauchbar gemacht. Die experimentelle Anreicherungsanlage PFEP mit 164 Zentrifugen schließt nach einer letzten Testserie am 30. November 2015. Ihre Zentrifugen werden in Natanz unter permanenter Überwachung eingelagert. Bis zum zehnten Jahr darf der Iran nur kleine und mittlere Kaskaden testen. Kaskadentests in industrieller Größenordnung sind in dieser Zeit verboten. Neue Forschungs- und Entwicklungsstandorte werden während dieser Zeit nicht eröffnet. Für die Forschung an neuen Zentrifugentypen sind lediglich Computersimulationen zulässig. Sollte der Iran vor dem Ablauf des zehnten Jahres mechanische Tests mit Prototypen anstellen wollen, bedarf das der Genehmigung durch die Gemeinsame Kommission (Annex I, G, §§ 33–41, S/RES/2231, 25/26)).

Während der nächsten zehn Jahre verzichtet der Iran auf jegliche Forschung zu alternativen Anreicherungstechniken (z.B. Laseranreicherung) (Kapitel Nuclear, Teil A, § 2, 3, S/RES/ 2231, 11). Die IAEO erhält eine unspezifizierte *allgemeine Zugangsgarantie*, um diese Enthaltbarkeit zu verifizieren (Annex I, S, § 81, S/RES/2231, 34). Mit diesen Maßnahmen wird das bisher sehr flotte Tempo der iranischen Zentrifugenforschung und -entwicklung beträchtlich verlangsamt.

Noch dramatischer sind die vereinbarten Veränderungen in der Grundlagen- und Plutoniumforschung: Der Arak-Reaktor wird neu konzipiert und in seinen technischen Parametern gegenüber ursprünglichen Plänen auf eine Kapazität von 20MWth halbiert (Annex I, B, § 2, S/RES/2231, 21). Die Design-Vorgaben sind so kalibriert, dass der Reaktor für die Produktion von Waffenplutonium weitgehend nicht einsetzbar ist und die produzierte Plutoniummenge statt 6–8 kg (Äquivalent von 1–2 Sprengkörpern) nur noch ein Sechstel davon beträgt. (Annex I, Attachment: Arak conceptual design, S/RES/2231, 35/36). Damit nimmt der Iran eine Verringerung des Neutronenflusses in Kauf, die manche Experimente nicht zulässt. Für fünfzehn Jahre soll überhaupt kein Schwerwasserreaktor mehr gebaut oder Schwerwasser gelagert werden. Für die fernere Zukunft hat der Iran die Absicht erklärt, auf Schwerwasser-Forschungsreaktoren ganz zu verzichten und sich auf mit Leichtwasser moderierte Anlagen zu beschränken (S/RES/2231, 21).

Der Iran wird keine Tests mit Natururanbrennstoff gemäß der ursprünglichen Konzeption des Arak-Reaktors unternehmen (siehe unten, Annex I, B, § 10, S/RES/2231, 21/22). Für fünfzehn Jahre Zeitraum verzichtet der Iran auf die Forschung, Entwicklung und Nutzung von Wiederaufbereitungstechnik und erklärt seine Absicht, diesen Verzicht zu verdauern. Trennaktivitäten (in heißen Zellen, siehe unten) werden nur für die medizinische und industrielle Isotopengewinnung eingesetzt. Die Parameter der zulässigen Trennanlagen (Heiße Zellen, Handschuhkästen) sind nicht für große Produktionsmengen dimensioniert. Die Standorte, an denen solche Forschung betrieben werden darf, sind

4 Die Fundstellen aus dem JCPOA sind wie folgt zitiert: zuerst ist die Ordnungsnummer der Stelle angegeben, anschließend die Seite(n), auf der sich die Stelle im VN-Dokument S/RES/2231 findet, als deren Anhang I der JCPOA fungiert.

genau definiert und begrenzt. Der gesamte Reaktorabbrand wird aus dem Land geschafft werden (Kapitel Nuklear, B, §§ 9–12, S/RES/2231, 12; Annex I, E, §§ 18–23, S/RES/2231, 23/24).

Verboten ist jegliche Dual-Use-Forschung, die zur Entwicklung von Kernsprengsätzen beitragen könnte; dabei wird ausdrücklich die Uran- und Plutoniummetallurgie genannt. Konsequenterweise ist der Erwerb von metallischem Uran und Plutonium ebenso untersagt wie der Umgang mit abgetrenntem Plutonium, hochangereichertem Uran (mehr als 20% U 235), U 233 sowie Neptunium 237, alles potenzielle Waffenmaterialien (Kapitel Nuklear, C, § 16; Annex I, E, §§ 24–26, S/RES/2231, 24).

Gänzlich unterbleiben muss Forschung, die direkt zur Konstruktion einer Kernwaffe beitragen könnte. Der Iran darf keine Computersimulationen für Kernwaffenzwecke entwickeln oder einsetzen und keine explosionsauslösenden Neutronenquellen oder deren Ausgangsmaterialien beschaffen, entwickeln oder nutzen. Implosionsexperimente und nuklear nutzbare diagnostische Systeme (wie Röntgenblitzkameras) für nicht-nukleare Zwecke dürfen nur mit Genehmigung der Gemeinsamen Kommission beschafft und eingesetzt werden und unterliegen der Überwachung (Annex I, E, § 82, S/RES/2231, 30).

**Fazit:** Der Gemeinsame Aktionsplan greift tief und langfristig in die bestehende iranische Forschung und deren künftige Möglichkeiten ein. Infolgedessen ist der Griff zur Atomwaffe enorm erschwert, die Plutoniumroute dahin ist für 15–20 Jahre geschlossen. Khameneis Rote Linie Nr. 1 ist durchbrochen.

## **Rote Linie 2: Keine Einschränkung der für die Energiewirtschaft erforderlichen Anreicherung (190.000 Zentrifugen)**

*Die zweite Rote Linie ist gleichfalls die logische Ableitung aus der traditionellen iranischen Grundsatzposition: Die selbstständig bzw. mit kleinen Hilfen von auswärts entwickelte Uran-Anreicherung ist durch Art. IV NVV gedeckt und langfristig industriell hochwertig. Sie soll unbehindert mit der Zielmarke 190.000 Zentrifugen (gegenwärtig: 19.500) ausgebaut werden, um den nationalen Brennstoffbedarf befriedigen zu können.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Die bei der ersten Roten Linie genannten Einschränkungen bewirken bereits eine bedeutende Verlangsamung des Ausbaus der Anreicherungs Kapazität, da die Zentrifugen der jüngeren Baulinien mit einem weitaus höheren Wirkungsgrad als die augenblicklich industriell genutzte IR-1 erst später und nur schrittweise zur Anwendung kommen werden. Aber auch in die bereits installierten Anlagen greift der Gemeinsame Aktionsplan empfindlich ein.

Der dritte Abschnitt des Preface konstatiert Einschränkungen im Umfang des Anreicherungsprogramms. Kapitel Nuclear, Teil A (S/RES/2231, 11/12), führt diese Einschränkungen aus: Zehn Jahre lang bleibt die Anreicherung in Natanz auf 5060 IR-1-Zentrifugen – dem ältesten und leistungsschwächsten Zentrifugentyp – beschränkt. Eingemottete Zentrifugen dienen nur zum Ersatz beschädigter Einheiten, nicht zum Ausbau. Auch sonstiges produktionswichtiges Zubehör wird in Natanz eingelagert und permanent von der IAEO überwacht (Annex I, F, §§. 29–30, S/RES/2231, 25). Während der nächsten 15 Jahre wird es

keine neuen Anreicherungsstätten geben (Annex I, F, § 31, S/RES/2231, 25). Die Anlage Fordow beherbergt 1044 IR-1-Zentrifugen, aber nicht für Anreicherungs-zwecke.

Der Anreicherungsgrad beträgt für 15 Jahre maximal 3.67%. Der Iran darf in dieser Zeit nicht – wie bisher – Uran auf bis knapp unter 20% anreichern. Die im Iran gelagerte Menge schwach angereicherten Urans darf bis dahin 300 kg nicht überschreiten, zu wenig für einen einzigen Kernsprengkörper. Sie steigt danach nur langsam im Rhythmus des Wachstums der Nuklearindustrie. Das jetzt vorhandene Überschussmaterial wird abgereichert oder exportiert. Das gilt auch für angereichertes uranhaltiges Ausschussmaterial, das theoretisch in gasförmigen Zustand rekonvertiert und dann weiter angereichert werden könnte. Importierter Uranbrennstoff zählt nicht zu dieser Menge, da er in einer Form vorliegt, deren Konversion für die weitere Anreicherung technisch schwierig ist. Für künftig im Iran produzierten Brennstoff werden in der technischen Arbeitsgruppe Parameter entwickelt, die die Rekonversion für weitere Anreicherung so gut wie unmöglich machen. Für den auf 19.75% angereicherten Brennstoff (Uranoxid) für den Teheraner Forschungsreaktor (TRR) wird das vorhandene Material in Brennstoffplatten verwendet, deren Rekonversion sehr schwierig ist. Überschuss und Ausschussmaterial gehen in den Export. Der Iran wird in den nächsten 15 Jahren keine Anlage bauen oder betreiben, die das angereicherte Uran in Brennstoffplatten oder Ausschussmaterial in Uranhexafluorid-Gas konvertieren und damit für die weitere Anreicherung verwendbar machen könnte. Künftige Importe von auf 19.75% angereichertem Uran für den TRR werden derart in einzelne Tranchen zerlegt, dass nie genug konvertierbares Material für die Hochanreicherung für einen einzigen Sprengkörper im Iran vorliegen wird (Annex I, F, § 28, S/RES/2231, 25; Annex I, J, 56–60, 29/30).

Neue IR-1-Zentrifugen dürfen nur produziert werden, wenn die Menge im Ersatzlager 500 unterschreitet. Die Produktionsrate soll die Verlustrate der im Betrieb unbrauchbar gewordenen Zentrifugen spiegeln. Die Neuproduktion vollständiger IR-6- und IR-8-Zentrifugen beginnt erst nach zehn Jahren im Einklang mit dem Langzeitplan. Sie werden in Natanz überirdisch und unter ständiger Überwachung gelagert und entsprechend dem iranischen Anreicherungs-Langzeitplan (siehe unten) schrittweise in Betrieb genommen. Auch nach zehn Jahren darf die jährliche Produktionsrate 200 Zentrifugen je Typus nicht überschreiten (Annex I, K, §§61–63, S/RES/2231, 30/31).

**Fazit:** Der Iran hat zwar seine Anreicherung nicht aufgeben müssen – diese Möglichkeit war freilich schon so lange vom Tisch, dass Khamenei sie in seiner Rote-Linie-Rede gar nicht mehr erwähnt hat. Er musste aber dramatische Einschränkungen hinnehmen – am schmerzlichsten ist die Drittelung der Zahl seiner operativen Zentrifugen. Vollständig verhindert wurde für die nächsten zwanzig Jahre die Anreicherung auf nahezu 20% (und damit die Produktion und Lagerung von Material, das nur wenige Anreicherungsschritte von der Waffengrädigkeit entfernt ist). Die Zeit für einen möglichen Ausbruch wurde so von wenigen Monaten auf mindestens ein Jahr gestreckt (zu diesem Szenario siehe unten). Für diesen Zweck hat Khamenei seine Rote Linie 2 durchbrechen lassen müssen. Die 190.000 Zentrifugen liegen weit, weit in der Zukunft.

**Rote Linie 3: Keine Preisgabe der nuklearen Errungenschaften des Irans, insbesondere keine Demontage der unterirdischen Anreicherungsanlage Fordow**

*Was Khamenei für die Anreicherung gefordert hatte, bekräftigte er für die nukleare Industrie insgesamt: Die von dem Iran erreichten Fortschritte sollten voll erhalten bleiben, es sollte kein „roll back“ geben. Er spezifizierte das noch einmal für die umstrittene, heimlich gebaute und tief verbunkerte Anreicherungsanlage in Fordow: Gerade weil sie durch ihre Bauweise geschützt sei, dürfe sie nicht aufgegeben werden, ja nicht einmal Zugang dürfe gewährt werden (auch das widerspricht bereits bestehenden iranischen Verpflichtungen).*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Natürlich bedeutet die gerade behandelte Rückführung der Zahl aktiver Zentrifugen ein Roll-Back „nuklearer Errungenschaften“. Gleichfalls gilt das für die Verminderung der angereicherten Uranbestände.

Die Menge des im Iran gelagerten angereicherten Urans wird auf 300 kg leicht (3.67%) angereicherten Urans begrenzt. Der Überschuss wird auf Natur-Uran abgereichert oder exportiert. Im Iran vorhandenes, höher angereichertes Uran wird zu Brennstoff für den kleinen Forschungsreaktor in Teheran verarbeitet und dort genutzt oder gleichfalls ausgeführt. Zusätzlich benötigtes Uran für den Teheran-Reaktor wird auf dem Weltmarkt gekauft (Kapitel Nuklear, Teil A, § 7, S/RES/2231, 12).

In der unterirdischen Anreicherungsanlage Fordow, die sich der besonderen Fürsprache des Revolutionsführers erfreut, wird für die nächsten 15 Jahre überhaupt nicht angereichert oder über Anreicherung geforscht und kein Spaltmaterial gelagert. Fordow wird zu einem Kernphysik- und Kerntechnologiezentrum. 1044 IR-1-Zentrifugen verbleiben in einem Flügel der Anlage. Zwei der sechs Kaskaden dienen der Isotopen-Produktion für die Forschung. Vier Kaskaden liegen still, alle übrigen Zentrifugen und Infrastruktur werden ausgelagert (Kapitel Nuklear, Teil A, §§ 5, 6, S/RES/2231, 11). Die IAEO überwacht Umstrukturierung und eingelagertes Gerät kontinuierlich, mit täglichem Zugang zu der ehemaligen Anreicherungsanlage. Insgesamt wird Fordow so umstrukturiert, dass es 15 Jahre lang nicht in der ursprünglich geplanten Funktion brauchbar ist. Auch danach dürfte es eine Weile dauern, die Anlage wieder zur Anreicherung flott zu machen. Der Iran meldet Forschungsprojekte in Fordow während dieser Zeit sowie die Isotopenproduktion im Voraus der Gemeinsamen Kommission (was jedem Kommissionsmitglied die Möglichkeit gibt, Einspruch zu erheben, falls es diese Aktivitäten im Widerspruch mit den iranischen Verpflichtungen sieht) (Annex I, H, §§ 44–51, S/RES/2231, 27/28). Annex I legt fest, dass für 15 Jahre Natanz der einzige Standort bleiben wird, an dem Anreicherung und einschlägige Forschung erlaubt sind (Annex I, P, § 72, S/RES/2231, 32). Fordow wird selbstverständlich von der IAEO überwacht (Annex I, H, § 46.1, S/RES/2231, 27).

Das Design für den im Bau befindlichen Schwerwasserreaktor in Arak ändert sich – wie bei Rote Linie 1 erwähnt – von Grund auf. Die Veränderung bedeutet, dass der Reaktor-brennstoff statt Natururan nur noch schwach angereichertes (3.67%) Uran enthält. Der zuvor für die Plutoniumproduktion optimierte Reaktor wird in Zukunft kein waffen-grädiges Plutonium produzieren, der Reaktorabbrand wird ins Ausland verbracht. Die Menge Schwerwasser, die im Iran gehalten wird, ist genau definiert und begrenzt.

Überschüssige Schwerwasserbestände werden für die nächsten 15 Jahre nicht bevorratet, sondern ins Ausland verkauft (Annex I, C, § 14, S/RES/2231, 23).

Die bereits begonnene Konstruktion des Reaktors nach dem ursprünglichen Design wird nicht fortgesetzt. Der für das neue Design überdimensionierte Druckbehälter wird für nukleare Zwecke unbrauchbar gemacht; die IAEO hat diesen Vorgang zu bestätigen, ebenso die Übereinstimmung des neuen Baus mit dem vereinbarten Design.

Unter iranischer Federführung entwickelt eine Arbeitsgruppe der Vertragspartner das Design von Reaktor und Brennstoff, die Gemeinsame Kommission muss es anschließend billigen. Es ist singulär, dass über das Design einer Forschungsanlage nicht der Standortstaat souverän entscheidet, sondern eine Gruppe von Staaten. De facto bedeutet das, dass nicht nur die IAEO diese Anlage überwacht, sondern dass die Partner über eine ständige Transparenz verfügen – darunter alle fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder (Kapitel Nuklear, B, § 8; Annex I, B., §§ 2–6, S/RES/2231, 12, 21).

Die iranische Brennstoffproduktionsanlage produziert in Zukunft ausschließlich Leichtwasserbrennstoff und Brennstoff für die Wiederbeladung des Arak-Reaktors (Annex I, B, § 13, 23).

***Fazit:** Höhere Anreicherung wird aufgegeben, die Anlage Fordow und der mit russischer Hilfe entworfene Arak-Reaktor, die Säulen iranischer nukleartechnischer Errungenschaften, werden gegenüber der früheren nationalen Planung bis zur Unkenntlichkeit verändert. Die Schließung der Anreicherung im tief verbunkerten Fordow hat zur Folge, dass die im Iran operierende Anreicherung – ausschließlich im verwundbaren Natanz – für militärische Attacken erreichbar bleibt. Die Rote Linie ist eliminiert.*

#### **Rote Linie 4: Keine langfristigen (zehn bis zwölf Jahre) Einschränkungen**

*Hatte Khamenei in den ersten drei Roten Linien auf der weitgehenden Einschränkungsfreiheit des iranischen zivilen Nuklearprogramms bestanden, so wehrte sich diese Rote Linie gegen zeitlich ausgedehnte Eingriffe. Khamenei nannte als unüberschreitbare Schwellen alternierend zehn und zwölf Jahre.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Wieder wird mit einem rhetorischen Trick suggeriert, die Rote Linie sei eingehalten: Kapitel „Nuclear“ enthält in Teil A (Anreicherung, Anreicherung Forschung und Entwicklung, Lagerbestände) in § 1 die Aussage, Restriktionen auf Anreicherungs- und Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten hätten eine Dauer von acht Jahren, denen eine „graduelle Entwicklung in einem vernünftigen Tempo“ folgen werde (S/RES/2231, 11). Die Phase der graduellen Entwicklung schließt aber, wie bei den ersten drei Roten Linien gezeigt, längerfristige Einschränkungen von weit mehr als 8 Jahren für einzelne Aktivitäten ein.

Ein zweiter gesichtswahrender Trick ist das Erlöschen der Bestimmungen der Sicherheitsratsresolution 2231, welches den Gemeinsamen Aktionsplan billigt und die Beteiligten drängt (*urges*), seine Bestimmungen zu implementieren, nach zehn Jahren. Daraus könnte man vorschnell schließen, auch die Bestimmungen des Aktionsplans unterlägen diesem Verfallsdatum. Der Aktionsplan selbst enthält aber die lakonische Bestimmung: „Die

Bestimmungen, die in diesem JCPOA niedergelegt sind, werden für ihre jeweilige Anwendungsdauer implementiert, wie im Folgenden festgelegt und in den Annexen detailliert“ (Präambel und allgemeine Bestimmungen, § xv, S/RES/2231, 10). Damit sind die acht Partner über die Zehn-Jahres-Grenze der Sicherheitsratsresolution hinaus gebunden.

Es gibt mehrere Zeitstufen für die Dauer verschiedener Verpflichtungen. Acht, zehn, zwölf, 15 und bis zu 25 Jahren. Der Kernwaffenverzicht ist unbefristet. Der Kern der schwerwiegenden Sonderverpflichtungen ist im Bereich zwischen zehn und 15 Jahren, also jenseits der Roten Linie. Die Überwachung von Zentrifugenrotorröhren und Federringen bleibt 20 Jahre erhalten, die Überwachung von Urankonzentrat und seiner Konversion 25 Jahre. Die Ausfuhr des Reaktorabbrands von Arak, das Verbot bzw. die Einschränkung bestimmter kernwaffennutzbarer Aktivitäten und der Gebrauch einschlägiger Geräte sind permanent.

**Fazit:** *Diese Rote Linie ist somit eliminiert.*

### **Rote Linie 5: Keine irreversiblen Verpflichtungen**

*Dass Khamenei irreversible Verpflichtungen des Irans ablehnt, ist nach seiner Zurückweisung langfristiger Einschränkungen völlig logisch. Auch diese Rote Linie dient dem Zweck, die Singularisierung des Irans zu vermeiden. Nun ist Unumkehrbarkeit in politischen Fragen ein relativer Begriff. Mit genug bösem Willen lässt sich auch die schönste Verpflichtung ablegen. Unter diesem Begriff verstehe ich daher hier Verpflichtungen, die permanent sind oder bei denen der technische Aufwand der Umkehrbarkeit hoch und kostenreich wäre.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Das Preface enthält – anders als der NVV – den bedingungslosen und unbegrenzten Kernwaffenverzicht des Irans: „Under no circumstances will Iran ever seek, develop or acquire any nuclear weapons.“ Der Satz wird im Kapitel „Präambel und allgemeine Bestimmungen“, § iii, nochmals wiederholt (S/RES/2231, 8, 9). Diese Selbstverpflichtung geht über den Kernwaffenverzicht im Rahmen des NVV heraus, welcher an den Bestand des Vertrages gebunden ist und durch den regulären Vertragsaustritt nach Art. 10 beendet werden kann.

Die Designänderungen beim Arak-Reaktor können als irreversibel bezeichnet werden und verhindern den Einsatz der Anlage für Waffenzwecke. Die Absichtserklärungen, auf Dauer keine Wiederaufarbeitung und nur noch Leichtwasserreaktoren zu betreiben und Reaktorabbrand außer Landes zu bringen, sind zwar nicht rechtlich bindend, aber permanent ausgelegt, wenn auch nicht rechtlich bindend, ebenso die in „Rote Linie 4“ genannten permanenten Verpflichtungen (Annex I, B, § 11, S/RES/2231, 23).

**Fazit:** *Diese Rote Linie ist durchbrochen. Von „eliminiert“ spreche ich nur deshalb nicht, weil das Konzept der „Irreversibilität“ etwas metaphorisch und daher nicht eindeutig operationalisierbar ist.*

## 2.2 Verifikation

Während der Verhandlungen seit 2003 war die Verifikation des friedlichen Charakters der iranischen Aktivitäten immer wieder Streitpunkt. Der Iran verweigerte bestimmte Maßnahmen, vor allem Zugang zu gewissen Anlagen, er wendete das Zusatzprotokoll, das der IAEO weitreichende Zugangsrechte für einen deutlich breiteren Set von Aktivitäten einräumt, zeitweise provisorisch an, ratifizierte es aber nie und setzte schließlich die Anwendung wieder aus. Verlässliche, dauerhafte und weitgehende Verifikationsmaßnahmen einzurichten und durchzuhalten, die verlässliche Auskunft über den Charakter der iranischen Aktivitäten geben könnten, war ein Hauptziel der Verhandlungspartner.

### **Rote Linie 6: Keine Entscheidungsrolle für die IAEO**

*Khamenei lehnte es ab, der IAEO die Kompetenz zu übertragen, die iranische Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Gemeinsamen Aktionsplan zu bestätigen. Er begründete das mit dem tiefen Misstrauen in die Unparteilichkeit der Organisation.<sup>5</sup> Die Skepsis Khameneis gegenüber der IAEO reflektiert die wachsende Frustration darüber, dass die Wiener Behörde seit 2007 unerbittlich auf strikter Vertragseinhaltung und Aufklärung offener Fragen bestand. Diese harte Linie begann unter IAEO-Generaldirektor el-Baradei 2007 und verschärfte sich weiter unter seinem Nachfolger Amano.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Tatsächlich hat die IAEO für jede einzelne in ihre Kompetenz fallende Verpflichtung Urteilsautorität. Der Tenor des Urteils löst Handlungen der Kommission, ihrer Mitglieder und des Sicherheitsrats aus. Diese Rolle der IAEO umfasst

- die Bestätigung, dass der Iran mit Hilfe der zwischen ihm und der Organisation vereinbarten „Road Map“ die Aufklärung offener Fragen über nuklearmilitärische Aktivitäten abgeschlossen hat;
- die Bestätigung, dass der Iran darüber hinaus eine Reihe von frühen Erfordernissen aus dem JCPOA erfüllt hat;
- die Bestätigung, dass sämtliches Spaltmaterial im Iran im Bereich der friedlichen Nutzung verwendet wird;
- die Bestätigung der Erfüllung jeder einzelnen Verpflichtung aus dem JCPOA, mit deren Verifikation die IAEO betraut ist, bis zu deren Auslaufen;
- die Bestätigung der Erfüllung aller Verpflichtungen aus dem NVV mithilfe des umfassenden Verifikationsabkommens, des Gemeinsamen Aktionsplans und des Zusatzprotokolls;

<sup>5</sup> Diese Position konterkariert die seit Jahren vertretene Position des Irans, die IAEO in NVV-Überprüfungskonferenzen als einzig kompetente Autorität in Fragen der Vertragsverletzung zu bezeichnen. Diese vom Iran in der Blockfreien Bewegung erfolgreich propagierte Haltung sollte als Bremse gegenüber der nassforschenden Gewohnheit der USA dienen, vermeintliche Vertragsverletzer nach eigenem Gusto zu beschuldigen und zu sanktionieren am spektakulärsten sicherlich im Irakkrieg von 2003.

- die Entscheidung darüber, zu welchen Standorten die IAEO Zugang beansprucht, die der Iran nicht als nuklearrelevant gemeldet hat und wo die Präsenz von IAEO-Inspektoren nicht Teil der Verifikationsroutine ist;
- die Unterrichtung der JCPOA-Partner bzw. des Gouverneursrats der IAEO über etwaige Verstöße des Irans gegen den Gemeinsamen Aktionsplan oder über einschlägige Verdachtsmomente.

Von der Aufgabenerfüllung der IAEO hängt z.T. die Aufhebung oder die Fortsetzung der Sanktionen ab, z. T. neue Maßnahmen der JCPOA-Partner oder des Sicherheitsrats gegen den Iran.

*Fazit: Die IAEO ist in der Schlüsselposition, positive oder negative Entscheidungen auszulösen. Sie hat damit selbst Entscheidungsfunktionen: Diese Rote Linie ist eliminiert.*

#### **Rote Linie 7: Normale Beziehungen zur IAEO, vor allem keine außergewöhnlichen, singulären Verifikationsanforderungen**

*Die Abwehr von Singularisierung spiegelt sich einmal mehr im Verlangen Khameneis, normale Beziehungen zur IAEO zu unterhalten und keinen außergewöhnlichen Anforderungen seitens der Organisation ausgesetzt zu sein. Das schließt insbesondere die Ablehnung der Unterwerfung unter iranspezifische Verifikationsmaßnahmen ein, die anderen Nichtkernwaffenstaaten im NVV nicht auferlegt werden. In den letzten zwölf Jahren unterlag der Iran aufgrund seiner Vertragsverstöße einem solchen Sonderregime, dem er immer wieder die Gefolgschaft verweigerte; er stand ständig unter dem öffentlichen Druck des Gouverneursrats der IAEO und des VN-Sicherheitsrats. Die iranische politische Elite, aber auch große Teile der Bevölkerung, empfanden diese Situation als bitter und demütigend. Damit sollte nach Khamenei vollständig Schluss sein.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

§ iv des Kapitels Präambel/Allgemeine Bestimmungen stellt fest, dass die Erfüllung des Aktionsplans dem Iran die Rückkehr zur vollständigen Nutzung der Kernenergie für friedliche Zwecke erlaubt und die iranischen Nuklearaktivitäten am Ende der Implementationsphase ebenso behandelt werden wie die jedes anderen Nichtkernwaffenstaates im NVV. Während damit in Aussicht steht, dass der Iran sein Ziel verwirklichen kann, erkennt Teheran zugleich ausdrücklich eine Sonderbehandlung für die Spanne bis zu diesem Zeitpunkt an, die es bisher stets zurückgewiesen hatte. Diese Sonderbehandlung beinhaltet Aufgaben und Rechte der IAEO, die deutlich über das in anderen NVV-Mitgliedsstaaten Erlaubte hinausgehen. Sie schließt, wie noch gezeigt wird, iranspezifische Beschränkungen der zivil-nuklearen Aktivitäten sowie Import- und Exportbeschränkungen ein.

Der Iran nimmt die singuläre Verpflichtung auf sich, einen langfristigen Anreicherungs- und Anreicherungsforschungsplan vorzulegen, der die einschlägigen Pflichten aus dem Aktionsplan, aber auch zusätzliche Planungsfestlegungen jenseits der dort genannten Fristen enthält. Er ist als Anfangserklärung Teil des vom Iran zu ratifizierenden Zusatzprotokolls und somit rechtlich bindend. Die IAEO hat dann zu verifizieren und zu

bestätigen, dass alle Aktivitäten im Iran nicht nur mit dessen Verpflichtungen aus dem NVV, sondern aus dem Anreicherungs- und Anreicherungsforschungsplan im Einklang stehen. Das ist eine weitgehende, langfristige Bindung, welche einmalig ist (Annex I, I, § 52, S/RES/2231, 29).

So erhält die IAEO die ungewöhnliche Befugnis, 25 Jahre lang das iranische Urankonzentrat („yellowcake“), ob aus dem iranischen Bergbau oder aus Importen stammend, zu überwachen. Sie soll damit sicherstellen, dass sämtliches Rohuran in den Konversionsanlagen verarbeitet und nicht in einen heimlichen Brennstoffkreislauf überführt wird (Annex I, O, §§ 68/69, S/RES/2231, 32). Damit setzt Verifikation auf einer früheren Stufe im Brennstoffkreislauf ein als im normalen Verfahren.

Der Iran verpflichtet sich, die für die permanente Präsenz von IAEO-Inspektoren notwendigen Voraussetzungen zu schaffen (Langzeitvisen, Arbeitsraum auf oder nahe den inspizierten Standorten, direkte Übertragung von In-Prozess-Messungen in die Arbeitsräume, hohe Zahl designierter Inspektoren). Die Permanenz gilt generell für 15 Jahre, für einzelne Maßnahmen auch länger (Annex I, N, § 67, S/RES/2231, 31/32).

Die IAEO überwacht die Mengenbeschränkungen von leicht- und mittel angereichertem Uran, die Beschränkung des Anreicherungsgrades des Urans, die Unterlassung von Plutoniumabtrennung, die Absenz von Rekonversionsanlagen, die Uranverbindungen im festen Aggregatzustand regasifizieren könnten. Normalerweise verifiziert sie nur die Mengen und den Anreicherungsgrad, ohne deren vereinbarte Grenzen zu kontrollieren, weil im „normalen“ Nichtkernwaffenstaat solche Grenzen nicht gelten.

Ungewöhnlicherweise überwacht die IAEO permanent eingelagerte Zentrifugen und das Zentrifugenzubehör und zertifiziert Zentrifugen als defekt, die der Iran auswechseln möchte (Annex I, F, § 29, 30, S/RES/2231, 25). Sie verifiziert fernerhin das vom Iran gemeldete Anfangsinventar an essenziellem Zentrifugenzubehör (Rotoren, Federringstabilisatoren) und alle Inventarveränderungen, und zwar sowohl in getrennter Lagerung als auch in sämtlichen existierenden und neu produzierten Zentrifugen. Sie inventarisiert und überwacht die speziellen Werkzeugmaschinen, die für die Produktion dieser Zentrifugenteile benötigt werden (Kapitel Nuklear, C, § 15; Annex I, R, §§ 79–80, S/RES/2231, 13, 33/34).

Schwerwasservorräte und Schwerwasseranlagen, normalerweise von Verifikation verschont, unterliegen im Iran der Überwachung durch die IAEO (Annex I, C, § 15, S/RES/2231, 23).

Die Liste könnte noch verlängert werden: Sämtliche Sondereinschränkungen der iranischen nuklearen Forschung, Entwicklung und industriellen Nutzung, die bei den Roten Linien 1–5 vorgestellt wurden, stehen unter IAEO-Überwachung mit der Folge, dass etwaige Verstöße die Wiedereinsetzung der Sanktionen hervorrufen könnten. Der Entscheidungsgang ist gleichfalls singulär: Das IAEO-Sekretariat berichtet nicht nur an seinen Gouverneursrat, sondern auch direkt an den Sicherheitsrat sowie an die Gemeinsame Kommission.

Eine anscheinend im ausschließlichen Interesse des Irans liegende Verabredung enthält ein erhebliches Potenzial, für nachhaltige Transparenz und für einen zunehmenden Einblick der Vertragspartner in die nukleare Infrastruktur des Irans zu sorgen: die Öffnung

des iranischen Nuklearkomplexes für kooperative Projekte mit den Partnern (Kapitel Sanctions, § 32, S/RES/2231, 18). Fixiert ist, wie erwähnt, bereits die Kooperation bei der „Modernisierung“ des Forschungsreaktors Arak, die eine vornehme Art der Überwachung darstellt. Die Bereiche, die in Annex III als Optionen für kooperative Projekte genannt werden, umfassen fast alle Aspekte der Nuklearindustrie und -forschung. Dazu zählen die relevanten Teile Brennstoffproduktion, nukleare Verifikationsmaßnahmen und nukleare Sicherheit sowie Reaktorabbrand-Management.

***Fazit:** Der Iran steht unter einem singulären Regime, in dem die Befugnisse der IAEO weit über das normale Maß hinausgehen, auch über die Verpflichtungen, die andere Nichtkernwaffenstaaten freiwillig mit der Ratifikation des Zusatzprotokolls auf sich genommen haben. Wie sich unter den Rote Linien 12 und 14 zeigen wird, handelt es sich entgegen dem Anschein um ein Dauerregime. Die Rote Linie ist komplett eliminiert.*

### **Rote Linie 8: Keine Befragung iranischer Wissenschaftler**

*Das individuelle Gespräch von Inspektoren mit einzelnen in den diversen Sparten des nuklearen Programms beschäftigten Wissenschaftlern und Technikern hat sich in den Irak-Inspektionen nach 1991 und zwischen 2002 und 2003 als wirksames Mittel erwiesen, die Zusammenhänge des Programms zu verstehen und der Verschleierungsstrategie der politischen Führung entgegenzuwirken. Khamenei sieht diese Maßnahme – vermutlich in Erinnerung daran, dass sie damals einem im Krieg besiegten oder später von Krieg bedrohtem Land aufgezwungen worden ist, als intolerablen Eingriff in die iranische Souveränität und damit als demütigend an.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Weder das Zusatzprotokoll noch die darüber hinausgehenden Verifikationsbestimmungen des Gemeinsamen Aktionsplans sehen solche Befragungen explizit vor, schließen sie andererseits auch nicht explizit aus. Das Zusatzprotokoll, Art. 2, B, ii verpflichtet die Staaten, die Identität von Individuen zu enthüllen, die außerhalb staatlicher Einrichtungen oder staatlicher Finanzierung mit relevanten Tätigkeiten beschäftigt sind, die mit dem Nuklearprogramm zusammenhängen. Das impliziert die Möglichkeit, das Gespräch mit solchen Personen zu suchen.

Im Gemeinsamen Aktionsplan ist in diesem Kontext die Regelung für Fälle wichtig, in denen die IAEO Zugang zu einer Anlage begehrt und der Iran diesen Zugang verweigert. Nach einer längeren Schlichtungsphase müssen der Iran und die IAEO über „necessary means“ Übereinstimmung erzielen oder die Gemeinsame Kommission stimmt mit einfacher Mehrheit über die Anwendung der von der IAEO geforderten „necessary means“ ab, wonach der Iran drei Tage Zeit zur Implementation hat. Da „necessary means“ nicht spezifiziert sind, könnte dazu auch die Expertenbefragung gehören (Annex I, Q, §§ 74–78, S/RES/2231, 32/33).

***Fazit:** Der amerikanische Iran- und Nonproliferationsexperte Mark Fitzpatrick hat diese Rote Linie für durchbrochen erklärt. Zumindest ist sie verwässert.*

### 2.3 Sanktionen

Die Aufhebung der Sanktionen, die in der iranischen Volkswirtschaft verheerende Folgen anrichteten und die Entwicklung des Nuklearprogramms schmerzlich behinderten, war das Hauptmotiv der Führung des Irans, sich auf die Schlussverhandlungen einzulassen und deren Ergebnis mitzutragen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen „nuklearbezogenen“ finanziellen und handelspolitischen (einschließlich des Handels mit Rüstungsgütern) Sanktionen, die die gesamte Volkswirtschaft betreffen und als indirektes politisches Druckmittel genutzt werden, und „nonproliferationsbezogene Sanktionen“, die direkt auf die nuklearen Aktivitäten wirkten.

#### **Rote Linie 9: Keine Ankoppelung der Sanktionsaufhebung an der Implementation des Irans**

*Khamenei will den Eindruck vermeiden, dass der Iran Vorleistungen erbringt und dafür mit der Aufhebung der Sanktionen belohnt wird. Das läuft der seit jeher vertretenen Behauptung zuwider, der Iran habe nie unrechtmäßig gehandelt, die Sanktionen seien daher ungerechtfertigt und müssten bedingungslos aufgehoben werden, parallel zu den vom Iran freiwillig erbrachten Leistungen, aber nicht abhängig von ihnen.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Diese Rote Linie hält der Gemeinsame Aktionsplan abstrakt in einem ingeniös verschwurbelten Gliederungsstrick ein, um sie dann operativ auszuhebeln. Das deutet sich schon im Kapitel Präambel/Allgemeine Bestimmungen an, das einen „step-by-step approach“ avisiert (§ i). Dieser Begriff suggeriert, dass die Schritte aufeinander bezogen, also wechselseitig abhängig sind.

Die EU und die Vereinigten Staaten verpflichten sich in Annex II erst einmal bedingungslos zur Aufhebung sämtlicher Sanktionen. Diese Selbstverpflichtung ist in Annex II nicht an irgendeine iranische Vorleistung geknüpft. Man fragt sich bei der über eine gewaltige Seitenzahl ausgedehnten, äußerst detaillierten Liste von aufzuhebenden Bestimmungen, betroffenen Firmen und Personen schüchtern, wann das denn alles geschehen soll. Das ist an anderer Stelle, im Kapitel „Implementation Plan“, § iii kurz festgesetzt (S/RES/2231, 19) und erst in Annex V, der von Annex II säuberlich durch Annex III (Zivil-nukleare Kooperation) und Annex IV (Gemeinsame Kommission) getrennt ist, präzise beschrieben. Annex V informiert über die Sequenz, in der die verschiedenen Verpflichtungen einzulösen sind. Und da lernt man dann, dass die Aufhebung der finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen am Implementationstag fällig ist (Annex V, C, S/RES/2231, 94/95). Das ist der Tag, an dem die IAEO dem Iran bescheinigt, eine Reihe von essenziellen Vorleistungen erbracht zu haben (siehe dazu Rote Linie 10). Implementationstag ist also der Tag, an dem der einschlägige IAEO-Bericht erscheint, dem notwendigerweise die iranischen Handlungen, über die die IAEO berichtet und die sie bewertet, vorangegangen sein müssen. Es handelt sich also eindeutig um eine Sequenz von Vorleistung und Prüfung, erst dann Sanktionsaufhebung.

Sanktionen auf Militärgüter folgen nach fünf, auf Raketentechnik nach acht Jahren. Aus nicht nuklearbezogenen Gründen (z.B. Menschenrechtsverletzungen) können Exporteure gemäß der nationalen Gesetzes- und Verordnungslage sowie der politischen Linie natürlich souverän entscheiden, ob sie Militärgüter und Raketentechnik in den Iran transferieren wollen oder nicht – es erlischt nur die bindende Pflicht, das nicht zu tun.

Die Aufhebung der speziell auf nukleare Güter und nuklear nutzbare Dual-Use-Güter bezogenen Sanktionen erfolgt erst am „Transitionstag“, d.h. in acht Jahren oder wenn die IAEO dem Iran bescheinigt, dass alles Spaltmaterial sich in friedlicher Verwendung befindet, je nachdem, welcher Fall früher eintritt. Mit der Aufhebung dieser Sanktionen wird der Iran das Zusatzprotokoll, das bis dahin provisorisch angewandt wurde, ratifizieren (Kapitel Implementation Plan, § iv; Annex V, D, S/RES/2231, 19, 96). Das „oder“ mag etwas seltsam erscheinen, weil es suggeriert, dass die Sanktionen nach acht Jahren automatisch aufgehoben werden, auch wenn die IAEO dem Iran zu dieser Zeit keinen „Persilschein“ für sein Nuklearprogramm ausstellt. Für diesen Fall kann aber sicher davon ausgegangen werden, dass Probleme vor diesem Zeitpunkt auftreten. Wenn diese Probleme ernst sind, dürfte der „Rückschnapp-Mechanismus“ der Sanktionen in Gang gesetzt werden, sodass die Sanktionen in Kraft bleiben würden (siehe unten). Darüber hinaus kann der in UNSRRes. 2231 festgelegte Zeitplan natürlich den künftigen Sicherheitsrat nicht binden, alte Sanktionen per Resolution wieder aufzuerlegen oder neue Sanktionen zu beschließen – insofern bleibt der Rat in seinen Entscheidungen frei.

Nach zehn Jahren (Beendigungstag) endet die Periode der permanenten Beschäftigung des Sicherheitsrats mit der Iran-Frage; dies ist formalisiert durch das Ende der Geltungsdauer der EntschlieÙung 2231, mit der der UNSR den Gemeinsamen Aktionsplan anerkennt und völkerrechtlich bindend macht. Erst zu diesem Zeitpunkt erlöschen die letzten Sanktionen der EU (Kapitel Implementation Plan, § 5; Annex V, E, S/RES/2231, 19, 96/97).

Während dieser gesamten Periode können die Sanktionen wiederkommen. Das Verfahren ist, wie manches im Gemeinsamen Aktionsplan, nur nach mehrmaligem Lesen zu verstehen. Vereinfacht gesagt, sieht es so aus: Ein Vertragspartner nimmt AnstoÙ am Verhalten eines anderen. Es folgt ein mehrstufiges Schlichtungsverfahren, das im Falle des Scheiterns unweigerlich wieder bei der Kommission landet. Scheitert das Verfahren, so kann der anklagende Partner sein eigenes vertragskonformes Verhalten als Gegensanktion beenden und/oder den Sicherheitsrat über seinen Verdacht informieren, dass ein VertragsverstoÙ vorliegt. Der Sicherheitsrat – und das ist der Trick bei der Prozedur – entscheidet dann nicht, ob die Sanktionen wieder in Kraft gesetzt werden. Es bedarf also keiner neuen EntschlieÙung, bei der keines der permanenten Mitglieder mit „Nein“ stimmen darf, um ihr Gültigkeit zu verschaffen. Vielmehr entscheidet der Rat darüber, ob die Aufhebung der Sanktionen fortbestehen soll. Durch diese Formulierung hat jedes der permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats durch sein Veto die Autorität, für die Wiedereinsetzung sämtlicher Sanktionen zu sorgen. Die USA könnten also beispielsweise einen VertragsverstoÙ des Irans beanstanden und an den Sicherheitsrat melden und dort per Veto das „Zurückschnappen“ der Sanktionen bewirken (Kapitel Streitbeilegungsmechanismus, §§ 36, 37; S/RES/2231, 19/20).

Dieser Mechanismus endet mit der Gültigkeit von UNSRRes. 2231. Die fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder sollen aber eine Nebenabsprache getroffen haben, diese

Dauer nochmals um fünf Jahre zu verlängern. Der Iran lehnt das ab – man wird sehen (Fitzpatrick 2015b).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die meisten Verpflichtungen aus dem Gemeinsamen Aktionsplan zwar zeitliche Grenzen tragen (aber zum Beispiel nicht die zeitlich unbegrenzte Verpflichtung des Irans, auf Kernwaffen zu verzichten), der Aktionsplan und die Lebensdauer der für ihn verantwortlichen Kommission selbst aber nicht explizit zeitlich begrenzt sind. Jedes Kommissionsmitglied kann also den Sicherheitsrat wieder mit der Sache beschäftigen, wenn es der Meinung ist, dass Verpflichtungen aus dem Gemeinsamen Aktionsplan signifikant verletzt worden sind. Da der Beitritt des Irans zum Zusatzprotokoll ein Teil der Verpflichtungen aus dem Gemeinsamen Aktionsplan und sein langfristiger Anreicherungs- und Forschungsplan Teil des Zusatzprotokolls sind (siehe oben), steht dem IAEO-Sekretariat ein zweiter, einfacher Pfad zur Verfügung, um Vertragsverletzungen vor den Sicherheitsrat zu bringen: Es bedarf keiner Mehrheitsentscheidung im IAEO-Gouverneursrat.

Ob in diesem Falle der Sicherheitsrat eine neue Resolution zur Einsetzung von Sanktionen beschließen muss oder ob das geschilderte Verfahren, bei dem ein einziges negatives Votum genügt, um das „Zurückschnappen“ der alten Sanktionen zu bewirken, ist eine interessante, hier nicht zu entscheidende völkerrechtliche Frage. Für die erste Option spricht, dass der Sicherheitsrat seine Beschäftigung mit dem Iran-Dossier nach zehn Jahren beendet und alle Bestimmungen der Resolution 2231 ihre Gültigkeit verlieren, sodass zwischen den früheren Sanktionen und der neuen Lage Diskontinuität in der Rechtslage besteht, die erst neu konstituiert werden müsste. Für die zweite Option spricht, dass der Gemeinsame Aktionsplan mit seinen Bestimmungen, einschließlich des genannten Verfahrens, weiterbesteht. Seine Verankerung in einem VN-Dokument ohne zeitliche Gültigkeitsbeschränkung stützt das Argument, dass das jetzt bestehende Verfahren angewandt werden könnte.

***Fazit:** Die mit rhetorischem Schein respektierte Rote Linie ist praktisch-operativ gleich in doppelter Hinsicht eliminiert: Nicht nur ist die Aufhebung aller Sanktionen vollständig von der iranischen Pflichtenerfüllung abhängig, sondern die Wiedereinsetzung schon aufgehobener Sanktionen folgt mit gnadenloser Mechanik jeder bedeutenden Pflichtverletzung des Irans.*

#### **Rote Linie 10: Sofortige Aufhebung der „nuklearbezogenen“ (finanziellen und handelspolitischen) Sanktionen**

*Während Khamenei anscheinend ein gewisses Verständnis für den Wunsch der Vertragspartner aufbringt, die Embargos auf Güter aufrechtzuerhalten, die dem iranischen Nuklearprogramm dienen könnten, solange sie nicht fest an dessen friedlichen Charakter glauben, hält er Sanktionen, die die Wirtschaft als Ganzes treffen, für zutiefst ungerecht und fordert deren sofortige und bedingungslose Abschaffung. Für die proliferationsbezogenen Sanktionen toleriert er hingegen eine gewisse Aufhebungssequenz.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Kapitel Sanctions, §§ 18, 19 (S/RES/2231, 14/15) bestimmt, dass die Finanz- und Wirtschaftssanktionen gleichzeitig („simultaneously“) mit der „verifizierten Erfüllung vereinbarter nuklearbezogener Maßnahmen durch den Iran“ erfolgen. Diese verschwurbelte Formulierung täuscht – für den Iran gesichtswahrend – darüber hinweg, dass die IAEO die Implementation erst zertifizieren kann, wenn sie erfolgt ist, und die Sanktionen erst aufgehoben werden, wenn die IAEO die Implementation bestätigt hat.

Dabei geht es um zwei wichtige Komplexe: Erstens um das Abarbeiten der „Roadmap“, die die IAEO parallel zum Gemeinsamen Aktionsplan mit dem Iran ausgearbeitet hat und die als notwendige Leistung in den Aktionsplan integriert ist. Die Roadmap dient der Beantwortung der Fragen, die die IAEO an gewisse Aktivitäten des Irans stellt, die auf Kernwaffenforschung hindeuten.

Zweitens muss der Iran die zentralen Einschränkungen der Roten Linien 1–3, also im ganzen Spektrum seiner nuklearen Forschungs-, Entwicklungs- und industriellen Aktivitäten (Annex V, C, § 15, S/RES/2231, 94) eingeleitet oder vollzogen und die Verifikation durch die IAEO zugelassen haben. Damit können sich die Partner von der Implementationsbereitschaft des Irans überzeugen. Wie Annex V, C, §§ 14 (S/RES/2231, 94) klar macht, tritt der „Implementation day“ [...] „upon the IAEA-verified implementation by Iran of the nuclear related measures [...]“ ein, also in deren Folge, während „simultaneously, the E3/EU+3 taking the actions...“, also vom Implementationstag an.

**Fazit:** *Trotz der wunderschön verkleidenden Sprache muss der Iran vorleisten, und die wirtschaftlichen Beziehungen entwickeln sich dann. Die Rote Linie ist durchbrochen, wenn nicht eliminiert.*

## 2.4 Würde und Souveränität des Irans

Die letzten vier Roten Linien sind durch *das* zentrale Motiv des Irans motiviert. Es greift viel zu kurz, in den iranischen Handlungen nur die trivialen Interessen von Machtgewinn und regionaler Dominanz zu sehen. Tatsächlich strotzt aber die iranische Rhetorik – und zwar vom Schah bis heute – vom Verlangen nach Gerechtigkeit, Anerkennung und Respekt (Wunderlich 2014; Wunderlich u.a. 2013). Die Würde des mit Abstand größten und wirtschaftlich am weitesten entwickelten Landes am Persischen Golf mit einer Jahrtausende alten Kultur spielt eine zentrale Rolle im iranischen Denken und verbindet die Eliten und die Opposition der Islamischen Republik. Die Verteidigung der Souveränität dient dieser Würde. Die schon erwähnte Zurückweisung von Singularisierung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit diesem Motiv (ich bin lange genug im Geschäft, um mich zu erinnern, wie stark die Zurückweisung von Singularisierung aus ähnlichen Motiven Bestandteil der Außenpolitik der alten Bundesrepublik war – auch und gerade in der Nuklearpolitik) (Fey/Melamud/Müller 2014).

### **Rote Linie 11: Ausschließlicher Bezug des Gemeinsamen Aktionsplans auf nukleare Belange**

*Wie schon Khameneis Haltung zu den finanziellen und handelspolitischen Sanktionen gezeigt hat, sieht er in der breiten Attacke auf alle Belange der iranischen Politik, Volkswirtschaft und nationale Sicherheit eingeschlossen, eine demütigende Beeinträchtigung der nationalen Souveränität. Wie die Forderung nach sofortigem Wegfall der finanziellen und handelspolitischen Sanktionen dient das Verlangen, den Gemeinsamen Aktionsplan ausschließlich auf den nuklearen Bereich zu beschränken, dem Zweck, diese Demütigung zu beenden.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Wie bei der Konditionierung des Sanktionswegfalls ist auch dieses allgemeinere Begehren des Revolutionsführers nicht voll realisiert, wenn auch der Aktionsplan das Raketenprogramm des Irans, anders als von den USA gewünscht, nicht antastet. Die erweiterten Zugangsrechte der IAEO betreffen schon nach dem Zusatzprotokoll, noch mehr bei den weitergehenden Möglichkeiten, die der Gemeinsame Aktionsplan öffnet, abstrakt die gesamte iranische Forschung und Wirtschaft, sofern die Organisation dort begründetermaßen nuklearbezogene Aktivitäten vermutet, und sogar militärische Anlagen (siehe Rote Linie 12).

Gleichfalls bezieht die von der Beschaffungsarbeitsgruppe der Gemeinsamen Kommission vollzogene strikte Importkontrolle über den Dual-Use-Bereich und die einschlägigen Finanzierungsdienstleistungen potenziell weite Bereiche der Wirtschaft ein. Ganz besonders gilt das für die „catch-all-Klausel“: ein exportwilliger Staat, der den Eindruck hat, ein vom Iran angefordertes, auf keiner Exportkontrollliste niedergelegtes Gut könnte gleichwohl nuklearen Verwendungszwecken dienen, ist verpflichtet, dies der Beschaffungsarbeitsgruppe zu melden. Dieses Gut ist dann dem Genehmigungsprozess der Gruppe unterworfen.

Mit der Einführung von *Endverbleibskontrollen* nuklear oder nuklearmilitärischer Dual-Use-Güter durch die Exporteure, gegebenenfalls unterstützt von Experten der Beschaffungsarbeitsgruppe, erstreckt sich dieser besonders tief in die Souveränität eindringende Aspekt von Verifikation auf weite Bereiche der Wirtschaft (Annex IV, 6.1., S/RES/2231, 89/90).

Schließlich konterkariert der „Rückschnappmechanismus“ diese Rote Linie: Das Damoklesschwert der „ungerechten“ finanziellen und handelspolitischen Sanktionen hängt weiterhin über dem Iran. Der Mechanismus gibt dieses Instrument der Willkür jedes permanenten Sicherheitsratsmitgliedes in die Hand.

**Fazit:** *Zwar stimmt das Argument, dass all diese Aspekte im Zusammenhang mit der nuklearen Frage stehen. Aber sie erstrecken sich weit, weit jenseits des nuklearen Sektors im eigentlichen Sinne. Deshalb ist auch diese Rote Linie durchbrochen.*

**Rote Linie 12: Kein Zugang zu militärischen Anlagen, keine Behinderung und/oder Infiltration der Verteidigung**

*Wie für alle Staaten ist auch für den Iran die Verteidigung nicht nur Instrument der nationalen Sicherheit, sondern Kernbestandteil der Souveränität. Infolgedessen verweigerte Khamenei jeglichen Zugang zu militärischen Anlagen und wehrte sich gegen jede Behinderung oder Infiltration des Verteidigungssektors.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Der Iran verpflichtet sich, das Zusatzprotokoll zum NVV-Verifikationsabkommen sofort provisorisch anzuwenden und später zu ratifizieren; es gestattet der IAEO Zugang auch zu nicht vom Vertragsstaat angemeldeten Anlagen, wozu auch militärische gehören können (Annex I, L, § 64, S/RES/2231, 31). Um jegliches Missverständnis auszuschließen, unterwirft sich der Iran auch der „Roadmap for Clarification of Past and Present Outstanding Issues“ vom 8. November 2011 (IAEA/GOV/2011/65), die die Klärung der offenen Fragen hinsichtlich des Militärlabors in Parchim verlangt. Dort sollen Implosionsexperimente stattgefunden haben, die der Gewinnung von Daten für das Kernwaffendesign dienen. Die Klärung soll bis zum 15. Dezember 2015 abgeschlossen werden (Kapitel Nuklear C, §§ 13, 14; Annex I, M, § 66, S/RES/ 2231, 13, 31). Sie dürfte kaum ohne Zugang zu der Anlage zu erreichen sein.

Darüber hinaus sieht der Aktionsplan ein Sonderverfahren für die Garantie von Zugangsrechten vor. Zwar ist die IAEO gehalten, ihre Verifikationsaktivitäten so zu gestalten, dass sie nicht in militärische oder andere Sicherheitsaktivitäten des Gastlandes eingreifen. Nichtsdestoweniger kann sie den Zugang zu jedem nicht gemeldeten Standort verlangen, wenn sie den begründeten Verdacht hat, dass dort nicht deklariertes Spaltmaterial oder Aktivitäten vonstatten gehen, die nicht mit dem Aktionsplan vereinbar sind. Da der Plan Verpflichtungen weit über NVV und Zusatzprotokoll hinaus enthält, erweitert sich der Kreis möglicher zugangspflichtiger Standorte beträchtlich. Die IAEO muss dem Iran die Verdachtsmomente hinter dem Zugangsverlangen kundtun. Der Iran hat die Chance, der IAEO alternative Möglichkeiten vorzuschlagen, um den Verdacht zu zerstreuen. Ist die Organisation nicht bereit, auf den Zugang zu verzichten, kommt die Angelegenheit vor die Gemeinsame Kommission. Kann man sich dort nicht einigen, entscheidet eine Mehrheit von fünf Stimmen zugunsten der IAEO. Das heißt im Klartext, dass „der Westen“ – die USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und die EU – vereinigt der IAEO auch dann das Zugangsrecht verschaffen kann, wenn die vermeintlich engeren Freunde des Irans, Russland und China, gemeinsam mit den Iranern dagegen sind. Die Zeitspanne zwischen dem Augenblick, wenn die IAEO den Zugangsanspruch erhebt und dem Moment, da der Iran nach Mehrheitsentscheidung Zugang gewähren muss, beträgt maximal 24 Tage (Annex I, Q, §§ 74–78, S/RES/2231, 32/33). Damit ist der Weg auch in militärische Anlagen offen.

Die Gemeinsame Kommission hat bestimmte Anwendungen und Instrumente von Dual-Use-Forschung mit nuklearwaffentechnischer Anwendungsmöglichkeit zu genehmigen. Es ist zu erwarten, dass solche Genehmigungsentscheidungen auch Endverbrauchs-kontrollen beinhalten werden, also Zugangsrechte. Da der größere Teil der nichtnuklearen Anwendungen dieser Experimente und Instrumente im konventionell-militärischen

Bereich liegen dürfte, wird auch unter dieser Bestimmung in den militärischen Sektor eingewirkt.

**Fazit:** Die Verweigerung von Zugang, der erste Teil der Roten Linie, ist durchbrochen. Das betrifft nicht zwangsläufig ihren zweiten Teil: Ob die Verteidigung damit infiltriert oder beeinträchtigt ist, wird von der Praxis abhängen und davon, ob die iranische Führung die begrenzte Transparenz, die auf diese Weise entstehen wird, bereits als Beeinträchtigung der Verteidigungsfähigkeit sieht. Insgesamt kann diese Rote Linie als verwässert gelten.

### **Rote Linie 13: Treffen nur auf der Ministerebene**

*Im Zeichen von Respekt und Anerkennung verlangte Khamenei, dass im Rahmen des Gemeinsamen Aktionsplans nur Ministertreffen institutionalisiert und dementsprechend nur die obere politische Ebene Entscheidungen treffen sollte. Die Trivialität von Routinetreffen mittlerer Bürokraten, die normalerweise das Verhandlungsgeschäft besorgen, sagte ihm anscheinend nicht zu.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Auf Ministerebene kommen die Vertragspartner laut Gemeinsamem Aktionsplan nur alle zwei Jahre oder bei Bedarf zusammen (Kapitel Präambel/Allgemeine Bestimmungen, § xiv, S/RES/2231, 9). Im Streitschlichtungsmechanismus können sie gleichfalls eine Rolle spielen, wenn ein Mitglied der Gemeinsamen Kommission das verlangt. Können sich die Minister nicht einigen, fällt die Streitschlichtung wieder auf die Gemeinsame Kommission zurück.

Die Kommission und ihre Arbeitsgruppen treffen sich auf Arbeitsebene („Repräsentanten“ bzw. deren Vertreter) (Annex IV, 1.2., 1.4, S/RES/2231, 87). Die Arbeitsgruppen (Beschaffungsarbeitsgruppe, Sanktionsaufhebungsarbeitsgruppe) sogar nur auf der Expertenebene (Annex IV, 6, 7, S/RES/2231, 89–92).

**Fazit:** Diese Rote Linie ist eliminiert.

### **Rote Linie 14: Kein Aufzwingen, keine Verletzung des iranischen Stolzes, keine Demütigung**

*In dieser Roten Linie hat Khamenei die Substanz dieses vierten Kapitels noch einmal in allgemeiner Form und ganz wörtlich deutlich gemacht. Das Gleichberechtigtsein, der Respekt und die Anerkennung sollten im Verhandlungsergebnis symbolisch und operativ realisiert sein.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Dieser Roten Linie wird symbolisch und rhetorisch reichlich Genüge getan. So heißt es im Kapitel Präambel/Allgemeine Bestimmungen (§x S/RES/2231, 9), die IAEO überwache und verifiziere die „freiwilligen nuklearbezogenen Maßnahmen, die im Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan beschrieben werden.“ Dieser Begriff „freiwillige Maßnahmen“ taucht an verschiedenen Stellen des Gemeinsamen Aktionsplans auf. Im gleichen Geiste betont er die Reziprozität der Verpflichtungen und die Gleichzeitigkeit ihrer Einlösung. Eben solche Emphase liegt auf der Gemeinsamkeit, auf deren Grundlage iranische Nuklearaktivitäten begrenzt worden sind (Vorwort). In der Präambel/Allgemeine Bestimmungen verpflichten

sich alle Partner, die Erfüllung des Gemeinsamen Aktionsplans mit wechselseitigem Respekt zu betreiben (§ viii, S/RES/2231, 9). Dass der Arak-Reaktor für Waffenzwecke unbrauchbar gemacht wird, wird als „Modernisierung“, d.h. mit einem positiv besetzten Terminus, verbrämt. Bei dieser „Modernisierung“ übernimmt der Iran als Konsortialführer die herausgehobene Rolle. Die Liste symbolischer Belohnungen ließe sich noch erheblich verlängern.

Diese Symbolik kann indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um auf dem Verhandlungsweg erwirkte weitgehende Konzessionen des Irans handelt, schwere Beschränkungen der eigenen nuklearen Aktivitäten und somit Singularisierung als unabdingbare Kondition der Sanktionsaufhebung zu akzeptieren.

Das „Aufzwingen“ ist in den Verfahren der Gemeinsamen Kommission verpackt. Ihre Entscheidungsbefugnisse umfassen das Design für Arak, den Erwerb heißer Zellen, die iranische Forschung über Brennstoff für den Forschungsreaktor in Teheran, Projekte für neue Zentrifugentypen, rekonversionsresistente Brennelemente, iranische Exporte, Kooperation und Auslandsinvestitionen im Bereich Anreicherung, Zugangsentscheidungen, iranische Klagen über Verstöße gegen die Aufhebung der Sanktionen, iranische nuklearbezogene Importe und nuklearanwendbare Dual-Use-Importe, Dual-Use-Experimente mit Anwendung in der Kernwaffenforschung, Vertragsverstöße (Annex IV, § 2, S/RES/2231, 87/88). Auch hier ist der symbolische Schein gewahrt, da der Iran gleichberechtigtes Mitglied der Kommission ist. Die Kommission entscheidet grundsätzlich einstimmig, was bedeutet, dass ein abweichendes Votum als Veto zulasten des Irans wirkt, denn die Entscheidungen sind jeweils so formuliert, dass ein positives Votum zugunsten des Irans notwendig ist, selbst wenn der Iran Verstöße gegen die Sanktionsaufhebung reklamiert (Annex IV, § 7, S/RES/2231, 92). Die einzige Ausnahme von der Konsensregel betrifft Zugangsentscheidungen, bei denen der Westen mehrheitlich den Iran nötigen kann, den Inspektoren den geforderten Zugang zu gewähren (Annex IV, § 4, S/RES/2231, 89). Die Entscheidungsregeln im Gemeinsamen Aktionsplan sind also so gefasst, dass der Iran damit rechnen muss, etwas „aufgezwungen“ zu bekommen, bis hin zu der Wiederauferlegung von Sanktionen, wenn ein einziges permanentes Sicherheitsratsmitglied sein Veto einlegt. Die Schein-Gleichberechtigung erlaubt dem Iran in diesem Falle, die Implementation des Gemeinsamen Aktionsplans vollständig einzustellen. Aber der Zweck der Konzessionen des Irans, die Sanktionen loszuwerden, wäre dann völlig gescheitert.

Im Zusammenhang mit „Aufzwingen“ besonders schwerwiegend ist die Einrichtung von Importkontrollen durch die Gemeinsame Kommission, die zehn Jahre gültig bleiben. So darf der Iran mit auswärtigen Partnern nur im Bereich der Anreicherung kooperieren und Güter ausführen, wenn die Gemeinsame Kommission zustimmt (Annex I, P, § 73, S/RES/ 2231, 32). Alle Einfuhren nuklearer und nuklear nutzbarer Dual-Use-Güter sind genehmigungspflichtig, wobei die Beschaffungsarbeitsgruppe der Gemeinsamen Kommission als Genehmigungsbehörde fungiert. Einfuhren umfassen den Transfer von Waren, Technologie, technische Hilfe, Ausbildung, finanzielle Unterstützung, Investitionen, Vermittlerdienste oder andere Dienstleistungen. Der exportwillige Staat unterbreitet einen Vorschlag mit allen erforderlichen Details, die Beschaffungsarbeitsgruppe entscheidet. Ebenso genehmigungspflichtig sind iranische Investitionen in einschlägige Unternehmen in anderen Ländern. Auch hier gilt: Ein einziges Kommissionsmitglied kann das Votum zugunsten einer Einfuhrgenehmigung verhindern. Besonders bitter für die Iraner ist, dass

die Identifizierung genehmigungspflichtiger Güter durch die beiden Listen (nukleare und einschlägige Dual-Use-Güter) der Gruppe der nuklearen Lieferländer (NSG) erfolgt, die der Iran seit Jahrzehnten als Organ imperialer Hegemonie erbittert bekämpft hat<sup>6</sup>. Die Arbeitsgruppe berichtet über ihre Entscheidungen und eventuelle Implementationsprobleme halbjährlich an den Sicherheitsrat, wo eine andere und noch weiter reichende Möglichkeit des „Aufzwingens“ besteht (Annex IV, Ziffer 6, S/RES/2231, 89–92).

*Fazit: Diese symbolisch so wichtige Linie ist rhetorisch geschützt, aber operativ durchbrochen.*

### **Rote Linie 15: Keine Einschränkung der iranischen „Widerstandspolitik“**

*Neben dem Nuklearprogramm ist die regionale Machtpolitik Teherans der zweite Stein des Anstoßes zwischen der Islamischen Republik und dem Westen. Die aktive, auch militärische Unterstützung schiitischer Bewegungen, des syrischen Diktators Assad und der Hamas sowie die konsequent antiisraelische Position laufen westlichen Interessen zuwider. Der Iran begreift diese Politik als Ausdruck der oppositionellen nationalen Identität und als seine historische Mission: Widerstand gegen die Kräfte des westlichen Imperialismus zu leisten, bis dieser seine Herrschaftsansprüche über den Nahen und Mittleren Osten aufgibt (Wunderlich 2014). Khamenei hatte verlangt, dass auch im Falle eines nuklearen Kompromisses diese Politik uneingeschränkt fortgesetzt werden könne und nicht als Preis des Kompromisses geopfert werden dürfte.*

Was sagt der Gemeinsame Aktionsplan?

Der Aktionsplan berührt dieses Thema nicht und lässt allen Partnern freie Hand für ihre Sicherheits- und Außenpolitik. Khamenei hat in seiner ersten Rede nach Abschluss der Verhandlungen deutlich gemacht, dass der Iran seine Außenpolitik nicht zu ändern gedenkt (Morello 2015). Aber auch die Vertragspartner des Irans sind frei, Sanktionen, die nicht im Zusammenhang mit dem iranischen Nuklearprogramm eingeführt wurden, beizubehalten oder aufzuerlegen. Die USA haben bereits deutlich gemacht, dass Sanktionen, die wegen der iranischen Unterstützung für den Terrorismus eingeführt werden sollten, erhalten bleiben. Sollte die „iranische Widerstandspolitik“ weitere derartige Sanktionen provozieren, wären sie nicht von der Verpflichtung zur Aufhebung von Sanktionen betroffen, die sich ausschließlich auf die „nuclear related sanctions“ beziehen, also auf solche Embargos, die im Zusammenhang mit dem iranischen Nuklearprogramm beschlossen wurden.

Der Gemeinsame Aktionsplan enthält aber auch Passagen, die mit den trotzigsten Worten Khameneis schwer in Einklang zu bringen ist. Das Vorwort preist den Beitrag des Gemeinsamen Aktionsplans zur regionalen und internationalen Stabilität und zum Frieden. Die Präambel/Allgemeine Bestimmungen sprechen von dem Wunsch der Partner, eine neue

6 Die NSG wurde 1977 von westlichen Industrieländern, der Sowjetunion und einigen Verbündeten der Sowjets gegründet, um einen sicherheitspolitisch bedenklichen „Exportwettbewerb“ zu verhindern. Heute gehören ihr 48 Staaten, in der Mehrheit Industrieländer, an. Seit jeher leidet die Gruppe unter dem Misstrauen der blockfreien Länder, die in ihr ein imperialistisches Exportkartell der reichen Länder sehen, welches gegen die Entwicklungsländer gerichtet ist.

Beziehung mit dem Iran zu bilden (§ xiv, S/RES/2231, 10). All das reimt sich nicht mit der Attitüde der Feindschaft, die das Fundament iranischer „Widerstandspolitik“ bildet. Ansonsten bekennen sich alle Partner zur VN-Charter, die mit Aspekten der iranischen Widerstandspolitik (aber auch mancher Aktionen anderer Partner) schwer in Einklang zu bringen ist; aber die einschlägigen Verpflichtungen trägt der Iran als VN-Mitglied sowieso.

**Fazit:** *Diese Rote Linie ist also nicht wirklich angetastet, sondern allenfalls im Ton mancher Passagen „angeweicht“.*

### **Gesamtfazit**

Von den 15 Roten Linien ist nur eine, die letzte, rein symbolische (wenn auch politisch gewichtige) unangetastet geblieben. Zwei wurden verwässert, sechs durchbrochen und sechs eliminiert. Dabei gilt: Je operativer und praktisch wichtiger eine Rote Linie ist, je eher ist sie durchbrochen oder eliminiert. Von dem, was Khamenei als unverhandelbare Essentials bezeichnet hat, ist also nicht viel übrig geblieben.

Diese Konzessionsbereitschaft des Irans zeigt, wie wirksam die Sanktionen gewesen sind. Die weltoffenen Teile der politischen Elite, die schon vor zwölf Jahren, zur Zeit der Präsidentschaft Khatamis, den Kompromiss mit dem Westen wollten, hatten jetzt das Argument auf ihrer Seite, dass die Fortsetzung der Verweigerungspolitik das Land weiter ruiniert, das Regime immer unpopulärer macht und das Land unter der ständigen Drohung eines Militärschlags hält. Sie haben sich durchsetzen können. Aus iranischer Sicht hat das Abkommen eine Reihe weiterer Vorteile. Dass der Iran ein umfangreiches Nuklearprogramm betreibt, welches auch die Anreicherung einschließt, ist seit mehr als einem Jahrzehnt eine Tatsache und wäre nur um den Preis eines Krieges mit unabsehbaren Folgen, wenn überhaupt, rückgängig zu machen gewesen. Insofern hatte der Iran sein wichtigstes politisches Ziel erreicht, lange bevor die letzten Verhandlungsrunden begonnen hatten; die Behauptung der Kritiker, das Verbot der Anreicherung wäre ein erreichbares Verhandlungsergebnis gewesen, war von den Entwicklungen des letzten Jahrzehnts längst widerlegt. Der Status quo erhält durch den Gemeinsamen Aktionsplan und die diesen billigende Sicherheitsratsresolution internationale Legitimität. Der Iran verliert seinen Pariah-Status und ist anerkannter Verhandlungs- und Vereinbarungspartner der USA, der P-5, der EU und Deutschlands als einer bedeutenden Wirtschaftsmacht. Die rhetorischen Placebos im Aktionsplan bekunden explizite und implizite Anerkennung und Respekt. Diese Selbstbehauptung geschah gegen den erklärten Willen seiner arabischen Nachbarn und Israels – das stärkt den regionalen Status des Irans. All das kann Teheran auf der Habenseite verbuchen.

Die Bilanz fällt aber keineswegs für alle Akteure im Iran positiv aus. Für die Radikalen ist zu viel preisgegeben worden. Die nukleare Handlungsfreiheit ist eingeschränkt, und die Unwirksamkeit so vieler Roter Linien wird als Niederlage gedeutet (Erdbrink 2015). Generalmajor Jafari, Chef der Revolutionären Garden, äußerte seine Opposition öffentlich: „Some parts of the draft have clearly crossed the Islamic Republic’s red lines, especially in Iran’s military capabilities. We will never accept it“ (Newman 2015). Deshalb versucht die iranische Regierung, die Mediendarstellung des Gemeinsamen Aktionsplans durch Druck in eine positive Richtung zu beeinflussen (Nirumand 2015).

Der Preis der „Roten Linien“ ist also durchaus greifbar in der iranischen Debatte. Das wirft die Frage auf, warum Khamenei sich überhaupt darauf eingelassen hat. Eine Erklärung kann nur spekulativ sein: Die Verhandlungen mit dem „großen Satan“ USA und seinen Partnern waren immer umstritten. Der in der Lausanner Rahmenvereinbarung vom Frühjahr 2015 niedergelegte Rahmen war bereits Anlass zu geharnischter Kritik. Um massiven Widerstand gegen die letzte Verhandlungsrunde zu neutralisieren, so die Spekulation, hat Khamenei sein ganzes Prestige in die Waagschale geworfen, um deutlich zu machen, dass kein Ergebnis akzeptabel sei, das iranische Interessen und die iranische Würde verletzt. Dabei wusste er genau, dass viele der Roten Linien zugunsten einer Vereinbarung würden geopfert werden müssen, die für iranische Kerninteressen und die innere Stabilität unverzichtbar war und ist. Khamenei mag darauf gerechnet haben, dass ein einvernehmliches Ergebnis, das die Aufhebung der Sanktionen mit der schnellen Verfügbarkeit von Milliarden von Dollar zusagt und Respekt und Anerkennung bringt, soviel Unterstützung durch das Volk und die Wirtschaft genießen würde, dass jede Opposition wirkungslos bleiben würde. Im Endeffekt würde er dann gestärkt aus der Kontroverse hervorgehen, die Opposition würde geschwächt. Die Roten Linien erscheinen dann als die Präsentation der genuinen Präferenzen der Hardliner, das Ergebnis ist ihre Niederlage, nicht die des Irans. Wenn das das Strategem Khameneis war, ist er ein sehr subtiler Politiker.

Wie der dissidente iranische Schriftsteller Doulatatabadi schreibt, stellt das Abkommen einen Sieg der politischen Vernunft über die Ideologie dar (Doulatatabadi 2009). Das vielerorts gepflegte Image des Irans als eines von fanatischen Ideologen gelenkten Staats ist mit diesem Ergebnis nicht zu vereinbaren. Dieses unterschwellige Signal, das vom Aktionsplan ausgeht, ist vielleicht sein wichtigster Inhalt.

Die Vernunft hat auch auf der westlichen Seite gesiegt. Der Westen hat kein Triumphgeheul über seinen diplomatischen Erfolg angestimmt. Er hat dem Iran zugestanden, was man ihm ohne Krieg nicht verweigern konnte: das Recht auf die friedliche Nutzung der Kernenergie, das auch den Brennstoffkreislauf mit einschließt, wenn auch unter langzeitigen Einschränkungen. Die westlichen Verhandlungspartner haben dem Iran die symbolischen Belohnungen gegeben, die er sehnlichst wünschte und brauchte: Respekt, formale Gleichberechtigung und die Aussicht auf eine (wenn auch nicht vollständige) Desingularisierung und Normalisierung, also den Abbau des Pariah-Status. Für diese politische Vernunft sind die Verhandlungspartner, ist besonders die Obama-Regierung zu loben, die für diese Überwindung einer seit der Botschaftsbesetzung 1978 dauernden emotionalen Lähmung der amerikanischen Iran-Politik innenpolitische Kosten auf sich genommen hat.

### **3. Kritiker und Befürworter**

Für die westlichen Kritiker wie für die Befürworter des Aktionsplans steht natürlich nicht, wie in den vorangegangenen Ausführungen, die Frage nach den Roten Linien im Vordergrund, sondern ob die Vereinbarung eine wirksame und nachhaltige Bremse für den iranischen Weg zur Kernwaffe darstellt.

Die israelische Regierung hat die Einigung scharf kritisiert und angekündigt, sich nicht daran gebunden zu fühlen (obgleich die Sicherheitsratsresolution 2231 auch für sie bindend ist). Premierminister Netanjahu hat von einem „historischen Fehler“ gesprochen und behauptet, es seien „weitreichende Konzessionen in allen Gebieten gemacht worden, von denen angenommen wurde, sie würden dem iranischen Griff zur Kernwaffenfähigkeit vorbeugen“. Mark Fitzpatrick vom International Institute of Strategic Studies fragt zu Recht: „‘alle Gebiete‘? Hat er es gelesen?“ (Fitzpatrick 2015a). Auffällig an der Fundamentalkritik aus Israel ist, wie wenig detailliert sie ist und wie ungenau sie mit den Bestimmungen der Vereinbarung umgeht (Golov 2015; Sa’ar 2015). Wo sich israelische Analysten näher mit den Details befassen, kommen sie zu einer ausgewogeneren (vorteilhaft in der näheren Zukunft, risikohaltig in der langen Frist) (Levite 2015) oder positiven Einschätzung (Evron 2015; Shalom 2015; Primor 2015).

In der amerikanischen Diskussion konzentriert sich die Kritik auf zwei Szenarien: den plötzlichen Ausbruch des Irans aus dem Abkommen unter Nutzung aller vorhandenen Fähigkeiten und Einrichtungen und auf die Vermutung, der Iran werde mit der Strategie der kleinen Nadelstiche die Vereinbarung aushöhlen und so der Bombe schrittweise näher kommen.

Alan Kuperman, Professor in Austin/Texas, hat das erste Szenario entwickelt (Kuperman 2015). Er unterstellt, der Iran werde die gesamten eingelagerten Zentrifugen in Betrieb nehmen und sämtliches im Land vorhandenes angereichertes Uran regasifizieren. Mit diesen beiden Aktionen würde der Iran statt eines Jahres nur drei Monate brauchen, um die notwendige kritische Masse für eine Bombe zu produzieren. Seine Argumentation leidet unter zwei Schwächen: unter im Lichte der Erfahrungen komplett unrealistischen Annahmen und unter einer ungenauen Lektüre des JCPOA.

Ein solcher Breakout würde eine sorgfältige Vorbereitung und umfassende Mobilisierung des erforderlichen Personals verlangen, die im Vorfeld bereits Indikatoren ungewohnten Verhaltens anzeigen würden. Am ersten „Ausbruchstag“ würde das Szenario gravierende Brüche des Abkommens an mehreren Stellen erfordern, die sofort Gegenmaßnahmen auslösen könnten. Das iranische Personal würde unter hohem Zeitdruck und der ständigen Gefahr externer Angriffe 14.000 eingemottete Zentrifugen auspacken, re-installieren, zu großen Kaskaden verbinden, in Betrieb nehmen und in Betrieb halten müssen. Parallel dazu müsste das in Ausschussmaterial und Brennelementen vorhandene Material zusammengetragen und regasifiziert, das Uranhexafluorid-Gas zur Anreicherungsanlage Natanz transportiert und dort in die neu installierten Kaskaden eingeführt werden. Angesichts der Erfahrungen mit der hohen Crash-Rate der IR-1-Zentrifugen und mit den Schwierigkeiten, die die Iraner haben, große Kaskaden zu betreiben, und angesichts der Tatsache, dass die bisherigen iranischen Erfahrungen bei einem Anreicherungsgrad von 19.75% enden, wäre mit einer niedrigen Effizienzrate der Anreicherung zu rechnen (Belfer

Center 2015: 27; Albright/Walrond 2010). Das angereicherte Hexafluorid müsste in Uranmetall konvertiert werden (einschlägige Forschung ist dem Iran verboten, das wäre also Neuland) und anschließend in Waffenform gebracht werden. Wie das in drei Monaten zu schaffen ist, bleibt Prof. Kupermans Geheimnis.

Zudem übersieht er zwei wichtige Bestimmungen des Abkommens: Das im Iran vorhandene angereicherte Uran wird entweder für Rekonversion schwer verwendbar oder ganz unbrauchbar gemacht, abgereichert oder exportiert, und es wird keine Rekonversionsanlage geben. Damit bricht das schöne Szenario völlig in sich zusammen.

Robert Satloff vom konservativen Washington Institut sieht die Probleme anders: Der Iran würde mit kleinen Vertragsverletzungen davonkommen, weil die einzige Vergeltungsmöglichkeit die „große Keule“ des Zurückschnappens aller Sanktionen wäre, woraufhin der Iran aller Verpflichtungen ledig wäre. Das würde keiner der Partner wollen, auch die USA nicht, daher sei das „Rückschnappverfahren“ eine leere Drohung und der Iran könnte sich langsam an die Waffenkapazität heranrobben, während das Abkommen weiterläuft (Satloff 2015).

Das Problem mit dieser Argumentation ist, dass Satloff nie enthüllt, was er unter „kleinen“ illegalen Aktivitäten versteht. Eine solche Definition würde sehr schnell dahin führen, wie genau der JCPOA die Pflichten beschreibt und wie schnell und klar eine Pflichtverletzung durch die IAEO erkennbar wäre: etwa die Überschreitung der Mengengrenzen oder Anreicherungsgrenzen von Uran im Iran, die Produktion größerer Mengen fortgeschrittener Zentrifugen, der Betrieb von heißen Zellen oberhalb der vorgeschriebenen Parameter usw. Würde der Iran einen Stopp solcher Aktivitäten verweigern, wären aufgrund des im JCPOA inhärenten Prinzips der Reziprozität die Vertragspartner berechtigt, nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit mit Gegenmaßnahmen zu reagieren. Der Aktionsplan verbietet nur den Ersatz der verschwindenden Sanktionen durch gleichwertige Maßnahmen ohne Anlass, er verbietet keine nationale Reaktion durch von iranischen Regelverletzungen geschädigte Partner oder sogar durch den Sicherheitsrat (Belfer Center 2015: 64).

Die einzige realistisch denkbare Möglichkeit einer begrenzten Verletzung wäre wohl die Weigerung des Irans, Zugang zu bestimmten Anlagen zu gewähren und dies auch am Ende des für diesen Fall vorgesehenen Verfahrens zu tun. Den Republikanischen Garden, die die Vereinbarung nicht mögen und die sicher in Versuchung sind, die Toleranzgrenzen der Partner zu testen, ist durchaus zuzutrauen, die Aufmerksamkeit der IAEO durch verdächtige Handlungen im Bereich einer militärischen Anlage zu erregen, in der de facto gar nichts Illegales geschieht, um zu testen, wie weit die Partner zu gehen bereit sind. Es wäre in einem solchen Fall richtig und sinnvoll für die westlichen Mitglieder der Gemeinsamen Kommission, harte Kante zu zeigen: die Sache vor den Sicherheitsrat bringen, dort die erforderliche „Rückschnappresolution“ auf den Tisch legen, das Veto ankündigen und ruhig darauf zu warten, dass der Iran in der vorgeschriebenen Verzugsperiode, bevor das „Rückschnappen“ gültig wird, den Zugang gewährt. Das wird dann wohl geschehen. Damit wäre die Entschlossenheit gezeigt und das Szenario erledigt. Es würde sich vielleicht sogar die willkommene Gelegenheit ergeben, die Position der Revolutionsgarden zu erschüttern, die die Errungenschaften des JCPOA durch frivoles Verhalten grundlos gefährdet hätten.

Der Hauptfehler der Kritiker ist, dass sie die Vereinbarung nicht am Status quo messen, sondern an einer in ihren Augen idealen Vereinbarung (Verbot jeglicher nuklearer Aktivitäten im Iran, völliges Verbot jeglicher Anreicherung, Verbot des Raketenprogramms, grundstürzende Änderung der iranischen Außen- und Sicherheitspolitik, Regimewandel). Diese Ziele waren bei nüchterner Betrachtung nicht erreichbar, auch nicht mit schärferen Sanktionen. Der Status quo beinhaltete zwei Alternativen: das allmähliche Heranschleichen des Irans an den Kernwaffenstatus oder Krieg. Gegenüber beiden Möglichkeiten ist das durch Verhandlung Erreichte um Welten besser.

Alle seriösen und gründlichen Analysen der Vereinbarungen kommen deshalb zu einer überwiegend positiven Einschätzung (Meier/Zamirirad 2015; Belfer Center 2015; Fitzpatrick 2015a, b, c; Perkovich et al. 2015). Und das gilt, obgleich manche von ihnen den JCPOA sogar in Einzelheiten unterschätzen. So kritisiert Fitzpatrick (2015a), dass die Aufhebung der Nuklearsanktionen nach acht Jahren beunruhigend sei, wenn die IAEO keinen Abschlussbericht mit der Schlussfolgerung vorlegt, dass sämtliches Spaltmaterial in friedlicher Nutzung verwendet wird. Dagegen ist erstens zu sagen, dass ein solcher Bericht im Gemeinsamen Aktionsplan gefordert wird. Zweitens werden Mitglieder der Gemeinsamen Kommission reagieren, wenn die IAEO erklärt, dass es für das Fehlen des Berichts ernste Gründe gibt. Und drittens kann es plausible Gründe geben, weshalb ein solcher Bericht nicht abgeschlossen werden kann, ohne dass dies auf eine gravierende Pflichtverletzung des Irans hinweist. Genau aus diesem Grund haben die Verhandlungspartner dieser „weichen“ Lösung auch zugestimmt (Hibbs 2015).

Meier/Zamirirad äußern, die Existenz der Gemeinsamen Kommission sei auf zehn Jahre begrenzt, die Belfer-Center Studie spricht von „unbestimmter Dauer“ (Meier/Zamirirad 2015; Belfer Center 2015: 15). Da der JCPOA selbst keinen zeitlichen Begrenzungen unterliegt, ist die Lebensdauer der Kommission an ihre Funktionen gebunden. Wie oben gezeigt, sind zwei dieser Funktionen zeitlich unbegrenzt, nämlich die Entscheidung über Experimente und Geräte mit möglichem Nutzen für die Kernwaffenentwicklung und Streitfälle zwischen der IAEO und dem Iran über Zugänge zu nicht gemeldeten Anlagen, wenn dort unzulässige Aktivitäten vermutet werden. Die Gemeinsame Kommission ist daher von unbegrenzter Dauer, und da sie von der Hohen Repräsentantin der EU einberufen wird und kein Quorum kennt, ist diese Lebensdauer auch durchsetzbar. Damit ist auch ein weiterer Kritikpunkt von Fitzpatrick widerlegt, dass es keine Verifikationsverfahren für verbotene Kernwaffenforschung und -entwicklung gebe (Fitzpatrick 2015a: 2): Die Zugangsbestimmungen des JCPOA lassen Inspektionen für einschlägige Verifikationsaktivitäten zu (so auch Perkovich et al.: 6).

Perkovich u.a. schließlich qualifizieren die Optionen für zivilnukleare Kooperation im Abkommen ab als „Wunschliste, die sich als Belastung erweisen könnte“ (Perkovich et al.: 8) – eine ungerechtfertigte Abwertung einer nützlichen Idee, deren Detaillierung die Verhandler nicht auch noch leisten konnten und die sich sinnvollerweise schrittweise und im Lichte der iranischen Implementation entwickeln sollte, um sie als Anreiz für längere Zeit zu bewahren.

#### 4. Schlussfolgerung

Der Komplex der Vereinbarungen mit dem Iran – Road Map, JCPOA, UNSCRes. 2231 – stellt eine signifikante und in diesem Ausmaß unerwartete Verbesserung des Status quo dar. Seine Bestimmungen verlängern die „Ausbruchzeit“, d.h. die Zeit, in der der Iran genug Material für einen Sprengkörper produzieren könnte, für die nächsten fünfzehn Jahre auf etwa ein Jahr, schaffen eine singuläre Transparenz – tatsächlich hat seit dem Verifikationsregime, das dem Irak nach dem verlorenen Krieg 1991 auferlegt und das 2002 kurzzeitig erneuert wurde – kein Staat sich einer derartig strikten Verifikation unterziehen müssen. Manches davon bleibt permanent. Das Verfahren zur Wiedereinsetzung der Sanktionen ist konsequent und realistisch. Das Ergebnis der jahrelangen Verhandlungen beseitigt zwei akute Krisen, nämlich eine Existenzkrise des globalen Nichtverbreitungsregimes und eine nukleare Krise im Mittleren Osten. Es eröffnet die Möglichkeit, die westlichen Beziehungen zum Iran grundlegend neu zu ordnen, und schafft neue Chancen für die Stabilisierung einer zutiefst stabilisierungsbedürftigen Region. Es produziert diese positive Entwicklung aber nicht von selbst, sondern schafft lediglich eine neue Ausgangsbasis, welche die Akteure nutzen müssen. Ob sie das tun, bleibt abzuwarten.

Zwei Besonderheiten des Gemeinsamen Aktionsplans verdienen Erwähnung, auch wenn sie mit meiner zentralen Untersuchungsfrage nicht direkt zusammenhängen. Ich hebe sie hervor, weil die mediale Berichterstattung zum Gemeinsamen Aktionsplan sie kaum gewürdigt hat.

Erstens stellt der Aktionsplan den größten bisherigen Erfolg in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union dar. Dies schlägt sich spektakulär in der Rolle der EU *als EU* nieder. Denn nicht nur die Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien sind Mitglieder der so wichtigen Gemeinsamen Kommission, sondern auch die Hohe Repräsentantin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini. Bei allen Fragen – außer den Entscheidungen über Export- und Importkontrolle – ist sie stimmberechtigt, und sie ist außerdem „Koordinatorin“, d.h. Vorsitzende, der Kommission und ihrer Arbeitsgruppen, auch der Beschaffungsarbeitsgruppe. Damit hat zum ersten Mal die EU in einer sicherheitspolitischen Internationalen Organisation Sitz und Stimme.

Zweitens ist, wie erwähnt, auch Deutschland Mitglied. Ohne permanenten Sitz im VN-Sicherheitsrat ist es hier in einer Schlüsselposition bei der Implementation einer eminent wichtigen und brisanten weltpolitischen Konfliktlösung. Die Bedeutung der deutschen wie der EU-Position kann nicht hoch genug eingeschätzt werden: Beide sind in der Lage, den Mechanismus in Gang zu setzen, der die Sanktionen wieder in Kraft setzt und beide sind in der Lage, durch ihr Veto Entscheidungen zugunsten des Irans zu verhindern. Und ihre beiden Stimmen werden gebraucht, um Zugangsrechte zu nicht gemeldeten Standorten gegen den Willen Irans zu beschließen, wenn China und Russland eine solche Entscheidung nicht unterstützen. Deutschland hat also hier als Verhandlungspartner tatsächlich Verantwortung übernommen und als Partner im Gemeinsamen Aktionsplan institutionalisiert – alles übrigens weitab von jeglichem Bundeswehreinsatz.

## 5. Empfehlungen

Die Bundesregierung hat damit ihren wohl größten weltpolitischen Erfolg seit der Wiedervereinigung errungen. Deutschland hat ein großes Interesse am Gelingen des Aktionsplans und am Weiterführen der so erfolgreichen Diplomatie. Daraus ergibt sich eine Reihe von Aufgaben.

Ein hoher Preis für die amerikanische Zustimmung zu der Vereinbarung war das „Rückschnappverfahren“, dessen Risiken keinesfalls übersehen werden sollten: Ein exzentrischer US-Präsident mit einer radikalen außenpolitischen Agenda wie George W. Bush wäre in der Lage, den Aktionsplan durch das Auslösen des „Rückschnappverfahrens“ zu zerstören, auch ohne einen greifbaren, nachvollziehbaren Grund; dasselbe gilt natürlich für alle übrigen Mitglieder der Gemeinsamen Kommission, aber die Parade der republikanischen Präsidentschaftskandidaten gibt ebenso wie die teilweise irrationalen Reaktionen republikanischer Senatoren besonderen Anlass zur Besorgnis. Die Stabilität der Vereinbarung hängt daher am fortgesetzten politischen Willen der Akteure und keineswegs nur an der getreulichen Implementation durch den Iran. Solange der Iran seine Verpflichtungen erfüllt, sollte die Bundesregierung gemeinsam mit ihren europäischen Partnern beständig in Washington für das Festhalten am Aktionsplan werben, ganz besonders in der Frühphase nach dem kommenden Wechsel der Präsidentschaft.

Die israelische Regierung hat größte Besorgnisse über das Verhandlungsergebnis geäußert. Unter den Kommissionsmitgliedern gilt Deutschland neben den USA als verlässlichster Freund und Partner Israels. Die Bundesregierung sollte Israel gegenüber klarmachen, dass sie ihre Rolle als Kommissionsmitglied – und damit als einer der „Wächter des Aktionsplans“ – ernst nimmt und auch kleinere, testartige Verstöße gegen die iranischen Verpflichtungen, sollten sie vorkommen, nicht tolerieren wird.

Über die Erleichterung und den Stolz über das Erreichte sollte auch der vorausschauende Blick in die Zukunft nicht vernachlässigt werden. Die Nachhaltigkeit des Erfolges hängt nicht unwesentlich davon ab, die im Aktionsplan unbegrenzte Lebensdauer der Gemeinsamen Kommission auch jenseits der wichtigen Zeithorizonte von zehn und 15 Jahren zu realisieren. Da nicht klar ist, ob alle Partner diese Auffassung teilen, muss rechtzeitig dafür geworben werden. Denn die Kommission ist ein ideales Mittel, um jenseits der genannten Terminierungen Transparenz zu bewahren, im spezifisch nuklearen Dialog mit dem Iran zu bleiben und im Krisenfall frühzeitig strategische Warnung zu erhalten.

Deutschland sollte innerhalb der EU dafür werben, die neuen Möglichkeiten im Mittleren Osten für eine aktive Diplomatie zu nutzen, um das Projekt einer massenvernichtungswaffenfreien Zone voranzubringen. An diesem Problem scheiterte im Mai 2015 die Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages: Die arabischen Staaten wollten dem nachvollziehbaren israelischen Wunsch nicht nachgeben, das Zonenprojekt im Rahmen der breiteren regionalen Sicherheitsproblematik zu besprechen, sondern sich ganz auf die nukleare Frage konzentrieren (Müller 2015). Die EU sollte sich für eine Konferenz zu dieser Thematik stark machen, die, wie von Israel gewünscht, eine umfassende sicherheitspolitische Agenda behandelt, die alle Belange einbezieht. Die EU könnte eine diplomatische Initiative dieses Inhalts als Gemeinsame Aktion beschließen, deren Ziel eine intensive diplomatische Anstrengung sowohl in der betroffenen Region als auch darüber

hinaus wäre, um für diese Konzeption der Konferenz – die einzig vielversprechende – möglichst viele Unterstützer, nach Möglichkeit auch arabische Akteure, zu gewinnen.

Die Beziehungen zum Iran sind über den rein wirtschaftlichen Austausch hinaus zu pflegen. Von seinem wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, militärischen und demografischen Gewicht her ist das Land ohne Frage ein wichtiger regionaler Spieler. Es ist im Interesse der Stabilität der Region und im Interesse Europas, dass der Iran seine Rolle mit Verantwortung spielt. Dreißig Jahre der Konfrontation des Westens – v.a. seiner Führungsmacht – mit der islamischen Republik haben diesen Zweck verfehlt. Deutschlands Beziehungen zu Teheran waren während dieser Zeit besser als die der meisten anderen westlichen Staaten, was Berlin letztlich erlaubte, in den Nuklearverhandlungen eine Rolle über das gewohnte Maß hinaus zu spielen. Während sich die wirtschaftlichen Beziehungen neu entwickeln, sollte der politische Dialog intensiviert werden, ohne in den Modus des „Appeasement“ zu verfallen. Den Iranern sollte deutlich werden, dass Deutschland Teherans starke regionale Rolle versteht, ohne dass die dortige Führung im Zweifel darüber gelassen wird, dass wir in einem existenziellen Konflikt auf der Seite Israels stehen werden und dass die iranische Unterstützung von Terrorismus oder militärischer Druck auf die Nachbarn für uns unakzeptabel ist. Das Gleichgewicht von Entspannung und Wachsamkeit, das sich in den Beziehungen zwischen Demokratien und ihren nichtdemokratischen Partnern als Politikmischung bewährt hat, macht auch im Verhältnis zum Iran Sinn. Auch in dieser Hinsicht ist die Einbindung der deutschen in die europäische Außen- und Sicherheitspolitik ein Wirkungsverstärker der nationalen Aktivitäten.

## Literaturverzeichnis

- Albright, David/Walrond, Christina* 2010: Irans Gas Centrifuge Program: Taking Stock, <http://bit.ly/1KfsEBM> (16.9.2015).
- Belfer Center, Harvard Kennedy School* 2015: The Iran Nuclear Deal. A Definitive Guide, Cambridge/Mass: Belfer Center.
- Brzoska, Michael/Neuneck, Götz* 2015: Atomabkommen mit Iran: Kompromiss mit großem Potenzial, in: Vereinte Nationen 63: 4, S. 158.
- Doulatabadi, Mahmud* 2015: Wir hoffen, in: Süddeutsche Zeitung, 7.10.2015, S. 9.
- Erdbrink, Thomas* 2015: Iranian Hard-Liners Say Nuclear Accord Crosses Their Red Lines, The New York Times online, 16.7.2015, <http://nyti.ms/1FMITFP> (16.9.2015).
- Etemad, Akbar* 1987: Iran, in: Müller, Harald (Hrsg.), A European Non-Proliferation Policy. Prospects and Problems, Oxford: Oxford University Press, S. 203–228.
- Evron, Yair* 2015: What positive elements characterize the agreement with Iran?, in: Golov, Avner/Alterman, Owen (Hrsg.), The Nuclear Agreement with Iran: Reflections and Forecasts, Jerusalem, INNS, S. 6–7.
- Fey, Marco/Aviv Melamud/Harald Müller* 2014: The Role of Justice in Compliance Behavior: Germany's Early Membership in the Nuclear Non-Proliferation Regime, in: International Negotiations 19: 3, S. 459–486.
- Fitzpatrick, Mark* 2015a: APPG Briefing: A Worthwhile Iran Deal, <http://bit.ly/1KftrTi> (16.9.2015).
- Fitzpatrick, Mark* 2015b: Iran's Nuclear Agreement: The Terms, Strategic Comments, Vol. 21, Comment 19, London: IISS.
- Fitzpatrick, Marc* 2015c: The Good, the Bad and the Ugly in the Iranian Nuclear Deal, <http://bit.ly/1IZyFFT> (16.9.2015); Scientists' Letter to the President, <http://nyti.ms/1JhMaCo> (16.9.2015).
- Golov, Avner* 2015: The Long Road is the Shortest Road: Iran's Possible Routes to a Bomb, INSS Insight 729.
- Hibbs, Mark* 2015: The Aim of IAEA Verification in Iran, Carnegie Endowment for International Peace, <http://bit.ly/1LxoGEK> (16.9.2016).
- Kuperman, Alan J.* 2015: The Iran Deal's Fatal Flaw, <http://nyti.ms/1Cr3ext> (16.9.2015).
- Levite, Ariel* 2015: The Good, The Bad and the Ugly Nuclear Agreement, Carnegie Endowment for International Peace, <http://on.fb.me/1KRoWnA> (16.8.2015).
- Meier, Oliver/Zamirirad, Azadeh* 2015: Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung, Berlin, SWP Aktuell 70.
- Morello, Carol* 2015: Ayatollah says Nuclear Deal will not Change Iran's Relations with the U.S., <http://wapo.st/1iO8dVP> (16.9.2015).
- Müller, Harald* 2015: Die gespaltene Gemeinschaft: Zur gescheiterten Überprüfung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages, Frankfurt/M, HSFK-Report 1/2015.

- Newman, Marissa* 2015: After hard-liners push back, Rouhani rebukes nuke deal critics, Times of Israel, 12.8.2015, <http://bit.ly/1F2eWFE> (16.9.2015).
- Nirumand, Bahman* 2015: Iran-Report der Heinrich-Böll-Stiftung Ausgabe 14: 8.
- Perkovich, George/Hibbs, Mark/Acton, James M./Dalton, Toby* 2015: Parsing the Iran Deal. An Analysis of the Irandeal from a Nonproliferation Perspective, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, <http://ceip.org/1QFflto> (16.9.2015).
- Primor, Avi* 2015: Auf Iran zugehen. Warum die Haltung der israelischen Regierung zum Atom-Abkommen falsch ist, in: Süddeutsche Zeitung, 10.8.2015, S. 2.
- Sa'ar, Gideon* 2015: What are the Inherent Threats in the Iran Nuclear Agreement?, in: Golow, Avner/Alterman, Owen (Hrsg.): The Nuclear Agreement with Iran: Reflections and Forecasts, Jerusalem, INNS, S. 7–8.
- Satloff, Robert* 2015: What's really Wrong with the Iran Nuclear Deal: Crafted after Major Concessions, the Agreement still has Huge and Potentially Dangerous Gaps, <http://nydn.us/1JbnZz1> (16.9.2015).
- Shalom, Zaki* 2015: The Obama Administration in Defense of the Nuclear Agreement with Iran, Jerusalem, INSS Insight Nr. 730, The Obama Administration in Defense of the Nuclear Agreement with Iran (17.9.2015).
- Wunderlich, Carmen* 2014: A Rogue Gone Norm Entrepreneurial? Iran within the Nuclear Nonproliferation Regime, in: Wagner, Wolfgang/Wouter, Werner/Onderco, Michal (Hrsg.), Deviance in International Relations. 'Rogue States' and International Security, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 83–104.
- Wunderlich, Carmen/Hellmann, Andrea/Müller, Daniel/Reuter, Judith/Schmidt, Hans-Joachim* 2013: Non-aligned Reformers and Revolutionaries: Egypt, South Africa, Iran and North Korea, in: Müller, Harald/Wunderlich, Carmen, Norm Dynamics in Multilateral Arms Control, Athens: University of Georgia Press, S. 246–295.

#### **Quellen für die „Roten Linien“**

- As Deadline Nears, Khamenei Lays Out Impossible Red Lines for Nuclear Talks – Israel Video Network, <http://bit.ly/1iyvon2> (17.9.2015).
- As Deadline Nears, Khamenei Lays Out Impossible Red Lines for Nuclear Talks – Israel Video Network, <http://bit.ly/1iyvon2> (17.9.2015).
- Atomgespräche: Iran gegen „unangemessene Forderungen“ – SPIEGEL ONLINE, <http://bit.ly/1NzcVSz> (17.9.2015).
- Infographik im Iran: Khameneis ‚Rote Linien‘ in der Atomfrage, <http://bit.ly/1MsraKk> (17.9.2015).
- IRAN: Oppositionssprecher über Khameneis ‚Rote Linien‘, <http://bit.ly/1W4FMB7> (17.9.2015).
- Iran Leader Dramatically Toughens ‘Red Lines’ for Nuclear Deal, The Times of Israel, <http://bit.ly/1KoqLBO> (17.9.2015).

Iran Nuclear Talks: Khamenei Rejects Key US Demands – BBC News, <http://bbc.in/1Jj5QFu> (17.9.2015).

Khamenei: Red Lines on Nuclear Deal | The Iran Primer, <http://bit.ly/1iyvTO2> (17.9.2015).

Khamenei Restate Nuclear Redlines | Uskowi on Iran – <http://bit.ly/1P2asis> *بی در باره ایران* (17.9.2015).

Khamenei.ir – Die Roten Linien Irans bei den Nuklearverhandlungen, <http://bit.ly/1MdzGtz> (17.9.2015).

Did Khamenei Blur his Own Red Lines on Sanctions? – Al-Monitor: the Pulse of the Middle East, <http://bit.ly/1LiBFyk> (17.9.2015).

How Do the Red Lines in the Final Iran Nuclear Deal Compare? – US News, <http://bit.ly/1LiBFyk> (17.9.2015).

Iranian Hard-Liners Say Nuclear Accord Crosses Their Red Lines – The New York Times, <http://nyti.ms/1QI6NYl> (17.9.2015).