

Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs: warum die EU die Atomvereinbarung retten muss

Lohmann, Sascha; Meier, Oliver; Zamirirad, Azadeh

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lohmann, S., Meier, O., & Zamirirad, A. (2017). *Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs: warum die EU die Atomvereinbarung retten muss*. (SWP-Aktuell, 53/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53616-8>

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.

Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs

Warum die EU die Atomvereinbarung retten muss

Sascha Lohmann/Oliver Meier/Azadeh Zamirirad

Die Europäische Union und die USA verfolgen zunehmend unterschiedliche Ziele und Strategien im Umgang mit Iran. Auf seiner ersten Auslandsreise im Mai 2017 rief US-Präsident Trump in Saudi-Arabien dazu auf, die Islamische Republik zu isolieren. Mit seiner Rede in Riad wurde deutlich, dass die US-Administration die Atomvereinbarung mit Iran als politisches Druckmittel sieht, um dessen regionale Aktivitäten einzudämmen. Die EU hingegen begreift den Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) als nichtverbreitungspolitischen Fortschritt und als langfristige Chance für bessere regionale Kooperation mit Iran. Diese divergierenden Perspektiven gefährden die bisher erfolgreiche Umsetzung der Vereinbarung. Daher sollte die EU Voraussetzungen dafür schaffen, sie auch dann am Leben zu halten, wenn Washington sie nicht mehr unterstützt.

Die E3/EU+3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, EU, China, Russland, USA) und Iran setzen die am 14. Juli 2015 abgeschlossene Atomvereinbarung bisher erfolgreich um: Für eine begrenzte Zeit soll das iranische Atomprogramm zurückgebaut und kontrolliert werden. Im Gegenzug sollen die nuklearbezogenen Sanktionen zunächst suspendiert und später aufgehoben werden.

Die EU sieht die Übereinkunft als Sicherheitsgewinn, weil sie die Gefahr eines militärischen Missbrauchs von Kerntechnologie in Iran nachhaltig verringert. So hat die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini versprochen, die Union werde die Umsetzung des JCPOA garantieren und die Politik der

Einbindung Irans fortführen. Auch China und Russland unterstützen die Atomvereinbarung. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), António Guterres, rief alle Parteien auf, im Interesse der internationalen Gemeinschaft die Übereinkunft »in gutem Glauben und im Geiste der Gegenseitigkeit« umzusetzen.

Völlig entgegengesetzt verläuft die Debatte in Washington. Mit Amtsantritt von Präsident Donald J. Trump hat die Vereinbarung ihren wichtigsten institutionellen Garanten verloren. Die US-Administration befürwortet ebenso wie eine breite überparteiliche Mehrheit im Kongress, Iran zu isolieren, um Teheran zu zwingen, sein

militärisches und politisches Engagement in der Region zu beenden. Zwar hat die neue US-Regierung bisher ihre Verpflichtungen gemäß JCPOA formal erfüllt. Doch Präsident Trump erwägt einen baldigen Rückzug aus der Vereinbarung, sollte es keine Nachverhandlungen über zentrale Punkte wie etwa die beschränkte Laufzeit geben.

Was bedeuten die divergierenden Sichtweisen dies- und jenseits des Atlantiks für die Zukunft des JCPOA? Welche Rolle kann die EU spielen, um die Umsetzung der Vereinbarung zu gewährleisten?

Nuklearkontrollen und Regeleinhaltung

Iran ist der am intensivsten kontrollierte Nichtatomwaffenstaat. Die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) hat in mittlerweile sechs Berichten festgestellt, dass Iran bei der Verifikation erfolgreich mitwirkt. Der finanzielle und personelle Aufwand der IAEO, um die Nuklearaktivitäten Irans zu überwachen, hat sich unter dem JCPOA mehr als verdoppelt. Die Wiener Behörde gibt dafür 9,2 Mio. Euro jährlich aus. 2017 werden rund zwei Drittel dieser Summe aus freiwilligen Zuwendungen einiger Mitgliedstaaten gezahlt.

Die Umsetzung des JCPOA belastet die IAEO so stark, dass Generaldirektor Yukiya Amano warnte, eine Unterfinanzierung der Atombehörde könne die Folge sein. Dieses Problem könnte sich noch erheblich verschärfen, falls die USA ihre Beiträge für die VN wie geplant um rund 30% kürzen.

Der JCPOA ist die komplexeste Vereinbarung, die zur Lösung eines Nichtverbreitungsproblems bislang geschlossen wurde. Es überrascht daher nicht, dass im Zuge der Umsetzung technische Probleme auftauchten. So überschritt Iran 2016 zweimal geringfügig die erlaubte Obergrenze von 130 Tonnen Schwerwasser. Dieses wird als Moderator in bestimmten Kernreaktoren verwendet. Nach Diskussionen mit den E3/EU+3 korrigierte Iran diese technische Verletzung des Abkommens, indem es einen Teil des Materials exportierte. Es

lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob Iran mit seinem Verhalten die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf eine Regelüberschreitung testen wollte, wie manche vermuten, oder ob das Land die Bestimmungen des JCPOA unbeabsichtigt verletzte.

In seinem dritten Bericht über die Umsetzung der Atomvereinbarung stellte VN-Generalsekretär Guterres fest, ihm lägen keine Berichte über eine Verletzung der Handelsbeschränkungen für Nukleargüter vor. Eine legale Möglichkeit für den Handel mit solchen Gütern und Technologien wurde im JCPOA durch den Beschaffungskanal eröffnet. Dieses Gremium legt dem Sicherheitsrat Genehmigungen zur Entscheidung vor. Die Umsetzung dieses neuartigen Mechanismus lief zunächst schleppend an. Mittlerweile haben die E3+3 und Iran unter Vorsitz der EU aber 16 Anträge auf den Handel mit missbrauchsrelevanten Gütern angenommen und zehn genehmigt.

Allerdings erwähnt der VN-Generalsekretär Berichte von Regierungen über gescheiterte oder aufgedeckte Versuche Irans, Raketentechnologie und konventionelle Waffensysteme zu beschaffen. Außerdem spricht er von abgefangenen Lieferungen iranischer Waffen in den Jemen, den Libanon und nach Syrien. Solche Lieferungen müssen gemäß Resolution 2231 vom Sicherheitsrat genehmigt werden.

In der Resolution war Iran auch aufgefordert worden, keine Raketen zu erproben, die als Trägermittel für Atomwaffen geeignet sind. Ein Verbot von Raketentests beschloss der Sicherheitsrat jedoch nicht. Als Iran kurz nach Antritt der neuen US-Administration Ende Januar 2017 eine Mittelstreckenrakete getestet hatte, »verwarnte« der damalige US-Sicherheitsberater Michael Flynn Iran und beschuldigte das Land, Regeln von Sicherheitsratsresolutionen verletzt zu haben. Iran hat seitdem mehrmals Raketen erprobt. Die EU wie auch die Vereinten Nationen fordern das Land auf, solch provozierende Tests zu unterlassen.

Nukleare Zusammenarbeit und Transparenz

Die Umsetzung des JCPOA fußt neben der Kontrolle auch auf der Zusammenarbeit mit Iran bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Eine solche Kooperation birgt das Risiko des Transfers von Wissen oder Technologien, die sich später womöglich für militärische Zwecke verwenden ließen. Zugleich verringert zivile Zusammenarbeit aber auch die Gefahr eines militärischen Missbrauchs, denn sie vergrößert die Transparenz iranischer Atomaktivitäten. Zudem können Einrichtungen, die in multinationale Kooperationsvorhaben eingebunden sind, nicht so einfach zweckentfremdet werden. Schließlich kann internationale Zusammenarbeit dazu beitragen, die Sicherheit von Atomanlagen zu verbessern.

Mittlerweile ist die zivile Zusammenarbeit in den meisten Themenbereichen des Abkommens angelaufen. Beteiligt sind die E3/EU sowie China und Russland, während die USA sich bisher nur begrenzt engagieren.

Russland will die Zusammenarbeit mit Teheran bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie intensivieren und zwei weitere Leichtwasserreaktoren in Buschehr errichten. Moskau und Teheran wollen auch gemeinsam die Anreicherungsanlage in Fordow zur Produktion von Isotopen für die medizinische Forschung umbauen. Als die Existenz dieser schwer verbunkerten Anlage 2009 aufgedeckt wurde, brachte dies die Verhandlungen über eine Atomvereinbarung zum Stillstand.

Im JCPOA hatte sich Iran verpflichtet, den Schwerwasserreaktor in Arak so zu modifizieren, dass er weit weniger Plutonium produziert. In die technische Diskussion über die Umsetzung dieser Bestimmungen waren auch amerikanische Experten einbezogen. Trotz des Widerstands iranischer Kritiker hatte Iran den alten Reaktorkern wie im JCPOA vorgesehen entfernt und mit Beton verfüllt, um einen Rückbau zu erschweren. Heute betreiben die staatliche China National Nuclear Corporation und die iranische Atomenergiebehörde den Umbau des Schwerwasserreaktors in Arak.

Iran steht bisher außerhalb der einschlägigen internationalen Konventionen zur Sicherheit nuklearer Einrichtungen und Materialien. Um das Land bei der zivilen Nutzung der Kernenergie an internationale Standards heranzuführen, hatte die EU bereits im April 2016 mit Teheran Maßnahmen vereinbart, um Iran zu helfen, die Sicherheit iranischer Atomanlagen zu überprüfen und wenn nötig zu verbessern. Die EU und Iran veranstalteten am 28. Februar und 1. März 2017 ein erstes, gemeinsames Seminar zur nuklearen Sicherheit. Noch 2017 soll der Dialog hierzu bei einer weiteren Konferenz in Iran fortgesetzt werden.

Die Gemeinsame Kommission

Die grundlegend kritische Haltung der US-Administration zur Atomvereinbarung war Streitpunkt in der Gemeinsamen Kommission von E3/EU+3 und Iran, hat deren Arbeit aber bisher nicht beeinträchtigt. Die Kommission hat über Pläne zum Umbau relevanter Atomanlagen zu beraten und manche von ihnen zu genehmigen. Der vierteljährlich tagende Ausschuss kann im Rahmen einer Arbeitsgruppe zudem die Verfahren zur Überprüfung des Handels mit Nukleargütern modifizieren.

Die Kommission hat mitunter auf Kritik an der Vertraulichkeit ihrer Beratungen reagiert. Anfang 2017 veröffentlichte sie neun technische Vereinbarungen zur Umsetzung des JCPOA, deren Existenz einige zum Anlass genommen hatten, von geheimen Nebenvereinbarungen zu sprechen. Tatsächlich handelt es sich um Ausführungsbestimmungen. Auch die IAEA publiziert inzwischen mehr Details über die Ergebnisse ihrer Verifikationsaktivitäten. Sie ist dafür von Iran kritisiert und von den USA gelobt worden.

Rückzug in Washington

Der Atomvereinbarung mangelt es an innenpolitischer Unterstützung in Washington. Seit jeher sind die zahlenmäßig überlegenen Kritiker aus beiden politischen Lagern über-

zeugt, dass wirtschaftlicher Druck die iranische Führung zu noch weiter gehenden Zugeständnissen hätte bewegen können.

Formal kommt die Trump-Administration ihren Verpflichtungen unter dem JCPOA nach. Zweimal bestätigte das Außenministerium in Washington bisher, die vom Kongress spezifizierten Bedingungen seien erfüllt, um die als nuklearbezogen deklarierten US-Sekundärsanktionen weiterhin auszusetzen. Allerdings begründete das Ministerium diese Schritte damit, dass es dem Ergebnis einer laufenden Überprüfung der amerikanischen Iran-Politik durch den Nationalen Sicherheitsrat im Weißen Haus nicht vorgreifen wolle. Präsident Trump hat bereits klargestellt, dass er die Suspendierung nicht unbegrenzt fortzusetzen gedenkt.

Ohne Flankierung durch die US-Administration dürften die Sanktionserleichterungen jedoch kaum zu nachhaltigen ausländischen Investitionen und gestiegenen Exporten führen. Vor allem europäische Unternehmen, die ihre Geschäfte im Iran wieder aufnehmen oder ausbauen wollen, fürchten ungewollte Verstöße gegen die fortbestehenden US-Sanktionen.

Dazu zählen zunächst die umfangreichen Primärsanktionen, die bis auf wenige Ausnahmen jeglichen Handel juristischer und natürlicher US-Personen mit Iran unterbinden. Die Sanktionen betreffen in Europa tätige Töchter amerikanischer Unternehmen sowie europäische Firmen, die mit Gütern und Dienstleistungen aus den USA handeln, den Dollar zur Abwicklung von Zahlungen verwenden oder Staatsbürger der USA beschäftigen. So weigern sich vor allem internationale Banken aufgrund ihrer Abhängigkeit vom US-Finanzmarkt, Iran-Geschäfte zu finanzieren.

Darüber hinaus bestehen jene umfangreichen US-Sekundärsanktionen fort, die sich gegen die angeprangerte Unterstützung für den Terrorismus sowie gegen Menschenrechtsverletzungen der iranischen Führung richten. Diese Maßnahmen zielen direkt auf die Geschäfte ausländischer Einzelpersonen und Unternehmen ohne Ver-

bindung zu den USA, die in Sektoren der iranischen Wirtschaft operieren, welche von den Revolutionsgarden dominiert werden.

Schließlich drohen die unter dem JCPOA ausgesetzten nuklearbezogenen Sekundärsanktionen jederzeit unter neuem Etikett, das heißt als nicht nuklearbezogene Maßnahmen erneut verhängt zu werden. Als Gründe für eine solche Umwidmung ständen der Regierung nicht nur Proliferation und Unterstützung für den Terrorismus zur Verfügung, sondern auch Korruption, Menschenrechtsverletzungen und Terrorismusfinanzierung.

Ins Visier rücken vor allem die iranischen Revolutionsgarden. Gegen deren Raketenprogramm ging Präsident Trump wie schon sein Vorgänger mit gezielten Finanzsanktionen vor. Zudem hat der Kongress den Präsidenten im Juli 2017 gezwungen, die Revolutionsgarden als terroristische Gruppierung einzustufen. Dieser Schritt dürfte ausländische Finanzinstitute zusätzlich abschrecken, in Iran aktiv zu werden. Denn im Zweifelsfall ist es schwer, Verbindungen iranischer Geschäftspartner zu den Revolutionsgarden auszuschließen.

Sämtliche Mitglieder von Trumps Sicherheitskabinett befürworteten eine Abkehr von der Politik der Obama-Administration hin zu einem härteren Kurs gegenüber der iranischen Innen- und Regionalpolitik. Großen Einfluss dürfte eine Arbeitsgruppe im Weißen Haus haben, die dem Präsidenten bis Oktober 2017 Optionen vorlegen soll, wie die Vereinigten Staaten auch wieder nuklearbezogene Sanktionen verhängen können. Parallel erarbeitet die Administration eine neue Iranstrategie, für die allerdings noch kein Abschlusstermin feststeht.

Rückhalt in Teheran

In Iran ist der JCPOA längst politische Realität. Dass die Übereinkunft nicht mehr per se zur Debatte steht, wurde im Präsidentschaftswahlkampf vom Mai 2017 deutlich. Alle Kandidaten bekräftigten ihre Unterstützung für die Atomvereinbarung, die heute als »nationales Dokument« gilt.

Hassan Rohani, selbst einer der größten Verfechter der Übereinkunft, wurde mit klarer Mehrheit wiedergewählt. Im Zuge seiner Präsidentschaft hat Rohani sein gesamtes politisches Kapital in den JCPOA investiert. Damit ist die derzeitige iranische Exekutive in besonderer Weise an den Erhalt der Übereinkunft gebunden. Die Entscheidung über eine Abkehr obliegt jedoch nicht dem iranischen Präsidenten, sondern in erster Linie Revolutionsführer Ali Khamenei. Zwar hat dieser immer wieder sein Misstrauen gegenüber der amerikanischen Verhandlungspartei geäußert. Doch auch er hat sich öffentlich zur Atomvereinbarung bekannt.

Zu den schärfsten Kritikern eines Atomkompromisses gehörte lange Zeit die Bewegung der »Besorgten« (*delvapasán*), die den JCPOA kategorisch ablehnte. Obwohl es sich dabei um eine Minderheit im Land handelt, sorgten die *delvapasán* für großes mediales Echo und setzten vor allem Außenminister Javad Zarif massiv unter Druck. Im Parlament war die Bewegung durch die »Stabilitätsfront der Islamischen Revolution« vertreten. Doch in den Parlamentswahlen von 2016 hat die Stabilitätsfront zahlreiche Unterstützer verloren. Heute spielen die *delvapasán* innerhalb wie außerhalb des Parlaments keine große Rolle mehr.

Unsicherheiten bleiben

Zwar hat sich die politische Basis für den JCPOA in Iran verfestigt, doch anhaltende Herausforderungen gefährden die Unterstützung im Land. In der Bevölkerung war der Zuspruch zu der Vereinbarung kurz nach deren Abschluss hoch. Laut Umfragen vom August 2015 betrug er über 75%. Seither hat die Zustimmung aber abgenommen und lag Ende 2016 nur noch bei knapp 55%. Die gesunkenen Werte sind darauf zurückzuführen, dass der erhoffte wirtschaftliche Aufschwung bislang schleppend verläuft. So konnte die Regierung zwar unter anderem die Erdölexporte mehr als verdoppeln und damit ein Wirtschaftswachstum verzeichnen. Dieses reicht aber

nicht aus, um die Anzahl der jährlich auf den Markt strömenden Iranerinnen und Iraner mit Arbeitsplätzen zu versorgen. Die Erwartungen vieler Bürger, dass der JCPOA sich positiv auf ihre Lebensumstände auswirken würde, wurden enttäuscht. In einer Umfrage vom April 2017 waren mehr als 70% der Befragten überzeugt, dass sich die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung durch die Vereinbarung nicht verbessert habe.

Ein Teil der ökonomischen Probleme ist hausgemacht. Irans Finanzsystem mangelt es an Transparenz. Darüber hinaus ist Korruption im Land weit verbreitet. Das durch Sanktionen jahrelang vom internationalen Finanzsystem entkoppelte Bankenwesen leidet zudem unter veralteter Software und Systemen, die nicht internationalen Standards entsprechen.

Ein Wirtschaftsaufschwung wird aber vor allem durch die fortbestehenden US-Sanktionen erschwert, die bei möglichen Investoren und Handelspartnern Irans für Verunsicherung sorgen. Weltweit tätige europäische Banken schrecken noch immer davor zurück, Geschäfte im großen Ausmaß mit Iran zu finanzieren. Iranische Entscheidungsträger beschuldigen Washington daher, durch seine Sanktionspolitik den JCPOA zu verletzen. Laut der Vereinbarung sind die USA angehalten, Iran nicht am »vollen Nutzen« der Sanktionsaufhebung zu hindern (Art. 26) und von politischen Maßnahmen abzusehen, die direkt darauf zielen, die Normalisierung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit Iran zu beeinträchtigen (Art. 29).

Parlamentspräsident Ali Larijani warf den USA bereits unter der Obama-Administration einen »klaren Verstoß« gegen die Artikel 26 und 29 vor und wies die Iranische Atomenergiebehörde an, Vorkehrungen für mögliche Gegenmaßnahmen zu treffen. In einem Parlamentsbeschluss zur Implementierung des JCPOA vom Oktober 2015 wird die Regierung aufgefordert, bei Nichteinhaltung die »freiwillige Zusammenarbeit« zu stoppen und das zivile Nuklearprogramm schnellstmöglich auszubauen.

In Teheran mehren sich die Stimmen, sowohl von Kritikern als auch ausdrücklichen Unterstützern des Aktionsplans, die dafür plädieren, die US-Politik offiziell als Verstoß zu deklarieren und auf Basis des Parlamentsbeschlusses die Implementierung des JCPOA zumindest teilweise aussetzen. So sprach Außenminister Zarif erst im Juli davon, dass die US-Administration nicht nur gegen den Geist, sondern gegen den Wortlaut der Vereinbarung verstoße.

Erosion des Schubladenprinzips

Während der Atomverhandlungen koppelten die E3/EU+3 Proliferationsfragen bewusst von Irans regionalen Aktivitäten ab. Dieses Schubladenprinzip (*compartmentalization*) war Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss der Vereinbarung. Zugleich war auf europäischer Seite mit der Übereinkunft die Hoffnung verbunden, auf Dauer auch in anderen Krisenherden mit Iran konstruktiv zusammenzuarbeiten und damit regionale Deeskalation zu fördern. Diese Hoffnung hat sich bislang nicht erfüllt.

Mit der Atomvereinbarung ist es zwar gelungen, eine Proliferationskrise im Nahen und Mittleren Osten zu entschärfen. Zum Abbau von Spannungen zwischen den regionalen Akteuren konnte der JCPOA dagegen wenig beitragen. Staaten wie Israel und Saudi-Arabien fürchten vor allem, dass Iran durch die Übereinkunft wirtschaftlich und politisch erstarkt.

Zuspruch erhalten sie von Präsident Trump, der bei seiner ersten Auslandsreise in die Region im Mai 2017 seine Unterstützung für beide Staaten bekräftigte. In Riad rief Trump die internationale Staatengemeinschaft offen auf, Iran zu isolieren. Seine Rede verdeutlichte, dass die Administration Iran auch nach Rohanis Wiederwahl als Akteur betrachtet, mit dem eine Zusammenarbeit nicht möglich ist. In einer gemeinsamen Pressemitteilung wurde Teheran schließlich nicht nur als regionale und globale Sicherheitsbedrohung bezeichnet. Washington und Riad verkündeten im gleichen Atemzug, dass einzelne Klauseln

der Atomvereinbarung neu geprüft werden müssten.

Der Versuch, Irans regionale Aktivitäten zum Gegenstand der Atomvereinbarung oder etwaiger Nachverhandlungen zu machen, stellt den JCPOA in Frage. Wenn das Schubladenprinzip nicht mehr greift, ist auch die iranische Unterstützung für die Übereinkunft gefährdet. Rohani und seine Regierung können die Nuklearvereinbarung nicht allein tragen. Sie brauchen den Rückhalt wesentlicher Machtzentren, darunter Revolutionsführer Khamenei und die Revolutionsgarden. Letztere haben die Atomverhandlungen trotz Beteiligung der USA mitgetragen, weil Fragen iranischer Regional- und Sicherheitspolitik unangetastet blieben.

Ohne die Garden ist der JCPOA nicht umsetzbar. So sind sie unter anderem mit dem Schutz und der Überwachung der Militär- und Nuklearanlagen betraut. Sollten die Garden sich kurzerhand entschließen, IAEA-Inspektoren den Zugang zu diesen Anlagen zu verweigern, hätte Iran die Vereinbarung verletzt.

Schon einmal hat Rohani den Revolutionsgarden einen Sabotageversuch vorgeworfen. Bei Raketentests im März 2016 hatten sie Raketen zur Schau gestellt, die mit antiisraelischen Parolen beschriftet waren. Ein Jahr später äußerte sich Rohani dazu in ungewöhnlich deutlichen Worten, deren Schärfe dem Präsidentschaftswahlkampf geschuldet sein dürfte. Die Garden hätten die internationale Gemeinschaft bewusst provozieren und damit die Atomvereinbarung untergraben wollen. Seither ist Rohanis Verhältnis zu den Garden belastet.

Von einzelnen Provokationen abgesehen haben die Garden die Übereinkunft aber bislang gestützt und ihre regionalen Interessen nicht auf deren Kosten verfolgt. Doch die von Trump bestärkte Allianz zwischen Washington und Riad stellt eine zunehmende Bedrohung für sie dar. So sehen Teile der Revolutionsgarden die Terroranschläge von Anfang Juni 2017, die der sogenannte Islamische Staat (IS) für sich reklamierte, als logische Konsequenz der Tatsache, dass

Trump sich an Saudi-Arabiens Seite gestellt hat. In einer schriftlichen Stellungnahme machten die Revolutionsgarden vor allem Riad für den Doppelschlag verantwortlich und drohten mit Vergeltung. Wegen der Terrorattacken ist die Wahrscheinlichkeit gesunken, dass die Garden ihre regionalen Aktivitäten zurückfahren. Mit Verweis auf eine wachsende Bedrohung durch den IS dürften sie versuchen, ihren Aktionsradius innerhalb und außerhalb Irans zu vergrößern.

Solange die Revolutionsgarden Sicherheits- und Nuklearpolitik als eigenständige Politikfelder begreifen, bleibt der JCPOA von den neuen Spannungen am Golf unberührt. Doch je mehr das Schubladenprinzip von außen verwässert wird, desto schwerer wird es auch Rohani fallen, diese Trennlinie innerhalb des eigenen Landes aufrechtzuerhalten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In den zwei Jahren nach ihrem Abschluss hat sich die Atomvereinbarung insgesamt bewährt. Die Parteien halten sich an die Bestimmungen; die zur Implementierung geschaffenen Institutionen funktionieren leidlich gut. Der Streit um technische Regelverletzungen Irans ist eher Indiz für die strengen Maßstäbe des JCPOA als Beleg für fehlende Vertragstreue Teherans. Diese Schwierigkeiten wurden mit Hilfe der dafür vorgesehenen Mechanismen bewältigt. Vorerst besteht keine Notwendigkeit, die Nuklearkontrollen nachzubessern, auch weil die Gemeinsame Kommission Verfahren zur Regelung ihrer Tätigkeiten selbst ändern kann.

Der von Kritikern des JCPOA lancierte Vorschlag, zentrale Punkte der Vereinbarung nachzuverhandeln, ist tatsächlich kaum mehr als ein dürftig getarntes Manöver, die Vereinbarung zu Fall zu bringen. Den JCPOA wieder aufzuschnüren wäre ebenso zum Scheitern verurteilt wie der Versuch, ihn als Hebel einzusetzen, um Iran zu einer anderen Regionalpolitik zu

zwingen. Die meisten Verfechter von Nachverhandlungen sind sich bewusst, dass die Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung der Übereinkunft zu meistern sind, politischer und nicht technischer Natur sind.

Die transatlantischen Differenzen über die Umsetzung des JCPOA spiegeln die unterschiedlichen nichtverbreitungspolitischen, regionalen und wirtschaftlichen Ziele und Strategien im Umgang mit Iran wider. Ändert Washington den Kurs, um Iran einzudämmen, wäre dies nicht mit dem Aktionsplan vereinbar. Dieser sieht explizit auch die wirtschaftliche und nukleare Zusammenarbeit vor. Ziehen sich die USA von der Übereinkunft zurück, wäre die EU gefordert, politisch eigenständiger aufzutreten und den JCPOA auch ohne die USA umzusetzen.

Noch geht Washington davon aus, dass die Europäer ein schärferes Vorgehen gegenüber Teheran schließlich unterstützen würden. Die Administration glaubt, dass sich mit vereinten Kräften eine Änderung der iranischen Innen- und Regionalpolitik durchsetzen ließe. Die USA könnten ihren wirtschaftlichen Druck auf Iran erhöhen und dabei versuchen, europäische Unternehmen wieder an ihre Seite zu zwingen, indem sie Sekundärsanktionen androhen oder verhängen. Das hätte allerdings nicht nur gravierende Auswirkungen auf die Haltung Irans. Die US-amerikanische Regierung würde zudem einen handfesten transatlantischen Konflikt heraufbeschwören, auch weil die USA und die EU unterschiedliche Regeln für den Bestandsschutz (*grandfathering*) von Wirtschaftsabkommen haben. Für Verträge, die nach Inkrafttreten des JCPOA abgeschlossen oder wiederaufgenommen wurden, gibt Washington keine Garantien, Brüssel dagegen schon.

Verhängen die USA wieder nuklearbezogene Sekundärsanktionen, könnte Iran dies zum Anlass nehmen, ein formales Verfahren wegen Nichteinhaltung der Atomvereinbarung einzuleiten. Weil deren politische Basis krisenanfällig ist, steht die fortlaufende Umsetzung im Land auf dem Spiel. Ungewiss ist schließlich, ob die EU bereit

wäre, die Atomvereinbarung auch dann umzusetzen, wenn die Trump-Administration sich davon verabschiedet hat.

Die EU sollte schnellstmöglich weitere Schritte unternehmen, um den JCPOA zu stärken. Zunächst sollte sie klarstellen, dass sie an seiner Umsetzung festhalten wird, solange Iran keine »erhebliche Nichterfüllung« seiner Bestimmungen nachgewiesen worden ist.

Mit flankierenden Maßnahmen kann die EU ihr Engagement für den Aktionsplan gegenüber den USA noch glaubwürdiger machen. So kann sie unterstreichen, dass sie bereit ist, finanzielle Engpässe der IAEO notfalls mit zu überbrücken. Dies wäre ein Signal an Washington, dass die Kürzung amerikanischer Zuwendungen an die IAEO deren Arbeitsweise nicht beeinträchtigen würde. Auch könnte Brüssel Washington daran erinnern, dass ein Schuldnerstaat sein Stimmrecht in der IAEO verlieren kann.

Überdies könnte die EU ihr Bekenntnis zum JCPOA durch eine Zusammenarbeit bei der nuklearen Sicherheit bekräftigen. Dazu sollte Brüssel darauf hinwirken, dass Iran stärker in das Netzwerk internationaler Nuklearabkommen eingebunden wird. Auch hier sollte die Union Maßnahmen ergreifen, um die Gefahr zu reduzieren, dass Teheran sich von der Atomvereinbarung distanzieren. Sie sollte zu verhindern versuchen, dass die Umsetzung des JCPOA von Irans regionalen Aktivitäten abhängig gemacht wird. Dabei sollte sie klarstellen, dass sie die Vereinbarung als eigenständige Errungenschaft und nicht als politisches Druckmittel begreift. Sinnvoll wäre, gemeinsam mit den USA eine neue Plattform zu schaffen, um regionale Fragen zu diskutieren.

Daneben gilt es, das Potential des JCPOA für Irans wirtschaftliche Entwicklung auszuschöpfen. Ob sich dies ohne die USA verwirklichen lässt, hängt davon ab, wie wirksam die EU europäische Unternehmen vor Sekundärsanktionen der USA schützen kann und will. Die Abwehrgesetzgebung der EU (*blocking statute*) verbietet es europäischen Unternehmen schon heute, Sekundär-

sanktionen der USA zu befolgen. Konkret müssten die einschlägigen Gesetze und Verordnungen der USA aktualisiert und vom Europäischen Rat mit einfacher Mehrheit in den Anhang der betreffenden Verordnung der EU aufgenommen werden. So könnten europäische Unternehmen vor den Gerichten der Mitgliedstaaten auf Entschädigung klagen, falls ihnen durch US-amerikanische Strafmaßnahmen Verluste entstanden sind. Eine Klage vor dem Schiedsgericht der Welthandelsorganisation wäre zwar ebenfalls möglich, aber ungeeignet, um den iranisch-europäischen Handel effektiv vor verschärften Sekundärsanktionen der USA zu schützen. Zum einen verginge dabei zu viel Zeit, zum anderen fielen die Sanktionen unter die Ausnahmeregelung für Belange der nationalen Sicherheit.

Viel wirkungsvoller wäre es, den Euro als politischen Hebel einzusetzen. Die EU könnte ihn zum alternativen Zahlungsmittel gegenüber dem US-Dollar aufwerten. Auf diese Weise ließe sich die abschreckende Wirkung der US-Sekundärsanktionen auf ausländische Unternehmen entscheidend dämpfen. Für einen solchen Konfrontationskurs bedürfte es aber zunächst des politischen Willens, denn die Kosten einer solchen Politik wären hoch. Scheitert indes die Atomvereinbarung, wären die Folgen weitaus gravierender.

Das Engagement für die Atomvereinbarung bildet den Lackmustest für den Willen und die Fähigkeit der EU, multilaterale Lösungen für Nichtverbreitungsprobleme auch gegen Widerstände zu verfolgen. Der JCPOA ist der größte und wichtigste Erfolg europäischer Bemühungen um die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen. Sein Scheitern würde den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag nachhaltig schädigen und Proliferationstendenzen in einer ohnehin krisenbehafteten Region befeuern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin und der Autoren wieder

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

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

ISSN 1611-6364