



AUSGABE 78
April 2010

ANALYSEN & ARGUMENTE

Ist der Iran auf der Zielgeraden?

DAS IRANISCHE ATOMPROGRAMM UND DIE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN
DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT

Dustin Dehéz (ext.)

Der Streit mit der Islamischen Republik Iran steuert auf einen neuen Höhepunkt zu: Während sich die Lage im Innern zuspitzt, bereitet die internationale Gemeinschaft neue Sanktionen gegen das Land vor. Diese neue Handlungsbereitschaft der internationalen Gemeinschaft und insbesondere der Europäischen Union, die in einer vierten Sanktionsrunde gipfeln könnte, speist sich vor allem aus dem Eindruck vom Iran hingehalten zu werden. Das wurde besonders Mitte Februar 2010 deutlich, als der von der internationalen Gemeinschaft gesetzte Zeithorizont zur Aufnahme von Verhandlungen bereits eineinhalb Monate abgelaufen war, ohne dass der Iran sich bewegt hatte. Der Bericht der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO), der auf eine mögliche Produktion nuklearer Sprengköpfe im Iran hinweist, erschien zeitgleich mit neuen Drohungen des iranischen Präsidenten gegenüber Israel. Unter dem Eindruck des anhaltenden Kurses des iranischen Regimes, der offensichtlich dazu gedacht ist, Zeit zu gewinnen, und der im Februar anlässlich der dreißigjährigen Revolutionsfeierlichkeiten erneut unter Beweis gestellten Fähigkeit des Regimes, Demonstrationen zu unterdrücken und die Opposition zu drangsalieren, sind Hoffnungen begraben worden, das Regime könnte noch vor erfolgreichem Abschluss des Atomprogramms kollabieren.

Ansprechpartner

Dr. Patrick Keller
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-941904-52-1



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | EINLEITUNG

3 | NUKLEARPROGRAMM

4 | INNENPOLITISCHE SPANNUNGEN

5 | AUSBLICK UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

6 | DER AUTOR



EINLEITUNG

Der Konflikt zwischen der internationalen Gemeinschaft und dem Iran steuert auf einen weiteren Höhepunkt zu. Gleich mehrere simultane Entwicklungen machen eine weitere Zuspitzung geradezu unausweichlich: Einerseits sind die Gesprächsangebote des Westens, einschließlich der Vereinigten Staaten von Amerika, von Seiten des Iran bislang ausgeschlagen worden. Da gerade die amerikanische Regierung angekündigt hatte, ihr Verhandlungsangebot nur bis Ende 2009 aufrechtzuerhalten, muss die Obama-Administration nun ihren Ansatz überprüfen. Denn bisher hat dieser zu keinen greifbaren Resultaten geführt. Gleichzeitig hat das iranische Regime während der Feierlichkeiten zum dreißigsten Jahrestag der Revolution und der Errichtung der Islamischen Republik Iran eindrucksvoll bewiesen, dass es die Kontrolle über die Hauptstadt auch in einer angespannten Situation aufrechterhalten kann und damit Hoffnungen zunichte gemacht, ein Sieg der Opposition über das Regime könne vor dem Abschluss eines militärischen Nuklearprogramms möglich sein. Die Opposition selbst hat noch keine starken Führungspersonlichkeiten hervorgebracht und noch keine Vorstellung von einer Alternative zum bestehenden Regime entwickelt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob überhaupt – und falls: wie – auf das iranische Regime eingewirkt werden kann. Für die außenstehenden Akteure ist die Lage durch die Präsidentschaftswahlen und den innenpolitischen Konflikt im Iran indes nicht einfacher geworden: Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft müssen nun so tariert werden, dass das Regime zur Kooperation bewogen wird, dürfen aber nicht die Opposition im Iran treffen und sollen deren Bemühungen um einen politischen Neuanfang im Iran auch nicht zurückwerfen. Hier soll daher der vermutliche Stand des Nuklearprogramms dargestellt und die innenpolitischen Risse der iranischen Opposition erörtert werden, um vor diesem Hintergrund einige Handlungsempfehlungen zu skizzieren.

NUKLEARPROGRAMM

Bereits seit einigen Jahren wird befürchtet, dass der Iran an einem militärischen Nuklearprogramm arbeiten könnte. Noch im November 2004 und im Januar 2005 hatte das iranische Regime die Urananreicherung als Zeichen der Kompromissbereitschaft vorübergehend eingestellt, aber bereits im Januar 2006 mehr als fünfzig Siegel der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) gebrochen und die Urananreicherung wiederaufgenommen, worauf der Gouverneursrat der IAEO den Fall an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen überwies. Dieser verlangte am 30. März 2006 binnen

dreißig Tagen die Einstellung der Anreicherung, allerdings ohne Erfolg. Bis heute konnte keine Geste des guten Willens vom iranischen Regime mehr erreicht werden, im Gegenteil: Teheran hat die Urananreicherung kontinuierlich ausgebaut. Nahrung erhält der Verdacht, dass der Iran an einem militärischen Programm arbeitet, auch aus einer Reihe anderer Gründe: Die Diskussion um das iranische Nuklearprogramm drehte sich vor allem um die Zahl der vom Iran eingesetzten Zentrifugen. Doch auch wenn deren Zahl stagniert, darf nicht aus dem Blick geraten, dass inzwischen deutlich leistungsfähigere eingesetzt werden. Dennoch ist allen anders lautenden Bekundungen zum Trotz der Umfang der installierten Anreicherungsanlagen für eine kommerzielle Nutzung viel zu gering. Die Größe des Programms legt daher eher eine militärische Nutzung nahe. Zudem muss für eine zivile Nutzung der Kernkraft gar nicht der gesamte Anreicherungs-kreislauf beherrscht werden, das iranische Programm geht daher weiter, als eine zivile Nutzungsabsicht es verlangen würde. Und schließlich hat das Regime immer wieder wesentliche Teile des Programms und ganze Anlagen vor der internationalen Gemeinschaft zu verstecken versucht, obwohl es damit eindeutig seine Pflichten aus dem Nichtverbreitungsvertrag verletzt.

Dennoch hat die internationale Gemeinschaft bislang gehofft, eine weitere Konfrontation mit dem Iran vermeiden zu können. Insbesondere in Westeuropa ruhten die Hoffnungen auf dem *National Intelligence Estimate* (NIE) des *Director of National Intelligence* (DNI) der Vereinigten Staaten vom Oktober 2007, in dem die Geheimdienste zu dem Schluss gelangten, dass der Iran seine Arbeit an einem militärischen Nuklearprogramm aufgegeben hatte. Dabei wurden schon 2007 zwei wesentliche Punkte in der Diskussion übersehen: Erstens diskreditierte auch ein abgebrochenes militärisches Nuklearprogramm die Aussagen der iranischen Führung, dass an einer Nuklearwaffe schon deshalb nicht geforscht werde, weil dies mit dem Islam unvereinbar sei. Dabei verweist das iranische Regime seit Jahren auf eine Fatwa, die den Bau von Atombomben aus religiösen Erwägungen untersage. Deren Existenz und Auslegung sind aber umstritten. Zweitens legte die amerikanische Regierung nicht den gesamten *National Intelligence Estimate* offen, sondern nur dessen Zusammenfassung. So wurde nie deutlich, auf welcher Grundlage die amerikanischen Geheimdienste zu ihrer Schlussfolgerung gelangten und wie plausibel diese tatsächlich waren.

Sollte das iranische Regime tatsächlich die Forschungen an einem militärischen Nuklearprogramm im Jahr 2003 eingestellt haben, wie im NIE von 2007 nahegelegt, so kann es als höchstwahrscheinlich gelten, dass dieser Schritt nur tem-



porärer Natur war. Gerade der letzte Bericht der IAEO geht in seinem Urteil deutlich über die bereits mehrfach geäußerte Kritik am Iran hinaus: Hatte die Behörde bislang vor allem die mangelnde Kooperation Irans beklagt und mehrfach die eigenwilligen Interpretationen des Nichtverbreitungsvertrages durch die iranische Regierung kritisiert, sieht sie in ihrem letzten Bericht erstmalig Indizien dafür, dass der Iran auch am Design eines Nuklearsprengkopfes arbeiten könnte. Das macht die nuklearen Ambitionen des Irans überhaupt erst besorgniserregend: die Verbindung der Fähigkeit zum Bau von Nuklearwaffen mit der Leistungsfähigkeit Irans im Bau von Raketen mittlerer und längerer Reichweite. Im letzten Bericht der IAEO wird auf neuere Forschungen beim Bau von Detonatoren verwiesen und auf intensiviertere Bemühungen um ein neues Design bei den Sprengköpfen der iranischen Raketen. Doch tatsächlich ist die iranische Rüstungsproduktion schon länger Anlass zur Sorge: Mitte 2003 wurde die Entwicklung der Shabab-3-Trägerrakete abgeschlossen; im April 2006 folgte die Fadschr-3-Rakete, die vom Radar angeblich nicht geortet werden und Raketenschilder überwinden könne. Diese Kombination aus der Fähigkeit zum Bau von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen verleiht dem Fall Iran einen sicherheitspolitischen Handlungsdruck.

Unklar bleibt aber noch immer, wie lange der Iran noch brauchen wird, um sein Nuklearprogramm abzuschließen. Die Schätzungen schwanken zwischen einem und mehreren Jahren. Für den Bau einer Nuklearwaffe ausreichend angereichertes Uran könnte die Anlage in Natanz nach Schätzungen des *Institute for Science and International Security* (ISIS) wohl binnen eines Jahres herstellen. Insbesondere die iranische Ankündigung, Uran auf knapp 20 Prozent anzureichern zu wollen, gilt als besorgniserregend, da von dort der Weg zur Hochanreicherung in kurzer Zeit beschritten werden kann. Am wahrscheinlichsten ist wohl die Annahme, dass das Regime genügend Uran anreichern will, um nach dem Startschuss zum Bau nuklearer Sprengköpfe deutlich mehr als einen Sprengkopf simultan produzieren zu können.

INNENPOLITISCHE SPANNUNGEN

Die innenpolitische Situation wird für äußere Beobachter immer schwerer einzuschätzen. Dennoch scheinen zwei Risse im Iran deutlich erkennbar: Erstens hat sich das Regime immer weiter von großen Teilen der Bevölkerung entfremdet, verliert wesentlichen Rückhalt im Volk und riskiert mit der brutalen Unterdrückung der Opposition auch den Anspruch auf Legitimität. Zweitens scheint es auch innerhalb der Führungsringe des Regimes deutliche Spannungen zu geben, die vom Streit mit der internationalen Gemeinschaft

um das Nuklearprogramm bislang nur oberflächlich überdeckt werden konnten.

Die Präsidentschaftswahlen vom 12. Juni 2009 markieren wohl den wichtigsten Einschnitt in der jüngeren iranischen Geschichte seit der Revolution von 1979. Das iranische Regime hatte die Präsidentschaftswahlen offenbar fälschen müssen, um Amtsinhaber Ahmadinejad eine weitere Amtszeit zu ermöglichen. Dabei war das Vorgehen des iranischen Regimes allerdings so plump, dass die Fälschungen kaum plausibel klangen. Neben dem offenbar in allen Provinzen unwahrscheinlich ähnlich hoch ausfallendem Votum für Ahmadinejad fiel Beobachtern besonders auf, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten und Differenzen zwischen den Kandidaten keinen Eingang in das Wahlergebnis gefunden hatten. Zusammenfassend war vor allem eines auffällig: Der wichtigste Oppositionskandidat Mir Hussein Mussawi stammt eigentlich selbst aus den Hierarchien des Regimes und war vor den Wahlen alles andere als ein Dissident. Dass das iranische Regime überhaupt Wahlen fälschen musste, in denen nur Kandidaten antraten, die es vorher selbst ausgewählt hatte, war bereits bezeichnend und unterstreicht den systemischen Druck, der mittlerweile auf den Iran wirkt. Dass aber selbst Präsidentschaftskandidaten verfolgt werden, die das System erhalten wollen, macht das ganze Ausmaß der gegenwärtigen Spannungen klar.

Aber auch innerhalb des Regimes sind die Risse mit den Präsidentschaftswahlen im vergangenen Jahr deutlicher zu Tage getreten. Während Revolutionsführer Ali Khamenei den Ausgang der Wahlen noch für Zeichen göttlichen Wirkens hielt, zeichnete sich für dessen starre Haltung nur langsam Unterstützung in einigen wichtigen Gremien des Landes ab. So hatte sich der Expertenrat erst Ende Februar zu seiner zweiten Sitzung seit den umstrittenen Präsidentschaftswahlen im Juni letzten Jahres getroffen und dort Unterstützung für den Kurs des Revolutionsführers signalisiert. Zugleich hat der Rat auch den ehemaligen Präsidenten Ali Akbar Haschemi Rafsandschani kritisiert, der bereits seit längerem mit der Opposition sympathisiert. Während sich die Mehrheit in den höheren Ebenen des Systems hinter das Regime stellt, ist die Haltung zweier Gruppen besonders aufschlussreich: Erstens hat sich der Klerus bislang nicht auf eine der beiden Seiten geschlagen. Obwohl einige Kleriker bereits Position für die eine oder andere der beiden Seiten ergriffen haben, hat sich die Mehrheit der Kleriker indes in eine politische Indifferenz zurückgezogen. Das ist umso erstaunlicher, als das Regime einen Großteil des Klerus finanziert und zugleich mit dem System der islamischen Rechtsgelehrten seine Legitimation nicht zuletzt aus deren Unterstützung zieht. Zweitens spiegelt die indifferente Haltung des Klerus auch den



Aufstieg einer neuen Gruppe wider: der Revolutionsgarden. Deren Einfluss hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich ausgeweitet. Ehemalige Angehörige der Revolutionsgarden sitzen inzwischen an allen wesentlichen Schaltstellen des Regimes, zu großen Teilen im Parlament und in den staatseigenen Wirtschaftsbetrieben. Schon seit der Revolution 1979 sind die Garden als Gegengewicht zum Militär aufgebaut worden, und das iranische Militär galt bis 1979 als eine der modernsten und fähigsten Armeen überhaupt. Die Garden haben den regulären Streitkräften aber längst den Rang abgelaufen, und in den Präsidentschaftswahlen ist mit Ahmadinejad ein Präsident aus ihren Reihen im Amt bestätigt worden. Tatsächlich kann deren wachsender und unkontrollierter Einfluss als langsamer Staatsstreich gesehen werden, so wie dies auch die amerikanische Außenministerin Hillary Clinton seit einigen Wochen herausstreicht.

Die innenpolitische Lage spitzt sich dennoch weiter zu, auch wenn ein neuer Siedepunkt im Augenblick nicht ausgemacht werden kann. Mittlerweile hat das Regime die ersten Dissidenten hingerichtet und schätzungsweise viertausend weitere inhaftiert. Die Maßnahmen des Regimes, jede Opposition zu unterdrücken, gehen mit Versuchen einher, das Internet und das Mobilfunknetz zu kontrollieren und Zeitungen zu schließen. So wurde Anfang März die Tageszeitung *E'temad* geschlossen, die dem unterlegenen Präsidentschaftskandidaten Mehdi Karoubi nahestand. Damit wächst die Zahl der seit den Unruhen verbotenen und geschlossenen Zeitschriften und Zeitungen auf mittlerweile zehn. Ungünstig für die Bemühungen des Regimes sind aber strukturelle Faktoren, die sich dem Einfluss des Regimes entziehen. Die Oppositionsbewegung wird vor allem von jungen Iranern getragen, die die Revolution von 1979 nicht erlebt haben. Für diese Iraner stellt das gegenwärtige iranische System keinen relativen Fortschritt zum System des Schahs dar. Statt an seinem eigenen Vorgänger wird das iranische System heute vor allem an anderen Staaten in der Region gemessen. War der Iran vor sieben Jahren noch das freieste Land im Mittleren Osten (mit Ausnahme von Kuwait), wird dieser Platz inzwischen vom benachbarten Irak eingenommen. Das zeigt auch der letzte *Freedom House Index*, in dem sich die stabilisierte Lage im Irak bereits niederschlägt. Es ist daher unwahrscheinlich, dass das iranische Regime den Druck auf das System noch durch marginale Zugeständnisse wird kanalisieren können.

AUSBLICK UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Elite der Islamischen Republik hat mit Unverständnis auf den letzten Bericht der IAEO reagiert und gleichzeitig der Behörde vorgeworfen, sie lasse sich vom Westen zu dessen

Zwecken instrumentalisieren. Diesem Vorwurf haben sich auch Teile der politischen Führungsschicht angeschlossen, die eher der politischen Opposition zuzurechnen sind, wie zum Beispiel der Vorsitzende des Expertenrates Ali Akbar Haschemi Rafsandschani. Anstatt für nukleare Abrüstung einzutreten, verfolge die Behörde Staaten, deren Atomprogramme rein ziviler Natur seien. Das iranische Nuklearprogramm wird also, trotz aller innenpolitischen Verwerfungen, von einem Konsens der politischen Elite getragen. Selbst bei einem intern herbeigeführten Regierungswechsel ist daher ein Kurswechsel in der Nuklearpolitik nicht unbedingt zu erwarten. Überdies ist ein solcher Regimewechsel in etwas weitere Ferne gerückt, nicht zuletzt weil es dem Regime gelungen ist, die Opposition vorerst zu unterdrücken. Alle Handlungsempfehlungen müssen daher von einem länger anhaltenden Status quo innerhalb des Landes ausgehen.

- Vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen werden die Gründe deutlich, die das iranische Regime auch in Zukunft aggressiv agieren lassen werden. Angesichts schwindender Legitimität und schwerwiegender wirtschaftlicher Schieflagen ist die harte Haltung gegenüber der internationalen Gemeinschaft das letzte noch im Repertoire verbliebene Instrument, mit dem die Brüche innerhalb der politischen Elite übertüncht werden können. Dieses Interesse am eigenen Machterhalt macht eine kooperative Haltung gegenüber der internationalen Gemeinschaft schlechterdings unmöglich. Es wäre daher falsch, die Hoffnung auf einen bevorstehenden außenpolitischen Kurswechsel in Teheran zu setzen.
- Die Situation innerhalb des Iran ist von außen gegenwärtig nur schwer zu beeinflussen, und die internationale Zurückhaltung ist zumindest gegenwärtig auch im Interesse der iranischen Opposition. Dennoch sollte nach Wegen gesucht werden, die Machtbalance im Sinne der iranischen Opposition zu verschieben. Die Initiative der amerikanischen Außenministerin, unmittelbar nach den iranischen Präsidentschaftswahlen den Internetdienstleister twitter dazu zu bewegen, seine Wartungsarbeiten so zu terminieren, dass die iranische Opposition möglichst ungehinderten Zugriff auf dessen Dienstleistungen hat, zeigt wie wichtig *soft power* sein kann. Die internationale Gemeinschaft sollte nach Wegen suchen, den Zugang der iranischen Bevölkerung zu Internet und Telekommunikationsdienstleistungen offenzuhalten und Bemühungen des iranischen Regimes erschweren, den Zugang zu diesen Diensten zu reglementieren.



- Auch wenn Zurückhaltung mit Blick auf die innenpolitische Situation im Iran die gegenwärtig beste Handlungsoption ist, so muss außenpolitisch umso entschiedener gehandelt werden. Im Streit um das iranische Nuklearprogramm sollte nicht nur die vierte Sanktionsrunde möglichst umgehend abgeschlossen werden, auch sollte mit diesen Sanktionen ein Zeitplan für weitere Sanktionen verbunden werden, der bei fortgesetzter Verzögerungstaktik des Iran in klaren zeitlichen Abständen weitere Sanktionen ermöglicht. Letztlich gehört zu einem solchen Eskalationsfahrplan auch eine klare Überlegung für den Fall, dass Sanktionen scheitern sollten. Dies ist bislang vermieden worden, weil unter diesen Umständen wohl nur ein militärischer Angriff den Abschluss des Nuklearprogramms noch verhindern könnte. Darauf möchte sich bislang niemand festlegen, weil die Erfolgsaussichten eines solchen Schlags als zweifelhaft angesehen werden und man die Reaktion des Iran fürchtet. Das kann aber die internationale Gemeinschaft nicht aus der Pflicht entlassen, eine Debatte für den Fall eines Scheiterns der Sanktionen anzustoßen.
- Unabhängig vom Nuklearstreit ist der Iran aber zu einer Macht mit regionalem Hegemonialanspruch geworden. Dieser regionale Führungsanspruch schlägt sich vor allem in den Allianzen mit Syrien, der Hizbollah und der Hamas nieder. Diese Allianz wurde am 26. Februar 2010 bei einem gemeinsamen Treffen des syrischen und des iranischen Präsidenten mit den Führern der Hamas, Chaled Meschal, und der Hizbollah, Hassan Nasrallah, in Damaskus bestärkt. Das Treffen diente auch der Abstimmung im Vorfeld eines allgemein erwarteten neuen Waffengangs im Südlibanon. Sowohl die Hamas als auch die Hizbollah sind von Iran und Syrien mit modernen Waffen ausgestattet worden, die das Inventar beider Organisationen auch gegenüber dem Stand des Libanon-Krieges 2006 noch verbessert haben. Daraus folgen für die internationale Gemeinschaft zwei Handlungsmöglichkeiten, die energischer verfolgt werden sollten: Während einerseits die Anstrengungen, die bestehenden Waffenembargos umzusetzen, dringend intensiviert werden müssen, sollten andererseits die Bemühungen verstärkt werden, Syrien aus dieser Allianz herauszulösen. Die Obama-Administration hat nun mit Robert Stephen Ford nach fünf Jahren erstmals wieder einen Botschafter für Damaskus ernannt und damit einen ersten Schritt in diese Richtung getan. Das umfangreiche Angebot, das die internationale Gemeinschaft dem iranischen Regime gemacht hat, hat Teheran nicht dazu bewegen können, seinen Kurs zu ändern, richtete sich aber auch an den falschen Adressaten. Ein solches Angebot musste in Damaskus den Eindruck erwecken, dass eine besonders kompromisslose Haltung eher belohnt wird als

vorsichtiger Pragmatismus. Gegenüber Syrien könnte dieses Angebot aber vermutlich überzeugendere Ergebnisse erzielen und einen Wandel in der syrischen Außenpolitik zur Folge haben. Überdies würde dies dem Iran signalisieren, dass der Westen Verhandlungsbereitschaft honoriert und nicht eine besonders starre Haltung. Es könnte auch einen Friedensabschluss zwischen Israel und Syrien katalysieren und damit dem Konflikt im Nahen Osten weiteren Sprengstoff entziehen.

DER AUTOR

Dustin Dehéz ist Lehrbeauftragter am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin und Senior Fellow am Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) sowie Mitglied im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.