

USA

ELMAR SULK
22. Januar 2018

www.kas.de/usa

www.kas.de

Die Iran-Politik der USA: Neue Konfrontationen?

DONALD TRUMPS KURSWECHSEL BEIM ATOMABKOMMEN, DIE PROTESTE IM IRAN UND DIE TRANSATLANTISCHE PERSPEKTIVE

In Washington ist die grundsätzliche Entscheidung, ob man am Atom-Abkommen mit dem Iran festhält, noch einmal um einige Monate vertagt worden. Präsident Donald Trump hat die Partner des Abkommens, die UN-Vetomächte und Deutschland, dazu aufgerufen, nachzuverhandeln und die nächsten Wochen zu nutzen, um die aus seiner Sicht großen Mängel zu korrigieren. Sollte diese Korrektur nicht vorgenommen werden, werde die USA aus dem Abkommen ausscheiden. In Washington ist man sich einig, dass die Haltung zum Abkommen nicht isoliert betrachtet werden kann von der größeren Einbettung in eine Gesamtstrategie gegenüber Teheran. Insgesamt zeichnet sich generell ein schärferer Kurs ab, da gleichzeitig neue, das Abkommen nicht berührende Sanktionen gegen den Iran in Kraft getreten sind. Die Trump-Administration scheint statt auf eine vorsichtige Annäherung auf eine neue Konfrontationspolitik zu setzen. Dies deutete sich auch schon mit den die Proteste in Iran unterstützenden Äußerungen von Trump und US-Vizepräsident Mike Pence an. Für die europäischen Partner, die teilweise eigene Pläne verfolgen, wird dies Signalwirkung haben. Da die anderen UN-Vetomächte Russland und China am Atom-Abkommen beteiligt sind, verweisen Beobachter in Washington auch auf nötige diplomatische Anstrengungen auch mit Blick auf diese beiden Mächte.

Das Atom-Abkommen *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) wird von seinen Befürwortern als wichtiger Meilenstein gesehen, den Iran an der Entwicklung einer Nuklearwaffe zu hindern, und Wege der Kooperation zwischen jahrzehntelangen Gegnern aufzuzeigen. Kritiker dagegen haben stets auf die Mängel des Abkommens verwiesen und drängen auf Abkehr oder Neuverhandlungen, da der Vertrag nicht im sicherheitspolitischen Interesse der USA sei.

Worum geht es? Sehr vereinfacht gesagt ist es Hauptbestandteil des multilateral ausgehandelten und im Juli 2015 unterzeichneten Abkommens, des *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), dass bestimmte, im Deal genauer definierte Sanktionen gegen den Iran aufgehoben werden, wenn Teheran auf ein Nuklearprogramm verzichtet. Andere Sanktionen bleiben nach wie vor bestehen. Um überprüfen zu können, ob der Iran in Übereinstimmung (*compliance*) mit dem Abkommen handelt, muss es wo und wenn immer nötig („*where necessary, when necessary*“) Untersuchungen zulassen. Bisher haben die beteiligten Staaten und die Atomenergiebehörde IAEA dem Iran stets bescheinigt, dass es seine Aufgaben erfüllt.

Zeitfenster von 120 Tagen

Als Nebenabkommen des Iran-Deals hatte der US-Kongress seinerzeit den *Iran Nuclear Agreement Review Act* (INARA) beschlossen. Er sieht vor, dass der US-Präsident alle 90 Tage eine Erklärung abgeben muss, mit der er dem Iran zertifiziert, dass JCPOA vollständig von Seiten Teherans erfüllt wird. Ist diese Erklärung abgegeben, wird dann darauf verzichtet, die im Deal näher definierten Sanktionen gegen den Iran erneut ins Leben zu rufen. Trump hatte diesen sogenannten „*waiver*“ zweimal ausgestellt, ein drittes Mal, im Oktober, nicht. Er gab damit den Abgeordneten 60 Tage Zeit, ihrerseits mit Sanktionen oder Zusätzen zum Atom-Deal zu reagieren – der Kongress hatte diese Zeit aber verstreichen lassen. Es deutet sich aber an, dass der Kongress stärker als bisher an der Aufsicht über das Abkommen beteiligt werden soll.

Nun lag es diesen Januar wieder an Donald Trump, dem Iran-Deal eine Zukunft zu geben. Er hat ihn zwar intakt gehalten, indem er die Sanktionen wieder ausgesetzt hat. Aber er hat diese Aussetzung diesmal mit einem Ultimatum gegenüber den anderen Parteien des Abkommens verbunden. Er gibt damit den Vetomächten und Deutschland ein enges Zeitfenster von nur 120 Tagen, mit dem Iran neu zu verhandeln.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

ELMAR SULK

22. Januar 2018

www.kas.de/usa

www.kas.de

„Wenn die anderen Staaten innerhalb dieser Zeit nicht handeln, werde ich den Deal mit dem Iran aufkündigen“, so der Präsident vergangenen Freitag in Washington. Faktisch bedeutet dies, dass die Europäer nun in die ungewollte Rolle gedrängt wurden, innerhalb der kommenden Wochen zwischen der harten Position der USA und dem Iran zu vermitteln – etwas, was der demokratische Außenpolitiker, US-Senator Ben Cardin deutlich kritisiert hat als Zumutung für die Europäer: *„Instead of leading an international negotiation himself, the president's statement making threats and dictating final terms of potential negotiations....makes it more challenging to achieve the objective“*, so Cardin am Freitag letzter Woche. Der führende Demokrat des außenpolitischen Ausschusses im Repräsentantenhaus, Eliot Engel, befürchtet die außenpolitische Isolierung der USA, wenn sie sich nicht an die Abmachungen im Abkommen halten und es einseitig verändern wollen. Diese Sorgen wurden von den Republikanern entweder unkommentiert gelassen oder in Kauf genommen. Unter der Führung von den Abgeordneten Peter Roskam und Liz Cheney kündigten sie einen Gesetzentwurf an, den Iran-Deal an zwei Punkten zu stärken: Hinsichtlich ballistischer Raketen und der geforderten unbegrenzten Zulassung von Untersuchungen im Land. Aus ihrer Sicht ist dieser Zusatz zum Deal die einzige Möglichkeit, zu verhindern, dass der Präsident ihn im Mai aufkündigt.

Angesichts der Proteste im Iran könnten beiderseits des Atlantiks die Stimmen lauter werden, einen härteren Kurs gegen das Mullah-Regime zu fahren und so die Demonstranten und ihre Forderungen zu unterstützen, so die Beobachter in Washington. Trump selber hatte darauf verwiesen, dass Gelder, die nun wieder nach Aufheben der Sanktionen in den Iran fließen, nicht dem Volke Irans zugutekommen, sondern Terrorismus in Jemen und Libanon finanzieren würden – ein Vorwurf, mit dem man sich in Washington auseinandersetzt, und den auch die Europäer ernst nehmen sollten, so die Administration.

Iranische Isolation und diplomatische Anstrengungen

Auch aufgrund des geheimen Nuklear-Programms Irans, welches 2002 bekannt wurde, wurden von mehreren Seiten Sanktionen gegen den Iran errichtet, die bis 2012 verstärkt wurden und u.a. ein Öl-Embargo und einen Ausschluss Irans von den internationalen Finanzmärkten ein-

schlossen. Danach wurde, angetrieben durch diplomatische Bemühungen Obamas, ein kleines Fenster genutzt, um Mitte Juli 2015 mit dem JCPOA zu einem Abschluss der Atomverhandlungen mit dem Iran zu kommen.

Barack Obama hatte schnell klar gestellt, was das alles überragende und letztlich entscheidende Ziel seiner Diplomatie war – den Iran an einer Nuklearwaffe zu hindern. Zwar seien damit die anderen Bedrohungen, die vom Iran ausgehen, nicht aus der Welt geschaffen, aber diese „Wunschergebnisse“ hätten diesem Ziel untergeordnet werden müssen. Als Beispiel erwähnte Obama die Unterstützung terroristischer Gruppen durch das Ayatollah-Regime. An dieser Auffassung hielt Obama bis zum Ende seiner Amtszeit fest, und von seinen Anhängern und vielen Beobachtern aus Diplomatie und Think Tank Szene in Washington wurde ihm recht gegeben, da eine Nuklearwaffe in der Hand Irans die Ordnung im Nahen Osten vollständig ins Wackeln bringt.

Von vornherein also wurde der Atom-Deal in den USA, auch in der eigenen Partei Obamas, stets kritischer gesehen als in Europa, und dem nationalen Sicherheitsinteresse der USA auf Dauer eventuell nicht wirklich dienlich. Besonders das Verhältnis zu Israel, welches dem Deal sehr ablehnend gegenüber steht, sei potentiell belastet, hieß es nicht nur beim demokratischen US-Senator und jetzigen Minderheitsführer Charles Schumer, der dem Atom-Abkommen vor zwei Jahren nicht zustimmte. Auch andere demokratische Senatoren, Menendez, Manchin und Cardin, verweigerten vor drei Jahren aus diesem Grund dem Deal die Zustimmung.

Grundsätzliche Kritik von Donald Trump und eine neue Bewertung

Präsident Trump hatte das Abkommen schon im Wahlkampf stets offen als „einen der schlechtesten Deals“ kritisiert. Ob sich dahinter wirkliche sicherheitspolitische Durchdringung des Problems verbirgt oder er hier nur wie so oft kritisiert, was sein Vorgänger Obama umgesetzt hat, sei dahingestellt. Tatsächlich reiht er sich aber ein in eine Reihe von außenpolitisch erfahrenen US-Senatoren, die seit längerem Korrekturen am Abkommen verlangen. In den Blickpunkt rücken dabei die so genannten *„sunset provisions“*. Hier geht es um Begrenzungen an Irans Atomprogramm, die automatisch in einigen Jahren auslaufen. Trump will sie gerne unbegrenzt verankern. In ei-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

ELMAR SULK

22. Januar 2018

www.kas.de/usa

www.kas.de

nem Meinungsartikel im *Wall Street Journal* hatte sich zuletzt Michael Doran, Mitarbeiter von George W. Bush und nun Senior fellow am Hudson Institute, mit den Gefahren auseinander gesetzt, falls man dort keine Zusätze formuliert. {Michael Doran, „Don't End the Iran Deal, Fix It“, in WSJ 10, Januar 2018}

Auch Obamas Unterstützer räumen ein, dass im Deal selber eine große Wette auf die Zukunft mit formuliert worden sei: Wird sich der Iran in den nächsten 10 bis 15 Jahren verändern, sprich reformfreudiger, offener, ja demokratischer werden, kurz: wird Teheran ein Land im Staatensystem, mit dem man zumindest einen kritischen Dialog führen kann? Oder wird der Iran auch in Zukunft eine, wie es der einflussreiche republikanische Senator Tom Cotton ausdrückte, „radikale, revolutionäre, islamische Macht [sein], eine theokratische Tyrannei mit der ideologischen Verpflichtung, Tod über die Amerikaner zu bringen.“ {Sen Cotton am 3. Oktober 2017 vor dem *Council on Foreign Relations*, zit. nach www.cfr.org/event/conversation-iran-nuclear-deal-senator-tom-cotton}

„Schaut man sich Vergangenheit und Gegenwart des iranischen Regimes an, sollten wir die finstere Vision für die Zukunft ernst nehmen“, so Trump am 13. Oktober im Weissen Haus. „[Der Iran] hört nicht auf, Terror und Unruhe im gesamten Nahen Osten zu verbreiten. Er folgt nicht dem Geist des Abkommens. („Iran is not living up to the spirit of the deal.“) Kurz: aus seiner Sicht stärkt der Deal nicht das nationale sicherheitspolitische Interesse der USA, im Gegenteil: er schwächt es.“

Zukunftsszenarien und die drohende Gefahr einer atomaren Schwellenmacht

Allgemein gehen aufgrund dieser Bewertung auch die Befürworter des Deals in den USA davon aus, dass er kaum den Termin Mitte Mai überleben dürfte. In diesem Sinne äußerten sich etwa Robert Malley, der im Nationalen Sicherheitsrat Obamas saß, und Trita Parsi, Präsident des National Iranian American Council. Mit wieder einsetzenden Sanktionen wären die USA die ersten der Unterzeichner, die das Abkommen faktisch verlassen. Der Druck auf die anderen Länder würde wachsen, sich dazu zu positionieren, also entweder die USA zu unterstützen oder diesen Schritt abzulehnen. Tatsächlich dürfte die politische Bindewirkung so hoch sein, dass das Abkommen tot wäre.

Neben der schwelenden Nordkorea-Krise entstünde eine weitere potentielle Nuklearkrise in einer Weltregion, welche ohnehin einem Pulverfass gleicht, bei der gleich mehrere Luntten gezündet werden könnten. Der ehemalige stellvertretende Sicherheitsberater Obamas Ben Rhodes weist deshalb auch darauf hin, dass dies sicher nicht im sicherheitspolitischen Interesse der USA sein kann. {Ben Rhodes im Politico-Artikel „Trump asks Congress to fix Iran deal's flaws“ vom 13. Oktober 2017}

Sollte das Abkommen aufgegeben werden, ist eine Rückkehr des Iran zu einem eigenen Nuklearprogramm denkbar, trotz Mitgliedschaft im Atomwaffensperrvertrag. Was ein Scheitern, eine Aushöhlung des Iran-Abkommens bedeuten könnte, hat der Abrüstungsexperte Jeffrey Lewis vom Middlebury Institute of International Studies in Monterey, CA, am Beispiel ausgerechnet von Nordkorea dargelegt. Er skizziert die grundsätzliche Vereinbarung, die mit Nordkorea 1994 gefunden wurde. Der Faden wurde dann aber in den letzten Jahren Clintons und unter George W. Bush nicht wieder aufgenommen, und am Ende hatte Nordkorea 2003 den Atomwaffensperrvertrag verlassen. {Jeffrey Lewis, we know the results when a nuclear pact collapses, Washington Post vom 24.9.2017, zitiert nach www.pressreader.com/usa/the-washington-post-sunday/20170924/281930248167444}

Neue Nationale Sicherheitsstrategie der USA

In der Tat hört man in diesen Tagen Vergleiche mit der Entwicklung in Nordkorea recht häufig, wenn man Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit dem Iran-Abkommen analysiert.

Bisher schlägt die Trump-Administration solche warnenden Stimmen in den Wind, obwohl man sie, etwa im Nationalen Sicherheitsrat, schon hört und ernst nimmt. Unter den Gegnern des Abkommens dient JCPOA seit jeher als Vehikel für eine Diskussion der Gesamtstrategie gegenüber dem Iran – und wenn man die Signale richtig deutet, will Trump hier, salopp gesagt, Nägel mit Köpfen machen. Kritik oder Zustimmung zum Deal können nicht losgelöst von diesen Fragen gesehen werden. So wird in Washington darüber diskutiert, wie die Trump-Administration überhaupt die Zukunft der US-Nahostpolitik sieht, welche Kooperations- und Konfrontationslinien sie definiert, und wie sie dabei die Rolle des Iran als potentieller Hegemon in der Region bewertet.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

USA

ELMAR SULK

22. Januar 2018

www.kas.de/usa

www.kas.de

Auch die Partnerschaft mit Saudi-Arabien, der Gegner Irans in der Region, wird dabei eine Rolle spielen.

Das grundsätzliche Unbehagen mit dem Iran, unabhängig von einem Erfolg oder Misserfolg von JCPOA, wird in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie der USA, die vor einem Monat publiziert wurde, formuliert. Dort wird der Iran als der führende staatliche Sponsor von Terrorismus genannt, auf seine Rolle in Konflikten im Libanon und Jemen verwiesen, und sonstige sicherheitspolitische Kritik geübt, wie am iranischen Raketenprogramm und Bedrohungen etwa im Bereich der Cybersecurity. Es wird hervorgehoben, dass sich die Situation seit Inkrafttreten des Abkommens nicht verbessert habe. Im Gegenteil, der Iran sorge mit Finanzierungen von Bürgerkriegsparteien etwa im Libanon und im Jemen für Unruhe, statt mit Reformen im Inneren eine Perspektive zu erzielen, das Land zu modernisieren und seiner Bevölkerung eine Perspektive zu vermitteln.

Dass also die Frage, wie man es mit dem Deal hält, verwoben ist mit anderen Herausforderungen in der Region, zeigt die Problematik, das rechte Maß an Unterstützung fuer das Volk Irans zu finden, wenn es auf der Straße etwa Menschenrechte einfordert. Das Dilemma, in dem sich der Westen möglicherweise befindet, wird von Philip Gordon vom *Council on Foreign Relations* und vormals im Sicherheitsrat Obamas mit den Worten skizziert, dass man aufpassen müsse, dem Ayatollah-Regime nicht einen Vorwand zu liefern, wiederum Unterstützung gegen die USA oder den Westen insgesamt im eigenen Volk zu finden und so mögliche neu aufflammenden Proteste zu entschärfen. {so zitiert im Artikel „*Swell of Unrest Poses Dilemma as President Weighs Nuclear Deal*“, New York Times von 3. Januar 2017}

Blick auf die europäischen Partner

Natürlich weiß man auch in Washington nicht, ob die Proteste im Iran wieder aufflammen und dann von Dauer sein werden, und ob sie die grundsätzliche Kraft haben, Reformen im Inneren durchzusetzen. Dazu kennt man das Land zu wenig nach bald vier Jahrzehnten diplomatische Funkstille. Doch dürfte Donald Trump auch hier wieder diejenigen enttäuschen, die dem Wunschen nachgehen, er würde letztlich trotz großem Getöse abseits des Atom-Abkommens alles beim alten belassen.

Denn drei Grundmuster aus dem ersten Jahr Donald Trumps haben sich herausgeschält: Erstens versteht es dieser Präsident wie kaum einer vor ihm, im Wahlkampf geäußerte Meinungen auch als amerikanisches Staatsoberhaupt umzusetzen – für ihn sieht die Welt aus dem Weissen Haus nur bedingt anders aus als auf dem Kampagnenpfad. Zweitens setzt der Präsident nicht auf multilaterale Verträge, sondern verhandelt lieber bilateral. Auch so lassen sich die Abkehr von der Trans-Pacific Partnership (TPP) und vom Pariser Klimaabkommen erklären. Und drittens ist Trump bereit, abseits der orthodoxen, von beiden Parteien getragenen außenpolitischen Leitplanken zu manövrieren und, aus welcher Motivlage auch immer, kräftig gegen den Strich zu bürsten und alles auf den Prüfstand zu stellen. Ein Beispiel dafür ist seine Entscheidung aus den letzten Wochen, die US-Botschaft nach Jerusalem zu verlegen.

Diese drei Grundmuster sollten die Europäer ernst nehmen. Der Präsident folgt meist seinem manchmal sehr eigenwilligen Kalkül in außenpolitischen Fragen, und ist dabei immer für Überraschungen gut.

Aus Washingtoner Sicht kann es, auch mit Bezug auf das Atom-Abkommen, nicht schaden, wenn angesichts der Proteste im Iran auch die Europäer die Machthaber in Teheran daran erinnern, dass Entscheidungen des Regimes hohe diplomatische Kosten verursachen, bis hin zur Neueinsetzung von Sanktionen und eine Abkehr von JCPOA. Mit dem Abkommen wurde schließlich auch im iranischen Volk eine Erwartungshaltung geweckt.

Illusionen, dass man in Washington nicht auch über JCPOA hinaus zu einer grundsätzlichen Korrektur bereit ist, sollte man sich demnach in den Hauptstädten Europas nicht machen, so die Washingtoner Beobachter. Die Trumpsche Politik läuft auf eine neue Konfrontation mit dem Iran hinaus, und führt deshalb auch auf diesem Weg zu einer Konfrontation mit der EU und ihren Interessen.