

ATOMSTREIT MIT IRAN: STAND UND OPTIONEN

Die Krise um das iranische Nuklearprogramm dürfte sich in den kommenden Monaten zuspitzen. Die Doppelstrategie von Diplomatie und Sanktionen hat bisher wenig Wirkung gezeigt. Iran ist der UNO-Forderung nach Einstellung der Urananreicherung nicht nachgekommen und könnte in absehbarer Zeit zu einem nuklearen Schwellenland werden. Die Handlungsoptionen sind begrenzt. Die Effektivität von Militärschlägen ist umstritten, deren Legitimität zum heutigen Zeitpunkt nicht gegeben. Für eine Annäherung der Positionen bedarf es vor allem kreativer Diplomatie, nicht zuletzt von Seiten der neuen US-Administration.



Brennpunkt Iran: Wichtige deklarierte Nuklearanlagen

Offene Fragen

Iran hat stets versichert, dass sein Nuklearprogramm ausschliesslich der Energieversorgung diene. Zwei Faktoren haben diesbezüglich aber Zweifel aufkommen lassen. Erstens insistiert Iran auf einen eigenen nuklearen Brennstoffkreislauf. Das scheint wirtschaftlich wenig sinnvoll und birgt eine Dual-Use-Gefahr. Die überwiegende Mehrheit der über 30 Staaten mit Atomreaktoren bezieht ihren Kernbrennstoff von einigen wenigen Lieferanten aus Europa, den USA, Russland, Japan und China. Iran jedoch hat das Angebot einer Liefergarantie abgelehnt. Sein Beharren auf autonomen Kapazitäten ist mit hohen Kosten verbunden, die durch die Sanktionen weiter steigen.

Als Unterzeichnerstaat des Nichtverbreitungsvertrags (NPT) hat sich Iran verpflichtet, auf Atomwaffen zu verzichten. Es hat jedoch das Recht, Nukleartechnologie für friedliche Zwecke zu nutzen, sofern es Kontrollen der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) zulässt. Dieses Recht hat Iran seit der Ratifizierung des NPT 1970 wahrgenommen. Allerdings hat sich der Aufbau eines zivilen Nuklearprogramms, der anfänglich mit westlicher Hilfe erfolgte, nach der Islamischen Revolution 1979 stark verzögert.

Die aktuelle Krise um das iranische Atomprogramm lässt sich auf Enthüllungen über den verdeckten Bau von Nuklearanlagen in Natanz und Arak 2002 zurückführen. Die seither erfolgten Untersuchungen durch die IAEA haben gezeigt, dass Iran jahrelang eine «Politik der Verschleierung» betrieben und zahlreiche Verstösse gegen seine Meldepflichten begangen hat. Zwar hat die IAEA bisher keine Beweise für ein Atomwaffenprogramm finden können. Irans Weigerung,

zentrale Fragen der IAEA zu beantworten, lässt aber Zweifel bestehen. Diese wiegen umso schwerer, als das iranische Regime den Status Quo in der Nahostregion in Frage stellt, islamistische Bewegungen unterstützt und die Legitimität Israels anzweifelt.

Obwohl Iran von der IAEA bereits 2003 und vom UNO-Sicherheitsrat rechtsverbindlich 2006 aufgefordert wurde, seine Aktivitäten zur Urananreicherung und Wiederaufbereitung auszusetzen, hat es diese in den letzten Jahren intensiviert. Entsprechend sieht sich die internationale Staatengemeinschaft heute mit einem Dilemma konfrontiert: Einerseits bleibt fraglich, ob die bisher wenig wirksame Doppelstrategie von Diplomatie und Sanktionen Iran davon abbringen wird, die Fähigkeit zum Bau von Atomwaffen zu erlangen und damit zu einer nuklearen Schwellenmacht aufzusteigen. Andererseits sind sowohl die Option eines präventiven Militärschlags als auch die Perspektive einer Atommacht Iran äusserst problematisch.

Die Dual-Use-Gefahr liegt hauptsächlich darin begründet, dass niedrig angereichertes Uran (LEU) für Kernkraftwerke durch weitere Anreicherungsschritte in hoch angereichertes Uran (HEU) für Kernwaffen umgewandelt werden kann. Ende August 2008 verfügte Iran gemäss der IAEA über etwa 480kg LEU. Für einen atomaren Sprengsatz ist zwar eine weit grössere Menge erforderlich, doch wird es nur eine Frage der Zeit sein, bis Iran diese Schwelle erreicht – zumal die Urananreicherungsanlage in Natanz ständig ausgebaut wird. Sollte Teheran tatsächlich HEU anreichern wollen, so dürfte es gemäss dem *National Intelligence Estimate* (NIE) der USA vom Dezember 2007 frühestens Ende 2009, eher aber zwischen 2010 und 2015 zum Bau einer Kernwaffe in der Lage sein. Ein weiteres Proliferationsrisiko neben der Urananreicherung stellt der Schwerwasserreaktor in Arak dar, welcher der Gewinnung von Plutonium dienen kann, das wie HEU für Waffenzwecke geeignet ist.

Der zweite Grund für die Zweifel ist die Intransigenz der Führung in Teheran. Zwar lässt Iran im Rahmen des NPT *Safeguards Agreement* Inspektionen durch die IAEA zu. Die Atombehörde kann heute verifizieren, dass Iran kein deklariertes Nuklearmaterial zweckentfremdet hat. Jedoch weigert sich Teheran bisher, das Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen zu ratifizieren, das weitergehende Kontrollmöglichkeiten vorsieht und es der IAEA erlauben würde, auch das Nichtvorhandensein von undeklarierten Nuklearaktivitäten zu überprüfen. Eine verdeckte militärische Dimension des Nuklearprogramms kann auch deshalb nicht ausgeschlossen werden, weil der im August 2007 zwischen der IAEA und Iran vereinbarte Arbeitsplan zur schrittweisen Klärung noch offener Punkte ins Stocken geraten ist. Seit Teheran Fragen zu offenbar kompromittierenden Dokumenten der CIA (sogenannte *Alleged Studies*) unbeantwortet lässt, sind die IAEA-Berichte zu Iran kritischer geworden.

Divergierende Einschätzungen

Ob Iran tatsächlich nach Atomwaffen strebt, bleibt offen. Einerseits gäbe es aus geopolitischer Sicht gute Gründe dafür (siehe CSS Analyse Nr. 1). Andererseits wäre aber ebenso denkbar, dass Iran ein nukleares Schwellenland analog etwa zu Japan werden will und sich bereits dadurch einen signifikanten Macht- und Abschreckungsgewinn verspricht. Sollte Teheran wirklich nur an der zivilen Kernenergienutzung interessiert sein, wäre das Festhalten am eigenen Brennstoffkreislauf trotz Sanktionen vor allem mit Nationalstolz und einem fundamentalen Misstrauen gegenüber Liefergarantien zu erklären.

Noch 2005 zeigten sich die US-Geheimdienste überzeugt, dass Teheran entschlossen zur Entwicklung von Nuklearwaffen sei. Im NIE 2007 revidierten sie ihre Analyse überraschend und argumentierten, dass Iran zwar ein Nuklearwaffenprogramm unterhalten habe, dieses 2003 jedoch «mit grosser Wahrscheinlichkeit» einstellte. Über die weiteren Absichten Irans konnten sie allerdings keine klaren Aussagen machen. Überhaupt fällt auf, dass der NIE vorsichtig formuliert ist. Dies lässt sich teilweise auf die nachrichtendienstlichen Fehlleistungen in der Irakfrage zurückführen. Es reflektiert aber auch, wie gering die US-Kenntnisse über Iran seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen 1980 sind. Entsprechend kontrovers ist der NIE diskutiert worden. Kritiker monieren, dass er der Dual-Use-Problematik des zivilen Programms zu wenig Rechnung trage. Zudem ignoriere er,

dass Iran nicht nur Uran anreichere, sondern auch ballistische Langstreckenraketen und damit eine zweite wesentliche Komponente eines Nuklearpotentials entwickle. Wenig überraschend distanzieren sich vor allem Politiker und Experten in Israel vom NIE. Deren Einschätzung, wonach Iran kurz oder sogar unmittelbar vor dem Griff nach Atomwaffen stehe, beruht wesentlich auf der Annahme, dass Iran das verfügbare LEU baldmöglichst in waffenfähiges HEU umwandeln wird.

Schwierige Diplomatie

Seit Beginn der Nuklearkrise stand deren Lösung mit diplomatischen Mitteln im Vordergrund. In den Abkommen von Teheran (2003) und Paris (2004) war es den EU3 (Frankreich, Großbritannien, Deutschland sowie Javier Solana als Hoher Repräsentant der EU) zunächst gelungen, Iran zu einer freiwilligen Aussetzung der Urananreicherung und zur Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zu bewegen. Der von den EU3 im August 2005 unterbreitete Entwurf für ein Langfristabkommen wurde von Iran aber zurückgewiesen. Da Teheran die Urananreicherung wieder aufnahm und nicht länger bereit war, das Zusatzabkommen bereits vor dessen Ratifizierung freiwillig zu implementieren, übergab die IAEA das Iran-Dossier dem UNO-Sicherheitsrat.

Im Frühjahr 2006 näherten sich die Positionen der EU3 und der USA an. Die Europäer erklärten sich zu Sanktionsmassnahmen bereit. Gleichzeitig schlossen sich die USA, die Iran 2002 als Teil einer «Achse des Bösen» bezeichnet und von Beginn weg für Sanktionen plädiert hatten, den diplomatischen Bemühungen der EU3 an. Die – zögerliche – US-Kurskorrektur war bedeutsam, da die Nuklearkrise stark durch den amerikanisch-iranischen Konflikt geprägt ist und nur die USA für Iran zentrale Konzessionen machen könnten. Allerdings hat sich der Handlungsspielraum der Europäer als Vermittler durch den Schulterchluss mit den USA verkleinert. Zudem hat sich die westliche Verhandlungsposition durch den Einbezug der USA verhärtet, da Washington auf die Aussetzung der Urananreicherung als Vorbedingung für Verhandlungen pocht.

Da Iran diese Vorbedingung kategorisch ablehnt, treten die diplomatischen Bemühungen seither auf der Stelle. Das um die USA und die zwei übrigen UNO-Vetomächte Russland und China erweiterte Format der EU3+3 (oder P5+1) legte Iran im Juni 2006 ein umfassendes Anreizpaket vor. Dieses wurde im Juni 2008 noch einmal spezifiziert und erweitert. Sollte Iran seine Urananreiche-

rungs- und Wiederaufbereitungsaktivitäten aussetzen, werden ihm u.a. rechtlich verbindliche Liefergarantien, ein sicherheitspolitischer Dialog, eine Konferenz über regionale Sicherheit, eine Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen, ein WTO-Beitritt, eine Energiepartnerschaft und Entwicklungshilfe in Aussicht gestellt. Iran ist auf dieses Angebot jedoch nicht eingetreten und hat in seinem eigenen Entwurf vielmehr seine Absicht bekundet, dereinst seine eigene Anreicherungs-kapazität für den kommerziellen Export von LEU zu verwenden. Weder die Anreize noch die Sanktionen, die der UNO-Sicherheitsrat seit Dezember 2006 in drei Schritten erlassen hat und die hauptsächlich die Lieferung von Gütern und Technologien für das Atomprogramm verbieten und die Auslandskonten der am Programm beteiligten Personen sperren, haben bisher die erhoffte Wirkung erzielt.

Schlüsseldokumente

- ! EU3: ☞ Teheran Abkommen 2003; ☞ Paris Abkommen 2004; ☞ Anreizpaket 2005
- ! EU3+3: Anreizpakete ☞ 2006/ ☞ 2008
- ! Irans Vorschläge: ☞ Januar 2005; ☞ März 2005; ☞ April 2005; ☞ Juli 2005; ☞ August 2006; ☞ Mai 2008
- ! UNO-Resolutionen: ☞ 1737; ☞ 1747; ☞ 1803

In den letzten Monaten der Bush Administration haben die USA ihre Haltung noch einmal im Sinne der Europäer modifiziert. So hat Aussenministerin Rice den Begleitbrief zum Anreizpaket 2008 erstmals mitunterschrieben. Beim Genfer Treffen der EU3+3 mit Iran zur Besprechung dieses Pakets am 19. Juli 2008 nahm zudem erstmals auch ein US-Diplomat teil. Bedeutsam war schliesslich, dass Washington dem «Freeze-for-Freeze»-Vorschlag zustimmte, den die EU3+3 Iran zusammen mit dem Paket unterbreitet haben. Dieses Dreiphasenkonzept soll beiden Seiten ermöglichen, Verhandlungen zu beginnen ohne das Gesicht zu verlieren. So soll in Sondierungsgesprächen zunächst Einigung über den Fahrplan von Vorverhandlungen erzielt werden. In diesen Vorverhandlungen sind die Ziele, die Modalitäten, der Fahrplan und die Agenda der Verhandlungen festzulegen. In dieser zweiten Phase würden die EU3+3 keine neuen Massnahmen im Sicherheitsrat veranlassen. Iran seinerseits würde von neuen nuklearen Aktivitäten absehen und die Fragen der IAEA beantworten. In der dritten Phase sollen formelle Verhandlungen über ein Abkommen stattfinden, das sowohl die langfristige bilaterale und regionale Kooperation, als auch Mechanismen zur Sicherstellung des zivilen Charakters des iranischen Nuklear-

programms definiert. Allerdings würde diese Phase erst beginnen, wenn Iran die Urananreicherung und der Sicherheitsrat die Umsetzung der Sanktionen ausgesetzt haben.

Zwei Faktoren dürften dazu beigetragen haben, dass Iran auf diesen Vorschlag bisher nicht eingetreten ist. Erstens bleibt die Aussetzung der Urananreicherung in der jetzigen Fassung des «Freeze-for-Freeze» immer noch explizite Vorbedingung für formelle Verhandlungen. Zweitens sind die Anreize teilweise sehr vage formuliert. Unklar bleibt allerdings, ob Iran unter gewissen Umständen zur Aussetzung der Urananreicherung bereit wäre oder ohnehin nur auf Zeit spielt und zielgerichtet den Status einer nuklearen Schwellenmacht anstrebt.

Der Erfolg der Doppelstrategie von Diplomatie und Sanktionen ist ungewiss. China und Russland sind gegenüber weiterführenden Sanktionen etwa im Energiebereich skeptisch eingestellt. Handlungsspielraum dürfte eher auf diplomatischer Ebene bestehen. Zwar hat sich das Format der EU3+3 als schwerfällig erwiesen. Die unterschiedliche Interessenlage seiner Mitglieder macht die Formulierung einer gemeinsamen Iranpolitik schwierig. Denkbar wäre aber, dass die USA unter dem neuen Präsidenten Obama mehr als bisher auf Dialog setzen, von Vorbedingungen für Gespräche absehen und in diesem Sinne auch den «Freeze-for-Freeze»-Ansatz modifizieren. Mit der Ankündigung, in Teheran allenfalls eine Interessensektion für konsularische Angelegenheiten eröffnen zu wollen, hat die Bush Administration zum Ende ihrer Amtszeit einen Anstoss zu einer neuen Iran-Politik der USA gegeben.

Die militärische Option

Die Debatte über einen Militärschlag gegen Irans Nuklearprogramm im Falle eines Scheiterns der jetzigen Strategie wird vor allem in den USA und in Israel geführt. Befürworter argumentieren, dass mit dieser Massnahme Zeit gewonnen oder gar ein Kurswechsel in Teheran erreicht werden könnte. Dieser Option mangelt es jedoch an Legitimität, solange die IAEA das deklarierte LEU kontrollieren kann und keine überzeugenden nachrichtendienstlichen Beweise für verdeckte Nuklearaktivitäten Irans vorliegen. Dies gilt auch für den Fall, dass Iran zu einer nuklearen Schwellenmacht würde. Zudem ist die Effektivität eines Militärschlags angesichts der Vielzahl bedeutsamer Zielobjekte und der begrenzten nachrichtendienstlichen Kenntnisse umstritten, insbesondere was den möglichen Zeitgewinn betrifft. Auch die Risiken eines militärischen Vorgehens

werden kontrovers diskutiert. Gegner warnen, dass damit die Hardliner in Iran gestärkt würden und sich Teheran umso mehr zum Bau von Atomwaffen veranlasst sähe. Zudem befürchten sie eine unkontrollierbare Eskalation der Krise. So könnte Iran die Strasse von Hormuz und damit eine zentrale Öltransportroute blockieren, die fünfte US-Flotte und kritische Ölinfrastrukturen im Persischen Golf angreifen, die innenpolitischen Spannungen im Irak und den Kampf gegen die Besatzungstruppen neu schüren, Raketen auf Israel abfeuern, die Hisbollah und Hamas zum Kampf gegen den jüdischen Staat mobilisieren sowie weltweit Terroranschläge veranlassen. Befürworter entgegen, dass das Vergeltungspotential Teherans geringer ist, als dies die iranische Rhetorik suggeriert. Sie konzedieren zwar, dass der Ölpreis steigen würde, erwarten aber aufgrund der starken maritimen Präsenz der USA und der Abhängigkeit Irans von Ölexporten eine nur kurze Hormuz-Krise. Auch erachten sie die Gefährdung Israels für begrenzt, da die israelische Raketenabwehr stark verbessert sei und sich die Hisbollah einen neuerlichen Konflikt mit Israel gut überlegen werde. Aus ihrer Sicht wird sich Iran generell vor einer Eskalationsspirale hüten, da es sonst mit massiven Zweitschlägen rechnen müsste.

Seit der Veröffentlichung des NIE 2007 ist ein US-Militärschlag gegen Iran politisch vorerst vom Tisch. Anders ist die Situation in Israel, wo die doppelte Angst vor einer neuen US-Verständigungsstrategie gegenüber Iran und einem baldigen Griff Irans nach der Bombe in den letzten Monaten eine intensive Diskussion über unilaterale Luftangriffe ausgelöst hat. Angesichts der antisemitischen Rhetorik der iranischen Führung und des drohenden Verlusts seiner strategischen Dominanz in der Region fühlt sich Israel, das selber über Nuklearwaffen verfügt, unmittelbarer als andere Staaten von der Nuklearkrise betroffen. Allerdings wäre Israel für einen Militärschlag auf US-Hilfe angewiesen. Neben operativer Unterstützung wäre politisch zumindest ein oranges Licht aus dem Weissen Haus erforderlich. Die USA haben sich aber dezidiert gegen ein unilaterales Vorgehen Israels ausgesprochen. Washington befürchtet, dass israelische Luftangriffe nicht effektiv genug wären und die USA sich dem Vorwurf einer politischen Mitverantwortung nicht entziehen könnten, zumal die israelische Luftwaffe wohl den direkten Weg über den Irak wählen würde. Israels Drohrhetorik dürfte deshalb vorerst lediglich dem Ziel einer Beschleunigung des diplomatischen Prozesses dienen – was sich im Fall eines Regierungswechsels aber ändern könnte.

Die Rolle der Schweiz

Eine Nuklearmacht Iran würde die strategische Lage in Nahost fundamental verändern, die regionale Proliferation forcieren und den NPT unterminieren. Aus Sicht vieler Staaten ist dies keine akzeptable Option, zumal die Effektivität einer Abschreckungsstrategie gegenüber der iranischen Theokratie umstritten ist. Sollte Iran der einst ein nukleares Schwellenland sein, dürfte das Ausmass der Verifizierbarkeit seines Nuklearprogramms durch die IAEA ein entscheidender Faktor für den weiteren Verlauf der Nuklearkrise darstellen. Das bereits heute existierende Angebot Teherans, das Zusatzprotokoll im Gegenzug für die Aufhebung der Sanktionen (und damit für eine de facto-Billigung der Urananreicherung Irans) zu ratifizieren, dürfte spätestens dann kontrovers diskutiert werden.

Gefragt ist derzeit vor allem diplomatische Kreativität. Die Schweiz hat diesbezüglich bereits in den letzten Jahren wertvolle Beiträge geleistet. Dass ihre Vermittlungsbemühungen geschätzt wurden, zeigte sich in der Bitte Teherans und der EU, das Treffen vom Juli 2008 zu organisieren. Der «Freeze-for-Freeze»-Ansatz beruht auf einem Schweizer Papier vom Frühjahr 2007. Da der Vorschlag der EU3+3 aber insbesondere im entscheidenden Punkt der Urananreicherung von diesem (mit iranischen Vertretern abgesprochenen) Papier abweicht, bestünde hier wohl Spielraum für weitere Sondierungen. Im Nachgang zur internationalen und innenpolitischen Kritik am Gasdeal mit Iran hat der Bundesrat im Sommer 2008 allerdings entschieden, dass die Schweiz im Nuklearstreit keine eigenständige Rolle mehr übernehmen solle.

Als Schutzmacht der USA in Iran genießt die Schweiz Zugang zu hohen Ämtern in Washington und Teheran. Die Eröffnung einer US-Interessensektion in Iran wäre im Sinne ihrer Dialogpolitik. Ein allfälliges Gesuch der US-Regierung, diese Sektion unter schweizerischer Schutzherrschaft zu stellen, wäre auch als Chance zu begreifen, die bilateralen Beziehungen nach den Spannungen um den Gasdeal zu festigen. Vor einer Zusage wäre allerdings die Frage der Sicherheit der Schweizer Vertretung in Teheran zu prüfen, da die US-Sektion Anziehungspunkt für Demonstrationen sein dürfte.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch