



Waffenstarrer Dauerfeind USA: Wandmalerei in der iranischen Hauptstadt Teheran. Fatemeh Bahrami/Anadolu Agency/Getty Images

Wer sich zuerst bewegt, hat verloren

Der neue US-Präsident Joe Biden will zum Atomdeal mit dem Iran zurückkehren. Doch Teheran will den ersten Schritt nicht machen, und Washington zögert. Statt Versöhnung droht Eskalation.

Von Tim Guldemann, 09.03.2021

Der Streit zwischen den USA und dem Iran dauert schon mehr als vier Jahrzehnte. In dieser zumeist hoffnungslosen Geschichte, die von gegenseitigen Vorwürfen, Hass und Unverständnis geprägt war, gab es nur selten kurze Zeitfenster für eine Verständigung – das letzte Mal unter Präsident Barack Obama. Die Wahl Joe Bidens als Präsident hat nun wieder ein solches Fenster geöffnet. Jetzt geht es um die Rettung des Nuklearabkommens. Doch diese würde rasche und mutige Schritte verlangen.

Wird das Fenster wieder zugeschlagen, obsiegen die Hardliner auf beiden Seiten, es drohen neue Eskalationsstufen bis hin zu einem nuklearen Konflikt – mit globalen Folgen und am Ende mit einer weiteren Atommacht, die kaum jemand will.

Zum Autor

Tim Guldemann stand viele Jahre im diplomatischen Dienst, von 1999 bis 2004 war er Botschafter im Iran, von 2010 bis 2015 in Deutschland. Er sass von 2015 bis 2018 für die SP im Nationalrat. Für die Republik schrieb er zuletzt über das Verhältnis von Grossbritannien und der Schweiz zur EU.

Doch schauen wir erst kurz zurück: Im Juli 2015, nach Gesprächen und Verhandlungen, die sich über insgesamt zwölf Jahre hinzogen, unterzeichneten die USA, England, Frankreich, Deutschland, Russland und China mit dem Iran den «Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan», der das Problem des iranischen Atomprogramms lösen sollte. Teheran verpflichtete sich, seine nuklearen Aktivitäten zu begrenzen und sehr weitgehende internationale Kontrollen zuzulassen. Im Gegenzug sollten die wirtschaftlichen Sanktionen aufgehoben werden. Im Mai 2018 trat US-Präsident Donald Trump jedoch von diesem *«worst deal ever»*, wie er sagte, zurück und erliess neue Sanktionen. Als Reaktion respektiert auch Teheran seit 2019 seine Verpflichtungen nicht mehr.

Biden verkündete unmittelbar nach seiner Wahl, er werde zum Abkommen zurückkehren. Auch besetzte er wichtige Posten seiner Nahostpolitik mit Personen, die schon unter Obama an den Verhandlungen mit dem Iran beteiligt waren, und machte mit Robert Malley einen Diplomaten zum Iran-Beauftragten, der in Washington als Anhänger einer Verständigung mit Teheran gilt. Doch bezüglich des Abkommens selbst zögerte Biden und verlangte im Februar, dass Teheran die Urananreicherung zuerst stoppen müsse. Erst danach würden die Sanktionen aufgehoben.

Immerhin erklärte Washington sich bereit, gemeinsam mit den anderen Vertragspartnern mit Teheran Gespräche über die Rückkehr zum Abkommen zu führen. Diesen Vorschlag hatte Teheran zuerst abgelehnt: Es verlangt, dass zuerst von den USA eine konkrete Geste gemacht wird. *«Nur Worte helfen nicht»*, schrieb das iranische Staatsoberhaupt, der religiöse Führer Khamenei, auf Twitter. *«Dieses Mal nur Taten. Taten! Wenn die Islamische Republik von der anderen Seite Taten sieht, wird sie auch handeln.»* Diese Reaktion würde, so die Ansage der iranischen Regierung, noch am gleichen Tag erfolgen. Seit letzten Donnerstag zeigt sich Teheran wieder etwas offener und hat einen *«konstruktiven Plan»* für Gespräche angekündigt.

Fast zwei Monate nach Bidens Amtsübernahme ist eine Lösung immer noch nicht in Sicht, obwohl beide Seiten eigentlich an einem neuen Einvernehmen interessiert sind und positive Signale senden. Wo liegt das Problem? Das Vertrauensverhältnis ist zerrüttet, und beidseitig wächst der interne Widerstand gegen eine Verständigung.

Biden hat es in seiner Hand

Eine Lösung verlangt deshalb rasches Handeln. Sonst sind die Optionen, die sich mit der Wahl von Biden ergeben haben, wieder vorbei. Was müsste geschehen?

Beide Seiten könnten mit sofortiger Wirkung wichtige Schritte machen, die vom Abkommen gefordert werden. So könnte Biden ohne Zustimmung des Kongresses per *executive order* Sanktionen aufheben, die Donald Trump verfügt hat, und die iranischen Guthaben in den USA deblockieren. Tehe-

ran wiederum könnte die vertragswidrige Urananreicherung stoppen – das heisst die Anreicherung, welche die im Atompakt vereinbarte maximale Konzentration von 3,67 Prozent überschreitet. Da beides gegen das Abkommen verstösst, könnten internationale Inspektoren die Lagerbestände von fast 3 Tonnen angereichertem Uran sowie die 1300 Zentrifugen sofort versiegeln und einer permanenten Kameraüberwachung unterstellen. Das alles wäre technisch und rechtlich möglich.

Allerdings müsste Washington den ersten Schritt machen. Kleinere Konzessionen – wie zum Beispiel die jüngste amerikanische Zustimmung, iranische Guthaben in Südkorea zu deblockieren – verbessern vielleicht das Klima, werden aber keinen Durchbruch bringen. Von der Regierung in Teheran wiederum ist nicht zu erwarten, dass sie sich zuerst bewegt. Nur eine substantielle Geste der USA kann den Widerstand der Hardliner im Iran überwinden. Das Risiko für Washington wäre dabei beschränkt, weil jede Lockerung von Sanktionen per *executive order* auch leicht wieder rückgängig gemacht werden könnte.

Auf beiden Seiten müssten die konkreten Zugeständnisse jedoch beinahe gleichzeitig und parallel oder allenfalls in einer vorab vereinbarten Reihenfolge erfolgen. Sonst fürchtet Washington, dass sein erster Schritt zur Aufhebung der Sanktionen von Teheran als «ungenügend» einkassiert wird. Für Teheran hingegen sind die gegenseitigen Verpflichtungen klar und nicht mehr verhandelbar. Die USA und die Europäer haben immer wieder gefordert, mit dem Iran auch über sein Raketenprogramm und über seine militärischen Aktivitäten in der Region zu verhandeln sowie darüber, dass die Laufzeit der iranischen Verpflichtungen im Nuklearabkommen verlängert werden soll. Neue Gespräche würden aus Sicht Teherans deshalb nur neue Forderungen der USA provozieren.

Beide Seiten stehen innenpolitisch unter Druck. Biden kann nicht mit einer Mehrheit im Kongress rechnen, der schon Obama eine Ratifizierung des Abkommens verweigert hatte. Die Opposition Israels und der Golfstaaten gegen das Abkommen hat starke Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der US-Administration. Im Iran stehen die Reformkräfte, die das Abkommen gegen die Konservativen durchgesetzt hatten – Präsident Rohani und sein Aussenminister Sarif –, schon lange in der Kritik, weil sie zu grosse Zugeständnisse gemacht haben sollen. Zudem wurden die Sanktionen nicht aufgehoben, und die wirtschaftliche Öffnung des Landes blieb aus.

Das grösste Hindernis für eine Verständigung ist das fehlende Vertrauen. Es ist der Grund, weshalb Teheran direkten Gesprächen gegenüber sehr zurückhaltend ist. Sollten sie jedoch mit allen Vertragspartnern gemeinsam geführt werden, sind sie vielleicht nicht mehr ganz auszuschliessen. Dabei könnten auch diskrete Kanäle helfen – wie schon im Vorfeld des Nuklearabkommens die Kommunikation, die über Oman lief – oder die aktive Vermittlung Dritter. Aussenminister Sarif hat dafür bereits die Europäische Union vorgeschlagen. Entscheidend ist jedoch der politische Wille in Washington.

Der gute Wille war von sehr kurzer Dauer

Ende November wurde der führende iranische Nuklearwissenschaftler Mohsen Fakhrizadeh im Iran auf offener Strasse ermordet. Es spricht alles dafür, dass der israelische Geheimdienst hinter dem Mord steht. Eine Woche zuvor hatte Trumps Aussenminister, der frühere CIA-Chef Mike Pom-

peo, Israel besucht. Es ist unwahrscheinlich, dass Washington nicht über die Attentatspläne informiert worden war.

Das iranische Parlament hat in der Folge ein Ultimatum an die neue Regierung in Washington gestellt: Entweder werden die Sanktionen bis zum 23. Februar aufgehoben, oder der Iran wird die Urananreicherung beschleunigen und die internationalen Kontrollen stark einschränken. Zwei Tage vor Ablauf der Frist ist es Rafael Grossi, dem Generaldirektor der für die Kontrollen zuständigen Internationalen Atomenergieagentur, gelungen, Teheran eine dreimonatige Übergangsfrist für beschränkte Kontrollen abzurufen. Das konnte als Zeichen des guten Willens angesehen werden. Doch bereits am 26. Februar stellte Teheran diese Vereinbarung wieder infrage.

Schon am 9. Februar hatte der iranische Geheimdienstminister Mahmoud Alavi sogar damit gedroht, dass die internationalen Sanktionen das Land dazu zwingen könnten, die Atombombe anzustreben. Das Regime hatte zuvor diese Option noch nie so offen geäußert. Alavi relativierte dabei auch die vom Staatsoberhaupt Khamenei 2005 erlassene Fatwa mit dem religiös begründeten Verbot nuklearer Waffen.

Die Zeit drängt: Am 21. März unterbricht das iranische Neujahrsfest das politische Leben für mindestens zwei Wochen, und im Juni stehen Präsidentschaftswahlen an, die den konservativen Kurs des Regimes bekräftigen dürften. Das begrenzt den Spielraum der heutigen Regierung, die sich aktiv für eine Rückkehr zum Abkommen einsetzt. Die konservativen Kräfte wollen verhindern, dass den Reformern der Erfolg zugerechnet würde, wenn die Sanktionen gelockert würden und die wirtschaftliche Öffnung in Gang käme. Denn das könnte die Wahlaussichten des Reformlagers verbessern.

Warum ist das Nuklearabkommen so wichtig?

Im Gegensatz zu den vier Atommächten Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea ist der Iran (seit 1970) Mitglied des Nichtweiterverbreitungsvertrags. Der Iran betreibt einen zivilen Kernreaktor und behauptet, sein Programm diene ausschliesslich der Stromproduktion und medizinischen Zwecken. Uran werde nur für die Produktion der Brennstäbe und andere zivile Ziele angereichert. Energiepolitisch ergibt das Programm angesichts der riesigen Gas- und Ölvorkommen allerdings überhaupt keinen Sinn. Doch der Beweis, dass der Iran den Nichtweiterverbreitungsvertrag durch den Bau einer Atombombe verletzt hätte, wurde nie erbracht.

Trotzdem nährten Hinweise auf entsprechende Tätigkeiten diesen Verdacht, der durch iranische Verfehlungen seiner Informationspflichten verstärkt wurde. In jedem Fall ist davon auszugehen, dass die Fähigkeit, als Ultima Ratio eine Bombe bauen zu können, schon immer – bereits in der Schah-Zeit – eine Rolle spielte. Diese Fähigkeit ist heute eine Realität und stellt für die Region eine Bedrohung dar. Mit einer Rückkehr zum Abkommen wäre die Bedrohung jedoch geringer.

Das Abkommen war zudem der letzte Erfolg der «internationalen Gemeinschaft», das Resultat einer gemeinsamen Aktion des «Westens» mit Russland und China zu einem Zeitpunkt, als das Verhältnis zu Russland durch die Krise in der Ukraine schon schwer belastet war. Ein Scheitern des Atomdeals wäre ein weiterer Rückschlag für die nuklearen Abrüstungsbemühungen und für die Wirkungsmacht des Nichtweiterverbreitungsvertrags, aus dem der Iran austreten könnte, falls der Konflikt eskaliert.

Abgesehen von ihrer diplomatischen Bedeutung ist die Rückkehr zum Abkommen jedoch vor allem von eminenter Bedeutung für die Sicherheit im Nahen Osten. Israel hält es zwar für eine Illusion, den Iran mit diplomatischen Mitteln vom Bau der Atombombe abhalten zu können; die Rückkehr der USA zum Abkommen würde diese Gefahr aus israelischer Sicht nur verschärfen. Dagegen lässt sich aber argumentieren, dass das Abkommen die nukleare Fähigkeit des Iran zwar nicht aus der Welt schafft, die darin verbrieften internationalen Kontrollen aber wenigstens garantieren, dass die sogenannte «Ausbruchszeit» verlängert wird.

«Ausbruchszeit» bedeutet: Die Iraner müssten, wenn sie eine Bombe bauen und dann zünden wollten, zuerst den Vertrag kündigen, die Kontrollen stoppen und die Urananreicherung hochfahren. Unter den Bedingungen des Vertrags dauerte dieser Prozess mindestens ein Jahr, seit Trumps Rückzug aus dem Vertrag hat er sich aber auf einige Monate verringert. Der Vertrag verhindert deshalb, dass die Welt ganz plötzlich – wie im Falle von Pakistan, Indien und Nordkorea – von einem iranischen Atomversuch überrascht wird, ohne dass sie vorher reagieren könnte.

Kann Europa tatsächlich Weltpolitik?

Wenn eine Verständigung darüber, dass die USA zum Abkommen zurückkehren, definitiv ausbleibt, wird der Konflikt eskalieren. Der Iran wird, wenn die Sanktionen nicht gelockert werden, seine Nuklearaktivitäten beschleunigen. Hardliner in Israel, am Golf und in den USA fordern schon lange den militärischen Präventivschlag gegen alle Nuklearinstallationen im Iran. Das Resultat wäre eine militärische Eskalation mit globalen Folgen, und der Iran würde sich dann mittelfristig erst recht zur Atommacht entwickeln.

Politisch wahrscheinlicher erscheint jedoch ein anderes Szenario: Die USA warten erst einmal ab und werden dann angesichts wachsender Spannungen mit neuen Sanktionen den Druck auf den Iran erhöhen. Sie werden Teheran damit aber nicht zum Einlenken bewegen, der Konflikt würde im Gegenteil nur weiter angeheizt. Ganz abgesehen von der Möglichkeit, dass Russland und China die Konflikte des Westens mit dem Iran für eine verstärkte Einflussnahme in der Region ausnützen.

Die Amtsübernahme Bidens, so die Hoffnung, gibt der transatlantischen Allianz neuen Auftrieb. Das koordinierte Vorgehen von Deutschland, England und Frankreich während der jahrelangen Verhandlungen über den Atomdeal war entscheidend für den Erfolg von 2015. Europa und die EU-Aussenpolitik sollten sich mit all dem Vertrauen, das sie auf beiden Seiten geniessen, wieder aktiv einschalten. Europa kann Weltpolitik. Aber auch für Europa gilt: Es braucht den politischen Willen.