

## **Den Atomdeal mit Iran durch ein erweitertes Gesprächsformat retten**

*Jetzt sind die „guten Dienste“ der Schweiz, Österreichs und Finnlands gefragt*

### *Vorbemerkung*

#### **Die Aufhebung der Sanktionen gegen den Iran ist eine humanitäre und nicht nur politische Aufgabe geworden**

Das International Institute for Peace (IIP), das Academic Peace Orchestra Middle East und das Geneva Centre for Security Policy (GCSP) haben gemeinsam das Papier „Den Atomdeal mit Iran durch ein erweitertes Gesprächsformat retten“ verfasst. Öffentliche Vorstellungen in Wien und Genf mussten nun abgesagt werden. Dennoch wollen wir unsere Ideen einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich machen. Kurzfassungen des Papiers wurden im „Standard“ (<https://www.derstandard.at/story/2000114539352/wie-sich-der-iran-atomdeal-retten-laesst>) und in „responsiblestatecraft“ (<https://responsiblestatecraft.org/2020/03/05/how-the-iran-nuclear-deal-can-be-saved/>) veröffentlicht.

In dieser Plattform wird die besondere Rolle Österreichs, der Schweiz und Finnlands angesprochen, neue Gesprächsformate zur Umsetzung des Nuklearabkommens mit dem Iran (JCPOA), das 2015 in Wien von den drei EU-Mitgliedern Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie Russland, China und den USA angenommen und unterzeichnet wurde, zu finden. Das JCPOA sollte auch eine schrittweise Aufhebung der Sanktionen, die gegen den Iran verhängt worden waren, zur Folge haben. Die Trump-Regierung kündigte das Abkommen im Mai 2018 auf und verhängte im Gegenteil neue verschärfte Sanktionen. Diese trafen die iranische Wirtschaft, die sich gerade zu erholen begann, schwer. Die iranischen Menschen und die iranische Wirtschaft sind nun durch den Covid-19-Virus stark betroffen. Humanitäre Hilfsangebote aus den USA werden vom Iran argwöhnisch betrachtet, weil die USA selbst Hilfe bräuchten und nicht glaubwürdig seien. Zudem behindern die USA den Zahlungsmechanismus zur Lieferung von humanitären Gütern in den Iran „Swiss Humanitarian Trade Arrangement“ (SHTA), weil alle Finanztransaktionen mit Sekundärsanktionen der USA belegt sind. Außerdem müssen alle Transaktionen den USA zur Genehmigung vorgelegt werden. Die USA müssen diese Hindernisse zurücknehmen. Sie können doch nicht wollen, dass die iranischen Menschen massenhaft einem Virus zum Opfer fallen. Eine Aufhebung der Sanktionen ist eine humanitäre und nicht mehr nur politische Maßnahme geworden. Sie sollten, wie im Rahmen des JCPOA vorgesehen, zurückgenommen werden, wenn sich der Iran auch wieder an die Vorgaben des Abkommens hält, die er schrittweise verlassen hat.

*Heinz Gärtner*

## **Den Atomdeal mit Iran durch ein erweitertes Gesprächsformat retten**

*Jetzt sind die „guten Dienste“ der Schweiz, Österreichs und Finnlands gefragt*

Von Marc Finaud, Heinz Gärtner und Bernd W. Kubbig

### **Die vertrackte Lage mit hohem militärischem Kollisionspotenzial**

Der Konflikt um das Atomabkommen oder JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) mit Iran spitzte sich Anfang des Jahres 2020 sich weiter zu. Nach dem im Mai 2018 angekündigten unilateralen Ausstieg der Donald Trump-Administration – der bisher schwerste Schlag gegen den Deal – , setzten die drei europäischen Signatarstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien („E3“) am 14. Januar 2020 den im Abkommen vorgesehenen Streitschlichtungsmechanismus (SSM) in Gang. Das ist ein äußerst risikoreicher Schritt, denn er kann dazu führen, dass den Europäern die Entwicklung entgleitet und sie das heraufbeschwören, was sie – im Gegensatz zu den USA – vermeiden wollen: das Ende des Abkommens. Während seines Besuchs am 3. Februar in Teheran kündigte der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell jedoch an, den Mechanismus auszusetzen (siehe unten).

Dessen Schicksal wäre dann besiegelt, wenn sich die fünf verbliebenen Unterzeichner, zu denen Russland und China gehören, nicht einigen können und den UN-Sicherheitsrat anrufen. Das würde bedeuten, dass alle Sanktionen (auch die der Europäischen Union) wieder in Kraft träten, die das JCPOA aufgehoben hat. Teheran hat für diesen Fall damit gedroht, aus dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NPT) auszutreten. Und Präsident Hassan Rouhani kündigte diffus, aber ungewöhnlich, an, europäische Soldaten würden im Mittleren Osten gefährdet sein. Später ging er noch einen Schritt weiter: Wenn Iran sich einer „neuen Situation“ gegenübersehe, könne die Regierung den Zugang der IAEA-Inspektoren zu den Nukleareinrichtungen des Landes überdenken. Diese Drohungen, wahrgemacht, kommen einer Einladung an die USA und Israel gleich, die Nuklearanlagen Irans mit Militärschlägen zu zerstören – genau dieses Szenario hat der Atomdeal verhindert.

Die Europäer sind Teil der eskalierenden Konfliktdynamik. Denn ihre riskante Maßnahme ist eine Reaktion auf die ab Mai 2019 von Teheran angekündigten und kalkuliert durchgeführten Schritte, seine Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens – so der offizielle Wortlaut Irans – zu vermindern; sie könnten jederzeit rückgängig gemacht werden. Hierzu gehört als erster Schritt die Anreicherung einer größeren Menge Urans als das Abkommen vorsieht, während der fünfte Schritt von Anfang des Jahres darin bestand, sich nicht länger an die im JCPOA begrenzte Anzahl der Zentrifugen zur Urananreicherung zu halten. Dies brachte für die Europäer das Fass zum Überlaufen und führte zum Auslösen des SSM. Den Iranern muss man zubilligen, dass sie ein ganzes Jahr lang nach Trumps Ausstieg „strategische Geduld“ übten

und die beispiellos harten Auflagen, die ihnen den Weg zur Bombe versperren sollen, einhielten. Die Wiener Kontrollbehörde IAEA hat dies immer wieder bestätigt.

Dass Iraner und Europäer – zu den „E3“ kommt das Brüsseler Außenministerium in Form des sog. European External Action Service (EEAS) der Europäischen Union hinzu – noch weiter ineinander verkeilt sind, zeigt sich darin: Teheran begründet seine Maßnahmen als Reaktion auf die Wiedereinführung von Sanktionen (Art. 26). In der Substanz werfen sie den Europäern vor, dagegen zu wenig getan und ihren Teil des Tauschgeschäft nicht eingehalten zu haben – also das Land aus der Wirtschaftskrise zu führen. Auch deutsche Wirtschaftsdelegationen gaben sich in Teheran zunächst die Klinke in die Hand, weckten hohe Erwartungen – und erzeugten tiefe Enttäuschungen bei den Iranern. Denn mit dem unilateralen US-Ausstieg traten nicht nur verschärfte Sanktionen für Iran in Kraft, sondern sind Sanktions-Drohungen gegenüber Firmen verbunden, die mit dem Land Handel und Finanzgeschäfte betreiben. Europäische Unternehmen zogen sich zurück oder begannen ihre Aktivitäten dort erst gar nicht. Auch die mit großen Bemühungen auf den Weg gebrachte Tauschbörse INSTEX (Instrument for Supporting Trade Exchanges), die die US-Sanktionen umgehen soll, hat bisher kein einziges Geschäft getätigt.

Das Abkommen ist nicht nur in Schieflage, weil die „E3“ und die Iraner es auf ihre Weise beschädigen. Gravierend ist zudem, dass seit der SSM-Initiative das Verhältnis zwischen diesen Europäern und Teheran empfindlich gestört ist und für die iranische Führung kein Vertrauensverhältnis mehr besteht. Der Oberste Führer Ali Khamenei hat dies unmissverständlich ausgedrückt. Das Markenzeichen der „E3“ – ihre vermittelnde, brückenbauende, auf Kompromisse und Gegenseitigkeit zielende Grundhaltung – ist aus Teherans Sicht dahin. Der SSM wurde offenbar übereilt ausgelöst – nämlich ohne die Einschätzung der Wiener Kontrollbehörde IAEA abzuwarten; Berlin, Paris und London setzten sich dem Verdacht aus, sich vom „Aussteiger“ Trump treiben zu lassen.

Die Initiative der drei europäischen Unterzeichner hat zudem die Risse zwischen ihnen und vor allem Russland deutlich werden lassen, das den Vorstoß scharf kritisiert hat. Deutlicher als vorher sind die Unterschiede unter den „E3“ selbst zutage getreten. Denn Premier Boris Johnson brachte einen „Trump-Deal“ ins Spiel, was mit der beteuerten Einigkeit der drei JCPOA-Unterzeichner in ihrem Schreiben vom 14. Januar nicht vereinbar ist. Fundamental bleibt der Eskalations-anheizende Gegensatz zwischen Trumps Strategie des „maximalen Drucks“, die Teheran an den Verhandlungstisch zurückbringen will – und Irans Strategie des „maximalen Widerstands“, die Trump mit der Tötung von Top-General Qasem Soleimani jedoch durchkreuzt hat. Denn bis zum 3. Januar lassen sich die verdeckten Angriffe der asymmetrischen Kriegsführung Irans als erfolgreich bezeichnen – und zwar als Versuch, Teherans Position bei eventuellen neuen Gesprächen vor allem gegenüber den USA zu verbessern.

Präsident Hassan Rouhani und sein Außenminister Mohammad Javad Zarif stehen im vielfältigen Kräftefeld Irans für die – derzeit sicherlich geschwächte – Fraktion der im Prinzip an Gesprächen interessierten Entscheider. Während Trump in der Vergangenheit die Iraner zu Gesprächen ohne Vorbedingungen einlud (die Teheran ablehnte), hat sich seine Position jüngst wieder verhärtet. Mit einem deutlichen Nein reagierte er auf Zarifs bekannte Forderung, die USA sollten vorher ihre Sanktionen gegenüber Iran aufheben. Die Trump-

Regierung geht weiterhin davon aus, dass die drückenden und inzwischen wieder verschärften US-Sanktionen das Grundinteresse der iranischen Führung an Regimestabilität gefährden – und zwar im Zeichen starker Proteste und des Rufs nach Grundversorgung und Arbeitsplätzen.

Washington rechnet mit dem Anruf aus Teheran, der Gesprächsbereitschaft ohne Vorbedingungen signalisiert. Hält die iranische Führung wie in den letzten Jahrzehnten durch – oder wird sie über kurz oder lang in Gespräche mit der Trump-Administration eintreten müssen und daher nach gesichtswahrenden Wegen für ernsthafte Gespräche suchen wie 2013 die neu gewählte Regierung Rouhani? Berlin, Paris und London, die auf ihre Weise mit der SSM-Initiative die Vertragsverletzungen Teherans durchkreuzt haben, kommen hier für eine konstruktive Rolle derzeit nicht infrage.

Kurzum, wir sind alles in allem mit einem brisanter Befund konfrontiert– alle drehen auf ihre Weise an der Eskalationsschraube: Die Iraner durch ihre Vertragsverstöße, die „E3“ – vorübergehend – durch ihre höchst riskante SSM-Initiative mit völlig ungewissem Ausgang; der Vertrauensschwund zwischen den drei Europäern und Teheran ist überdeutlich – dahin ist ihre glaubwürdige Vermittlerrolle gegenüber den USA genauso wie gesichtswahrende Initiativen mit Blick auf ein vielleicht doch gesprächsbereites Teheran; deutliche Risse treten zutage unter den drei europäischen Unterzeichnern sowie mit dem mächtigen Spieler Russland im Mittleren Osten. All dies vollzieht sich im Zeichen der weiter anziehenden US-Sanktionsschraube mit dem Ziel, die Iraner für einen neuen Deal an den Gesprächstisch zu holen. An ihm wird aus Washingtons Sicht über die unzureichend behandelte nukleare Dimension des jetzigen Abkommens hinaus zwei weitere Themen zu sprechen sein: Irans bedrohliche Raketenprogramme und sein destabilisierendes Außenverhalten in der Region.

### **Lösungsmöglichkeiten durch die „guten Dienste“ der unbelasteten „Neuen 3“ Schweiz, Österreich und Finnland**

Kein Versuch darf unterlassen bleiben, um nicht nur die drohende Kollision abzuwenden, sondern auch um das Abkommen in einer Weise zu erhalten, dass sie Forderungen der mächtigen USA Rechnung trägt, Anreize für Iran zu eventuell neuen Gesprächen schafft und die Signatarstaaten Russland und China stärker einbezieht. Mit der im Frühjahr in New York geplanten Überprüfungskonferenz des NPT kommt ein weiterer wichtiger Faktor ins Spiel. Wir lassen uns von der Devise eines erfahrenen Ex-Diplomaten Brasiliens leiten: Wenn Du ein schwieriges Problem lösen willst, vergrößere es. In unserem Falle heißt dies: den Gesprächsrahmen erweitern, und zwar sowohl durch die Einbeziehung neuer staatlicher Akteure als auch durch neue Themenfelder. Damit füllen wir eine große Lücke. Denn viele Entscheider, Beobachter und Kommentatoren fordern oft in Hauruck-Manier einen neuen Deal, ohne den Weg dahin zu benennen und ihm inhaltlich Konturen zu geben.

Deshalb sind jetzt die Schweiz, Österreich und Finnland gefragt. Sie sind nicht nur in der JCPOA-Frage unbelastet, sie sind allgemein auf dem diplomatischen Parket als erfahrene, glaubwürdige und ehrliche Makler der Extraklasse anerkannt. Die langjährigen Verhandlungen mit Iran haben in Lausanne und Genf stattgefunden; und in Wien wurde das Atomabkommen am 14. Juli 2015 nach Marathonverhandlungen gezeichnet. Die Schweiz nimmt ohnehin eine Sonderrolle ein, da sie die Interessen der USA in Teheran offiziell wahrnimmt. In Helsinki fanden einst multilaterale Verhandlungen historischen Formats über Sicherheit und

Zusammenarbeit in Europa (KSZE) statt; in jüngster Zeit war Finnland bemüht, eine Konferenz über eine Zone im Mittleren Osten frei von A-, B- und C-Waffen und ihrer Trägersysteme auf den Weg zu bringen. Der österreichische Außenminister Alexander Schallenberg reiste Ende Februar 2020 nach Teheran, um im Namen der EU das Nuklearabkommen zu retten. Er wollte die Dialogmöglichkeiten ausloten. „Wir reden mit allen!“ sagte der Außenminister. Die regionale Situation und Menschenrechte kamen ebenfalls zur Sprache. Was Schallenberg im Namen der EU dem Iran allerdings vorerst nur anbieten kann, sind beschränkte humanitäre Hilfe und Kooperation bei kleineren Projekten. Dem Besuch des österreichischen Außenministers könnte eine Track II-Initiative über regionale Kooperation folgen.

Die „Neuen 3“ sind auch Europa, im Falle der Schweiz jenseits der EU. Ihre politische Größe liegt, verglichen mit Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in ihrem kleineren Format, das sich durch koordiniertes Vorgehen teilweise ausgleichen lässt. Donald Trump wird sie, anders als Berlin, Paris und London, nicht als Konkurrenten wahrnehmen. Bern, Wien und Helsinki sollten im Wirtschaftsbereich den Erpressungen nicht weiter nachgeben. Österreich, zum Beispiel, importiert auf Grund amerikanischen Drucks seit 2019 fast keine Waren mehr aus dem Iran. Um ein positives (leider wohl auch nur symbolisches) Zeichen zu setzen, sollten Österreich und die Schweiz der Tauschbörse INSTEX sofort beitreten (neben Deutschland, Frankreich, Großbritannien haben dies Belgien, Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland und die Niederlande bereits getan). Begründen lässt sich die Positionierung der „Neuen 3“ allein damit, dass negative Entwicklungen in der Nachbarregion Mittler Osten auch vor ihren Ländern nicht Halt machen. Sie haben kein Mandat, ihr Status und die auf sie wartenden Tätigkeiten erinnern vielfach an informelle nicht-staatliche Akteure (NGOs; Track II). Aber anders als manche gut gemeinte Initiative aus der academia verfügen die erfahrenen Topdiplomaten dieser drei Staaten über ein breites, spezifisch einzusetzendes Instrumentarium.

Wir sehen ihre Aufgabe nicht darin, eine eigenmächtige, parallele Nebenaußenpolitik zu Deutschland, Frankreich und Großbritannien und zum Brüsseler Außenministerium zu führen – sie sollen nichts nach dem Motto „Viele Köche verderben den Brei“ verschlimmbessern. Die „Neuen 3“ sollten den Konfliktparteien innerhalb und außerhalb des Atomdeals ihre „guten Dienste“ selbstbewusst und abgestimmt anbieten bzw. ihre Bereitschaft erklären, bei Bedarf zu handeln, aber auch selbst mit frischen Ideen initiativ zu werden. Die „Neuen 3“ werden nur dann auf offene Ohren stoßen, wenn sie – bei allen offensichtlichen Grenzen – einen erkennbaren Mehrwert zu bieten haben. Mehrere Funktionen und Felder liegen nahe.

### **Funktionen der Deeskalation, Vertrauensbildung und Gesichtswahrung bei den „Neuen 3“**

#### *Deeskalierende Korrektur- und Warnfunktion bei der Dynamik des Streitschlichtungsmechanismus‘*

Es bietet sich an, dass die „Neuen 3“ das Brüsseler Außenministerium, das unter dem frisch angetretenen Außenbeauftragten Josep Borrell Fahrt aufnimmt, darin unterstützt, die offenbar übereilte Auslösung des SSM zu ‚entschleunigen‘ – also die enge Taktung des Mechanismus‘ zeitlich auszudehnen (das EEAS koordiniert im Rahmen des Abkommens die Streitschlichtung). Denn die Europäer hatten Teherans ein Jahr lang bewiesene „strategische Geduld“ bei der strikten Einhaltung des Abkommens allein zeitlich unterboten und den Bericht der IAEA zum fünften Verstoß Teherans erst gar nicht abgewartet. Bei seinem Besuch des EU-

Außenbeauftragten in Teheran am 3. Februar zogen die Europäer jedoch die Reißleine, indem sie den Mechanismus, der mit großer Wahrscheinlichkeit zum UN-Sicherheitsrat führen würde, aussetzten. Formell heißt das, dass die Europäer den im Abkommen vorgesehenen Beginn des SSM-Prozesses „beständig hinausschieben“. Dafür müssen die Iraner offenbar die Kontrollen und Inspektionen der Internationalen Atomenergiebehörde weiterhin uneingeschränkt zulassen. An diesem Faden hängt das Abkommen derzeit.

Hoch einzuschätzen ist daher, dass der neue IAEA-Generaldirektor Raffael Grossi am 3. März (GOV/2020/5, S. 2, Ziffer 5 bestätigte: Bis dato habe die Behörde im JCPOA-Kontext „keine Veränderungen in Irans Umsetzung seiner nuklearbezogenen Verpflichtungen beobachtet“. Am gleichen Tag veröffentlichte Grossi offenbar auf Druck zweier nicht-europäischer Mitglieder des Gouverneursrats – USA und Israel – einen zweiten Bericht (GOV/2020/15). Darin fordert der Generaldirektor von Teheran Aufklärung über nicht-deklarierte Anlagen, in denen letztes Jahr Uranspuren gefunden worden waren. Grossi begründet dies mit Bezug auf das gültige Comprehensive Safeguards Agreement von 1974 sowie auf das sog. Additional Protocol. Die Ständige Vertretung Irans in Wien hat in ihrer „Explanatory Note“ zum Report des IAEA-Generaldirektors mit Hinweis auf Art. 4c des Additional Protocol die Grundlage für die Forderungen angezweifelt. Es scheint, dass die Europäer – die alten wie die „Neuen 3“ – gefragt sind, in diesem Streitfall glaubwürdig und nachvollziehbar Position zu beziehen.

Die durch das Abkommen auf ein Jahr verlängerte „breakout“-Zeit – also der Zeitraum, in dem Teheran genügend Uran für den Bau einer Bombe ansammeln könnte, ist nicht beeinträchtigt. Beide Seiten, so scheint es, haben in den Abgrund geschaut – und beide Seiten schrecken vor den selbst angedrohten Maßnahmen derzeit zurück. So gesehen entfalten die Bestimmungen des Abkommens durchaus ihre Kraft. Aber sieht so Konfliktmanagement vor allem auf europäischer Seite aus? Ein kühl kalkuliertes Vorgehen kann man den drei europäischen Unterzeichnerstaaten nicht zubilligen. Die Korrektur- und Warnfunktion der „Neuen 3“ wäre deshalb dringend geboten. Immerhin: Die Eskalation ist vorerst gebannt, der Konflikt aber nicht gelöst, denn Teheran beharrt weiterhin darauf, dass die Europäer im Rahmen des Tauschgeschäfts ihren Teil liefern und Weg finden, wie Teheran unter Umgehung der US-Sanktionen sein Öl verkaufen kann.

*Beitrag zur Vertrauensbildung im Sinne eines verlässlich-vertraulichen, glaubwürdigen Ansprechpartners*

Ohne sich zu überdehnen, könnten die „Neuen 3“ als Relaisstation zwischen den unterschiedlichen Unterzeichnern des JCPOA fungieren. *Äquidistanz* dürfte ein Qualitätsmerkmal sein, ebenso ihre *größere Flexibilität/Unabhängigkeit*: Warum nicht den Iranern argumentativ nahelegen, dass ihre Erwartungen an die Europäer unter den Bedingungen der Trump-Administration strukturell nicht erfüllbar sind? Warum nicht an den kleinen, aber feinen, Unterschied erinnern, dass das JCPOA *im Endeffekt* ein Atomabkommen ist, in dem die nuklearen Auflagen, die Teheran den Griff nach der Bombe verhindern sollen, schwerer wiegen (siehe unten unter der Raketenfrage ein Kompensationsangebot).

Dies schließt nicht aus, dass die „Neuen 3“ die Unterzeichner Deutschland, Frankreich und Großbritannien daran erinnern, dass sie beim Tauschgeschäft nicht geliefert haben – wer im Glashaus sitzt, sollte eben nicht zu schnell und kräftig mit Steinen in Richtung Teheran werfen. Die „Neuen 3“ könnten die Iraner zur Aufgabe ihrer Vertragsverletzungen bewegen – denn

wenn der „Trump-Deal“ auch nur einige Elemente enthält, die der frühere Mitarbeiter im National Security Council der Trump-Administration, Richard Goldberg, benannt hat, dann dürfte vom derzeitigen „Obama-Deal“ wenig übrig bleiben.

Die drei europäischen Unterzeichner des JCPOA stellen wohl in puncto *Äquidistanz* die größte Herausforderung für die Schweiz, Österreich und Finnland dar, denn sie dürften in unterschiedlicher Weise als Platzhirsche mit ihren eingefahrenen und neuen Rollen agieren: Frankreich als selbsternannter Vermittler zwischen Washington und Teheran; Großbritannien nach seinem Austritt aus der EU wohlwollend in Richtung Washington blickend; und Deutschland, das die Initiative weitgehend den Franzosen überlassen hat und sich für neue Ideen am zugänglichsten zeigen könnte, um deren Dominanz zu verringern.

Es wird nicht leicht sein, die Risse – die neuen die die alten – unter den drei Signatarstaaten zu kitten. Vielleicht aber bringen die Angebote der neuen europäischen Akteure Schwung in die Grundhaltungen der drei alten. Wünschenswert wäre es, wenn Bern, Wien und Helsinki stärker vor allem auf Moskau zu gingen, um dessen Einfluss in der gesamten Konfliktregion auch konstruktiv in der Iran-Frage zu nutzen. Denn auch Russland ist nach wie vor an einem Nuklearwaffenstaat Iran nicht interessiert. Eine Bremsfunktion der „Neuen 3“ beim Streitschlichtungsmechanismus, dessen Auslösung Moskau scharf kritisiert hat, dürfte ihnen einen vorteilhaften Zugang verschaffen.

#### *Informelle Kapazität des Fühler-Ausstreckens im Sinne von Gesichtswahrung*

Gelingt es Bern, Wien und Helsinki sich als *verlässlich-vertraulicher, glaubwürdiger Ansprechpartner* mit *Äquidistanz* zu bewähren, so ist nicht ausgeschlossen, dass sie zum geeigneten („reifen“) Zeitpunkt um ihre klassischen „guten Dienste“ gebeten werden, also einen geheimen Gesprächsrahmen an einem vertraulichen Ort für offizielle Kontakte zwischen den Hauptkontrahenten bereitzustellen. Diese Funktion, die bei den vorbereitenden Gesprächen des JCPOA Oman innehatte, kann in der gegenwärtigen vertrackten Lage und des sich abzeichnenden Kollisionspotenzials nicht überschätzt werden.

7

---

#### **Inhaltliche Felder für glaubwürdigen Ausgleich, für ausbalancierte und erweiterte Vorschläge im Kontext regionaler Rivalitäten – und Chancen**

##### *Das JCPOA als Modell für eine nuklearwaffenfreie Zone im Mittleren Osten*

Angesichts der Eskalationsschrauben maßgeblicher Akteure inner- und außerhalb des Abkommens geraten die Bestimmungen des JCPOA, die nach wie vor als bahnbrechend und historisch zu bezeichnen sind, ins Hintertreffen. So bekräftigt Iran in der Präambel grundsätzlich, „unter keinen Umständen jemals“ nach Nuklearwaffen zu streben, sie zu entwickeln oder zu beschaffen. Dieser Wortlaut deckt viele Forderungen nach einem verschärften JCPOA ab. Zudem ist dieses detaillierte Abkommen von ca. 160 Seiten völkerrechtlich bindend, da es auf der Resolution des UN-Sicherheitsrates 2231 von 2015 beruht. Hoch einzuschätzen ist, dass sich das JCPOA als Modell für die gesamte Region anbietet, die an Unilateralismus, Nullsummen-Denken und Vorrang für militärische Wege krankt, weil es genau diese Defizite überwunden hat – jedenfalls auf dem Papier bis zum Ausstieg der USA aus dem Abkommen und den damit ausgelösten Eskalationsdynamiken.

Mit Blick auf die Überprüfungskonferenz des NPT in New York könnte es für die „Neuen 3“ ein Anreiz sein, dem iranischen Parlament zu empfehlen, der Staatengemeinschaft das JCPOA offensiv als Modell anzupreisen – anstatt dass Gruppen in der majlis verstärkt für einen Austritt aus dem Vertragswerk votieren, was als Ergebnis der Parlamentswahl am 21. Februar der Fall sein könnte. Denn das Abkommen mit seinen unzähligen, beispiellos scharf und weitreichenden Auflagen im Nuklearbereich stellt bereits den Kern für eine Zone im Mittleren Osten frei von A-, B- und C-Waffen dar (wenn auch nicht für deren Trägersysteme, insbesondere Raketen). Die Praxis der Vertrauensbildung auf technisch abgesicherter Grundlage durch Inspektoren und Kontrollen der IAEA könnte Schule machen für die jahrzehntelangen, aber meistens abstrakt geführten – und völlig ergebnislos gebliebenen – Diskussionen um zonale Arrangements. Es wäre ein konzeptioneller Sprung nach vorn, wenn die Überprüfungskonferenz in New York das JCPOA mit Hilfe der Iraner zum ernsthaft anleitenden Ausgangspunkt ihrer Gespräche über die angestrebte Zone nähme.

Vor diesem Hintergrund könnte Iran selbst konstruktive Vorschläge machen. Um Befürchtungen der USA und Europas wegen seiner nuklearen Aktivitäten auszuräumen, könnte Teheran anbieten, der nuklearwaffenfreien Zone in Zentralasien (Vertrag von Semipalatinsk) beizutreten. Zentralasien ist Iran historisch und kulturell weitaus näher als seinen arabischen Nachbarn. Im Gegenzug müssten die USA allerdings das Protokoll des Vertrages ratifizieren, in dem sich Nuklearwaffenmächte verpflichten, Mitgliedstaaten dieser Zone nicht mit Nuklearwaffen anzugreifen oder sie zu bedrohen (sog. negative Sicherheitsgarantien). Die Forderung der arabischen Staaten und Irans nach einer nuklearwaffenfreien Zone im Mittleren Osten bliebe aufrecht, da Israel als einziger Staat dieser Region diese Waffen besitzt.

#### *Konzeptionell angemessene – und auf Ausgleich bedachte – Vorschläge im Raketenbereich*

Die Iraner werden über kurz oder lang allein wegen der Forderungen Washingtons nicht darum herumkommen, ihre Raketenprogramme in zukünftige Gespräche einzubeziehen. Für diese Waffen ist Resolution 2231 (Anhang B, Punkt 3.) des UN-Sicherheitsrats ein maßgeblicher Bezugspunkt. Diese von den fünf Mitgliedern ausgehandelte Resolution ist ein Kompromiss und enthält kein Verbot für Teherans Raketen, sondern fordert Iran lediglich auf, „acht Jahre [lang] keine Tätigkeiten im Zusammenhang mit ballistischen Flugkörpern durchzuführen, die dazu angelegt sind, Kernwaffen zum Einsatz bringen zu können, einschließlich Starts unter Verwendung von Technologie für solche ballistischen Flugkörper“. Der vorpreschende französische Präsident Macron und die ihm folgenden Europäer – einschließlich das Brüsseler Außenministerium EEAS – haben den unstrittig ambivalent gefassten Wortlaut unangemessen eng zu Lasten von Iran ausgelegt.

Die Europäer gehen zwar auch dieses Mal nicht so weit wie Washington, das zuletzt den Flugtest der Shahab-3 vom 22. April 2019 als Verstoß brandmarkte. Abschwächend kritisierten Berlin, Paris und London in einem gemeinsamen Schreiben von Anfang Dezember 2019, dass die Erprobung „nicht vereinbar“ sei mit der Resolution. In seiner Standard-Replik wies das iranische Außenministerium darauf hin, dass die Kritik unangemessen sei, da Teheran nun einmal keine nuklearen Aktivitäten durchführe. Bislang haben die Iraner einen Punkt. Ihre Argumentation bleibt aber nur stichhaltig, solange die IAEA trotz fortlaufender Verletzung des JCPOA Teheran bescheinigt, dass es keine nukleare Waffen entwickelt.

Die mildere Position der Europäer in der Raketenfrage taugt kaum dazu – und darum geht es – die Iraner an den Verhandlungstisch zu holen. Die „Neuen 3“ könnten eine Pionierrolle für



einen innovativen Weg einnehmen, der Gesprächsanreize für Teheran enthält, und zwar im Sinne eines Ausgleichs für den von Europa nicht geleisteten Beitrag im Rahmen des JCPOA. Dafür ist aber ein neuer Ansatz notwendig. Denn vor allem Macrons Vorschläge lassen ein Verständnis für die historisch bedingte zentrale Rolle der ballistischen Raketen in der Militärstrategie Irans vermissen. Der massive Ausbau seiner Potenziale ist nicht zu denken ohne den „Krieg der Städte“ im ersten Golfkrieg (1980-88), in dem irakische Raketen die iranische Bevölkerung bombardierten und ohne die Furcht, 2003 nach dem Sturz Saddam Husseins das nächste Ziel einer US-Invasion zu werden. Das Raketenarsenal Teherans kann zudem nicht isoliert von den Kräftekonstellationen und -dynamiken in der Region gesehen werden. Hier kommen über die militärische Präsenz der Vereinigten Staaten hinaus die Arsenale von Irans Hauptgegnern Saudi-Arabien und Israel ins Spiel.

Daher liegt es nahe, vom ausschließlichen Fokus auf Irans Kapazitäten in diesem Bereich abzusehen und einen regionale Ansatz zu verfolgen, der vor allem die Kapazitäten dieser beiden Hauptgegner einbezieht – und den Kreis der Akteure damit vergrößert (Irans Verbündeter Syrien sollte ebenfalls dazugehören). Hierfür gibt es bereits das Vorbild der Gespräche zu Rüstungskontrolle und Regionale Sicherheit (Arms Control and Regional Security, ACRS) Anfang der 1990er Jahre. An ihnen nahmen eine Reihe von Staaten des Mittleren Ostens, einschließlich Israel, teil. Um ihre diplomatische Initiativfunktion unter Beweis zu stellen, sollten sich die „Neuen 3“ als Gastgeber für verschiedene Formate derartiger regionaler Rüstungskontrollverhandlungen anbieten.

Wenn überhaupt, dann wäre ein solch vergrößertes Format, das die traditionellen Hürden Irans zu Gesprächen über Raketen vermindern könnte, ein Anreiz für Teheran, an den Verhandlungstisch zu kommen. Die Substanz des JCPOA bliebe hiervon unberührt. Macron selbst hat in einem Vorschlag vom 13. Februar 2018 nicht nur die Teilnahme regionaler Partner, sondern einen „neuen Verhandlungszyklus“ à la JCPOA gefordert. Ein solcher Verhandlungsrahmen wäre kein Freifahrtschein für Teherans Arsenale und deren Ausbau. Denn die regionale Einbettung ermöglicht es, die kontrovers eingeschätzten Charakter aller Potenziale – ob defensiv oder offensiv – vertrauensbildend zu klären. Auszuhandeln ist, welche Arsenale zur Wahrung legitimer Sicherheitsinteressen notwendig sind – und welche für expansive und damit destabilisierende Aktivitäten eingesetzt werden. Nuklearwaffenfreie Zonen und Rüstungskontrolle dürften sich für die verhandelnden Akteure als die vorteilhaften Alternativen zu Nuklearwaffen und Krieg erweisen.

#### *Erweiterter regionaler Horizont – die Einbeziehung kleinster Signale von De-eskalation*

Qasem Soleimani soll sich Anfang Januar 2020 in Bagdad aufgehalten haben, um mit saudi-arabischen Gesprächspartnern über eine Beendigung des beide Rivalen überfordernden Kriegs im Jemen zu beraten. Berichte über derartige Kontakte zwischen Iranern und Saudis halten sich seit einiger Zeit, werden zumindest aber von iranischer Seite dementiert – und derzeit, wie auch die Friedensbemühungen im Jemen, offenbar blockiert.

Solche Gespräche berühren einen zentralen Punkt: Die Rivalität um eine regionale Vormachtstellung ist nicht nur im Jemen, sondern auch in anderen Ländern, in denen Saudi-Arabien und Iran aktiv sind, außerordentlich kostspielig. Beide Mächtegarn-Hegemone sind dabei, sich zu überdehnen. Die Strategie Riads und Teherans, ihre Regimestabilität durch Machtprojektion und Expansion zu gewährleisten, wird zusehends brüchig. Denn so unterschiedlich die Konkurrenten sind: Beide (nicht nur Iran, wie bereits erwähnt) sehen sich verstärkt Forderungen aus der Bevölkerung nach Ausbildung, Wohlstand und Jobs gegenüber. Es wird sich auch für die „Neuen 3“ und ihre Initiativen zeigen, ob sich aus einem wirtschaftlich

bedingten Trend zu punktueller kooperativer Zurückhaltung der regionalen Rivalen positives Kapital für die Rettung des JCPOA schlagen lässt.

Um die Kriegsgefahr zwischen den USA und Iran vorerst zu mildern, könnten sich beide Seiten verpflichten, auf Hegemonieansprüche in der Region zu verzichten. Das wäre eine – sicherlich einschneidende – gesichtswahrende Maßnahme, die die derzeitigen Negativspiralen perspektivisch ändern könnte. Dafür gibt es bereits ein historisches Vorbild. Als 1972 US-Präsident Richard Nixon den Vorsitzenden der Kommunistischen Partei Chinas, Mao Zedong, traf, wurde ein Kommuniqué verabschiedet, in dem beide Seiten erklärten, keine Vormachtposition in Ostasien anstreben zu wollen. Das Nixon-Mao-Treffen wurde zu einem der erfolgreichsten Gipfel der Geschichte. Nixon wollte den Rückzug der USA aus Vietnam vorbereiten, und Mao wollte ohnehin die Unterstützung von kommunistischen Aufständischen reduzieren; ähnlich werden für Iran die Hilfeleistungen an die Milizen im Mittleren Osten eine finanzielle Bürde.

### **Der Mehrwert der „Neuen 3“**

Viel steht auf dem Spiel. Die Schweiz, Österreich und Finnland können mit ihren „guten Diensten“ dazu beitragen, das Atomabkommen durch ein größeres Gesprächsformat – sowohl Akteurs- als auch Themen- bezogen – zu retten. Die „Neuen 3“ sind dabei weder dazu da, die Defizite der drei europäischen Unterzeichner des JCPOA „auszuputzen“ noch eine eigene Politik durchzuführen. Den Schwung des neuen EU-Außenbeauftragten Borrell gilt es allein mit frischen Ideen, auch in Form von „Testballons“, zu unterstützen und zu bereichern. Alle eint, dass sie verstärkten Anfeindungen aus Washington entgegenstehen.

Damit könnte sich das ereignen, was vor einiger Zeit vorübergehend galt: das Abkommen wieder als Erfolg für die oft beschworene, aber selten umgesetzte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik herauszustellen und den transatlantischen Zankapfel JCPOA als identitätsstiftend für die Europäer fruchtbar zu machen. Hierfür stellt der bereits erwähnte Besuch des österreichischen Außenministers Schallenberg in Teheran ein wichtiges Signal dar.

**Marc Finaud** Senior Adviser, Geneva Centre for Security Policy

**Univ.-Prof. Dr. Heinz Gärtner** Lektor an den Universitäten Wien und Krems und Political Analyst des International Institute for Peace (IIP) in Wien

**Dr. phil. habil. Bernd W. Kubbig** Gründer und Koordinator, ACADEMIC PEACE ORCHESTRA MIDDLE EAST (APOME); vormals Projektleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK/PRIF) in Frankfurt/M.