

3. Iran

Ende der achtziger Jahre begannen die USA damit, weltweite Unterstützung für den Kampf gegen die nukleare Proliferationsgefahr im Iran zu mobilisieren. Das Land am Erwerb von Massenvernichtungswaffen und Raketen zu hindern war und ist zentraler Bestandteil der amerikanischen Iranpolitik. Im Zuge der Eindämmungspolitik gegen den Iran und andere von Washington so bezeichnete 'Rogue States' regte die US-Regierung eine Straffung der internationalen Exportkontrollregime an und bedrängte energisch einzelne nukleare Lieferländer, ihren Nuklearhandel mit dem Iran einzustellen. Die amerikanische Regierung beharrte darauf, dass der Iran an Nuklearwaffen arbeitete, doch waren die Beweise für diesen Verdacht nicht so überzeugend wie im Fall Nordkoreas. Auch fand die IAEO im Iran bei mehreren Inspektionsreisen keine Hinweise auf ein Kernwaffenprogramm, obwohl die USA ihre Vorwürfe auch diesmal mit Geheimdienstinformationen zu stützen versuchten. Aus der Unbedenklichkeitsbescheinigung, welche die Wiener Agentur ausstellte, schlug Teheran politisches Kapital und konnte mit Russland und China wichtige Nuklearhandelspartner auf seine Seite ziehen. China hat sich inzwischen vom Nukleargeschäft mit dem Iran zurückgezogen, während Russland dort auch weiterhin Kernreaktoren baut. Washington hat damit ein wichtiges Ziel seiner Iranpolitik verfehlt.

Trotz dieser Bemühungen besteht noch immer Grund zu der Annahme, dass der NVV-Unterzeichnerstaat Iran ein geheimes Nuklearwaffenprogramm betreibt. Der schiitische Gottesstaat ist aber noch weit davon entfernt, über Nuklearwaffen zu verfügen. Die Anstrengungen der US-Regierung, den Iran von jeder Nukleartechnologie abzuschneiden, haben den Golfstaat in der Entwicklung seiner nuklearen Option zurückgeworfen.

Die Nuklearwaffenfrage im Iran ist ein doppelter Testfall: Zum einen zeigt die Kampagne die Grenzen auf, die der amerikanischen Einflussnahme auf regionale Großmächte mit internationalen Handelsverbindungen gesetzt sind. Zum anderen könnte aus dieser Situation eine größere Herausforderung für das Nichtverbreitungsregime entstehen als es die Nordkoreakrise war. Die Verifikationsmechanismen der IAEO haben auch nach ihrer Reform noch Schwächen. Wenn deutlich würde, dass der Iran diese Mängel ausnutzen würde, um eigene nukleare Ambitionen zu verbergen, würde dies die Glaubwürdigkeit der IAEO beschädigen.

3.1 Nukleare Pläne am Persischen Golf

Der Iran betrachtet die USA seit der islamischen Revolution von 1979 als politischen wie ideologischen Gegner. Die theokratische Regierung in Teheran fordert nicht nur die Dominanz der USA am Persischen Golf heraus, sondern verteufelt aus fundamentalistischer Perspektive auch grundlegende westliche Werte wie die bürgerliche oder die wirtschaftliche Freiheit. Die USA sind der „Große Satan“, der die verhassten Wertesysteme des Liberalismus, des Kapitalismus und auch des Zionismus verkörpert.

Der Antiamerikanismus im Iran hat historische Quellen. Die amerikanische Eindämmungspolitik der Nachkriegszeit hinterließ auch im Iran ihre Spuren. Ein von der CIA geplanter Staatsstreich stürzte 1953 den reformorientierten iranischen Premierminister Mohammed Mossadeq, um damit einem linksgerichteten Umsturz zuvorzukommen und frühzeitig eine sowjetische Einflussnahme auf den Iran zu verhindern. Gleichzeitig wurde ein autoritäres Regime mit dem Shah Reza Pahlawi an der Spitze etabliert. Die amerikanische Einmischung und die starke US-Präsenz im Land trugen zu antiamerikanischen Ressentiments in der iranischen Gesellschaft bei.¹

An diese Einstellungen konnte die fundamentalistische Ideologie der Revolutionsführer von 1979 anknüpfen, die der Verwestlichung im Iran religiös-konservative, anti-modernistische Inhalte entgegensetzte. Die USA wurden zum Hauptfeind des ‚Gottesstaates‘ erklärt. Die Militärhilfe, die der Irak von den USA von 1980 an im Ersten Golfkrieg gegen den Iran erhielt, und die militärischen Zusammenstöße zwischen der iranischen und der US-Marine im Tankerkrieg von 1987 bestärkten die iranische Führung in ihrer konfrontativen Haltung. Das Selbstbild des Iran, das die Mullahs in der iranischen Bevölkerung verbreiten, ist das eines Staates im Belagerungszustand, eines Außenseiters, umgeben von gegnerischen Mächten, an deren Spitze die USA stehen.²

Auch in der amerikanischen Regierung existiert ein Feindbild des Iran. Viele Amerikaner nahmen die Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran (1979 bis 1981) als einen Anschlag auf ihr eigenes Land wahr, vergleichbar mit dem japanischen Angriff auf Pearl Harbour im Dezember 1941. Iranische Studenten besetzten im November 1979 die US-Botschaft in Teheran, politisch unterstützt von Revolutionsführer Ayatollah Khomeini. Die folgende, 444 Tage dauernde Geiselnahme von Botschaftsangehörigen einschließlich des gescheiterten Befreiungsversuchs durch ein US-Kommando, war ein Menetekel für die kommenden Auseinandersetzungen der USA mit den fundamentalistischen Kräften in der Region.³ Sowohl bei amerikanischen Entscheidungsträgern als auch in der US-Öffentlichkeit hat diese Niederlage zu einer antagonistischen Grundhaltung gegenüber dem Iran beigetragen. Seit April 1980 unterhalten die USA und der Iran keine diplomatischen Beziehungen mehr. Seit 1984 wird der Iran in Washington offiziell zu den Unterstützern des internationalen Terrorismus gezählt und gilt seit 1993 als ‘Schur-

1 Vgl. Mark J. *Gasiorowski*, U.S. Foreign Policy and the Shah. Building a Client State in Iran. Ithaca; London: Cornell University Press 1991, S. 57-129; James F. *Goody*, The United States and Iran: In the Shadow of Mussadiq. New York: St. Martin's Press 1997, S. 186-190 sowie Morris M. *Mottale*, Iran. The Political Sociology of the Islamic Revolution. Lanham u. a.: University Press of America 1995, S. 2.

2 Vgl. Anthony H. *Cordesman*, The Gulf and the West. Strategic Relations and Military Realities. Boulder, Col.: Westview; London: Mansell 1988; Elizabeth *Gamlen*; Paul *Rogers*, U.S. Reflagging of Kuwaiti Tankers, in: Farhang Rajaei (Hrsg.), The Iran-Iraq War. The Politics of Aggression. Gainesville u.a.: Univ. Press of Florida, S. 123-151; Shireen T. *Hunter*, Iran and the World. Continuity in a Revolutionary Decade. Bloomington; Indianapolis: Indiana University Press 1990, S. 46-77, sowie Stephen C. *Pelletiere*, The Iran-Iraq War. Chaos in a Vacuum. New York u.a.: Praeger 1992, S. 124-130.

3 Vgl. Charles-Philippe *David*; Nancy Ann *Carroll*; Zachary A. *Selden*, Foreign Policy Failure in the White House: Reappraising the Fall of the Shah and the Iran-Contra Affair. Lanham u. a.: University Press of America 1993, S. 51-109; Thomas *Ricks*, Power Politics and Political Culture: US-Iran Relations, in: Samih K. Farsoun; Mehrdad Mashayekhi (Hrsg.), Iran: Political Culture in the Islamic Republic. London; New York: Routledge 1992. S. 234-261 (250-252).

kenstaat', durch den sich die USA auf verschiedene Weise bedrohen sehen.⁴ Die amerikanische Regierung warnt seit Ende der achtziger Jahre vor einem iranischen Nuklearwaffenprogramm. Außenminister Warren Christopher erklärte bei einer Pressekonferenz im Mai 1995: „Based upon a variety of data, we know that since the mid-1980s, Iran has an organized structure dedicated to acquiring and developing nuclear weapons.“⁵

In den anderen Industriestaaten existiert keine so ausgeprägte Feindwahrnehmung des Iran wie in den USA. Auch vermuten viele Regierungen, dass der amerikanisch-iranische Antagonismus in Washington ein ausgewogenes Urteil über das Verhalten des Golfstaates verhinderte. Dies ist ein Grund, warum die amerikanische Regierung Schwierigkeiten hatte, die Exportnationen zu einer koordinierten Embargopolitik gegen das vermutete Nuklearwaffenprogramm im Iran zu bewegen.

3.1.1 Proliferationsanstrengungen im Iran

Der Iran betreibt ein vielseitiges Nuklearenergieprogramm, das aber noch auf einer niedrigen Entwicklungsstufe steht. Der islamische Staat verfügt über Uranvorkommen, führt Grundlagenforschung zur Uranverarbeitung, zur Anreicherung und zur Isotopenabtrennung durch und arbeitet am Bau von Leistungsreaktoren. Allerdings ist der Iran auf jedem dieser Felder von ausländischer Hilfe abhängig. An diesem Punkt setzte die US-Kampagne gegen die militärische Nutzung der Kernenergie im Iran an. Washington vermutet seit Ende der achtziger Jahre hinter dem iranischen Nuklearprogramm die Absicht, eine Nuklearwaffenkapazität zu entwickeln. Dieser Verdacht wurde durch Äußerungen Teheraner Regierungsvertreter genährt, in denen das Recht auf eine 'Islamische Bombe' reklamiert wurde, sowie durch eine verdeckte nukleare Beschaffungspolitik des Iran.

Bereits Schah Reza Pahlawi hatte große Pläne für den Ausbau des iranischen Nuklearenergieprogramms. Im Jahre 1957 unterzeichnete die Regierung in Teheran ein nukleares Kooperationsabkommen mit den USA im Rahmen des Programms *Atoms for Peace*. Die USA lieferten 1967 einen kleinen 5 MWt Forschungsreaktor, der IAEA-Safeguards unterstellt ist, und einige *Hot Cells*. 1974 wurde die *Atomic Energy Organization of Iran* (AEOI) gegründet. Die Organisation begann das ehrgeizigste Nuklearprogramm des Nahen Ostens, in dem bis Mitte der neunziger Jahre der Bau von 23 Leistungsreaktoren geplant war. Der Iran war durch seine Ölvorkommen ein reiches Land und konnte in großem Maßstab über den Kauf von Kernkraftwerken verhandeln. Mit deutscher Hilfe wurden seit 1974 von Siemens bzw. der Tochterfirma Kraftwerke Union (KWU) in Bushehr zwei Reaktoren gebaut, zwei weitere aus Frankreich sollten in Darkhouin folgen. Gleichzeitig traf der Iran Vereinbarungen mit den USA, Deutschland und Frankreich über die Lieferung von LEU für Reaktorbrennelemente.⁶

4 Vgl. Lake, *Confronting Backlash States*, S. 52f.; Rubin, „Schurkenstaaten“, S. 11.

5 U.S. Broadens World's Toughest Sanctions against Iran (Christopher Statement, Q&A at news briefing, 1.5.95), in: USPIT, Nr. 39/1995, 2.5.95, S. 4-7 (Zitat S. 5).

6 Neben diesen Importvereinbarungen wurden auch Bemühungen Teherans bekannt, Uran von Südafrika ohne Aufsicht der IAEA zu erstehen. Ein Kontrakt mit Südafrika, der 1976 bekannt wurde, betraf die Lieferung von Urankonzentrat (*yellow cake*) zum Preis von 700 Mio. Dollar. Es ist nicht

Obwohl der Iran 1970 ohne zu Zögern dem NVV beigetreten war und vier Jahre später den Vorschlag einer Nuklearwaffenfreien Zone im Nahen Osten rückhaltlos unterstützt hatte, gab es Anzeichen dafür, dass Schah Reza Pahlawi nicht völlig auf die nukleare Option verzichten wollte. 1974 wurde der Herrscher dahingehend zitiert, dass der Iran werde Nuklearwaffen haben werde, „without doubt and sooner than anyone would think.“⁷ Der Iran war eine der größten Militärmächte in der Region und keineswegs auf Nuklearwaffen angewiesen. Daher ist es denkbar, dass der Schah zwar die nötige Infrastruktur für den Bau der Bombe aufbauen wollte, deren Entwicklung aber nur für den Fall plante, dass ein anderer Staat in der Region diese Waffen einführte.⁸ 1975 sagte Reza Pahlawi gegenüber einem ägyptischen Journalisten: „I will tell you frankly, that Iran will have to acquire nuclear bombs, if some upstart in the region gets them.“⁹

Die iranische Revolutionsregierung legte nach dem Umsturz im Jahre 1979 das Nuklearprogramm für einige Zeit auf Eis. Ausländische Partner zogen sich aus ihren Verträgen zurück. Erst 1984 begann Teheran mit Verhandlungen über den Wiederaufbau von Bushehr. Vermutlich begann die Renaissance des iranischen Nuklearwaffenprogramms nach 1987, als der Irak den Ersten Golfkrieg durch Raketenangriffe und den Einsatz von Chemiewaffen eskalieren ließ.¹⁰ In den Jahren 1983 und 1987 flog die irakische Luftwaffe schwere Angriffe auf die Reaktorbaustelle in Bushehr, die teilweise zerstört wurde. Nach dem Krieg weigerte sich Deutschland, angesichts der wachsenden Proliferationsgefahr und unter Druck aus Washington, die Arbeiten an den Kraftwerken wieder aufzunehmen. Teheran musste sich daher um andere Vertragspartner für den Reaktorbau bemühen.¹¹

öffentlich, ob die Lieferung erfolgte. Das bedeutet, dass möglicherweise nicht alle Bestände an spaltbarem Material im Iran bekannt sind. Vgl. Leonard *Spector*, Jacqueline R. *Smith*, Nuclear Ambitions. The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990. Carnegie Endowment. Boulder, Col. u.a.: Westview 1990, S. 203-207. Vgl. auch Alvin J. *Cotrell*; James E. *Dougherty*, Iran's Quest for Security: U.S. Arms Transfers and the Nuclear Option. Institute for Foreign Policy Analysis (Foreign Policy Report), Cambridge, Mass., Mai 1977, S. 36-49.

7 Zit. in: Jacqueline *Simon*, United States Non-Proliferation Policy and Iran: Constraints and Opportunities, in: Contemporary Security Policy, Jg. 17, Nr. 3 (Dezember 1996), S. 365-394 (371).

8 Vgl. *Cotrell*; *Dougherty*, Iran's Quest for Security, S. 37.

9 Zit. in: Ahmed Salah *Hashim*, Iranian National Security Policies under the Islamic Republic: New Defense Thinking and Growing Military Capabilities. The Henry L. Stimson Center (Occasional Paper, Nr. 20, Juli 1994). Washington D.C., S. 32.

10 Teheran lud Abdul Khader Kahn, den Vater der pakistanischen Atombombe, zur Bewertung der Bombenschäden ein. Vgl. David *Albright*; Mark *Hibbs*, Spotlight shifts to Iran, in: BAS, Jg. 49, Nr. 2 (März 1992), (<http://www.bullatomsci.org/issues/1992/m92/m92.reports.html>, 23.6.99); Shlomo *Aronson*; Oded *Brosh*, The Politics and Strategy of Nuclear Weapons in the Middle East. Opacity, Theory, and Reality, 1960-1991. An Israeli Perspective. Albany: State University of New York Press 1992, S. 259f., sowie Kenneth R. *Timmerman*, Iran's Nuclear Program: Myth and Reality. The Middle East Data Project, Inc., Kensington Md. Sixth International Castiglione Conference, 30.9.1995 (<http://twilight.dsi.unimi.it/USPID/Atti/Timmerman/ItalyIran.html>, 31.8.1999).

11 Vgl. zum aktuellen Stand des iranischen Nuklearprogramms übereinstimmend David *Albright*; Frans *Berkhout*; William *Walker*, Plutonium and Highly Enriched Uranium. World Inventories, Capabilities, Policies. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press, 1997, S. 352-361; bzw. David *Albright*, The Iranian Bomb, in: BAS, Jg. 51, Nr. 4 (Juli/August 1994), S. 21-26; Greg J. *Gerardi*; Maryam *Aharinejad*, An Assessment of Iran's Nuclear Facilities, in: Nonproliferation Review, Jg. 2, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1995), S. 207-213; Rodney W. *Jones*; Mark *MacDonough*; Toby F. *Dalton*; Gregory D. *Koblentz*, Tracking Nuclear Proliferation. A Guide in Maps and Charts, 1998. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 1998, S.

In der iranischen Provinz Yazd entdeckte die AEOI im Jahre 1985 Uranvorkommen. Die technischen Fähigkeiten der Islamischen Republik waren jedoch noch nicht weit genug entwickelt, um das Uran gewinnen und weiterverarbeiten zu können. Teheran erhielt Hilfe aus China. Der Iran kann Uran bis heute nur unter Laborbedingungen verarbeiten, entsprechende Forschungen betreibt das *Teheran Nuclear Research Center* (TNRC). Ohne ausländische Hilfe kann Uran ebenfalls nicht in großen Mengen zu U_3O_8 verarbeitet werden, dem sogenannten *yellowcake*, aus dem Reaktorbrennelemente oder Uranhexafluorid für die Anreicherung hergestellt werden können.

Urananreicherung ist der nächste Schritt auf dem Weg zur Atombombe. Drei Verfahren werden derzeit im Iran erforscht: die Gaszentrifugentechnologie, die Laserisotopenabtrennung (*laser isotope separation*, LIS), und die Elektromagnetische Isotopenabtrennung (EMIS). An der *Shariv-University for Technology* finden Arbeiten mit der Gaszentrifugentechnologie statt. Die Universität dient als Fassade für eine Beschaffungspolitik, die vom russischen und von westlichen Geheimdiensten intensiv beobachtet wird. Einem Geheimdienstreport des russischen FIS von Ende Januar 1993 zufolge benutzte der Iran systematisch Deckadressen, um einzelne Mehrzweckgüter für den Zentrifugenbau zu kaufen, also Waren, die sowohl zum Aufbau eines Nuklearprogramms geeignet sind als auch für andere nicht proliferationsrelevante Anwendungen. Die internationalen Exportkontrollen sollten auf diese Weise umgangen werden.¹²

Der Iran versuchte in den neunziger Jahren, eine Anreicherungsanlage Stück für Stück zusammenzukaufen. Iranische Experten bestellten Einzelteile bei deutschen Firmen, etwa Ringmagneten oder Vakuumpumpen für Anreicherungsanlagen, bis die Bundesregierung darauf aufmerksam wurde und die meisten dieser Lieferungen unterband. Andere Komponenten für die Anreicherungstechnologie kamen aus Großbritannien, der Schweiz und sogar den USA.¹³ Die Beschaffungsaktivitäten wurden durch den Kauf anderer Mehrzweckgüter abgerundet, wie Pulsgeneratoren, Hochgeschwindigkeitskameras oder Röntgeneräte, die für die Untersuchung von Testexplosionen hilfreich sind.

169-182; Andrew Koch; Jeannette Wolf, Iran's Nuclear Procurement Program: How Close to the Bomb, in: *Nonproliferation Review*, Jg. 5, Nr. 1 (Herbst 1997), S. 123-135, sowie Al J. Venter, Iran: Pursuing the Nuclear Option, in: *The Middle East*, Nr. 271 (Oktober 1997), S. 5-8. Jones u. a. und Koch; Wolf stützen sich auf die Berichterstattung von Marc Hibbs in *Nucleonics Week* und *Nuclear Fuel*. Alle diese Autoren gehen von der Existenz eines iranischen Nuklearwaffenprogramms aus. Für eine Darstellung aus iranischer Sicht, vgl. Jalil Roshandel, Iran, in: Eric Arnett (Hrsg.), *Nuclear weapons after the Comprehensive Test Ban Treaty: implications for modernization and proliferation*. Stockholm: SIPRI/Oxford et al.: Oxford University Press 1996, S. 55-61.

12 Vgl. FIS-Report *Proliferation of Weapons of Mass Destruction: A New Challenge after the Cold War*, Moskau, Februar 1993, JPRS-Report, JPNS-TND-96007, 5.3.93, zitiert in: *Albright; Berkhout; Walker*, *Plutonium and Highly Enriched Uranium*, S. 359, FN 16.

13 Eine britische Firma lieferte Fluoringas, Grundstoff für Uranhexafluorid, und eine Schweizer Firma stellte Präzisionswerkzeugmaschinen zur Verfügung. Zwei Amerikaner versuchten, 1992 ein Oszilloskop in den Iran zu schicken, wurden aber vorher verhaftet. Auch im Maschinenbau gibt es sensitive Mehrzwecktechnologien, an denen der Iran interessiert war. So bemühte sich Teheran Ende 1996 erfolglos darum, die ostdeutsche Maschinenbaufirma 'Magdeburg' zu kaufen. Der Iran hätte so die Fähigkeit erwerben können, selbst Bauteile für eine Gaszentrifuge herzustellen, vgl. Koch; Wolf, *Iran's Nuclear Procurement Program*, S. 126; (Udo) Ulf(kotte), Iran will außer Sket noch andere ostdeutsche Objekte erwerben, *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 7.12.1995

Iran verfügt über Grundkenntnisse in der Laserisotopentrennung. Seit 1992 gibt es beim TNRC ein Forschungszentrum, das mit der Entwicklung verschiedener Laser Anfangserfolge erzielte. Eine Anreicherungsanlage mit LIS-Technologie, die auch bei den Industriestaaten erst im Entwicklungsstadium steckt, liegt jedoch jenseits der Fähigkeiten iranischer Ingenieure. Im *Center for Agricultural Research and Nuclear Medicine* in Karaj, das von der AEOI betrieben wird, stehen zwei kleine Anlagen zur elektromagnetischen Isotopenabtrennung, ein belgischer *Cyclotron* Teilchenbeschleuniger und ein kleiner *Calutron* aus China, die Forschungszwecken dienen. Zwar können die Erfahrungen im Umgang mit dieser Technologie für den Aufbau einer größeren Anlage genutzt werden, doch ist EMIS nicht das beste Verfahren, unbemerkt HEU herzustellen. EMIS-Anreicherungsanlagen verbrauchen eine große Menge Energie und können deshalb vor Satelliten nur schwer verborgen werden. Der Iran verfügt auch über die Fähigkeit zur Plutoniumabtrennung unter Laborbedingungen – neben der Anreicherung von Uran zu HEU der zweite Weg, um waffengrädiges Spaltmaterial zu gewinnen. Die USA lieferten 1967 einige *hot cells*. Auch in diesem Bereich sind es weniger diese Anlagen, die den Iran zum Bau eines Atomsprengsatzes befähigen, sondern die Erfahrungen iranischer Ingenieure im Umgang mit der sensitiven Technologie.

Es wäre ein schwerer Rückschlag für die nukleare Nichtverbreitung, wenn der Iran eine große Anreicherungsanlage für Uran errichten würde, die nicht der Überwachung der IAEO unterläge. In einer solchen Anlage könnte waffengrädiges Spaltmaterial entstehen, ohne dass der Iran überhaupt einen Reaktor betreiben müsste. Der Iran wäre mit einer Anreicherungsanlage einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Atombombe vorangekommen. Die Aktivitäten der USA richteten sich deshalb vor allem gegen Technologien, die für die Anreicherung benötigt werden. Der IAEO war es jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich, verdächtige Muster in den Beschaffungsaktivitäten ihrer Mitglieder zu entdecken, vor allem dann nicht, wenn diese sich auf Mehrzweckgüter bezogen.¹⁴ Washington wollte durch Technologieverweigerung die begrenzten Fähigkeiten der IAEO kompensieren, ihre Informationsfunktion für die Regimemitglieder zu erfüllen.

Der Iran besitzt fünf Forschungsreaktoren, die alle unter IAEO-Sicherungsmaßnahmen stehen. Der älteste ist ein 5 MWt-Reaktor im TNRC, den die USA im Jahre 1967 lieferten. In seinen Brennstäben fallen jährlich etwa 600 g Plutonium an, was aber nicht für den Aufbau eines Nuklearwaffenarsenals ausreicht.¹⁵ Der Iran hat auch nicht die Möglichkeit, dieses Plutonium im großen Maßstab abzutrennen. Seit 1987 wird dieser Reaktor nach einem Umbau mit argentinischem LEU betrieben, das einen Anteil von 20 Prozent von Uran 235 hat. Vier teilweise unterkritische Forschungsreaktoren aus China stehen im *Nuclear Technology Center* der Universität Isfahan. Der Iran bemühte sich um die Lieferung von größeren Forschungsreaktoren aus China und Indien, die auch eine

14 Erst seit 1993 existiert auf Vorschlag der Staaten der Europäischen Union ein umfassendes Meldesystem bei der IAEO, in dem die Teilnehmer der Agentur ihre Im- und Exporte von Nukleargütern und bestimmten nichtnuklearen Gütern, wie Schwerwasser, freiwillig melden. Vgl. *Fischer*, *History of the IAEA*, S. 265, 296; PPNN Newsbrief, Nr. 21 (1. Quartal 1993), S. 6.

15 Dieser Reaktor hat eine weit geringere Leistung als der verdächtige nordkoreanische 5 MWe Reaktor, der auf eine *thermische* Leistung von ca. 20-30 MWt kam.

größere Menge Plutonium produzieren würden. Zivile Nuklearforschung wird außerdem im *Bonab Atomic Energy Research Center* im Norden des Landes betrieben.

Im Iran gibt es noch keine fertiggestellten Leistungsreaktoren. Über die beiden deutschen Kernreaktoren, die Russland in Bushehr wiederaufbaut, wurde bereits berichtet. Russland verhandelte über den Bau weiterer Reaktoren. Der russische Plan, zwei Reaktoren des Typs VVER-440 in Gorgan zu errichten, wurde nach einer Prüfung durch russische Ingenieure verworfen, da am projektierten Gelände seismische Aktivitäten nachgewiesen wurden. Auch China schloss 1992 einen Liefervertrag über zwei 300 MWe-Druckwasserreaktoren mit dem Iran ab, die in Darkhouin errichtet werden sollen. Fünf Jahre später stellte Peking die nukleare Zusammenarbeit mit dem Iran auf Drängen der USA ein. (vgl. Abschn. II.3.2.2).

Neben seinem facettenreichen Nuklearprogramm betreibt der Iran Forschung, die für den Entwurf von Nuklearwaffen von Nutzen sein kann. Der Iran kann z. B. Tritium herstellen, ein Wasserstoffisotop, das beim Bau thermonuklearer Waffen verwendet wird. Schon unter der Shah-Regierung arbeitete vermutlich ein Expertenteam für Nuklearwaffendesign am TNRC. Einige Experten blieben nach der Revolution von 1979 im Land.

Die internationalen Anschuldigungen gegen den Iran gründen nicht nur auf dem Ausbau des iranischen Nuklearprogramms. Zu diesen Verdachtsmomenten kommen eine Reihe von Einzelberichten und Gerüchten hinzu. Verschiedene Zeitungsberichte wiesen darauf hin, dass beim *Bonab Atomic Energy Research Center* ein unterirdischer Reaktor mit chinesischer Hilfe entstehen sollte. IAEO-Generaldirektor Blix besuchte die Anlage im Juli 1997, aber seine Delegation fand keine Hinweise auf einen Bruch der *Safeguards*-Auflagen durch den Iran. Auch Nordkorea soll unbestätigten Berichten zufolge am Bau eines Reaktors im Iran mitgewirkt haben. Mehrere Hinweise gab es auf eine geheime Anreicherungsanlage mit Gaszentrifugen in Moallem Kaleyah, nordwestlich von Teheran, wo bis 1991 ein indischer Natururanreaktor geplant war.¹⁶

Der Druck, den amerikanische Regierungsvertreter in den Neunzigern auf verschiedene Handelspartner des Iran ausübten, behinderte diesen beim Aufbau eigenständiger Produktionskapazitäten für Spaltmaterial. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR tat sich aber die Möglichkeit auf, waffengrädiges Material auf dem Schwarzmarkt zu kaufen. Dem Iran wurde mehrfach vorgeworfen, sich in der GUS um Spaltmaterial bemüht zu haben.¹⁷

16 Vgl. Nuclear Developments, Iran with North Korea, in: NPR, Jg. 3, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1996), S. 113; Koch; Wolf, Iran's Nuclear Procurement Program, S. 126, 130.

17 So sollen 1992 iranische Vertreter bei der Metallurgischen Fabrik Ulba in Ust-Kamenogorsk, Kasachstan vorgeschlagen haben. Allerdings ist nicht eindeutig, ob die Iraner LEU für Brennstäbe oder HEU für Nuklearwaffen erstehen wollten, das beides in der Fabrik lagerte. Das Schmuggelrisiko und die ungenügenden Sicherheitsvorkehrungen in Ust-Kamenogorsk veranlassten die US-Regierung, nach Konsultationen mit Russland und Kasachstan das HEU auf geheimen Wegen und gegen Kompensation im Oktober 1994 zum amerikanischen *Oak Ridge National Laboratory* zu bringen. Vgl. William Potter, Project Sapphire. U.S.-Kazachstani Cooperation for Nonproliferation, in: John M. Shields; William Potter (Hrsg.), Dismantling the Cold War. U.S. and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program. CSIA (Studies in International Security). Cambridge, Mass.: MIT Press 1997, S. 345-362. Im März 1992 gab es Berichte, dass der Iran zwei

Das iranische Programm für ballistische Raketen vergrößert die Risiken, die von der nuklearen Proliferation im Iran ausgehen. Der Iran verfügt über Scud-B Mittelstreckenraketen mit 300 km Reichweite und Scud-C mit 500 km aus Nordkorea und Libyen, mit denen alle Staaten am persischen Golf und die Ölanlagen Saudi Arabiens erreicht werden können. Mit der nordkoreanischen No-Dong-Rakete, Flugweite 1000 km, deren Entwicklung der Iran mit finanziert hat, würde auch Israel in die Reichweite der iranischen Raketen geraten.¹⁸ Die USA bringen mittlerweile viel Energie auf, um Lieferländer, vor allem Russland, China und Nordkorea, von der Unterstützung des iranischen Raketenprogramms abzuhalten.

Das iranische Interesse an Anreicherungstechnologie und proliferationsrelevanter Forschung, die Raketenentwicklung im Iran und die unbestätigten Berichte über die Beschaffungsversuche in den GUS-Republiken und über illegale Nuklearanlagen in dem Golfstaat begründen einen ernsten Proliferationsverdacht. Die Einschätzungen der Experten über den Stand des Programms variieren, doch gehen die meisten davon aus, dass der Iran noch weit vom Bau eines atomaren Sprengkörpers entfernt ist, etwa 8 bis 10 Jahren.¹⁹ Es ist denkbar, dass das Programm auf die Entwicklung einer nuklearen Option hin ausgelegt worden ist, die Entscheidung über die Waffenentwicklung selbst aber noch nicht gefallen ist.²⁰ Aber auch wenn keine Beweise für ein

nukleare Mittelstreckenraketen von Kasachstan gekauft habe. Der russische Geheimdienst FIS dementierte die Vorwürfe, vgl. ACR 1992, S. 453.B.135. 1993 versuchten iranische Händler, die offensichtlich in Verbindung mit dem Teheraner Geheimdienst standen, Spaltmaterial von russischen Schmugglern in der Türkei zu erstehen. CIA-Direktor John Deutch erwähnte den Vorfall in seiner Aussage vor dem *U.S.-Senate Committee on Governemantal Affairs* am 20.4.1996, vgl. Jones; MacDonough, Tracking Nuclear Proliferation, S. 178. Es gab auch Berichte iranischer Oppositioneller, dass Teheran vier vollständige Kernwaffen aus Kasachstan und Tadschikistan gekauft habe, dies wurde aber vom US-Geheimdienst nicht bestätigt. Vgl. PPNN Newsbrief, Nr. 21 (1. Quartal 1993), S. 14. Die britische *Times* berichtete Mitte August 1997, dass der Iran anlässlich eines Besuches des iranischen stellvertretenden Atomministers Resa Amrohalli in Pretoria auch in Südafrika um Bauteile für ein Nuklearwaffenprogramm gebeten hatte. Teheran bestritt dies. Vgl. Teheran bestreitet Bemühungen um Kauf von Teilen für A-Waffen, Tagesspiegel, 19.8.1997.

- 18 Der Iran erwarb außerdem von China HY-1 *Silkworm*-Lenktraketen mit einer geringen Reichweite (80 km). Der Golfstaat betreibt ein eigenständiges Raketenprogramm, dessen größte Erfolge bei den Artillerieraketen liegen. Vgl. Aaron Karp, Lessons of Iranian Missile Programs for U.S. Nonproliferation Policy, in: *Nonproliferation Review*, Jg. 5, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1998), S. 17-26; *The Military Balance 1998/99*. International Institute for Strategic Studies (IISS). London: Oxford University Press 1998, S. 126-128; sowie *Proliferation: Threat and Response*. Office of the Secretary of Defense (April 1996). Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office 1996, S. 12-17.
- 19 Die Einschätzungen darüber, wie weit der Iran von der Nuklearwaffenkapazität entfernt ist, gehen auseinander. James Woolsey, Direktor des CIA, gab am 24. Februar 1993 vor dem US-Senat eine Einschätzung ab, der Iran werde noch 8 bis 10 Jahre benötigen, um zur Nuklearwaffenfähigkeit zu gelangen. Der im letzten Kapitel genannte Report des russischen FIS aus dem Januar 1993 enthielt die Einschätzung, der Iran sei mindestens 10 Jahren von der Bombe entfernt. Vgl. Michael Eisenstadt, Déjà Vu All Over Again? An Assessment of Iran's Military Build-up, in: Patrick Clawson (Hrsg.), *Iran's Strategic Intentions and Capabilities*. Institute for National Strategic Studies. National Defense University (McNair Paper Nr. 29). Washington D.C., April 1994, S. 93-151 (101); ACR 1993, S. 453.B.151f. Dies stützen auch die Einschätzungen von Koch und Wolf, die aber von 10 bis 15 Jahren ausgehen, vgl. *Iran's Nuclear Procurement Program*, S. 133. Nur israelische Experten gaben pessimistische Einschätzungen von 2 bis 3 Jahren ab. Vgl. *Nuclear Developments, Iran, Nuclear*, in: NPR, Jg. 6, Nr. 3 (Frühjahr; Sommer 1999), S. 151.
- 20 So argumentiert Shahrām Chubin, *The Middle East*, in: Mitchell Reiss; Robert S. Litwack (Hrsg.), *Nuclear Proliferation after the Cold War* (Woodrow Wilson Center Special Studies). Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press 1994, S. 33-65 (59).

Kernwaffenprogramm vorliegen, ist dieser Verdacht Grund genug, dass die Staaten des Nichtverbreitungsregimes auf dieses Risiko reagieren.

Äußerungen von Mitglieder der Revolutionsregierung waren nicht geeignet, den Verdacht auszuräumen. Präsident Hajotoleslam Sayed Ali Khamenei deutete im Februar 1987 vor der AOEI die Intentionen der Regierung an:

„Regarding Atomic Energy, we need it now. (...) Therefore, we need a tireless effort of all you brothers in this field. Our nation has always been threatened from the outside. The least we can do to face this danger is to let our enemies know that we can defend ourselves. Therefore, every step you take here is in defense of your country and your revolution. With this in mind, you should work hard and in great speed.“²¹

In die gleiche Richtung geht die Aussage von Ali Akbar Hashemi Rafsanjani, damals Parlamentssprecher und Oberkommandierender der Armee, der 1988 vor Soldaten sagte:

„We should fully equip ourselves both in the offensive and defensive use of chemical, biological and radiological weapons. From now on, you should make use of the opportunity to perform this task.“²²

Keine der Aktivitäten des Iran, welche die IAEO verifizieren konnte, stellte aber eine eindeutige Verletzung der *Verzichtsnorm* aus dem Nichtverbreitungsregime dar. Dies ist noch kein Beweis für Teherans gutwillige Erfüllung des NVV. Es ist sehr wahrscheinlich, dass hinter den iranischen Beschaffungsaktivitäten die Entscheidung steht, Nuklearwaffen zu produzieren. Denkbar ist auch, dass Teheran zunächst nur die Infrastruktur für ein Nuklearwaffenprogramm zusammenstellen will und die Entscheidung über die Bombenentwicklung noch nicht getroffen hat.

Das iranische Nuklearprogramm ist in den meisten Bereichen nicht über die Forschungsphase hinaus fortgeschritten. Die IAEO kann bei einem solchen Stand nur schwer Erkenntnisse gewinnen, die auf ein Nuklearwaffenprogramm schließen lassen. Ein Hinweis auf eine illegale Aktivität war zum Beispiel die unangemeldete Plutoniumgewinnung Nordkoreas. Im Iran kann die IAEO kaum derartige Anzeichen finden, denn es gibt noch keinen Brennstoffkreislauf, aus dem signifikante Mengen von Brennstoff abgezweigt werden können. Auch müsste die Agentur über umfassende Informationen verfügen, um eine verborgene Baustelle einer Anreicherungsanlage zu finden. Die Fähigkeiten der IAEO wurden durch das „93+2“-Reformporgramm verbessert, doch war dieses Programm während der amerikanischen Aktivitäten gegen den Iran noch nicht beschlossen oder umgesetzt (vgl. Abschn. II.2.3.3). Die begrenzte Verifikationsfähigkeit der Wiener Agentur macht es dem Iran leichter, seine nukleare Zukunft offenzuhalten bzw. unter dem Deckmantel der IAEO-Inspektoren sein Nuklearwaffenprogramm fortzuführen.

21 Zitat aus einer iranischen oppositionellen Zeitschrift, zit. in: *Spector; Smith*, Nuclear Ambitions, S. 208.

22 Dieses Zitat stammt von einem Teheraner Pressedienst und wurde übernommen in Foreign Broadcast Information Service, Near East, 7.10.88, zit. in ebd, S. 211.

3.1.2 Proliferationsmotive des Iran

Anders als in der Ukraine gibt es im Iran keine Debatte über das Für und Wider einer nuklearen Option. Mögliche Entscheidungen über eine militärische Anwendung der Atomenergie unterliegen der Geheimhaltung, über die Motive kann ebenfalls nur spekuliert werden. Vorsicht ist angebracht, damit aus der Identifikation von Motiven nicht auf ein existierendes Nuklearwaffenprogramm geschlossen wird. Die Ansichten gehen darüber auseinander, ob im Iran stärker sicherheitspolitische oder Prestigemotive bei der Proliferationsentscheidung den Ausschlag geben.

Eine Kombination aus *Asymmetrie*- und *Status quo*-Motiven für die nukleare Proliferation im Iran ist denkbar. Der Iran will die Präsenz der USA und ihren Einfluss in der Region untergraben. Aus der Militärpräsenz der USA im Nahen Osten und ihrer Fähigkeit, zügig Verbände in die Region verlegen zu können, leiten die meisten Beobachter daher ein Motiv für die iranische Kernwaffenentwicklung ab.²³ Eine Nukleardrohung aus dem Iran würde den militärischen Handlungsspielraum der USA am Persischen Golf beeinträchtigen und könnte die Schutzversprechen der USA gegenüber den Golfstaaten unglaubwürdig machen.

Ein iranisches Nuklearwaffenarsenal könnte auch ein Gegengewicht zu den Atomwaffen Israels bilden. Die Regierung in Tel Aviv begann ein Nuklearwaffenprogramm nach der Suez-Krise von 1956. Israel wird seit den frühen siebziger Jahren zu den inoffiziellen Nuklearwaffenstaaten gezählt.²⁴ Iran betrachtet Israel aus islamistischer Perspektive als einen Eindringling in die arabische Welt und aus Sicht einer ehrgeizigen Regionalmacht als einen Gegner im Kampf um Einfluss. Der jüdische Staat ist den arabischen Anrainern durch seine konventionelle Bewaffnung überlegen. Israel wird wegen seiner bevorzugten Behandlung durch die USA als ein Symbol für die ungerechte Machtverteilung und die verhasste Dominanz der Amerikaner im Nahen Osten gesehen. Im Oktober 1992 sagte der iranische Vizepräsident, Ayollah Mohajerani, gegenüber der persischen Tageszeitung *Abrar*, wenn es Israel gestattet sei, Nuklearwaffen zu besitzen, dann müsste auch den moslemischen Staaten diese Möglichkeit zugestanden werden.²⁵

Für Teheran sind zwei Szenarien denkbar, in denen dem Iran durch amerikanische oder israelische Nuklearwaffen strategische Nachteile entstehen können. Zum einen hätte

23 Die ständige Präsenz der US-Streitkräfte in der Region wird in erster Linie durch die Anwesenheit der Sechsten Flotte im Mittelmeer sichergestellt, mit 14.000 Mann Besatzung, darunter 2.200 Soldaten der Marineinfanterie. In Saudi Arabien sind 1.400 US-Armeeesoldaten und 1.820 Luftwaffenangehörige stationiert, in Kuwait 1.200 Armee-, 1.000 Marine-, 25 Luftwaffenangehörige. Auch in Katar sind 15 US-Soldaten stationiert. Vgl. *Military Balance 1998/99*, S. 27f.

24 Vgl. zur israelischen Nuklearwaffenentwicklung Frank *Barnaby*, *The invisible bomb: the nuclear arms race in the Middle East*. London: Tauris, 1989; Honoré M. *Catudal*, *Israel's Nuclear weaponry: a new arms race in the Middle East*. Politologische Studien Nr. 37. Berlin: Berlin Verlag Spitz 1991; Shai *Feldmann*, *Israel*, in: Mitchell Reiss; Robert S. Litwack (Hrsg.), *Nuclear Proliferation after the Cold War* (Woodrow Wilson Center Special Studies). Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, S. 67-88, sowie Seymour M. *Hersh*, *Atommacht Israel: Das geheime Vernichtungspotential im Nahen Osten*. München: Droemer-Knauer 1991.

25 Dies sagte er ohne Bezug auf den Iran. Vgl. *ACR 1991*, S. 453.B.122; *PPNN Newsbrief Nr. 16* (Winter 1991/92), S. 10.

der Iran einem direkten konventionellen Angriff auf seine Nuklearanlagen wegen der nuklearen Überlegenheit der Gegner keinerlei Abschreckung entgegenzusetzen. Zum anderen wäre bei politisch-militärischen Auseinandersetzungen um die Rolle des Iran im Nahen Osten eine nukleare Erpressung des Iran durch die USA und Israel denkbar.

Die USA drohen als Ordnungsmacht im Nahen Osten mit dem Einsatz militärischer Gewalt, um die eigene Hegemonialstellung in der Region zu sichern, um Völkerrechtsbrecher in die Schranken zu weisen und um Produktionsanlagen von Massenvernichtungswaffen zu zerstören. Beispiele dafür sind die Entsendung amerikanischer Kriegsschiffe in den Persischen Golf im Krieg zwischen Iran und Irak, die Rolle der USA im Zweiten Golfkrieg von 1991 sowie die verschiedenen amerikanischen Militärschläge gegen den Irak und der Angriff auf die vermutete Chemiefabrik in Khartoum im August 1998.²⁶ In der amerikanischen Verteidigungselite gewinnt seit Mitte der neunziger Jahre außerdem die Position an Boden, dass eine nukleare Abschreckung auch gegen einen Angriff mit biologischen oder chemischen Waffen eingesetzt werden soll.²⁷ Der Iran steht in Washington im Verdacht, auch über B- und C-Waffen zu verfügen.²⁸

Die amerikanische Bereitschaft, mit militärischen Mitteln gegen das Dominanzstreben einzelner Staaten und ihre Aufrüstung mit Massenvernichtungswaffen vorzugehen, dürfte ein Anreiz für Teheran sein, eine solche Interventionspolitik selbst mit einer nuklearen Drohung abzuschrecken. Diese Abschreckung müsste sich nicht gegen die USA oder gegen die US-Truppen im Nahen Osten richten, sondern könnte auch Israel als Verbündeten der USA zum Ziel haben. Mit einer Drohung gegen Israel würde der Iran zwei potentielle Invasoren von Angriffen auf seine Nuklearanlagen abschrecken. Der jüdische Staat hat 1981 mit dem Raketenangriff auf die irakische *Osirak*-Reaktoranlage bewiesen, dass er bereit ist, durch präventive Militärschläge ein Nuklearwaffenprogramm eines feindlichen Nachbarn zu zerstören. Der israelische Premierminister Menachim Begin erklärte nach dem Angriff, dass Israel jeden Versuch seiner Gegner unterbinden werde, Nuklearwaffen zu erwerben. Auch dem Iran drohte Tel Aviv Präventivschläge an.²⁹

Diese Konstellation zeigt eine Wechselwirkung zwischen Proliferation und Prävention. Iran hält möglicherweise an der Option eines opaken Nuklearwaffenprogramms fest, um sich gegen eine militärische Prävention von amerikanischer oder israelischer Seite schützen zu können, die fast ausschließlich gegen ein iranisches Nuklearwaffenprogramm gerichtet ist. Aus der Interventionsdrohung der amerikanischen *Counterprolifera-*

26 Vgl. zum Irak Daniel Byman; Kenneth Pollack; Matthew Waxman, Coercing Saddam Hussein: Lessons from the Past, in: *Survival*, Jg. 40, Nr. 3 (Herbst 1999), S. 127-151.

27 Vgl. David Gompert; Kenneth Watman; Dean Wilkening, Nuclear First Use revisited, in: *Survival*, Jg. 37, Nr. 3 (Herbst 1995), S. 27-44 (29). (Vgl. Abschn. I.1.3).

28 Vgl. Joachim Krause, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation (Internationale Politik und Wirtschaft, Bd. 65). Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn. München: R. Oldenbourg Verlag 1998, S. 75, 78.; Thomas Stock; Maria Haug; Patricia Radler, Chemical and biological weapons developments and arms control, in: *SIPRI Yearbook 1996. World Armaments and Disarmament*. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press 1996, S. 661-708 (663f., 686).

29 Vgl. Jones u. a., Tracking Nuclear Proliferation, S. 206; Simon, United States Non-Proliferation Policy and Iran, S. 373.

tion-Politik entsteht ein Antrieb, ein Nuklearwaffenprogramm zu beschleunigen, um einen Präventivschlag abschrecken zu können. Dies bedeutet nicht, dass aus der Interventionsdrohung der USA im Rahmen einer militärisch ausgerichteten Nichtverbreitungspolitik bereits ein Proliferationsmotiv entsteht. Allerdings kann die Wechselwirkung zwischen Prävention und Proliferation die Entspannung zwischen den USA und einem Proliferationskandidaten erschweren, wenn ein militärischer Konflikt droht.³⁰

Die Verfügung über Nuklearwaffen könnte nicht nur eine militärische Einmischung abschrecken, sondern auch nukleare Erpressung durch die USA oder Israel verhindern. Eine solche nukleare Drohung könnte sich gegen die iranische Unterstützung terroristischer Gruppen wie der *Hamas* oder der *Hisbollah* richten oder gegen andere iranische Störmanöver im Nahost-Friedensprozess. Wahrscheinlicher als ein solches Szenario ist aber, dass durch die nukleare Überlegenheit der USA oder Israels eine offensive, militärisch gestützte Zwangspolitik gegen den Iran möglich wird, der dieser nicht das volle Spektrum seiner militärischen Möglichkeiten entgegensetzen kann. Aus dieser strategischen Unterlegenheit könnte im Iran die Überzeugung entstehen, nur eine gleichgewichtige, also nukleare Abschreckung könne eine amerikanische Intervention verhindern.³¹

Neben der Konfrontation mit den USA und Israel sieht Teheran auch die Waffenprogramme des hochgerüsteten Nachbarn Irak als Bedrohung. Die Animositäten zwischen Iran und Irak sind nach dem Ersten Golfkrieg bestehen geblieben, beide konkurrieren um die Vorherrschaft am Persischen Golf. Zwar ist das irakische Nuklearwaffenprogramm zerstört worden, ebenso viele Anlagen zur B- und C-Waffenproduktion. Der Irak hat die Zusammenarbeit mit der *UN Special Commission* (UNSCOM) im August 1998 aufgekündigt. Ein Nachfolgemechanismus zur Verifikation ist beschlossen worden, aber noch nicht zum Einsatz gekommen. Es ist davon auszugehen, dass a) der Irak nach dem Ende der Überwachung die genannten Programme wieder aufgenommen hat, wobei bisher erworbenes Know how herangezogen wurde und b) auch noch große Teile der B- und C-Waffenproduktion unentdeckt sein dürften. Die iranische Aufrüstung mit Nuklearwaffen kann für die Regierung in Teheran ein Instrument sein, um den aggressiven Nachbarn im Fall eines erneuten Krieges vom Einsatz seiner Massenvernichtungswaffen abzuschrecken, entweder auf dem Schlachtfeld oder bei Raketenangriffen auf iranische Städte.³²

Auch die Beziehungen des Iran zu Pakistan sind nicht ohne Spannungen, denn Pakistan und Iran haben im Bürgerkrieg in Afghanistan unterschiedliche Seiten unterstützt. Teheran fürchtete, dass die von Pakistan gestützten Taliban aus Kabul die afghanische Minderheit im Iran für ihre Ziele mobilisieren und Unruhen in denjenigen Provinzen des

30 So entsteht eine spezielle Form des Sicherheitsdilemmas (John Herz), demzufolge verschiedene Strategien, mit denen ein Staat seine eigene Sicherheit zu erhöhen sucht, die Sicherheit eines anderen Staates notwendigerweise vermindern.

31 Vgl. Shahrām Chubin, *Does Iran Want Nuclear Weapons?*, in: *Survival*, Jg. 37, Nr. 1 (Frühjahr 1995), S. 86-104 (90f.). Michael Eisenstadt, *Living with a Nuclear Iran?*, in: *Survival*, Jg. 41, Nr. 3 (Herbst 1999), S. 124-148 (126-129);, sowie Simon, *United States Non-Proliferation Policy and Iran*, S. 374.

32 Vgl. Chubin, *Does Iran Want Nuclear Weapons?*, S. 93f.; Phebe Marr, *Iraq: Troubles and Tension. Persian Gulf Futures I*. National Defense University. Institute for National Strategic Studies (Strategic Forum, Nr. 123), Washington D.C., Juli 1997, sowie Simon, *United States Non-Proliferation Policy and Iran*, S. 373.

Iran anzetteln könnten, in denen starke sunnitische Minderheiten leben.³³ Sucht man aber nach Motiven, aus denen heraus der Iran Ende der achtziger Jahre mit einem Nuklearwaffenprogramm begonnen haben könnte, dann fällt dieser Konflikt nicht ins Gewicht. Möglicherweise hat sich diese Situation für Teheran geändert, nachdem Pakistan sich im Mai 1998 durch seine Kernversuche zu einem Nuklearwaffenstaat gemacht hat.

Neben den begrenzten militär-strategischen Vorteilen einer nuklearen Option in regionalen Machtkämpfen und gegen eine amerikanische Drohdiplomatie könnten Nuklearwaffen für den Iran auch wegen des erwarteten Prestigegewinnes und des höheren politischen Gewichts attraktiv sein. Aus der Auseinandersetzung mit den USA gewinnt die iranische Führung einen Teil ihrer Legitimität gegenüber islamistischen und arabisch-nationalistischen Gruppierungen. Der Export revolutionär-islamischen Gedankengutes durch den Iran könnte gefördert werden, wenn der Iran sich als eine den USA ebenbürtige Großmacht hervortäte, welche die Kontrolle über die hervorragendste Technologie und die schrecklichste denkbare Waffe errungen hat. Die offene Konfrontation, die Teheran durch die Entwicklung von Nuklearwaffen mit Washington riskiert, könnte das Image der iranischen Revolution als Vorkämpferin der islamischen Sache stärken.³⁴

Es existieren also Proliferationsmotive für den Iran, die eine Entscheidung Teherans für die nukleare Option wahrscheinlich machen. Diese Motive sind sicherheitspolitischer Natur, doch auch der Prestigegewinn durch den Kernwaffenerwerb könnte für die iranische Führung eine Rolle spielen. Die Erkenntnis, dass der Iran tatsächlich Anreize für die Entwicklung von Nuklearwaffen hat, bestärkt den Proliferationsverdacht also eher, als dass er ihn entkräften könnte. Dies bedeutet nicht, dass die Proliferationsmotive des Iran zwingend sind.³⁵ Diese Motive könnten relativiert werden, sobald es gelingt, kooperative Beziehungen zwischen dem Iran und den USA bzw. Israel herzustellen oder die Konflikte im Nahen Osten und am Persischen Golf durch eine regionale Sicherheitsordnung einzuhegen. Solche Entwicklungen dürften in naher Zukunft kaum politisch durchsetzbar sein. Den Proliferationsanreizen des Iran kann die Drohung entgegengehalten werden, dass ihm bei einem Bruch seiner Verpflichtungen aus dem NVV durch die anderen Regimemitglieder Kosten auferlegt werden.

3.1.3 Stellung zum Nichtverbreitungsregime

Im Widerspruch zum begründeten Proliferationsverdacht vieler Experten westlicher Regierungen steht die mustergültige offizielle Haltung des Iran gegenüber dem nuklearen

33 Die moslemische Bevölkerung in Pakistan und Afghanistan ist mehrheitlich sunnitischen Glaubens, im Iran ist der schiitische Islam Staatsreligion, nur 7,8% der Moslems sind Sunniten. Vgl. Fischer Weltalmanach 1993. Frankfurt a. M.: Fischer 1992, S. 187, 395 und 506. Vgl. auch *Eisenstadt*, *Living with a Nuclear Iran?*, S. 128f.

34 Vgl. Paula *DeSutter*, *Deterring Iranian NBC Use*. National Defense University. Institute for National Strategic Studies (Strategic Forum, Nr. 10) Washington D.C., April 1997; *Simon*, *United States Non-Proliferation Policy and Iran*, S. 375f.

35 „Iran’s incentives for acquiring nuclear weapons for security are well-defined and plausible, but not urgent and overwhelming. They stem from ambition and choice rather than necessity.“, *Chubin*, *Does Iran Want Nuclear Weapons?*, S. 95.

Nichtverbreitungsregime und anderen Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle. Der Golfstaat ist 1970 unter der Shah-Regierung dem NVV beigetreten. Seit 1974 ist der Iran Mitglied der IAEA. Er nimmt an der UN-*Conference on Disarmament* und an den Debatten im *First Committee* der UN-Generalversammlung teil. Der Iran ist auch Mitglied der *Chemical Weapons Convention* und der *Biological and Toxin Weapons Convention*. Er ist damit, neben Jordanien, der einzige Staat im Nahen Osten, der Mitglied in allen drei Nichtverbreitungsregimen ist. Allerdings ist anzunehmen, dass der Iran über C-Waffen verfügt.³⁶

Der Iran spielt eine aktive Rolle im Nichtverbreitungsregime und spricht sich regelmäßig für dessen Stärkung aus. Neben der Anklage, die zusammen mit vielen anderen Mitgliedstaaten vorgetragen wird, dass die Nuklearwaffenstaaten ihre Abrüstungsverpflichtung vernachlässigen, vertritt der Iran zwei Positionen: Iranische Delegierte in den Gremien des nuklearen Nichtverbreitungsregimes fordern, erstens, ein Ende der Benachteiligung der Entwicklungsländer durch Exportkontrollen für Hochtechnologie. Zweitens sprechen sie sich für die weltweite Anwendung der IAEA-Sicherungsmaßnahmen aus. Damit ist gemeint, dass auch der Erzfeind Israel Kontrollen an seinen Programmen für Massenvernichtungswaffen zulassen muss.

Die Regierung des Iran fordert von den Industriestaaten, dass sie ihre Exportkontrollen fallen lassen und die entsprechenden Organisationen der Lieferländer auflösen, also die NSG für die Nukleartechnologie, aber auch das *Missile Technology Control Regime* (MTCR) für Exportkontrollen auf Raketentechnologie und die Australien-Gruppe, welche die Verbreitung von Chemiewaffen verhindern soll. Der iranische Außenminister Ali Akbar Velayati bezeichnete bei der Eröffnung der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz in New York die Errichtung restriktiver Kontrollsysteme gegenüber Staaten, die ihre Verpflichtungen aus dem NVV zuverlässig erfüllt hätten, als „totally unjustifiable“. Lieferländer, die Nukleartechnologie an vertragstreue Staaten verweigerten, würden ihre Vertragsverpflichtungen vernachlässigen (also die *Kooperationsnorm* über freien Zugang zur Kernenergie verletzen). Jede Regulierung des Nuklearhandels müsse transparent sein und könne nur im Rahmen des Nichtverbreitungsvertrages durchgeführt werden. An die Stelle ungerechter Exportkontrollen solle ein starkes Verifikationssystem durch die IAEA treten.³⁷ Mit den Angriffen auf westliche Exportkontrollen steht der Iran nicht allein da. Mehrere Entwicklungsländer sehen die Technologieverweigerung als eine Benachteiligung durch die Industriestaaten.³⁸ Nimmt man die Existenz eines Nuklearwaffenprogramms im Iran an, so lässt Teherans Verurteilung der Exportkontrollen vermuten, dass der Iran diese als eine größere Behinderung für seine Proliferationsbemühungen als die IAEA-*Safeguards* ansieht, deren Anwendung er zulässt.

36 Vgl. Peter Jones, *Iran's Threat Perceptions and Arms Control Policies*, in: *Nonproliferation Review*, Jg. 6, Nr. 1 (Herbst 1998), S. 39-55.

37 Vgl. die Äußerungen von Außenminister Ali Akbar Velayati bei der Eröffnung der NVV-Verlängerungskonferenz in New York, 17.4. bis 12.5.1995, vgl. *Summary Record of the 8th Meeting, General Debate*, 21.4.1995 (NPT/CONF.1995/SR.8, 25.4.1995); bzw. von Irans Vizepräsident und AEOI-Direktor Gholam Resa Aghazadeh, auf der 41. Generalversammlung der IAEA am 29.9.1997 (<http://www.iaea.or.at/GC/gc41/statements/29septpm.html>, 25.9.99).

38 Vgl. Jones, *Iran's Threat Perceptions and Arms Control Policies*, S. 50f.

Die größte Belastung für das Nichtverbreitungsregime ist, aus iranischer Sicht, dass mit Israel ein wichtiger Staat mit einem bedrohlichen Nuklearwaffenarsenal nicht Mitglied des NVV ist. Der Iran bemüht sich aktiv darum, dass Israel seine Nuklearwaffen aufgibt. Seit 1974 treten iranische Regierungsvertreter für eine Nuklearwaffenfreie Zone im Nahen Osten ein (NWFZ-NO). Damals brachte der Iran zusammen mit Ägypten einen entsprechenden Vorschlag im *First Committee* der UN-Generalversammlung ein. Der Resolutionsentwurf wird seitdem alljährlich aufs neue verabschiedet, seit 1980 auch mit der Stimme Israels. Diese Politik bringt Teheran den guten Ruf ein, die Rüstungskontrolle voranzutreiben, und zieht keine hohen politischen Kosten nach sich, denn sie hat wenig Aussicht auf Erfolg. Israel unterstützt zwar die Pläne für eine NWFZ, doch sind die Bedingungen unvereinbar, welche die Beteiligten für den Beginn von Verhandlungen gestellt haben. Ein Beispiel ist die ägyptische Forderung, dass alle Parteien vor Verhandlungen über eine NWFZ-NO dem NVV beitreten sollen, was Israel ablehnt.³⁹

Angesichts dieser Regimetreue des Iran ist es erwähnenswert, dass auch der Golfstaat mit dem Austritt aus dem NVV gedroht hat, wie es vor ihm Nordkorea tat. Im September 1994, während der Vorbereitungsphase der NVV-Verlängerungskonferenz, wurde ein hoher iranischer Beamter damit zitiert, die Teheraner Führung habe den Austritt aus dem NVV erwogen. Damit wolle man darauf reagieren, dass die nuklearen Lieferländer ihre Exporte an den Iran verweigern, obwohl das Land seine Verpflichtungen aus dem NVV erfüllt habe. Auf der IAEO-Generalversammlung im gleichen Monat deuteten iranische Vertreter an, der Rückzug sei eine Option des Iran für die Zeit nach der NVV-Verlängerungskonferenz im Frühjahr 1995, falls dort keine gemeinsamen Positionen der Blockfreien Staaten zustande kämen. Die taktische Rückzugsdrohung wurde aber weder in die Tat umgesetzt noch als glaubwürdige Drohung formuliert.⁴⁰

Auch dürfte es im Interesse der Teheraner Führung liegen, dass das Land ein NVV-Mitglied bleibt. Der Iran nutzt die Gremien des Nichtverbreitungsregimes dazu, um Unterstützung gegen die westliche Politik der Technologieverweigerung zu sammeln. Teheran hält außerdem den Anschuldigungen über sein Nuklearwaffenprogramm seine Teilnahme am NVV und die mustergültige Bilanz der IAEO entgegen.

Um zu beweisen, dass der Iran Kernenergie ausschließlich friedliche anwendet, entschloss sich Teheran 1991 zu einem einzigartigen Schritt. Die iranische Regierung bot der Wiener Atombehörde an, alle verdächtigen Anlagen im Iran zu inspizieren. Im Iran finden Sicherungsmaßnahmen in Form von Ad hoc- und Routineinspektionen nur an den Forschungsreaktoren in Teheran und in Isfahan statt.⁴¹ Im Laufe des Jahres 1997 gab es hier vier Routineinspektionen. Nach 1991 waren IAEO-Inspektoren aber auch außer der Reihe im Iran unterwegs. Bei mehreren Inspektionsreisen wurden verdächtige Anlagen

39 Vgl. zu den Erfolgsaussichten einer NWFZ-NO Avner *Cohen*, *The Nuclear Equation in the Middle East*, in: *Nonproliferation Review*, Jg. 2, Nr. 2 (Winter 1995), S. 12-30 (17f.); James *Leonard*, *Steps Toward a Middle East Free of Nuclear Weapons*, in: *ACT*, Jg. 21, Nr. 3 (April 1991), S. 9-14, sowie den hohen Beamten des ägyptischen Außenministerium Nabil *Fahmy*, *Middle East Arms Control: Bolder Nuclear Steps Needed* (Letter), in: *ACT*, Jg. 21, Nr. 4 (Mai 1991), S. 22f.

40 Vgl. *Nuclear Developments, Iran, Internal Developments*, NPR, Jg. 2, Nr. 2 (Winter 1995), S. 68.

41 Vgl. *Annual Report of Safeguarded Material on 31.12.1997. Islamic republic of Iran. IAEO* (<http://www.iaeo.or.at/worldatom/programs/safeguards/97tables/iran.html>, 24.8.99).

untersucht. Dabei unterstützten die USA die IAE0 mit Geheimdienstinformationen über das Nuklearprogramm des Iran. Die IAE0 fand keine Hinweise darauf, dass der Iran ein Nuklearwaffenprogramm betreibt. (Vgl. Tabelle 2)

Bislang erbrachten die Inspektionen der IAE0 – oder ‚Besuche‘, eine Bezeichnung, welche die Agentur vorzieht – keine Beweise dafür, dass Teheran seine Meldepflichten aus dem *Safeguards*-Abkommen verletzt hatte. Der Generaldirektor der *Safeguards*-Abteilung, H. Tanei, schrieb an das IAE0-Hauptquartier, es gebe keine Belege, dass der Iran in den vergangenen 13 Jahren Nuklearmaterial empfangen habe. David Kyd relativierte diese Einschätzung im April 1994: „We don’t give the Iranians a clean bill of health, we just haven’t seen anything to indicate otherwise.“, so der IAE0-Sprecher.⁴² Im Februar 1995 erklärte Generaldirektor Blix bei einer Pressekonferenz in Moskau, dass die IAE0 keine Beweise für die Existenz eines Nuklearwaffenprogramms im Iran gefunden habe. Blix wehrte sich aber öfter, zum Beispiel beim IAE0-Gouverneursrat im Herbst 1997, gegen die Interpretation der iranischen Regierung und der Atomenergieorganisation des Iran, nach der die positiven Ergebnisse der IAE0-Inspektionen als Beweis für die Vertragstreue des Iran zu verstehen seien.⁴³

Die Inspektionsbesuche im Iran dürfen nicht überschätzt werden. Die zusätzlichen Inspektionen konnten keine Beweise von der gleichen Qualität liefern, wie diejenigen aus Jongbjon in Nordkorea. IAE0-Inspektoren begutachteten vermutlich die betreffenden Anlagen und prüften, ob eine vertragswidrige Verwendung denkbar sei. Schmier- und Staubproben aus den kleinen experimentellen Anreicherungsanlagen oder dem Wiederaufbereitungslabor am TNRC wären unter Umständen aussagekräftiger, doch ist es in diesen Anlagen nicht möglich, größere Mengen HEU herzustellen. Auch gibt es keine größeren Mengen verbrauchter Brennelemente, aus denen signifikante Mengen Plutonium gewonnen werden könnten. Nur wenn der Iran waffengrädiges Material ins Land geschmuggelt und es in diesen Anlagen verarbeitet hätte, würden Spuren zurückbleiben. US-Experten warnen daher auch nicht vor einem Abzweigungsszenario wie in Nordkorea, sondern vor eine Parallelprogramm wie im Irak, dessen Kernstück eine geheime Anreicherungsanlage sein könnte.

Im Januar 1997 wurde gemeldet, dass die Teheraner Regierung der IAE0 gestattet habe, an den im Iran gemeldeten Nuklearanlagen auch *environmental sampling* vorzunehmen, also die Entnahme von Staub- und anderen Proben, gemäß des ersten Teiles des erweiterten *Safeguards*-Systems, das im 93+2-Programm beschlossen wurde. Dies hatte der Iran im Vorjahr abgelehnt, mit der Begründung, dass Daten aus diesen Inspektionen an die USA oder andere feindliche Staaten gelangen könnten.⁴⁴ Die Bereitschaft des Iran, Inspektionen an allen verdächtigen Anlagen zuzulassen, wird durch die strengeren Inspektionsmethoden der IAE0 auf die Probe gestellt werden. Bislang

42 Vgl. Nuclear Developments, Iran, Internal Developments, in: NPR, Jg. 2, Nr. 1 (Herbst 1994), S. 108, PPNN Newsbrief, Nr. 29 (1. Quartal 1995), S. 8.

43 So z. B. bei der Tagung des IAE0-Gouverneursrates am 29. September 1997, vgl. Jones u. a., Tracking Nuclear Proliferation, S. 180, FN 73.

44 Vgl. ebd., PPNN Newsbrief, Nr. 35 (3. Quartal 1996), S. 12; Nr. 37 (1. Quartal 1997) S. 4, sowie Eric Arnett, Iran is not Iraq, in: BAS, Jg. 54, Nr. 1 (Januar/Februar 1998), S. 12-14 (13).

(Oktober 2001) hat die iranische Führung noch nicht das Zusatzprotokoll zu INFCIRC/153 abgeschlossen, obwohl die IAEA in Teheran darum geworben hat. In diesem Protokoll geht es um die neuen umfassenden Meldepflichten der Teilnehmerstaaten und um die erweiterten Zugangsrechte der Inspektoren der Wiener Agentur.⁴⁵

Der Iran behinderte mit seiner Bereitschaft, die verdächtigen Anlagen von der IAEA besichtigen zu lassen, die Bemühungen der USA, Unterstützung für eine Strafpolitik außerhalb des Regelsystems des NPT zu finden. Durch die Einbindung der IAEA für ihre eigenen Zwecke schlug die Teheraner Führung politisches Kapital aus dem Umstand, dass das iranische Nuklearwaffenprogramm noch zu wenig fortgeschritten war, um der IAEA unumstößliche Beweise für einen Vertragsbruch zu liefern. Der Iran bemüht sich um das Bild eines normorientierten Staates, der ungerechtfertigterweise von der Hegemonialmacht beschuldigt wird, seine Verpflichtungen brechen zu wollen. Teheran nutzt diese Opferrolle, um in den Diskussionen um die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes seine Positionen mit größerem Nachdruck durchzusetzen, und um in Moskau und Peking die dort möglicherweise bestehenden Zweifel zu zerstreuen, die einen reibungslosen Ablauf der Reaktorgeschäfte behindern könnten.

3.1.4 Sicherheitspolitische Implikationen der 'islamischen Bombe' im Iran

Seit dem Ende des Zweiten Golfkrieges haben sich die USA als wichtigste Ordnungsmacht am Persischen Golf positioniert, sichtbar durch die Präsenz von US-Soldaten in der Region.⁴⁶ Demgegenüber versucht der Iran, die Rolle einer Regionalmacht zu spielen, seine arabischen und zentralasiatischen Nachbarn zu beeinflussen und seine Version eines schiitischen Islam zu exportieren. Dabei zeigt er die Bereitschaft, seine wirtschaftlichen und politischen Interessen, wie etwa die Kontrolle über seinen wichtigsten Zugang zum Welthandel, den Persischen Golf, auch mit Waffengewalt sicherzustellen.⁴⁷ Der Iran befindet sich seit dem Ende des Ersten Golfkrieges in einer Phase moderater Aufrüstung. Die Aufgabe, die militärische Stärke des Landes wiederherzustellen, gehörte zwar zum Vermächtnis des 1989 verstorbenen Ayatollah Khomeini, doch sind die Verteidigungsausgaben vergleichsweise niedrig. Der Iran gab zwischen 1994 und 2000 weniger Geld für die Verteidigung aus (7,7 Mrd. Dollar) als die Nachbarn am Golf, so beispielsweise nur etwa ein Viertel der Ausgaben Saudi-Arabiens (32,4 Mrd. Dollar). Seit 1990 wurden vor allem die Luftwaffe und die Marine aufgestockt, um die Verluste aus dem Golfkrieg auszugleichen. Dies geschah mit russischer und chinesischer Hilfe.⁴⁸ Die zurückhaltende

45 Vgl. IAEA, [Strengthened Safeguards System: Status of Additional Protocols, Report 31.10.2001](http://www.iaea.or.at/worldatom/Programmes/Safeguards/sg_protocol.shtml) (http://www.iaea.or.at/worldatom/Programmes/Safeguards/sg_protocol.shtml, 7.1.2001).

46 Vgl. Martin Hoch, Der Iran in der internationalen Politik. in: Konrad Adenauer Stiftung (Auslandsinformationen, Nr. 9/1997), S. 75-93 (76); Johannes Reissner, Der Iran auf dem Weg zu einer Regionalmacht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B18 (26.4.1996), S. 32-39.

47 Ein Beispiel ist die Besetzung der umstrittenen Golfinsel Abu Musa durch iranische Truppen im Jahre 1992. Vgl. Shahram Chubin, Charles Tripp, Domestic Politics and Territorial Disputes in the Persian Gulf and the Arabian Peninsula, in: Survival, Jg. 35, Nr. 4 (Winter 1993/94), S. 3-27 (8-12).

48 Vgl. ebd., S. 87; für die Zahlen W. Seth Carus, Iran as a Military Threat. National Defense

und durch den Geldmangel begrenzte Aufrüstung genügt aber, um bei den Nachbarn, vor allem bei Saudi-Arabien, Bedrohungsgefühle auszulösen. Durch den Ankauf von U-Booten und zahlreiche Manöver unter Einbeziehung von Seestreitkräften signalisiert der Iran seine Fähigkeit, die Straße von Hormuz für den Verkehr zu schließen.⁴⁹

Teherans Streben nach außenpolitischer Dominanz mit militärischen Mitteln bedroht aus Washingtons Sicht lebenswichtige US-Interessen, amerikanische Einflussphären und die Sicherheit von langjährigen Verbündeten. Diese direkte Konfrontation unterscheidet die Nuklearfrage im Iran von der Proliferationsdrohung aus der Ukraine, in geringerem Maße auch von der Nordkoreakrise. Mit dem Iran könnte außerdem die erste Nuklearmacht an den Grenzen der NATO entstehen; der Golfstaat ist Nachbar der Türkei.⁵⁰

Der Persische Golf ist die wichtigste Quelle von Rohöl.⁵¹ Die Ölfelder und –verarbeitungsanlagen in Saudi Arabien und bei den Vereinigten Arabischen Emiraten sind durch iranische Raketen leicht zu treffen. Irans Angriffe auf die kuwaitischen Tanker im Ersten Golfkrieg und die entschlossene Reaktion der USA haben gezeigt, dass Washington keine Beeinträchtigung der Ölausfuhr aus dem Golf zulassen wird. Die Fähigkeit der USA, den Persischen Golf frei zu halten, würde sich durch eine nukleare Bewaffnung des Iran drastisch verschlechtern. Auch die Staaten am Persischen Golf, die sich 1980 als Gegengewicht zum iranischen Dominanzstreben zum Golf-Kooperationsrat (*Gulf Cooperation Council*, GCC) zusammengeschlossen haben, müssten um ihre Sicherheit fürchten. Die Golfstaaten wären schon durch einen einzelnen gelungenen Nuklearangriff extrem verwundbar. Die daraus entstehenden unverhältnismäßigen Risiken können den Handlungsspielraum der USA im Nahen Osten einschränken. Eine iranische Nuklearstreitmacht könnte die regionalen Spannungen auch erhöhen, wenn sie die USA dazu bewegen würde, den Aufbau einer Raketenabwehr zu beschleunigen oder präventive Militärschläge gegen das Nuklearprogramm durchzuführen.⁵²

Auch in Afghanistan will der Iran den Einfluss der USA zurückdrängen. Die USA, so glauben viele Entscheidungsträger in Teheran, errichten in Zentralasien einen Block gegen den Iran. Amerika kooperiert mit den Ex-Sowjetrepubliken nördlich der iranischen Grenze durch das NATO-Programm *Partnership for Peace*. Teheran wirft den USA und Pakistan auch vor, die Taliban-Rebellen, die seit 1997 in Afghanistan an der Macht sind,

University. Institute for National Strategic Studies (Strategic Forum, Nr. 113). Washington D.C., Mai 1997, sowie *Hashim*, *The Crisis of the Iranian State*, S. 51-58.

49 Vgl. Darius *Bazargan*, *Iran and Gulf Security*, in: *The Middle East*, Nr. 268 (Juni 1997), S. 6-8; *Eisenstadt*, *Living with a Nuclear Iran?*, S. 125f.

50 Zu der entstehenden Konfliktkonstellation vgl. Daniel *Pipes*, *Zwei Teams im Nahen Osten. Syrien und Iran gegen Israel und die Türkei*, in: *IP*, Jg. 54, Nr. 7 (Juli 1999), S. 17-24.

51 Schätzungen zufolge lagern 60% der nachgewiesenen Reserven an Rohöl in der Golfregion. Etwa ein Drittel des in den Industriestaaten verbrauchten Rohöls stammt von dort. Vgl. Zalmay *Khalizad*, *The United States and the Persian Gulf: Preventing Regional Hegemony*, in: *Survival*, Jg. 37, Nr. 2 (Sommer 1995), S. 95-120 (95f.).

52 Vgl. Anthony H. *Cordesman*; *Iranian Military Capabilities and „Dual Containment“*, in: Gary Sick, Lawrence Potter (Hrsg.), *The Persian Gulf at the Millennium: Essays in Politics, Economy, Security, and Religion*. New York: St. Martin's Press 1997, S. 189-229 (215f.), *Hoch*, *Der Iran in der internationalen Politik*, S. 87-89, *Hashim*, *The Crisis of the Iranian State*, S. 38-45, sowie *Khalizad*, *The United States and the Persian Gulf*, S. 98f.

gefördert zu haben. Der Iran steht den Taliban feindlich gegenüber, die sich in erster Linie aus sunnitischen Paschtunen zusammensetzen und die sunnitischen Minderheiten im Iran mobilisieren könnten. Teheran unterstützt daher im afghanischen Bürgerkrieg die Mujaheddin unter Burhanuddin Rabbani. Ziel der US-Politik ist es aus Sicht Teherans, Afghanistan für den Bau von Erdölleitungen zur Erschließung der kaspischen Ölfelder zu nutzen. Der Iran würde dadurch umgangen und die USA könnten ihre Stellung am Kaspischen Meer festigen.⁵³ Nuklearwaffen im Iran könnte die Fähigkeit der Amerikaner beeinträchtigen, ihre betreffenden Ziele durch verbündete Streitkräfte oder durch die Drohung mit dem Einsatz eigener Truppen durchzusetzen.

Im Nahen Osten und am Persischen Golf entstünden neue Anreize für Aufrüstung, wenn der Iran Nuklearwaffen entwickeln oder auch nur dem Proliferationsverdacht weiter Nahrung geben würde. Diese würden nicht nur in der weiteren Verbreitung von Nuklearwaffen bestehen, sondern auch in der Aufrüstung mit konventionellen Waffen, Raketen und anderen Massenvernichtungswaffen.⁵⁴ Regionalen Abrüstungsanstrengungen würde so die Grundlage entzogen. Die Rüstungsaufgaben gegen den Irak wären mittelfristig kaum durchsetzbar, denn auch eine moderate Folgeregierung nach Saddam Hussein würde vermutlich die irakischen Programme für Massenvernichtungswaffen wiederbeleben, um der iranischen Bedrohung zu begegnen. Israel würde noch entschlossener an seinen Nuklearwaffen festhalten.

Die zusätzlichen Belastungen, die eine nukleare Rüstungsspirale im Nahen Osten für das Nichtverbreitungsregime nach sich ziehen würden, müssen nicht nochmals ausgeführt werden. Mit dem Iran würde aber nicht nur ein weiteres Mitglied des NVV dessen Verhaltensregeln missachten. Darüber hinaus wäre der Bruch der *Verzichtsnorm* durch den Iran nur möglich gewesen, weil das Land die Inspektionsverfahren der IAEA für seine Zwecke missbraucht hätte.

Der amerikanischen Isolationskampagne gegen den Iran liegen verschiedene Motive zugrunde, von denen der Stabilisierungsbedarf im Regime nur eines ist. Washington nimmt den Iran auch als eine direkte Bedrohung seiner Interessen am persischen Golf wahr. Die US-Regierung weist vermutlich der Sicherung des Ölflusses und der Sicherheit der Verbündeten am Golf und im Nahen Osten eine höhere Priorität zu, als der Stabilisierung des Nichtverbreitungsregimes. Nukleare Nichtverbreitungspolitik, gerichtet auf Verbündete wie Deutschland oder auf gegnerische Staaten wie Nordkorea, ist zwar für die USA niemals nur *l'art pour l'art*: Immer spielt bei der Formulierung der Politik auch der Erhalt regionaler Machtstrukturen bzw. der Einflussmöglichkeiten eine Rolle. Diese einseitigen Interessen auf amerikanischer Seite müssen bei der Bewertung der US-Kampagne berücksichtigt werden.

53 Der Konflikt des Iran mit den *Taliban* führte zwischen August und Oktober 1998 an den Rand eines Krieges. Nach einer Entführung iranischer Diplomaten durch die Taliban stationierte Teheran 200.000 Soldaten an der Grenze zu Afghanistan. Vgl. Strategic Survey 1998/99. IISS. Oxford u. a.: Oxford University Press, 1999, S.165-168; *Eisenstadt*, Living with a Nuclear Iran?, S. 126-129.

54 Vgl. Sami G. *Hajjar*, Security Implications of the Proliferation of Weapons of Mass destruction on the Middle East. U.S. Army War College. Strategic Studies Institute (17.12.1998), S. 20f.

3.2 Die Amerikanische Isolierungskampagne gegen den Iran

Die USA werfen dem Iran mehr vor als nur die illegale Entwicklung von Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaffen. Die Liste der Vorwürfe reicht von der Verbindung Teherans zu terroristischen Gruppen bis hin zur Störung des israelisch-arabischen Friedensprozesses.⁵⁵ In jüngerer Zeit ist die Aufrüstung des Iran mit ballistischen Raketen zu den Kritikpunkten hinzugekommen, mit denen der US-Präsident und der Kongress die amerikanische Sanktionspolitik rechtfertigen. Der Kampf gegen die Nuklearproliferation im Iran steht also im Kontext verschiedener Völkerrechtsverletzungen, welche die US-Regierung dem Iran vorwirft und gegen die sie ihre Embargopolitik insgesamt richtet.

Anders als bei der Ukraine und Nordkorea fanden bisher keine Verhandlungen über das iranische Nuklearwaffenprogramm zwischen den USA und dem Golfstaat statt. Vielmehr bemühten sich die USA auf unterschiedliche Weise, den Iran durch Sanktionen unter Druck zu setzen, sensitive Technologie vom Iran fernzuhalten und die internationale Staatengemeinschaft auf die Proliferationsrisiken aufmerksam zu machen. Die amerikanische Isolationspolitik gegen den Iran war zweigleisig. USA opponierten gegen einzelne Lieferländer, die Nuklearexporte in den Iran planten. Zeitgleich bemühte sich die US-Regierung, die Neugewichtung der *Exportkontroll-* und der *Nichtweitergabenorm* des NVV in den multilateralen Exportkontrollgremien zu verankern.

3.2.1 Einseitige und Multilaterale Exportbeschränkungen

Nationale Exportkontrollen und Handelsembargos sind seit jeher ein wichtiges Instrument der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Die USA unterscheiden sich von anderen Großmächten durch ihre Bereitschaft, eigene wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen, um außenpolitische Ziele zu erreichen. Washington richtete in den neunziger Jahren zahlreiche Sanktionsmaßnahmen gegen die kleine Gruppe der von den USA so definierten 'Schurkenstaaten', zu denen auch der Iran gehört. Bei den anderen Mitgliedern dieser Gruppe gab es eine völkerrechtliche Legitimation für die Strafmaßnahmen. Während aber der Irak durch den Angriff auf Kuwait im August 1990 Völkerrecht verletzt hatte und Nordkorea, das sich mit den USA noch im Kriegszustand befand, ebenfalls internationale Vereinbarungen gebrochen hatte, lag der Fall beim Iran anders. Teheran war keine Verletzung seiner Verpflichtungen aus dem NVV nachzuweisen, so dass zwischen den Industrienationen Differenzen darüber entstanden, welche Strategie geeignet war, die nukleare Proliferation im Iran zu verhindern.

Nach dem Zweiten Golfkrieg begegneten die USA der Aufrüstung im Nahen Osten zuerst mit einer groß angelegten politischen Initiative. Die Regierung Bush lancierte im Mai 1991 eine umfassende Nahost-Abrüstungsinitiative, die u. a. gegen die nukleare Proliferation im Nahen Osten gerichtet war. Der Plan enthielt den Vorschlag, ein

55 Vgl. Fawaz A. *Gerges*, Washington's Misguided Iran Policy, in: *Survival*. Jg. 38, Nr. 4 (Winter 1996/97), S. 5-15 (6); James R. *Woolsey*, In Response: Appeasement Will Only Encourage Iran, in: ebd. S. 19-21.

verifizierbares Verbot der Herstellung und Beschaffung von Spaltmaterial auszusprechen und die Errichtung einer NWFZ-NO vorerst zu verschieben. Israel, so die amerikanische Überlegung, könne an einem derartigen Produktionsverbot eher teilnehmen als am NVV oder einer Nuklearwaffenfreien Zone, denn es müsse seine Nuklearwaffen dabei nicht sofort aufgeben. Die iranische Regierung reagierte zusammen mit Jordanien aus dem gleichen Grund ablehnend auf den amerikanischen Vorschlag, denn ein solches Projekt würde den nuklearen Vorteil Israels festschreiben. Bush forderte im Zuge seiner Initiative aber auch alle Staaten der Region auf, die dies noch nicht getan hatten, dem NVV beizutreten und alle Nuklearanlagen den IAEO-*Safeguards* zu unterstellen. Die Abrüstungsinitiative erbrachte nicht den erwünschten Erfolg.⁵⁶

In Washington betrachtete man vor allem die Aufrüstung des Iran, die 1989 zur Wiederherstellung der dezimierten Arsenale begonnen worden war, mit Sorge. Die Aufrüstung des Iran erinnerte die Experten in Washington an die Erfahrung mit dem Irak, der offen wie verdeckt militärische und Mehrzweckgüter zusammengekauft hatte, um so geheime Programme für Massenvernichtungswaffen aufzubauen.⁵⁷ Die Regierung in Washington wollte verhindern, da sich eine solche Entwicklung wiederholte, schon gar nicht mit einem Staat wie dem Iran, der den USA feindlich gegenüberstand.

Die Bedingungen waren allerdings ungünstig für eine amerikanische Eindämmungspolitik gegenüber den Kapazitäten für Nuklearwaffen im Iran. Nach dem Ersten Golfkrieg schnellten die Exporte der Industrieländer in den Iran nach oben. Damit war ein Technologietransfer verbunden, der dem Ausbau der iranischen Streitkräfte und der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen dienen konnte. Auch die USA hatten sich, obwohl das bilaterale Verhältnis feindselig war, zu einem wichtigen Handelspartner des Iran entwickelt. Amerikanische Exporte in den Golfstaat waren von null im Jahre 1989 auf 650 Mio. Dollar im Jahre 1992 gestiegen. Zum Vergleich: Deutschland als größter Handelspartner vervierfachte im gleichen Zeitraum seine Exporte und lieferte 1992 Güter im Wert von 5 Mrd. Dollar in den Iran. Aus Japan kamen Exporte für knapp 3 Mrd. Dollar, aus Italien 2 Mrd. Dollar sowie aus Großbritannien und Frankreich ca. 1 Mrd. Dol-

56 In der Initiative von Präsident Bush, präsentiert am 29.5.91, wurde die Bildung einer NWFZ-NO, ein regionales Verbot über Boden-Boden-Raketen und über biologische und chemische Kampfstoffe vorgeschlagen. Die fünf wichtigsten Waffenlieferanten in den Nahen Osten (USA, Russland, China, Großbritannien und Frankreich) sollten Beschränkungen und Transparenz bei Exporten von konventionellen Waffen in den Nahen Osten zustimmen. Vgl. The White House. Office of the Press Secretary (Kennebunkport, Maine), 29.5.1991, in: ACR 1991, S. 453.D.11f. Vgl. auch *Hashim*, Iranian National Security Policies under the Islamic Republic, S. 1; Geoffrey *Kemp*, The Bush Administration's Arms Control Agenda for the Middle East, in: Shai Feldmann, Ariel Levite (Hrsg.), Arms Control and the new Middle East security environment. (JCSS Study, Nr. 23). Jerusalem: Jerusalem Post 1994, S. 187-189, sowie Lee *Feinstein*, Bush Unveils Long Awaited Middle Eastern Arms Control Plan, in: ACT, Jg. 21, Nr. 5 (Juni 1991), S. 27f.; ACR 1991. S. 453.B.113. Während die fünf Lieferländer sich auf Prinzipien für Rüstungskontrollen einigten, blieb der NWFZ-Vorschlag folgenlos. Vgl. President Bush's Middle East Arms Control Initiative: One Year Later. Protokoll einer Pressekonferenz der Arms Control Association, Washington, 6.4.1993, in: ACT, Jg. 22, Nr. 5 (Juni 1991), S. 11-16.

57 Vgl. die Wertung von David *Albright*, Mark *Hibbs*, Iraq and the Bomb: Where They Even Close?, in: BAS, Jg. 47, Nr. 3 (März 1991), S. 17-25 und, alarmiert nach Entdeckung der Anreicherungsanlagen, dies., Iraq's Nuclear Hide and Seek, in: BAS, Jg. 47, Nr. 9 (September 1991), S. 15-23.

lar.⁵⁸ Mit dem ansteigenden Handelsvolumen gelangten auch zahlreiche Mehrzweckgüter in den Iran, mit denen die industrielle Basis ausgebaut werden konnte. Teheran, so die Sorge in Washington, würde so bald in der Lage sein, diejenigen sensitiven Technologien eigenständig herzustellen, die es für eine Nuklearwaffenkapazität benötigte.

An diesem Vorhaben, so die amerikanischen Befürchtungen, würde den Iran auch seine Mitgliedschaft im Nichtverbreitungsregime nicht hindern, im Gegenteil: Die *Kooperationsnorm*, die ein Gebot zur nuklearen Hilfestellung enthält, förderte den Nuklearhandel unter Aufsicht der IAEO. Die Verifikationsfähigkeit der IAEO ist aber begrenzt. Dies konnte es proliferationswilligen Staaten, sogar leichter machen, sensitive Nukleartechnologie zu erwerben. Die Regierung in Washington war davon überzeugt, dass der Iran die IAEO dazu benutzte, um die Zweifel über seine Vertragstreue bei den Lieferländern auszuräumen, um so ihre Exportbereitschaft noch zu steigern.

Die US-Regierung versuchte, die anderen Industriestaaten zu drei verschiedenen Formen der kollektiven Exportverweigerung zu bewegen, die alle ganz oder teilweise auf die Eindämmung des nuklearen Proliferationsrisikos im Iran abzielten. Washington regte, erstens, striktere Exportkontrollen bei Nuklear- und Mehrzweckgütern an. Dies lief auf eine größere Spezifität und Reichweite der *Exportkontrollnorm* im Nichtverbreitungsregime hinaus. Zweitens bemühte sich die US-Regierung um eine umfassende Technologieverweigerung durch die Industriestaaten, womit auch nuklearbezogenen Güter betroffen waren. Die USA riefen, drittens, ein vollständiges Handelsembargo aus und versuchten, durch Sanktionen gegen ausländische Unternehmen andere Staaten zur Teilnahme an dieser Maßnahme zu zwingen. Für die nuklearen Exportkontrollen konnte Washington die Lieferländer gewinnen, doch je weiter sich die Embargopolitik vom Nichtverbreitungsregime und dessen Kooperationsziel – der nuklearen Nichtverbreitung – entfernte, desto schwieriger wurde es, die Mitarbeit der relevanten Akteure zu gewinnen.

Nukleare Technologien und Mehrzweckgüter

Bereits kurz nach dem Golfkrieg hatten die USA eine Ausweitung der bestehenden *Exportkontrollnorm* im NVV angeregt. Anlass waren nicht nur die Entdeckungen im Irak, sondern auch, dass im Juli 1990 auf europäischen Druck hin einige Restriktionen des COCOM (*Coordinating Committee*), des westlichen Exportkontrollregimes gegenüber den Staaten der Warschauer Vertragsorganisation, fallen gelassen worden waren. Dreißig Positionen einer Liste mit Mehrzweckgütern waren gestrichen worden. Damit war aber auch die einzige Möglichkeit der Industriestaaten für kollektive Exportkontrollen über nukleare Mehrzweckgüter verlorengegangen.⁵⁹

58 Vgl. Steve Coll, *West Upping Technology Sales to Iran*, Washington Post, 10.11.1992. Vgl. ACR 1993, SA. 453.B.154f. US-Firmen exportierten auch Nuklearmaterial in den Iran. Geschildert wurde bereits der versuchte Export eines Oszilloskopes im Jahre 1992. Ein weiterer Fall wurde bekannt, bei dem eine kalifornische Firma für wissenschaftliche Geräte über eine australische Filiale spektroskopische Geräte in den Iran lieferte, ohne dafür US-Lizenzen beantragen zu müssen. Vgl. Nuclear Developments, Iran with USA, in: NPR, Jg. 4, Nr. 2 (Winter 1995), S. 123.

59 Vgl. Gary K. Bertsch; Richard T. Cupitt; Steven Elliott-Gover, *Multilateral Export Control Organizations*, in: dies. (Hrsg.), *Cooperation in international export controls: prospects for the 1990s*

Der geeignete institutionelle Rahmen, um neue Regeln als Ersatz für die COCOM-Kontrollen zu vereinbaren, war die Gruppe der nuklearen Lieferländer. Die NSG traf sich auf eine niederländische Einladung Anfang März 1991 in Den Haag. In einer Arbeitsgruppe wurde innerhalb eines Jahres ein neues Kontrollregime für den Transfer von Mehrzweckgütern ausgehandelt. Die US-Vertreter legten dabei als Vorschlag eine Liste von Mehrzweckgütern vor, die auf der *U.S. Nuclear Referral List* basierte, der Grundlage für amerikanische Nuklearexportlizenzen.

Die Mitglieder der NSG nahmen bei einem Treffen in Warschau im April 1992 die neuen 'Guidelines' an. Sie verpflichteten sich, bestimmte *dual use goods* nur an Staaten zu liefern, die ein Abkommen mit der IAEA über Umfassende Sicherungsmaßnahmen abgeschlossen hatten – eine alte amerikanische Forderung aus den siebziger Jahren.⁶⁰ Die Staaten der NSG wollten außerdem von Exporten solcher Güter abzusehen, wenn a) ein inakzeptables Risiko bestand, dass die Aktivitäten, denen der Export diene, für militärische Zwecke verwendet würden oder b) der Transfer dem allgemeinen Ziel der nuklearen Nichtverbreitung zuwiderlief. Das Dokument enthielt außerdem Kriterien für Genehmigungsverfahren, die Aufforderung zum Informationsaustausch und Absicherungen gegen den Re-export der Mehrzweckgüter aus einem Empfängerland in ein anderes.⁶¹ Die Liste von Mehrzweckgütern im Anhang der 'Guidelines' folgt in weiten Teilen dem amerikanischen Vorschlag.⁶² In einem *Memorandum of Understanding* verpflichteten sich die 27 NSG-Staaten zur Vernetzung ihrer Exportpolitiken. Wenn ein Staat einen Antrag auf eine Exportlizenz ablehnt, so müssen sich alle NSG-Staaten für drei Jahre an diese Ablehnung halten. Durch gegenseitige Informationen über das Beschaffungsverhalten von Schwellenländern und durch jährliche Treffen der NSG soll die Entwicklung auf dem Nuklearmarkt transparenter gemacht werden.⁶³

Mit den neuen Richtlinien wurde eine Lücke in den Verfahrensregeln zur *Exportkontrollnorm* geschlossen. Die Richtlinien enthielten eine deutliche Aussage über das Ziel der Exportkontrollen. Mit ihrer Hilfe sollten Exporte von Mehrzweckgütern ausgeschlos-

and beyond. Ann Arbor: University of Michigan Press 1994, S. 33-55; Aaron Karp, Die Kontrolle von Rüstungsproliferation in den Neunziger Jahren – Die Rolle von Exportkontrollen. SWP, Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP-IP 2766). Ebenhausen September 1992, S. 14; Bernd W. Kubbig; Harald Müller, Nuklearexport und Aufrüstung. Neue Bedrohungen und Friedensperspektiven. Frankfurt: Fischer 1993, sowie ACR 1991, S. 602 B.191.

60 Diese Bestimmung betraf nur solche Staaten, die nicht NVV-Unterzeichner waren. Die Teilnehmer des Vertrages verpflichteten sich ohnehin dazu, die umfassenden Sicherungsmaßnahmen zuzulassen.

61 Zu nuklearen Mehrzweckgütern zählen z. B. Materialien (z. B. hochreines Magnesium, Calcium), Anreicherungstechnologie (z. B. Vakuumpumpen, Laser), Produktionsanlagen für Schwerwasser oder Oszilloskope, die bei Nuklearversuchen eingesetzt werden konnten. Vgl. Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Material, and Related Technology. Angenommen beim Treffen der Mitglieder der NSG, Warschau, 31.3.-3.4.1992, in: Howlett; Simpson, Briefing Book, S. J21f. Die Liste wird als INFCIRC 254/Rev. 1/Part 2. von der IAEA geführt.

62 Vgl. Bertsch; Cupitt; Elliott-Gover, Multilateral Export Control Organizations, S. 41-44; David A. V. Fischer, The London Club and the Zangger Committee: How Effective?, in: Kathleen Bailey; Robert Rudney (Hrsg.), Proliferation and export controls. Lanham, Md.: University Press of America 1993, S. 39 – 48 (45), sowie Tadeusz Strulak, The Nuclear Suppliers Group, in: Nonproliferation Review, Jg. 1, Nr 1 (Herbst 1993), S. 2-10.

63 Vgl. Harald Müller, National and International Export Control Systems and Supplier State's Commitments under the NPT. PPNN (Issue Brief, Nr. 8, September 1996), S. 5; Preisinger, Deutschland und die nukleare Nichtverbreitung, S. 58-62.

sen werden, die in einem NNWS einer „... nuclear explosive activity or an unsafeguarded nuclear fuel cycle“ zugeführt werden konnten. Zwar wurde in dieser Zweckbestimmung durch den Hinweis auf die Sicherungsmaßnahmen die Kompetenz der IAEO bestätigt, die friedliche Verwendung von Nuklearmaterialien und -gütern sicherzustellen. Mit den neuen Richtlinien wurde den Lieferländern aber auch eine größere Eigenverantwortung zugeschrieben, den Endverbrauch ihrer Lieferungen im Auge zu behalten. In den ‘Guidelines’ wurden Kriterien genannt, nach denen die Exportverwaltungen in den Lieferländern prüfen sollten, ob ein Export von Mehrzweckgütern nicht das nukleare Nichtverbreitungsziel gefährdete.

Die NSG legte beispielsweise als Maßstab für die Vergabe von Exportlizenzen fest, dass die betreffenden Güter für den angemeldeten Endverbrauch geeignet sein müssten. Das Lieferland sollte bei der Prüfung einer Lizenzvergabe auch berücksichtigen, ob der Nukleartransfer für die Entwicklung oder den Betrieb einer Wiederaufbereitungs- oder Anreicherungsanlage eingesetzt werden könnte. Diese Einschränkung stellte in ihrer Formulierung noch kein eindeutiges Verbot derartiger Technologieexporte dar, deutete aber auf eine Verschärfung der Exportkontrollpraxis hin, die einer strengeren Auslegung der *Exportkontrollnorm* und einer höheren Bewertung der *Nichtweitergabenorm* nahe kam. Damit wurde eine im Westen mittlerweile übereinstimmende Exportpraxis – kein Export sensitiver Technologien – in die NSG-Verhaltensregeln überführt. Dies erhöhte deren Spezifität.⁶⁴ Andere Maßstäbe für Exportbewilligung waren, ob das Empfängerland Mitglied im NVV oder anderen Nichtverbreitungsabkommen ist, und ob in dem Staat Nuklearanlagen existieren, die nicht unter Sicherungsmaßnahmen stehen.

Mit diesen Kriterien wird den Lieferländern die Verantwortung für die Verwendung ihrer Exporte zugewiesen. Nur wenn kein Verdacht mehr besteht, dass die Nuklearexporte einer militärischen Anwendung dienen sollen, dürfen die Lieferländer einen entsprechenden Transfer zulassen. Die Richtlinien enthielten daher, auf amerikanisches Drängen, eine Verschärfung der *Exportkontrollnorm* und kodifizierten damit einen Vorrang der *Nichtweitergabenorm*, nach der keine Hilfe beim Bau von Nuklearwaffen geleistet werden darf, vor der *Kooperationsnorm*, welche alle Staaten zur Hilfestellung bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie anhält.

„The guidelines promise support for international nuclear co-operation only to the extent that non-proliferation objectives are not impeded. They thus place the non-proliferation objective quite unmistakably above that of the promotion of international co-operation in the peaceful use of nuclear energy. The apparent equality of these objectives in the NPT is replaced by a clear hierarchy“.⁶⁵

Die amerikanischen Bemühungen zur Harmonisierung der nuklearen Exportkontrollen richteten sich nicht nur gegen diffuse nukleare Verbreitungsrisiken, sondern in erster Linie gegen den Iran. Der Golfstaat war Vorreiter einer kleinen Gruppe von Staaten, bei denen der Nuklearwaffenerwerb durch Abzweigung von zivilen Nuklear- und Mehr-

64 Müller erkennt in dieser Praxis bereits die Existenz einer Transferverweigerungsnorm: „Auf den Transfer von ‚sensitiver Technologie (...)‘ wird in der Regel verzichtet.“ Vgl. Regimeanalyse und Sicherheitspolitik, S. 283.

65 Müller, National and International Export Control Systems and Supplier State’s Commitments, S. 4.

zweckgütern zu befürchten war – wie bei Libyen oder immer noch beim Irak. Nordkorea war zwar näher an der nuklearen Option als der Iran und fiel ebenfalls unter die NSG-Verdachtsklausel, hatte aber seinen Nuklearsektor weitgehend eigenständig entwickelt und war daher nicht so exportabhängig wie der Iran. Die USA bemühten sich darum, die *Exportkontrollnorm* so streng zu fassen, dass auch schon der Verdacht einer militärischen Nutzung der Kernenergie einen Transfer von Nukleargütern verbieten sollte.

Die Neugewichtung der Verhaltensregeln allein war noch kein Regelbruch der Lieferländer. Die harte Auslegung der *Exportkontroll-* bzw. damit auch der *Nichtweitergabennorm* gefährdete allerdings die Balance im Nichtverbreitungsregime: Der kontrollierte Nuklearwaffenverzicht und der offene Nuklearhandel bestehen gleichberechtigt und im Interesse aller Beteiligten nebeneinander. Sie bilden einen kooperativen Tauschhandel. Der Widerspruch in dieser Dualität, der entsteht, weil die Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Nukleartechnologie für militärische Zwecke genutzt werden kann, wird innerhalb des Regimes durch die Verifikationsautorität der IAEA aufgehoben. Mit den NSG-Richtlinien wurde diese Autorität der IAEA faktisch nicht mehr anerkannt, denn deren Zugriffsrechte reichten nicht aus, um entschlossene Proliferationskandidaten von der Verletzung der *Verzichtsnorm* abzuhalten.⁶⁶ Fortan verweigerten die nuklearen Lieferländer einer kleinen Staatengruppe die nukleare Zusammenarbeit, auch wenn die IAEA dieser keine Vertragsverletzung nachweisen konnte. Dieses Vorgehen war eine Reaktion auf die mangelhafte Erfüllung der Informationsfunktion durch die IAEA, denn das Nuklearwaffenprogramm im Irak hatte bewiesen, dass die Agentur nicht in der Lage sein konnte, einen Regelbruch festzustellen. Auf dieser Fähigkeit baut aber der kollektive Nuklearwaffenverzicht aus dem NVV auf.

Die USA wandten als erste die strengeren Maßstäbe an. Ende 1992 legten die USA dem Iran nukleare Exportbeschränkungen außerhalb des NVV-Rahmens auf. Der US-Kongress dehnte den *Iraq Sanctions Act* von 1990 auf den Iran aus, das Gesetz über das doppelte Embargo hieß nun *Iran-Iraq-Nonproliferation Act*. Das Gesetz zwang die Regierung „to oppose, and urgently seek the agreement of other nations to oppose, any transfer to Iran and Iraq of any goods or technology (...) (that) could materially contribute to either country’s acquiring (...) nuclear weapons.“⁶⁷ Dies war die Umsetzung der NSG-Richtlinien aus Warschau. Der Iran hatte sich in den Augen der Amerikaner aktiv darum bemüht, die *Verzichtsnorm* zu brechen, was die härtere Durchführung der *Exportkontrollnorm* rechtfertigte. *Deputy Assistant Secretary for Non-Proliferation* Robert Einhorn umriss die amerikanische Entscheidung später im Vorfeld der NVV-Verlängerungskonferenz im April 1995 mit den Worten:

„The Iranians will undoubtedly make the disingenuous argument that they are being denied their legitimate right to acquire nuclear technology. The NPT parties have the obligation to participate to the fullest extent possible in providing non-nuclear weapons states with the peaceful nuclear technology. But that obligation is

66 Vgl. die Experteneinschätzung zur amerikanischen Position in Nuclear Safeguards and the International Atomic Energy Agency. Summary. Office of Technology Assessment, U. S. Congress. Washington, D.C. 1995, S. 97.

67 Vgl. (auch Zitat) PPNN Newsbrief, Nr. 21 (1. Quartal 1993), S. 3.

qualified. You are not obliged to help countries that are seeking to violate their own NPT obligations, which we believe Iran is seeking to do.“⁶⁸

Einhorn's Argument liegen die Verhaltensregeln des NVV zugrunde. Sollte der Iran tatsächlich eine „... organized structure dedicated to acquiring and developing nuclear weapons...“ aufgebaut haben, wie Warren Christopher im Mai 1995 erklärte, dann hätte der Golfstaat die *Verzichtsnorm* verletzt. Auch das Recht der NVV-Mitgliedstaaten auf die friedliche Nutzung der Kernenergie ist nicht bedingungslos, es gilt nur „... in conformity with Articles I and II of this treaty.“ (Art. IV.1), in denen die *Nichtweitergabe*- bzw. die *Verzichtsnorm* enthalten sind.

Die US-Regierung erkannte, dass die strukturell begrenzte Verifikationsfähigkeit der IAEO-*Safeguards*, die dem Iran die Chance eröffneten, unter den Augen der Agentur ein proliferationsrelevantes Beschaffungsprogramm für Anreicherungstechnologie durchzuführen, zu einer mangelhaften Erfüllung der Informationsfunktion des Regimes führen würde. Diese Regimeschwäche wurde auch von den anderen NSG-Teilnehmern wahrgenommen. Die Straffung der Exportkontrollnorm war eine Reaktion darauf.

Konventionelle Waffen und militärische Mehrzweckgüter

Die Beschränkung des Handels mit Nuklear- und Mehrzweckgütern mit dem Iran erschien der US-Regierung nicht weit genug zu gehen, um die Entwicklung von ABC-Waffen in dem Golfstaat auszuschließen. In Washington war es erstens schwer, eine einseitige Embargopolitik gegenüber den innenpolitischen Industrieinteressen durchzusetzen. Im Kongress hielten sich zwei Positionen die Waage – die industrienahen Freihandelsanhänger, die Exportkontrollen für wirkungslos hielten, und die Sicherheitspolitiker, die eine Lockerung der Exportkontrollen nach dem Ende des Kalten Krieges für gefährlich hielten. Die Regierungsposition lag näher an den Gegnern der Kontrollen, forderte aber mehr Kompetenzen für die Administration. Wenn aber ein klarer Zusammenhang zwischen der Nichtverbreitung und gezielten Exportkontrollen erkennbar war, fanden derartige Maßnahmen auch die Unterstützung des Kongresses. Allerdings dürfte die Bereitschaft, der amerikanischen Wirtschaft den Preis für eine unilaterale und wirkungslose Eindämmungspolitik bezahlen zu lassen, gering gewesen sein.⁶⁹ Aus Sicht der amerikanischen Regierung konnte zweitens nur eine konzertierte Technologieverweigerung seitens der wichtigsten Handelspartner den Iran bei seinen Proliferationsbemühungen behindern. Die anderen relevanten Partner mussten dazu nicht nur die amerikanische Risikoeinschätzung übernehmen, dass der Iran aktiv an Nuklearwaffen arbeitete. Sie mussten Washington auch in der Überzeugung folgen, dass eine harte Strafpolitik das geeignete Mittel war, um die iranische Aufrüstung mit Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaffen zu unterbinden.

⁶⁸ Transcript: Robert Einhorn on *Worldnet* am 13.4.1995, in: USPIT, Nr 36/95, 24.4.1995, S. 7-14 (10).

⁶⁹ Vgl. Interviews mit Zachary Davis, Congressional Reserach Service, 1.3.1995, Michael Rosenthal, International Nuclear Affairs Division, Non-Proliferation and Regional Arms Control Bureau, ACDA, 3. 3.1995.

Das Gremium, in dem die größten Handelspartner des Iran zusammenkamen, war die Gruppe der sieben Industriestaaten mit der größten Wirtschaftskraft, die G-7, an der allerdings Russland und China nicht teilnahmen. Die G-7-Staaten stimmten sich seit 1991 über ihre Positionen in der Nichtverbreitungspolitik ab.⁷⁰ Die US-Regierung drängte bei einem G-7-Treffen am 20. November 1992 die anderen Teilnehmer, nicht nur alle Nukleargüter und Waffensysteme gegenüber dem Iran, dem Irak, Libyen und Nordkorea zurückzuhalten, sondern auch auf den Export aller 'strategischer' Mehrzweckgüter mit militärischem Wert zu verzichten. Das Treffen war das erste dieser Art, auf dem Maßnahmen gegen die kleine Gruppe von 'Schurkenstaaten' diskutiert wurden.⁷¹

Die amerikanischen Vertreter hatten aber mit ihrer Politik keinen durchschlagenden Erfolg. Die Bereitschaft der G-7-Partner, keine Nuklear- und Mehrzweckgüter mehr in den Iran zu verkaufen, war im Rahmen der NSG schon gewachsen. Die anderen Staaten sahen aber ihren Anteil am lukrativen Technologiemarkt im Iran gefährdet, wenn sie darüber hinaus auf den Handel mit allen militärischen Mehrzweckgütern verzichten sollten. Das Ergebnis der ersten Phase der Verhandlungen über militärische Mehrzweckgüter war, dass die G-7 nur Mehrzweckgüter mit einer ausdrücklich militärischen Bestimmung vom Export ausschlossen. Weitere Eingriffe in ihren Iranhandel wollten die anderen sechs Staaten, vor allem Japan, nicht akzeptieren, so dass weiter sensitive Mehrzweckgüter in den Iran exportiert wurden.

Die amerikanischen Bemühungen um Exportkontrollen im Waffenhandel gingen weiter. Es dauerte noch fast vier Jahre, bis eine Einigung zustande kam. Im Juli 1996 schlossen 33 Staaten das *Wassenaar Agreement* ab, mit dem der Handel mit militärischen und Mehrzweckgütern einem Kontroll- und Konsultationsregime unterworfen wurde. Die Wassenaar-Staaten verpflichteten sich, Informationen über ihren Waffenhandel auszutauschen und den Handel mit militärischen Mehrzweckgütern zu regulieren.⁷²

70 Vgl. z. B. G-7 Declaration on Conventional Arms Transfers and NBC Non-Proliferation, angenommen auf dem Gipfeltreffen der G-7-Staaten am 16.7.1991 in London (Homepage des *G-8-Center* der University of Toronto, www.library.utoronto.ca/g7/, 24.9.99). Die G-7 fordern alle Lieferländer auf, die NSG-Richtlinien zu übernehmen (wie schon ein Jahr zuvor beim Gipfeltreffen in Houston) und riefen alle NNWS auf, ihre Anlagen den IAEO-Sicherungsmaßnahmen zu unterstellen. Später befassten sich die G-7, bei Teilnahme Russlands G-8, intensiv mit der nuklearen Sicherheit in den osteuropäischen Staaten und mit dem weltweiten Plutoniummanagement. Vgl. vor allem Moskauer Gipfeltreffen über Nukleare Sicherheit und Sicherung, 19.-20.4.1996, Erklärung des Gipfeltreffens, mit Erklärungen und Anhang, in: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (kurz Bulletin), Nr. 31, 23.4.1996, S. 305-316.

71 Vgl. Jones; MacDonough, Tracking Nuclear Proliferation, S. 315; Elaine Sciolino, U.S. Hopes to Tighten Ban on Arms Sales in Iran, NYT, 18.11.1992.

72 Zweimal jährlich tauschen sich die Staaten über Lizenzverweigerungen für reguläre *dual use*-Exporte aus, bei Gütern der Untergruppe 'sensitive Technologien' auch über jede Lizenzvergabe. Die Verweigerung sensitiver Exporte wird innerhalb von 60 Tagen gemeldet. Wenn Lizenzen vergeben worden sind, die von einem anderen Staat verweigert wurden, wird dies ebenfalls innerhalb von 60 Tagen gemeldet. Vgl. The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual Use Goods and Technologies. Arms Control Association (Fact Sheet, 15.12.1998), (<http://www.armscontrol.org/FACTS/wass1298.htm>, 27.9.99); Sarah Walking, Post-Cocom 'Wassenaar Arrangement' Set to Begin New Export Control Role, in: ACT, Jg. 25, Nr. 10 (Dezember 1995/Januar 1996), S. 24.

Die US-Regierung nutzte das Wassenaar-Abkommen gezielt, um der nuklearen Aufrüstung des Iran entgegenzuwirken. Zu den Mehrzweckgütern, die in einer Liste im Anhang an das Abkommen aufgezählt sind, gehören auch nukleare Mehrzweckgüter, die nicht unter die NSG-Exportkontrollen fallen. Dies sind z. B. Telekommunikationsanlagen, die auch bei einem elektromagnetischen Impuls bei einer Nuklearexplosion weiter funktionieren können.⁷³ Das Wassenaar-Abkommen ist als Ergänzung der *dual-use*-Richtlinien der NSG zu verstehen. „In effect, the Wassenaar ‘dual use’ controls are concerned to a considerable extent with dual use technologies that can facilitate the proliferation of weapons of mass destruction.“⁷⁴ Die Teilnehmer an Wassenaar-Abkommen akzeptierten, dass die Vereinbarung sich vor allem als Instrument zur Eindämmung der vier ‘Schurkenstaaten’ gedacht war (auch wenn sich dies nicht im Vertragstext niederschlug). Die USA machten es zu einer Bedingung für die Zulassung neuer Mitgliedern am Wassenaar-Abkommen, dass diese keine militärischen und sensitiven Technologien an den Iran, den Irak, an Nordkorea und Libyen liefern.⁷⁵

Dual Containment und umfassende Handelsrestriktionen

Die transatlantische Uneinigkeit über den Umgang mit dem Iran setzte sich während der Präsidentschaft Bill Clintons fort. Die Demokraten im Weißen Haus räumten der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen ebenfalls oberste sicherheitspolitische Priorität ein. Im Mai 1993 wurde die Nichtverbreitungspolitik gegen den Iran auf eine neue Stufe gestellt. Der damalige *Senior Director for Near East* des NSC, Martin Indyk, beschrieb die Politik der Clinton-Regierung gegenüber dem Irak und dem Iran erstmals als *Dual Containment*. Hinter der Politik der doppelten Eindämmung stehen unterschiedliche Ziele, die gegenüber den beiden Staaten verfolgt werden. Das irakische Regime unter Saddam Hussein soll gestürzt und die iranische Regierung zu Reformen bewegt werden.⁷⁶ Die Sanktionen, die gegenüber dem Irak bereits in Kraft waren, wurden auf den Iran ausgedehnt. Seit 1993 blockieren die USA auch die Kreditvergabe an den Iran durch internationale Finanzorganisationen. Die neue Politik zielte darauf ab, den Iran durch umfassendere Handelsrestriktionen und die damit verbundenen Einkommensverluste auf unbestimmte Zeit wirtschaftlich zu schwächen. Auf diese

73 Vgl. The Wassenaar Arrangement (...), List of Dual-Use Goods and Technologies, Munitions List, Ziff. 5.A.1.a, (<http://jya.com/wa/walistst.htm>, 27.9.99).

74 Jones; MacDonough, Tracking Nuclear Proliferation, S. 315.

75 So Lynn E. Davis, *Under Secretary of State for Arms Control and International Security*, in einer Ansprache vor dem Carnegie Endowment for International Peace, Washington D:C, 23.1.1996, in der Dokumentensammlung o. T. unter (<http://jya.com/wassenr3.htm>, 27.9.99).

76 Vgl. Gerges, Washington’s Misguided Iran Policy, S. 8; Michael C. Hudson, To Play the Hegemon: Fifty Years of US Policy Toward the Middle East, in: Middle East Journal, Jg. 50, Nr. 3 (Sommer 1997), S. 329-343 (340), sowie Barry Rubin, The United States and the Middle East, in: Am Avalon; Bruce Maddy-Weitzman (Hrsg.), Middle East Contemporary Survey. Moshe Dayan Center for Middle East and African Studies. Shiloah Institute. Tel Aviv University (Vol. XVIII: 1994). Boulder, Col.: Westview 1996, S. 31-45 (40f.). Vgl. für eine Kontroverse über diesen Ansatz U.S. Policy Toward Iran and Iraq: Hearings Before the Subcommittee on New (Near?) Eastern and South Asian Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 104. Congress, 1st Session, 2.3. and 3.8.1995 (S.HRG. 104-280). Washington D.C.: G.O.P. 1995, hier vor allem die vorbereiteten Statements von Anthony H. Cordesman, (S. 40-48) und Graham Fuller (S. 48-53) als Befürworter und Daniel Pipes kritisch. (S. 53-59)

stimmte Zeit wirtschaftlich zu schwächen. Auf diese Weise sollte der Iran von der Unterstützung des Terrorismus, dem Export islamisch-revolutionären Gedankengutes und der Bedrohung seiner Nachbarn abgehalten werden. In das Konzept der doppelten Eindämmung war das Ziel eingebettet, die beiden Staaten indirekt daran zu hindern, weiter Massenvernichtungswaffen zu entwickeln. Dies sollte mit weitergehender Technologie- und Kapitalverweigerung erreicht werden.⁷⁷

Mit ihrer einseitigen Verweigerungspolitik gegen den Iran, die immer mehr den Charakter einer Strafmaßnahme annahm, steuerten die USA auf einen Konflikt mit der EG zu. Diese hatte bei einem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Edinburgh im Dezember 1992 eine gemeinsame Linie gegenüber dem Iran beschlossen, die sich von der kompromisslosen amerikanischen Politik unterschied. Sie erklärten, dabei

„... soll es sich um einen kritischen Dialog handeln, in dem die Besorgnis über das Verhalten Irans zum Ausdruck gebracht wird, und in dem Verbesserungen auf verschiedenen Gebieten gefordert werden, (...) Verbesserung auf diesen Gebieten werden entscheidend dafür sein, in wieweit es möglich sein wird, engere Beziehungen herzustellen und ein Vertrauensverhältnis zu schaffen.

16. Der Europäische Rat erkennt das Recht eines jeden Landes an, sich mit Mitteln zu seiner Verteidigung auszustatten, jedoch sieht er mit Sorge, dass die Waffenkäufe des Iran die Stabilität in der Region gefährden können.“⁷⁸

Mit dem ‘Kritischen Dialog’ wollten die Staaten der EU die sicherheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Präferenzen gegenüber dem Iran in einer einheitlichen Politik verbinden, die auch die Menschenrechte nicht außer acht lassen sollte. Einerseits konnte es sinnvoll sein, den Iran international zu stigmatisieren, um weitere Völkerrechtsverletzungen durch das Land zu verhindern. Auch standen die europäischen Regierungen unter Handlungsdruck, den Iran zur Rücknahme der *fatwa* gegen den iranischen Schriftsteller Salman Rushdie zu drängen, ein weltweit zu vollstreckendes Todesurteil wegen Gotteslästerung. Auf der anderen Seite gab es handfeste Wirtschaftsinteressen der europäischen Staaten, die durch eine harte Sanktionspolitik gefährdet würden. Der von der EU angestrebte ‘kritische Dialog’ zielte darauf ab, den Iran in „ein politisches und ökonomisches Beziehungsgeflecht“ einzubinden. Dieses sollte durch Besuche hochrangiger Beamter und Parlamentarier und durch zahlreiche wirtschaftliche Kontakte entstehen.⁷⁹

77 Vgl. Stuart D. *Goldmann* u. a., Russian Missile Technology and Nuclear Transfers to Iran. Congressional Research Service, Library of Congress (CRS Report for Congress Nr. 98-299 F, updated 29.7.98). Washington D.C. Indyks Rede wird zitiert nach: Challenges to the U.S. Interests in the Middle East: Obstacles and Opportunities. Proceedings of the Soref Symposium, Washington Institute for Near East Policy. Washington, 18.-19.5.1993, S. 1-8. Vgl. auch ACR 1993, S. 453.B.158.

78 Vgl. Europäischer Rat in Edinburgh. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften am 11./12.12.1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 15 und 16, in: Bulletin, Nr. 140, 28.12.1992, S. 1277-1303 (1300).

79 Vgl. Sven *Behrendt*, Reintegration und Prävention von „Risikostaaten“. Die blockierte Rückkehr in die Weltgemeinschaft, in: IP, Jg. 54, Nr. 6 (Juni 1999), S. 29-35 (32f.); *Hoch*, Der Iran in der internationalen Politik, S. 79 (Zitat), sowie Simon *Serfaty*, Bridging the Gulf Across the Atlantic: Europe and the United States in the Persian Gulf, in: Middle East Journal, Jg. 52, Nr. 3 (Sommer 1998), S. 337-350 (343).

Die europäische Strategie gegenüber dem Iran wurde von amerikanischer Seite als *appeasement* bezeichnet. Sie hatte wenig sichtbaren Einfluss auf die iranische Politik.⁸⁰ 1997 wurde die Politik des kritischen Dialoges der EU für einige Monate ausgesetzt. Dies geschah als Reaktion auf einen Akt des Staatsterrorismus, welcher der iranischen Führung nachgewiesen werden konnte. In einem Gerichtsurteil des Berliner Landgerichts vom März 1997 wurde auf die direkte schuldhaftige Beteiligung iranischer Regierungsmitglieder an einem Attentat hingewiesen, bei dem 1993 in einem Berliner Restaurant iranisch-kurdische Oppositionelle erschossen worden waren. Die Staaten der EU zogen nach diesem Urteil im April ihre Botschafter aus Teheran ab, wenn auch nur für wenige Monate. Im Juli 1998 wertete die EU den 'kritischen' Dialog durch verstärkte Konsultationen auf. Fortan wurde stärker nach Kooperationsmöglichkeiten zwischen der EU und dem Iran gesucht. In diesem Zusammenhang fand ein Besuch einer Vertretung der EU-Troika in Teheran statt.⁸¹

Die USA hatten die wichtigsten Europäischen Partner und Japan dazu gebracht, auf alle Nuklearexporte in den Iran zu verzichten, ihnen also bei der schärferen Auslegung der *Exportkontrollnorm* zu folgen. Im Juni 1995 forderten die G-7 auf ihrem Gipfeltreffen in Halifax sogar weltweit alle Staaten dazu auf, jede Zusammenarbeit zu vermeiden, die dazu beitragen könnte, dass der Iran Kernwaffen entwickelt.⁸² Diese Übereinstimmung ging aber nicht so weit dass die G-7-Staaten bereit waren, der kompromisslosen Haltung der USA zu folgen und eine ähnlich umfangreiche Sanktionspolitik zu betreiben.

Ein Grund dafür war, dass die USA zweierlei Maß anlegten, wenn es um den Handel mit dem Iran ging. Washington rief die anderen Staaten zur Isolierung des Iran auf und betrieb selbst einen umfangreichen Warenaustausch mit dem 'Schurkenstaat'. Mehr noch: Ende 1993 wurde bekannt, dass die USA, trotz aller Drohgebärden, mit einem Handelsvolumen von 4,9 Mrd. Dollar zum ersten Handelspartner des Iran geworden war. Der größte Anteil hieran hatten Ölgeschäfte, die aber nur indirekt über Tochterunternehmen oder Geschäftspartner amerikanischer Firmen getätigt wurden.⁸³ Dies gefährdete die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Embargobemühungen.

Verschiedene Ereignisse zwangen die US-Regierung Anfang 1995 dazu, die Schraube noch weiter anzuziehen. Im Januar schloss Russland ein umfassendes nukleares Kooperationspaket mit dem Iran ab, dessen Kern die Vollendung der Reaktorbauten in Bushehr war (Abschn. II.3.3.2). Auch trat die Vorbereitung für die unbegrenzte Verlängerung des NVV in die Endphase, die im April und Mai auf der Konferenz in New

80 Die deutsche Regierung nannte einige Erfolge ihrer Politik, darunter die Unterzeichnung der Chemiewaffenkonvention durch den Iran, einen gemäßigten Umgang mit Salman Rushdie, der schließlich zur Aussetzung der *fatwa* führte und die Bereitschaft des Iran, die Verlängerung des NVV im Frühjahr 1995 zuzulassen. Vgl. ebd., S. 344. Vgl. auch das Interview mit Bundesaußenminister Klaus Kinkel, Welt am Sonntag, 13.4.1997, zit. in: Differentiating Containment: U.S. Policy Toward Iran and Iraq. Report of an Independent Task Force (Zbigniew Brzezinski; Brent Scowcroft; Richard Murphy). Sponsored by the Council on Foreign Relations. New York: CFR 1997, S. 131-133.

81 Vgl. Robert Barton, European Softening Toward Iran Contrasts With US, in: Petroleum Intelligence Weekly 15.7.1998 (<http://www.energyintel.com/pr061298.htm>, 22.9.99)

82 Vgl. Wirtschaftsgipfel Halifax, Treffen der Staats- und Regierungschefs, Erklärung des Vorsitzenden vom 17.6.1995, Ziff. 19, in: Bulletin, Nr. 53, S. 483-487 (485).

83 Vgl. (Udo) Ulf(kotte), Lebhafter Warenaustausch zwischen Amerika und dem Iran, FAZ, 2.3.1994, S(abine) H(aupt), Handelschancen für deutsche Firmen, Handelsblatt (HB), 3.5.1995.

NVV in die Endphase, die im April und Mai auf der Konferenz in New York beschlossen werden sollte. Obendrein kündigte im März 1995 die amerikanische Ölfirma Conoco an, mit dem Iran ein Geschäft in Höhe von 1 Mrd. Dollar über die Entwicklung neuer Ölfelder im Persischen Golf abzuschließen. Dieses Geschäft brachte der amerikanischen Regierung Kritik von allen Seiten ein, vor allem aber setzten die Republikaner im Kongress die Administration unter Druck.⁸⁴ Europäische Staaten sahen sich durch die amerikanische Doppelmoral brüskiert – Washington verlangte von ihnen Handelsrestriktionen gegenüber dem Iran und ließ amerikanischen Firmen in dieser Hinsicht freie Hand. Im US-Kongress versuchten die Republikaner, die Regierung zu einer härteren Gangart gegen den Iran zu zwingen. Der republikanische Senator Alfonse D'Amato brachte im Senat eine Gesetzesvorlage ein, die amerikanischen Firmen den Handel mit dem Iran verboten und Strafmaßnahmen gegen ausländische Handelspartner mit dem Iran verlangten (siehe den nächsten Abschnitt).⁸⁵

Das Weiße Haus hatte unter dem Eindruck dieser Anforderungen keine andere Wahl als gegen das Conoco-Geschäft vorzugehen. Im März 1995 erließ Präsident Clinton eine *Executive Order*, durch welche die Beteiligung von US-Personen oder -firmen an der Entwicklung iranischer Ölquellen verboten wurde. Am 6. Mai folgte ein Dekret, durch das US-Personen und -unternehmen bzw. deren Tochterfirmen der gesamte Handel mit dem Iran wie auch jegliche Investition bzw. deren Vermittlung verboten wurde. Mit der Einbeziehung von Tochterunternehmen wurde eine Lücke in der amerikanischen Embargopolitik geschlossen, denn US-Firmen hatten über ausländische Ableger die amerikanischen Sanktionen umgehen können. Clinton untersagte mit seinen *Orders* den amerikanischen Ölhandel mit dem Iran, der immerhin 20% des persischen Ölhandels ausmachten. Conoco ließ sein Geschäft fallen.⁸⁶

Das amerikanische Embargo war keine Einschränkung der *Kooperationsnorm* aus dem NVV im engeren Sinne, denn sie betraf nicht den Handel mit Nuklear- oder Mehrzweckgütern, der ohnehin schon verboten war, sondern die Beteiligung von Amerikanern

84 Vgl. die Befragung von Peter Tarnoff, Under Secretary of State for Political Affairs durch die Senatoren Alfonse D'Amato, R-NY, und Lauch Faircloth R-NC, in: *The Comprehensive Iranian Sanctions Act of 1995—S.277. Hearing Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate, 104. Congress, 1st Session, 16.3.1995 (S.HRG. 104-111). Washington D.C.: G.O.P. 1995, S. 9f.* Vgl. auch das Statement von J. Michael Stinson, Vice President, Conoco Inc., S. 55-58. Zu den Folgen für die US-Wirtschaft vgl. *U.S. Sanctions on Iran: Next Steps. Hearing Before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade, Committee on International Relations, House of Representatives, 104. Congress, 1st Session, 2.5.1995. Washington D.C.: G.O.P. 1995.*

85 Vgl. Gary Sick, *Rethinking Dual Containment*, in: *Survival*, Jg. 40, Nr. 1 (Frühjahr 1998), S. 5-32 (9f.). Sick weist darauf hin, dass der Conoco Deal, also die Beteiligung eines amerikanischen Konzerns am Öl- und Gasgeschäft mit dem Iran, durchaus als Irans Friedensangebot an die USA gewertet werden konnte.

86 *Executive Orders* Nr. 12957 vom 15.3.97 und Nr. 12959 vom 6.5.1995. Vgl. Clinton Opposes Iran-Russia Nuclear Deal, Reveals Trade Ban. Address to the World Jewish Congress, in: *USPIT*, Nr. 39/95, 2.5.1995, S. 1-4.; Gerges, *Washington's Misguided Iran Policy*, S. 7, sowie Barry Rubin, *The United States and the Middle East*, in: Bruce Maddy-Weitzman (Hrsg.), *Middle East Contemporary Survey*. Moshe Dayan Center for Middle East and African Studies. Shiloah Institute. Tel Aviv University (Vol. XIX: 1995). Boulder, Col.: Westview 1997, S. 27-39, sowie Vgl. *Iran Oil Sanctions Act of 1996, Background and Purpose*. House of Representatives, Committee on International Relations (House Report Nr. 104-523 Part 1) Washington DC., o. Datum (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/>, 5.10.99).

am Ölgeschäft mit dem Iran. Anlass für das Ölembargo der USA war auch nicht eine einzelne Handlung des Iran, die eine Reaktion der USA nötig gemacht hätte, erst recht keine ostentative Vertragsverletzung des NVV. Der Anstoß für die *Executive Orders* des Präsidenten war das Conoco-Geschäft, das im Widerspruch zur politischen Linie des Weißen Hauses stand. Dennoch steht das Ölembargo im Zusammenhang mit dem Nichtverbreitungsziel der US-Regierung. Es war Washingtons Ziel, die Wirtschaftskraft des Iran zu schwächen und so indirekt die Einfuhr von Nuklear- und anderer Rüstungstechnologie und die Unterstützung von Terroristen zu erschweren. Außerdem wurde der zweite Teil des Ölembargos genau eine Woche vor dem Ende der New Yorker NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz platziert, auf der die iranische Delegation gegen die Exportkontrollen der Lieferländer protestierte.

Die Clinton-Regierung trat mit dieser Politik in Vorleistung, denn wenn sie eine internationale Sanktionsfront gegen den Iran zusammenbringen wollte, musste die amerikanische Entschlossenheit, das Embargo durchzuführen, für die anderen Industriestaaten glaubwürdig sein. Der Eindruck, dass die USA nur deshalb die Verbündeten zu Exportverzicht anhielten, um so leichter ins Geschäft mit dem Iran zu kommen, konnte nur auf diesem Wege ausgeräumt werden. Umgekehrt musste Washington allerdings um so größeren Druck auf die anderen Industriestaaten ausüben, damit diese nun nicht in die Lücken stießen, die durch den amerikanischen Boykott entstehen würden. *Assistant Secretary of State* Robert Pelletreau erklärte die Motive von Clintons Embargovorstoß: „He is determined that if we are to succeed in getting other countries to make sacrifices in order to change Iran’s behavior, we, too, must be willing to sacrifice. As a world leader, the onus lies on us to mobilize support.“⁸⁷

Das umfassende Embargo der USA erschien den anderen Industriestaaten aber nicht angemessen, denn es wurde der Rolle des Iran als regionaler Großmacht und seiner Bedeutung als lukrativer Markt nicht gerecht. Außerdem spielte die größere Abhängigkeit einiger europäischer Staaten von Ölimporten aus dem Persischen Golf bei der Ablehnung der US-Sanktionsforderung eine Rolle, und auch die älteren Handelsbeziehungen europäischer Unternehmen mit dem Iran.⁸⁸ Die Handelspartner des Iran erkannten sehr wohl, dass sich durch den Rückzug der USA Chancen für neue Geschäftsabschlüsse ergaben. Die Einschätzung der Risiken, die durch den Iran entstanden waren, lag auf beiden Seiten des Atlantiks nicht weit auseinander, obwohl auf europäischer Seite des öfteren darauf hingewiesen wurde, dass zu den Proliferationsvorwürfen gegen den Iran keine tragfähigen Beweise vorlagen. Uneinig waren die Amerikaner und die Europäer (und auf ihrer Seite die Kanadier) über die richtige Strategie im Umgang mit dem Iran. Dem Konflikt lag nicht nur ein unterschiedliches Verständnis über die richtige Politik gegenüber Völ-

87 Sanctions Seen Boosting Allied Cooperation Against Iran. *Assistant Secretary of State* Robert Pelletreau vor dem US-Kongress, House of Representatives, Subcommittee on International Economic Policy and Trade, 2.5.1995, in: USPIT, Nr. 40/95, 4.5.1995.

88 Vgl. beispielhaft für die Reaktion der anderen Industriestaaten auf die amerikanischen Sanktionsbemühungen die Position der Bundesrepublik Deutschland, (Gerd) *Ko(lbe)* Bonn verteidigt die deutsche Iranpolitik, *Neue Zürcher Zeitung*, 3.3.1995; (Heinz) *Stü(ve)* Deutsches Irangeschäft drastisch geschrumpft, *FAZ*, 3.5.95, sowie S(abine) *H(aupt)*, Handelschancen für deutsche Firmen, *HB*, 3.5.95.

kerrechtsbrechern zugrunde – die USA konnten aus einer moralisch überhöhten Position einen ‘Schurkenstaat’ identifizieren und geißeln, bei den Europäern wie auch bei Japan herrschten pragmatische Ansätze vor. Vor allem aber zweifelten die Europäer an der Wirksamkeit der Sanktionsinstrumente. Sie zogen ihren ‘kritischen Dialog’ mit dem Iran der konfrontativen amerikanischen Strategie vor.

Wie stellt sich die Nichtverbreitungspolitik des US-Embargos aus der Sicht des institutionalistischen Ansatzes dar? Lässt sich die US-Politik als Versuch beschrieben, diejenigen institutionellen Dienstleistungen zu ersetzen, die zu erfüllen das Nichtverbreitungsregime nicht in der Lage war? Die US-Regierung lieferte Informationen, welche die IAEA nicht zusammentragen konnte. Die USA sorgten bei den Partnern für eine weitergehende Anwendung der *Exportkontroll-* und eine Neugewichtung der *Nichtweitergabennorm*. Diese Verhaltensänderung beruhte auf einer gemeinsamen Risikoeinschätzung unter den Lieferländern. Die Übereinstimmung zeigt, dass die anderen Industriestaaten den US-Behörden eine zuverlässigere Einschätzung des Proliferationsrisikos im Iran zu trauten als der IAEA. Dies lag erstens daran, dass die Informationen, die von der amerikanischen CIA und anderen Geheimdiensten der befreundeten Staaten gesammelt worden waren, spezifischer und umfassender waren, als die Daten, welche die Agentur bei ihren Inspektionen sammeln konnte. Diese Informationen wurden der IAEA aber nur stückweise zugänglich gemacht, wenn es darum ging, die Inspektoren auf eine Die Verifikationsfähigkeit der IAEA waren strukturell begrenzt. Die Agentur hatte den kooperativen Stil, der ihre Inspektionen bis in die neunziger Jahre charakterisiert hatte, nach den Proliferationskrisen um den Irak und Nordkorea durch ein stärker investigatives Vorgehen ersetzt.⁸⁹ Dennoch hatte die IAEA im Iran kaum eine Möglichkeit, ihre neue aggressive Inspektionskultur bei der Suche nach einem verborgenen Nuklearwaffenprogramm anzuwenden. Aus dieser zwischen den USA und der IAEA asymmetrisch verteilten Information und einer strukturellen Schwächen der Informationsfunktion im Regime entstand die Bereitschaft der Lieferländer, den USA bei der Risikoeinschätzung zum Iran zu folgen und das Nuklearembargo der NSG mitzutragen.

Nun aber betrieb Washington mit *dual containment* und dem einseitigen Embargo eine Straf- bzw. Sanktionspolitik, die vom Kooperationszweck des Nichtverbreitungsregimes immer mehr abgekoppelt wurde. Dies lag zum einen daran, dass die US-Regierung den Iran nicht nur von der Proliferation abhalten, sondern Teheran auch noch in anderen Bereichen zu einem Politikwechsel bewegen wollte. Die Sanktionspolitik der USA diente also mehreren Zielen, welche die anderen Exportnationen nicht immer teilten. Zum anderen war für die anderen Industrienationen der Zusammenhang zwischen den Wirtschaftssanktionen und dem Nuklearwaffenprogramm nicht erkennbar. Während die Verweigerung von Nukleartechnologie in Erfüllung von Art. I des NVV geschah (*Nichtweitergabennorm*), hatte das Wirtschaftsembargo einen anderen Charakter. Mit ihm sollte eine Kombination von Völker- und Menschenrechtsverletzungen bestraft, dadurch die Kosten eines solchen Verhaltens erhöht und so die Regierung in Teheran zu einer veränderten Politik gezwungen werden.

89 Vgl. *Scheinman*, National and International Verification and Action in the Event of Non-Compliance: Review of Article III, S. 125.

Das bedeutete nichts anderes, als das die US-Regierung mit ihrem Ölembargo die Reziprozitätsfunktion des Nichtverbreitungsregimes an sich zog. Dies geschah, weil das Regime selbst keinerlei Zugriffsmöglichkeit auf den Iran hatte, denn diesem konnte keine Verletzung der Verzichtsnorm nachgewiesen werden. So wie im Fall der Nordkoreakrise die Schwäche der Reziprozitätsfunktion (keine UN-Sanktionen) eine Durchführung der Informationsfunktion (Sonderinspektionen) verhindert, war es beim Iran umgekehrt. Eine ungenügende Erfüllung der Informationsfunktion verhinderte, aus amerikanischer Perspektive, eine Einschaltung des UN-Sicherheitsrates. Daher beschloss die Regierung Clinton – unter dem Druck des Kongresses – selbst die Reziprozitätsfunktion auszuüben.

Warum, so könnte man fragen, haben die anderen Industriestaaten sich nicht vollständig an den US-Sanktionen gegen das iranische Ölgeschäft beteiligt, obwohl sie die Risikoanalyse der Amerikaner teilten und ebenfalls die Proliferationsgefahren und die iranische Unterstützung des Terrorismus wahrnahmen und die Verletzung der Menschenrechte im Iran beklagten? Auf der einen Seite ergaben sich aus dem Geschäft mit dem Iran große Profitmöglichkeiten, welche die EU-Staaten und Japan nicht für eine diffuse Strafpolitik aufgeben wollten. Auf der anderen Seite hielten viele Staaten die Sanktionen für unangemessen und wirkungslos. Das Ölembargo der USA also kein guter Ersatz für die Reziprozitätsfunktion des Nichtverbreitungsregimes, denn a) es fehlte die Bindung des Embargos an eine konkrete Verletzung des NVV, die rückgängig gemacht werden sollte, b) stand die Strafmaßnahme nicht in einer direkten Beziehung zur Tat, wie es das Konzept der Reziprozität nahegelegt hätte, und c) war nicht zu erwarten, dass die Sanktionen wirksam genug waren, um den Iran zu einer modifizierten Politik zu zwingen.

Extraterritoriale Exportbeschränkungen

Die französische Ölfirma Total SA wollte aus dem amerikanischen Ölembargo vom März 1995 Profit schlagen. Bereits ein Vierteljahr, nachdem die amerikanische Firma Conoco sich unfreiwillig aus dem Irangeschäft zurückgezogen hatte, stieß Total in die Lücke und schloss einen Vertrag über die Entwicklung von Ölfeldern nahe der Insel Sirri im Persischen Golf ab. Aus diesem Geschäft entstand ein zusätzlicher Impetus für eine noch strengere Embargogesetzgebung der Amerikaner. Nachdem bekannt geworden war, wie leicht ein amerikanisches Embargo durch nichtamerikanische Unternehmen umgangen werden konnte, hatte der republikanische Senator Alfonse D'Amato mit seiner Gesetzesvorlage im US-Kongress zusätzlichen Rückenwind. Das Gesetz sollte so genannte Sekundärsanktionen gegen ausländische Partner des Iran enthalten.⁹⁰

90 Vgl. rückblickend zu den Motiven Statement of Alfonse D'Amato, in: Iran and Proliferation: Is the U.S. Doing Enough? The Arming of Iran: Who is Responsible? Hearings Before the Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 105. Congress, 1st Session, 17.4. and 6.5.1997 (S.HRG. 105-289). Washington D.C.: G.O.P. 1998., S. 5-9 Vgl. über den Konflikt zwischen Republikanern im Kongress und dem Weißen Haus, wer von beiden die härtere Position gegen den Iran einnahm, Kinka Gerke, Die unilaterale Versuchung: Die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans, Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime. HSFK (Report N.22/97), Frankfurt a. M., Februar 1997, S. 30-40.

Im August 1996 unterzeichnete Clinton das Gesetz, das ihn fortan zwang, Sanktionen gegen ausländische Firmen zu erlassen, die in den 'Schurkenstaaten' Iran und Libyen im Öl und Erdgasgeschäft involviert waren.⁹¹ Dabei handelte es sich um den *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA, auch *D'Amato-Act*). Das Gesetz legte fest, dass der Präsident bei jeder Investition über 40 Mio. Dollar im Öl- und Gassektor Irans oder Libyens mindestens zwei von sechs im Gesetz aufgeführten Sanktionen gegen das betreffende Unternehmen beschließen musste. Der Präsident kann Exportlizenzen sowie Kredite und Bürgschaften für Exporte entziehen, den amerikanischen Banken die Kreditvergabe über 10 Mio. Dollar verbieten, den Handel mit Regierungsanleihen unterbinden, Regierungsaufträge vorenthalten und Importverbote erlassen.⁹² Auch das D'Amato-Gesetz zielte indirekt auf das iranische Nuklearwaffenprogramm, wenn auch das treibende Motiv bei der Gesetzgebung die Bekämpfung des Terrorismus war.

Bemerkenswert ist, dass der Präsident selbst dem Gesetz nur unter Druck der Republikaner zustimmte. In der Administration gab es Vorbehalte. *Under Secretary of State for Political Affairs* Peter Tarnoff kritisierte die Gesetzesvorlage gegenüber ihrem Sponsor D'Amato in einem Senatskomitee im Oktober 1995. Er nannte das Total-Geschäft bedauerlich, gab aber der Befürchtung Ausdruck, den sicherheitspolitischen Dialog mit den Verbündeten in Europa und Asien mit sekundären Boykotts zu gefährden. Dieser Dialog hatte immerhin einen weitgehenden Konsens vor allem in der Exportkontrolle gegenüber dem Iran herbeigeführt. Extraterritorial angewandte Handelsbeschränkung würden die Prinzipien der Welthandelsorganisation WTO der amerikanischen Freihandelszone NAFTA verletzen und außerdem die Handelsembargos der arabischen Staaten gegenüber Israel legitimieren, denen sich die US-Regierung hartnäckig entgegenstellte. Nicht zuletzt beklagte Tarnoff den erwarteten Schaden für die amerikanische Wirtschaft. Die Regierung hätte lieber weiter die Politik des guten Beispiels fortgesetzt, als sich durch Strafandrohung die Partner zu Gegnern zu machen.⁹³

91 Ein weiteres Gesetz über Sekundärsanktionen, das mit dem D'Amato-Act meist in einem Atemzug genannt wird, war der *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Helms-Burton-Act)*, den Clinton am 12.3.1996 unterzeichnete. Dies Gesetz zielte auf den Sturz des kubanische Diktators Fidel Castro und bestrafte den Handel mit enteignetem Grundbesitz auf Kuba. Vgl. ebd. S. 9-29; Brigitte Stern, Einseitige Wirtschaftssanktionen. Helms-Burton, D'Amato und die Europäer, in: IP, Jg. 52, Nr. 4 (April 1997), S. 7-12. Im Unterschied zu ILSA wurde der Konflikt über dieses Gesetz von einer Arbeitsgruppe der Welthandelsorganisation bearbeitet, die 1997 ihre Tätigkeit suspendierte. Vgl. Overview of the State-of-play of WTO Disputes, World Trade Organization, 9.11.99 (<http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>, 10.11.99).

92 Vgl. Fact Sheet: Iran Libya Sanctions Act of 1996. Office of the Press Secretary. White House, Washington DC, 5.8.1995. (<http://www.state.gov/www/global/terrorism/iranliby.html>, 22.9.99) Die Einbeziehung von Ölgeschäften mit Libyen geschah im Zusammenhang mit verschiedenen UN-Sanktionen gegen das Land. Hierin forderte die UN-Sicherheitsrat von Tripolis die Auslieferung von zwei Bombenlegern, die mit dem Bombenanschlag gegen ein amerikanisches Passagierflugzeug in Verbindung gebracht wurden, das am 21. Dezember 1988 über dem schottischen Lockerbie explodierte war. Die Unterzeichnung von ILSA geschah im Beisein von Angehörigen der Opfer des Flugzeugabsturzes, vgl. Stern, Einseitige Wirtschaftssanktionen, S. 7.

93 Vgl. Peter Tarnoffs Statement, in: The Iran Foreign Sanctions Act—S.1228. Hearing Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate, 104. Congress, 1st Session, 11.10.1995 (S.HRG. 104-275). Washington D.C.: G.O.P. 1995, S. 14-21 (19f.). Tarnoff unterstrich auch die Bedeutung multilateraler Abstimmung für das Ziel, dem Iran sensitive Technologie vorzuenthalten, vgl. Statement in: U.S. Policy Toward Iran. Hearing Before the Committee on

Durch die extraterritoriale Komponente des Gesetzes entstand dann auch tatsächlich ein grundlegender Konflikt zwischen den USA und den Staaten der Europäischen Union. Diese wollten sich der amerikanischen Isolationspolitik gegenüber dem Iran nicht unter Zwang anschließen. Der Konflikt entzündete sich am einseitigen Charakter des ILSA. Über das Gesetz hatte sich die US-Regierung trotz ihrer Vorbehalte nicht mit den europäischen Verbündeten abgestimmt.⁹⁴

Anstatt die Europäer vom Handel mit dem Golfstaat abzuschrecken, sorgte die amerikanische Gesetzgebung dafür, dass die EU Mitgliedstaaten enger gegen die USA zusammenrückten.⁹⁵ Mit Erklärungen des Europäischen Rates und des Parlamentes und mit einhelligen Verlautbarungen der europäischen Regierungen gaben die Europäer den betroffenen Firmen Rückendeckung gegen die US-Sanktionen. Total ging eine Kooperation mit der russischen Gazprom und der malaiischen Firma Petronas ein, um auch auf diesem Wege Verbündete gegen die US-Regierung zu gewinnen, und kündigte im September 1997 ein Geschäft mit dem Iran in der Größenordnung von 2 Mrd. Dollar an. Die Türkei schloss im August 1996 einen umfangreichen Kontrakt mit dem Iran ab, in dem die Lieferung von Erdgas im Wert von 20 Mrd. Dollar vereinbart wurde.

Die EU und die USA gelangten am 11. April 1997 zu einem fragilen Kompromiss.⁹⁶ Das Gesetz gab dem Präsidenten zwei Optionen, die Anwendung des ILSA auszusetzen, entweder wenn die Heimatstaaten der betreffenden Firmen selbst Maßnahmen gegen den Iran unternahmen, oder wenn die Aussetzung im 'nationalem Interesse' der USA lag. Der Präsident setzte den ILSA am 18. Mai 1998 aus, aber nur aufgrund der vagen Bezugnahme auf amerikanische Interessen. Die Europäer hatten erwartet, dass Clinton die erste der beiden Ausnahmeregeln in Anspruch genommen und so ihre Anstrengungen zur Nichtverbreitungspolitik gewürdigt hätte.⁹⁷ Die EU und die USA gaben im selben Monat eine Erklärung über gemeinsame Positionen in der Nichtverbreitungspolitik ab, in der noch einmal der Vorrang der *Nichtweitergabenorm* gegenüber der *Kooperationsnorm* festgehalten wurde. Die beteiligten Staaten verpflichteten sich

International Relations, House of Representatives, 104. Congress, 1st Session, 9.11.1995. Washington D.C.: G.O.P. 1996, S. 46-53 (49).

94 Vgl. Ellen L. *Frost*, Umgang mit „Schurkenstaaten“. US-Sanktionen und die Transatlantischen Beziehungen, in: IP, Jg. 52, Nr. 4 (April 1997), S. 1-6; Peter *Rudolf*, Rogue Regime or Regional Power. Transatlantic Conflict Over Policy Towards Iran, in: Mathias Dembinski; Katja Gerke (Hrsg.), Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition. Frankfurt a. M./New York: Campus/St. Martin's Press 1997, S. 137-155.

95 Vgl. EU delivers protest on Iran/Libya Sanctins Act. EU Presidency delivers official demarche. Press Releases, Delegation of the European Commission in Canada, 9.8.96, (<http://www.eudelcan.org/english/15-2-17.cfm>, 1.10.99).

96 Vgl. zur Kritik am 'Kritischen Dialog' der EU mit dem Iran und zu den US-EU-Kooperationsmöglichkeiten: Prepared Statement of David Welch, Acting Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs, and Robert Einhorn, Deputy Assistant Secretary of State for Political Military Affairs, in: Iran and Proliferation: Is the U.S. Doing Enough? The Arming of Iran: Who is Responsible? Hearings Before the Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 105. Congress, 1st Session, 17.4. and 6.5.1997 (S.HRG. 105-289). Washington D.C.: G.O.P. 1998, S. 17-20 (20).

97 Vgl. ebd. 140f.. Vgl. auch White House Fact Sheet on Cooperation on Nonproliferation and Counterterrorism (re. Waivert of the Iran/Libya Sanctions Act. 18.5.1998 (<http://www.wieg.com/nu/news/cooperation%20on%20nonproliferation.htm>, 22.9.99).

„to prevent any export of controlled goods when they believe they might be used in programs of weapons of mass destruction and their delivery systems. In this context, they should take into account, inter alia, evidence of an importers prior association with such programs.“ Beide Seiten teilten auch die Sorge vor einer Fortsetzung der Proliferation im Nahen Osten „The EU noted that such concerns should figure in its political contacts with these countries, notably Iran.“⁹⁸

Damit war nichts Neues über die gemeinsame Haltung der USA und der EU in der Nichtverbreitung gesagt worden, die USA und die EU vereinbarten aber eine Ausweitung des Informationsaustausches über die Durchführung der Exportkontrollen. Außerdem vereinbarten beide Seiten, gemeinsam auf Russland einzuwirken, um die Regierung in Moskau von der Unterstützung des iranischen Raketenprogramms abzubringen, und ihre Hilfen beim Ausbau der Exportkontrollsysteme in Drittländern abzustimmen. Die Erklärung gab den gar nicht so kleinen gemeinsamen transatlantischen Nenner in der Nonproliferationspolitik wieder. Dabei ging es um die Erfüllung der neuen, schärferen *Exportkontrollnorm*, zu der sich alle Beteiligten schon Jahre zuvor verpflichtet hatten. Das umfassende Embargo gegen den Iran, das keine Bindung an das Nichtverbreitungsregime mehr hatte und mit dem verschiedene Anforderungen an den Iran gleichzeitig durchgesetzt werden sollten, wollten die Europäer auch unter Strafandrohung nicht mittragen.

3.2.2 Lieferländer unter Druck

Die Anstrengungen der USA, in der *Nuclear Suppliers Group* auf härtere nukleare Exportkontrollen gegen den Iran zu drängen und für ein umfassendes Embargo zu werben, waren nur ein Teil der amerikanischen Stabilisierungspolitik für das Nichtverbreitungsregime. Die Regierung in Washington versuchte auch, einzelne Lieferländer davon zu überzeugen, ihre bilateralen nuklearen Kooperationsvorhaben mit dem Iran fallen zu lassen. Hierbei wurden handfeste Anreize und Strafandrohungen benutzt, um Exporte von Nukleartechnologie in den Iran zu verhindern. Die wichtigsten Fälle sollen kurz skizziert werden. Bei der Entscheidung der einzelnen Lieferländer über die Genehmigung von Exporten spielten immer eine Reihe von Faktoren eine Rolle. Ausschlaggebend war aber stets, inwieweit die jeweilige Regierung die amerikanischen Vorgaben über die Verschärfung der *Exportkontrollnorm* und die Neubewertung der *Nichtweitergabenorm* im Hinblick auf den Iran bereits übernommen hatte. Daneben war ein weiteres Kriterium, wie sensitiv, d. h. proliferationsgefährlich eine zum Export bestimmte Technologie war, und inwiefern sie dem Iran erlaubt hätte, ein Nuklearwaffenprogramm unter den Augen der IAEA aufzubauen. In diesem Kalkül spielte wiederum die Frage eine Rolle, ob durch den Export die Glaubwürdigkeit des Regimes aufs Spiel gesetzt wurde.

Deutschland

98 EU/US Declaration on Common Orientation of Non-Proliferation Policy, Mai 1998 (<http://www.europa.eu.int/comm.dg01/0518nonpr.htm>., 5.10.99).

Das Revolutionsregime unter Ajatollah Khomeini erbt von der Regierung des Schah zwei halbfertige Kernreaktoren, die das deutsche Unternehmen Siemens und dessen Tochterfirma KWU seit 1975 errichtet hatten. Es handelte sich um zwei Druckwasserreaktoren mit 1.200 MWe, die zu 80 bzw. 65 Prozent fertiggestellt waren. In den Revolutionswirren wurden die Arbeiten unterbrochen. Die beiden Anlagen wurden während des Ersten Golfkrieges durch irakische Bombenangriffe schwer beschädigt. In den späten achtziger Jahren behinderten die USA verschiedene Versuche des Iran, die Reaktoren wieder aufzubauen. Verhandlungen des Iran mit einem deutsch-spanisch-argentinischen Konsortium wurde nicht zu Ende geführt, ebenso wenig mit einer spanischen Firma. Dies lässt sich in beiden Fällen auf amerikanischen Druck zurückführen.⁹⁹ Der Iran forderte Deutschland nach Ende des Krieges auf, die Bauarbeiten wieder aufzunehmen. Siemens war dazu bereit, musste aber abwarten, ob die Bundesregierung die Ausfuhr der 5 t schweren Reaktorkomponenten genehmigen würde.¹⁰⁰

Die christlich-demokratische Regierungskoalition in Bonn entschied am 27. Juni 1991 gegen die Fortsetzung des Reaktorbaus in Bushehr. Sie begründete dies damit, dass das Design des KWU-Reaktors veraltet sei und nicht mehr den aktuellen deutschen Sicherheitsstandards entspreche. Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann bot dem Iran bei Gesprächen in Teheran zwei Tage später die Unterstützung der Bundesregierung beim Bau eines Gaskraftwerkes an. Ein entsprechender Auftrag war vorab zustande gekommen. Danach sollte Siemens-KWU ein Erdgaskraftwerk im Süden Teherans mit 2080 MWe Leistung bauen. Der Auftrag hatte ein Auftragsvolumen von 2,6 Mrd. DM.¹⁰¹ Der iranische Vizepräsident Hasan Habibi berief sich aber auf einen bindenden Vertrag mit der Bundesrepublik und bestand auf der Fertigstellung der Reaktoren.¹⁰²

Viele Hinweise deuten darauf hin, dass die deutsche Regierung zwar an Geschäften mit dem Iran interessiert war, aber eine Mitarbeit beim iranischen Nuklearprogramm auf jeden Fall verhindern wollte. Die gemeinsamen Positionen über die Eindämmung der iranischen Proliferationsgefahr, welche die Staaten der NSG im Mai 1992, die G-7 Staaten im Juni 1995 in Halifax und die EU und die USA im Mai 1998 trafen, wurden von Deutschland mitgetragen und innenpolitisch umgesetzt. Im Februar 1994 veröffentlichte das Bundesamt für Forschung und Technik einen Bericht, nach der die *Shariv-University* tatsächlich in die Beschaffungspolitik des Iran eingebunden war. Das Bundesamt für Gewerbliche Wirtschaft wurde daraufhin angewiesen, alle Exportanträge zurückzuweisen, die an die Universität adressiert waren.¹⁰³ Ende 1994 setzte sich das deutsche Auswärtige Amt in einer regierungsinternen Auseinandersetzung durch, dass der Iran auch weiterhin auf der Liste der lizenzpflichtigen Staaten verblieb, obwohl das Wirtschafts-

99 Vgl. Koch; Wolf, Iran's Nuclear Procurement Program, S. 127.

100 Vgl. Bonn entscheidet über Atomauftrag aus Iran, FR, 13.3.1991.

101 Vgl. Siemens erhält Milliarden-Auftrag aus Iran, SZ, 27.6.1991; Wieder Annäherung an den Iran, SZ, 1.7.1991, sowie Iveco Magirus steht vor großem Iran-Geschäft, FAZ, 3.7.1991.

102 Im Jahre 1996 verklagte der Iran Siemens-KWU vor einem internationalen Gericht auf eine Entschädigung in Höhe von 8 Mrd. Dollar. Bis 1979 hatte Teheran bereits 5,5 Mrd Dollar an Siemens bezahlt, durch Währungsschwankungen erhöhte sich diese Summe. Vgl. ACR 1991. S. 453.B.116; PPNN Newsbrief Nr. 12, (Winter 1990/91), S. 3; Nr. 14 (Sommer 1991), S. 6, sowie Siemens: Iran fordert acht Milliarden, FR, 29.8.1996.

103 Vgl. Nuclear Developments, Iran with Germany, in: NPR, Jg. 2, Nr. 1 (Herbst 1994), S. 124

nisterium und die deutsche Industrie auf die Freigabe der Iranexporte gedrängt hatte.¹⁰⁴ Die Bundesregierung war bereit, der strengen Auslegung der *Exportkontrollnorm* im Hinblick auf den Iran zu folgen, die in den Regeln der NSG niedergelegt war. Dies geschah zwar unter Druck aus Washington, aber auch weil die Bundesrepublik die Neugewichtung der Verhaltensregeln übernommen hatte.

Die Bundesregierung war also ebenso wie die Clinton-Administration daran interessiert, dem iranischen Nuklearwaffenprogramm durch eine nukleare Technologieverweigerung das Wasser abzugraben. Beim nichtnuklearen Handel legte die Bundesregierung offenbar andere Maßstäbe an – kein Wunder angesichts der hohen Umsätze, die der Technologiemarkt Iran versprach. Hierfür spricht, dass Bonn die Teilnahme am US-Embargo von 1995 verweigerte. Zwei Jahre später kam es zu peinlichen Irritationen zwischen Bonn und Washington, als ein Beamter der US-Botschaft in Deutschland wegen Spionage in deutschen Firmen erappt worden war.¹⁰⁵ Der Agent sollte die Verbindungen deutscher Firmen mit iranischen Beschaffungsstellen untersuchen, die in Deutschland mit Hilfe der iranischen Botschaft tätig waren.

Die Bundesregierung prüfte auch selbst, inwieweit deutsche Firmen direkt oder indirekt an der Aufrüstung im Iran beteiligt waren. Im April 1997 meldete die Wochenzeitschrift *Der Stern*, dass der Generalbundesanwalt zusammen mit den Zollbehörden, dem BKA, dem BND und dem Verfassungsschutz eine Liste mit 120 deutschen Unternehmen zusammengestellt habe, die Mehrzweckgüter in den Iran lieferten.¹⁰⁶ Die Observierung deutscher Unternehmen durch die Amerikaner ging weiter: Nach einem Bericht des BND informierte die Bundesregierung im Juli 1999 eine Reihe von deutschen Firmen, die im Russlandgeschäft tätig waren, dass sie im Hinblick auf die iranischen Rüstungsbemühungen „...unter verschärfter Beobachtung seitens der US-Administration... „ stünden. Auf einer Liste russischer Firmen, die laut dem Schreiben der Bundesregierung in der Vergangenheit das iranische Rüstungsprogramm unterstützt hatten, befand sich auch *NIKIET Moskau*, ein Institut für Nukleartechnologie, das seit Januar 1999 besonderen Handelssanktionen seitens der USA unterworfen war.¹⁰⁷

Deutschland musste nicht von den USA zur Aufgabe des Nukleargeschäftes mit dem Iran gezwungen werden, auch wenn ohne Zweifel ein Interesse an der Fortsetzung des Reaktorbaus auf Seiten von Siemens und möglicherweise beim Wirtschaftsministerium vorhanden war. Der Verzicht auf den Reaktorbau in Bushehr fand kurz nach einem grundlegenden Wandel der deutschen Exportkontrollpolitik statt. Hierbei hatte die Bonner Regierung eine Verschärfung der bis zu diesem Zeitpunkt lockeren Exportkontrollen vorgenommen und so im Politikfeld der Nichtverbreitung die wirtschaftlichen Prioritäten den sicherheitspolitischen untergeordnet. Auslöser war ein Skandal um Schmiergeldzahlungen und Unregelmäßigkeiten des Brennstoffunternehmens Transnuklear. In einem

104 Vgl. Nuclear Developments, Iran with Germany, in: NPR, Jg. 2, Nr. 3 (Frühjahr 1995), S. 110.

105 Vgl. *Ko(lbe)*, Bonn verteidigt die deutsche Iran-Politik, in: NZZ, 3.3.1995, sowie PPNN Newsbrief, Nr. 37 (1. Quartal 1997), S. 10.

106 Vgl. *Der Stern*, 17.4.1997, S. 188-191, zit in Nuclear Developments, Iran, Nuclear, in: NPR, Jg. 5, Nr. 1 (Herbst 1997), S. 143; Deutsche helfen Iran bei der Aufrüstung, SZ 16.4.1997.

107 Vgl. (Udo) Ulf(kotte), Staaten des Nahen Ostens rüsten auf, FAZ, 24.7.1999.

Untersuchungsausschuss im deutschen Bundestag wurden daraufhin die Mängel der bundesdeutschen Exportadministration aufgedeckt.

In der Folge beteiligte sich die Bundesregierung auch aktiv an der Reform der NSG.¹⁰⁸ Die Bundesrepublik Deutschland übernahm 1990 die Exportbedingung, nach der Nukleargüter nur an Länder geliefert werden durften, die umfassende Sicherungsmaßnahmen der IAEO zuließen. Die Bundesregierung vermittelte zwischen den USA und den liberalen Positionen Frankreichs und Japans im Streit um die Kontrolle der Mehrzweckgüter. Auch in der G7 und bei der Reform der Exportkontrollen in der EU setzte sich die Bundesrepublik für strenge Verfahrensregeln ein. Dabei hatte die Bundesregierung gegenüber dem Iran keine so konfrontative Haltung wie die USA. In der Antwort auf eine Große Anfrage aus der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen erklärte die Bundesregierung, es gebe keinen Hinweis darauf, dass der Iran ein Nuklearprogramm betreibe, dass mit den Bestimmungen des NVV unvereinbar wäre.¹⁰⁹ Dennoch trug Bonn die Neubewertung der *Nichtweitergabenorm* für den Iran mit, um nicht die Nichtverbreitungsprinzipien hinter ihrer Exportpolitik aufgeben zu müssen.

Indien

Indien bot dem Iran zu Beginn der neunziger Jahre einen 10-15 MWt-Natururan-Forschungsreaktor an, in dem Schwerwasser als Moderator eingesetzt werden sollte. Das Geschäft wurde auf der IAEO-Generalversammlung im September 1990 bekannt gegeben. Die Anlage hatte das indische *Bhaba Atomic Research Center* (BARC) entwickelt. Mit einem solchen Reaktor – ähnlich dem graphit-moderierten 5 MWe-Reaktor in Jongbjon – kann Plutonium erzeugt werden, ohne dass eine umständliche Anreicherung des Urans erfolgen muss, um Brennelemente herzustellen. Dies wäre der erste indische Export von Nukleargütern gewesen. Mit dem millionenschweren Auftrag konnte die indische Regierung außerdem die Devisenreserven auffüllen.¹¹⁰ Indien war kein Mitglied der NSG oder der G-7 und war damit nicht an den Debatten beteiligt, durch die für den Iran der Vorrang der *Exportkontrollnorm* vor der *Kooperationsnorm* festgelegt wurde.

Im November 1991 reisten unabhängig voneinander zwei hohe Beamte aus Wien und Washington nach Neu Delhi. IAEO-Generaldirektor Hans Blix sprach mit Regierungsvertretern. Blix zeigte sich wegen des indisch-iranischen Reaktorgeschäfts nicht besorgt. Von dem Export gehe keine Proliferationsgefahr aus, erklärte der Generaldirektor bei

108 Vgl. Claus *Hofhansel*, German Perspectives on on Export Control Policy, in: *Bertsch; Cupitt* (Hrsg.), Cooperation in international export controls, S. 179-199; Harald *Müller*, Nach den Skandalen. Deutsche Nichtverbreitungspolitik. HSFK (Report Nr. 5/89). Frankfurt a. M., 1989; Harald *Müller*, Matthias *Dembinski*, Alexander *Kelle*, Annette Schaper, From Black Sheep to White Angel? The New German Export Control Policy. HSFK (Peace Research Institute Frankfurt-Report, Nr. 32) Frankfurt a. M., Januar 1994, S. 49-51.

109 Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage aus der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 13/3483, 16.1.1996, S. 15. Vgl. auch Peter *Rudolf*, Stigmatisierung bestimmter Staaten. Europa bevorzugt den politischen Dialog, in: IP, Jg. 54, Nr. 6 (Juni 1999), S. 15-22(17).

110 Der Iran suchte, einem Bericht zufolge, auch weitergehende Kooperation und bat Indien um Hilfestellung beim Bau eines 220 MWt Druckwasserreaktors, ebenfalls mit Schwerwasser Vgl. ACR 1991, S. 453.B.122, 126. PPNN Newsbrief, Nr. 16 (Winter 1991/92), S. 4, 10.

einer Pressekonferenz, solange er unter IAEO-Sicherungsmaßnahmen durchgeführt würde. Der Iran habe den NVV unterzeichnet. Im Anschluss an Blix kam US-*Undersecretary of State* Reginald Bartholomew nach Neu Delhi, um über die indisch-pakistanische Konfrontation zu sprechen. Er bat die indischen Behörden bei dieser Gelegenheit noch einmal, die Reaktorlieferung an den Iran zu verhindern. Der *State Department*- Sprecher Richard Boucher erklärte im Vorfeld des Besuches:

„The United States has urged all supplier countries including India to avoid any form of nuclear cooperation with Iran, even under safeguards. There is not adequate evidence that Iran is genuinely committed to the exclusively peaceful use of nuclear energy.“

Die Regierung in Neu Delhi hatte die Gespräche mit dem Iran aber bereits im Vorfeld abgebrochen, denn, so ein Beamter des Außenministeriums, dies werde das falsche Signal an den Westen aussenden. Die Forderung der USA wurde bei der indischen Atomenergiekommission heftig kritisiert. Der Vorsitzende, P. K. Iyengar, warf den USA in einem Interview vor, selbst einen Forschungsreaktor an den Iran geliefert zu haben. Der indische Reaktor sei argentinischen Reaktormodellen ähnlich, die an Peru und Algerien geliefert werden sollen. Gegen diesen Export hätte die US-Regierung aber nichts einzuwenden gehabt. „...perhaps, only the white man has the right to sell nuclear reactors“, so schloss Iyengar polemisch. Diese Position wurde auch von mehreren indischen Parlamentariern geteilt.¹¹¹ Schließlich würde, aus Sicht der indischen Kritiker, durch die amerikanische Forderung zum Exportverzicht auch die Vormachtstellung der industrialisierten Staaten im Nuklearhandel zementiert. Der Direktor der Reaktorabteilung bei BARC, S. Mehta, verkündete, dass Indien sein Reaktormodell nur an Staaten liefern werde, welche strenge IAEO Sicherheitsmaßnahmen anwenden. Indien konnte sich also auf die Erfüllung der *Inspektionsnorm* berufen.

Ein Sprecher des indischen Außenministeriums nach dem Bartholomews Besuch, dass die amerikanischen Bedenken berücksichtigt würden. Die Verhandlungen mit dem Iran stünden noch in der Vorbereitungsphase.¹¹² Neu Delhi gab das Reaktorangebot später auf.¹¹³ Es ist nicht eindeutig festzustellen, ob diese Entscheidung auf amerikanisches Drängen zurückzuführen war. Die zuständigen indischen Politiker verwahrten sich gegen jede Einflussnahme und nahmen sich das Recht heraus, nach indischen Interessen über ihren Nuklearhandel zu entscheiden.¹¹⁴

111 Vgl. ACR 1991, S. 454.B.142f. (Zitat aus der *Hindustan Times* vom 19.11.1991, S. 142).

112 Vgl. ACR 1991, S. 453.B.122.

113 Vgl. Koch; Wolf, Iran's Nuclear Procurement Program, S. 130.

114 Vgl. S. Chandrashekar, Export Controls and Proliferation: An Indian Perspective, in: Bertsch; Cupitt (Hrsg.), Cooperation in international export controls, S. 261-294 (278).

Argentinien

Seit Mitte der achtziger Jahre bemühte sich Argentinien um einen Anteil am iranischen Nuklearmarkt. Die Nationale Atomenergiekommission des lateinamerikanischen Landes lieferte seit 1987 Brennstoff mit angereichertem Uran an den Iran (mit einem 20% Anteil von U_{235}), das zum Betrieb des amerikanischen Forschungsreaktors benötigt wurde, der in Teheran beim TNRC stand. Anfang 1992 war Argentinien kurz davor, über das staatliche Institut für angewandte Nuklearforschung (INVAP) eine Pilotanlage für die Brennstoffproduktion und eine Fabrik zur Konversion von Urandioxid zu liefern. Beide Technologien waren wichtige Schritte auf dem Weg zu einer eigenständigen Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial.

Argentinien gab dieses Geschäft mit dem Iran Anfang Januar auf. Die USA übten in letzter Minute Druck auf die Regierung in Buenos Aires aus, damit sie einen Verzicht auf die Lieferung anordnete. Diese überprüfte in der Folge alle noch offenen Exportverträge der INVAP, um sicherzustellen, dass Nukleargüter nur in Länder exportiert werden, die keine Nuklearwaffen entwickelten.¹¹⁵ Der US-Sonderbotschafter für Nichtverbreitung, Richard Kennedy, machte in Buenos Aires ein attraktives Angebot für die betroffene Firma INVAP, um Argentinien den Exportverzicht zu erleichtern. Kennedy sagte zu, sich um die Öffnung des amerikanischen Nuklearmarktes für argentinische Produkte zu bemühen. Die INVAP begann bereits im März mit Gesprächen mit der amerikanischen *General Atomics of San Diego*. Argentinien lieferte aber weiter angereichertes Uran für den Forschungsreaktor in Teheran.¹¹⁶

Es war aber nicht nur der Einspruch aus Washington, der die argentinische Regierung zum Umdenken brachte. Die argentinische Exportkontrollpraxis wurde im Rahmen einer umfassenden Neubewertung der zivilen und militärischen Nuklearpolitik des Landes reformiert. Der argentinische Präsident Carlos Saúl Menem zog zu Beginn seiner Amtszeit die Kontrolle über das Nuklearprogramm des Landes von den Militärs an sich und beendete zusammen mit seinem brasilianischen Gegenüber, dem Präsidenten Fernando Collor de Mello die nukleare Rivalität zwischen den beiden lateinamerikanischen Staaten. Argentinien und Brasilien vereinbarten im Juli 1991 gegenseitige Inspektionen durch die *Argentine-Brazilian Accounting and Control Commission*. Im Zuge dieser Annäherung bemühte sich Menem auch um eine stärkere Kontrolle der nuklearen Exporte.

Der Präsident erließ am 27. April 1992 ein nationales Exportkontrollgesetz, mit dem Nuklearexporte unter Lizenzpflicht gestellt wurden. Dies geschah wenige Monate nach Aufgabe des Irangeschäftes. Eine generelle Regel war, dass der Export sensibler Technologien zur Anreicherung, Wiederaufbereitung, Schwerwasser- und Plutoniumproduktion verboten wurde. Für die Lieferung weniger sensibler Reaktortechnologie, des Reaktorurans sowie über Mehrzweckgüter wurden Bedingungen für die Lizenzvergabe gestellt: So mussten umfassende Sicherheitsmaßnahmen im Empfängerland erfolgen und

115 Der Sprecher des argentinischen Außenministeriums, Sergio Moreano, wies allerdings zurück, dass die Regierung dem Druck der USA nachgegeben hätte. Vgl. ACR 1992, S. 453.B.130; 139f.

116 Vgl. ACR 1992, S. 453.B.145, 152.

dieses musste sich zur friedlichen Nutzung der Güter verpflichten.¹¹⁷ Argentinien war zwar noch nicht Mitglied in der NSG und hatte die strengeren Richtlinien des Londoner Clubs noch nicht übernommen, die zeitgleich entstanden waren. Die Lieferung der Konversionsanlage, einer Vorstufe zur Urananreicherung, fiel aber dennoch den strengeren Exportprinzipien der argentinischen Regierung zum Opfer. In den neuen Exportrichtlinien (und in der Präambel der Erklärung des Präsidenten) spiegelte sich die westliche Risikoeinschätzung über die Gefahren nuklearer Proliferation wider.

Brasilien

Auch Argentinien's Nachbar erwog, sich am Wiederaufbau der zerstörten Bushehr-Reaktoren im Iran zu beteiligen. In Brasilien lagerten nämlich noch ungenutzte Reaktorbauteile, die für diesen Zweck geeignet waren. Brasilien hatte in den siebziger Jahren aus der Bundesrepublik Deutschland Komponenten eines Druckwasser-LWR für den Bau des Kraftwerkes Angra III erhalten. Die Lieferung war Teil eines umfangreichen deutsch-brasilianischen Geschäftes, das den Export von 10 Kraftwerken und eines vollständigen Brennstoffkreislaufes umfassen sollte. Die Ausschachtungen für Angra III wurden 1979 abgebrochen, nachdem sich die Bundesregierung ihre Beteiligung an dem Reaktorbau aufgegeben hatte. Das Vorhaben war zwar legal im Sinne der Regeln des NVV, hatte aber heftige Kritik seitens der USA und anderer Staaten ausgelöst, die ein Nuklearwaffenprogramm in Brasilien vermuteten. Zu recht: Nach dem Ende des Militärregimes in dem lateinamerikanischen Land wurde 1990 ein Nuklearwaffenprogramm aufgedeckt und eingestellt.¹¹⁸

Brasilien plante 1991, in die Lücke zu stoßen, die durch den Rückzug der deutschen Firma Siemens aus Bushehr entstanden war. Die Regierung in Brasilia erwog, Komponenten von Angra III an den Iran verkaufen, sah aber zuletzt doch von diesem Geschäft ab. Grund war das brasilianische Interesse an einem Zugang zum amerikanischen Nuklearmarkt. Die Regierung in Washington führte eine Liste mit Staaten, in die keine sensitive Technologie exportiert werden durfte. Auf dieser Liste stand auch Brasilien. Ein Geschäft mit dem wichtigsten Proliferationskandidaten konnte dieses Ziel gefährden. Berichte, sie habe Teile von Angra III an den Iran verkaufen wollen, wurden später von der brasilianischen Regierung dementiert.¹¹⁹

Argentinien und Brasilien reagierten also ähnlich wie die Bundesrepublik auf das amerikanische Drängen, ihr Irangeschäft fallen zu lassen. Beiden Staaten wurde für die Aufgabe ihrer Exportintentionen indirekte wirtschaftliche Kompensation durch die Öffnung des amerikanischen Marktes angeboten. Sie beteiligten sich am Nuklearembargo

117 Vgl. Declaration of the Government of Argentina on a Regime for Sensitive Exports made by the President of Argentina on 27.4.1992, von der IAEO als Dokument INFCIRC 404 geführt, in: PPNN Newsbrief, Nr. 18 (Sommer 1992); S. 15f.

118 Vgl. Lothar Wilker, Nuklearexport- und Nichtverbreitungspolitik – Ein Prioritätenkonflikt für die Bundesrepublik? In: ders. (Hrsg.), Nuklearpolitik im Zielkonflikt. Die Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1980, S. 77-105 (81-84);, sowie Preisinger, Deutschland und die nukleare Nichtverbreitung. S. 147-173.

119 Vgl. PPNN Newsbrief, Nr. 16 (Winter 1991/92), S. 4; Nr. 17 (Frühjahr 1992), S. 4.

gegen den Iran, jedoch nur soweit, wie es um sensitive Technologien ging. Argentinien unterließ die Lieferung einer Konversionsanlage, die den Iran der Urananreicherung nähergebracht hätte, setzte aber den Export von angereichertem Uran unter IAEO-Aufsicht fort.

China

China hatte dem Nichtverbreitungsregime jahrzehntelang kritisch gegenübergestanden und begann erst seit Mitte der achtziger Jahre, dessen Bestimmungen Stück für Stück anzuwenden. Damit verbunden war auch ein gradueller Wandel seiner Exportpolitik, die sich stärker an den Nichtverbreitungszielen orientierte. China trat 1984 der IAEO bei. Peking öffnete sich gegenüber dem Westen und näherte sich schrittweise den Verhaltensregeln des NVV an. Die chinesische Regierung tat dies nicht nur aus sicherheitspolitischem Interesse, sondern auch, um leichter an westliche Technologieimporte zu gelangen. 1992 unterzeichnete China den NVV und stellte Prinzipien für seine Exportpolitik auf. Danach dürfen chinesische Nuklearexporte nur friedlichen Zwecken dienen und müssen IAEO-Sicherungsmaßnahmen unterworfen sein. Re-exporte chinesischer Güter von einem Empfängerland in ein anderes bedürfen der Zustimmung Pekings. 1997 wurde China Mitglied des Zangger-Ausschusses, des Vorläufers der NSG. China ist aber noch nicht bereit, die Exportbedingung der Umfassenden Sicherungsmaßnahmen zu übernehmen, die seine Aufnahme in den Londoner Club möglich machen würde.¹²⁰

China war einer der ersten nuklearen Kooperationspartner des Iran. Die Erschließung der Uranvorkommen im Iran gelang mit chinesischer Hilfe; auch wurden Forschungsreaktoren und eine kleine Anreicherungsanlage geliefert. China und der Iran schlossen 1990 ein auf zehn Jahre angelegtes Nuklearabkommen ab. China verzichtete 1992 wegen „technischer Probleme“ auf die Lieferung eines 30 MWt-Schwerwasserreaktors zu Forschungszwecken. In diesem hätte der Iran auch Plutonium produzieren können. Im Vorfeld der Entscheidung hatte US-Botschafters Stapleton Roy einen Prototyp des Reaktors, der für den Iran gedacht war, in der Nähe von Peking besichtigt und dabei versucht, die chinesische Führung von der Aufgabe des Geschäftes zu überzeugen.¹²¹

Im September 1992 bestätigte China allerdings, dass es mit dem Iran einen Vertrag über die Lieferung zweier 300 MÖwe-Leistungsreaktoren vereinbart hatte. Dabei handelte es sich um Druckwasser-LWR. Der entsprechende Kontrakt wurde im Juli 1993 in einer feierlichen Zeremonie unterzeichnet. China sollte mit Rohstoffen, darunter Öl und Stahl, sowie mit anderen iranischen Gütern für die Reaktorlieferung bezahlt werden. Der Bau der Reaktoren in Esteghlal in der Nähe von Bushehr sollte unter der Aufsicht der IAEO durchgeführt werden. Im Zusammenhang mit dem Kooperationsabkommen war auch die Lieferung einer Konversionsanlage im Gespräch, die in der Nähe von Isfahan entstehen und unter IAEO-Aufsicht Uranhexafluorid produzieren sollte.¹²²

120 Vgl. Jones; MacDonough, Tracking Nuclear Proliferation, S. 49-60.

121 Das Geschäft wurde im September 1992 fallen gelassen, vgl. ACR 1992, S. 453.B.143; 145.

122 UF₆ ist ein Grundstoff für die Urananreicherung im Gaszentrifugenverfahren. Vgl. PPNN Newsbrief, Nr. 19 (Herbst 1992), S. 4; Nr. 23 (3. Quartal 1993), S. 9.

Ein Problem für die chinesische Regierung bei dem Reaktorexport war, dass das Geschäft von Zulieferern aus Deutschland, Frankreich und Japan abhängig war. Dabei handelte es sich um Kühlpumpen und Druckbehälter. Diese Staaten waren alle Mitglieder der NSG und kontrollierten inzwischen streng den Export und den Endverbrauch von Mehrzweckgütern, vor allem, ob diese an den Iran oder an einen anderen Proliferationskandidaten geliefert wurden. Sie weigerten sich daher, bei dem Reaktorgeschäft mit China zusammenzuarbeiten. Das westliche Embargo behinderte auf diese Weise auch die iranisch-chinesische Nuklearkooperation.¹²³

US-Außenminister Warren Christopher und sein chinesischer Amtskollege Qian Qichan trafen sich bei der Eröffnung der NVV-Verlängerungskonferenz am 17. April 1995. Die USA lieferten China Geheimdienstinformationen, die beweisen sollten, dass der Iran ein Nuklearwaffenprogramm und ein Schmuggelnetzwerk betrieb. Diese waren aber nicht aussagekräftig genug, um die chinesische Regierung umzustimmen. Qian lehnte Christophers Forderung ab, den Reaktorexport aufzugeben, und wies auf den legalen Charakter des Geschäftes hin. Die Anlagen, so der Außenminister, würden nur für friedliche Zwecke benutzt und unter IAEO-Aufsicht betrieben. Der Reaktortyp werde auch an einen andere NVV-Mitgliedstaaten verkauft, ohne Beanstandungen der USA. Im Mai 1995 leistete Irans Atomenergieorganisation eine erste Anzahlung auf das Reaktorgeschäft in Höhe von 600-800 Mio. Dollar.

Den USA stand aber noch ein anderer Anreiz zur Verfügung, welcher der chinesischen Regierung angeboten werden konnte. Seit 1985, ein Jahr, nach Chinas Beitritt zur IAEO, existierte der Entwurf eines amerikanisch-chinesischen Nuklearabkommens, dessen Abschluss der US-Kongress von Bedingungen abhängig gemacht hatte. Diese waren in den neunziger Jahren konkretisiert worden: China musste danach Exportkontrollen einführen, die internationalen Standards entsprachen, und Mitglied des Zangger-Komitees werden. Außerdem sollte China seine Exporte nur in solche Anlagen zulassen, in denen IAEO-*Safeguards* stattfanden. Vor allem aber wurde von Peking verlangt, die Nuklearkooperation mit dem Iran aufzugeben.¹²⁴

Im September 1995 gab China dem amerikanischen Drängen nach und froh die Lieferung der beiden Reaktoren ein. Der amerikanische Druck gegen den Reaktorexport war nur einer von mehreren Einflussfaktoren. Als weitere Gründe für den Rückzug Pekings wurden Differenzen bei der Auswahl des Bauplatzes sowie Schwierigkeiten des Iran bei der Finanzierung der Lieferung genannt.¹²⁵ Obwohl China den Reaktorexport aufgegeben hatte, bezeichnete das US-Verteidigungsministerium China noch im April 1996 als Hauptquelle für nukleare Hilfestellung an den Iran.¹²⁶

Umstritten war außerdem die geplante Konversionsanlage in Isfahan. Im November 1996 kündigten die chinesische Regierung an, sie werde die Lieferung der Konversionsanlage aufgeben, um so die Bedingungen zur Freigabe des Nuklearabkommens zu erfül-

123 Vgl. Jones; MacDonough, Tracking Nuclear Proliferation, S. 172.

124 Vgl. Jones; McDonough, Tracking Nuclear Proliferation, S. 52, 56.

125 Vgl. ebd., S. 53; PPNN Newsbrief, Nr. 24 (4. Quartal 1993), S. 9.

126 Vgl. Proliferation: Threat and Response, S. 14

len. Der Verkauf der Anlage wurde von Peking im März 1997 suspendiert. Bei einem Gipfeltreffen im Oktober 1997 zwischen Bill Clinton und dem chinesischen Präsidenten Jiang Zemin erklärte dieser, China werde seine nukleare Zusammenarbeit mit dem Iran beenden und bestehende Verträge auslaufen lassen. Da China inzwischen auch Exportkontrollen eingerichtet hatte und im September 1997 dem Zangger-Komitee beigetreten war, waren die Bedingungen des Kongresses für das nukleare Kooperationsabkommen der USA mit China erfüllt. Der US-Kongress nahm es im März 1998 an.¹²⁷

Die Kooperation geriet im Februar 1998 kurzzeitig in Gefahr. Der amerikanische Geheimdienst *National Security Agency* hörte zwei Telefongespräche eines iranischen Atomwissenschaftlers in Isfahan mit einem Beamten der *China Nuclear Energy Corporation* ab, bei dem die beiden die Lieferung von Anhydridischem Wasserstofffluorid in den Iran vereinbarten. Dies ist ein *Mehrzweckgut*, das auch zur Herstellung von Uranhexafluorid aus *yellow cake* benutzt werden kann. Beamte des amerikanischen Nationalen Sicherheitsrates drängten mit Demarchen und in Gesprächen die chinesische Regierung, den Export zu unterbinden. Peking protestierte, der Stoff sei nicht einmal auf den Listen des Zangger-Komitees und der NSG zu finden, sicherte aber zu, die Lieferung zu stoppen. Peking wollte das lukrative Kooperationsabkommen mit den USA nicht gefährden.¹²⁸

Die fünf Jahre währende US-Diplomatie brachte China dazu, die Regeln der Exportkontrollabkommen zu übernehmen. Damit wurde ein wichtiges Lieferland auf die strengere Anwendung der *Exportkontrollnorm* festgelegt und auf ihren Vorrang vor dem Nuklearhandel. China nahm das Angebot an, die Prinzipien des Nichtverbreitungsregimes zu übernehmen, die durch eine von den USA initiierte Reform entstanden waren. Die US-Regierung konnte die Anziehungskraft der Verhaltensregeln nutzen, die aus dem Interesse Chinas an einer funktionierenden Nuklearordnung herrührten, in dem sich neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnen konnten. Das größte ‚Zuckerbrot‘ war der Zugang zum amerikanischen Nuklearmarkt. China legte bei dabei einen weiten Weg zurück. Ausgehend von einer prinzipiell offenen Exportpolitik, die Profite aus dem Rückzug der anderen Lieferländer von den wichtigen Märkten zog, bis hin zu einer Verweigerungspolitik nach amerikanischem Muster schloss sich Peking mehr und mehr der westlichen Technologieverweigerung gegen den Iran an.

Russland

Russland, wichtigster Waffenlieferant und gelegentlich als strategischer Partner des Iran bezeichnet, sprang in die Bresche, nachdem Deutschland sich geweigert hatten, den Bau

127 China weigert sich allerdings, die NSG-Exportbedingung nach umfassenden Sicherungsmaßnahmen zu übernehmen. Zwar versuchte die US-Regierung, China auch zu diesem Reformschritt zu bewegen, doch hätte dies das chinesische Nukleargeschäft mit Indien und Pakistan beendet, die derartige Safeguards nicht zulassen. Vgl. Howard *Diamond*, Clinton Moves to Implement Sino-U.S. Nuclear Agreement, in: ACT, Jg. 28, Nr. 1 (Januar/Februar 1998), o. S.; Jones; McDonough, Tracking Nuclear Proliferation, S. 52.

128 Vgl. Howard *Diamond*, U.S. Efforts to Bring China into the Missile Control System, in: ACT, Jg. 28, Nr. 2 (März 1998). Ab Jg. 27 (1997) wurde ACT vom Autor im Internet gelesen. Die Quellenangaben werden daher meist ohne Seiten angegeben (<http://www.armscontrol.org/ACT/>).

an Bushehr I und II fortzusetzen.¹²⁹ Russland setzte sich dabei schließlich gegen andere Anbieter durch, wie Brasilien oder ein deutsch-spanisch-argentinisches Konsortium, die sich ebenfalls um die Fertigstellung beworben hatten.

Der Iran und Russland unterzeichneten im März 1990 ein Protokoll über den Wiederaufbau bzw. die Fertigstellung der Reaktoren in Bushehr sowie über die Lieferung von zwei kleineren russischen Reaktoren vom Typ VVER-400. Die Umsetzung beider Teile der Vereinbarung verzögerte sich aus technischen und finanziellen Gründen. Im August 1992 folgte ein bilaterales nukleares Kooperationsabkommen mit einer Laufzeit von 15 Jahren.¹³⁰ Die Verhandlungen über den Reaktorbau in Bushehr und seine Finanzierung zogen sich über mehrere Jahre hin, begleitet von amerikanischer Kritik an dem Geschäft. Am 8. Januar 1995, nur wenige Monate vor der NVV-Verlängerungskonferenz, unterzeichneten russische und iranische Vertreter dann einen Kontrakt über ein russisches Exportpaket im Wert von 800 Mio. bis 1 Mrd. Dollar.

Der Vertrag umfasste die Fertigstellung des ersten Reaktors in Bushehr als russischen VVER-1000 Reaktor innerhalb von vier Jahren und sah den Bau von bis zu vier weiteren Reaktoren am selben Ort vor, darunter ein 30-50 MWt leichtwassermoderierter Forschungsreaktor. Zu dem Paket gehörte auch die Ausbildung iranischer Fachkräfte in Russland und die Lieferung von Brennstoff: Der Kontrakt legte eine Menge von 2000 t Natururan fest, in einem späteren Zusatzabkommen wurde der Transfer von LEU im Wert von 30 Mio. Dollar jährlich vereinbart, das über zehn Jahre von 2001 an geliefert werden sollte.¹³¹

Besonders problematisch war aber ein begleitendes Geheimabkommen, dass der US-Regierung erst im April 1995 bekannt geworden war. In diesem Abkommen wurde Lieferung einer Anreicherungsanlage mit Gaszentrifugentechnik vereinbart. Diese Technologie hätte die Iraner befähigt, eine ähnliche Anlage nachzubauen, die nicht unter IAEO-Aufsicht stehen würde, und durch Urananreicherung an nichtgemeldetes bombenfähiges Spaltmaterial zu gelangen. Auch die Lagerung des verbrauchten Brennstoffes aus Bushehr I, in dem bis zu 180 kg Plutonium pro Jahr anfallen konnte, brachte aus amerikanischer Sicht ein Proliferationsrisiko mit sich. Die Brennstäbe würden zwar unter IAEO-Aufsicht in Kühlbecken gelagert, doch wäre ein Diebstahl des Materials relativ einfach. Ein zusätzliches Risiko bestand darin, dass der Iran, ähnlich wie Nordkorea, aus dem NVV oder der IAEO austreten und sich so der Kontrollen der IAEO entledigen konnte.¹³²

Die US-Regierung warf Russland vor, dass das russisch-iranische Geschäft die Strategie der Amerikaner hinfällig zu machen drohe, das Nuklearprogramm des Golfstaates durch die Verweigerung von Nuklear- und Mehrzwecktechnologie 'auszuhungern'. Ein

129 Vgl. Darius *Bazargan*, From Russia with Love, in: *The Middle East*, Nr. 266 (April 1997), S. 9.

130 Vgl. PPNN Newsbrief, Nr. 20 (Winter 1992), S. 5.

131 Vgl. *Koch*; *Wolf*, Iran's Nuclear Procurement Program, S. 126-129; Marko *Milivojevic*, Russia and Iran: Nuclear Deal, in: *Middle East International*, Nr. 492 (20.1.95), S. 14; John J. *Schulz*, Washington unable to Derail Russian-Iranian Nuclear Accord, in: *ACT*, Jg. 25, Nr. 3 (April 1995), S. 20, sowie *Wolfsthal*, Iran, Russia Sign Nuclear Deal, S. 21.

132 Vgl. *Medeiros*, China, Russia Plan to Go Ahead With Nuclear Reactor Sales to Iran, S. 23, Russia Spells out Pact With Iran for A-Plant, *NYT*, 21.2.95.

beständiger Zufluss von Material und Fachleuten in den Iran könnte wichtige Impulse für die Fortsetzung des iranischen Nuklearwaffenprogramms liefern. Die US-Regierung brachte drei Argumente vor: Der Iran, immerhin ein Nachbarstaat Russlands, werde durch das aufgebaute Nuklearprogramm leichter in der Lage sein, unter der Hand Nuklear- und Mehrzweckgüter zu erwerben – in erster Linie aus Russland. Das Know how der in Russland ausgebildeten iranischen Experten könnte später beim Nuklearwaffenprogramm eingesetzt werden. Und zuletzt sei fraglich, ob die abgebrannten Brennstäbe tatsächlich wie vereinbart an Russland zurückgegeben würden. Wenn den iranischen Nuklearingenieuren Spaltmaterial in die Hände fiele, könnte dies die Zeit erheblich verkürzen, bis das Land in der Lage sei, Nuklearwaffen herzustellen.¹³³

Die russische Regierung wies diese Vorwürfe zurück und erklärte, dass der Kontrakt nicht im Widerspruch zum NVV stehe. Der Iran lasse sogar umfassende Sicherungsmaßnahmen durch die IAEA zu. Auch betreibe die US-Regierung eine widersprüchliche Politik, denn sie habe Nordkorea, einem Vertragsverletzer, LWR geliefert. Dies könnte beim Iran, einem vertragstreuen NVV-Mitglied, nicht verboten werden. Die amerikanische Antwort auf dieses Argument war, dass die Bereitstellung von LWR-Technologie im Rahmen des kontrollierten Reaktortausches Nordkorea, das kurz davor war, Atombomben herzustellen, wieder an den Beginn der Stufenleiter zur Nuklearwaffe zurückgeworfen habe. Der Iran werde dagegen von der untersten auf eine hohe Stufe dieser Leiter aufsteigen, wenn der Staat LWR-Reaktoren geliefert bekäme.¹³⁴ Ein wichtiges russisches Argument zielte aber weniger auf unterschiedliche Risikowahrnehmungen, als auf Differenzen über eine richtige Nichtverbreitungsstrategie. Valery Bogdan, *General Manager* bei MINIATOM, konterte im Mai 1995 die amerikanischen Vorwürfe: „From the strategic point of view, Iran is a close neighbor to Russia and it is very important for us to know what’s going on with their nuclear program“¹³⁵

Das amerikanische Vorhaben, Russland von dem Irangeschäft abzubringen stand unter einem schlechten Stern, denn die Beziehungen zwischen den beiden ehemaligen Führungsmächten waren zu Beginn des Jahres 1995 in eine Krise geraten. Russland setzte einigen wichtigen Projekten der USA heftigen Widerstand entgegen. So kritisierte Moskau die geplante Osterweiterung der NATO. Dieses Vorhaben war ein Jahr vorher, auf einem NATO-Gipfel in Brüssel, durch die Einladung an osteuropäische Staaten zum Beitritt zur Allianz in eine neue Phase getreten war. Auch wollte die US-Regierung den *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM) über Raketenabwehr von 1972 nachverhandeln, um regionale Raketenabwehreinrichtungen installieren zu können. Russland lehnte dies ab. Washington kritisierte dagegen den blutigen Bürgerkrieg, den Russland gegen die secessionistischen Guerillas in Tschetschenien führte. In der aufgeladenen Atmosphäre im ersten Halbjahr 1995 war es schwer, Moskau davon zu überzeugen, das lukrative

133 Dies erklärte CIA-Direktor James Woolsey am 10.1.95 vor dem *Select Committee on Intelligence* des US-Senates. Vgl. Jon Brook *Wolfsthal*, Iran, Russia Sign Nuclear Deal, Raising Proliferation Concerns, in: ACT, Jg. 25, Nr. 1 (Januar/Februar 1995), S. 21.

134 Vgl. Robert H. Pelletreau, Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs, in: U.S. Policy Toward Iran and Iraq, S. 31f.

135 Valery Bogdan in einem Interview mit dem Post-Soviet Nuclear and Defense Monitor, Jg. 2, (16.5.1995), S. 6-9, zit in: David *Albright*, The Russian Iranian Reactor Deal, in: NPR, Jg. 2, Nr. 3 (Frühjahr/Sommer 1995), S. 49-51 (50).

ersten Halbjahr 1995 war es schwer, Moskau davon zu überzeugen, das lukrative Reaktorgeschäft mit dem Iran aufzugeben.

Bei einem Treffen der beiden Außenminister Warren Christopher und Andrei Kosyrev in Genf am 24. und 25. März 1995 wurde auch über das Iran-Reaktorgeschäft gesprochen. Beide Seiten beschlossen, dass sich eine Arbeitsgruppe einen Bericht über Proliferationsrisiken ausarbeiten und periodische Bewertungen über einzelne regionale Proliferationsgefahren liefern solle. Außerdem präsentierte Christopher die USA als Vorbild für eine aufopferungsvolle Embargopolitik: Mit einer *Executive Order* des US-Präsidenten war wenige Tage zuvor das 1 Mrd. Dollar teure Geschäft des US-Ölriesen Conoco mit dem Iran verboten worden. Christophers Anstrengungen blieben vergeblich: Russland hielt an dem Nukleargeschäft fest. Auf einer Pressekonferenz legte der damalige Chef des russischen Auslandsgeheimdienstes FIS, Jewgenii Primakow, einen Bericht über nukleare Proliferation vor, in dem festgehalten wurde, dass der Stand des iranischen Nuklearprogramms dem von 20 bis 25 anderen Staaten gleichkomme. Es gebe keinen überzeugenden Beweis für ein zusammenhängendes militärisches Nuklearprogramm im Iran, so Primakow. Damit widersprach der russische Geheimdienstchef dem bereits zitierten FIS-Bericht aus dem Januar 1993, der vor den geheimen Beschaffungsaktivitäten des Iran gewarnt hatte.¹³⁶ Anfang April reiste Verteidigungsminister Perry nach Moskau, traf sich mit Premierminister Victor Tschernomyrdin und MINIATOM-Chef Victor Michailow und drängte die russische Seite, auf den Reaktorexport zu verzichten. Als dies nicht gelang, schlug Perry vor, den Handel mit weiteren Restriktionen zu verbinden, um die Rückgabe des verbrauchten Brennstoffes nach Russland sicherzustellen.¹³⁷

Die US-Diplomaten lieferten im Frühjahr 1995 erstmals eigene Geheimdienstinformationen an Moskau. Dabei handelte es sich um einen fünfseitigen Bericht in russischer Sprache, in dem die iranischen Schmuggel- und Beschaffungsaktivitäten aufgelistet waren. Der Bericht sollte den Beweis liefern, dass Teheran über ein Netzwerk zum Ankauf von sensitiven Gütern verfügte, das dem des Irak und Pakistans ähnlich war. Die Frage beschäftigte die beiden Präsidenten Clinton und Jelzin auf einem Gipfeltreffen in Moskau im Mai 1995, das aus Anlass des 50. Jahrestages des alliierten Sieges in Europa im Zweiten Weltkrieg stattfand. Aber auch nachdem die USA ihre Geheimdienstinformationen mit der russischen Regierung geteilt hatte, hielt diese am Nukleargeschäft mit dem Iran fest. Die Moskauer Verantwortlichen machten aber eine wichtige Konzession. Sie willigte ein, auf die Lieferung der Gaszentrifugenanlage und auf die Ausbildung iranischer Experten zu verzichten. Jelzin sagte auf einer Pressekonferenz:

„It is true that the (nuclear) contract does contain components of peaceful and military nuclear energy. Now we have agreed to separate those two...we have decided to exclude those (military) aspects from the contract“

Die Frage des russischen Nuklearhandels mit dem Iran wurde eine bilaterale Kommission unter der gemeinsamen Leitung von US-Vizepräsident Al Gore und dem russischen

136 Vgl. Stephen *Greenhouse*, U.S.-Russian Intersection: The Romance Is Gone, NYT, 27.3.95; *Schulz*, Washington unable to Derail Russian-Iranian Nuclear Accord.

137 Vgl. Evan S. *Medeiros*, China, Russia Plan to Go Ahead With Nuclear Reactor Sales to Iran.

Ministerpräsidenten Viktor Tschernomyrdin übergeben.¹³⁸ Die US-Regierung war auch darüber besorgt, dass Russland mit dem Iran keine Rückgabe des verbrauchten Brennstoffs aus den russischen Reaktoren vereinbart hatte. Dieses Verfahren war bei sowjetischen nuklearen Lieferverträgen üblich gewesen. Russland und Iran hatten verschiedene Verfahren diskutiert; auch eine Endlagerung im Iran war erwogen worden. Dies wollte die USA nicht zulassen. Später überzeugten die amerikanischen Unterhändler die russische Seite, den Iran dazu zu verpflichteten, die verbrauchten Brennelemente an Russland zurückzugeben.¹³⁹

Die US-Regierung versuchte auf verschiedene Weise auf die russische Iranpolitik Einfluss zu nehmen. Washington bot Russland wirtschaftliche Anreize an, etwa in Form einer begrenzten Beteiligung an dem Reaktortauschgeschäft mit Nordkorea, das im Oktober 1994 abgeschlossen worden war und dessen Umsetzung im gleichen Zeitraum zwischen den USA, Nord- und Südkorea und Japan verhandelt wurde. Die Aussicht, in KEDO eine gleichgewichtige Kompensation für das russische Irangeschäft zu finden, war allerdings gering, da Südkorea darauf bestand, selbst die beiden LWR nach Nordkorea zu liefern. Im Vorfeld des Maigipfels lockte die US-Regierung auch mit finanzieller Unterstützung in Höhe von mehreren zehn Millionen Dollar für verschiedene amerikanisch-russische *Joint Ventures*. Das Geld sollte in moderne Reaktoren und Atomwülllager in Russland gesteckt werden und so ebenfalls MINIATO zugute kommen.¹⁴⁰

Die Regierung in Washington versuchte es auch mit Erpressung. Sie erklärte, die Teilnahme Russlands an den G-7 könne in Gefahr geraten, wenn Moskau an dem Irangeschäft festhalte. Washington drohte auch damit, ein 22 Jahre altes amerikanisch-russisches Kooperationsabkommen über Nuklearsicherheit nicht zu erneuern. Verschiedene amerikanische Hilfsleistungen an die Adresse Russlands konnten ebenso zurückgehalten werden. Durch ein Sanktionsgesetz vom März 1996, dem *Foreign Operations Appropriations Act*, band der US-Kongress die Zahlung von Hilfsleistungen an Russland daran, dass die Regierung in Moskau die Nuklearkooperation mit dem Iran beendete. Diese Bestimmung hätte die gesamten amerikanischen Hilfszahlungen an die Adresse Russlands suspendiert. Allerdings konnte der US-Präsident die Streichung der Hilfsleistungen im Halbjahresrhythmus aussetzen, wenn dies im amerikanischen Interesse lag. Clinton nahm dieses Recht in den Folgejahren in Anspruch, denn eine Destabilisierung Russlands wollte die US-Regierung nicht riskieren. Auch die Nunn-Lugar-Abrüstungshilfen für Russland standen nicht für einen Erpressungsversuch zur Verfügung. Warren Christopher und Bill Perry machten dies in verschiedenen Stellungnahmen deutlich. Es befriedigte die konservativen Kritiker im US-Kongress, dass die amerikanischen Hilfsprogramme für Russland an die Nichtverbreitungspolitik geknüpft wurden.¹⁴¹

138 Vgl. Craig *Cerniello*, Russian-Iran Ties Remain Issue At Gore-Chernomyrdin Meeting, in: ACT, Jg. 27, Nr. 6 (September 1997); Steven *Greenhouse*, U.S. Gives Russia Secret Data on Iran to Discourage Atom Deal, NYT, 3.4.1995, sowie Evan S. *Medeiros*, Clinton, Yeltsin Continue Debate Over Russia-Iran Nuclear Deal, in: ACT, Jg. 25, Nr. 5 (Juni 1995), S. 20, 23. (Zitat S. 20).

139 Vgl. *Jones; McDonough*, Tracking Nuclear Proliferation, S. 175.

140 Vgl. Steven *Greenhouse*, U.S. Warns Russia Again Iran Deal, NYT, 9.4.1995

141 Vgl. Christopher: U.S Opposes Any Nuclear Cooperation With Iran, in: USPIT, Nr. 19, 1.3.1995; Vgl. *Jones; McDonough*, Tracking Nuclear Proliferation, S. 173. Zuletzt verabschiedete der US-

Die US-Regierung hörte nach dem Anfangserfolg nicht auf, das Reaktorgeschäft zu kritisieren. Auch nachdem die Bauarbeiten begonnen hatten, warb Washington bei den Verbündeten darum, die Durchführung des Geschäftes zu behindern. Russische Techniker begannen im Frühjahr 1996 damit, russische VVER-1000-Reaktoren, welche die beschädigten Siemens-KWU-Anlagen ersetzen sollten, für den Einbau in Bushehr umzu konstruieren. Die Arbeiten wurden erheblich verzögert, weil, so berichtet der Leiter der MINIATOM-Abteilung für Reaktorbauten, der Iran Probleme hatte, die technischen Dokumente über die erste Reaktorengeneration in Bushehr von Siemens zu erhalten. Auch drängte Washington die Regierungen in Bonn und Tokio, Kredite an den Iran zu verzögern, um diesen in Zahlungsschwierigkeiten gegenüber Moskau zu bringen.¹⁴² Die amerikanische Einflussnahme konnte aber nicht verhindern, dass mit dem Bau der Reaktoren begonnen wurde.

Später richtete Washington Sanktionen gegen russische Forschungsinstitute, die am Irangeschäft beteiligt waren. Im Dezember 1998 wurde bekannt, dass zwei russische Forschungsinstitute seit einem halben Jahr mit dem Iran über die Lieferung eines 40 MWt-Schwerwasserreaktors für Forschungszwecke verhandelten. Dieser Reaktortyp wird ebenfalls als proliferationsgefährlich eingestuft, weil in ihm Natururan ohne vorherige Anreicherung abgebrannt wird, wodurch Plutonium entsteht. Im Januar 1999 verhängte die US-Regierung gegen die beiden Forschungsinstitute Handelssanktionen. Dies war schon einmal im Juli des Vorjahres geschehen, als neun Handelspartner des Iran von Sanktionen betroffen wurden.¹⁴³

Der russische Atomminister Jewgenii Adamow kündigte auf einer Pressekonferenz im März 1999 an, dass Russland seine Nuklearkooperation mit dem Iran einschränken werde, wenn die USA die Sanktionen gegen die beiden Nuklearinstitute fallen ließen. Diese Konzessionsbereitschaft umfasste allerdings nicht die Reaktorlieferungen nach Bushehr. Im Frühjahr 1999 kündigte Premierminister Sergej Stepashin Verhandlungen über zwei

Kongreß ein Gesetz, dass den amerikanischen Präsidenten zwingt, den US-Beitrag am Projekt einer Internationalen Raumstation, der an Russland gezahlt werden muss, solange zurückzuhalten, bis Clinton die erklären kann, dass Russland aktiv gegen die Proliferation im Iran arbeitet. Es handelt sich um einen Betrag in Höhe von 590 Mio. \$, Vgl. PPNN Newsbrief, Nr. 47, (3. Quartal 1999), S. 4.

142 Vgl. Evan S. *Medeiros*, Russian-Iranian Reactor Contract Restarts Work at Bushehr Complex, in: ACT, Jg. 26, Nr. 5 (Mai/Juni 1996), S. 25. Im Mai 1997 erhielt das deutsche Auswärtige Amt von der US-Regierung Amtshilfe. Das Bundesamt für Wirtschaft hatte einem Ingenieurbüro die Lizenz verweigert, das die Betonhüllen der Reaktorblöcke in Bushehr statisch vermessen wollte. Die Statiker klagten vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt, doch wurde die Klage mit der Begründung abgewiesen, die Dienstleistung gefährde die auswärtigen Belange der Bundesrepublik. In dem Prozess legte ein AA-Vertreter eine Warnung der US-Botschaft vor, die es erleichterte, die Klage abzuweisen. Vgl. Jürgen *Schenk*, Auch Dienstleistungen stehen auf der Embargo-Liste, FR, 16.5.1997.

143 Dabei handelte es sich um das Scientific Research and Design Institute of Power Technology (russ. NIKIET) und das Mendeleev University of Chemical Technology. Alle US-Exporte für die Institute sind unter den Sanktionen verboten, ebenso alle Importe von Gütern der Institute in die USA. Gegen das Moscow Aviation Institute wurden die gleichen Sanktionen beschlossen, wegen seiner Unterstützung des iranischen Raketenprogramms. Vgl. Fred *Wehling*, Russian Nuclear and Missile Exports to Iran, in: Nonproliferation Review, Jg. 6, Nr. 2 (Winter 1999), S. 134-143. Zu den Sanktionen 1998 vgl. White House on Russian Weapons Technology Investigations, sowie Gore on the Exportation of Russian Weapons Technology, in: USPIT, Nr. 29, 23.7.98, S. 15f.

weitere Reaktoren in der Anlage an, zusätzlich zu dem begonnenen Reaktor und dem beschlossenen zweiten VVER-1000.¹⁴⁴

Russland ist den USA bei der strengen Auslegung der Verhaltensregeln des NVV – keine Nuklear- und Mehrzwecktechnik an den Iran – nicht gefolgt. Obwohl russische Geheimdienstberichte Anfang 1993 die Proliferationsgefahr im Iran bestätigt hatten¹⁴⁵, obwohl Russland als Mitglied der NSG deren strenge Exportpraxis mit trug und obwohl der russischen Regierung einige Gegenleistungen für den Ausstieg aus dem Irangeschäft angeboten wurden, setzte Russland die Lieferung der Reaktoren fort. Moskau gab der US-Regierung nicht nach, sondern verschanzte sich hinter den Buchstaben des NVV. Um den einträglichen Handel nicht aufgeben zu müssen, konnte sich Russland darauf berufen, dass das Geschäft den Verhaltensregeln des NVV entspreche. Die russische Regierung nutzte den NVV als Hilfsmittel, um die westlichen Vorwürfe abwehren zu können.

Doch auch die russische Regierung scheint Hemmungen zu haben, den Iran mit sensibler Technologie zu versorgen. Die geplante Anreicherungsanlage wurde 1995 aus dem Exportpaket entfernt. Die Lieferung des Schwerwasserreaktors ist keineswegs sicher, und die Äußerungen der russischen Regierungsmitglieder lassen vermuten, dass auch in Moskau zwischen riskanter und weniger riskanter Technologie unterschieden wird. Ungefährliche Technologie wird geliefert, sensitive Technologie nicht.

3.3 Bewertung

Die US-Kampagne gegen den Iran wurde von Beobachtern unterschiedlich in Hinblick auf die Frage bewertet, ob sie den amerikanischen Ziele gedient hat oder nicht. Das US-Embargo belastete die iranische Wirtschaft. Die Technologieverweigerung, die aus den strengeren Exportkontrollen der Lieferländer resultierte, behinderte die Fortsetzung des iranischen Nuklearwaffenprogramms. Es gibt aber keine gesicherten Hinweise darauf, dass der Iran sein Verhalten und seine Einstellung gegenüber der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, gegenüber der Unterstützung des Terrorismus und gegenüber den Menschenrechten grundlegend geändert hätte. Im Hinblick auf die Nuklearwaffenfähigkeit des Iran ist eine differenzierte Betrachtung sinnvoll, die zwischen dem Einfluss der Technologieverweigerung auf den Nuklearsektor und den Folgen des amerikanischen Ölembargos auf die iranische Volkswirtschaft unterscheidet.

Der Iran ist nicht mehr in der Lage, sein Nuklearprogramm auf so vielfältige Weise auszubauen, wie dies zu Beginn der neunziger Jahre beabsichtigt war. Zwar liefert Russland weiterhin Leistungsreaktoren und Brennelemente, doch dürfte das Nuklearembargo der NSG den Iran in seinem Nuklearprogramm zurückgeworfen haben – dies schließt zivile und militärische Anwendungen der Nuklearenergie ein. Auch wenn Russlands Re-

144 Vgl. PPNN Newsbrief Nr. 45 (1. Quartal 1999), S. 5; Nr. 46 (2. Quartal), S. 8. Adamov spielte selbst eine Rolle bei der Vorbereitung des SWR-Geschäftes und legte das Projekt vermutlich auf Eis, als sich die US-Sanktionen ankündigten. Vgl. MINIATOM Seems To Pave Way For US-Russian Deal On Iran. in: PIR Arms Control Letters, Nr. 3 (22. März 1999), (<http://www.pircenter.org/ac/messages/61.html>, 7.10.99).

145 Vgl. *Goldmann* u. a., *Russian Missile Technology and Nuclear Transfers to Iran*, S. 15.

aktorgeschäft mit dem Iran eine vollständige Nuklearblockade verhindert hat, erhält der Iran keine Unterstützung beim Aufbau sensitiver Technologien der Wiederaufbereitung, Anreicherung und Spaltstoffproduktion mehr. Verschiedene Mehrzweckgüter, die das Land in die Lage versetzen würden, diese Technologien eigenständig zu entwickeln, werden ebenfalls nicht mehr an den Iran geliefert. Diese Verweigerungspolitik verfolgten alle wichtigen Lieferländer, auch wenn Russland nur bei den der sensitiven Technologien an der Nuklearblockade teilnehmen wollte (vgl. Abschn. II.3.2.2). Das Resultat dieser Politik ist eine Verlangsamung des iranischen Nuklearprogramms. Wenn der Iran ein Programm zur Entwicklung von Nuklearwaffen betreibt, wie es ihm von den USA vorgeworfen wird, dann hat diese Politik den Zufluss von nuklearer Technologie und Know how in den Iran verringert und so die Kosten für den Aufbau unangemeldeter Nuklearanlagen in die Höhe getrieben. Die von den USA initiierte Verschärfung der Exportkontrollen hat den Iran vermutlich bei der Entwicklung von Nuklearwaffen, zumindest aber beim Aufbau der proliferationsrelevanten Infrastruktur behindert. Dies sagt aber noch nichts darüber aus, ob sich unter dem Eindruck der Isolationspolitik die Intentionen der iranischen Regierung verändert haben.

Die USA, als Stabilisierer im Nichtverbreitungsregime, verhinderten damit auf absehbare Zeit einen Bruch der *Verzichtsnorm*. Hierzu waren sie nicht allein in der Lage. Die US-Regierung musste die wichtigsten Handelspartner des Iran für diese Sache gewinnen. Darunter waren auch solche, die langjährige und enge Handelsbeziehungen mit dem Golfstaat hatten und die der amerikanischen Stigmatisierung des Iran nicht folgen wollten. Die Industriestaaten schlossen sich der amerikanischen Isolationspolitik nur soweit an, wie diese entsprechend des Kooperationszwecks des Nichtverbreitungsregimes agierte, nach dem die militärische Nutzung der Kernenergie verhindert werden muss. Sobald es aber darum ging, die technologischen Möglichkeiten des Iran insgesamt zu behindern, stieß die US-Regierung auf Widerstand.

Abgesehen von den Behinderungen im Nuklearsektor haben die amerikanischen Sanktionsbemühungen die iranische Volkswirtschaft zwar belastet, aber nicht irreparabel geschädigt. Gegen Ende der neunziger Jahre befindet sich der Iran in einer Phase der wirtschaftlichen Gesundung. Die Wachstumsraten im Iran blieben 1995 und 1996 zwar hinter den Vorgaben des Fünfjahresplans zurück, waren aber positiv (je 3% pro Jahr). Die Inflation war immer noch hoch, nahm jedoch ab. Der Rückzug der USA aus dem iranischen Markt zog für Teheran allerdings Anpassungskosten nach sich. Die von den USA verweigerten Exporte in den Iran mussten von anderen Lieferanten zu höheren Preisen eingekauft werden. Bei den Streitkräften, die immer noch mit Technologie amerikanischen Ursprungs ausgestattet waren, aber auch bei der Ölförderung kamen viele Ersatzteile aus den USA und mussten durch alternative Bauteile ersetzt werden. Diese gab es nur zu höheren Preisen oder in schlechterer Qualität. Nach den Sanktionen von 1995 sank der Kurs des Rial. Dies veranlasste den Iran zur Beschränkung seines Außenhandels, um den Kurs zu stützen.¹⁴⁶

146 Vgl. den ehemaligen iranischen Finanzminister der Shah-Regierung Jahangir *Amuzegar*, *Adjusting to Sanctions*, in: FA, Jg. 76, Nr. 3 (Mai/Juni 1997), S. 31-41, bzw. ders., *Iran's Economy and the US*

Der Iran konnte seine durch das Embargo verursachten Verluste im Öl- und Gasgeschäft teilweise wieder auffangen, weil der Ölpreis nach der Verhängung der US-Strafmaßnahmen zunächst anstieg. Teheran war dadurch in der Lage, seine Devisenreserven aufzufüllen und so einen Teil seiner Kreditwürdigkeit zurückzugewinnen.¹⁴⁷ Die US-Sanktionen hatten eine abschreckende Wirkung auf einige Investoren im iranischen Öl- und Gassektor. Die daraus resultierenden Einnahmeausfälle wurden also durch andere Entwicklungen teilweise wettgemacht. Die iranischen Ölexporte nehmen noch immer zu, allerdings verlangsamte sich die Steigerungsrate.¹⁴⁸ Befürworter der Embargopolitik weisen allerdings darauf hin, dass im ersten Jahr nach dem ILSA keine ausländischen Investitionen in größeren Öl- und Gasprojekten im Iran getätigt wurden.¹⁴⁹ Die amerikanischen Sekundärsanktionen haben vermutlich Investoren abgeschreckt, ohne dass diese Entwicklung den Iran existentiell getroffen hat.

Die Frage nach den wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen kann aber nicht von der Tatsache ablenken, dass in Teheran kein sichtbarer Politikwechsel stattfand, der die amerikanische Isolationskampagne mit einem Erfolg gekrönt hätte. Die Embargopolitik der USA konnte Teheran nicht in dem Maß treffen, dass sie die iranische Regierung in jedem der Anklagepunkte – Proliferation, Terrorismus, Menschenrechtsverletzungen – zum Einlenken gezwungen hätte. Eine ‘ausreichende’ Verhaltensänderung des Iran war allerdings auch deswegen schwierig zu erreichen, weil die US-Regierung nur vage Aussagen darüber getroffen hatte, wie Teheran einen Politikwechsel in den strittigen Bereichen hätte vollziehen müssen. In der Nuklearfrage konnten beispielsweise von Teheran kaum deutlichere Aussagen über seine Verpflichtung zur Nuklearwaffenfreiheit erwartet werden als diejenigen, welche die iranische Regierung regelmäßig tätigte. Auch beim Terrorismus oder bei der Unterstützung des Nahost-Friedensprozesses waren graduelle Schritte der Regierung in Teheran kaum geeignet, um den Abbruch des US-Embargos zu rechtfertigen. Ein Problem der US-Kampagne gegen den Iran war die diffuse Definition dessen, was als Erfolg gewertet würde.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Erfolge der amerikanischen Iranpolitik entstand 1997 eine Debatte unter den strategischen Experten, ob die unnachgiebige Isolationsstrategie gegen den Iran wirklich die wirkungsvollste Politik sei, um den Golfstaat von der Einhaltung des Völkerrechts zu überzeugen. Auslöser war ein Bericht einer Arbeitsgruppe des *Council on Foreign Relations* unter der Leitung der ehemaligen nationalen Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski und Brent Scowcroft, in dem die Gleichbehand-

Sanctions, in: *Middle East Journal*, Jg. 51, Nr. 2 (Frühjahr 1997), S. 185-199, hier auch eine Liste über Investitionen im Ölsektor, die wegen der US-Sekundärsanktionen nicht zustande kamen (195). Vgl. auch Jeffrey J. Schott, *The Iran and Libya Sanctions Act of 1996: Results To Date*. Statement before the House Committee on International Relations, House of Representatives, U.S. Congress, 23.7.1998 (<http://ie.com/testimony/ircom.htm>, 23.9.99).

147 Vgl. Gerke, *Die unilaterale Versuchung*, S. 36.

148 Vgl. Peter Feuilherade, *No Pain, No Gain*, in: *The Middle East*, Nr. 266 (April 1997), S. 19f. Der Artikel zitiert auch Mohsen Yahyavi, einen der Direktoren der *National Iranian Oil Company*, der auf mangelndes ausländisches Interesse an Investitionen im Iran und die ungenügende Wartung der Ölförderanlagen hinwies, für die die Regierung nicht genug Mittel bereitstellte (20).

149 Patrick Clawson, *ILSA's First Year: What Effect on Iran and on Allied Policy Towards Iran?* Statement before the Committee on International Relations, House of Representatives, U.S. Congress, 23.7.1997 (http://www.house.gov/international_relations/105th/full/ws72397.htm, 30.8.1999).

lung des Iran und des Irak im Rahmen der *dual containment*-Politik der US-Regierung kritisiert und unterschiedliche Politikansätze gegenüber Iran und Irak gefordert wurden.¹⁵⁰ Gegen den Irak mit seinem aggressiven und zum Völkerrechtsbruch bereiten Führer sei die entschlossene Eindämmung noch immer die beste Politik, so der Bericht, aber gegen die weitaus komplexeren Herausforderungen, die der Iran stelle, sei ein flexibles, nuanciertes Vorgehen geeigneter. Die ehemaligen Sicherheitsberater sahen ebenso wie die US-Regierung in der Entwicklung von Nuklearwaffen das größte Risiko im Hinblick auf den Iran. Besser als die Embargopolitik, die obendrein die Verbündeten brüskiere, sei es aber, den Iran in einen Dialog zu ziehen und Gegenleistungen anzubieten, um ihn zu einer Verkleinerung seines Nuklearenergieprogramms und zu zusätzlichen Inspektionen zu bewegen. Auf diese Weise könne das internationale Vertrauen in den Iran wiederhergestellt werden.¹⁵¹ Andere Experten äußerten sich in der gleichen Richtung.¹⁵²

Mitte 1997 ließ auch die Wahl des liberalen Pragmatikers Seyyed Mohammed Khatami zum Präsidenten des Iran eine Wende in der Politik des Golfstaates möglich erscheinen. Khatami war im Mai mit liberalen innenpolitischen Positionen an die Macht gekommen. Außenpolitisch trieb Khatami die Entspannung mit seinen Nachbarstaaten voran und rückte in seinen Äußerungen zur Rolle des Iran in der Welt von der steifen Phraseologie seiner Vorgänger ab. In seiner Antrittsrede vor den Vereinten Nationen beschwor er die Einhaltung des Völkerrechts und die 'globale Bürgergesellschaft'. In einem langen Interview mit dem amerikanischen Sender CNN wandte sich Khatami an das „große amerikanische Volk“ und lotete Gemeinsamkeiten aus. Bei dieser Gelegenheit bezog der iranische Präsident auch Position gegen den Terrorismus und für den Friedensprozess im Nahen Osten. Khatami wiederholte den iranischen Nuklearverzicht: „We are not a nuclear power and do not intent to become one.“ Diese Äußerungen setzten die Rhetorik der Vorgänger fort und waren noch nicht gleichbedeutend mit einem Umschwung der iranischen Politik. Allerdings waren sie als ein Angebot zur Öffnung an den Feind im Westen zu verstehen. US-Regierungsmitglieder reagierten abwartend. Washington nahm sich ein Jahr Zeit, um die Implikationen zu prüfen, die der Führungswechsel in Teheran im Hinblick auf die Konfliktpunkte zwischen den USA und dem Iran mit sich brachte.¹⁵³

150 Die Ziele des amerikanischen *dual containment* gegenüber den beiden Staaten waren nicht identisch: Während im Irak der Sturz des Regimes anvisiert wurde, ging es im Iran um eine Veränderung der Politik. Anthony Lake hatte schon 1994 darauf hingewiesen, dass *dual containment* nicht „duplicate containment“ bedeuten könne, vgl. *Confronting Backlash States*, S. 49. Vgl. auch Gregory Gause III, *The Illogic of Dual Containment*, in: FA, Jg. 73, Nr. 2 (März/April 1994), S. 56-66.

151 Vgl. Brzezinski; Scowcroft; Murphy, *Differentiating Containment*.

152 Vgl. Gerges, *Washington's Misguided Iran Policy*, in: *Survival*, Jg. 38, Nr. 4 (Winter 1996/97); bzw. die Kommentare von Shahram Chubin, *In Response: US Policy Towards Iran Should Change – But It Probably Won't*, S. 16-18, und James R. Woolsey, *In Response: Appeasement Will Only Encourage Iran*, S. 19-21. Kritisch auch Sick, *Rethinking Dual Containment*. Vgl. dagegen Patrick Clawson, *The Continuing Logic of Dual Containment*, in: *Survival*, Jg. 40, Nr. 1 (Frühjahr 1998), S. 33-47. Vgl. in diesem Zusammenhang *Iran-Libya Sanctions Act – One Year later. Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives*, 105. U.S. Congress, 23.7.1997.

153 Vgl. R. K. Ramazani, *The Shifting Premise of Iran's Foreign Policy: Towards A Democratic Peace*, in: *Middle East Journal*, Jg. 52, Nr. 2 (Frühjahr 1997), S. 176-187; Sick, *Rethinking Dual Containment*, S. 18f. (hier auch die Zitate).

Am 19. Juni 1998 schlug US-Außenministerin Madeleine Albright eine Normalisierung der Beziehungen zwischen den USA und dem Iran vor. Albright wiederholte zwar die bekannten Vorwürfe an die iranische Adresse, auch die US-Sanktionen würden in Kraft bleiben. Die Außenministerin fügte aber hinzu, dass die bestehenden Gräben überwunden werden könnten.¹⁵⁴ Auch Präsident Clinton kündigte an, mit der Wiederveröhnung der beiden Kontrahenten beginnen zu wollen. Teheran nahm die Offerte vorsichtig positiv auf. Der iranische Außenminister Kamal Charrasi forderte, die USA müssten erst ihr Ölembargo aufgeben, bevor Gespräche beginnen könnten.¹⁵⁵

Die Annäherung der beiden Staaten wird nicht dazu führen, dass Washington seine harten Positionen in der Nuklearwaffenfrage fallen lässt. In der Debatte, die in den USA und bei den Verbündeten über die amerikanische Iranpolitik geführt wird, herrscht auch Einigkeit darüber, dass in diesem Punkt eine nachgiebige Haltung der USA nicht ratsam sei. Möglich ist aber, dass die USA Ihre Iranpolitik im Bereich der Nichtverbreitung künftig zweigleisig fahren werden. Zu einer fortgesetzten Verweigerungspolitik, der sich die meisten der anderen Lieferländer vollständig angeschlossen haben, kann ein Nukleardialog mit Teheran treten. Washington könnte direkt auf den Iran einwirken, um diesen dazu zu bewegen, bestimmte nukleare Projekte auf den Prüfstand zu stellen oder einer stärkeren Überwachung zu unterziehen.¹⁵⁶

3.3.1 Regelveränderung statt Regelverletzung

Die USA bewegten sich gegenüber dem Iran teilweise außerhalb der Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes, teilweise suchten sie diese zu verändern, um den Iran gezielt an der Entwicklung von Nuklearwaffen zu hindern. Sie verfolgten eine strengere Exportkontrollpolitik, als es die Verhaltensregeln des NVV vorschrieben. Washington bewertete die *Nichtweitergabenorm* höher als die *Kooperationsnorm* und setzte damit die Gleichwertigkeit der NVV-Verhaltensregeln außer Kraft. Auch Verfahrensregeln wurden von den USA außer acht gelassen. Die US-Regierung drängte durch ihren Verdacht die IAEO ins Abseits, die verifizieren soll, dass eine militärische Anwendung der zivilen

154 Vgl. USA wollen Beziehungen zu Iran normalisieren, Tsp. 19.6.1998. Die Initiative wurde im Vorfeld eines Fußballspiels zwischen USA und Iran bei der Weltmeisterschaft in Frankreich lanciert. Der Iran siegte hierbei in Lyon mit 2:1, was einen Freudentaumel im Iran auslöste, Birgit *Gehra*, Die Ent-Dämonisierung des Gottestaates, Tsp. 23.6.1998; für die US-Debatte vgl. United States Policy Toward Iran. Hearing Before the Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 105. Congress, 2nd Session, 14.5.1998 (S.HRG. 105-611). Washington D.C.: G.O.P. 1998, vor allem Prepared Statement Martin Indyk, Assistant Secretary of State for Near eastern Affairs (S. 6-8) und Iran: Limits to Rapprochement. Hearing Before the Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 106. Congress, 1st Session, 22.7.1999 (S.HRG. 106-245). Washington D.C.: G.O.P. 1999, vor allem Prepared Statement Jerrold D. Green (S. 15-18).

155 Vgl. Iranischer Hardliner deutet Dialog mit USA an, Tsp. 27.6.98.

156 Ein in PPNN Newsbrief, Nr. 28 (4. Quartal 1994), S. 16 zitierter Bericht meldete, Bonn habe Ende 1994 den USA vorgeschlagen, den Bau von Bushehr wieder aufzunehmen und als Gegenleistung dem Iran härtere Sicherungsmaßnahmen und einen Verzicht auf Anreicherung und Wiederaufbereitung abzuverlangen. Der Vorschlag wurde aber nicht in Politik umgesetzt.

Nuklearenergie unterbleibt. Warum hielt Washington es für notwendig, das Regime auf diese Weise zu umgehen?

Die amerikanische Bereitschaft, die Verhaltensregeln des Nichtverbreitungsregimes zu ignorieren und einen Staat zu bestrafen, dem kein Regelbruch nachgewiesen werden kann, hatte verschiedene Ursachen. Die US-Administration war davon überzeugt, dass der Iran ein Nuklearwaffenprogramm verfolgte. Ein Nuklearsprengkörper in den Händen Irans hätte verschiedene regionale Interessen der USA gefährdet und war deshalb für Washington riskanter als Proliferation in anderen Teilen der Welt. Obendrein waren die Proliferationsbemühungen des Iran auch auf eine Kontrolle des Zugangs zum Persischen Golf ausgerichtet sein dürften und damit direkt gegen amerikanische Interessen gerichtet. Nicht zuletzt wurden die USA von den Teheraner Machthabern als Hauptfeind angesehen.

Das Nuklearwaffenprogramm des Iran befand sich zu diesem Zeitpunkt noch in der Aufbauphase, in der militärische und zivile Anwendungsmöglichkeiten noch nicht voneinander zu trennen sind. Krisenhafter Zeitdruck entstand also nicht. Allerdings konnte die IAEA wegen der niedrigen Stufe des Programms im Iran, anders als bei Nordkorea, keinen eindeutigen Beweis für ein verborgenes Nuklearwaffenprogramm finden. Nicht gemeldete Anlagen zur Urananreicherung oder die Beobachtung iranischer Forschungsaktivitäten über das Bombendesign hätten Hinweise darauf geben können, dass der Iran das *Safeguards*-Abkommen und den NVV zu brechen bereit war. Die IAEA konnte im Rahmen ihrer Möglichkeiten aber derartige Erkenntnisse nicht gewinnen. Washington wollte aber nicht abwarten, bis zu einem Zeitpunkt die militärische Absicht hinter dem iranischen Nuklearprogramm zwar feststand, Maßnahmen dagegen dann aber nicht mehr möglich waren. Die Strategie des Irak, der ein Nuklearwaffenprogramm parallel zu seinem Kernenergieprogramm und unter den Kontrollen der IAEA aufgebaut hatte, sollte der Iran nicht wiederholen dürfen.

Angesichts der Lücken im Nichtverbreitungsregime und der amerikanischen Interessen, die auf dem Spiel standen, konnte sich die US-Regierung nicht auf die Verifikationsinstrumente des Nichtverbreitungsregimes verlassen. Die IAEA hatte sich gerade gegenüber dem Irak als ungeeignet erwiesen, dessen verstecktes Nuklearwaffenprogramm aufzudecken. Anfang der neunziger Jahre wäre die Agentur auch beim Iran nicht in der Lage gewesen, mögliche illegale Aktivitäten zu enthüllen. Die IAEA wurde erst in der Folge des Irakschocks reformiert. Sie baute ihre Datenbasis aus und erhielt weitergehende Zugangsrechte zu den Nuklearanlagen ihrer Mitglieder. Als die US-Regierung zu Beginn der neunziger Jahre ihre Nichtverbreitungspolitik gegen den Iran und andere verdächtige Staaten richtete, war die IAEA aber nicht in der Lage, die Informationsfunktion ausreichend zu erfüllen. Die Agentur konnte die Verdachtsmomente, die sich aus den Beschaffungsaktivitäten des Iran ergaben, nicht durch eigene Erkenntnisse bestätigen oder glaubwürdig entkräften. Die Agentur konnte nur eine illegale Spaltstoffabzweigung feststellen, nicht aber die reine Proliferationsabsicht eines Staates oder die darauf bezogenen Beschaffungsaktivitäten, deren militärische Ausrichtung nicht eindeutig war. Die Informationen, die den anderen Regimemitgliedern über die Proliferationsabsichten des Iran zur Verfügung standen, waren daher widersprüchlich. Sie waren nicht dazu geeignet, den Regimeteilnehmern die Sicherheit zu vermitteln, dass sich die anderen Vertragsstaaten

ebenso wie sie an den Nuklearwaffenverzicht aus dem NVV halten. Das Problem kollektiven Handels, das die Zusammenarbeit unter den Regimeteilnehmern gefährdete, kam im Fall Iran wieder zum Tragen.

Da das Regime mit seinen Funktionen nicht in der Lage war, ein Nuklearwaffenprogramm im Iran eindeutig aufzudecken und gegebenenfalls zu ahnden, sah sich die US-Regierung gezwungen, die entsprechenden Regimefunktionen zu ersetzen. Im Zuge der Bearbeitung des Proliferationsrisikos im Iran kam es ein weiteres Mal dazu, dass die USA eigene Geheimdienstinformationen dazu benutzten, andere Staaten von den illegalen Absichten des Iran zu überzeugen. Washington gab Informationen über verdächtige Anlagen an die IAEA weiter, die diese nicht bestätigen konnte, und versuchte, Russland und China mit Hinweisen auf die iranischen Beschaffungsaktivitäten dafür zu gewinnen, ihre Nukleargeschäfte mit dem Golfstaat aufzugeben. Diese Daten waren allerdings nicht aussagekräftig genug, um die vermuteten Informationslücken der IAEA zu füllen oder Moskau und Peking zu einer Neubewertung des iranischen Verhaltens zu bewegen.

Die Regierung in Washington beschloss außerdem, nicht nur die Einfuhr der für den Bombenbau notwendigen Technologien in den Iran zu behindern – dies war ja schon bei Brasilien in den siebziger Jahren geschehen. Vielmehr sollte die Verweigerung auch jede Technik umfassen, die einen Schritt auf dem Weg zur Bombe darstellte, bzw. dem Iran eine eigenständige Entwicklung der sensitiven Technologien ermöglichte. Die Folge einer solchen präventiven Technologieverweigerung war, dass die *Exportkontrollnorm* auf dreifache Weise verändert werden sollte. Erstens mussten die Verfahrensregeln zur *Exportkontrollnorm* umfassender definiert werden und auch die Verweigerung von Mehrzweckgütern umfassen; zweitens musste die *Exportkontrollnorm* (und mit ihr die *Nichtweitergabennorm*) Vorrang vor der *Kooperationsnorm* erhalten und drittens musste die Anwendung der *Kooperationsnorm* von den Inspektionen der IAEA abgekoppelt werden. Nicht erst eine erwiesene Verletzung des NVV, sondern schon der Verdacht sollte Anlass sein, einem Staat Nukleartechnologie vorzuenthalten. All dies gelang den USA bei den Staaten der NSG und der G7, mit der Ausnahme von Russland.

Washington konnte vor dem Hintergrund der bestehenden und neu geschaffenen Regeln der Exportkontrollregime auch bei verschiedenen Lieferländern Überzeugungsarbeit leisten. Einige von ihnen übernahmen die strengere Auslegung der Exportkontrollen weitgehend von selbst, wie z. B. Deutschland. Gegenüber anderen Lieferländern wandte die US-Regierung verschiedene politische und wirtschaftliche Drohungen und Anreize an. Das am häufigsten angewandte Mittel war, dass Washington anderen Staaten den Zugang zu ihrem Nuklearmarkt anbot bzw. diesen zu verweigern drohte.

Die US-Regierung versuchte, die IAEA für ihre Iranpolitik zu instrumentalisieren, doch dieser Plan verkehrte sich in sein Gegenteil. Die USA drängten die IAEA-Inspektoren, die verdächtigen Anlagen im Iran zu besuchen und lieferten auch in diesem Fall wichtige Geheimdienstinformationen über verdächtige Anlagen. Die US-Regierung wollte die IAEA dazu nutzen, um eine Proliferationsabsicht, von deren Existenz sie bereits überzeugt waren, durch ein legitimes Verfahren bestätigen zu lassen. Dies war in Nordkorea gelungen, scheiterte aber im Iran. Dessen wenig ausgebautes Nuklearprogramm lieferte wenig Ansatzpunkte für die Inspektionen der IAEA. Die Ergebnisse der

Besuche der IAEAO waren für die US-Regierung wenig befriedigend, gefährdeten sie doch die amerikanische Isolationspolitik. Wollten die amerikanischen Diplomaten weiter mit ihrem Proliferationsverdacht für ein Technologieembargo gegen den Iran werben, mussten sie die IAEAO als unfähig darstellen. US-Vertreter in Wien bezeichneten die Einstellung der Agentur zum Iran als 'naiv' und stellten damit die Leistungsfähigkeit der IAEAO in Frage. Hiermit riskierten die Amerikaner eine Schwächung des Regimes, denn die Glaubwürdigkeit der IAEAO ist die Grundlage des nuklearen Tauschhandels im NVV.

Die Konfrontation der USA mit der IAEAO könnte sich zuspitzen. Zwar hat die amerikanische Regierung auch im Fall des Iran die neue Arbeitsteilung mit der Agentur bei der Datensammlung und -bestätigung weitergeführt, wenn auch erfolglos. Der amerikanische Kongress versucht derzeit, die IAEAO so zu behandeln, als leiste sie Hilfestellung beim iranischen Nuklearwaffenprogramm. Tatsächlich stellt die Agentur dem Iran Mittel zur Verfügung. Dies ist ihre Aufgabe im Rahmen der Technologiekooperation mit den Mitgliedern. Dabei erklärte Generaldirektor Blix im März 1994, die IAEAO werde solange technische Hilfestellung für den Iran leisten – bei der Bestrahlung von Lebensmitteln, der Isotopenproduktion und dem Strahlenschutz –, wie nicht festgestellt worden sei, dass das Land den NVV verletzt habe.¹⁵⁷ Seit Frühjahr 1999 befand sich im amerikanischen US-Kongress eine Gesetzesvorlage in der Verhandlung, mit welcher der Präsident gezwungen werden soll, die amerikanischen Beiträge für die IAEAO zurückzuhalten, solange diese an ihrer Hilfestellung für den Iran festhält. Die Regierung lehnt das Gesetzesvorhaben allerdings ab, es war bis Januar 2001 nicht in Kraft getreten.¹⁵⁸

Der amerikanischen Diplomatie standen aus mehreren Gründen kaum Politikstrategien zur Verfügung, die weniger konfrontativ gewesen wären. Hätte die amerikanische Regierung in Gespräche über das vermutete iranische Nuklearwaffenprogramm eintreten wollen, dann hätte sie vorher ihre Politik der Stigmatisierung des Iran aufgeben müssen. Dies hätte Konflikte mit der republikanischen Kongressmehrheit nach sich gezogen. Washington konnte ohnehin keine Politik gegen das Nuklearwaffenprogramm im Iran betreiben, die direkt auf die dahinterstehenden sicherheitspolitische Motive abzielte. Einerseits waren die USA für den Iran selbst ein Gegner, gegen dessen militärische Bedrohung der Iran möglicherweise seine Massenvernichtungswaffen richten wollte. Diesem *Asymmetriemotiv* konnte die US-Regierung nur durch eine Versöhnungspolitik mit Elementen der Vertrauensbildung den Boden entziehen. Ein solches Vorhaben war politisch kaum durchführbar, solange der Iran und die USA einander in einem Dominanzkonflikt im Nahen Osten gegenüberstanden und die iranische Politik die amerikanischen Interessen am Persischen Golf gefährdete. Selbst die Aufnahme eines Dialoges und die Verhandlung über Gegenleistungen der USA an den Iran, damit dieser sein Nuklearprogramm einschränkt, wären zu Beginn der neunziger Jahre mit immensen politischen Kosten für die US-Regierung verbunden gewesen.

157 Vgl. Nuclear Developments, Iran with IAEA, in: NPR, Jg. 2, Nr. 3 (Frühjahr 1995), S. 110, PPNN Newsbrief, Nr. 28 (4. Quartal 1994), S. 16.

158 Vgl. Iran Nuclear Proliferation Prevention Act of 1999. Bill Summary & Status for the 106th Congress. (<http://www.thomas.loc/cgi-bin/>).

Den iranischen Sicherheitsbedürfnissen konnten die USA andererseits auch nicht durch positive oder negative Sicherheitsgarantien begegnen. Diese waren sowohl bei der Ukraine als auch bei Nordkorea ein Teil der Konfliktlösung. Die Sicherheitsrisiken für den Iran lagen nicht ausschließlich in der Konfrontation mit der amerikanischen Supermacht begründet. Vielmehr waren es die konflikthaltigen Beziehungen zum Irak und das nukleare Übergewicht Israels, die dem Iran eine nukleare Option nahe legten (*Status quo-Motiv*). Eine nukleare US-Sicherheitsgarantie für den Iran hätte sich also auch gegen Israel richten müssen und wäre innenpolitisch in den USA nicht durchsetzbar gewesen.¹⁵⁹

3.3.2 Die Durchsetzungsfähigkeit amerikanischer Stabilisierungspolitik

Im vorliegenden Kapitel wurde die Isolationspolitik der USA auf zwei Ebenen betrachtet: Washington zielte auf den Ausbau der multilateralen Regime über Exportkontrolle und drängte verschiedene Lieferländer, ihren bilateralen Nuklearhandel mit dem Iran einzustellen. Auf diese Weise entstand eine Sonderbehandlung des Iran und anderer 'Schurkenstaaten' innerhalb des Nichtverbreitungsregimes. Diese wurde auf eine Weise in die Verfahrensregeln zur *Exportkontrollnorm* integriert, die über eine reine Ad hoc-Vereinbarung zur Isolation des Golfstaates hinausging: Dies geschah durch die Klausel des NSG-Regimes über Mehrzweckgüter, nach der Exporte auch bei Proliferationsverdacht unterlassen werden sollten, durch die Verweigerungspolitik der G-7 und durch die Ausrichtung des Wassenaar-Abkommens gegen den Iran und andere Staaten. Lediglich Russland, obwohl Mitglied der NSG, hielt sich nur teilweise an die neuen Vorgaben der Londoner Gruppe.

Der Irakschock hatte die Schwächen des Nichtverbreitungsregimes nicht nur der US-Regierung vor Augen geführt. Auch in Bonn oder Tokio hatten die Entdeckungen der UNSCOM das Bewusstsein geschärft, dass die Verifikation der IAEO nicht sicher ausschließen können, dass Nuklearexporte für eine militärische Anwendung genutzt werden. Die Bereitschaft der Lieferländer, die *Kooperationsnorm* im Umgang mit einer kleinen Gruppe von verdächtigen Staaten hinter der Exportverweigerung zurückzustellen, und dieser Gruppe jegliche Nuklearkooperation zu verweigern, dürfte vermutlich schon bestanden haben, noch ehe die USA die Neuregelungen in der NSG in Angriff nahmen. Dadurch entstand aber der Bedarf nach neuen institutionellen Lösungen, denn ein kollektiver Exportverzicht macht eine Koordination der nationalen Praktiken notwendig.

Die USA übernahmen die Rolle als *political entrepreneur*, und nahmen die politischen Kosten einer entsprechenden Vereinbarung auf sich. Im Rahmen der NSG setzten sie Bezugspunkte für die Verhandlungen mit ihrer eigenen Liste über lizenzpflichtige Mehrzweckgüter. Durch diese institutionelle Anbindung, d. h. durch den Konsens der Lieferländer über die Notwendigkeit von Exportkontrollen, und durch den bestehenden Konsultationszusammenhang senkten sich die Transaktionskosten für die Vereinbarung des Mehrzweckgüterregimes. Es entstand ein weiterer Ansporn dadurch, dass die Proliferation im Irak die Unzulänglichkeit der bisherigen Kontrollen bewiesen hatte. Die USA

159 Vgl. *Simon*, United States Non-Proliferation Policy and Iran, S. 388f.

versuchten später als ‘Vorbild’ aufzutreten, und andere Staaten von dem Exportverbot für militärische Mehrzweckgüter und einem umfassenden Technologieembargo zu überzeugen, mit weniger Erfolg. In der NSG mussten die USA auch nicht allein das Heft in die Hand nehmen. Auch aus Deutschland kamen wichtige Anregungen, wie eine höhere Spezifität der Verfahrensregeln zur *Exportkontrollnorm* erreicht werden konnte. Demgegenüber fiel es einigen Staaten wie Frankreich und Japan schwer den amerikanischen Vorgaben über Mehrzweckgüter zu folgen.¹⁶⁰

Die Lieferländer bzw. die Staaten der Europäischen Union folgten den USA aber nicht soweit, dass sie ein umfassendes Embargo gegen den Iran erlassen hätten. Ein solches Embargo und sogar die Sekundärsanktionen gegen Partner im Ölgeschäft hätten als Ersatz für die Reziprozitätsfunktion des Regimes verstanden werden können. Um diese ausfüllen zu können, müsste das Regime dafür sorgen, dass eine Vertragsverletzung durch die Mitglieder geahndet werden kann. Die Voraussetzung hierfür wäre aber, dass ein Regelbruch überhaupt festgestellt werden kann, dieser Schritt lag beim Iran nicht vor. Die Reziprozitätsfunktion kam daher nicht zum Tragen.

Das US-Öl embargo und die Technologieverweigerung waren aber auch kein guter Ersatz für diese Funktion. Diese Strategien hatten, wie angedeutet, keine Beziehung zum Nichtverbreitungsregime mehr: Sie waren nicht vom UN-Sicherheitsrat beschlossen und nicht auf ein greifbares Ziel ausgerichtet. Außerdem hätten die genannten Strategien, wenn die Staatengemeinschaft sie sich zu eigen gemacht hätte, nicht nur die Nuklearwaffenaktivitäten des Iran und die Unterstützung terroristischer Gruppen behindert, sondern wären einer Strangulierung des Iran gleichgekommen.¹⁶¹

Dies hätte gewissermaßen die *Nichtweitergabenorm* überdehnt, ohne dass ein Bezug zur Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des Nichtverbreitungsregimes mehr bestanden hätte. Ein gezieltes, begrenztes Embargo hätte größeren Erfolg versprochen. Dies hätte beispielsweise an das Ziel geknüpft werden können, den Iran dazu zu bewegen, den Kauf der russischen Anreicherungsanlage von selbst aufzugeben.

Wie kam es, dass die US-Regierung nicht in der Lage war, Russland von der Aufgabe seiner Nuklearkooperation zu überzeugen? Die USA hatten vorab dafür gesorgt, dass die NSG-Staaten den Vorrang der *Exportkontrollnorm* vor der *Kooperationsnorm* übernahmen – keine Nuklearexporte, wenn auch nur ein Proliferationsverdacht besteht. Russland scherte zwar aus dem Kreis der Lieferländer aus, indem es – anders als diese – Nukleargeschäfte mit dem Iran machte. Dennoch handelte die Moskauer Regierung vor dem Hintergrund der NSG-Regeln, denn als die Unterzeichnung des russisch-iranischen Reaktorvertrages bekannt wurde, wiesen die Verantwortlichen darauf hin, dass ein Proliferationsverdacht eben nicht mehr bestehe. Es gebe keinen Hinweis auf eine Vertragsverletzung durch den Iran, der sogar IAEA-Sicherungsmaßnahmen zulasse.

160 Vgl. Müller, *From Black Sheep to White Angel*, S. 49f.

161 „There are obvious difficulties with this approach. One set of problems is over-definition. The US-definition extends to ‘dual use technology’ and ‘research’. This practically bars Iran from access to any modern technology.“, Chubin; Green, *Engaging Iran*, S. 160.

Russland benötigte die Profitchancen, die das Irangeschäft bot, um Einkünfte für seinen Nuklearkomplex zu erzielen. Der Fall Iran bot aber verschiedene Auswege aus dem Dilemma, das für die Moskauer Regierung aus den mit dem Geschäft verbundenen Proliferationsrisiken entstand. Erstens boten die gute Bilanz des Iran gegenüber der IAEO sowie der Umstand, dass das Geschäft dem Wortlaut des NVV nicht widersprach, Russland eine geeignete Legitimation, mit der es den Nuklearhandel mit dem Proliferationskandidaten Iran rechtfertigen konnte. Es war eine Schwäche der neuen NSG-Verhaltensregeln, dass es keinen gemeinsamen Maßstab mehr dafür gab, ob ein Staat unter Proliferationsverdacht fiel oder nicht. Diese Entscheidungskompetenz wurde aus dem Regime ausgelagert und den Lieferländern selbst übertragen. Moskau gewann dadurch eine Ausstiegsoption aus der strengeren *Exportkontrollnorm*.

Moskau wie auch Teheran wiesen, zweitens, mehrfach darauf hin, dass die USA selbst als Teil eines Krisenmanagements die Lieferung von Leichtwasserreaktoren an Nordkorea in die Wege geleitet hatte. Russland sollte nach den amerikanischen Vorstellungen sogar am nordkoreanischen Reaktortausch beteiligt werden. Es bestand ein Widerspruch in der amerikanischen Nichtverbreitungspolitik, dass einerseits (weniger sensitive) Nukleargüter unter IAEO-Aufsicht an einen Vertragsbrecher geliefert werden durften, andererseits die gleiche Technologie einem vertragstreuen Staat aber verwehrt sein sollte. Die *Nichtweitergabenorm* konnte nicht in einem Fall erfüllt, im anderen aber in Gefahr sein. Der Mehrwert der umfassenden Technologieverweigerung für die Glaubwürdigkeit des Nichtverbreitungsregimes konnte nicht sehr groß sein, wenn Nordkorea nicht den gleichen Beschränkungen unterworfen war.

Drittens nahm sich Russland, um das Geschäft zu rechtfertigen, selbst das Recht heraus, die ungenügende Informationsfunktion des Nichtverbreitungsregimes zu ersetzen. Moskau wollte durch die Beteiligung am iranischen Nuklearwaffenprogramm und die daraus entstehenden persönlichen Kontakte Informationen aus erster Hand über das Verhalten des Nachbarstaates erhalten.

Die US-Regierung legte bei ihrem Bemühen um die Technologieverweigerung und das Ölembargo die *Nichtweitergabe-* und die *Exportkontrollnorm* strenger aus, als es nötig gewesen wäre, um die Glaubwürdigkeit des Regimes aufrechtzuerhalten. Diese wurde nicht schon dadurch bedroht, dass der Iran ein wirtschaftlich gesundes Schwellenland war. Auch gefährdete weniger die Verbreitung von Reaktortechnologie diese Glaubwürdigkeit, als es die Verbreitung sensitiver Technologie getan hätte. Die IAEO konnte bis 1997 bei einem Mitglied nur den Spaltstoffkreislauf inspizieren, was auch die Reaktoren und ihre Brennstoffbeladung umfasste. Durch jede Technologie, die einen Mitgliedstaat in die Lage brachte, unbemerkt selbst Spaltmaterial herzustellen, entstand aber eine Möglichkeit, die Aufsicht der Agentur zu umgehen. Hätte Russland also sensitive Anreicherungstechnologie an den Iran geliefert oder wären große Mengen verbrauchter Brennelemente im Iran gelagert worden, hätte dies es der IAEO unmöglich gemacht, ihre Informationsfunktionen zuverlässig zu erfüllen.

Die russische Exportpolitik folgt dieser Einschätzung darüber, welche Gefahren dem Regime aus der Nuklearkooperation mit dem Iran drohen. Auch Russland sah nach amerikanischem Drängen davon ab, Technologien in den Iran zu liefern, die es der IAEO

schwer gemacht hätten, eine zuverlässige Übersicht über den Bestand an Spaltmaterial im Iran und dessen Bewegungen zu erstellen. Russland hielt nicht den gesamten Reaktorexport zurück, sondern nur die Lieferung sensitiver Technologien wie der Anreicherungsanlage und – vermutlich – der Schwerwassertechnologie. Diese hätte der Iran für die geheime Produktion von bombenfähigem Material nutzen können. Moskau lieferte Brennstäbe, stellte auf amerikanisches Drängen hin aber sicher, dass die verbrauchten Elemente wieder nach Russland zurückgebracht würden. Diese russischen Konzessionen weisen darauf hin, dass das Interesse am Erhalt der Glaubwürdigkeit des Regimes bei den Entscheidungen der Moskauer Verantwortlichen eine Rolle spielte.

Die neoliberal-institutionalistische Perspektive darf aber den Blick auf andere wichtige Faktoren nicht verstellen, die für die russische Entscheidung zum Export in den Iran von Bedeutung waren. Das wichtigste Motiv für den Export war der große Devisenertrag, den Moskau von dem Reaktorgeschäft erwarten durfte. Mit dem Reaktorgeschäft wurden Handelsbeziehungen zwischen Teheran und Moskau geknüpft, durch die sich Russland als wichtiger Handelspartner des Iran für militärische Güter und vermutlich Raketentechnologie positionierte. Dieser einträgliche Nutzen konnte nicht durch die Angebote aus Washington ausgeglichen werden. Das Prestige, eine bedeutende Rolle als Lieferland auf dem Nuklearmarkt zu spielen, dürfte für Russland wichtig gewesen sein. Demgegenüber wäre es einem Gesichtverlust gleichgekommen, wenn Russland als ehemalige Führungsmacht den Erpressungsversuchen der USA nachgegeben hätte.

Diese Erklärung müsste aber eine Gegenprobe bestehen. Wäre das Reaktorgeschäft auch zustande gekommen, wenn Iran eindeutig die Verhaltensregeln des NVV gebrochen hätte? Hätte Moskau dem gesamten Nuklearhandel in diesem Fall nicht einen Riegel vorgeschoben, wenn dem Iran eine Verletzung des NVV nachgewiesen worden wäre? Die Vermutung liegt nahe, dass Russland in diesem Fall auf das Geschäft verzichtet hätte. Russland ist einer der Depositarstaaten des NVV, der Vertrag liegt in hohem Maß auch im russischen Interesse. Der Umstand, dass Moskau die Umwertung der Verhaltensregeln durch die USA nicht umsetzte, bedeutet nicht, dass es den NVV hätte kollabieren lassen.

China folgte dem amerikanischen Ansatz, obwohl es sich selbst erst begonnen hatte, die Verhaltensnormen des NVV für sich zu übernehmen und die zentrale Exportbedingung der NSG nach *full scope safeguards* noch immer zurückwies. Es ist anzunehmen, dass auch China begonnen hatte, in der Lieferung sensitiver Technologien, selbst wenn sie legal unter dem NVV stattfinden sollte, ein Risiko für die Wirksamkeit des Regimes zu sehen. Der Verzicht auf die chinesische Reaktorlieferung wäre aber aus dieser Sichtweise nicht notwendig gewesen. Es kann auf eine Reihe politischer, technischer oder wirtschaftlicher Gründe zurückgeführt werden, dass der Reaktordeal nicht stattfand, die Charakter hatten und außerhalb des Nichtverbreitungsregimes angesiedelt waren. Dennoch war es die unter der Ägide der USA vorgenommene Anpassung der Verhaltensregeln des Regimes (Vorrang der *Exportkontroll-* vor der *Kooperationsnorm*), mit der China in die Reihen der NSG geführt wurde. Schließlich entstand durch die Ausrichtung des Nichtverbreitungsregimes gegen eine kleine Gruppe von Proliferationskandidaten und durch die Strafpolitik der USA auch gegen deren Handelspartner eine Polarisierung des

Nuklearmarktes. Ein Staat wie China konnte entweder mit dem Iran, dem Irak, Nordkorea und Libyen nukleare Geschäfte machen oder mit den USA. Der Zugang zum US-Markt war ein wichtiger Anreiz für China, seine Nuklearkooperation mit dem Iran zu beenden.

Aus dieser Neugewichtung der Regimeregeln, vor allem aber aus der Tatsache, dass die Kompetenzen der IAEA in diesem Zusammenhang beschnitten worden sind, können sich für die amerikanische Iranpolitik noch Probleme ergeben. Die Wiener Agentur ist nicht mehr allein für die Erfüllung der Informationsfunktion im Regime zuständig. Diese Rolle haben verstärkt die Mitgliedstaaten mit ihren nationalen Geheimdiensten übernommen. Die wichtigsten Lieferanten sind die Nuklearwaffenstaaten, weil die meisten von ihnen über eine Satellitenüberwachung verfügen. Die Nationalstaaten bestimmen heute selbst, ob ein Staat in ihren Augen ein gefährlicher Proliferationskandidat ist oder nicht. Dies kann nicht mehr die IAEA übernehmen – oder erst wieder, wenn ihr neues *Safeguards*-Protokoll sie zu gründlicheren Inspektionen in den betreffenden Staaten ermächtigt. Die Entscheidung, ob die Proliferationsgefahr im Iran weiterbesteht oder nicht, liegt also bei den Staaten selbst. Das Beispiel des russisch-iranischen Reaktorgeschäftes könnte sich wiederholen, wenn ein anderer Staat aus Profitinteresse seine Risikoeinschätzung hinsichtlich des Iran überdenkt und mit diesem wieder einen Nuklearhandel betreibt. Dies kann die USA dazu zwingen, erneut auf einen Verzicht auf diese Geschäfte zu drängen und dabei Drohungen auszusprechen oder Gegenleistungen anzubieten.

Die USA haben die Verhaltensregeln des Regimes nicht gebrochen, sondern modifiziert, damit andere Staaten ihnen leichter bei ihrer Kampagne folgen. Die Verhandlung des Regimes über Mehrzweckgüter in der NSG ist ein gutes Beispiel für die niedrigen Transaktionskosten durch die Einbettung eines Regimes in ein anderes. Die Vereinbarungen mit den Nichtmitgliedern der NSG waren in der Regel mit zusätzlichen Konzessionen für die USA belastet. Die Regimefunktionen, die durch den Kompetenzverlust der IAEA verloren gehen (eine Modifikation der Verfahrensregeln), können die USA und die anderen mächtigen Staaten möglicherweise ersetzen, nicht aber die kollektive Grundlage für die Bewertung einer Proliferationsgefahr, die bis dato im Nichtverbreitungsregime vorhanden war. Dies wird nationale Alleingänge im Nuklearhandel mit dem Iran möglicherweise erleichtern.

3.3.3 Regimeanpassung

Die US-Kampagne gegen den Iran führte zu einer eindeutigen Prioritätensetzung bei den sich widersprechenden Zielen des Nichtverbreitungsregimes sowie zu einer Verschärfung der Verfahrensregeln zur *Exportkontrollnorm*. Es gelang der amerikanischen Nichtverbreitungsdiplomatie schon früh in den neunziger Jahren, eine größere Aufmerksamkeit auf die Proliferationsgefahren im Iran zu lenken. Damit wuchs die Bereitschaft der Lieferländer, den Iran vom freien Nuklearhandel auszunehmen und ihre Exportkontrollen stärker und flexibler am Ziel der Nichtverbreitung auszurichten. In der Folge entstand aber ein Streit über die Strafpolitik der USA und die Effizienz einer umfassenden Technologieverweigerung, den die Regierung in Washington unter dem Druck des Kongres-

ses durch die Sekundärsanktionen unter dem ILSA noch weiter zuspitzen. Während Europa und Amerika noch immer über den richtigen Umgang mit dem vermeintlichen Schurkenstaat streiten, sichert Russland sich im Iran Milliardenengeschäfte, die es ebenfalls als Teileiner Nichtverbreitungspolitik verstanden wissen will.

Bereits im letzten Abschnitt wurde untersucht, wie die USA, gemeinsam mit den anderen Lieferländern, durch das *dual-use*-Regime in der NSG eine Neugewichtung der *Nichtweitergabenorm* gegenüber der *Kooperationsnorm* vollzogen, die sich in einer höheren Spezifität und Reichweite der *Exportkontrollnorm* niederschlägt. Handel mit nuklearen Mehrzweckgütern findet nicht statt, wenn auch nur ein Verdacht über eine illegale Abzweigung von Spaltmaterial oder Nukleargütern vorliegt. Eine weitere Verschärfung erfuhr die Exportregelung zu den Mehrzweckgütern nochmals durch die Listen aus dem Wassenaar-Abkommen von 1996, die noch mehr nuklearbezogene Mehrzweckgüter den Exportkontrollen unterwerfen.

Die *Exportkontrollnorm* wurde außerdem direkt gegen den Iran und eine kleine Gruppe von anderen 'Schurkenstaaten' ausgerichtet. Die USA übten ihre Exportbeschränkungen für diese Staaten strenger aus als für andere, obwohl ihnen keine Vertragsverletzungen auf dem üblichen Verfahrenswege nachgewiesen werden konnten. Durch den *Iran-Iraq-Nonproliferation Act* von 1992 machten sich die USA zum Vorreiter dieser selektiven Auslegung einer wichtigen Verhaltensregel. Dies geschah aus der Einsicht heraus, dass das Nichtverbreitungsregime mit den Proliferationsrisiken im Iran nicht fertig werden würde. Es gelang den USA, auf dem folgenden Treffen der G-7-Staaten ein direktes Nuklearembargo gegen den Iran festzulegen. Dieses Verfahren ist ebenfalls ein noch wenig diskutierter Präzedenzfall im Nichtverbreitungsregime, der sich prägend auf das Regime auswirken kann. Der Iran, zusammen mit einer kleinen Gruppe anderer Staaten, erfährt eine Sonderbehandlung, die von einer anderen kleinen Gruppe beschlossen worden ist. Dieser Politik haftet der Makel an, sich nicht der Zustimmung der verantwortlichen Gremien versichert zu haben, also des IAEO-Gouverneursrates oder des UN-Sicherheitsrates. Dies bedeutet aber keinesfalls, dass dieses Vorgehen deshalb dem Regime schaden muss, denn es orientiert sich am existierenden Proliferationsverdacht und den Schwächen des Regimes. Die Folge kann aber sein, dass die Gremien der NSG und der G-7 durch ihre Rolle als Organe der Liefer- und Industrieländer dem UN-Sicherheitsrat die Kompetenz für die Auslegung des Regimes absprechen.

Die US-Regierung drängte auf eine Verbesserung unvollkommener Instrumente des Regimes. Washington versuchte, die Informationsfunktion des Regimes auf zwei Arten zu verbessern. Erstens lieferte es selbst an die IAEO und an die großen Nuklearhandelspartner des Iran Geheimdienstinformationen über dessen Proliferationsverhalten. Zweitens arbeiteten die USA am Ausbau der Informationsprozeduren mit, die sowohl im *dual-use*-Regime der NSG als auch im *Wassenaar-Agreement* festgeschrieben wurden. Diese dienen der Zentralisierung von Information und regeln die Konsultation und Rechtsgleichheit unter den Lieferländern.

Auf den ersten Blick ist die ‚*commonality*‘, Gemeinschaftlichkeit, der *Exportkontroll-* und der *Nichtweitergabenorm* offenbar gewachsen. Die 27 Staaten der NSG und die sieben stärksten Industriestaaten haben eine grundlegende Veränderung des Regelgefüges

des Nichtverbreitungsregimes hingenommen und mit Verfahrensregeln ausgestattet. Sogar China hat von Nuklearexporten in den Iran Abstand genommen; allerdings ist die Frage offen, ob dieser Schritt einem fundamentalen Richtungswechsel der chinesischen Exportpolitik folgt oder in materiellen Faktoren begründet ist. Wie aber passt die fortgesetzte russische Nuklearkooperation mit dem Iran in dieses Bild? Ist es mit der Gemeinschaftlichkeit der Regeln doch nicht soweit her?

Am Verhalten Russlands, das seine Reaktorlieferungen trotz amerikanischen Widerstandes fortgesetzt, zeigt sich, dass die Neugewichtung der Verhaltensregeln im Nichtverbreitungsregime nicht ohne Auseinandersetzungen durchgesetzt werden kann. Die Parallelität von *Kooperationsnorm* und *Nichtweitergabenorm* liegt auch im Interesse der Lieferländer. Verschiedene Verifikationsverfahren und auch die Exportkontrollen sind dazu da, den Handel mit Nukleargütern erst zu ermöglichen. Die Kooperation im Nichtverbreitungsregime zielt auf diese Dualität ab. Wenn die Regimefunktionen auf eine Weise ersetzt werden, in der eine Seite, nämlich die Beachtung der *Kooperationsnorm*, ausgeblendet wird, so untergräbt dies die Effektivität des Regimes. Russland akzeptierte trotz dieser Neugewichtung nicht, dass es auf die Nuklearkooperation im Fall Iran verzichten soll. Dabei handelt es sich nicht um das Entgegenkommen eines nuklearen Lieferlandes gegenüber einem Schwellenland, sondern liegt im beiderseitigen Interesse.

Wie wurde die Neugewichtung der Verhaltensregeln von den Mitgliedern des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages aufgenommen? Auf der NVV-Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz beschäftigte die Neugewichtung der Verhaltensregeln die Diplomaten. Die iranische Delegation protestierte auf der Konferenz gegen die dem Iran auferlegten Beschränkungen. In *Main Committee* II und III brachte die iranische Delegation zwei Argumente vor: Erstens würden sich die Exportkontrollgruppen, das Zangger-Komitee und die NSG, in einem Konkurrenzverhältnis zur IAEA befinden, der sie die Prärogative entrissen hätten. Der Iran schlug vor, die Behörde als 'sole body' anzuerkennen, der für die Verifikation zuständig sei. Dies war gegen die USA gerichtet, die den Iran entgegen der Beurteilung der IAEA als Proliferationskandidaten identifiziert hatten. Zweitens sollten die geschlossenen Exportkontrollgruppen durch ein Export- und Lizenzregime aus allen Mitgliedstaaten des NVV ersetzt werden. Der Iran wurde in dieser Haltung von wenigen Blockfreien Staaten auf der Konferenz unterstützt, nämlich von Indonesien, Syrien, Nigeria und Algerien. Viele Mitglieder des *Non-Aligned Movement* (NAM) sahen keinen Anlass, sich gegen die strengere Exportkontrollpolitik – und damit die Neugewichtung der *Nichtweitergabenorm* – aufzulehnen. In einem Arbeitspapier des NAM wurde die Forderung nach 'nicht-diskriminierenden Richtlinien' aufgenommen.

Der Protest auf der New Yorker Konferenz gegen die schärferen Exportkontrollen konnte die Verlängerungsentscheidung nicht gefährden. In den 'Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament', einem der Dokumente aus dem Paket, das mit der Verlängerungsentscheidung beschlossen wurde, wurde die Forderung eingebaut, dass „Transparency in nuclear related export controls should be promoted within the framework of dialogue and co-operation among all interested states party to

the Treaty.“ Eine Bezugnahme auf die neuen Exportrichtlinien fand sich in dem Dokument allerdings nicht wieder.¹⁶²

Ein Grund für den moderaten Protest war auch, dass die Zahl der Staaten, die an umfassender Nuklearkooperation interessiert waren und gleichzeitig Anlass für einen Proliferationsverdacht gegeben hatten, relativ gering war. Die meisten Staaten hatten an ihrem Nuklearaustausch mit den Nag-Lieferländern wenig auszusetzen. Dies würde darauf hinweisen, dass die verschärften Exportkontrollregeln nicht nur einen Kooperationsbedarf unter den Lieferländern widerspiegeln und nicht nur den Ersatz mangelhafter Regimefunktionen darstellen, sondern auch die Interessen der Mitgliedstaaten des NVV reflektieren. In dem Maße, in dem die Bedeutung der Kernenergie für die Energieversorgung in der Dritten Welt abgenommen hat, könnte sich auch das Gewicht der Kooperationsnorm im NVV verringern.

Der Iran betrieb am Ende nicht mehr das Scheitern der Konferenz, während der im März 1995 immerhin das amerikanische Handelsembargo gegen den Golfstaat verkündet wurde. Ihm gelang nur noch die Aufnahme einer Formulierung über die IAEA in die ‘Principles’, in der von der IAEA als der „competent authority“ die Rede war. Irans Vorstellung eines ‘einzigen’ Gremiums für die Verifikation war nicht durchsetzbar.¹⁶³

3.3.4 Schlussfolgerungen

Die amerikanische Kampagne gegen den Iran umfasste eine Verletzung sowohl der Verhaltens- als auch den Verfahrensregeln des Nichtverbreitungsregimes. Die USA drängten seit Anfang der neunziger Jahre die potentiellen Handelspartner des Iran dazu, ihre nuklearen Lieferungen an den Golfstaat einzustellen, weil dieser mit Hilfe der Technologie-einführen ein Nuklearwaffenprogramm aufbauen würde. Die IAEA konnte diese Vorwürfe bei ihren Inspektionsbesuchen im Iran aber nicht bestätigen. Die Regimeverfahren konnten in dem Land also keine militärische Anwendung der Kernenergie nachweisen. Den Regimeregeln des NVV zufolge hätten die USA die nukleare Zusammenarbeit des Iran nicht behindern dürfen.

Die US-Regierung war aber auf der Grundlage eigener Geheimdienstinformationen zu der Überzeugung gelangt, dass das Nichtverbreitungsregime nicht mehr in der Lage sei, seine Informationsfunktion ausreichend zu erfüllen. Die USA gingen daher in der Folge zweigleisig vor. Zum einen versorgten sie die IAEA mit Informationen über diejenigen Standorte im Iran, an denen geheime Nuklearanlagen vermutet wurden, um der Agentur doch dabei zu helfen, einen Nachweis über illegale Aktivitäten Teherans zu erbringen.

162 Vgl. Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation (NPT/ CONF. 1995/L.5), 9.5.5, Ziff. 17.

163 Vgl. auch *Johnson*, Indefinite Extension of the Non-Proliferation Treaty, S. 61. Nach *Jones* und *McDonough* plante der Iran die Blockade der Verlängerungsentscheidung, wurde aber von der russischen Delegation davon abgebracht, die mit der Aufgabe des Reaktorgeschäftes um Bushehr drohte. Vgl. Tracking Nuclear proliferation, S. 173.

Die US-Regierung drängte zum anderen auf eine Reform der internationalen Exportkontrollregeln und versuchte, einzelne Lieferländer von ihren bilateralen Handelskontakten mit dem Iran abzubringen. Erstens konnte der Iran aus amerikanischer Sicht auf diese Weise davon abgehalten werden, die *Verzichtsnorm* zu brechen. Die Glaubwürdigkeit des iranischen Nuklearwaffenverzichts in den Augen der anderen Regimeteilnehmer wurde auf diese Weise besser sichergestellt, als es die oberflächlichen Inspektionen der IAEA oder Teherans Beteuerungen über seiner Vertragstreue hätten leisten können. Zweitens sollte durch die nukleare Verweigerungspolitik auch die Informationsfunktion des Regimes gefestigt werden. Hätte der Iran über verschiedene sensitive Technologien verfügt, die ihn in die Lage versetzen konnten, eigenständig waffengrädiges Spaltmaterial herzustellen und ein Nuklearwaffenprogramm parallel zu seinen zivilen Aktivitäten aufzubauen, so hätte die IAEA dies nicht aufdecken können. In der vorliegenden Fallstudie ließ sich gut zeigen, dass die US-Regierung von der mangelhaften Erfüllung der Regimefunktionen überzeugt war, und daher die Verletzung der *Kooperationsnorm* im Interesse des Regimes beging.

War die Bindung an die Regeln des Regimes notwendig, um die Kampagne zum Erfolg zu führen? Die USA versuchten nicht nur, bilaterale Nukleargeschäfte mit dem Iran zu behindern, sondern bemühten sich auch um die Multilateralisierung und die Institutionalisierung ihrer nuklearen Verweigerungspolitik. Als ersten Schritt drängten sie die anderen Mitglieder der *Nuclear Suppliers Group* dazu, ihre Exportkontrollen für nuklearbezogene Mehrzweckgüter zu verschärfen. Die NSG verzichtete in der Folge auf die Lieferung von Nukleartechnologie an solche Staaten, die unter Proliferationsverdacht standen. Bei diesem Verfahren wurde der IAEA die Kompetenz für die Festlegung eines Regelbruches entzogen. Für die zügige Verhandlung dieses neuen Subregimes kam den USA der institutionelle Rahmen der NSG zugute, wodurch die Transaktionskosten der Vereinbarung niedrig gehalten werden konnten.

Der amerikanische *Iran-Iraq-Nonproliferation Act* von 1992 war der nächste Schritt in der Eindämmung iranischer Möglichkeiten. Dabei wandten die USA auch vor den anderen Staaten eine strengere Exportkontrollpraxis an, und nutzten diese Position, um durch ihr Vorbild Bezugspunkte für eine Neuverhandlung der Regeln zu setzen. Das Gesetz von 1992 untersagte den USA jegliche nukleare Zusammenarbeit mit dem Iran und zwang den Präsidenten, auch andere Staaten vom Nuklearhandel mit dem Golfstaat abzuhalten. Mit der G-7 und den Staaten des Wassenaar-Abkommens wurden wichtige nukleare Lieferländer und die größten Handelspartner des Iran hinter diesem Nuklearembargo versammelt. Die Sonderbehandlung des Iran im Hinblick auf die nukleare Technologieverweigerung wurde also in das Regime bzw. die mit ihm verwandten Exportkontrollregelungen überführt.

Allerdings machte es der Umstand, dass die Fehlfunktion des Regimes im Fall des Iran keineswegs offensichtlich war, für die USA schwieriger, die Unterstützung anderer relevanter Staaten für ihr Nuklearembargo zu erlangen. Einige Staaten konnten sich der einseitigen Risikoeinschätzung der USA und der Forderung nach einem Exportstopp verweigern, indem sie auf die Unbedenklichkeitsbescheinigung der IAEA hinwiesen. Dies tat zum Beispiel Indien, um 1991 der US-Initiative gegen den Export eines For-

schungsreaktors zu begegnen, aber auch Russland beim Streit mit den USA im Jahre 1995 über die russischen LWR-Lieferungen.

Die nächsten Eskalationsstufen der amerikanischen Isolationspolitik ließen sich danach aber nicht mehr so erfolgreich multilateral absichern und eigneten sich daher immer weniger als Ersatz für die Reziprozitätsfunktion des Regimes. Dies war der Fall, obwohl auch das US-Embargo als Ersatz einer Regimefunktion, nämlich der Reziprozitätsfunktion, verstanden werden konnte. Das Programm des *dual containment* konnte keinen Vorbildcharakter haben, weil die USA trotz ihrer Eindämmungsrhetorik einen wichtigen Anteil am iranischen Ölmarkt hatten. Doch auch das Ölembargo von 1995 und die Sekundärsanktionen von 1996 konnten die Regimefunktionen nicht mehr zusätzlich stärken. Sie waren ganz ohne Beteiligung eines multilateralen Gremiums erlassen worden und hatten weder ein überprüfbares Ziel noch einen direkten Bezug zum Nuklearsektor des Iran. Da außerdem bei den anderen Lieferländern Zweifel an der Wirksamkeit dieser Sanktionen und Ärger über den unilateralen Stil der US-Politik aufkamen, blieben die USA mit ihrer Strafpolitik allein. Hier muss allerdings konstatiert werden, dass die Regierung Clinton in der Auseinandersetzung mit einer starken republikanischen Opposition gezwungen war, ein härteres und für die Verbündeten brüskierenderes Verhalten an den Tag zu legen, als sie es selbst für vernünftig hielt. Zusammengefasst war die Verweigerungspolitik der USA in dem Maße mehrheitsfähig, in dem sie dem Kooperationszweck des nuklearen Nichtverbreitungsregimes diene. Für einen anderen, diffuseren Zweck waren die Industriestaaten nicht bereit, einen wichtigen Exportmarkt und einen starken Handelspartner am Persischen Golf aufzugeben.

Aus der Irankampagne der USA entstand dennoch ein innovativer Schub für die Reform des Nichtverbreitungsregimes. Die USA sorgten nach der Erfahrung mit dem Nuklearwaffenprogramm im Irak dafür, dass die nuklearen Lieferländer der *Nichtweitergabennorm* den Vorrang vor der *Kooperationsnorm* einräumten. Dieser Schritt stellte den Kooperationszweck des nuklearen Austausches hinter den der Nichtverbreitung zurück, was einem Wandel des Nichtverbreitungsregimes gleichkam. Damit wurde ein grundlegender Tauschhandel im NVV aufgehoben. Die US-Regierung initiierte zu diesem Zweck eine Reform der Exportkontrollen unter den nuklearen Lieferländern. Bei den meisten Schwellenländern, wenn auch verständlicherweise nicht beim Iran, war offenbar die Bereitschaft vorhanden, diese Verschiebung der Schwerpunkte im NVV hinzunehmen. Dieser Wandel drückte sich dadurch aus, dass einige Verfahrensregeln zur *Exportkontrollnorm* ausgebaut und neue ausgehandelt wurden.

Indem sich die USA bereit zeigten, ihre Embargopolitik von den Verhaltensregeln des Regimes abzukoppeln, und indem sie der IAEO wichtige Kompetenzen absprachen, verzichteten die USA auf verschiedene institutionelle Funktionen: Sie hatten nunmehr keinen Maßstab mehr, nach dem sie glaubhaft festlegen konnten, ob der Iran die *Verzichtsnorm* einhält oder nicht. Diese Frage kann nur noch von den Regierungen der Lieferländer individuell oder bestenfalls im Rahmen einer Konsultation der NSG oder der G-7 geklärt werden. Daher können sich Staaten auch jederzeit auf die Einschätzung der IAEO zurückziehen, wenn sie weiter Handel mit dem Iran betreiben wollen. Eine völkerrechtlich

legitimierte Bewertungsgrundlage, ob der Iran auch weiter eine Proliferationsgefahr darstellt, oder nicht, fehlt.¹⁶⁴

164 Vgl. Richard T. *Cupitt*, Target Rogue *Behaviour*, not Rogue States, in: NPR, Jg. 3, Nr. 2 (Winter 1996), S. 46-54.

- Vom 6. bis zum 13. Februar 1992 besuchten IAEA Inspektoren mehrere Anlagen im Iran, darunter die Reaktoren in Isfahan. In Saghand, wo eine Uranfabrik vermutet wurde, fanden die Inspektoren nur Bohrmaschinen für Uranerz. In Karaj besuchten die Inspektoren das *Center for Agricultural Research* und stellten fest, dass das chinesische *Calutron* nicht zur Urananreicherung geeignet war. Die Inspektoren fanden auch keine Anreicherungsanlage bei Moallem Kaleyah.¹⁶⁵ Den Untersuchungen der IAEA bei der Februarinspektion 1992 lagen veröffentlichte Berichte und Geheimdienstinformationen von Drittstaaten zugrunde. Die Einschätzung des IAEA-Sekretariats, dass nach einer unsystematischen Besichtigung der Nuklearanlagen im Iran sei kein Beweis gefunden worden, dass das Land an Nuklearwaffen arbeite, wurde von US-Vertretern im IAEA-Gouverneursrat als „naiv“ zurückgewiesen.¹⁶⁶
- Im November 1993 inspizierten IAEA Beamte die Anlagen in Isfahan, Karaj und Teheran. Sie besichtigten, amerikanischen Hinweisen folgend, auch Gebäude, die sie beim vorigen Besuch nicht gesehen hatten. In einem Bericht wies Blix auf das kooperative Verhalten des Iran hin. Er schloss, dass kein Beweis für ein Nuklearwaffenprogramm gefunden worden sei.¹⁶⁷
- Im April 1994 traf Hans Blix in Teheran Ali Akbar Velayati, den iranischen Außenminister, um weitere IAEA-Inspektionen und die Frage einer NWFZ-NO zu verhandeln.¹⁶⁸
- Im November 1996 besuchten Vertreter der *Safeguards*-Abteilung der IAEA die Anlagen in Isfahan. Ihnen wurde mitgeteilt, dass mit chinesischer Hilfe dort eine Konversionsanlage für Uranhexafluorid entstehen würde, die ihren Betrieb nach dem Jahr 2000, unter der Überwachung der IAEA, aufnehmen soll.¹⁶⁹
- Mitte Juli 1997 inspizierte Blix zwei Nuklearforschungszentren im Iran: das *Bonab Atomic Energy Research Center*, bei dem ein unterirdischer Reaktor vermutet wurde, und eine weitere Anlage im Bau in Ramsa am Kaspischen Meer. Blix sah auch eine Produktionsanlage für Isotope in Karaj und diskutierte auch über den russischen Reaktorbau in Bushehr.¹⁷⁰

Tabelle 2: Inspektionsbesuche der IAEA im Iran außerhalb der regulären Sicherheitsmaßnahmen

165 Später sahen sich die Inspektoren dem Vorwurf ausgesetzt, sie hätten sich von den iranischen Führern an einen Ort bringen lassen, der nicht mit dem Reaktorbauplatz identisch war. Die IAEA wies diese Anschuldigungen zurück. Vgl. Koch; Wolf, *Iran's Nuclear Procurement Program*, S. 126, 130; Lawrence Scheinman, *National and International Verification and Action in the Event of Non-Compliance: Review of Article III*, in: John Simpson; Darryl Howlett (Hrsg.), *The Future of the Non-Proliferation Treaty*. Moundbatten Center for International Studies. University of Southampton. New York: St. Martin's Press, S. 119-128 (124), sowie ACR 1992, S. 453.B. 131.

166 Vgl. Johannes Preisinger, *Deutschland und die nukleare Nichtverbreitung. Zwischenbilanz und Ausblick*. FI-DGAP/Forschungszentrum Jülich (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 76). Bonn: Europa Union Verlag 1993, S. 15.

167 Das Team wollte keine Entnahme von Bodenproben fordern, solange der Iran diese nicht freiwillig anbot. Vgl. Jones; MacDonough, *Tracking Nuclear Proliferation*, S. 171, ACR 1993, S. 453.B.169

168 Vgl. *Nuclear Developments, Iran with IAEA and UN*, NPR, Jg. 2, Nr. 1 (Herbst 1994), S. 124

169 Vgl. Koch; Wolf, *Iran's Nuclear Procurement Program*, S. 126; *Nuclear Developments, Iran, Nuclear*, in: NPR, Jg. 4, Nr. 3 (Frühjahr; Sommer 1997), S. 135. Im Februar 1996 reichten die USA bei der IAEA Geheimdienstinformationen der CIA und des *Department of Energy* ein. Sie ließen ein iranisches Programm zur Eigenentwicklung von Gaszentrifugen vermuten. Vgl. *Nuclear Developments, Iran, Internal Developments*, in: NPR, Jg. 4, Nr. 1 (Herbst 1996), S. 125.

170 Vgl. Koch; Wolf, *Iran's Nuclear Procurement Program*, S. 130; *Nuclear Developments, Iran, Nuclear*, in: NPR, Jg. 5, Nr. 2 (Winter 1998), S. 141; PPNN Newsbrief, Nr. 39 (3. Quartal 1997), S. 18. Die iranische Agentur IRNA zitierte IAEA Sprecher Kyd im März 1998 mit der Aussage, die Agentur habe im Iran keine Aktivitäten entdeckt, die den NVV verletzt hätten. Vgl. *Nuclear Developments, Iran, Nuclear*, in: NPR, Jg. 6, Nr. 1 (Herbst 1998), S. 168.