



# Der Iran und der Westen verdammt zur Kooperation

## Zwischen stiller und lauter Diplomatie rund um das iranische Atomdossier

Von Karin Kneissl  
Wien, 18. Februar 2015  
ISSN 2305-2635

### Handlungsempfehlungen

1. Diskrete Diplomatie anstelle öffentlichen Anprangerns
2. Nützen aller guten Dienste, die sich anbieten. Der Oman tat dies 2013, die EU zuvor, Österreich versuchte es 2014.
3. Bilaterale und multilaterale Kanäle nicht gegeneinander ausspielen, sondern weiterhin komplementär nützen. Was die EU vorbereitete, gewann dank der bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und dem Iran an entscheidender Dynamik.

### Zusammenfassung

Nach vielen gescheiterten Vermittlungsversuchen verhandeln die USA und der Iran seit Februar 2013 direkt. Die Eskalation in Gestalt einer bewaffneten Konfrontation scheint vom Tisch. Ein neuer Pragmatismus - angesichts Staatenzerfall und sunnitischem Dschihadismus - verschafft dem Iran die Rolle eines

geopolitisch wichtigen Partners. Die EU-Diplomatie hat das Terrain hierfür vorbereitet. Ein finales Abkommen zur Normalisierung entscheidet sich in den innenpolitischen Debatten in Washington und Teheran. Ebenso beeinflussen die nahöstlichen Schauplätze den Fortgang der Verhandlungen.



## Der Iran und der Westen verdammt zur Kooperation - zwischen stiller und lauter Diplomatie rund um das iranische Atomdossier

Kern allen diplomatischen Arbeitens ist Diskretion und Verhandeln auf Augenhöhe. Insofern stellt sich gerade bei heiklen Dossiers die Frage, welche Rolle „public diplomacy“, also der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure, und der „coercive diplomacy“, welche zum Beispiel das unter Zwang ausgehandelte Dayton Abkommen 1995 prägte, zukommt. Die nun bald 12 Jahre andauernden Versuche einer diplomatischen Lösung des iranischen Atomdossiers sind eine Fallstudie an Wechselbädern von Emotionen, Medienkampagnen, Kriegsdrohungen und Sanktionen. Letztlich manifestiert sich aber auch jener Pragmatismus, der Diplomatie seit jeher bestimmt.

Der Brite Harold Nicolson schrieb in seinem 1939 publizierten Grundsatzwerk: „Die schlimmsten Diplomaten sind die Missionare, die Fanatiker und die Juristen; die Besten ihrer Art hingegen sind die vernünftigen und humanen Skeptiker. Denn nicht die Religion hat die diplomatische Theorie geprägt; es war vielmehr der gesunde Menschenverstand.“<sup>1</sup>

Dieser „Common Sense“, von dem Nicolson in seinen Ausführungen zu erfolgreichem Verhandlungen spricht, hat sich in den letzten Jahren im Verhältnis zwischen der Islamischen Republik Iran und den USA zaghafte, aber dennoch durchgesetzt. Die beiden Staaten, die im November 1979 mit der Besetzung der US-Botschaft in Teheran durch iranische Revolutionäre und infolge der Geiselnahme ihre diplomatischen Beziehungen damals abbrachen, bezeichneten sich fortan als Großer Satan bzw. Schurkenstaat. Die Entfremdung der einst engen Verbündeten war weitreichend. Die Geschichte wäre wohl anders verlaufen, wenn die Revolutionäre

die Botschaft der Sowjetunion gestürmt hätten, wie einige damals vorschlugen.<sup>2</sup>

### Die USA und der Iran gehen aufeinander zu

Im Jänner/Februar 2013, ein halbes Jahr vor der Wahl von Hassan Rohani zum Nachfolger des iranischen Präsidenten Mahmud Ahmedinedschad, begannen jene direkten Geheimverhandlungen zwischen Vertretern der USA und des Irans im Oman, die im Abkommen vom 24. November 2013 mündeten. Es war also nicht die innenpolitische Veränderung an der Spitze des Präsidentenamts, sondern bereits zuvor hatte die eigentliche Machtzentrale, das Büro von Revolutionsführer Ali Khamenei die Weisung gegeben, mit den USA in direkte Verhandlungen zu treten. Das Sultanat Oman spielte und spielt eine entscheidende Vermittlungsrolle.<sup>3</sup>

Der Hintergrund für den Durchbruch in der ersten Jahreshälfte 2014 erklärt sich folgendermaßen: die dritte Sanktionen Runde des UN-Sicherheitsrats von 2011 hatte der iranischen Wirtschaft schweren Schaden zugefügt. Mit dem Ausschalten aller Finanztransaktionen, der Reduzierung der Erdöl Tagesproduktion von 2,5 Millionen Fass auf eine Million und vieler anderer wirtschaftlicher Beschränkungen, begann sich die Einsicht in Teheran durchzusetzen, dass ein neuer Anlauf in den Verhandlungen rund um das Atomdossier erforderlich sei. Auf US-Seite wurde die Forderung in vielen Zirkeln immer lauter, mit dem Iran in direkte Verhandlungen zu gehen, um das komplexe Nukleardossier

1) Harold Nicolson, Diplomacy. London 1939, Auflage von 1973, S. 7

2) Karin Kneissl, Mein Naher Osten. Wien 2014. S.189

3) ibid. Gespräche in Teheran und Beirut im Winter 2012/2013. Die Vermittlerrolle von Sultan Qaboos wurde nach Abschluss des Genfer Abkommens vom 24.11.2014 medial stärker bekannt. S.u. Die Presse vom 27.11.2013



aus dem Patt zu holen und den geopolitischen Veränderungen in der Region gerecht zu werden. Der Aufstieg des Irans zur neuen alten Regionalmacht ist die Folge der Interventionen der USA und ihrer Verbündeten in Afghanistan 2001 und vor allem im Irak im März 2003, welche den Einflussradius Teherans u.a. über die schiitischen Bevölkerungsgruppen wachsen ließ.

Ein Tauwetter zwischen Teheran und Washington begann angesichts der gemeinsamen Interessen im Irak, wobei es ab 2007 regelmäßig zu hochrangigen Geheimgesprächen kam. Die europäischen Vermittler hatten ihre „guten Dienste“ zu dieser Entspannung mit viel Beharrlichkeit und stiller Diplomatie beigetragen.

### **Das iranische Atomdossier und die diplomatische Vermittlung einer EU-Troika**

Am 21. Oktober 2003 starteten die Verhandlungen der sogenannten EU-3, Deutschland, Frankreich und Großbritannien, mit der Teheraner Regierung. Bis Sommer 2005 bestimmten Präsident Khatami und ein von Reformern dominiertes Außenministerium das Dossier im Iran. Zentral war der Wunsch der USA und der EU, das iranische Nuklearprogramm, das nicht mehr in Einklang mit den iranischen Vertragsverpflichtungen aus dem Atomsperrvertrag stand, unter internationale Kontrolle zu bringen.

Im Herbst 2003 begannen im Windschatten des Irakkrieges die Verhandlungen zwischen der EU und dem Iran. Der historische Kontext war zum einen, die vielen Risse innerhalb der EU aufgrund dieses Waffenganges zu kitten, zum anderen wollten offenbar auch die USA anstelle einer weiteren Militäroperation am Golf einer diplomatischen Lösung mit dem Iran vorerst den Vorrang geben. In Washington war die Frage des Umgangs mit dem Iran ein Tauziehen zwischen dem Außenministerium und dem Verteidigungsministerium, das unter Donald Rumsfeld bis zu dessen Abberufung Ende 2006 auf Konfrontationskurs zum Iran ging. Im

US-Außenministerium hingegen suchte man den Kontakt zu iranischen Gesprächspartnern, ob in Geheimkontakten im Dezember 2005 oder offiziell auf Botschafterebene im Irak im Frühjahr 2007. Die Aufbereitung dieses Terrains lag zweifellos in den Händen der europäischen Diplomaten. Erste große Hürden in diesem Verhandlungsprozess entstanden im Herbst 2005, als der neugewählte iranische Staatspräsident Mahmud Ahmadinedschad das iranische Verhandlungsteam auswechselte, iranische Diplomaten unter dem Vorwurf, einen prowestlichen Kurs zu vertreten, abberief und schließlich aus dem iranischen Atomdossier erfolgreich eine Frage der nationalen Ehre machte.

Das EU-Trio - Frankreich, Großbritannien und Deutschland - musste so verhandeln, dass die Ergebnisse für China und Russland akzeptabel waren. Der Verhandlungsprozess wurde im Frühjahr 2006 auf Betreiben der USA vom Gouverneursrat der Internationalen Atomenergiebehörde IAEA in den UN-Sicherheitsrat gehoben, was der Iran heftig kritisierte. Anfänglich sprachen sich auch China, Indien und Russland gegen diese diplomatische Eskalation aus. Aus den EU-3 Verhandlungen wurde eine neue Verhandlungskonstruktion, die sogenannte P5+1 Verhandlungsrunde. Gemeint sind mit den P5 die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die auch ein Vetorecht haben und derart Beschlüsse des Forums blockieren können. Hinter dem Pluszeichen befindet sich Deutschland, das zwar keinen festen Sitz im Sicherheitsrat hat, über die EU-3 Verhandlungsschiene jedoch weiter eingebunden blieb. Die IAEA blieb ebenso stets Teil des Prozesses.

Für die Iraner und das britische Außenministerium stand bald fest, dass ein Durchbruch nur dann zu erzielen wäre, wenn der Iran und die USA bilateral verhandelten.<sup>4</sup> Im Zuge der ansteigenden diplomatischen Spannungen im UN-Sicherheitsrat

4) Gespräch mit dem ehemaligen iranischen Botschafter in London, Hossein Adeli, in Teheran am 4. November 2006. Gespräche mit britischen Diplomaten in Wien und Teheran zwischen Juni und November 2006.



und angesichts der Verbalattacken aus Washington seit Anfang 2006 gewann man den Eindruck, dass der Iran mit seinem Kurs, auf Zeit zu setzen und nicht auf die Verhandlungen einzugehen, am stärkeren Ast saß. Neben der Vorfrage des eigentlichen Verhandlungsmandats der EU-3 war der gesamte Prozess von großen Unwägbarkeiten geprägt. Dazu gehörten auf iranischer Seite der interne Machtkampf – so war die Rolle des Präsidenten wie auch der iranischen Delegation oft unklar – und der nachvollziehbare Vorwurf an die Staatengemeinschaft, sich doppelter Standards zu bedienen.

Auf das Verhandlungsangebot, das die EU-3 für den UN-Sicherheitsrat am 1. Juni 2006 in Wien vorlegten, wurden anfänglich große Hoffnungen gesetzt. Zentral war die Forderung nach Einstellung des iranischen Atomforschungsprogramms, im Gegenzug wollten europäische Staaten den Iranern Hilfestellung bei der Errichtung eines Atomkraftwerkes leisten. Doch sollten die Uranbrennstäbe nicht im Iran angereichert werden, sondern einer der Kompromissvorschläge lautete, diese aus Russland zu beziehen und zur Anreicherung und Entsorgung wieder dorthin zu liefern.<sup>5</sup> Der Iran beharrte auf dem eigenen Kreislauf nuklearer Anreicherung, um derart möglichst autark zu werden; wenngleich das Land Uran jedenfalls importieren müsse. Im Dezember 2006 kam es erstmals zu einer Resolution des UN-Sicherheitsrates, der weitere folgen sollten und erste Wirtschaftssanktionen wurden verhängt.

„Coercive diplomacy“ bedeutet aber auch den Weg von Sanktionen bis hin zu einer Umsetzung selbiger, notfalls mit militärischen Maßnahmen, zu Ende zu gehen.<sup>6</sup> Ein solcher Kurs wurde von Anbeginn nicht von allen drei EU-Partnern geteilt. Die EU konnte zwar den Dialog aufrechterhalten, damit wurde der Diplomatie eine Chance gegeben.

5) Dieser Vorschlag wurde auf Ebene des IAEA-Gouverneursrats ab 2004 regelmäßig ventiliert.

6) Tom Sauer, Coercive Diplomacy of the EU-3 and Iran, Clingendael Papers 2/2007.

Andererseits zeigte sich, dass trotz aller Reisetätigkeit europäischer Außenminister und des Hohen Beauftragten der EU, ein Durchbruch wohl nur bei ernsthaften bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und dem Iran zu erzielen wäre. Solche wurden vom Iran noch unter der Regierung Khataami im Frühjahr 2003 angestrebt, doch gingen die USA damals nicht darauf ein.

### Die neue Dynamik und teils überzogene Erwartungen

Als die USA und der Iran am 24. November 2013 ihr Rahmenabkommen präsentierten, das einen sehr genauen Zeitplan beinhaltet, war die Euphorie im Iran groß, die Sanktionen binnen Monaten abzubauen. Investorentagungen wurden anberaumt, da viele Optimisten davon ausgingen, dass bereits ab Juli 2014 die ersten Sanktionen in der Energiewirtschaft aufgehoben und Finanztransaktionen wieder normalisiert wären. Die wesentlichen Internationalen Erdölkonzerne, die bis 2007 im Iran in der Exploration tätig waren, machten aber klar, dass sie vor einer definitiven Aufhebung der Sanktionen durch den UN-Sicherheitsrat, nicht investierten.

Im Juli 2014 wurde offensichtlich, dass diese erste Frist verstreichen würde. Im Herbst starteten dann neue intensive Verhandlungen auf Einladung der österreichischen Bundesregierung in Wien. Dass die UN-Sicherheitsratsmächte auf Außenministerebene in Wien für mehrere Tage konferierten, erklärt sich zum einen aus den früheren Verhandlungen, die sich aufgrund der komplexen Materie leichter am Sitz der IAEA in Wien führen ließen, da das technische Personal im Hintergrund mitarbeiten konnte, zum anderen wollte sich Wien in Konkurrenz zu Genf, wo im Jahr zuvor die wesentlichen Inhalte vereinbart worden waren, wieder ins Spiel bringen. Mitte November waren die Erwartungen hoch, dass ein Jahr nach dem Rahmenabkommen ein definitiver Vertrag zwischen dem Iran und den P5+1 möglich wäre.

Wien konnte folgende weitere Atouts als Verhandlungsforum anbieten: starke diplomatische



Präsenz aller beteiligten Staaten, infolge der UN-Institutionen und die Zusicherung diskreter Handhabung aller involvierter Veranstalter. Interessanterweise wurde ein Hotel und nicht ein traditioneller Konferenzort ausgewählt, um die erforderlichen Ruhepausen und Korridorgespräche zu ermöglichen. Die österreichische Bundesregierung bietet zwar weiterhin ihre guten Dienste als Verhandlungsort an, doch finden die nun laufenden Verhandlungsphasen wieder teils in Genf und teils im Oman statt.

Unterschiedliche Thesen fanden um den 23. November 2014 Verbreitung, als klar wurde, dass die beiden wesentlichen Unterhändler, US-Außenminister John Kerry und sein iranischer Kollege Javad Zarif, kein Abkommen vom Zaune brechen wollten. Zudem wurde heftig von außen interveniert, so u.a. von saudischer Seite, was eventuell auch in Verbindung mit dem massiven Einbruch des Erdölpreises zu erklären ist. Es wurde befürchtet, dass eine Rückkehr des Irans zu einer normalen Produktion das Überangebot innerhalb der OPEC noch ausweiten könnte.<sup>7</sup>

Das „Scheitern“ war aber nur ein bedingtes. Es wurde zwar unter neuerlichem Zeitdruck nicht ein historisches Abkommen erreicht. Doch keiner der Unterhändler vermittelte den Eindruck, dass es sich um einen handfesten Misserfolg handelte. Vielmehr erwies sich diese neuerliche Verlängerung als hilfreich für die iranische Delegation, die bei Rückkehr nach Teheran volle Rückendeckung durch das Machtzentrum von Ayatollah Khamenei erhielt. Ein Abkommen zum jetzigen Zeitpunkt hätte eventuell einen inneriranischen Machtkampf zwischen Präsident Rohani und Khamenei losgetreten, der aber zu einem späteren Zeitpunkt immer noch möglich ist.

Aus Sicht der USA wäre ein definitives Abkommen von einem damals noch von den Demokraten

dominierten Senat im Ratifizierungsverfahren rascher verabschiedet worden.

Folgende Szenarien sind nun neben einer möglichen Entspannung in Richtung eines konkreten Abkommens vorstellbar:

### **1. Verschärfung der geopolitischen Volatilität zwischen östlichem Mittelmeer und dem Persischen Golf**

- 1.1. Kein Abkommen: USA und EU erweitern die Sanktionen.
- 1.2. Iran zieht sich aus dem Atomwaffensperrvertrag zurück.
- 1.3. Der Iran kooperiert verstärkt mit Russland und asiatischen Staaten wirtschaftlich und militärisch; baut seine Position als Regionalmacht in der schiitischen Welt (auch mit Blick auf arabische Golfstaaten) und im Raum Pakistan und Afghanistan aus.

### **2. Unterhändler einigen sich auf Abkommen**

- 2.1. Je nach Inhalt bleibt die Frage, ob die Ratifizierung durch die jeweiligen Parlamente erfolgt und falls ja, in welchem Zeitraum.
- 2.2. Sollte es zu keiner Ratifizierung binnen 2015 kommen, würden neue rechtliche Probleme entstehen. Würde der UN-Sicherheitsrat die Sanktionen dann schrittweise aufheben?
- 2.3. Israel und arabische Golfstaaten rüsten gegen den Iran auf, da sie die neue alte Regionalmacht als Verbündeten der USA ablehnen würden.

Neben diesen möglichen Szenarien wird konkret an einem „Atomwaffensperrvertrag-Plus“ gearbeitet, um die Bedenken der USA und Frankreichs bezüglich militärischer Möglichkeiten abzubauen, und dem Iran die Möglichkeit zu nehmen, sich „herauszuwinden“ und sich nuklear zu bewaffnen. Frankreich

7) Gespräche der Autorin in der OPEC während des Ministerrats in Wien am 27.11.2014, s.u.a. Die Presse „Poker um Energie und Einfluss am Golf“ vom 26.11.2014



vertritt unter der Regierung Hollande einen kritischeren Kurs gegenüber dem Iran und bringt regelmäßig Bedenken der arabischen Golfstaaten und Israels in die Verhandlungen ein.

Die Gespräche wurden für eine kurze Phase intensiver Verhandlungen bis März 2015 mit dem Ziel verlängert, eine politische Vereinbarung zu erreichen, welche die Vorgaben für eine umfassende Lösung bis Ende Juni schafft. Die verhandelnden Staaten werden versuchen, einen Durchbruch bei zwei Schlüsselbereichen zu erzielen, nämlich der Definition des genauen Umfangs der

„praktischen Bedürfnisse“ des Iran bezüglich der Uran-Anreicherung, und in welcher Reihenfolge nach einer endgültigen Lösung die Sanktionen aufgehoben werden.

Wie viel Pragmatismus und stille Diplomatie nun greifen, da der Iran in seiner Bedeutung als geopolitischer Partner angesichts der Instabilität in der Region gewinnt, kann nur nach Vorliegen eines Abkommens beurteilt werden. Weniger Public Diplomacy und Dauer-Kommentierung via Twitter sind für laufende komplexe Verhandlungen zweifellos nützlich.



## Über die Autorin

**Karin Kneissl** war bis 1998 im diplomatischen Dienst Österreichs. Sie ist seither freischaffend als Autorin und Lehrbeauftragte (Wien, Beirut etc.) tätig. Sie promovierte an der Uni Wien mit einer völkerrechtlichen Dissertation zum Grenzbegriff im Nahen Osten. Karin Kneissl studierte zudem Arabisch, Hebräisch und internationale Beziehungen an der Hebrew University Jerusalem, in Georgetown (Washington, DC) und absolvierte die ENA (Ecole Nationale d'Administration) in Paris. Sie bereicherte regelmäßig die Region, u.a. auch den Iran, wo sie zuletzt im Dezember 2012 war. Im Braumüller Verlag erschien 2014 „Mein Naher Osten“.

Kontakt: [www.kkneissl.com](http://www.kkneissl.com)

## Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die die Autorin arbeitet, überein.

### Zitation

Kneissl, K. (2015). *Der Iran und der Westen verdammt zur Kooperation - zwischen stiller und lauter Diplomatie rund um das iranische Atomdossier*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 7'2015

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt  
Verantwortlich: Dipl. KW Marion Obermayr (MA)

Tel.: +43 1 533 4999  
Fax: +43 1 533 4999 – 40  
E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)  
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>