

# POLITISCHE STUDIEN 481

Orientierung durch Information und Dialog

 Hanns  
Seidel  
Stiftung

69. Jahrgang | September-Oktober 2018 | ISSN 0032-3462

/// IM FOKUS

## BRENNPUNKT IRAN – EINE NEUE KRISE?

Mit Beiträgen von

Andreas Bock | Heinz Gärtner | Reinhard Meier-Walser



/// MATHIAS PFEIL im Zeitgespräch: Kultur vereint Europa

/// GERD MÜLLER Entwicklungspolitik neu gestalten

/// OLAF HEINRICH Die Siedlungsentwicklung der Stadt Freyung

[www.hss.de](http://www.hss.de)



„Eine stabile **MEHRHEIT** der Weltbevölkerung favorisiert die repräsentative Demokratie gegenüber anderen Herrschaftsformen.“

## ES LEBE DIE DEMOKRATIE

Ein gutes Vierteljahrhundert nach der Veröffentlichung des vieldiskutierten „Endes der Geschichte“ wird Francis Fukuyamas These eines endgültigen Siegeszuges liberaler Demokratie in mehrfacher Weise in Frage gestellt: Weltweit wächst der Einfluss von Autokraten, Mechanismen der Gewaltenteilung werden geschwächt, Populismus ist auf dem Vormarsch, Politik und Diplomatie werden militarisiert, Völkerrechtsbrüche und Menschenrechtsverletzungen nehmen zu und innerhalb der freiheitlich-pluralistischen Gesellschaften erodieren demokratische Willensbildungsprozesse durch die manipulativen Effekte der Aufmerksamkeitsökonomie in den „Social Media“.

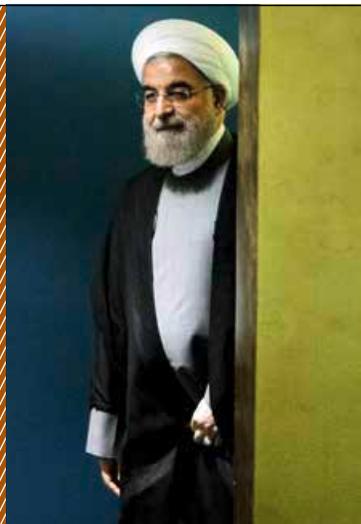
Ungeachtet dieser Entwicklungen favorisiert eine stabile Mehrheit der Weltbevölkerung die repräsentative Demokratie gegenüber anderen Herrschaftsformen. Einer Umfrage des US-amerikanischen Pew Research Centers in 38 Staaten aller Kontinente (von Australien bis Russland, Ghana bis Vietnam, Brasilien bis Ungarn) zufolge halten mehr als die Hälfte der Befragten in allen 38 Staaten die repräsentative Demokratie für eine „gute“ oder sogar „sehr gute“ Form, ihr Land zu regieren.

Die mannigfaltigen Herausforderungen, mit denen die liberale Demokratie gegenwärtig konfrontiert ist, sind unbestreitbar. Apokalyptische Warnungen vor einem „Ende der Demokratie“ dienen jedoch der Panikmache und sind nicht hilfreich. Stattdessen sollten die Herausforderungen ernst genommen und ihnen durch eine solidarische Stärkung der demokratischen Kräfte weltweit konsequent begegnet werden. Woodrow Wilsons berühmtes Dictum aus dem Jahre 1917, wonach die Welt sicher gemacht werden müsse für die Demokratie, ist heute so aktuell wie damals.

**Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser**  
ist Chefredakteur der Politischen Studien und Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.



# INHALT



16

06

## IM FOKUS

### 12 DIE ZUKUNFT DES IRANISCHEN ATOMABKOMMENS

Einführung

LISA-MARIE GELTINGER

### 16 ATOMDEAL MIT DEM IRAN AUF DER KIPPE

Eiszeit zwischen Washington und Teheran

HEINZ GÄRTNER

### 29 TRUMP, IRAN UND DIE GEFAHR EINER ESKALATION AM GOLF

... Bombenstimmung

ANDREAS BOCK

### 38 RICHTIGE DIAGNOSE – ANGEMESSENE REAKTION?

US-Präsident Trumps Kursverschärfung gegenüber dem Iran und ihre Konsequenzen

REINHARD MEIER-WALSER

## POLITISCHE-STUDIEN-ZEITGESPRÄCH

### 06 KULTUR VEREINT EUROPA

Bayerns Beitrag zum europäischen Kulturerbejahr

MATHIAS PFEIL

## ANALYSEN

### 50 ENTWICKLUNGSPOLITIK NEU GESTALTEN

Globale Herausforderungen gemeinsam lösen

GERD MÜLLER

### 58 DIE SIEDLUNGSENTWICKLUNG DER STADT FREYUNG

Erhalten und nutzen, was da ist

OLAF HEINRICH

## AKTUELLES BUCH

### 64 HANS SCHOLL: ZWEIFLER – SÜCHENDER – WIDERSTANDSKÄMPFER

„Wir schweigen nicht, wir sind Euer böses Gewissen ...“

VERENA HAUSNER

## RUBRIKEN

03 EDITORIAL

67 REZENSIONEN

76 ANKÜNDIGUNGEN

78 IMPRESSUM



29



52



Die mittelalterliche Regensburger Altstadt mit Dom und neu renovierter Steinerne Brücke gehört zum UNESCO-Weltkulturerbe.

/// Bayerns Beitrag zum europäischen Kulturerbejahr

## KULTUR VEREINT EUROPA

**MATHIAS PFEIL** /// Das Jahr 2018 ist zum europäischen Kulturerbejahr erklärt worden. Damit wollen die EU-Mitgliedsstaaten das gemeinsame europäische Kulturerbe in den Fokus der Öffentlichkeit rücken. Ziel ist es vor allem, den Bürgern, und hier vorrangig der Jugend, Zeugen gemeinsamer Geschichte und Kultur nahezu-bringen. Im Mittelpunkt steht dabei insbesondere das bauliche Erbe in Deutschland. Baudenkmäler sollen im europäischen Kontext an unsere gemeinsamen Wurzeln und Werte erinnern, aber auch an die dunklen Zeiten unserer Geschichte wie Krieg und Gewaltherrschaft.

**Politische Studien:** Im Rahmen des Europäischen Kulturerbejahres 2018 finden europaweit zahlreiche Veranstaltungen statt und es werden zudem viele grenzüberschreitende Projekte und Initiativen durchgeführt. Wie begleitet das Landesamt für Denkmalpflege dieses besondere Jahr?

**Mathias Pfeil:** Von Seiten des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege begleiten wir das Europäische Kulturerbejahr mit einer ganzen Reihe spannen-

der Veranstaltungen und Aktionen. Sie zeigen, dass sich überall in Bayern europäische Bezüge finden. Viele davon nehmen wir gar nicht mehr als solche wahr, so selbstverständlich sind sie geworden. Zu jeder Zeit in der Geschichte finden sich Tendenzen, die sich über den ganzen Kontinent verbreitet haben – Denkweisen, Architekturströmungen, verän-

„ Zu jeder Zeit in der Geschichte finden sich **TENDENZEN**, die sich über den ganzen Kontinent verbreitet haben.

derte Lebensformen; sie alle haben Spuren hinterlassen, die heute zum Teil denkmalgeschützt sind.

Das BLfD greift das Thema Europa in verschiedener Hinsicht auf. In unserer Dienststelle in Regensburg lief von Mai bis September die Fotoausstellung „Regensburg im Spannungsfeld europäischer Architektur“, im Juni haben begeisterte Radler in einer Mehrtagestour österreichische und bayerische Pfahlbaustätten miteinander verbunden, jetzt im Herbst befassen wir uns bei einer Tagung in Fürstenfeldbruck mit den Zukunftsperspektiven für Klöster und Kirchenbauten in Bayern. Zum Ende des Jahres hin bringen wir das Buch „Genuss mit Geschichte. Theater in Bayern“ heraus. Gerade diese Theaterbauten, beginnend im 18. Jahrhundert, zeigen auf, wie europäisch damals gedacht wurde. So ist das wiedereröffnete Markgräfliche Opernhaus in Bayreuth, im Inneren gestaltet durch die italienischen Architekten Giuseppe und Carlo Galli da Bibiena, ein Beispiel dafür, dass die architektonischen Modeerscheinungen der damaligen Zeit ein europäisches Phänomen waren. Die miteinander verwandten Fürstenhäuser wollten sich gegenseitig mit den prächtigsten Bauten überbieten. Nationale Grenzen – sofern diese damals existierten – oder besser abschottende

Grenzen zwischen den einzelnen Fürstentümern, gab es zumindest in kulturellen Fragen nicht.

**Politische Studien: Das Kulturerbejahr 2018 soll uns ja vor Augen führen, worauf Europa aufgebaut ist, und dass wir ein gemeinsames Wertefundament besitzen, kurz gesagt, es soll aufgezeigt werden, was uns zu Europäern macht. Wie lässt sich dieses Wissen um das gemeinsame Fundament mit Hilfe von Bauwerken, Denkmälern etc. dem Bürger vermitteln?**

**Mathias Pfeil:** Denkmäler – gebaute Umwelt, archäologische Stätten, Kulturlandschaften – sind Zeugnisse unserer Kultur. Denkmäler sind nicht national begrenzt, sie spiegeln europäische Identität wider und geben uns die Möglichkeit nachzuvollziehen, wie unsere Vorfahren gelebt haben. Sie machen Geschichte für uns sichtbar. Denkmäler zu erhalten, bedeutet aber nicht nur Vergangenheit zu bewahren; Denkmäler müssen genutzt, belebt und vor allem vermittelt werden. Denkmäler sind Vorbilder, manchmal auch Mahnmale, die daran erinnern, wie wichtig das gemeinsame europäische Fundament ist. Sie sind Zeugen eines interkulturellen Austauschs wie die beispielhaft genannten Theaterbauten, aber auch Paläste, Ingenieurbauwerke und einfache Hauskonstruktionen zeigen. Sie bezeugen, dass das grenzüberschreitende Miteinander der Menschen und die Übertragung von

Konzepten und Ideen früher ganz selbstverständlich waren und zu großen Leistungen geführt haben.

Greifen wir beispielsweise die prähistorischen Pfahlbauten heraus: Rund um die Alpen sind in sechs europäischen Ländern 111 Stätten als so genanntes serielles Welterbe erfasst. An all diesen Orten sind über einen Zeitraum von mehreren Jahrhunderten Bauten entstanden, die sich sehr ähneln. Die Menschen damals standen also im Austausch, sie haben ihre Häuser auf ähnliche Art und Weise errichtet, wenn sie auch viele Kilometer voneinander entfernt waren. Das zeigt sich an Denkmälern immer wieder. Wenn Sie z. B. durch die Münchner Innenstadt spazieren, begegnen Ihnen auf Schritt und Tritt Bauten, die ihre Vorbilder in Italien haben – die Theatinerkirche, der Königsbau der Residenz, die Allerheiligenhofkirche, die Feldherrnhalle u. v. m.

Baumeister und ihre Ideen reisten auch vor hunderten von Jahren von Land zu Land. Für die Entwicklung dessen, was wir heute als Altstadt schätzen, war dieser länderübergreifende Austausch entscheidend. Nicht umsonst sprechen wir von der europäischen Stadt, der Altstadt, die sich durch Dichte, die Kombination unterschiedlichster Funktionen auf engem Raum, auszeichnet.

**Politische Studien: Die gemeinsame europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts ist sehr wechselvoll, geprägt auch durch zwei Weltkriege und das totalitäre Naziregime, was unendlich viel Leid und Hass über Europa gebracht hat. Zur Demokratie, zur Freiheit war es ein langer und steiniger Weg. Wie kann über den Denkmalschutz und die Denkmalpflege mehr als 70 Jahre nach Kriegsende gera-**

**de auch die Jugend immer wieder an diese schreckliche Zeit erinnert werden, damit sich Geschichte nicht wiederholt?**

**Mathias Pfeil:** Erinnern bedeutet vor allem: Bewusstsein schaffen. Bauten, die als Zeugnisse der Geschichte die Zeit überdauern, die wir anschauen, begehen, anfassen können, sind sicher ein Schlüssel dafür, Bewusstsein zu schaffen. Denkmäler sind im wahrsten Sinne des Wortes greifbare Geschichte. Sie müssen nicht schön sein, aber sie müssen einen Zeugniswert haben. Ich bin der festen Überzeugung, dass die Auseinandersetzung mit der Geschichte an authentischen Orten am besten funktioniert. Wer einmal die Monumentalität des Reichsparteitagsgeländes in Nürnberg erlebt hat, wer einmal die KZ-Gedenkstätte in Dachau besucht hat, wird die Eindrücke, die sich dort jedem Menschen aufdrängen, nicht mehr vergessen. Die Erhaltung solcher Erinnerungsorte halte ich für unverzichtbar.

**Politische Studien: Wir leben in einer zunehmend globalisierten Welt, der Austausch von Waren und Dienstleistungen ist nahezu grenzenlos geworden. Andererseits hat in jüngerer Zeit der Begriff „Heimat“ geradezu Hochkonjunktur. Diese Rückbesinnung auf das Regionale müsste doch für den Denkmalschutz und Ihre Arbeit günstige Voraussetzungen schaffen?**

**Mathias Pfeil:** Grundsätzlich schon, tatsächlich ist das allerdings eine Tendenz, die sich in der Geschichte immer wieder beobachten lässt: Immer dann, wenn es eine Welle der gesellschaftlichen Verunsicherung gibt und sich die Lebenswelt massiv verändert, findet eine Rückbesinnung auf das Traditionelle, die Heimat, also auf alte Werte und damit gefühlte Sicherheit statt.



Denkmäler – gebaute Umwelt, archäologische Stätten, Kulturlandschaften – sind **ZEUGNISSE** unserer Kultur.

Die Denkmalpflege ist in einer Zeit des gesellschaftlichen Wandels entstanden – an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, als die Folgen der Industrialisierung den Alltag der Menschen massiv veränderten, als Verstädterung und Technisierung um sich griffen. In den 1960/70er-Jahren, als die Nachkriegsmode der Architektur und das Ideal der autogerechten Stadt zu einer zweiten Zerstörungswelle nach der des Zweiten Weltkriegs führten, erlebte die Denkmalpflege in Bayern einen solchen Aufschwung, dass 1973 das Bayerische Denkmalschutzgesetz in Kraft trat.

Und auch im Moment beobachten wir, dass das bürgerschaftliche Engagement für die Denkmalpflege zunimmt. An vielen Orten in Bayern setzen sich Menschen für ihre Geschichte und ihre gebaute Umwelt ein. Im Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege haben wir genau deshalb – sowohl für die Bau- als auch für die Bodendenkmalpflege – Kollegen, die das Ehrenamt in diesen Bereichen fachlich unterstützen.

**Politische Studien: Die Bayern gelten als heimatverbunden, diese Heimat aber wandelt sich. Die Ballungsräume wachsen weltweit, während ländliche Gebiete, auch bei uns in Bayern, infolge der demographischen Entwicklung unter Ab-**

**wanderung leiden. Die Reaktivierung der Ortskerne, die auch in der Regierungserklärung von Ministerpräsident Söder vom 18. April 2018 ihren Niederschlag gefunden hat, ist eine große Herausforderung, auch für den Denkmalschutz. Ist unsere Heimat in Gefahr?**

**Mathias Pfeil:** Ja, das ist sie. Die Zersiedelung der Landschaft, also die Ausbreitung von Industriegebieten und die zunehmende Bebauung der gern zitierten grünen Wiese, bedrohen historische Ortskerne und archäologische Stätten. Es gibt viele Orte in Bayern, deren Ortskerne, gleichwohl schön wie ein Postkartenmotiv, vom Leerstand bedroht sind, während sich an ihren Rändern Wohngebiete ausbreiten. Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege hat vor zwei Jahren das Kommunale Denkmalkonzept (KDK) auf den Weg gebracht, ein Instrument, das ganz vordringlich als kommunale „Road Map Denkmalpflege“ Lösungen aufzeigen möchte und die Erhaltung der Ortskerne und ihre Revitalisierung zum Ziel hat. Wir unterstützen mit dem so genannten „KDK“ Kommunen ganz konkret dabei, ihre historische DNS zu erfassen, die gewachsenen Strukturen wertzuschätzen und Konzepte zu entwickeln, wie sie diese Werte auf ihrem Weg in die Zukunft nutzen können. Es geht darum, die zeitgemäße und zukunftsfähige Entwicklung eines Ortes so zu gestalten, dass dabei das histori-

”

An vielen Orten in Bayern setzen sich Menschen für ihre **GESCHICHTE** und ihre gebaute Umwelt ein.

”

Die **ZERSIEDELUNG** der Landschaft bedroht historische Ortskerne und archäologische Stätten.

sche Gesicht nicht verloren geht, dass es im besten Fall sogar als wertvoll erkannt und genutzt wird.

**Politische Studien: Zurück zum Ausgangspunkt: Das Europäische Kulturerbejahr 2018 ist schon weit fortgeschritten. Welche vorläufige Bilanz können Sie aus den eingangs genannten Projekten und Initiativen ziehen?**

**Mathias Pfeil:** Es stimmt, wir stehen im letzten Drittel. Das Thema Europa ist in der Denkmalpflege, auch wenn sie meist im Kleinen, auf regionaler Ebene, stattfindet, immer präsent. Wir hatten 2018 eine Reihe von Schwerpunktveranstaltungen geplant, der europäischen Fokus wird uns aber auch nach dem Kulturerbejahr weiter begleiten. Dieses Jahr versuchen wir unsere Veranstaltungen gezielt dafür zu nutzen, die Denkmalpflege und ihre europäischen Bezüge einem breiten Adressatenkreis nahezubringen.

**Die Fragen stellte Paula Bodensteiner, Leiterin des Referates Bildung, Hochschulen, Kultur der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///**



Foto: Roland Hoffmann

**/// PROF. DIPL.-ING MATHIAS PFEIL** ist Generalkonservator und Leiter des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege sowie Honorarprofessor an der TU-München.

/// Einführung

## DIE ZUKUNFT DES IRANISCHEN ATOMABKOMMENS

**LISA-MARIE GELTINGER** /// Neben dem Pariser Klimaabkommen und dem Transatlantischem Freihandelsabkommen kündigte US-Präsident Donald J. Trump am 8. Mai 2018 auch den gemeinsam umfassenden Aktionsplan (JCPOA) unilateral auf, obwohl die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) keinen Vertragsbruch auf Seiten des Irans feststellen konnte. Warum sah sich Washington dennoch veranlasst, aus dem Vertrag auszusteigen, und wie steht es nun um die Zukunft dieses Nuklearabkommens?

Nach jahrzehntelangem Streit um das iranische Atomprogramm gelang der P5+1-Gruppe nach umfassenden Geheimverhandlungen im Juni 2015 der diplomatische Durchbruch. Das Wiener Atomabkommen (JCPOA) gilt mit über 150 Seiten als eines der umfangreichsten und detailliertesten Vereinbarungen in der Geschichte nuklearer Rüstungskontrollabkommen. Das multilaterale Vertragswerk sieht technische Beschränkungen und Kontrollmechanismen vor, die gewährleisten sollen, dass der Iran seine Kernenergie ausschließlich zu friedlichen Zwecken nutzt. Die Dauer des Vertrages beläuft sich auf zehn bis fünfzehn Jahre. Nach Angaben der IAEA erfüllt der Iran auch drei Jahre nach Abschluss der Vereinbarung die darin festgelegten Bedingungen und hat bis dato nicht gegen den

Wortlaut des Vertrages verstoßen. Kurz nach dem Austritt aus dem Nuklearabkommen machte Washington dennoch deutlich, dass es die vertraglich vorgesehene Aussetzung der Sanktionen unilateral aufheben werde. Der neue US-Außenminister Mike Pompeo drohte den übrigen Vertragsmitgliedern und dem Iran sogar mit den „härtesten Sanktionen der Geschichte“.<sup>1</sup>

Der JCPOA ist mit das **UMFANG-REICHSTE** Vertragswerk nuklearer Rüstungskontrollabkommen.



Quelle: Martin Ertl / dieKleinert / Mauritius Images

Die Argumentationsweise der internationalen Gegner des Atomabkommens gründet überwiegend auf vier Eckpfeilern. Sie bemängeln die kurze Laufzeit, die Nichtberücksichtigung des iranischen Raketenprogramms, den Ausschluss militärischer Anlagen von der Inspektion durch die IAEA sowie die Verletzung des „Vertragsgeistes“. Letzterem kann insofern zugestimmt werden, als dass mit der Wiener Vereinbarung auch die Hoffnung verbunden war, dass sich Teheran aktiv am Befriedigungsprozess im Nahen und Mittleren Osten beteiligen würde. Stattdessen nutzt der Iran seine durch die Aufhebung der Sanktionen wiedererlangten Devisen zur verstärkten Unterstützung terroristischer Gruppierungen wie der Hisbollah in Syrien oder der Hamas im Libanon.

Die Befürworter des JCPOA vertreten aber eine gegenläufige Ansicht. So stellen internationale multilaterale Verträge in einer Welt, in der es keine Weltregierung und folglich auch keine Weltpolizei gibt, die einzige Möglichkeit dar, um Handlungen und Verhalten von Staaten völkerrechtlich zu kontrollieren und gegebenenfalls zu ahnden. Eine Schwierigkeit, die in besonderem Maße auf völkerrechtliche Verträge zutrifft, erkannte der Musiker und Feuilletonist Otto Weiß (1848-1915), als er postulierte, dass „jeder Vertrag einiges [enthält], was er nicht enthält“<sup>2</sup>. Vor allem international ausgehandelte multilaterale Verträge können niemals frei von Lücken sein und beruhen auf der diplomatischen Grundprämisse des so genannten „do ut des“ (Ich gebe, damit du

gibst). Die beteiligten Vertragsparteien werden damit zwangsläufig zu einer ständigen Kompromissfindung angehalten. Der US-amerikanische Politikwissenschaftler und ehemalige Außenminister Henry Kissinger vertrat in trefender Weise dazu die Ansicht, dass „ein vermeintliches Wahrheitsmonopol Verhandlung und Entgegenkommen [behindert]. Gute Ergebnisse können bei der Suche nach unerreichbaren idealen Lösungen aufgegeben werden.“<sup>3</sup> Hat Washington mit der Kündigung des JCPOA womöglich gute Ergebnisse zugunsten unerreichbarer idealer Lösungen aufgegeben?

Sollten die übrigen Vertragsmitglieder und der Iran das Fortbestehen der Wiener Vereinbarung nicht sicherstellen können, befindet sich die internationale Gemeinschaft wieder in der Ausgangsposition. Zur Lösung des iranischen Atomkonfliktes gab und gibt es weiter drei Optionen. Erstens, nicht zu han-

**Es gibt DREI Lösungsmöglichkeiten im Atomkonflikt.**

deln und den Iran als aufsteigende Atommacht zu akzeptieren, zweitens eine diplomatische Lösung des Konfliktes voranzutreiben und drittens militärisch gegen das iranische Atomprogramm vorzugehen. Soll die zweite Option Bestand haben, sind nun die übrigen Vertragsmitglieder inklusive Deutschland dazu angehalten, die Lücke Washingtons nach der Vertragskün-

digung zu schließen. Ob ihnen das gelingen wird und welche Chancen und Risiken sich für die P4+1-Gruppe und den Iran ergeben, wird im Fokus-Teil thematisiert.

Im ersten Beitrag untersucht Heinz Gärtner die genauen Ursachen, die Washington dazu veranlasst haben, aus dem Atomabkommen mit dem Iran auszusteigen. Auf Grundlage dessen schildert er drei mögliche Szenarien für die Zeit nach der Aufkündigung der Wiener Vereinbarung.

Darauffolgend analysiert Andreas Bock die unterschiedlichen Perzeptionslagen, sowohl der Gegner als auch der Befürworter des iranischen Atomabkommens. Besonderen Fokus legt er dabei auf die Konstruktion des Iran als Bedrohung und geht deren möglichen Ursachen auf den Grund.

Nach den neuesten innenpolitischen Entwicklungen im Iran prüft Reinhard Meier-Walser kritisch, warum die Entscheidung Trumps trotz Kritik der übrigen Vertragsmitglieder größtenteils als berechtigt gelten kann. Um zu einer wissenschaftlich fundierten Einschätzung und Bewertung der Entscheidung des US-Präsidenten zu gelangen, untersucht er zunächst die stark differierenden außenpolitischen Iran-Strategien von Obama zu Trump und erläutert sodann mögliche außenpolitische Entwicklungstendenzen für Teheran, Washington und dessen transatlantische Partner. ///



/// LISA-MARIE GELTINGER BA

war studentische Projektmitarbeiterin der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Reuters-Redaktion: US-Regierung kündigt „härteste Sanktionen“ gegen Iran an, in: Reuters Welt-nachrichten, 21.5.2018, <https://de.reuters.com/article/usa-iran-atom-idDEKCN11M1H9>, Stand: 25.7.2018.

<sup>2</sup> Weiß, Otto: Ausspruch eines Erfahrenen: Jeder Vertrag enthält einiges, was er nicht enthält, in: Aphorismen, Zitate, Sprüche und Gedichte, [https://www.aphorismen.de/suche?f\\_thema=Vertrag&seite=4](https://www.aphorismen.de/suche?f_thema=Vertrag&seite=4), Stand: 20.7.2018.

<sup>3</sup> Das ursprüngliche Zitat stammt aus dem Englischen und wurde eigens ins Deutsche übersetzt. Kissinger, Henry Alfred: “A presumed monopoly on truth obstructs negotiation and accommodation. Good results may be given up in the quest for ever-elusive ideal solutions.”, in: zitate.eu, <https://www.zitate.eu/author/kissinger-henry-alfred#zitate-von-kissinger-henry-alfred>, Stand: 18.7.2018.

/// Eiszeit zwischen Washington und Teheran

## ATOMDEAL MIT DEM IRAN AUF DER KIPPE

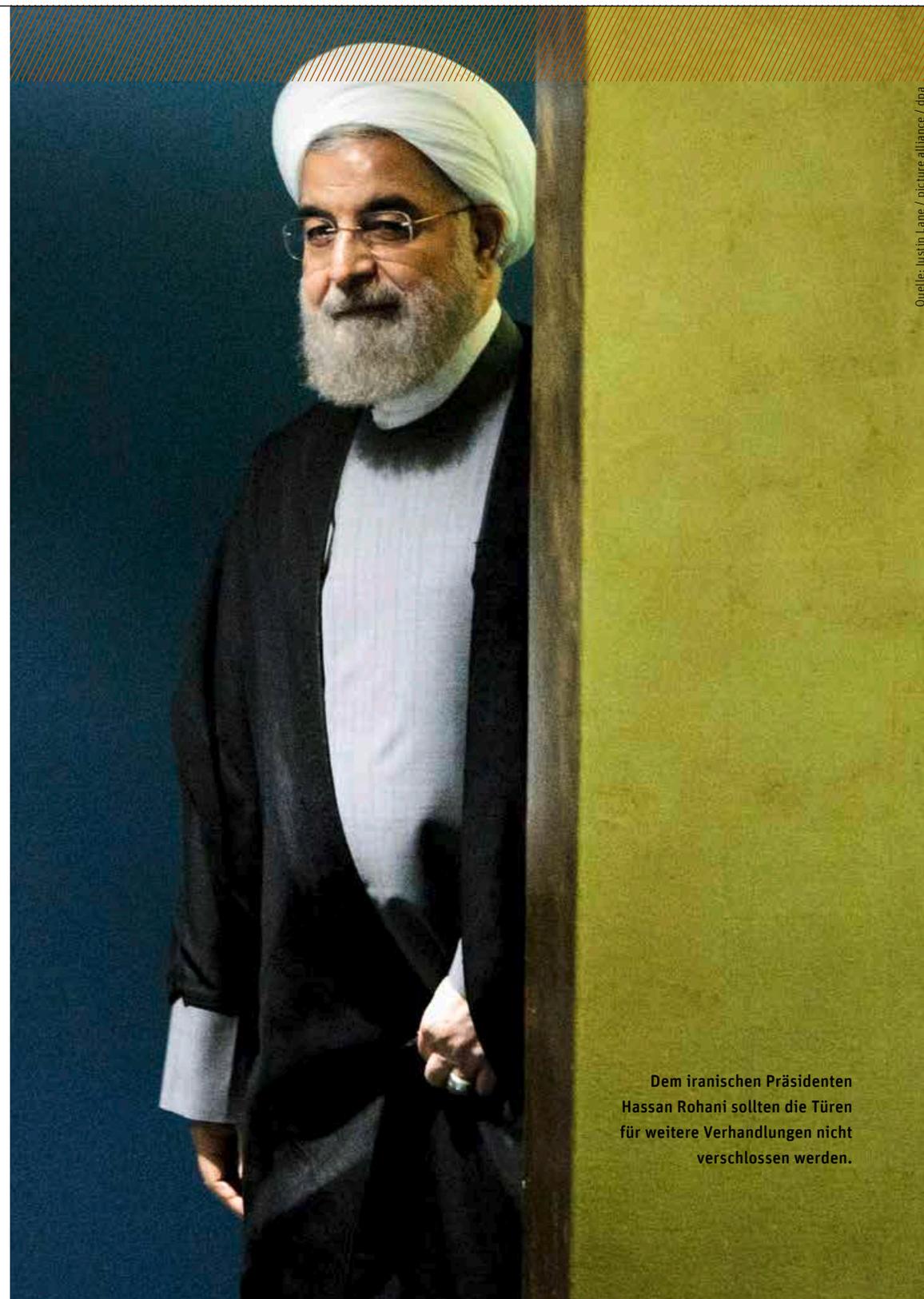
**HEINZ GÄRTNER** /// US-Präsident Donald Trump hat im Mai 2018 entschieden, dass sich die USA aus dem Wiener Nuklearabkommen Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) mit dem Iran zurückziehen. Mit seiner Dämonisierung des Iran hat er das Fundament gelegt, auf dem ein neuer Krieg entstehen könnte. Andere haben mitgebaut und viele haben es versäumt, Trump wirksam daran zu hindern. Der Iran wiederum war nicht in der Lage, selbst kreative Vorschläge zu unterbreiten.

### Die derzeitige Lage

Der israelische Ministerpräsident Netanjahu hat seit der Existenz des JCPOA-Abkommens vom Juli 2015 kein gutes Haar daran gelassen. Trump hatte dessen Kritik bereits im Wahlkampf 2016 bereitwillig aufgegriffen und angekündigt, es zerreißen zu wollen, zumal es auch multilateral sei und von seinem Vorgänger Obama verhandelt wurde. Dabei spielte es keine Rolle mehr, dass der Iran die Bestimmungen des Abkommens genau befolgte. Der saudische Kronprinz Salman stimmte in den Chor mit ein. Er sah darin die Chance, Verbündete gegen den ungeliebten Nachbarn zu finden.

Formal bleibt das Abkommen weiterhin bestehen, wenn sich die anderen Unterzeichner außer den USA daran halten. Es ist ein multilaterales Abkommen, des-

sen Existenz nicht von einem Einzelnen abhängig ist. Allerdings haben dabei die USA das größte politische und ökonomische Gewicht. Ein Scheitern des JCPOA könnte nun zu einer Situation wie vor dessen Abschluss führen. Die wirtschaftlichen und politischen Strafmaßnahmen sollten damals das Regime zum Einlenken bewegen. Ein diesmaliger Ausstieg des Iran aus dem Abkommen würde auch wieder die Bedingungen für eine Militärintervention schaffen. Um ein Kriegsszenario zu vermeiden, wird sich der Iran im internationalen System neu positionieren müssen. Die noch von US-Präsident Obama angestrebte Engagement-Politik mit dem Iran dürfte auf lange Zeit gescheitert sein. Das Vertrauen des Iran in die Glaubwürdigkeit und die Vertragstreue der USA ist ebenfalls nachhaltig gestört.



Dem iranischen Präsidenten Hassan Rohani sollten die Türen für weitere Verhandlungen nicht verschlossen werden.

### Der Ausstieg der USA aus dem Nuklearabkommen mit dem Iran ist GEFÄHRLICH.

Die Europäer müssen dem Iran nun in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht Alternativen anbieten. Sie können kein Interesse daran haben, dass der Iran in die Isolation gedrängt wird. Damit Europa bei seinen Bemühungen, das Abkommen zu retten, erfolgreich ist, muss der Iran seinerseits aber diese unterstützen. Erstens kann er z.B. durch verschiedene konkrete Handlungen demonstrieren, dass er im Nuklearprogramm tatsächlich friedlich bleibt. Zweitens sollte der Iran offen dafür sein, die Bedenken bezüglich seines Raketenprogramms zu zerstreuen.

#### **Das Wiener Abkommen**

Am 15. Juli 2015 wurde in Wien das Abkommen über die Beschränkung des iranischen Nuklearprogramms von den drei EU-Staaten Großbritannien, Frankreich und Deutschland sowie Russland, China und dem Iran unterzeichnet. Das Abkommen wurde im Rahmen der Europäischen Union verhandelt. Die Außenbeauftragte der EU führte den Vorsitz der Gemeinsamen Kommission des umfassenden Aktionsplans. Die Verhandlungen begannen 2003 und ab 2011 führen die USA im Oman geheime Parallelverhandlungen. Im Einleitungsteil des JCPOA wird betont, dass „Irans Nuklearprogramm ausschließlich friedlich sein wird“ und dass „der Iran gewährleistet, dass er unter keinen Um-

ständen jemals Nuklearwaffen anstreben, entwickeln oder erwerben wird“. Das Abkommen geht aber auch über die reine Nuklearfrage hinaus. Die Unterzeichner verbanden damit die Hoffnung, dass die „völlige Umsetzung des JCPOA regional und international zu Frieden und Sicherheit beitragen wird“.

Im Einzelnen werden Beschränkungen zwischen 10 und 35 Jahren festgelegt. Der Grad der Urananreicherung wird auf 3,7 % begrenzt, angereichertes Uran soll um 98 % vernichtet und die Anzahl von Zentrifugen um zwei Drittel reduziert werden. Dazu verfügt das Abkommen über ein umfassendes Verifikations- und Überwachungssystem und mit der Resolution des UN-Sicherheitsrates 2231, die nach Artikel 25 der UN-Charta umgesetzt werden muss, völkerrechtlichen Charakter. Auch bei zeitlicher Beschränkung einzelner Maßnahmen würden das Prinzip des friedlichen Charakters sowie die Verpflichtungen des Atomwaffensperrvertrages, keine Nuklearwaffen zu erwerben, somit weiterhin aufrecht bleiben. Damit verbunden sind auch Inspektionen, die beim Iran durch ein Zusatzprotokoll noch weitergehen.

### Das Wiener Abkommen verlangt ein FRIEDLICHES iranisches Nuklearprogramm.

Der 160 Seiten umfassende JCPOA ist das weitreichendste und am besten ausgehandelte Rüstungskontrollabkommen der Geschichte. Über jeden Punkt

und jedes Komma musste Übereinstimmung gefunden werden. Diese Fakten stehen im Gegensatz zu den Aussagen des israelischen Ministerpräsidenten Netanjahu und von US-Präsident Trump, dass er „der schlechteste Deal aller Zeiten“ sei. Diese Kritik wurde aber teilweise von europäischen Regierungen und Experten übernommen, indem sie argumentierten, dass der Deal ja ohnehin „nicht perfekt“ sei und regionale Aspekte sowie das iranische Raketenprogramm nicht berücksichtige. Dieses Argument sollte Trump und Netanjahu entgegenkommen, ist aber technisch falsch. Das wäre so, als würde man verlangen, dass in das START-Abkommen zwischen den USA und Russland über die Begrenzung von nuklearen Interkontinentalraketen das Verhalten Russlands in Georgien, der Ukraine und Syrien und das der USA im Mittleren Osten miteinbezogen werden sollte. Es gibt kein perfektes, ja kein „perfekteres“ Abkommen. Federica Mogherini versuchte hingegen immer wieder vergeblich, die Mitgliedsstaaten darauf hinzuweisen, dass der Vertrag sui generis einen großen Wert habe. Das Kommuniqué des NATO-Gipfels<sup>1</sup>, bei dem auch Donald Trump anwesend war, erwähnt den JCPOA hingegen gar nicht, sondern erinnert nur an die Verpflichtungen des Iran.

Das vom US-Präsidenten viel gepriesene bilaterale Abkommen der USA mit Nordkorea vom 12. Juni 2018 enthält im Gegensatz zum JCPOA keinerlei konkrete Schritte und auch keinen Zeitplan zur Umsetzung der Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel und vor allem keine Verifikationsbestimmungen. Es gibt drei wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Abkommen, die erklären, warum der US-Präsident das eine hoch lobt und das andere

verdammt. Erstens ist der JCPOA multilateral, was ein Konzept ist, das von Trump nicht unterstützt wird. Zweitens wurde der JCPOA von Präsident Obama abgeschlossen, ein Vermächtnis, das sein Nachfolger zerstören will. Drittens hat Trump schon im Wahlkampf versprochen, den JCPOA aufzukündigen zu wollen, wohingegen er schon damals ein Treffen mit Kim Jong-Un befürwortete.

### Trump lobt das Abkommen mit Nordkorea und VERDAMMT den Vertrag mit dem Iran.

#### **USA und Europa**

Die USA haben sich aus dem multilateralen Abkommen im Mai 2018 zurückgezogen, obwohl die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) in Wien vielfach bestätigt hatte, dass sich der Iran an die Vereinbarungen gehalten hat. Das brachte die europäischen Unterzeichner des Übereinkommens Großbritannien, Frankreich und Deutschland in Bedrängnis. Einerseits wollen sie im Gegensatz zu Trump Vertragstreue beweisen, andererseits Netanjahu und Trump nicht beleidigen.

Die USA ließen aber schon im Vorfeld keinen Zweifel daran, dass sie das Nuklearabkommen bereits zuvor ignorierten. Es ist schon fast egal, ob der Iran sein heruntergefahrenes Nuklearprogramm wieder hochfährt. Israel drängt die USA wegen Irans Gesamtverhalten auf „Bestrafung“. Weniger als einen Monat nach der Amtseinführung traf Präsident

Trump den israelischen Ministerpräsidenten Netanjahu das erste Mal im Weißen Haus. Sie kamen überein, Arbeitsgruppen einzusetzen, die Israel helfen sollten, künftige Konflikte mit dem Iran im Libanon und Syrien vorzubereiten. Stimmen innerhalb des US-Sicherheitsestablishments, die davor warnten, dass Israel die USA in eine militärische Konfrontation hineinziehen könnten, wurden von den Iran-Falken beschuldigt, Obama-Loyalisten zu sein. Im März 2018 wurde der Nationale Sicherheitsberater McMaster durch John Bolton, der immer wieder den Regimewechsel im Iran gefordert hatte, ersetzt. Nach dem Rückzug der USA aus der Vereinbarung begannen Bolton und die Iran-Falken Gespräche mit israelischen Finanz- und Geheimdienstexperten über die Erneuerung der Sanktionen, die gegen den Iran verhängt werden sollten. Netanjahu sagte in den privaten Treffen mit US-Vertretern, dass die iranische Regierung schwächer sei als sie erscheine, und dass ein erhöhter Druck zu ihrem Kollaps führen würde.<sup>2</sup>

Die Nationale Verteidigungs- und Nuklearstrategie der USA vom Februar 2018 setzten die USA und Nordkorea auf die gleiche Stufe, obwohl Nordkorea Nuklearwaffen besitzt und durch kein Abkommen beschränkt ist. Vor allem findet sich darin auch ein Hinweis darauf, dass es den USA gar nicht um das Nuklearabkommen, sondern um Hegemoniekonkurrenz geht: „Iran sieht den Einfluss der USA im Mittleren Osten als die größte Bedrohung für Irans Ziel, selbst eine dominante regionale Macht aufzubauen. Iran ist bestrebt, den Einfluss über die Nachbarstaaten zu erhöhen und den Einfluss der USA zu beschränken. Dieses Ziel bedroht die Verbündeten und Partner direkt, und Irans Verteidigungspolitik und -strategie sowie seine Militär-

### Den USA geht es nicht um das Nuklearabkommen mit dem Iran, sondern um **HEGEMONIEKONKURRENZ**.

struktur deuten auf den Versuch hin, militärische Vorteile zu schaffen.“<sup>3</sup>

US-Außenminister Mike Pompeo legte im Mai 2018 dem Iran eine Liste von 12 Punkten vor, die dieser einhalten müsse, um „den stärksten Sanktionen der Geschichte“ zu entgehen. Er müsse jegliche Urananreicherung einstellen, den Zugang zu allen seinen militärischen Anlagen zulassen, alle seine militärischen Aktivitäten im Mittleren Osten einstellen, das Raketenprogramm beenden sowie alle festgehaltenen US-Bürger freilassen.

Diese Bedingungen waren für den Iran unerfüllbar und auch nicht Teil des Nuklearabkommens. Der Urananreicherungsstopp war für den Iran schon vor dem Abschluss des JCPOA nicht machbar und kein Land der Welt würde alle seine militärischen Anlagen für ausländische Mächte, zumal diese als feindlich eingestuft werden, öffnen. Die Bedingungen erinnern an das Ultimatum, das Österreich vor dem Ersten Weltkrieg 1914 Serbien übermittelte, und so unerfüllbare Forderungen enthielt wie den ungehinderten Zugang von österreichischen Beamten bei der Aufklärung des Attentats auf den österreichischen Thronfolger Franz Ferdinand und der Verfolgung der politischen Drahtzieher auf dem gesamten serbischen Territorium.

Der Iran stellt mit seinen konventionellen Waffen keine Bedrohung für die

Nachbarstaaten dar. Seine Verteidigungsausgaben betragen 2018 nach einer drastischen Steigerung von 2016 14 Milliarden Dollar, die Militärausgaben der arabischen Staaten liegen bei 85 Milliarden Dollar, die Israels bei 20 Milliarden. Es war nicht der Iran, sondern die arabischen Staaten, die Israel 1948, 1967 und 1973 seit dessen Gründung angegriffen haben. Die libanesische Hisbollah und die jemenitischen Huthis genießen zwar beschränkte iranische Unterstützung, sind aber eigenständige Organisationen und nicht im Entferntesten in der Lage, die Existenz Israels oder Saudi-Arabiens zu gefährden, auch wenn dafür weitere sechs Milliarden Dollar ausgegeben werden.

### Nicht der Iran, sondern die **ARABISCHEN STAATEN** haben Israel bisher dreimal angegriffen.

#### Mögliche Szenarien

Formal bleibt das Abkommen weiterhin bestehen, aber welche Entwicklungen wären nun denkbar?

- Außer Amerika halten sich alle Unterzeichner (Iran, Großbritannien, Deutschland, Russland, China und die EU) an das Abkommen. Die USA blieben somit isoliert, obwohl sie indirekte Sanktionen auf Unternehmen, die mit dem Iran Geschäfte machen, verhängen. Ein derartiges Szenario ist aber eher unwahrscheinlich, weil die europäischen Staaten dem

Druck nicht standhalten können. Die Wirtschaftsbeziehungen Europas mit den USA sind unter Einrechnung der Öl- und Gasexporte um das Dreißigfache höher als mit dem Iran. Die USA haben außerdem Einfluss auf das Finanzsystem.

- Einzelne Staaten der EU geben dem Druck der USA nach und brechen die europäische Einheit somit auf. Das könnten einige osteuropäische Regierungen sein. Aber auch der JCPOA-Unterzeichner Großbritannien, der nach dem Brexit dringend seine Beziehungen mit den USA verbessern will und ein bilaterales Freihandelsabkommen anstrebt, könnte schnell ausscheren. Der Iran nimmt sein Nuklearprogramm, wie es vor dem Abkommen bestanden hat, wieder auf. Israel sieht darin den Beweis, dass der Iran ein Nuklearwaffenprogramm verfolgt und drängt die USA auf einen Militärschlag.
- Die EU widersteht den US-Sanktionen mit Abwehrregelungen, die Unternehmen, die Geschäfte mit dem Iran machen, schützen sollen. Diese Abwehrregelungen wurden in den 90er-Jahren erfunden, um indirekte Sanktionen der USA bei geschäftlichen Beziehungen europäischer Unternehmen mit Kuba, Libyen oder dem Iran zu umgehen. Sie wurden aber nie implementiert. Dazu sind aber auch Kompensationen für solche Unternehmen notwendig, die von den US-Sanktionen betroffen sind. Das kann die EU aber wahrscheinlich nur für eine gewisse Periode durchhalten, idealerweise bis zu den nächsten US-Präsidentenwahlen. In diesem Szenario gilt, dass Politik und Diplomatie dem wirtschaftlichen Druck der USA wider-



Im Rahmen des Wiener Abkommens werden Firmen im Iran wie hier die Schwerwasser-Fabrik in Arak von Inspektoren untersucht.

stehen und sich Spielraum gegenüber den wirtschaftlichen Sanktionen verschaffen. Allerdings steht der Iran innenpolitisch unter Druck. Arbeitslosigkeit und eine dramatisch sinkende Wirtschaftsleistung können zu Massendemonstrationen führen.

### Trumps Gesprächsangebot

Ende Juli 2018 bot US-Präsident Trump Teheran ein Treffen „ohne Vorbedingungen“ an. Damit hat er wieder demonstriert, dass er es anders machen will als seine Vorgänger. Seit der iranischen Revolution gab es keine Treffen zwischen einem iranischen Präsidenten und einem US-Präsidenten.

Trump könnte aber glauben, dass ihm Militärschläge bei den kommenden Wahlen helfen. Er könnte auch hoffen, falls die Republikaner im Repräsentantenhaus und im Senat die Mehrheit verlieren, so einem Amtsenthebungsverfahren zu entgehen.

Am 13. August hat der iranische Revolutionsführer Ali Khamenei gekontert, es werde weder Krieg noch Verhandlungen geben. Er schloss Gespräche mit den USA aber nicht prinzipiell aus, auch wenn er hinzufügte, dass sie „gegenwärtig“ für den Iran schädlich und mit der „gegenwärtigen und unehrlichen“ Administration nicht möglich seien.

Für den Iran wären Gespräche unter bestimmten Bedingungen aber vorteilhaft. Teheran verfügt über ausgezeichnete Verhandlungsqualitäten und könnte so Vorteile für den Iran erreichen. Wenn Trump das Gefühl hat, auch etwas gewonnen zu haben, könnte das Abkommen gerettet werden. Ohne die USA jedenfalls können die Europäer den Vertrag langfristig nicht halten. Die Europäer werden die transatlantischen Beziehungen bestimmt nicht wegen des Irans aufgeben. Gespräche zwischen Teheran und den USA würden Europa entlasten.

Washington strebt aber letztlich eher einen Regimewechsel in Teheran an und stellt deswegen immer neue, für den Iran unerfüllbare Bedingungen. Trump selbst könnte sich aber mit einem erfolgreichen Gesprächsergebnis zufriedengeben, das ihn bei seinen Wählern als guten „Dealmaker“ erscheinen lässt.

Auf alle Fälle ginge der Iran mit seiner bisherigen Vertragstreue als moralischer Sieger in die Gespräche.

### Der Iran

Der Iran hat Europa eine Liste von Forderungen vorgelegt, damit er in der Vereinbarung bleibt. Sie beinhalten die Aufrechterhaltung seiner Ölexporte und die Sicherung der Handelsbeziehungen. Das Raketenprogramm sollte unangestastet bleiben. Damit Europa den Iran unterstützt, muss dieser zeigen, dass sein Nuklearprogramm tatsächlich friedlich bleibt, um die Bedenken bezüglich seines Raketenprogramms zu zerstreuen. Dies sollte jedoch keinesfalls in das Wiener Nuklearabkommen gepackt werden, wie Trump es fordert.

**Der Iran muss zeigen, dass sein Nuklearprogramm FRIEDLICH bleibt.**

### Regionale Rüstungskontrolle

Der Iran betrachtet sein Raketenprogramm als defensiv und verweist darauf, dass er während des Krieges gegen den Irak in den 80er-Jahren schutzlos gewesen sei. Gleichzeitig betont er, dass er sich vom Raketenprogramm der Nach-

barstaaten bedroht fühlt. Die Raketen Saudi-Arabiens haben größere Reichweite als die des Iran, ganz zu schweigen von denen Israels. So gesehen könnte der Iran regionale Rüstungskontrollverhandlungen vorschlagen, welche die Obergrenzen von Reichweite und Anzahl der Raketen beschränken. Diese könnten vorerst ohne Israel beginnen und im Rahmen des vom iranischen Außenminister Javad Zarif vorgeschlagenen „Regionalen Dialogforum“ im Persischen Golf stattfinden.<sup>4</sup> Sie könnten auch vertrauensbildende Maßnahmen wie den Verzicht auf die Anwendung und Androhung von Gewalt und die friedliche Konfliktbeilegung einschließen. Davon bliebe der JCPOA unberührt und er müsste nicht mit Zusätzen versehen werden. Die USA hätten zudem die Garantie, dass der Iran keine Langstreckenrakete (ICBM) entwickelt, die ihr Territorium erreichen könnte. Diese potenziellen Abkommen müssten aber durch eine internationale Organisation überwacht werden, welche dann Zugang zu gewissen konventionellen Rüstungsprogrammen der betreffenden Länder hätte. Kein Staat der Welt öffnet allerdings alle seine militärischen Anlagen. Die USA müssten auch ihre Rüstungsverkäufe an die arabischen Staaten entsprechend einschränken und der Iran sollte vor allem dem Raketentechnologiekontrollregime (MTCR), das die Proliferation von Raketen beschränkt, und dem damit in Verbindung stehenden Haager Verhaltenskodex beitreten.

### Nuklearer Teststoppvertrag und Konventionen über nukleare Sicherheit

Für den Iran wäre es keine zusätzliche Belastung, den umfassenden nuklearen Teststoppvertrag (CBT) zu ratifizieren,

weil ihm das Testen von Nuklearwaffen im JCPOA ohnehin untersagt ist. Er wäre dann einer der 44 Annex-2-Staaten, deren Unterschrift und Ratifikation notwendig sind, damit der Vertrag in Kraft treten kann. Der Iran kann damit eine Reihe von Konventionen über nukleare Sicherheit, nuklearen Terrorismus und den physischen Schutz von nuklearem Material unterzeichnen.

### Nuklearwaffenfreie Zone und Nuklearwaffenverbot

Die nuklearwaffenfreie Zone im Mittleren Osten ist seit Jahrzehnten blockiert, weil sie Israel zum primären Ziel hat. An dieser Frage ist die Überprüfungs-Konferenz des Atomwaffensperrvertrages 2015 gescheitert. Teheran könnte nun aber ankündigen, der nuklearwaffenfreien Zone in Zentralasien (Semipalatin) beizutreten, wenn die USA im Gegenzug diesen Vertrag ratifizieren, was die Verpflichtung einschließt, die Mitglieder dieser Zone nicht nuklear zu bedrohen. Das wäre für den Iran kein großer Aufwand, denn er hatte sich doch selbst im Wiener Nuklearabkommen bereits für nuklearwaffenfrei erklärt. Mit Zentralasien hat der Iran historisch und kulturell ohnehin mehr gemeinsam als mit den arabischen Nachbarstaaten. Damit nun Saudi-Arabien nicht ein Nuklearwaffenstaat wird, könnten die USA ihren Partner dazu drängen, sich der nuklearwaffenfreien Zone Afrika (Pelin-daba) anzuschließen. Dieser nuklearwaffenfreie Gürtel von Kasachstan bis Nordafrika würde Israels Sicherheit stark erhöhen und somit auch die Begründung seiner Nuklearwaffen schwächen. Langfristig könnte dieser Gürtel nach dem Nordosten um die Mongolei, die schon nuklearwaffenfrei ist, verlängert werden. Der Einschluss des schma-

len russisch-chinesischen Streifens zwischen der Mongolei und Kasachstan dürfte kein Problem sein.

Der Iran war ein aktiver Unterstützer des Vertrages über das Verbot von Nuklearwaffen, der im Juli 2017 von 122 Staaten bei einer Konferenz der Vereinten Nationen angenommen wurde. Er würde seine Glaubwürdigkeit in dieser Gruppe verlieren, sollte er wieder mit der Produktion von Nuklearwaffen kokettieren oder gar beginnen. Umgekehrt würde Teheran normativ-moralische Anerkennung durch die nuklearwaffenfreie Welt gewinnen. Nuklearwaffenfreie Zonen und Rüstungskontrolle sind letztlich die besseren Lösungen als Nuklearwaffen und Krieg.

Mit dem Beitritt zur nuklearfreien Zone und Rüstungskontrollen kann der Iran seine **GLAUBWÜRDIGKEIT** stärken.

### Das Kriegsszenario

Ein Scheitern des JCPOA könnte zu einer Situation wie vor dessen Abschluss führen. Sanktionen sollten das Regime zum Einlenken bewegen und auch die militärische Option gegen den Iran hielt sich die Obama-Administration offen. Dafür definierte sie auch eine rote Linie: den tatsächlichen Bau der Bombe sowie die Schließung der Straße von Hormus durch den Iran. Teheran hatte immer wieder angedroht, diese im Falle eines Embargos über seine Ölexporte zu blockieren. Die USA erhöhten daraufhin ihre Militärpräsenz im Persischen Golf

und warnten Teheran vor einer Blockade der Schiffroute. Der israelische Ministerpräsident Netanjahu sprach von einer Wahrscheinlichkeit von 50 %, dass Israel den Iran angreifen könnte.<sup>5</sup>

Ein Szenario nach dem Scheitern des JCPOA könnte also etwa so aussehen: Nachdem die USA das Abkommen verlassen haben, reagieren die Europäer aus Angst vor amerikanischen Sanktionen lediglich mit rhetorischem Widerstand. Der Iran fährt nach einer gewissen Zeit, in der er den USA Vertragsbruch vorwirft und weil weitere Sanktionen verhängt werden, sein heruntergefahrenes Nuklearprogramm wieder hoch. Israel sieht das als Beweis dafür, dass Teheran schon immer die Bombe wollte und drängt die USA zur Militärintervention. Nachdem die USA aufgerufen hatten, den iranischen Ölexport weltweit zu boykottieren, hatte der Iran ja gedroht, die Straße von Hormus zu sperren. Ein dortiger Zwischenfall, z. B. zwischen einem iranischen Schnellboot und einem amerikanischen Kriegsschiff, könnte nun der Anlass für eine Militärintervention sein. Das wäre eine negative Analogie dazu, als sich das extrem energieimportabhängige Japan 1941 wegen des Ölembargos der USA zum Angriff auf Pearl Harbour hinreißen ließ.

Ein anderer Anlass könnte eine dem Iran zugeschriebene Rakete, die von Syrien aus im Norden Israels einschlägt, sein. Das ist der vielzitierte Plan B mit der Hoffnung auf den Sturz des derzeitigen Regimes im Iran mit Hilfe der Opposition. Das Gegenteil könnte aber eintreten und die Gegner des Abkommens im Iran würden gestärkt. Vorboten für ein derartiges Szenario gibt es bereits. Im Mai 2018 erfolgten israelische Militärangriffe auf angebliche iranische Raketenstellungen im Süden Syriens und

im Umkreis von Damaskus. Ende Juni folgten Angriffe auf Ziele in der Nähe der irakischen Grenze im Osten Syriens.<sup>6</sup> Einer Studie der Universität Stanford zufolge würde auch eine deutliche Mehrheit der Amerikaner den Einsatz von Nuklearwaffen und bis zu zwei Millionen iranischer Opfer akzeptieren. Die Situation wird analog zu den Atombombenabwürfen auf Japan 1945 gesehen.<sup>7</sup> Solche Daten könnten eine Administration durchaus ermutigen, Anlässe für eine militärische Aktion zu finden.

Laut einer Studie der Universität Stanford würde eine Mehrheit der Amerikaner den Einsatz von **NUKLEARWAFFEN** akzeptieren.

### Isolation oder Engagement

Wenn ein Kriegsszenario vermieden werden kann, wird sich der Iran im internationalen System neu positionieren müssen. Die noch von US-Präsident Obama angestrebte Engagement-Politik dürfte auf lange Zeit gescheitert sein. Das Vertrauen Teherans gegenüber Washington ist ebenfalls nachhaltig gestört. Auch könnte der Iran versuchen, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen künftig zu umgehen, weil die USA die völkerrechtlich bindende Resolution 2231 ohne Konsequenzen verletzt haben.

Teheran könnte weiter versuchen, seine Beziehungen mit Russland und China zu festigen. Die neuerlichen Sanktionen werden vor allem Irans Öl-

und Gassektor treffen. Dennoch können weder Russland noch China wollen, dass mit dem Iran eine neue Nuklearwaffenmacht entstünde. Sie haben aber auch kein Interesse daran, dass der Iran politisch und wirtschaftlich isoliert wird, da dies ihre Beziehungen zum Iran erschweren würde. Das betrifft insbesondere das Finanzsystem.<sup>8</sup>

Russland ist ja wegen der Besetzung der Krim 2014 selbst Ziel von US-Sanktionen und chinesische Firmen und Banken werden von den neuen US-Sanktionen nach der Aufkündigung des JCPOA durch die USA betroffen sein. Deshalb werden sich Russland und China dagegen wehren, auch, um dem amerikanischen hegemonialen Verhalten mehr entgegen zu treten.<sup>9</sup> Angaben iranischer Quellen, dass Russland nach der Ankündigung der USA, ein totales Embargo über den iranischen Öl- und Gasexport zu verhängen, im Juli 2018 zugesagt hat, 50 Milliarden Dollar in die iranische Öl- und Gasindustrie zu investieren, sind nicht bestätigt. Beim Gipfeltreffen im Juli 2018 mit US-Präsident Trump hielt Putin am Nuklearabkommen mit dem Iran fest. Beide Präsidenten stimmten aber überein, dass von Syrien aus keine Bedrohung gegen Israel ausgehen darf, was sich auf die Präsenz von iranischen Milizen in Syrien bezog. Ob damit ein Stillhalten Russlands im Falle einer militärischen Intervention der USA und Israels verbunden war, ist nicht klar.

Die Beziehungen zwischen Russland, China und dem Iran werden aber auch an ihre Grenzen stoßen. Russland wird auf dem Weltmarkt die Öl- und Gasexporte des Iran ersetzen und vom höheren Ölpreis profitieren. Wenn es dem Iran aber gelingt, trotz des Aufrufes der USA nach einem internationalen Ölembargo

gegen Teheran, einen Teil des Öls zu exportieren, könnte sich dieser auch den höheren Ölpreis zunutze machen. Aber nicht nur die USA und Israel wollen Irans Einfluss in Syrien zurückdrängen, auch für Russland kann mit dem Iran in der Region eine Konkurrenz erwachsen. China würde zwar auch unter einem höheren Ölpreis leiden, da es auf Energieimporte angewiesen ist, wird aber die Energieimporte aus dem Iran reduzieren, wenn dieser destabilisiert wird oder sich nicht mehr an die Bedingungen des JCPOA hält. Auch China könnte Zugeständnisse machen, um die Strafzölle der USA abzumildern.

**Russland und China wollen keine politische und wirtschaftliche ISOLIERUNG des Iran.**

Die Geschichte hat gezeigt, dass eine derartige Isolation eine extrem destabilisierende Wirkung hat und Engagement hingegen stabilisierend wirkt. Beispiele dafür sind die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und die nach Ende des Kalten Krieges. Wenn Europa es nicht schafft, dem Iran ein Auffangnetz zu bieten, und Teheran aber auch nicht bereit ist, Zugeständnisse über die Einhaltung des Wiener Abkommens zu machen, wird der Iran in eine Isolation gedrängt, die militante und illiberale Kräfte dort stärken wird. Studien der Universitäten Memphis und Missouri kamen zu dem Ergebnis, dass Sanktionen in den von ihnen betroffenen Ländern

nicht nur entscheidend zum Verfall von Menschenrechten beitragen, sondern auch autoritäre Tendenzen stärken und demokratische schwächen.<sup>10</sup> Die Mittelklasse, die von wirtschaftlicher und politischer Öffnung profitiert, würde verlieren. 60 % der gebildeten Arbeitskräfte im Iran arbeiten für die Regierung und drei Millionen beziehen Pensionen vom Staat.<sup>11</sup>

Das Argument, dass verschärfter Druck eine liberale Opposition fördern würde, ist auch historisch falsch. Im Gegenteil, die Iraner haben 1997 den liberalen Mohammed Khatami gewählt, bevor es zu den verschärften Sanktionen kam. Unabhängig von diesen unterzeichneten die EU-3 (Frankreich, Großbritannien und Deutschland) gegen den heftigen Widerstand der USA 2003 das erste Nuklearabkommen mit Teheran. Das Nuklearabkommen von 2015 wurde nicht wegen der Sanktionen möglich, sondern weil der Reformier Hassan Rohani zum Präsidenten gewählt wurde. Alle Sanktionen, die über den Iran seit 1979 verhängt wurden, haben nicht zu politischen Verhaltensänderungen geführt.

#### Ausblick

Nach der Aufkündigung des JCPOA durch die USA sehen selbst die stärksten Regierungskritiker im und außerhalb des Iran, dass die Sanktionen nicht erneut aufgelegt werden, weil Teheran das Nuklearabkommen verletzt hatte, sondern ganz im Gegenteil die USA. Das könnte die moralisch-normative Glaubwürdigkeit des Iran erhöhen. Die grundsätzlich proamerikanisch eingestellte Jugend im Iran wird aber antiamerikanischer werden.

Wenn die EU ebenfalls den JCPOA verlässt, wird nicht nur die Ver-

tragstreue der USA, sondern auch die der Europäischen Gemeinschaft nachhaltig beschädigt. Ebenso wird die Glaubwürdigkeit des Völkerrechtes leiden, wenn die Resolution des UN-Sicherheitsrates 2231 ignoriert wird. Die Proliferation von Nuklearwaffen wird dramatisch erhöht und der Atomwaffensperrvertrag weiter geschwächt. Wenn der JCPOA kollabiert, werden die Europäer ihren Einfluss im Iran verlieren und nur Russland und China werden für Teheran als Alternativen und Schutz gegen die USA übrigbleiben.<sup>12</sup>

Schon im Krieg gegen den Irak mussten die USA einsehen, dass ihre Fantasie eines liberalen, demokratischen Irak durch ihre eigenen Sanktionen zerstört wurde. Jetzt entwickelt eine neue republikanische US-Regierung mit teilweise denselben Mitgliedern die gleichen Pläne für den Iran. Die Inspektoren im Land störten die Kriegsbefürworter damals wie heute.

**Die USA machen im Iran denselben FEHLER wie damals im Irak.**

Ein Ausstieg des Iran aus dem Abkommen würde die Bedingungen für eine Militärintervention schaffen. 2003 versuchten zum Teil dieselben Europäer – vergeblich – US-Präsident George W. Bush davon abzuhalten, den Irak zu zerstören. ///



/// UNIV-PROF. I. R. DR.  
HEINZ GÄRTNER

ist am Österreichischen Institut für Internationale Politik (OIIP) und am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien tätig.

#### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Brussels Summit Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11./12.6.2018.
- <sup>2</sup> Entous, Adam: Donald Trump's New World Order, in: The New Yorker, 18.6.2018.
- <sup>3</sup> US-Verteidigungsministerium in: Nuclear Posture Review 33, Februar 2018.
- <sup>4</sup> Zarif, Javad: US Foreign Policy in Crisis, in: Teheran Times, 22.6.2018.
- <sup>5</sup> Goldberg, Jeffrey: Interview mit Premierminister Benjamin Netanyahu, in: The Atlantic, 10.9.2010.
- <sup>6</sup> Harel, Amos: Israel's Alleged Strike on Syria-Iraq Border Signals That the World's Getting Ready to Act Against Iran, Haaretz, 21.6.2018.
- <sup>7</sup> Sagan, Scott D. / Valentino, Benjamin A.: Revisiting Hiroshima in Iran: What Americans Really Think about Using Nuclear Weapons and Killing Noncombatants, in: International Security 42/1, 2017, S. 41-79.
- <sup>8</sup> Esfandiary, Dina / Tabatabai, Ariane: Triple Axis: Iran's relations with Russia and China, London / New York 2018, S. 188 f.
- <sup>9</sup> Ebd., S. 189 f.
- <sup>10</sup> Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights, in: Journal of Peace Research, Januar 2009; Peksen, Dursun / Cooper, Drury: Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy, in: International Interactions 36/3, 2010.
- <sup>11</sup> Zahirinejad, Mahnaz: The Effects of Sanctions on Iran's Economy, Paper presented at the conference "Iran in the International System", International Institute for Peace (IIP), Wien, 14.6.2018.
- <sup>12</sup> Esfandiary / Tabatabai: Triple Axis, S. 188 f.

/// ... Bombenstimmung

## TRUMP, IRAN UND DIE GEFAHR EINER ESKALATION AM GOLF

**ANDREAS BOCK** /// US-Präsident Donald Trump droht Iran, nachdem er den Gemeinsamen Aktionsplan (JCPOA) völkerrechtswidrig aufgekündigt hat, unverhohlen mit beispiellosen Konsequenzen. Das Dilemma dieser Drohpolitik ist, dass sie kontraproduktiv und brandgefährlich ist. Sie bestätigt Iran in der Wahrnehmung, dass Washington einen Systemwechsel will und internationale Abkommen Iran keinen Schutz bieten. Und dies könnte Teherans Einstieg in den Ausstieg aus dem JCPOA bedeuten.

Die völkerrechtswidrige<sup>1</sup> Entscheidung von US-Präsident Donald Trump, den JCPOA einseitig aufzukündigen, obwohl von Seiten Teherans bis dato nicht gegen die Auflagen des Aktionsplans verstoßen wurde, ist aus mindestens zwei Gründen fatal: Zum einen könnte sie Iran in eine Situation bringen, in der sich selbst Präsident Rohani gezwungen sieht, die Urananreicherung wieder zu beginnen, um sein Land so zumin-

dest an die Schwelle der nuklearen Bewaffnung zu führen. Zum anderen würde Teheran genau damit das etablierte Narrativ bedienen, dass Iran eine Bedrohung ist, und das Land somit noch tiefer in die internationale Isolation führen.

Iran ist eine Bedrohung. Kaum ein US-Präsident, der dieses Vorurteil seit der Gründung der Islamischen Republik Iran im Jahre 1979 nicht bedient hätte. Selbst US-Präsident Barack Obama, der zusammen mit Irans Präsident Hassan Rohani die Voraussetzung für die Unterzeichnung des JCPOA am 14. Juli 2015 geschaffen hatte, drohte Teheran nur wenige Jahre zuvor noch unverhohlen mit militärischer Gewalt, sollte Iran an seinem Atomprogramm festhalten.<sup>2</sup>

**TRUMPS** Politik treibt Iran zurück  
in sein Atomprogramm.



Quelle: ATTA KENARE / Getty Images

**Trumps Iran-Politik gefährdet nicht nur das Atomabkommen, sondern verstärkt das langjährige Feindbild USA im Iran weiter vehement.**

### Was macht Iran zu einer Bedrohung?

Die Frage, was einen Akteur zu einer Bedrohung macht, beschäftigt die Wissenschaft und die Politik seit alters her. Thukydides hat mit der Geschichte des Peloponnesischen Kriegs wohl die erste konstruktivistische Bedrohungsperzeptionsanalyse geschrieben. Denn die Frage, was Athen oder Sparta in der Wahrnehmung des jeweils anderen Akteurs zu einer Bedrohung machte, war das Ergebnis eines Konstruktionsverfahrens: Wahrgenommene Informationen werden auf der Grundlage von expliziten und impliziten Vorannahmen sinnstiftend interpretiert.

Die meiner Analyse zugrunde gelegte Annahme ist, dass Bedrohung kein objektiver Tatbestand ist. Was einen Akteur zu einer Bedrohung macht, hängt wesentlich von der Wahrnehmung dieses Akteurs und nicht von scheinbar objektiven Kriterien wie den militärischen Möglichkeiten ab. Trotz der Tatsache, dass beispielsweise die USA bis heute in der Lage wären, Deutschland, Frankreich oder auch Großbritannien mit ihren Nuklearwaffen zu zerstören, fühlen sich diese Länder von Amerika nicht bedroht. Im Gegenteil, das Nukleararsenal der USA wird als Garant der Sicherheit Europas

wahrgenommen.<sup>3</sup> Umgekehrt wurde aber die Schwäche Moskaus – gemessen an der im Vergleich zu den USA geringeren (schwächeren) Ausstattung mit Nuklearwaffen – im Kalten Krieg als Bedrohung wahrgenommen.<sup>4</sup> Ebenso wird der bis heute in wirtschaftlicher wie militärischer Hinsicht deutlich schwächere und unterlegene Iran<sup>5</sup> von Israel und den USA als massive Bedrohung für die eigene Sicherheit wahrgenommen. Offensichtlich gibt es also einen Unterschied zwischen dem, was politische Entscheidungsträger als Bedrohung interpretieren, und dem, was militärische Fähigkeiten nahelegen würden. Zur Erklärung dieser Varianz können Theorien kognitiver Psychologie einen wertvollen Beitrag leisten.

Was also macht Iran zu einer Bedrohung? Und warum halten wir umgekehrt die USA, trotz überwältigender militärischer Zerstörungskraft und dem wiederholt bewiesenen Willen, diese auch einzusetzen, nicht für eine Bedrohung? Weil unsere Wahrnehmung von bestimmten Vorannahmen beeinflusst ist, wie Robert Jervis in „Perception and Misperception in International Politics“ schreibt: „We tend to believe that countries we like do things we like, support goals we favor, and oppose countries that we oppose. We tend to think that countries that are our enemies make proposals that would harm us, work against the interests of our friends, and aid our opponents.“<sup>6</sup> Was Jervis hier beschreibt, sind kognitive Abkürzungen oder Heuristiken, mit denen wir aus der Fülle der Informationen, die wir durch unsere Sinne auf- und wahrnehmen, in einem aktiven Interpretationsprozess einen Sinn konstruieren und damit de facto eine eigene Realität erschaffen. Mittels kog-

nitiver Heuristiken gelingt es uns auch, (für uns) widersprüchliche oder uneindeutige Informationen sinnstiftend zu interpretieren und diese kognitiv abzusichern. Der Prozess der Sinnstiftung resp. Konstruktion sozialer Realität ist von internen wie externen Faktoren abhängig wie vom Kontext, in dem man sich bewegt, oder von den Erfahrungen, die man individuell gemacht hat oder die kollektiv geteilt und erinnert werden. Die Auswirkungen der Geiselnahme von Teheran 1979 ist dafür ein gutes Beispiel. So prägt die Erinnerung daran bis heute das Iran-Bild in den USA.<sup>7</sup> Die damals beendeten diplomatischen Beziehungen beider Länder wurden bis heute nicht wieder reaktiviert.

**Bedrohungen werden individuell  
SUBJEKTIV wahrgenommen.**

Darum kann die gleiche Aktion, beispielsweise das Streben nach bestimmten Waffen, sowohl als aggressive wie auch als defensive Maßnahme wahrgenommen und interpretiert werden. Oder, wie Jervis feststellt: „Different people use the same event to support different policies.“<sup>8</sup> Folglich liegt das, was eine Bedrohung zu einer Bedrohung macht, nicht in der Sache – einem Verhalten, einem Sachverhalt oder einem Objekt – an sich begründet. Das, was eine Bedrohung zur Bedrohung macht, ist die Interpretation einer Aktion, einem Verhalten oder auch einer Äußerung oder einem Objekt durch

den Beobachter. Die Frage, ob das Streben nach Waffen von Akteur A für Akteur B eine Bedrohung darstellt liegt im Auge des Betrachters, je nachdem, wer A oder B ist.<sup>9</sup>

**Mit kognitiver Heuristik wird die jeweils **EIGENE** Interpretation und Realität geschaffen.**

Vielleicht gilt uns Iran, anders als Regime wie Saudi-Arabien, die aus liberal-demokratischer Perspektive nicht weniger problematisch sind, eben auch nur darum als Bedrohung, weil der politische wie öffentliche Diskurs zu Iran genau von dem Narrativ, dass Teheran eine Bedrohung darstellt, geprägt ist.

#### Rohanis Dilemma

Warum könnte Trumps einseitige Aufkündigung des JCPOA den Iran in eine Situation bringen, in der Teheran wieder mit der Urananreicherung beginnen könnte? Rohani wird, sollte das Abkommen nicht zu substantziellen wirtschaftlichen Verbesserungen im Land führen, innenpolitisch noch weiter unter Druck geraten. So euphorisch die EU den Aktionsplan aufgenommen hat, so umstritten war und ist er in Teilen der konservativen Elite Irans. Dass der iranische Revolutionsführer Ali Khamenei seinem Präsidenten weitgehend freie Hand für die Aushandlung des Atom-Deals gelassen hat, ist zu einem guten Teil auch durch die prekäre wirtschaftliche Lage des Landes zu erklären. Die Hoffnungen

auf Seiten Teherans, dass das JCPOA die wirtschaftliche Lage schnell und substantziell verbessern würde, waren groß. Durch die Entscheidung Trumps drohen sich diese Hoffnungen nun nicht zu erfüllen. Die EU und auch Russland scheinen nach dem derzeitigen Stand nicht in der Lage zu sein, den Ausstieg der USA zu kompensieren. Zu groß ist die Sorge bei europäischen Unternehmen, durch die US-Sanktionen zu Schaden zu kommen.

Das Zugeständnis, das Teheran in der Hoffnung auf wirtschaftlichen Aufschwung gemacht hat, und wofür es das auch als nationales Prestigeprojekt bewertete Atomprogramm weitgehend aufgegeben hat, droht sich damit in der Wahrnehmung Irans nicht nur als schlechtes Geschäft, sondern auch als sicherheitspolitisch fatal zu erweisen, denn Iran fürchtet bis heute, dass die USA einen Systemwechsel herbeiführen könnten. Die Twitter-Äußerungen von Trump, in denen er Iran Konsequenzen androht, „die nur wenige in der Geschichte jemals zu spüren bekommen haben“<sup>10</sup>, werden diese Sorgen in Teheran sicherlich nicht zerstreuen.

Um seine innenpolitischen Widersacher in Schach zu halten und einem außenpolitischen Gesichtsverlust entgegen zu wirken, könnte sich Rohani daher tatsächlich gezwungen sehen, die Urananreicherung wieder aufzunehmen –

**Die prekäre wirtschaftliche Lage in Iran sowie Trumps Agieren bringen das Abkommen in **GEFAHR**.**

mit weitreichenden Konsequenzen für Iran. Zum einen würde sich das Narrativ eines gefährlichen und bedrohlichen Irans vor allem in Washington und Jerusalem bestätigen, zum anderen würde Teheran auch in Europa massiv an Glaubwürdigkeit einbüßen. Die Chancen auf eine Annäherung mit dem Regime in Teheran wären auf Jahrzehnte versperrt.

#### Wiederholt sich die Geschichte?

Das Dilemma der Sanktions- und Drohpolitik von Trump ist, dass sie ebenso kontraproduktiv wie brandgefährlich ist. Die aktuelle US-Politik gegenüber Teheran bestätigt nur die etablierte Wahrnehmung Irans, nämlich, dass Washington einen Systemwechsel will und internationale Abkommen Iran keinen Schutz bieten, sondern Teheran in Fragen seiner Sicherheit am Ende alleine auf sich gestellt bleibt, eine Erfahrung, die Iran schon einmal während des Iran-Irak-Krieges gemacht hat. Damit bedient Trump – bewusst oder unbewusst – all jene Mechanismen und historisch etablierten Bedrohungsperzeptionen vor allem auf Seiten der Hardliner in Teheran, die schon einmal für eine Eskalation des Atomstreits verantwortlich waren, und die ein iranisches Atomprogramm als rationales Mittel der Selbstverteidigung und der Selbsterhaltung (des Regimes) erscheinen ließen, nur dass der Ausstieg aus dem Ausstieg aus dem Atomprogramm weder in Washington, noch in Jerusalem und auch nicht in den Hauptstädten der EU als rationales Mittel der Selbstverteidigung gesehen werden würde. Im Gegenteil: Im besten Fall bliebe Iran über Jahre hinweg international isoliert, im schlimmsten würde die militärische Eskalation des Konflikts

mit kaum absehbaren Folgen für die Region drohen.

#### Teherans Angst vor dem Systemwechsel

Tatsächlich hat es seit Ronald Reagan kein US-Präsident an aggressiver Rhetorik gegenüber Teheran fehlen lassen. Bill Clinton nannte Iran 1994 einen „Schurkenstaat“. 1995 verhängte er strenge Öl- und Handelsanktionen gegen Teheran und unterband praktisch jeden Handel zwischen den USA und Iran. George W. Bush machte Iran in seiner „Rede zur Lage der Nation“ vom 29. Januar 2002 zu einem Teil der „Achse des Bösen“, zusammen mit Irak und Nordkorea. In der Wahrnehmung Irans hat die Rede Bushs eine besondere Bedeutung. Sie

**Seit Reagan pflegten die USA einen **AGGRESSIVEN** Ton gegenüber Teheran.**

beendete nicht nur die kurze Phase der strategischen Zusammenarbeit zwischen Washington und Teheran nach dem Sturz der Taliban in Afghanistan. Vor allem bestärkte sie Iran in der Überzeugung, dass Atomwaffen ein notwendiges Mittel der Selbstverteidigung seien. Während die USA im Irak einen Systemwechsel herbeiführten, gab Washington dem Regime in Nordkorea, kaum dass Pjöngjang am 10. Februar 2005 den Besitz der Atombombe erklärt hatte, eine Sicherheitsgarantie. Eine solche Sicherheitsgarantie gibt es für Iran bis heute nicht.

Bemerkenswert ist, dass Iran ein grundsätzliches Interesse an einer Eskalation gezeigt hat. 2003, unmittelbar nach dem Beginn der Operation „Iraqi Freedom“, ließ Präsident Mohammad Khatami die Bedingungen einer nachhaltigen Aussöhnung mit den USA ausloten. Über den Schweizer Botschafter in Teheran ließ er eine konkrete Road Map für die Beilegung der Feindseligkeiten beider Länder an Bush übermitteln. Darin bot Khatami an, die Unterstützung militanter Palästinenser-Gruppen einzustellen, auf die Transformation der Hisbollah in eine rein politische Organisation hinzuwirken, eine Zweistaatenlösung zwischen Israel und Palästina zu unterstützen und das eigene Atomprogramm offenzulegen. Im Gegenzug forderte Iran die Aufhebung der US-Sanktionen, freien Zugang zu ziviler Nukleartechnologie sowie Sicherheitsgarantien. Außerdem sollte Bush seine Aussage zurücknehmen, Iran gehöre zur „Achse des Bösen“. Die Regierung Bush lehnte diese Initiative ab.

Wenn Trump heute Iran mit buchstäblich historisch singulären Konsequenzen droht, dann schließt seine Rhetorik damit unmittelbar an eine Politik an, die in Teheran stets als unmittelbare Bedrohung des Regimes wahrgenommen wurde. Und die den Wiedereinstieg in die Urananreicherung aus iranischer Perspektive fast zwangsläufig als rationales Mittel der Selbstverteidigung und der Selbsterhaltung (des Regimes) erscheinen lassen.<sup>11</sup>

#### **Das Völkerrecht bietet (wieder) keinen Schutz für Iran**

Der JCPOA sollte Iran nicht nur wirtschaftlichen Aufschwung, sondern auch ein Plus an Sicherheit bringen. Durch

die erfolgreichen Verhandlungen in Wien, so die Hoffnung Teherans, könnte man sich als vertrauenswürdiger internationaler Partner zeigen. Auch darum ist Iran mit dem JCPOA in Vorleistung gegangen und hat einer umfassenden Reduktion seiner nuklearen Kapazitäten zugestimmt. Durch die Entscheidung Trumps, den Aktionsplan einseitig aufzukündigen, sieht sich Teheran mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit an Erfahrungen erinnert, die Iran auf blutige Weise während des Iran-Irak-Krieges machen musste, nämlich, dass internationale Abkommen für Teheran keine Gültigkeit haben und Iran auch keinen Schutz und keine Sicherheit bringen. Und so prägend die Geiselnahme von Teheran bis heute für das US-amerikanische Iran-Bild ist, so prägend ist die Erinnerung an das Verhalten gerade der USA während des Iran-Irak-Krieges bis heute in Iran.

#### **Das TRAUMA Irans mit Amerika wiederholt sich gerade.**

Der Sturz des Schahs im Januar 1979 und die Errichtung der Islamischen Republik Iran zwangen die USA, sich einen neuen Verbündeten in der Golf-Region zu suchen. Um die eigene Vormacht zu gewährleisten, hatte Amerika bislang auf zwei Partner gesetzt, nämlich Saudi-Arabien und das Regime des Schahs von Persien. Die Wahl Washingtons fiel auf den Nachbarn Irans, nämlich Saddam Husseins Irak. Von

diesem hoffte man, dass er das Regime in Teheran nicht nur eindämmen, sondern es vielleicht sogar wieder beseitigen könnte. Denn die Vorstellung, der Iran könnte aus dem Ersten Golfkrieg, den Saddam Hussein am 22. September 1980 begonnen hatte, als Sieger hervorgehen, war für Präsident Ronald Reagan ein Horrorszenario. Um Irak offiziell im Krieg gegen Iran unterstützen zu können, strichen die USA im Februar 1982 das Regime in Bagdad von der Schwarzen Liste der den Terrorismus unterstützenden Staaten. Zwischen 1983 und 1987 erhielt Irak dann nicht nur Handelskredite in Höhe von jährlich mehreren Hundert Millionen US-Dollar, die USA versorgten das Land auch mit wichtigen Geheimdienstinformationen.

Zudem ermutigte Washington die europäischen Partner zur Zusammenarbeit mit Bagdad. Neben Waffen erhielt Bagdad auch indirekte Unterstützung für den Bau von biologischen und chemischen Waffenfabriken.<sup>12</sup> Durch den Einsatz irakischer Chemiewaffen, die das Regime in Bagdad, wie die UN festgestellt haben, ohne ausländische Hilfe nie hätte produzieren können, wurden während des Ersten Golfkrieges etwa 50.000 iranische Soldaten verwundet, weitere 5.000 von ihnen starben. Dieser massive Einsatz chemischer Waffen durch Irak, der sich auch gegen die eigene Bevölkerung richtete und eine schwerwiegende Verletzung des Genfer Protokolls von 1925 darstellte, löste allerdings keine Reaktion der internationalen Gemeinschaft aus.

In Iran vollzog sich daraufhin eine Kehrtwende in der Bewertung von Massenvernichtungswaffen (WMD). Ursprünglich hatte Ayatollah Ruhollah Khomeini den Einsatz und Besitz von

WMD als unvereinbar mit dem Islam eingeschätzt. Iran suspendierte darum das unter dem Schah mit westlicher Hilfe initiierte Atomprogramm. Iran ist heute Vertragspartei der Chemie- und Biowaffenkonvention sowie des Atomwaffensperrvertrags (NPT). Der Erste Golfkrieg aber lehrte Iran, dass solche Abkommen keinen Schutz garantieren und Teheran selbst für seine Verteidigung sorgen muss. Nach 1984 war Khomeini davon überzeugt, dass Atomwaffen als Mittel der Abschreckung und Selbstverteidigung notwendig seien.

#### **Die Erfahrungen Irans mit den USA im Ersten Golfkrieg BEWIRKTEN dessen atomare sicherheitspolitische Wende.**

Die iranische Selbstwahrnehmung als verwundbarer Staat war für einen fundamentalen sicherheitspolitischen Richtungswechsel verantwortlich. Khomeinis Ablehnung von Massenvernichtungswaffen war nicht machtpolitisch begründet. Erst die Erfahrung sicherheitspolitischer Ohnmacht ließen die iranische Atombombe für Khomeini Mitte der 1980er-Jahre zum ersten Mal zu einem rationalen und machtpolitischen Mittel der Abschreckung und Selbstverteidigung werden.

Sollte es der EU und auch Russland nicht gelingen, den Gemeinsamen Aktionsplan trotz US-amerikanischer Droh- und Sanktionspolitik am Leben zu erhalten, also die Iran im Rahmen des JCPOA in Aussicht gestellte Aufhe-

bung bestehender Handelsrestriktionen, könnte sich die Geschichte wiederholen. Nämlich, dass sich in Teheran einmal mehr die Überzeugung durchsetzt, dass das Streben nach Atomwaffen als Mittel der Abschreckung und Selbstverteidigung notwendig sei.

### Die vermeidbare Gefahr der Eskalation

Die einseitige Aufkündigung des JCPOA durch Donald Trump birgt enorme Risiken für die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes des NPT und für die Stabilität der gesamten Region. Ein Ausstieg Irans aus den Verpflichtungen des Aktionsplans würde Teheran nicht nur, weil dieser Schritt das negative Narrativ eines unzuverlässigen und bedrohlich Irans reproduzieren und bestätigen würde, international isolieren, sondern es könnte auch die Kriegsgefahr am Persischen Golf signifikant erhöhen. Tatsächlich sind mehrere kurz- und mittelfristige Szenarien denkbar:

- Die Blockade der Straße von Hormus: Rohani hat als Reaktion auf die Sanktions- und Drohpolitik Trumps, die Irans Präsident als „eine Politik der Vernichtung Irans“ bezeichnet hat, mit einer scharfen Reaktion gedroht. Im Falle US-amerikanischer Ölsanktionen könnte Iran die Straße von Hormus am Persischen Golf blockieren und so den gesamten Ölexport der Region lahmlegen.<sup>13</sup>
- Wettrüsten um die hegemoniale Vormacht: Der Wiedereinstieg in die Urananreicherung, der von den regionalen Nachbarn Irans, allen voran Saudi-Arabien, die Türkei und Israel, sicherlich als Beweis der Atomwaffenambitionen Teherans interpretiert werden wird, dürfte das Wettrüsten

in der Region noch weiter anheizen. Saudi-Arabien investiert aktuell bereits 70 Milliarden Dollar in das Militär und Waffen und belegt damit weltweit Platz Drei der Länder mit den höchsten Rüstungsausgaben.<sup>14</sup> Zudem ist nicht auszuschließen, dass Riad auch auf eine nukleare Option setzen könnte.

- Militärschläge gegen iranische Atomanlagen: Schon 2010 schienen Militärschläge Israels gegen Atomanlagen in Iran mehr als wahrscheinlich.<sup>15</sup> Sollte sich Iran tatsächlich für den Wiedereinstieg in die Urananreicherung entscheiden, wäre es aktuell nicht unwahrscheinlich, dass sich die USA und Israel für ein gemeinsames militärisches Vorgehen entscheiden könnten.

Jedes dieser Szenarien ist problematisch und in seinen Konsequenzen katastrophal. Tragisch ist indes, dass keines notwendig ist und unvermeidlich wäre. Tragisch ist zudem, dass weniger Iran

**Eine drohende **ESKALATION** schadet allen und ist besser zu vermeiden.**

als die USA für die mögliche (auch militärische) Eskalation um die Einhaltung des JCPOA verantwortlich sind, die politischen, ökonomischen und humanitären Kosten allerdings vor allem Iran aufgebürdet würden. ///



**/// PROF. DR. ANDREAS BOCK**  
ist Professor für Politikwissenschaft und hat den Lehrstuhl für Unsicherheitsforschung an der Akkon-Hochschule für Humanwissenschaften Berlin inne.

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Zwar ist der JCPOA kein völkerrechtlich bindender Vertrag, allerdings wurde der Gemeinsame Aktionsplan durch die Resolution 2231 des UN-Sicherheitsrates rechtsverbindlich. Der Sicherheitsrat fordert darin die UN-Mitglieder nicht nur auf, den Aktionsplan zu unterstützen, sondern beschließt zudem Maßnahmen zu dessen Umsetzung, die gemäß Kapitel 7 der UN-Charta durch die Androhung von Zwangsmaßnahmen abgesichert sind.

<sup>2</sup> Bock, Andreas: (Un-)Sicherheitsfaktor Atombombe. Eine Analyse der Krise um das iranische Nuklearprogramm, Berlin 2012.

<sup>3</sup> Jervis, Robert: Perceiving and coping with threat, in: Psychology and deterrence, hrsg. von R. N. Lebow und J. G. Stein, Baltimore 1985, S. 13-33.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Auch die Teheran unterstellten Ambitionen, nach einer eigenen Atomwaffe zu streben, würden an der faktischen Unterlegenheit nichts ändern; allenfalls wäre der Iran mit einer eigenen Bombe nicht mehr (so leicht) angreifbar. Damit aber hätte eine iranische Nuklearwaffe eher eine defensive und weniger eine offensive Wirkung.

<sup>6</sup> Jervis, Robert: Perception and Misperception in International Politics, Princeton 1976, S. 118.

<sup>7</sup> Nach dem Sturz des Schahs befanden sich 52 US-Diplomaten und Botschaftsmitarbeiter für 444 Tage, vom 4.11.1979 bis zum 20.1.1981, in iranischer Geiselhaft.

<sup>8</sup> Jervis: Perception and Misperception in International Politics, S. 164.

<sup>9</sup> Blight, James G.: Becoming Enemies: U.S.-Iran Relations and the Iran-Iraq War, 1979-1988, Lanham 2014.

<sup>10</sup> <http://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-und-mike-pompeo-drohen-iran-mit-konsequenzen-a-1219651.html>, Stand: 25.7.2018.

<sup>11</sup> Bock: (Un-)Sicherheitsfaktor Atombombe, S. 5.

<sup>12</sup> Pollack, Kenneth M.: The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq, New York 2002, S. 19.

<sup>13</sup> <https://www.sueddeutsche.de/politik/iran-rohani-warnt-trump-vor-mutter-aller-kriege-1.4065534>, Stand: 25.7.2018.

<sup>14</sup> <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-05/sipri-bericht-ruestungsausgaben-steigen-weltweit>, Stand: 25.7.2018.

<sup>15</sup> <http://ddc.arte.tv/unsere-karten/bombenangriffe-auf-den-iran>, Stand: 25.7.2018.

/// US-Präsident Trumps Kursverschärfung gegenüber dem Iran und ihre Konsequenzen

## RICHTIGE DIAGNOSE – ANGEMESSENE REAKTION?

**REINHARD MEIER-WALSER** /// US-Präsident Donald Trumps Kritik am Atomabkommen mit dem Iran und Teherans aggressiver Außenpolitik ist berechtigt. Die als Konsequenz dieser Kritik getroffene Entscheidung, das Atomabkommen zu kündigen und neue Sanktionen gegen den Iran zu verhängen, wird, so ist zu befürchten, jedoch nicht zu einem Einlenken Teherans führen. Stattdessen wächst die Gefahr innerer Unruhen im Iran, die das Land ins Chaos stürzen und zu einer weiteren Destabilisierung der Region des Mittleren Ostens führen könnten.

### Außenpolitisches Entscheidungs- handeln als rationaler Prozess

Der Begriff der „Außenpolitik“, so ein Standardwerk zu Theorie, Methodik und Praxis internationaler Politik, kennzeichnet ein „interessenbezogenes und lernfähiges Entscheidungshandeln“ der Führungskräfte eines Staates mit der Funktion, die Beziehungen ihres jeweiligen Staates zu anderen Staaten bei „bestmöglicher Wahrung und Durchsetzung der von der eigenen Systemführung definierten Interessen zu regeln“.<sup>1</sup> Gemessen an politikwissenschaftlichen Kriterien ist unter einer außenpolitischen „Entscheidung“ weder ein unkontrolliertes Routineverhalten noch ein bloßes Reflexhandeln zu verstehen, sondern eine rationale Wahl-

handlung, in der eine Option (Handlungsmöglichkeit) aus zumindest zwei alternativen Möglichkeiten ausgewählt wird. Somit ist eine außenpolitische Entscheidung auch kein reiner Vollzugsakt, sondern vielmehr ein mehrstufiger Prozess, dessen idealtypischer Ablauf folgende Phasen umfasst: Zielfestlegung, Lagebeurteilung, Entwicklung von Handlungsalternativen, Auswahl

Außenpolitik wird von rationalen WAHLHANDLUNGEN bestimmt.



Nach dem Ausstieg aus „dem schlechtesten jemals geschlossenen Abkommen“ verhängte Donald Trump infolge seiner Kursverschärfung Sanktionen gegen den Iran, die er entschlossen der Öffentlichkeit präsentierte.

einer Option, Entscheidungsimpementierung, Kontrolle der Entscheidung (Soll/Ist-Vergleich) und ggf. Entscheidungskorrektur (im Bereich der Ziele und/oder Mittel).<sup>2</sup>

Im Lichte dieser politikwissenschaftlichen Charakterisierung einer außenpolitischen Entscheidung soll in den folgenden Abschnitten Donald Trumps Entscheidung, das Atomabkommen mit dem Iran aufzukündigen und neue US-amerikanische Sanktionen gegen Teheran zu verhängen, analysiert und bewertet werden.

### Washingtons Iranstrategie in der Amtszeit Barack Obamas<sup>3</sup>

Um Donald Trumps Kurs gegenüber Teheran analysieren und bewerten zu kön-

nen, muss zunächst die Iranstrategie seines Amtsvorgängers Barack Obama rekonstruiert werden, auf dessen maßgebliche Initiative hin das im Juli 2015 von den „P5+1“<sup>4</sup> mit dem Iran geschlossene Atomabkommen „Joint Common Plan of Action“ (JCPOA) zustande gekommen war.

Seinen Ausgangspunkt hatte der Atomkonflikt zwischen der Internationalen Gemeinschaft und dem Iran im August 2002, als durch Geheimdienstinformationen bekannt wurde, dass der Iran unter Missachtung seiner Offenlegungspflichten aus dem Kernwaffen-Sperrvertrag eine Urananreicherungsanlage in Natanz und einen Schwerwasserreaktor in Arak baute, der nach seiner Inbetriebnahme zur Herstellung

von Plutonium fähig gewesen wäre. Ab diesem Zeitpunkt erfuhr der Atomkonflikt verschiedene Wendungen, mitunter vorsichtige Annäherung und Hoffnungen auf eine friedliche Beilegung, dann wieder Konfrontation und Eskalation.<sup>5</sup> Dessen ungeachtet blieben drei Konstanten dieses Konfliktes bis zur diplomatischen Beilegung im Jahr 2015 unverändert: Erstens Teherans Leugnung jeglicher, über die zivile Nutzung der Kernenergie hinausgehender nuklearer (militärischer) Ambitionen; zweitens – damit eng zusammenhängend – Teherans Strategie der Behinderung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO), die im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) vorgesehenen Inspektionen iranischer Atomanlagen durchzuführen und drittens die Möglichkeiten des Ausgangs des Konfliktes. Hier gab es immer nur diese drei: Erstens eine diplomatische, unblutige Lösung auf dem Verhandlungsweg, zweitens Militärschläge gegen den Iran mit dem Ziel der nuklearen Entwaffnung und drittens die Perspektive, dass der Iran tatsächlich Atommacht wird.

Barack Obama maß der Herausforderung durch das iranische Atomprogramm von Anfang an hohe Bedeutung bei und setzte sich mit großer Energie für eine diplomatische Lösung des Konfliktes ein. Obwohl er im Sinne der vielbemühten Formel, wonach „alle Optionen auf dem Tisch“ lägen, zu keinem Zeitpunkt seiner Präsidentschaft eine militärische „Lösung“ des Atomkonfliktes völlig ausschloss, war er in hohem Maße bemüht, eine diplomatische Einigung zu erreichen. Dies erklärt möglicherweise auch, dass er in den fast zweijährigen Atomverhandlungen nach Antritt des neuen iranischen Präsiden-

ten Rohani im Sommer 2013 bis zum endgültigen Abkommen von Wien im Juli 2015 nicht die von manchen seiner republikanischen Gegner im Kongress geforderte strikte Kompromisslosigkeit gegenüber dem Iran (Einstellung des gesamten Anreicherungsprogramms) zeigte, sondern das von Teheran reklamierte Recht der zivilen Nutzung der Kernenergie grundsätzlich, allerdings unter strengen Auflagen, akzeptierte. Obama wollte jedenfalls – zumal als Träger des Friedensnobelpreises – weder als derjenige US-Präsident in den Geschichtsbüchern notiert werden, der einen Krieg gegen den Iran geführt hatte, noch in dessen Amtszeit der Iran die militärische Atomschwelle überschreiten konnte.

#### **OBAMA wollte eine diplomatische Lösung des Atomkonfliktes.**

Obama wusste, dass Militärschläge gegen den Iran mit dem Ziel, Teherans Atom-Option langfristig zu vereiteln, eine umfassende Zerstörung der gesamten atomaren Infrastruktur bedeutet hätte, verbunden „mit der Drohung erneuter Angriffe, falls das Programm wieder aufgenommen wird“<sup>6</sup>. Dies hätte zum einen weitgehend unkalkulierbare Konsequenzen mit Blick auf die Opferzahlen und Folgen der nuklearen Verseuchung nach sich gezogen, zum anderen aber den Konflikt zusätzlich verschärft und eine diplomatische Lösung damit endgültig unmöglich ge-

macht. Obama wusste aber auch, dass es möglicherweise nur eine Frage der Zeit sein würde, bis der Iran die Schwelle zur Atommacht überschreiten würde, falls sich Teheran nicht auf dem Verhandlungsweg von seinen militärischen Atomplänen abbringen lassen sollte und die USA sich nicht zu Militärschlägen entschließen würden. Eine Realisierung des Szenarios einer Atommacht Iran wollte Obama um nahezu jeden Preis vermeiden. Erstens hatte Israel niemals Zweifel daran gelassen, dass es eine nukleare Bewaffnung des Iran schlichtweg nicht akzeptieren würde. Mithin war mit diesem Szenario eine militärische Konfrontation zwischen Israel und dem Iran nahezu zwangsläufig verbunden. Zweitens widersprach jede Form horizontaler nuklearer Proliferation Obamas außenpolitischem Kernprojekt „Global Zero“, dem langfristigen Ziel einer atomwaffenfreien Welt.<sup>7</sup> Und drittens befürchtete er, dass das Überschreiten der Atomschwelle durch den Iran in den anderen Staaten der Region des Mittleren Ostens als eine signifikante Veränderung des machtpolitischen Status quo gewertet würde. Deren Regierungen, so Obamas Kalkül, würden mit zusätzlichen Aufrüstungsprogrammen reagieren, wobei nicht auszuschließen wäre, dass in diesem Zusammenhang auch atomare Optionen erwogen würden. Eine atomare Bewaffnung des Iran hätte in dieser Perspektive sowohl einen konventionellen Rüstungswettlauf als auch einen nuklearen Proliferationsschub auslösen können. Das nukleare Nichtverbreitungsregime „wäre endgültig Makulatur“ geworden.<sup>8</sup>

Als nach den fast zweijährigen mühsamen Verhandlungen zwischen der „P5+1“-Gruppe und Teheran

schließlich im Juli 2015 der „Wiener Kompromiss“<sup>9</sup> verkündet wurde, konnte Obama einen diplomatischen Dreifacherfolg verbuchen: Erstens wurde ein gefährlicher internationaler Krisenherd in gemeinsamer Anstrengung der „P5+1“ substanziell entschärft. Zweitens wurde der Iran aus seiner internationalen Isolation befreit und besaß nun eine Chance, sich im Kreise der internationalen Gemeinschaft als Partner bei der De-Eskalation mittelöstlicher Konflikte zu empfehlen. Drittens stärkte das Atomabkommen im inneriranischen Machtgefüge den moderaten Präsidenten Hassan Rohani und seinen westlich geprägten Außenminister Mohammad Dschawad Zarif und führte zu beachtlichen Zugewinnen der Pragmatiker und Reformer gegenüber den konservativen Hardlinern bei den iranischen Parlaments- und Expertenratswahlen Ende Februar 2016. Damit war zwar der künftige politische Kurs Teherans noch nicht endgültig zementiert, aber Obamas Iranpolitik hatte bereits sichtbare Früchte getragen. Obamas Abkehr von der Iran-Politik seines Vorgängers Bush, der den Iran in der „Achse des Bösen“ verortet hatte, zugunsten einer Politik der ausgestreckten Hand gegenüber den Machthabern in Teheran, gehört zu den Faktoren, die für die Möglichkeit einer diplomatischen Lösung des Atomkonfliktes ausschlaggebend waren.

#### **Obama verfolgte die Politik der AUSGESTRECKTEN Hand.**

### Die Neubewertung des Atomabkommens durch Donald Trump

Nachdem er bereits im Präsidentschaftswahlkampf das Atomabkommen mit dem Iran als „das schlechteste jemals geschlossene Abkommen“ geißelt und eine härtere Gangart Washingtons gegenüber Teheran gefordert hatte, schien Donald Trump nach seinem Einzug ins Weiße Haus im Januar 2017 zunächst eine grundlegende Kurskorrektur gegenüber dem Iran zu meiden. Vermutlich wollte er auch die iranischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2017 abwarten, in denen sich der amtierende, dem Lager der moderaten Pragmatiker zugerechnete Präsident Hassan Rohani schließlich überraschend deutlich gegen seinen schärfsten Rivalen, den konservativen Hardliner Ebrahim Raisi durchsetzen konnte. Im weiteren Verlauf des Jahres 2017 verschärfte Präsident Trump jedoch erneut den Ton gegenüber Teheran und, nachdem an der Spitze des State Department der besonnene Rex Tillerson im Frühjahr 2018 dem in Iran-Fragen wesentlich kompromissloseren Mike Pompeo weichen musste, kündigte Trump Anfang Mai 2018 das Atomabkommen endgültig auf. Gleichzeitig drohte er mit der Wiedereinsetzung der Sanktionen, die nach der Erfüllung der Auflagen des Abkommens durch den Iran suspendiert worden waren.

Abgesehen davon, dass Trump offensichtlich systematisch versucht, jede innen- wie außenpolitische Entscheidung seines Amtsvorgängers zu korrigieren<sup>10</sup> und schon vor diesem Hintergrund das Atomabkommen von Beginn an scharf geißelte,<sup>11</sup> hat er auch verschiedene sachliche und durchaus stichhaltige Argumente dagegen vorgebracht. Im Einzelnen kritisierte er die kurze Laufzeit, die Mängel der Überprüfbarkeit

### Trumps **KRITIK** am Atomabkommen ist nicht unberechtigt.

nuklearer Aktivitäten im Iran, die Ausklammerung des iranischen Raketenprogrammes in den Atomverhandlungen, die erweiterten Möglichkeiten Teherans, seine schiitischen Verbündeten im Jemen, Syrien, Irak, Libanon etc. mit finanziellen Mitteln sowie Waffen zu unterstützen sowie insgesamt Verstöße gegen den „Geist des Abkommens“.<sup>12</sup>

Dazu ist zu sagen, dass die 15-jährige Laufzeit des Abkommens (einige Regelungen sind sogar auf 10 Jahre begrenzt) für den Iran mit seiner mehrtausendjährigen Geschichte und Kultur tatsächlich – historisch gesehen – einen Wimpernschlag bedeutet. Nach Ablauf des Abkommens stehen dem Iran als Signatarstaat des Kernwaffensperrvertrages alle einschlägigen Rechte (Uran-Anreicherung und zivile Nutzung der Kernenergie) wieder zu. Da sein Nuklearprogramm vor Abschluss des Abkommens bereits ein hohes Niveau erreicht hatte, würde der Iran nach Ablauf des Abkommens vermutlich nur wenige Monate benötigen, um nach der Wiederaufnahme des Anreicherungsprogramms die militärische Schwelle zu erreichen.

Auch die von Trump monierten Mängel der Überprüfbarkeit der nuklearen Aktivitäten im Iran sind unübersehbar. Die Internationale Atomenergie-Behörde in Wien (IAEO), die die dortigen Inspektionen durchführt, attestiert Teheran zwar weitgehende Beachtung der einschlägigen Auflagen des JCPOA. Eine

lückenlose Überwachung der nukleartechnischen Aktivitäten ist allerdings schon deshalb fraglich, weil die iranische Verhandlungsdelegation sich erfolgreich gegen eine Ausweitung der Inspektionen über die von Teheran an die IAEO gemeldeten 14 Atomanlagen hinaus gewehrt hatte. Im langjährigen Streit um den südöstlich von Teheran gelegenen Militärkomplex Parchin, in dem Mutmaßungen der IAEO zufolge Versuche mit Sprengzündern für Atombomben durchgeführt wurden, setzte sich der Iran mit seiner Forderung durch, dass Kontrollen nur in „Atomanlagen“, nicht aber in „Militäranlagen“ stattfinden dürften.

Die Ausklammerung des iranischen Raketenprogramms aus den Verhandlungen der „P5+1“ mit Teheran bedeutet eine weitere Relativierung des von den westlichen Signatarmächten reklamierten „Erfolges“, zumal Teherans Raketenrüstung die Sicherheit der gesamten Region bedroht. Der Iran, der über das größte Raketenarsenal des gesamten Mittleren Ostens verfügt und dieses zielstrebig weiter ausbaut, besitzt mittlerweile mehrere Tausend ballistische Raketen mit Reichweiten von mehr als 2.000 Kilometern sowie Marschflugkörper, mit denen er „Israel, Saudi-Arabien oder Südosteuropa erreichen kann“<sup>13</sup>.

Hochproblematisch ist, und auch in diesem Punkt ist dem Kritikpunkt Trumps zuzustimmen, dass der Iran systematisch seine schiitischen Verbündeten im Libanon, Jemen, Syrien, Irak, Afghanistan etc. mit finanziellen Mitteln und zum Teil auch mit Waffenlieferungen unterstützt. Die iranische Führung, so ist zu befürchten und das wurde auch von iranischen Oppositionellen im Zuge der inneriranischen Proteste zu Beginn des Jahres artikuliert, verwendet die zusätzlichen Deviseneinnahmen, über die der

Iran seit der Aufhebung der internationalen Sanktionen (als Folge des Atomabkommens) durch die Wiederaufnahme und Forcierung der Erdöl- und Erdgasexporte verfügt, um die verbündeten schiitischen Gruppen und auch die sunnitische Hamas (wie der Iran ein militanter Gegner Israels) noch weiter zu unterstützen.

### Der Iran **UNTERSTÜTZT** weiter seine schiitischen Verbündeten.

Und schließlich ist auch Trumps Vorwurf, der Iran verstoße gegen den „Geist“ des Atomabkommens durchaus nachvollziehbar, zumal mit diesem Abkommen – wie bereits erwähnt – dem Iran eine Chance geboten worden war, seine Paria-Rolle abzulegen und sich im Kreise der internationalen Gemeinschaft als neuer „Partner“ bei der De-Eskalation mittelöstlicher Krisen und Konflikte zu empfehlen. Diese Offerte hat Teheran nicht nur nicht ergriffen, sondern hat insbesondere durch sein aggressives Raketen-Rüstungsprogramm, seinen Konfrontationskurs u. a. gegenüber Israel und Saudi-Arabien und sein Schüren mittelöstlicher Spannungen die internationalen Befürworter des Atomabkommens geschwächt und die Position der Gegner Irans gestärkt.

### Mögliche Konsequenzen des Konfrontationskurses Washingtons gegenüber Teheran

Ungeachtet des berechtigten Einwandes, dass Verhandlungen in aller Regel mit einem Kompromiss enden und ein be-

### **Derzeit ist noch offen, was der Ausstieg der USA aus dem Atomabkommen und die Sanktionen beim Iran BEWIRKEN werden.**

harrliches Festhalten an westlichen Maximalpositionen (vollständige Einstellung des iranischen Anreicherungsprogrammes) zu einem Scheitern der Atomverhandlungen und damit der Wahrscheinlichkeit einer militärischen Konfrontation mit dem Iran geführt hätte, ist Donald Trumps Kritik am Atomdeal mit Teheran und an der aggressiven Außen- und Sicherheitspolitik des Iran über weite Strecken berechtigt. Die Frage ist allerdings, ob die als Konsequenz dieser Kritik getroffene Entscheidung Washingtons, das Atomabkommen zu kündigen und neue Sanktionen gegen den Iran zu verhängen, Teheran zu einem (aus Sicht der USA positiven) Umsteuern bewegen oder eher zu einer Verschärfung der Situation führen wird (und damit kontraproduktiv wäre)? Im Einzelnen sind folgende Entwicklungen zu erwarten:

#### **Schwächung der moderaten Kräfte im inneriranischen Machtkampf – Sturz der Regierung und politisches Chaos?**

Im inneren Gefüge des Iran, das durch ein komplexes System konkurrierender Einflusszentren (Revolutionsgarden, Wächterratt, Expertenrat, Justiz, Parlament, Staatspräsident, Regierung etc.) mit dem Obersten Geistlichen Führer als höchster Autorität gekennzeichnet ist, tobt seit langem ein erbitterter Machtkampf

zwischen konservativen Hardlinern („Prinzipalisten“) auf der einen sowie moderaten Pragmatikern und Reformern auf der anderen Seite. Wie bereits erwähnt, war es das gemeinsame Ziel der Westmächte der „P5+1“, durch einen Durchbruch im Atomkonflikt die moderaten Kräfte um Präsident Rohani und Außenminister Zarif in der Auseinandersetzung mit ihren radikal-konservativen Gegnern zu stärken. Der einseitige Ausstieg der USA aus dem Abkommen mit Teheran und die Verhängung neuer Sanktionen wirken nun wie Wasser auf die Mühlen der revolutionären, dem ideologischen Kampf gegen den „Westen“ und Israel verpflichteten Kräfte im Iran, deren Propaganda gegen den „großen Satan“ Amerika neue Nahrung erhält und deren Machtposition gegenüber moderaten Kräften gestärkt wird.<sup>14</sup> Hinzu kommt, dass Präsident Rohani und Außenminister Zarif durch die Stärkung des konservativen Lagers so sehr unter Druck geraten, dass sie selbst gezwungen sind, auf einen radikaleren Kurs einzuschwenken, um nicht im inneriranischen Ringen um Macht und Einfluss völlig ins Abseits zu geraten.<sup>15</sup>

Falls die USA mit ihrem Kurswechsel gegenüber Teheran auch einen Regimewechsel beabsichtigt haben sollten, so scheint ein solcher Wechsel nicht unwahrscheinlich. Allerdings kann als sicher gelten, dass im Falle eines Sturzes der Regierung Rohani ein Politiker Präsident der Islamischen Republik wird, der einen gegenüber dem „Westen“ aggressiveren Kurs steuern wird als sein Vorgänger. Es muss außerdem befürchtet werden, dass die Verhängung neuer Sanktionen durch die USA eine größere Protestwelle im Iran auslösen und zum Sturz der gesamten Führungselite führen könnte.<sup>16</sup> Dass der Iran in der Folge

der politischen Umbrüche in einem in Chaos mündenden Bürgerkrieg wie in Syrien versinken würde, kann nicht ausgeschlossen werden.

#### **Radikalisierung der iranischen Außenpolitik – die Gefahr eines regionalen Wettrüstens und die Wahrscheinlichkeit militärischer Auseinandersetzungen nehmen zu**

In engem Zusammenhang mit der zu erwartenden Stärkung der konservativ-radikalen Kräfte im Iran durch Washingtons Ausstieg aus dem Atomabkommen und der Verhängung neuer US-amerikanischer Sanktionen steht eine wahrscheinliche Radikalisierung der iranischen Außenpolitik. Teheran wird seinen Konfrontationskurs gegenüber den regionalen Gegnern ebenso wie seine Unterstützung der schiitischen Verbündeten und der Feinde Israels weiter forcieren, sein Raketenprogramm ausbauen und im schlimmsten Fall die Inspektoren der IAEO außer Landes weisen, um sein Anreicherungsprogramm vertragswidrig wieder aufzunehmen. Von den ursprünglich drei möglichen Ausgangsszenarien des Atomkonfliktes mit Teheran (1. vertragliche Regelung, 2. militärische „Lösung“, 3. Überschreiten der Atomschwelle) blieben dann lediglich die Optionen 2 und 3, die beide mit einer dramatischen Eskalation der sicherheitspolitischen Lage am Persischen Golf so-

wie mit nahezu unkalkulierbaren Konsequenzen für die Gesamtregion des Mittleren Ostens verbunden wären.

#### **Belastung der transatlantischen Partnerschaft – Stärkung des Einflusses Pekings und Moskaus im Iran**

Durch die Strafmaßnahmen Washingtons, die am 6. August 2018 tatsächlich in Kraft traten (Anfang November sollen noch weitere und härtere Maßnahmen folgen), soll der Iran daran gehindert werden, Handel mit Devisen, Edelmetallen und Rohstoffen zu betreiben. Diese Sanktionen der USA betreffen sowohl US-amerikanische Firmen als auch – als „extraterritoriale“ Sekundär-Sanktionen – Transaktionen, die von Unternehmen außerhalb der Vereinigten Staaten mit dem Iran abgewickelt werden. Falls z. B. ein europäisches Unternehmen sich nicht an die Vorgaben Washingtons hält, droht ihm neben Bußgeldern auch ein Ausschluss vom US-Markt. Unmittelbar vor Inkrafttreten der Sanktionen twitterte US-Präsident Trump: „Anyone doing business with Iran will NOT be doing business with the United States.“<sup>17</sup>

Um europäischen Firmen weiterhin Geschäftstätigkeiten mit dem Iran zu ermöglichen, hat die Europäische Union mit der am 7. August 2018 in Kraft getretenen, aber bereits aus dem Jahre 1996 stammenden EU-Verordnung 1996/2271 Einzelpersonen und Unternehmen in der Union explizit verboten, die US-Sanktionen gegen den Iran zu befolgen. Diese rechtlich bindende Regelung wird hinsichtlich ihrer Effizienz de facto dadurch entkräftet, dass die meisten der im Iran tätigen europäischen Unternehmen ihr lukratives USA-Geschäft nicht durch vergleichsweise geringe Gewinnperspektiven im Iran gefährden werden. Große

#### **Eine RADIKALISIERUNG der iranischen Außenpolitik in Richtung Konfrontationskurs wäre denkbar.**

Konzerne wie Peugeot, Renault oder Total zogen sich in Erwartung amerikanischer Strafmaßnahmen bereits frühzeitig aus dem Iran zurück. Anfang August 2018 zog dann auch Daimler nach und verkündete, seine Geschäfte in der Islamischen Republik „bis auf Weiteres“ einzustellen. Bereits vor Inkrafttreten der Sanktionen Washingtons räumte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Berlin ein, „viele deutsche Unternehmen“ berichteten, „dass mittel- und langfristige Projekte derzeit nicht weiterverfolgt werden. [...] Außerdem klagen sie – wegen des Rückzugs zahlreicher deutscher Banken aus dem Iran-Zahlungsverkehr – über Schwierigkeiten bei der finanziellen Abwicklung von laufendem Iran-Geschäft.“<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass die erwähnte EU-Verordnung weder US-amerikanische Sanktionen blockiert noch europäische Investoren im Iran vor Strafen Washingtons schützen kann.<sup>19</sup>

Da aus EU-Kreisen verlautete, Brüssel werde nicht in unternehmerische Entscheidungen eingreifen, ist auch eher von einer „symbolischen Wirkung“ der Verordnung 1996/2271 auszugehen. Sollte ein Unternehmen seine Absage einer Investition im Iran nämlich als Folge betriebswirtschaftlicher Kalkulation begründen und nicht in Verbindung mit US-Sanktionen bringen, gerät es auch nicht mit EU-Recht in Konflikt.<sup>20</sup>

Unterm Strich wird die Sanktionspolitik der USA zu neuen Spannungen zwischen Washington und seinen europäischen Partnern führen. Das durch Friktionen im NATO-Bündnis ohnehin belastete Verhältnis wird also weiteren Belastungen ausgesetzt, während China und Moskau, die bereits angekündigt haben, die Sanktionen gegen Teheran

nicht mitzutragen, ihren Einfluss auf Kosten westlicher Interessen im Iran weiter ausbauen können.

### Die amerikanische Sanktionspolitik gegen Teheran **BELASTET** die transatlantischen Beziehungen.

#### **Pacta sunt servanda – Die Frage der außenpolitischen Glaubwürdigkeit der USA**

Abgesehen von der völkerrechtlichen Problematik der einseitigen Kündigung des durch die UN-Sicherheitsrats-Resolution 2231 Rechtsverbindlichkeit gewonnenen multilateralen Atomabkommens verstößt Präsident Trumps Schritt auch gegen das Rechtsprinzip „Pacta sunt servanda“ und berührt damit die Frage der Glaubwürdigkeit der US-amerikanischen Außenpolitik.<sup>21</sup> Trumps Kurswechsel gegenüber Teheran könnte deshalb Einfluss auf den Fortgang des Atomkonfliktes mit Nordkorea haben.<sup>22</sup> Ungeachtet individueller Merkmale der Krise zwischen Washington und Pjöngjang um das nordkoreanische Atomwaffen- und Raketenprogramm besteht eine deutliche Parallele zwischen diesem Spannungsherd und dem Atomkonflikt mit Teheran in den (drei) Szenarien für die jeweilige Beendigung. Wie im Falle des Iran ist als Ausgang der ostasiatischen Krise erstens nur eine Beilegung auf dem Verhandlungsweg, zweitens eine militärische Entscheidung oder drittens die Akzeptanz der endgültigen Etablierung Nordkoreas als Atom-

macht denkbar. Eine militärische Option mit dem Ziel der nuklearen Entwaffnung Pjöngjangs muss angesichts der damit verbundenen Zigtausenden von Opfern und der zu erwartenden Eskalationsspirale ausgeschlossen werden. Ebenso inakzeptabel ist allerdings auch, dass die internationale Gemeinschaft weitgehend tatenlos zusieht, wie Nordkoreas Diktator Kim Jong-un sein Kernwaffen- und Raketenarsenal sukzessive ausbaut und in absehbarer Zeit über lückenlose nukleare Erst- und Zweitschlagsfähigkeiten verfügen würde.

Angesichts dieser Perspektiven ist eine diplomatische De-Eskalation der Krise umso dringlicher. Kim, der sich im Juni 2018 medienwirksam mit Präsident Trump in Singapur getroffen hat, wird sich aber nur dann zu substanziellen Zugeständnissen zum Abbau seines atomaren Waffenprogrammes und -arsenals bereit erklären, wenn er davon überzeugt ist, dass der Wert des über diplomatische Kanäle zu erzielenden Ergebnisses größer ist als der Schaden, den er riskiert, wenn er sich Verhandlungen verweigert. Nachdem Trump das Atomabkommen mit Teheran nun einseitig aufgekündigt hat, muss Kim zwangsläufig den Schluss ziehen, dass die USA mit einer eventuellen Atomvereinbarung mit Pjöngjang analog verfahren könnten. Dass er vor diesem Hintergrund der von den USA geforderten „vollständigen, überprüfbaren und nicht rückgängig zu machenden Entnuklearisierung“ Nordkoreas vertraglich zustimmen wird, ist unwahrscheinlich.

gen, überprüfbaren und nicht rückgängig zu machenden Entnuklearisierung“ Nordkoreas vertraglich zustimmen wird, ist unwahrscheinlich.

#### **Synoptische Schlussbetrachtung**

In der Spieltheorie, die mitunter zur Analyse internationaler Konflikte zur Anwendung kommt, gibt es aufgrund der spezifischen Analogien zwischen einzelnen „Spielen“ und internationalen Konflikten zum einen Fälle, in denen es mit Blick auf den Spiel- bzw. Konfliktausgang vernünftiger ist, mit dem Gegner zu kooperieren, und andere, in denen es zweckmäßiger ist, auf Konfrontation zu setzen. Ganz allgemein gilt, dass eine Strategie der Zurückhaltung (Kooperation) immer dann angezeigt ist, wenn der zu erwartende Schaden im Falle der doppelten Konfrontation (also einer Konfrontationshaltung auch des Gegners) größer ist als der (Prestige-) Verlust für den Fall, dass die eigene Zurückhaltung mit dem Angebot der Kooperation durch den Gegner mit Konfrontation quittiert wird.<sup>23</sup>

Im Falle des internationalen Atomkonfliktes mit dem Iran (aus westlicher Perspektive dem Typus „chicken-game“ entsprechend) war es vernünftig, in Form von Kooperationsangeboten (Atomverhandlungen) Teheran ebenfalls zu einer Kooperationsstrategie zu bewegen. Zwar war mit dem erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen im Juli 2015 eine Stärkung der moderaten Kräfte im inneriranischen Machtkampf verbunden, aber Teheran hat insbesondere durch seine aggressive Außen- und Sicherheitspolitik seine Chance auf eine nachhaltige Vertiefung der Kooperation mit dem demokratischen Westen nicht genutzt. Präsident Trumps von durchaus berechtigter Kritik an Irans politi-

### **NORDKOREA** könnten Zweifel über die Vertragstreue der USA kommen.

schem Kurs abgeleitete Entscheidung, das Atomabkommen einseitig zu kündigen und neue Sanktionen zu verhängen, ist allerdings insofern kontraproduktiv, als dies aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einem Einlenken Teherans (im Sinne Washingtons), sondern vielmehr zu einer Verschärfung der Spannungen mit Teheran und darüber hinaus zu einer weiteren Destabilisierung der Region des Mittleren Ostens führen wird.

Das Ende Juli 2018 vor den Augen der Weltöffentlichkeit an Teheran gerichtete Angebot Präsident Trumps, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, lehnten die politischen Eliten im Iran unter dem Druck der dortigen Hardliner ab.<sup>24</sup> Der Oberste Geistliche Führer Ayatollah Ali Khamenei verfügte Mitte August gar: „Ich verbiete jedes Gespräch mit Amerika.“<sup>25</sup>

### Teheran hat seine **CHANCE** nicht nachhaltig genutzt.

Es bleibt zu hoffen, dass diskrete diplomatische Kanäle zwischen Washington und Teheran genutzt werden, um ohne Druck öffentlicher Erwartungen von der gegenwärtigen Konfrontation wieder auf einen vernünftigen Kurs der Kooperation einzuschwenken. Es wäre für alle unmittelbar und mittelbar Beteiligten die bestmögliche Option, um eine Eskalation zu vermeiden und neue Wege der (Wieder-)Annäherung mit dem Ziel einer neuen vertraglichen Übereinkunft zu beschreiten.<sup>26</sup> ///



/// PROF. DR. REINHARD MEIER-WALSER

ist Chefredakteur der Politischen Studien und Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Kindermann, Gottfried-Karl: Zum Selbstverständnis des neorealistischen Ansatzes, in: Ders. (Hrsg.): Grundlemelemente der Weltpolitik, München, 3. Aufl., 1986, S. 11-47, zitiert S. 17.

<sup>2</sup> Schellhorn, Kai M.: Wie entstehen außenpolitische Entscheidungen?, in: Kindermann, Gottfried-Karl (Hrsg.): Grundlemelemente der Weltpolitik, München, 3. Aufl., 1986, S. 180-194, hier S. 180, 193 f.

<sup>3</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt Meier-Walser, Reinhard: Die Atomvereinbarung mit dem Iran: Ein Erfolg für Barack Obamas Diplomatie?, in: „Zeitschrift für Außen und Sicherheitspolitik“, Sonderheft 9/2017 („Eine transformative Präsidentschaft. Die USA in der Ära Barack Obama“, hrsg. von Thomas Jäger, Heinz Gärtner und Jürgen Wilzewski), S. 181-192.

<sup>4</sup> Die fünf Ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates (USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien) plus Deutschland.

<sup>5</sup> Meier-Walser, Reinhard / Münch-Heubner, Peter L.: Teherans Atomstrategie und die internationale Sicherheit. Eine politikwissenschaftlich-orientalistische Konstellationsanalyse, München 2013, S. 7-23.

<sup>6</sup> Rudolf, Peter: Die USA, Israel und die Legitimität eines Präventivangriffs gegen Iran. Strategische, völkerrechtliche und ethische Aspekte. Berlin 2012, S. 14 f.

<sup>7</sup> Meier-Walser, Reinhard (Hrsg.). Eine Welt ohne Atomwaffen? „Global Zero“ – Realisierungschancen einer Vision, München 2010, S. 5-14.

<sup>8</sup> Meier-Walser, Reinhard / Münch-Heubner, Peter L.: Der Atomkonflikt mit dem Iran. Drei Szenarien, in: Mut, 49. Jg., H. 560, 2014, S. 64-81, zitiert S. 80.

<sup>9</sup> Meier-Walser, Reinhard / Münch-Heubner, Peter L.: Wien als Tor nach Europa für den Iran, in: „Die Presse“, 11.4.2014.

<sup>10</sup> Was zumindest im zuvor definierten Sinne keine rationale Entscheidung zur Durchsetzung der Interessen des Landes bedeuten würde.

<sup>11</sup> Vgl. Simon, Steven: Iran and President Trump: What Ist he Endgame?, in: Survival, H. 4, 2018, S. 7-20, hier S. 13.

<sup>12</sup> Vgl. dazu insbesondere <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-new-strategy-iran/>, Stand: 9.8.2018.

<sup>13</sup> Steinberg, Guido: Umgang mit dem Iran, in: Internationale Politik, H. 5/6, 2018, S. 64-69, hier S. 65 f.

<sup>14</sup> Vgl. Cordesman, Anthony H.: U.S. Strategy, the JCPOA Iranian Nuclear Arms Agreement, and the Gulf: Playing the Long Game. Center for Strategic and International Studies, Working Draft, 27.3.2018.

<sup>15</sup> Zu den Konsequenzen wechselseitiger Drohungen Washingtons und Teherans vgl. Trump und Rohani drohen einander. US-Tiraden dürften den Hardlinern in Teheran nützen, in: Neue Zürcher Zeitung, 25.7.2018.

<sup>16</sup> Böhmer, Daniel-Dylan: Das kann zu einem chaotischen Bürgerkrieg führen, in: Die Welt, 7.8.2018.

<sup>17</sup> <https://www.nbc26.com/news/national/trump-says-anyone-doing-business-with-iran-will-not-do-business-with-us>, Stand: 7. 8.2018.

<sup>18</sup> Staatssekretärin Claudia Dörr-Voss am 9.7.2018, zitiert nach: Was noch zu retten ist, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.8.2018.

<sup>19</sup> Hermann, Rainer: Was noch zu retten ist, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.8.2018.

<sup>20</sup> Brössler, Daniel: Hartes symbolisches Verbot. EU untersagt Firmen, sich US-Iran-Sanktionen zu unterwerfen, in: Süddeutsche Zeitung, 7.8.2018.

<sup>21</sup> Vgl. Meier-Walser, Reinhard: Pacta sunt servanda – Kippt Washington den Atomdeal mit Teheran, wird die Welt noch unsicherer, in: Bulletin Außen- und Sicherheitspolitik, H. 2, 2017, S. 6 f.

<sup>22</sup> Zu den Wechselwirkungen von Trumps Iran- und Nordkoreapolitik vgl. Sanger, David E.: Strategy on nuclear threats raises eyebrows, in: The New York Times, 26.7.2018.

<sup>23</sup> Dazu grundlegend Rapoport, Anatol: Fights, Games, and Debates, Ann Arbor, MI, 1960.

<sup>24</sup> Rogg, Inga: Irans Hardliner wollen nicht mit Trump reden, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.8.2018.

<sup>25</sup> Chamenei verbietet Gespräche mit Amerika, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.8.2018.

<sup>26</sup> Vgl. dazu auch Cordesman: U.S. Strategy, the JCPOA Iranian Nuclear Arms Agreement, and the Gulf, der eine langfristige US-Strategie gegenüber dem Iran empfiehlt, die Elemente von Kooperation und Konfrontation bzw. Anreizen und Sanktionen („Carrots and sticks“) kombiniert und mit langem Atem auf eine allmähliche De-Eskalation in der Region des Persischen Golfes und darüber hinaus zielt.

/// Globale Herausforderungen gemeinsam lösen

## ENTWICKLUNGSPOLITIK NEU GESTALTEN

**GERD MÜLLER** /// Die Flüchtlingskrise hat uns klargemacht: Die Welt ist heute ein globales Dorf, allerdings ein sehr ungleiches. Armut, Hunger, Umweltzerstörung, Ausbeutung von Mensch oder Natur zu überwinden, liegt auch in unserer Verantwortung und unserem Interesse. Denn was wir tun oder unterlassen, hat Folgen – in anderen Teilen der Welt und für unser eigenes Land. Wir können und müssen Krisen vorbeugen und Entwicklung neu gestalten.

Vor gut drei Jahren schienen viele globale Herausforderungen noch weit entfernt. Kaum jemand in Europa war im Sommer 2015 auf einen so großen Zustrom von Hilfesuchenden vorbereitet. Dabei gab es schon damals rund vier Millionen Flüchtlinge in den Nachbarländern Syriens. Und das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) hatte angekündigt, die Unterstützung in den Aufnahmegebieten drastisch einschränken zu müssen. Der

Hilfsplan für 2015 war nicht einmal zur Hälfte finanziert. Heute wissen wir: Es geht auch uns etwas an, wenn das WFP seine Nahrungsmittelrationen kürzen muss oder wenn Flüchtlinge in ihren Aufnahmeländern keine Perspektiven mehr für sich und ihre Kinder sehen. Es geht auch uns etwas an, wenn Millionen Menschen in ihrer Heimat keinen Job bekommen oder nur einen Hungerlohn für Produkte, die wir hier billig kaufen. Ebola hat gezeigt: Es geht auch uns etwas an, wenn sich in Teilen Afrikas ein Virus ausbreiten kann, weil Gesundheitssysteme marode sind.

Die Flüchtlinge, die in Deutschland Zuflucht gesucht haben und lebensgefährliche Risiken auf sich nahmen, um nach Europa zu gelangen, verkörpern sehr sichtbar die Folgen von Krisen und Kriegen, vom großen Gefälle zwischen Reichtum und Armut und auch dank

Globale Herausforderungen  
haben auch Auswirkungen auf  
**DEUTSCHLAND.**



Es müssen faire  
Handelsbeziehungen  
und Märkte vor Ort  
geschaffen werden.

Smartphone und Internet von immer größerer globaler Mobilität und Verbundenheit. Die Weltbevölkerung ist seit dem Jahr 2000 um knapp ein Viertel gewachsen, die Zahl der Flüchtlinge um über die Hälfte, von 43 auf jetzt 68,5 Millionen. Wir dürfen nicht verkennen, dass auch wir einen Anteil an den Problemen in der Welt haben und müssen uns viel stärker als bisher in der Welt engagieren.

### Entwicklungspolitik hat einen völlig neuen Stellenwert

Entwicklungspolitik ist mehr als nur „Fluchtursachenbekämpfung“. Sie hat mehrere Aufgaben, nämlich einmal strukturell bei den Ursachen für Krisen, Kriege, Flucht und Migration anzusetzen sowie zugleich vor Ort, in den Entwicklungsländern, wo 85 % der Flüchtlinge leben, zu helfen. Zwei Drittel der Geflohenen verweilen zudem als Vertriebene im eigenen Land. Die Übrigen schaffen es meist nur bis ins Nachbarland. Unter den größten Aufnahmeländern sind die Türkei, Libanon, Jordanien, aber auch Pakistan, Iran oder aktuell Bangladesch, wo Hunderttausende Rohingya Zuflucht suchen.

Flüchtlingspolitik fängt deshalb in den Herkunftsländern an. Dort und in den Erstaufnahmeländern müssen wir Existenzen sichern, Rückkehr ermöglichen und Bleibe- und Zukunftsperspektiven schaffen. Und genau das hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den vergangenen Jahren getan. Wir haben die Mittel im Krisenbogen rund um Syrien seit 2014 verdreifacht und innerhalb kürzester Zeit sieben Millionen Menschen mit unseren Initiativen wie etwa der Beschäftigungsoffensive „Cash for Work“ in Nahost erreicht. Mehr als 140.000 Jobs, wie

### Die Menschen brauchen in ihren Herkunftsländern ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN.

z. B. Straßen und Gebäude ausbessern, Müll beseitigen oder Ähnliches wurden damit in den Aufnahme- und Einheimische geschaffen. Solche Arbeit bringt sofortige Hilfe für ganze Familien und hat anhaltende Wirkung.

Jeder Euro, den wir dort einsetzen, hilft ein Vielfaches mehr als hier und gibt den Menschen Hoffnung. Dank unserer Hilfe konnte eine Million syrischer Flüchtlingskinder unterrichtet werden. Auch den Wiederaufbau wie etwa im Irak unterstützt das BMZ – damit zurückkehren kann, wer das möchte. Wir werden diesen Bereich in den kommenden Monaten noch ausbauen. Beratungszentren im Irak, auf dem Westbalkan, in Nordafrika sowie in Ghana und im Senegal richten sich bereits mit Beschäftigungs- und Fortbildungsmaßnahmen an die lokale Bevölkerung, Binnenflüchtlinge und freiwillige Rückkehrer. Und mit der Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) arbeiten wir seit langem in Kolumbien erfolgreich beim Thema Binnenvertriebene zusammen. Denn man darf nicht vergessen: Auch in anderen Weltteilen gibt es lang andauernde Flüchtlingskrisen.

### Neue Herausforderungen erfordern neue Antworten

Aufgabe der Entwicklungspolitik ist es, mittel- und langfristig Strukturen für faire, nachhaltige Entwicklung zu schaf-

fen. Angesichts der globalen Megatrends wird das mit einem simplen „Weiter so“ nicht gelingen. Derzeit leben mehr als sieben Milliarden Menschen auf der Erde, und 2050 werden es nach Schätzungen der Vereinten Nationen bereits knapp zehn sein. Jedes Jahr wächst die Weltbevölkerung um 80 Millionen Menschen. Das entspricht jährlich der Gesamtbevölkerung Deutschlands. 90 % dieses Wachstums erfolgt in Entwicklungs- und Schwellenländern. Allein Afrikas Bevölkerung hat sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts von 250 Millionen auf heute über 1,2 Milliarden Menschen verfünffacht und wird sich aller Wahrscheinlichkeit nach bis Mitte dieses Jahrhunderts noch einmal verdoppeln. Bei solch einem Tempo kämen selbst hoch entwickelte Nationen mit der Nachfrage nach Nahrung, Wohnraum, Energie, Schulen, Krankenhäusern und Jobs kaum nach. Umso größer ist diese Herausforderung für Länder, die nicht auf funktionierende Infrastruktur und Institutionen aufbauen können.

### Das BEVÖLKERUNGSWACHSTUM stellt die Gesellschaften weltweit vor eine große Herausforderung.

Vor diesem Hintergrund sollten wir übrigens auch die großen Erfolge würdigen, die in den vergangenen Jahrzehnten trotz der Bevölkerungsexplosion in vielen Entwicklungsländern erzielt wurden. Anfang der 1980er-Jahre leb-

ten noch über 40 % der Weltbevölkerung in absoluter Armut, heute sind es noch 10 %. In den 1950er-Jahren konnten zwei Drittel der Menschen nicht lesen, heute sind es weniger als 15 %. Krankheiten wie die Pocken sind mittlerweile ausgerottet.

Dennoch bleiben die Aufgaben riesig, denn das Bevölkerungswachstum plus der Nachholbedarf führen dazu, dass allein bis 2030 so viel Infrastruktur errichtet werden müsste wie bisher in unserer gesamten Menschheitsgeschichte. Zugleich wächst die Nachfrage nach Energie um 50 % und die nach Wasser um bis zu 40 %. Aus welchen Ressourcen soll man diesem Wachstum nachkommen? Und welche Folgen wird das haben? Schon bisher ging weitere Entwicklung meist mit Umweltzerstörung und klimaschädlichen Emissionen einher und am stärksten leiden darunter die Ärmsten. Sie leben dort, wo die Folgen schon jetzt dramatisch sind. Dabei haben sie selbst aber am wenigsten dazu beigetragen. Ein durchschnittlicher Einwohner Malis stößt nicht einmal ein Hundertstel dessen aus, was ein Deutscher pro Kopf mit seinem Lebensstil an CO<sub>2</sub> verursacht.

Die Aufgabe lautet also, ein menschenwürdiges Leben für alle zu ermöglichen, ohne den Planeten dabei zu zerstören. 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung haben sich die Nationen der Welt im September 2015 mit der so genannten „Agenda 2030“ dazu gesetzt.

### Entwicklung braucht eine sichere Finanzierung

Die Finanzierung der Entwicklung muss auf mehreren Säulen ruhen. Staatliche Entwicklungsgelder allein reichen nicht aus. Nötig sind mehr Privatinvestitionen, Eigenleistungen, eigene Wert-

schöpfung sowie faire Handelsbedingungen.

Seit Anfang der 1970er-Jahre gilt das Versprechen der Industrieländer, 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens für Entwicklung aufzuwenden. Deutschland hat das Ziel erstmals 2016 erreicht, weil auch die Inlandskosten für Flüchtlinge mitzählten. Ohne diese lagen wir

Ein **ENTWICKLUNGSINVESTITIONSGESETZ** soll Anreize für private Investitionen in Afrika schaffen.

bei etwas mehr als 0,5 %. Diese Quote darf nicht absinken, aber angesichts der Dimension der globalen Herausforderungen ist klar, dass allein mit öffentlichen Entwicklungsgeldern die notwendige Entwicklung für die wachsende Weltbevölkerung nicht zu erreichen ist. Die Politik muss daher die Weichen so stellen, dass privates Kapital in entwicklungspolitisch wichtige Investitionen fließt. Viele Herausforderungen stellen ja auch unternehmerische Chancen dar wie z. B. Energie, Nahrungsmittelverarbeitung, Landwirtschaft oder Mobilität. Aber von 400.000 deutschen Firmen im Ausland sind nicht einmal 1.000 auf dem afrikanischen Kontinent aktiv. Ich erarbeite deshalb derzeit ein Entwicklungsinvestitionsgesetz, um damit neue Anreize für nachhaltige private Investitionen in Afrika zu setzen und mögliche Risiken, insbesondere für unsere mittelständischen Unternehmen, besser abzusichern.

Zugleich sind aber auch die Entwicklungsländer selber in der Pflicht, ihre Steuersysteme zu verbessern und Einnahmen zu erhöhen. Wir unterstützen das, denn jeder so investierte Dollar bringt 100 Dollar an zusätzlichen Einnahmen. Außerdem müssen aggressive Steuervermeidung und illegale Finanzströme unterbunden werden. Jahr für Jahr fließen allein aus Afrika geschätzt 50 Milliarden US-Dollar illegal ab – Geld, das dann für Investitionen, Bildung und Gesundheit fehlt. Hier braucht es einen entschlosseneren Kampf gegen Korruption sowie den Aufbau leistungsfähiger Institutionen und internationalen Beistand beim Austausch von Steuerdaten und der Offenlegung der Eigentümerverhältnisse von Unternehmen.

Auch viel zu oft bleiben Entwicklungsländer noch schlecht bezahlte Rohstofflieferanten. Deshalb müssen dort eine wettbewerbsfähige Verarbeitung und Wertschöpfung aufgebaut werden, damit von den Gewinnen auch die Menschen vor Ort profitieren. Hinzu kommt: Gerade mal ein Zehntel des Handels in Afrika findet innerhalb des Kontinents statt. In der EU sind es zwei Drittel. Wir begrüßen und unterstützen deshalb die Pläne für eine afrikanische Freihandelszone. Aber auch die EU muss sich handelspolitisch mehr als bisher öffnen und einen besseren Marktzugang anbieten. Für Tomaten und Olivenöl aus Tunesien ist der Zugang z. B. immer noch beschränkt. Notwendig ist daher eine bessere Einbindung insbesondere Nordafrikas in den EU-Binnenmarkt.

#### Entwicklungspolitische Schwerpunkte neu setzen

Insbesondere bei vier Themenfeldern geht die deutsche Entwicklungspolitik mit innovativen Ansätzen voran:

- neue Partnerschaft mit Afrika („Marshallplan“);
- eine Welt ohne Hunger;
- Perspektiven durch Ausbildung und Jobs und
- nachhaltige Arbeits- und Produktionsbedingungen.

Afrika ist unser Nachbar- und Schicksalskontinent. Afrikas Krisen sind eine Bedrohung auch für Europa. Umgekehrt bieten Afrikas Erfolge auch uns große Chancen. Mit dem „Marshallplan mit Afrika“ haben wir unseren Nachbarkontinent politisch auf die Agenda gesetzt und einen Rahmen für eine neue Art der Zusammenarbeit geschaffen. Ende 2017 haben wir Reformpartnerschaften mit Tunesien, Ghana und Côte d’Ivoire geschlossen. So stärken wir Länder, die bei guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung vorangehen.

Der **„MARSHALLPLAN MIT AFRIKA“** sieht verstärkte Unterstützung für reformbereite Länder vor.

Aber auch der Kampf gegen Hunger und Mangelernährung muss weltweit ganz oben auf die Agenda. Die Zukunft entscheidet sich auf dem Land. Dort muss für die wachsende Weltbevölkerung Nahrung produziert werden und dort müssen Jobs entstehen, damit die Jugend nicht in den hoffnungslosen Slums der Städte versinkt. Dazu geben wir mit 15 Innovationszentren wichtige Impulse bezüglich

Ertrags- und Einkommenssteigerung sowie Nachhaltigkeit. Diese Innovationszentren sollen zu Ausbildungszentren für grüne Berufe weiter entwickelt werden. Damit bieten wir noch umfassendere Lösungen für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit an.

Allein in Afrika müssen jährlich 20 Millionen neue Jobs entstehen. Dies kann nur durch mehr private Investitionen gelingen. Mit einer neuen Sonderinitiative wollen wir daher ausgewählte regionale Standorte in Afrika attraktiver für Investoren machen und dort gemeinsam mit der Privatwirtschaft Ausbildungs- und Arbeitsplätze schaffen. Die HSS ist beim Thema Ausbildung übrigens schon lange ein wichtiger Partner, so z. B. in der Demokratischen Republik Kongo im Rahmen der Ernährungssicherung oder im Nahen Osten bei der Qualifizierung jordanischer und syrischer Frauen.

Die Globalisierung hat Millionen Menschen Chancen auf einen Aufstieg und somit einen Weg aus der Armut gebracht. Der Preis für die Einbindung in den Weltmarkt ist aber allzu oft die Ausbeutung von Mensch und Natur. Soziale und ökologische Standards, die wir für uns selbstverständlich beanspruchen, müssen auch dort Standard werden, wo unsere Produkte herkommen. Darum haben wir zum Beispiel mit dem Textilbündnis ein Forum geschaffen, in dem sich relevante Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zusammen zu messbaren Fortschritten entlang der gesamten Wertschöpfungskette verpflichten, in diesem Fall für nachhaltig und fair produzierte Textilien. Mit dem Textilbündnis hat Deutschland eine Blaupause für andere Sektoren geschaffen und ist Vorreiter für eine moderne Entwicklungspolitik, wie sie in der Agenda 2030 gefordert wird.

### Das **TEXTILBÜNDNIS** hat faire und nachhaltige Produktion zum Ziel.

#### Entwicklungspolitik braucht starke Partner

Nachhaltige Entwicklung beginnt in Deutschland und braucht Partner in der ganzen Gesellschaft. Darum werden wir die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und ihren vielen hoch engagierten Vertretern noch weiter ausbauen. Aber auch das entwicklungspolitische Engagement von Kommunen wollen wir steigern, denn diese verfügen über das Know-how, das vielerorts in der Welt gebraucht wird. Sie wissen, wie dezentrale und verlässliche Energieversorgung, Abfallbeseitigung und vieles mehr funktioniert. Daneben wollen wir auch mit der deutschen Wirtschaft dauerhafte Entwicklungspartnerschaften eingehen, von denen beide Seiten profitieren. Mit der Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung geben wir unseren Unternehmen Zugang zu der jahrzehntelangen Erfahrung und den Netzwerken der Entwicklungszusammenarbeit und bieten unseren Partnern vor Ort Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung.

Die Politischen Stiftungen sind für uns ganz besondere Partner. Sie wirken durch ihre jahrzehntelange, eigenständige Arbeit auf künftige Entscheidungsträger in Gesellschaft, Staat und Wirtschaft ein. Sie schaffen mit ihrer Arbeit etwas schwer Messbares, aber unschätzbare Wichtiges, denn ohne politisch gebildete Bürger, ohne Rechtsstaatlichkeit

oder Institutionen, die dem Allgemeinwohl dienen, gibt es keine Entwicklungsfortschritte. Umso mehr sorgt mich, dass ihre Arbeit in immer mehr Ländern behindert wird. Auch auf diesem Gebiet muss Europa noch deutlicher mit einer Stimme sprechen. Unsere Werte geraten derzeit von vielen Seiten in Gefahr. Europas Antwort kann dann aber nicht sein, die Mittel für die Zusammenarbeit mit Afrika nur um rund eine Milliarde Euro pro Jahr zu erhöhen, so wie es der Vorschlag der EU-Kommission für die neue mittelfristige Finanzplanung vorsieht. Hier muss deutlich nachgebessert werden.

Weder Abschottung noch der Rückzug aus internationalen Vereinbarungen und Institutionen sind dazu geeignet, die globalen Herausforderungen anzugehen. Hierfür brauchen wir ganz im Gegenteil deutlich mehr Kooperation innerhalb der Staatengemeinschaft. Den Vereinten Nationen kommt dabei eine sehr zentrale Rolle zu, denn gerade die letzten Jahre haben deutlich gezeigt: Grenzüberschreitende Entwicklungen wie Armut, Krisen und Umweltzerstörung brauchen globale Antworten.

Alle Menschen haben das gleiche Recht auf ein Leben in Würde, Frieden und Freiheit. Auch wir in Europa werden nur dann gut leben können, wenn Lebenschancen und Ressourcen global

Die Staatengemeinschaft braucht eine stärkere und bessere **ZUSAMMENARBEIT** bei den globalen Herausforderungen.

fairer verteilt werden. Arbeiten wir gemeinsam daran, die Wende hin zu nachhaltiger Entwicklung erfolgreich zu gestalten. ///



Quelle: Copyright BMZPhotothek.net

#### /// DR. GERD MÜLLER, MdB

ist Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

/// Erhalten und nutzen, was da ist

## DIE SIEDLUNGSENTWICKLUNG DER STADT FREYUNG

**OLAF HEINRICH** /// In den vergangenen Jahrzehnten wurde im gesamten Bayerischen Wald bei der Siedlungsentwicklung auf Wachstum gesetzt. Diese Entwicklung hat Auswirkungen und Konsequenzen, negativer wie positiver Art. Für die Stadt Freyung verfolgt man nun eine ganz bestimmte Strategie.

### Ausgangslage

#### Ausweisung neuer Baugebiete

Die kontinuierliche Ausweisung neuer Baugebiete führte zu einer Vergrößerung der Siedlungsfläche, zu einer abnehmenden Bebauungsdichte und inzwischen bereits sichtbar zunehmend zur Gefahr der Verödung von Ortskernen, der Zersiedelung sowie des Landschafts- und Flächenverbrauchs.

Selten wurde bei der Ausweisung neuer Baugebiete auch über die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Entscheidungen nachgedacht. So führt jedes, auch innerstädtische Baugebiet zur erheblichen Belastung des kommunalen Haushaltes und so mittelbar zu tendenziell steigenden Wasser- und Kanalgebühren. Grund dafür ist die Tatsache, dass zwar über den Erschließungsbeitrag 90 % der Kosten für den Bau der Straße auf den Bauwerber umgelegt werden, gleichzeitig aber für den Wasser- und Kanalanschluss, unabhängig vom tatsächlichen Aufwand, nur An-

schlussbeiträge durch den Bauherrn bezahlt werden. Die Folge ist, dass erhebliche Summen, die für die Verlegung von Kanal- und Wasserleitungen ausgegeben werden, nicht vom Grundstückskäufer selber entrichtet werden. Diese Kosten fließen stattdessen in die Globalkalkulation der Wasser- und Kanalgebühren ein, erhöhen die Abschreibungen und damit mittelbar die Gebühren. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Notwendigkeit, die Leitungen nach einigen Jahrzehnten zu sanieren, was dann erneut durch die Gemeinschaft der Gebührenzahler finanziert werden muss.

**Die Ausweisung neuer Baugebiete hat wirtschaftliche AUSWIRKUNGEN.**



**Vorhandenes Potenzial nutzen und so weiter Freyung als lebenswerten Ort in einer wunderbaren ländlichen Umgebung attraktiv und lebendig halten.**

### Stagnierende Bevölkerung

Eine Stagnation der Bevölkerung sowie eine kontinuierliche Alterung derselben ist im gesamten Bayerischen Wald festzustellen und bestimmt als „demographischer Wandel“ seit einigen Jahren die Schlagzeilen. Zwar hat die Kreisstadt Freyung, gelegen im Landkreis Freyung-Grafenau, der im Vergleich zu seinem Höchststand schon rund 5.000 Einwohner verloren hat, in den letzten Jahren netto über 300 zusätzliche Einwohner hinzugewonnen, jedoch ist trotzdem davon auszugehen, dass dieses Wachstum nicht von Dauer sein wird. Während die „Statistik Kommunal“ des Bayerischen Landesamtes für Statistik

2008 noch binnen der nächsten 20 Jahre einen Bevölkerungsrückgang von rund 14 % für die Kreisstadt vorhersagte, hat sich die Prognose seither deutlich verbessert. Inzwischen wird nur noch von einem Rückgang von ca. 1 % ausgegangen. Daraus ist jedoch trotzdem unverändert abzuleiten: Grenzenloses Wachstum und damit ein dauerhafter Mehrbedarf an Wohnflächen ist nicht zu erwarten. Und wenn auch die Wohnfläche pro Kopf bundesweit jedes Jahr ansteigt, hat dies nur geringe Auswirkungen auf die notwendige Bautätigkeit in einer Kommune mit rund 7.300 Einwohnern.

Bereits in der Vergangenheit hat die Freyunger Stadtverwaltung wiederholt

zusammengetragen, wo Baulücken bestehen, bebaubare Grundstücke vorhanden sind und wo beispielsweise auch durch den Umbau von Hofstellen oder die Teilung von überdimensionierten Grundstücken zusätzliche Bauoptionen bestehen. Zusätzlich muss analysiert werden, wo Wohngebäude ein Leerstandsrisiko haben, z. B., weil dort nur noch eine Person wohnt, die bereits ein hohes Lebensalter hat, und bis dato keine Nachfolgenutzung gesichert ist.

**Auf dem LAND nimmt der Bedarf an Wohnfläche eher ab.**

### Maßnahmen

#### Erfassung aller Baupotenziale

Die Bevölkerungszahl steigt nicht mehr stark und kontinuierlich, die Infrastrukturkosten bei der Neuausweisung auch kleiner Wohnbaugebiete nimmt aber erheblich zu. Auf Grund der demographischen Veränderung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten laufen zahlreiche Gebäude Gefahr, aus der Nutzung zu fallen und hier müssen Neueigentümer und Nachnutzer gesucht werden. So hat der Freyunger Stadtrat parteiübergreifend und einstimmig folgende Vorgehensweise beschlossen: Die Verwaltung wurde beauftragt, eine Kartierung aller Baupotenziale im gesamten Stadtgebiet, d. h. nicht nur der leerstehenden Wohngebäude und Hofstellen sowie Gewerbebrachen, sondern auch der Wohngebäude mit Leerstandsrisiko, der Hofstellen ohne Hofnachfolger und der geringfügig

bebauten Grundstücke sowie der klassischen Baulücken, zu erstellen. Diese Datenbasis soll baldmöglichst und übersichtlich ins Internet gestellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (soweit dies datenschutzrechtlich zulässig ist).

#### Förderung bestehender Bausubstanz

Der Stadtrat hat weiterhin einstimmig beschlossen, dass die Stadt Freyung alle Kraft darauf verwenden wird, bestehende Bausubstanz zu erhalten und auch eine zukünftige Nutzung zu initiieren bzw. zu fördern. Das Gremium war sich weiterhin einig, dass bei unveränderten Rahmenbedingungen keine neuen Baugebiete mehr in Freyung geplant werden, sondern dass Nachverdichtung und Innenentwicklung die zentralen Ziele sind und bleiben.

#### Steuerung durch Fördermittel und Bauleitplanung

Abschließend wurde die Verwaltung beauftragt, eine Vorlage über ein kommunales Förderprogramm zu erstellen, welches insbesondere junge Familien beim Erwerb, der Sanierung und der Nachnutzung bestehender Bausubstanz unterstützt.

Während es in den vergangenen Jahrzehnten im Landkreis Freyung-Gravenau und weit darüber hinaus üblich war, bei Neubaugebieten Familien durch einen Abschlag beim Grundstückskaufpreis finanziell zu unterstützen, soll nun in Freyung ein Förderprogramm aufgelegt werden, mit dem durch kommunale Mittel der Erhalt und die Sanierung bestehender Bausubstanz gefördert wird. Ein exzellentes Beispiel hierfür ist die sogenannte „Hofheimer-Allianz“ in Unterfranken, bei der sich sechs Gemeinden zusammengeschlossen haben und

seit vielen Jahren kontinuierlich daran arbeiten, die Ortskerne zu stärken und Bewohner und insbesondere Familien davon zu überzeugen, in bestehende Immobilien zu investieren und in diese einzuziehen.

**BESTEHENDE Bausubstanz soll erhalten und ausgelastet werden.**

Dies ist in der „Hofheimer-Allianz“ so erfolgreich, dass das Beispiel weit über Unterfranken hinaus für Aufsehen sorgte. Knapp 200 Immobilien konnten in den vergangenen Jahren mit neuem Leben gefüllt werden.

Selbstverständlich wird es trotzdem weiterhin Immobilien geben, deren Sanierung weder wirtschaftlich sinnvoll noch vermittelbar sein wird. Zu diesen Fällen hat der Freyunger Stadtrat beschlossen, ebenfalls nach dem Vorbild der „Hofheimer-Allianz“, dass die Kommune im Einzelfall solche Gebäude erwirbt, abbricht und in der Folge als innerstädtische bzw. innerörtliche Baugrundstücke weiter veräußert. Auch dies führt zu einer gelungenen Innenverdichtung und zu einer Auslastung der bestehenden kommunalen Infrastruktur.

### Strategie

#### Revolvierender Grundstücksfonds

Um den nachvollziehbaren Wunsch von jungen Bauwerbern nach einem Wohnhausbau im eigenen Heimatdorf nachzukommen, soll die Stadtverwaltung sich mit einem revolvierenden Grund-

stücksfonds eigene Handlungsspielräume sichern. Die Stadtverwaltung betont, dass es in den Dörfern im Stadtgebiet von Freyung mehrere bebaubare Grundstücke gibt, die sich jedoch zumeist in Privatbesitz befinden und über die nicht kurzfristig verfügt werden kann. Dies führe sehr häufig dazu, dass Dorfbewohner um Ortsabrundungssatzungen oder Ähnliches bitten, um neue, zusätzliche Baumöglichkeiten zu schaffen. Wenn es jedoch der Stadt gelinge, in jedem Ort zumindest vereinzelte Baulücken selber zu erwerben, kann dem berechtigten Wunsch nach Verbleib im eigenen Heimatort ohne Ausweisung neuen Baurechts Rechnung getragen werden, indem die Stadt die im eigenen Portfolio befindlichen Baugrundstücke zum Erwerb und zur Bebauung anbietet. Dies erfordert jedoch eine langfristige und strategische Planung sowie kontinuierliche Bemühungen, die Grundstücke auch tatsächlich für die Stadt zu bezahlbaren Preisen zu akquirieren. Diesem Ziel hat sich das Stadtratsgremium verpflichtet.

Dem Stadtrat ist selbstverständlich bewusst, dass der zukünftige Verzicht auf neue Wohnbaugebiete einem Paradigmenwechsel gleichkommt und öffentlich erklärt werden muss. Bürgermeister Wolfgang Borst, der Vorsitzende der „Hofheimer-Allianz“, hat dies bei der Bayerischen Bauamtsleitung im Kloster Irsee auf den Punkt gebracht: „Ich habe eineinhalb Jahre lang bei jeder sich bietenden Gelegenheit, sei es bei der Versammlung der Kaninchenzüchter oder bei der Jahreshauptversammlung des Sportvereins, immer wieder erklärt, dass unsere Orte nur lebendig bleiben können, wenn wir auf Innenverdichtung und die Revitalisierung alter Bausubstanz setzen. Irgendwann

**Mit einem REVOLVIERENDEN Grundstücksfonds kann sich Freyung seine Handlungsspielräume sichern.**

hat die Bevölkerung dies nicht nur akzeptiert, sondern auch für nachvollziehbar und den richtigen Weg befunden. Heute diskutiert in unserer gesamten Region so gut wie niemand mehr über die Ausweisung neuer Bauparzellen, nein wir haben vielmehr sogar eine große Zahl bebaubarer Grundstücke aus den Bebauungsplänen gestrichen und dort das Baurecht wieder aufgehoben“, so Bürgermeister Borst (sinngemäß zitiert aus dem Gedächtnis).

**Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) Wolfsteiner Waldheimat**

Für die ILE Wolfsteiner Waldheimat hält die Stadt Freyung die Rücknahme von Baurecht nicht notwendig. Vielmehr verweist die Verwaltung darauf, dass es nicht nur um finanzielle Anreize, sondern auch um eine aktive, positive Bauberatung gehe. Während die Kommunen die Förderungen, die nach dem zuvor genannten Förderprogramm an die Erwerber bezahlt werden, aus eigener Tasche bezahlen müssen, gibt es eine attraktive Förderung für die Bauberatung. Diese wurde aktuell bislang noch vom Amt für Ländliche Entwicklung mit 100 % bezuschusst, ab Mitte des Jahres 2018 noch mit 75 %. Die Stadträte halten es für unverzichtbar, dass von fachlicher Seite Bauvorhaben eng begleitet und mögliche Potenziale der Bestandsimmobilie für den Interes-

senten verdeutlicht werden. Nur auf diesem Wege könne erreicht werden, dass sich Investoren nicht für ein auf den ersten Blick finanziell risikoärmeres Bauen eines Fertighauses, sondern für die Sanierung eines Bestandsgebäudes entscheiden.

Im Beschluss des Stadtrates heißt es: „Wir sind uns sicher, dass die von uns vorgeschlagene Grundsatzentscheidung weitreichende Bedeutung für die Zukunft des Stadtkerns und unserer Dörfer in Freyung hat. Nur wenn es uns gelingt, die Ortskerne lebendig und attraktiv zu halten, werden die Dörfer auch zukünftig Wohnorte mit Anziehungskraft bleiben. Die wirtschaftliche Bedeutung einer lebendigen Nachbarschaft für die Grundstückseigentümer ist nicht zu unterschätzen: Wer kauft eine Immobilie in einem Straßenzug, bei dem bereits jedes zweite Haus leer steht?

**Lebendige, attraktive Ortskerne und Nachbarschaften sind ein WIRTSCHAFTSBELEBENDER Faktor.**

Insofern muss jeder Hauseigentümer ein vitales Interesse daran haben, dass seine Nachbarschaft aus bewohnten, sanierten Häusern besteht, um den Wert der eigenen Immobilie für die Zukunft zu erhalten“.

**Miteinander statt gegeneinander**

Ausdrücklich sei auch darauf hingewiesen, dass die im niederbayerischen Freyung beschlossene Strategie nur dann

funktionieren kann, wenn sich möglichst viele Nachbarkommunen demselben Ziel verpflichten. Dies ist in der „Hofheimer-Allianz“ vorbildlich gelungen. Würden einzelne Nachbargemeinden durch die Ausweisung günstigen Baulandes ohne Rücksicht auf die daraus entstehenden Konsequenzen versuchen, mögliche Bauwerber aus der Nachbargemeinde und den sich dieser Strategie anschließenden Kommunen abzuwerben, wäre dies nicht nur gefährlich für die Gesamtstrategie, sondern auch unkollegial. Vor diesem Hintergrund hielt es das Gremium in Freyung für unverzichtbar, frühzeitig im Rahmen der ILE Wolfsteiner Waldheimat das Thema zu diskutieren und gemeinsam mit den Nachbargemeinden einen Weg im Konsens zu finden, der eine Konkurrenzsituation um Neubauplätze gar nicht erst entstehen lässt. Diese Diskussionen sind erfolgt und die Nachbarkommunen werden über vergleichbare Beschlüsse in den nächsten Wochen und Monaten abstimmen. ///



**/// DR. OLAF HEINRICH**  
ist 1. Bürgermeister der Stadt Freyung.



Knab, Jakob: *Ich schweige nicht. Hans Scholl und die weiße Rose*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (wbg) 2018, 272 Seiten, € 24,95.

/// „Wir schweigen nicht, wir sind Euer böses Gewissen ...“

## HANS SCHOLL: ZWEIFLER – SUCHENDER – WIDERSTANDSKÄMPFER

100 Jahre wäre Hans Scholl am 22. September 2018 geworden. Aber er starb im Widerstand gegen das NS-Regime mit nur 24 Jahren, hingerichtet als „Volksverräter“. Er wollte etwas Großes werden für die Menschheit, schrieb er bereits Ende 1937 mit 20 Jahren (S. 7) und er hat zusammen mit anderen wahrlich Großes getan, indem er den Aufstand des Gewissens wagte. Aber was unterscheidet ihn dabei von den vielen anderen, namentlich Bekannten wie Unbe-

kannten, die auch Zivilcourage bewiesen und ihrem Gewissen folgten?

Anhand seiner kurzen Lebensgeschichte zeigt der Autor Jakob Knab, ehemaliger Gymnasiallehrer und immer noch sehr der Geschichtspolitik und Erinnerungskultur verpflichtet, eindrucksvoll und lebendig die Entwicklung und Verwandlung des Hans Scholl vom ehemaligen HJ-Führer hin zum überzeugten Widerstandskämpfer und führenden Mitglied der Weißen Rose,

eben nicht nur aus Zivilcourage und Überzeugung heraus, sondern auch geprägt und geleitet von seinem Lebensweg. Der Autor folgt dabei in 12 chronologischen Kapiteln neben den persönlichen Stationen Scholls wie Kindheit, Jugend, Studium und Kriegszeit auch dem Weg in den Widerstand und bringt dem Leser parallel dazu das jeweilige politisch und historische Geschehen nahe, immer in den Erzählverlauf mit eingebettet. Entlang dieser Zeitachse erfährt er so nicht nur etwas über den Protagonisten, sondern kann zudem dessen Lebensverlauf und Entwicklung in zeitlichen und politischen Bezug und Hintergrund setzen. Das erhöht nicht nur das Wissen, sondern auch das Verständnis ungemein.

Den wenigsten dürfte bekannt sein, dass Hans Scholl und weitere seiner Geschwister, so auch Sophie, gegen den Willen der protestantisch und liberal geprägten Eltern zunächst glühende Anhänger des Nationalsozialismus waren. Knab interpretiert dies als pubertär bedingte Verblendung (S. 38). Nach dem Parteitag 1935 in Nürnberg kamen Hans jedoch bereits Zweifel. Aber erst sein nachfolgender Prozess, der im Mai 1938 mit einem Freispruch endete, setzte bei ihm einen Umkehrprozess in Gang. Er war wegen damals verbotener bündischer Ideen sowie homosexueller Aktivitäten im Jugendlager – der Autor definiert sie aus heutiger Sicht als „Freundesliebe“, ein Phänomen der bürgerlichen Vorkriegsgesellschaft (S. 52) – angeklagt.

Dieser Prozess löste bei Hans Scholl eine tiefe Sinnkrise, aber auch die Wiederannäherung an seine Eltern sowie eine Neuorientierung aus. Den Verlauf dieser Krise und ihre Auswirkungen arbeitet der Verfasser in den folgenden Kapiteln anschaulich und überzeugend

heraus. Er stellt Hans Scholl als einen nach der Wahrheit, nach seinem Weltbild Suchenden dar, der auf diesem Weg immer wieder stark schwankt zwischen Depression und Euphorie, zwischen Zweifel und Glaube. Bei der Bewältigung hilft ihm intensives Eintauchen in die Literatur – er entwickelt geradezu eine Lesewut –, die Hinwendung, aber auch Auseinandersetzung mit der Religion, hier insbesondere dem Katholizismus, und die Begegnung mit Menschen, die für ihn bis zu seinem Ende wichtig bleiben sollten, so z. B. Otl Aicher oder der Kunstmaler Wilhelm Geyer. Seine für ihn und später wichtigste Erkenntnis fand er jedoch bei Augustinus: Einer erkannten Wahrheit soll auch das richtige Tun folgen.

Nach seiner Frontfamulatur in Frankreich im Sommer 1940 kamen dem jungen Medizinstudenten angesichts der dortigen Gräueltaten verstärkt Zweifel am Krieg. Zurück in München im Oktober 1940 begann sein Weg in den Widerstand. Er lernt Alexander Schmorell, Willi Graf, Carl Muth, Theodor Haecker, Kurt Huber u. a. wichtige Zeitgenossen und Weggefährten kennen. Sie nehmen Einfluss auf sein weiteres Ringen um die Wahrheit, die er schließlich über den Weg zur christlichen Gläubigkeit findet: Der christliche Mensch ist Gott mehr als dem Staat verantwortlich (S. 172). Dennoch ist er auch weltlichen Lebensfreuden gegenüber nicht abgeneigt – die Zahl seiner Freundinnen legendär. Jakob Knab zeigt auch hier sehr deutlich die Zerrissenheit seiner Persönlichkeit.

Im Juni 1942 begann die erste Flugblattaktion. Auslöser war Prof. Kurt Huber, der bei einem Treffen regimekritischer Akademiker ausrief: „Man muss etwas tun, und zwar heute noch“ (S. 121).

Die Texte der vier Schreiben sind eine Mischung aus weltanschaulich und religiöser Sprache gegen das NS-Regime (Scholl) und sachlichen Tatsachen und Überlegungen (Schmorell). Knab analysiert die Flugblätter entlang ihrer Entstehung und zeigt dabei auch gut deren zunehmende Klarheit und Entschlossenheit. Im Anhang sind dazu alle sieben Flugblätter der Weißen Rose nochmals abgedruckt.

Im Sommer 1942 mussten Hans und seine Freunde Willi Graf, Alexander Schmorell und Hubert Furtwängler erneut zur Frontfamlatur über Polen nach Russland an die Ostfront. Die dortigen schlimmen Erfahrungen und Erlebnisse verstärkten nach der Rückkehr im Herbst nach München den Druck und Tatendrang der Widerstandsgruppe und läuteten den weiteren schicksalhaften bekannten Verlauf somit bereits ein. Der Kreis erweiterte sich, es kam dadurch aber auch vermehrt zu inhaltlichen und ideologischen Differenzen. Insbesondere Hans Scholl machte der zunehmende Druck, gegen den er wohl auch mit Drogen ankämpfte (S. 182 f.), stark zu schaffen, was sowohl gesundheitliche wie psychische Folgen hatte und ihn leichtsinnig, unbedacht und euphorisch zugleich werden ließ.

Jakob Knab zeigt den Weg von Hans Scholl, wie er schlussendlich zu klaren Vorstellungen über das wahrhaft Gute und das radikal Böse findet, und deutet dabei auch die Wendepunkte wie NS-Vergangenheit, homosexuelle Aktivitäten, Kriegserlebnisse, Sinnkrisen und Drogen neu, allerdings ohne skandalisierenden Blick darauf. Der Autor grenzt sich dabei explizit von einer heroisierenden Darstellung des Widerstandskämpfers Scholl ab. Vielmehr zeigt er die ganze Bandbreite seiner Persönlichkeit auf

und stellt überzeugend den langen und schweren Prozess des Ringens um seine Wahrheit und seinen Weg dar, der ihn letztendlich in den Widerstand führte. Hans Scholl wurde nicht als Widerstandskämpfer geboren – erst durch den Weg über sich selbst konnte er zu diesem werden.

Das Buch ist eine überzeugende Erzählung vom Durchleben extremer Standpunkte und von Einsicht und Umkehr. Jakob Knab nähert sich dem Thema auf wissenschaftlich fundierte, historische Weise an und nimmt den Leser dabei durch seine anspruchsvolle wie ansprechende Darstellung mit. Die Lektüre ist Erinnerungskultur. Man sollte dieses Buch lesen.

VERENA HAUSNER,  
HANNS-SEIDEL-STIFTUNG, MÜNCHEN

Cavallar, Georg: **Islam, Aufklärung und Moderne.**  
Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer 2017, 226 Seiten,  
€ 26,00.



In politischen Feuilletons und gesellschaftlichen Debatten wird „dem Islam“ häufig pauschal unterstellt, er sei archaisch und kaum entwickelt, weil er im Gegensatz zu Europa keine Phase der Aufklärung durchlaufen habe. Er sei das Gegenstück „westlicher Werte“ (S. 14) wie Humanismus, Toleranz und Gewaltfreiheit. Islam, Aufklärung und Moderne, so die Behauptung, seien unvereinbar und schlossen einander aus. Unklar bleibt dabei meistens, was überhaupt unter diesen drei zentralen Begriffen zu verstehen ist. Der Band des österreichischen Historikers Georg Cavallar von der Universität Wien leistet hier im besten Sinne des Wortes Aufklärung und geht mit wissenschaftlichem Tiefgang der Frage nach, ob diese „Unvereinbarkeitsthese“ (S. 13) tatsächlich begründet ist.

Mit dem Islamwissenschaftler Bert G. Fagner benennt der Autor zu Beginn „schwammige Begriffsbestimmungen“ als eines der Hauptprobleme des gegenwärtigen Islamdiskurses. Ein weiteres sei das noch immer erschreckende Ausmaß an Unwissenheit „inmitten Europas über seine am nächsten beheimatete Nachbarkultur und deren religiöse Basis“ (S. 15) sowie die mangelnde Wissenschaftlichkeit in der populärwissenschaftlichen Literatur. Die Folge seien

weit verbreitete Pauschalurteile über „den Islam“, die als Tatsachen behauptet würden. Hinzu käme die Neigung zu selektiver Wahrnehmung und bequemer Vereinfachung statt Neugierde, Differenzierungsfähigkeit, Offenheit oder dem, was Immanuel Kant die „erweiterte Denkungsart“ (S. 65) genannt habe. Bei dieser gehe es um die Art und Weise, kritisch zu denken, und um die Bereitschaft, andere Perspektiven einzunehmen und sich auf das Andere hin zu öffnen. Genau dies aber, so eine der Hauptthesen des Buches, mache im Kern den Prozess der Aufklärung aus, der gerade in den aktuellen Islamdebatten so dringend notwendig sei.

Im Verlauf der folgenden Kapitel besinnt sich Cavallar auf dieses geistesgeschichtliche Erbe Europas. Mit dezidiert aufklärerischem „Mut zum Selberdenken“ (S. 49) macht er sich die Reflexion über eigene Annahmen, Konzeptionen und Denkformen ebenso zu eigen wie den mitunter notwendigen „Standpunkt- und Perspektivenwechsel“ (S. 96), der ihn dafür sensibilisiert, wie eine Situation von anderen Menschen – wie beispielsweise Muslimen – erlebt werden kann. Dabei bleibt sein Blick auf die gegenwärtigen Irrungen und Wirrungen des vielfältigen muslimischen Lebens in Europa keinesfalls unkritisch. Dass „mehr als 40 Prozent der Muslime in Westeuropa“ fundamentalistischen Überzeugungen anhängen (S. 122), wird von ihm ebenso konzidiert wie eine „antisemitische Haltung unter vielen Muslimen“ (S. 93) oder der Umstand, dass rund „ein Fünftel der muslimischen Religionslehrer in Österreich Demokratie und Islam für unvereinbar“ (S. 131) hält. Zugleich verzichtet er aber „auf dogmatische Fixierungen und monokausale Erklärungen“

gen“ (S. 110). Ausgewogen und faktenbasiert hält er die Mitte zwischen den beiden Extremen „Islamfeindlichkeit“ und „Islamverharmlosung“ (S. 32).

Indem Cavallar Aufklärung nicht primär als historische Epoche, sondern „transkulturell als Vollzug des kritischen Selbstdenkens“ und Akt der „erweiterten Denkungsart“ versteht, gelingt ihm dabei ein erfrischender Blick auf durchaus vorhandene „Prozesse der Aufklärung bei Muslimen“ (S. 141), die er anhand von Beispielen liberaler Muslime heute und arabischer Denker der Vergangenheit eindrucksvoll vor Augen führt. Zu seinen historischen Kronzeugen zählen beispielsweise die „Mutaziliten“ (S. 101), die bereits im 9. Jahrhundert menschliche Willensfreiheit und rationale Argumente betont hätten, oder der andalusische Gelehrte Averroës, der im 12. Jahrhundert mit seinen Anhängern die Auffassung vertreten habe, dass der Vernunft der Vorrang vor der Religion und dem Glauben gebühre.

Für den zeitgenössischen Leser vermutlich spannender erweist sich die Spurensuche des Autors nach aktuellen Reformbewegungen im Islam. In Anlehnung an die deutsch-iranische Islamwissenschaftlerin Katajun Amirpur fasst er diese unter dem Begriff „Islamic newthinking“ (S. 142) zusammen. Bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen gehe es Vertretern dieser Denkrichtung wie Ed Husain, Irshad Manji, Reza Hajatpour oder Abdolkarim Soroush um ähnliche Themen wie einer Kritik am Islamismus und der Politisierung der Religion wie der Bejahung von individuellen Menschenrechten oder der Suche nach einem tragfähigen islamischen Humanismus. „Islamic newthinking“, so Cavallars These, „kann als ein Prozess der Aufklärung, als Versuch des

Selberdenkens im engeren Sinn, als Kultivierung der vorurteilsfreien, der erweiterten und der konsequenten Denkungsart verstanden werden. [...] Eine islamische Aufklärung in diesem Sinne ist schon längst im Gang.“ (S. 142)

Zwar bezeichnet er diese – überwiegend außerhalb islamischer Kernländer aufkeimenden – Reformbewegungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt selbst noch als ein „Minderheitenprogramm“ (S. 157), aber Cavallar unternimmt dennoch abschließend den Versuch, bereits heute mögliche „Ergebnisse einer islamischen Aufklärung“ (S. 163) von morgen zu prognostizieren. So könnten sich in den nächsten Jahren die Forderung nach der Entpolitisierung des Islam verstärken und Ansätze weiterentwickelt werden, die auf eine behutsame Historisierung des Koran und der islamischen Traditionen abzielen. Möglich wäre zudem eine Aufwertung des Gewissens des Einzelnen und damit eine „weiterführende Moralisierung“ (S. 165) des Islam.

Auch wenn man dem Buch zu seinem Nachteil anmerkt, dass es überwiegend aus einer Zusammenstellung von Texten besteht, die bereits an anderen Stellen separat publiziert und für dieses Projekt noch einmal überarbeitet wurden, werden selbst kritischere Leser nach der Lektüre nicht mehr pauschal behaupten können, dass Islam, Aufklärung und Moderne per se unvereinbar seien. Damit ist dieser Band im besten Sinne Immanuel Kants „Aufklärung“, nämlich ein Beitrag zum „Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit“.

DR. PHILIPP W. HILDMANN,  
HANNS-SEIDEL-STIFTUNG, MÜNCHEN

Eaglestone, Robert (Hrsg.):  
**Brexit and Literature: Critical  
and Cultural Responses.**  
Abingdon & New York:  
Routledge 2018, 218 Seiten,  
€ 24,50.



Das im Vorfeld der Abstimmung von vielen Seiten verkannte Ergebnis des am 23. Juni 2016 abgehaltenen Referendums über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union deutet nach wie vor auf eine ungewisse Zukunft ebendieses Staatenverbundes hin, dem man auf britischer Seite bereits seit dem Beitritt im Jahre 1973 zwiespältig gegenüberstand. Mit dem im März 2018 erschienenen Sammelband bündelt Robert Eaglestone eine stattliche Anzahl von Einzelstimmen aus den Geistes- und Kulturwissenschaften zu einer profunden und zugleich breit gefächerten Beleuchtung der unmittelbaren Reaktionen auf das Referendum. Auch wenn der Titel eine hauptsächlich literaturwissenschaftliche Herangehensweise suggerieren mag, so bedient sich der Großteil der Beiträge dennoch politischer Argumentationsstränge, die den Brexit aus kulturwissenschaftlicher Perspektive zu erklären versuchen.

Die Gemeinsamkeit aller 17 Essays besteht darin, dass sie auf je eigene Weise versuchen, sowohl die unmittelbaren Reaktionen beider Seiten auf das Ergebnis des Referendums einzufangen als auch dessen Ursachen zu ergründen, wobei Spekulationen über die praktische Realisierung des Austritts unaus-

gesprochen bleiben. Hierbei gehen insbesondere Michael Gardiner und Robert Eaglestone aus kulturphilosophischer Warte der These nach, dass viele Briten den Verbleib in der EU als Gefahr für ihre nationale Identität und Souveränität betrachten, die es zurückzuholen gelte. Unter Rückgriff auf das von Raymond Williams entwickelte affekttheoretische Konzept der „structures of feeling“ sowie Lauren Berlants „cruel optimism“ prägt Eaglestone den Begriff der „cruel nostalgia“ (S. 96), der eine von der Leave-Kampagne gezielt evozierte Sehnsucht nach einer glorreichen Zeit in der Vergangenheit bezeichnet. Sie ist im kollektiven Bewusstsein omnipräsent, auch wenn das Individuum keinerlei Erinnerung an diese Zeit hat. Konzeptuelle Ähnlichkeit hierzu weist die von Gardiner mit Bezug auf Jacques Derrida und Mark Fisher formulierte Theorie der „hauntological melancholia“ (S. 115) auf, nach der man aus der Erinnerung an das verlorene Empire kollektives politisches Potenzial für die Gegenwart und Zukunft schöpfen zu können glaubt.

Mit der psychologischen und kommunikativen Dimension des Referendums befasst sich der Beitrag von Martin Murray. Als besonders problematisch beurteilt er die Tatsache, dass eine Vielzahl komplexer Sachverhalte – von nationalstaatlicher Souveränität über Immigration bis hin zu wirtschaftspolitischen Grundfragen im europäischen wie globalen Kontext – in Form einer Entscheidungsfrage mit binären Antwortkategorien zur Abstimmung stand, ohne dass im Vorfeld klare Richtlinien für die Austrittsverhandlungen definiert wurden. Auch die Wahlkampfstrategie namhafter Brexiteers, darunter allen voran Boris Johnson und Nigel Farage,

wird einer sorgfältigen psychologisch-kommunikativen Analyse unterzogen. Mit Verweis auf Donald Trumps Wahlkampagne zur amerikanischen Präsidentschaftswahl im selben Jahr arbeitet Thomas Docherty die Effektivität einer auf Volksnähe und Authentizität abzielenden, postfaktischen Rhetorik heraus, die auf der Distanzierung von gesellschaftlichen Eliten, der bewussten Abweichung von den Konventionen des politischen Diskurses sowie der Diskreditierung von Fakten und erkenntnistheoretischen Konstanten basiert.

Die Untersuchung der literarischen Verarbeitung des Brexits fokussiert insbesondere die im Kontext des Referendums entstandene Poesie (Anne Varty) sowie den von der schottischen Schriftstellerin Ali Smith verfassten, als „post-Brexit masterpiece“ (S. 36) gelobten Roman „Autumn“, der die Thematik des Kosmopolitismus und die pervertierte Kommunikationskultur im Vorfeld des Referendums mittels einer antithetischen Zeitstruktur kritisch verhandelt. Die politische Isolation des Vereinigten Königreichs als antizipierte Konsequenz des EU-Austritts findet, wie Petra Rau herausstellt, Ausdruck im Topos der Insel, die sich nicht erst seit William Shakespeares Romanze „Der Sturm“ und John Donnes viel zitierter Redewendung „No man is an island, entire of itself“ von der rein geographischen Dimension hin zu einem Symbol für isolationistische Kapitel der britischen Geschichte entwickelt hat.

Eine bereichernde Ergänzung zu den auf theoretischer Analyse gründenden kulturwissenschaftlichen Erklärungsversuchen des Referendums stellen die subjektiven, bisweilen sogar stark emotionsbasierten Zeugnisse einiger Autoren dar, die ausgehend von ihren eige-

nen (multikulturellen) Biographien ein ausschließlich kritisches Bild der politischen Zukunft des Vereinigten Königreichs außerhalb der EU zeichnen, wobei die demokratische Legitimität des Abstimmungsergebnisses an keiner Stelle explizit in Frage gestellt wird. Jedoch gerade weil sich Eaglestones Buch auch aus subjektiv-spekulativer Perspektive den Reaktionen aus einer Zeit widmet, in der der vorherrschende Schockzustand in weiten Teilen der Europa zugewandten britischen Bevölkerung wenig valide Prognosen für den Verlauf der Austrittsverhandlungen zulässt, hätte ein späterer Publikationszeitpunkt mit Sicherheit eine repräsentativere Aufnahme der kulturellen und literarischen Verarbeitungen des Brexits ermöglicht. Dieser Eindruck soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Eaglestones Werk einen facettenreichen wie tiefgründigen Beitrag zur Rezeption des Brexit-Referendums leistet, dessen Verständnis weder politisches noch kulturwissenschaftliches Expertenwissen voraussetzt.

**NIKOLAI BELAND,  
OTTO-FRIEDRICH-UNIVERSITÄT BAMBERG**

**Nass, Elmar: Handbuch  
Führungsethik, Bd. 7, Reihe:  
Dynamisch Leben gestalten.  
Innovative Unternehmens-  
führung in der Sozial- und  
Gesundheitswirtschaft,  
Stuttgart: Verlag W. Kohl-  
hammer 2017, 255 Seiten,  
€ 25,00.**



Elmar Nass, Professor für Wirtschafts- und Sozialethik an der Wilhelm Löhe Hochschule Fürth, hat sich mit dem „Handbuch Führungsethik“ eine ambitionierte Aufgabe gestellt. Das Sachbuch stellt den Band 7 der Reihe „Dynamisch Leben gestalten. Innovative Unternehmensführung in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft“, hrsg. von Mathias Hartmann und Peter Helbich und verfasst von Elmar Nass, dar. Teil II soll dann dessen theoretische Grundlagen mit praktischen Beispielen füllen.

Führungsethik ist ein Begriff, der gerne implizit vereinnahmt wird, vor allem, wenn von „guter Führung“ gesprochen wird und doch eigentlich „richtige Führung“ gemeint ist. Richtige Führung meint hier Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips inklusive Kompetenz beim Einsatz der relevanten Methoden, um effizient die Unternehmensziele zu erreichen. Führungstheorie muss nicht „gut“ sein, kann aber. Führungsethik dagegen zielt auf die Wertebasis ab, fragt nach dem Guten und enthält neben dem Menschenbild, der Würde und Verantwortung auch Wirtschaftlichkeit. Allein diese Begriffsklärung ist ein wichtiger Punkt, den Nass setzt. Er bleibt dabei nicht stehen, sondern geht tiefer, scannt

die Wertehaltungen ausgewählter Modelle der Führungsethik, macht sie transparent, systematisiert ausgewählte Denkschulen bzw. deren Paradigmen, bewertet sie und ermöglicht auf der Grundlage seiner Bewertungskriterien eine stimmige Einordnung und Navigation durch die Modelle.

Wie wichtig diese Klärung und Systematisierung ist, zeigt sich sehr eindrücklich bei der Bewertung des systemischen Paradigmas, das weit verbreitet ist und eine Führungsethik impliziert, ohne das wirklich zu wollen. Die analytische Leistung, mit der Nass das entlang der vorgegebenen Wertebasis darlegt, ist spannend, denn Systemtheorie erhebt einen metatheoretischen Anspruch und bietet sich als Methodologie für unterschiedliche Ethiken an. Nass zeigt, dass das wissenschaftstheoretisch problematisch ist. Er zeigt auch, wie etwa der ökonomische Ansatz, der in der Wirtschaftsethik die normative Umsetzung des Eigennutzenprinzips skizziert, die Regeln der ökonomischen Rationalität zur Maxime der Moral erhebt. Er durchleuchtet den integrativen und metaphysischen Ansatz und arbeitet dann heraus: „Führungsethik ist eine Führungstheorie, die explizit mit einer transparenten Führungspraxis normativ bewertet. Sie entwirft dazu theoretisch eine normative Systematik mit transparenten Werten. Die Werte sind dann selbst die Grundlage dazu, Führungspraxis normativ bewerten zu können.“

Nach mehr als der Hälfte der 250 Seiten nähern wir uns den Modellen der Führungsethik, basierend auf den Paradigmen. Es gibt die normativ-individualistische sowie die anthropologische – in dem Fall deontologische und metaphysische – Denkrichtung. Dabei lädt der Autor dazu ein, diese Systematik zu er-

gänzen und zu variieren. Für eine erste Annäherung in diesem verwirrenden Feld der Führungsethik scheint sein Ansatz auf jeden Fall machbar, ganz zu schweigen davon, dass er theoretisch sauber abgesichert ist.

Nass zeigt sehr klar die Auswirkungen der jeweiligen Ansätze auf Wertebasis, Zieldefinition und Verhältnis der Ziele sowie auf Personalführung, Kommunikation und Motivation. Zwangsläufig wird dabei deutlich, dass etwa das Menschenbild des Homo Oeconomicus mit seiner individualistischen Wertebasis und seiner einfachen marktwirtschaftlichen Verantwortung zu einem ganz anderen Zieledualismus führt als bei den komplexen anthropologischen Ansätzen der Metaphysik, die ganzheitliche Verantwortung vor dem (göttlich) Guten als personale Befreiung und Wirtschaftlichkeit als Dienstwert ansieht. Beim einen geht es um menschendienliche Wertschöpfung durch Effizienz, beim anderen um eine Synthese aus vorrangiger personaler Selbstbefreiung und Wirtschaftlichkeit.

Es ist ein Verdienst des Autors, die Konsequenzen der Paradigmen auf alle Unternehmensbereiche so konsequent transparent gemacht zu haben. Diese Strukturierung erleichtert ungemein die Verortung des Einzelnen im Gesamtkontext von Führung und Ethik.

Nass richtet sich mit dem Handbuch an wissenschaftlich Interessierte, die damit prüfen können, ob in den Modellen tatsächlich Ethik enthalten ist oder sie nur quasi etikettiert ist. Es versteht sich, dass dazu tief in wissenschaftstheoretische Betrachtungen eingedrungen werden muss, was Nass auch sehr akribisch leistet. Ob er den wissenschaftstheoretisch eher laienhaften Unternehmer mit seiner feinziselierten und um-

fassenden Analyse erreicht, ist eine spannende Frage. Mehr als die Hälfte des Buches ist Fundierung der Systematik und es bleibt schwierig, die daran anknüpfenden Modelle und Paradigmen der Führung ohne diese Basis nachzuvollziehen. Unternehmer sind ja eher dafür bekannt, schnell auf den Punkt kommen zu wollen. Eine leicht veränderte Systematik der Darstellung könnte dem zuarbeiten.

**DR. CLAUDIA SCHLEMBACH,  
HANNSEIDEL-STIFTUNG, MÜNCHEN**

**Altrichter, Helmut: Stalin  
– Der Herr des Terrors.  
München: C. H. Beck 2018,  
352 Seiten, € 16,95.**



Es besteht wohl immer ein Bedürfnis danach, sich über wichtige historische Persönlichkeiten schnell und zuverlässig zu informieren. Daher existieren auch über Josef Stalin bereits viele Biographien, manche davon in publikumsfreundlicher Gedrängtheit. Hier nun legt Helmut Altrichter, der Emeritus für Neuere und Neueste Geschichte mit dem Schwerpunkt Osteuropa an der Universität Erlangen, in der Reihe „Diktatoren des zwanzigsten Jahrhunderts“ als Nummer drei nach Mussolini und Robert Mugabe einen „Stalin“ auf 330 Seiten (in seniorengeeignetem Satzspiegel gehalten) vor. Das vorgegebene, relativ knappe Format ist natürlich eine Herausforderung, die nur noch für die Autoren der bekannten Reihe „rororo-Bildmonographien“ unterboten worden ist.

Es gelingt dem Verfasser tatsächlich, in unpräntiöser Diktion für ein breiteres Publikum einen wohlproportionierten Überblick über Stalins Leben zu gestalten. Und nicht nur das: Als bewährter Sachkenner, der auch schon eine „Kleine Geschichte der Sowjetunion“ und ein Buch über „Russland 1989“ vorgelegt hat, versteht es der Autor ebenso, die spezifisch russischen Zeitumstände von vor 1914 bis zu Lenins Tod 1924 so weit einzuflechten, als sie für den Aufstieg Stalins

von Bedeutung sind. So erfahren wir, dass der berühmte Postraub in Tiflis im Juni 1907 – die spektakulärste Maßnahme der damaligen transkaukasischen Marxisten – sicherlich mit Stalins Wissen und nicht ohne dessen Beteiligung an der Vorbereitung stattfand. Es wird aber auch skizziert, dass seine persönliche Beteiligung (noch unter dem Decknamen „Koba“) an dem Überfall selbst, der ideologisch-propagandistisch als „Expropriation“ galt, nicht nachzuweisen ist. Auch muss unklar bleiben, ob Stalin bei der Ermordung des Leningrader Parteisekretärs Kirow am 1. Dezember 1934 seine Hände im Spiel hatte, was im Nachhinein als Auftakt zu den grauenhaften Terrorwellen der späteren 1930er-Jahre gesehen wurde.

Klar wird schnell, dass der intelligente und engagierte junge Mann bei aller Schulbildung und bei aller (partiellen) Leistung im Geistlichen Seminar zu Tiflis niemals die theoretisierende Intensität seine politischen Ziehvaters Lenin oder auch Bucharins entfaltet hat. Wer von „Stalinismus“ spricht, meint damit das Herrschaftssystem des Tyrannen und nicht etwa dessen Beiträge zur Doktrin des Marxismus-Leninismus, auch wenn die zeitgenössischen Lobhudele das ganz anders sahen. Seine Abhandlung „Nationale Frage und Marxismus“ (1914), deren Quintessenz die Akzeptanz des nationalen Gedankens ist, aber mit der wesentlichen Einschränkung, dass dadurch die Interessen des Proletariats nicht beeinträchtigt werden dürften, war zwar eine so noch nicht dagewesene Ausformulierung der Problematik aus bolschewistischer Sicht, lebte aber vom Geiste Lenins, der sie in Auftrag gegeben hatte.

Im Übrigen hat die intellektuelle Dürre von Stalins ideologischem Den-

ken für die notwenige Gedrängtheit der Darstellung den Vorteil, dass abstrakte Debatten in der sowjetischen KP großenteils ausgeblendet werden. Denn sie zeitigten ja auch keine Früchte philosophischer Seminararbeit, sondern mussten als Totschlagargumente im politischen Machtkampf herhalten. Für den „Großen Terror“ der Jahre 1937/38 genügten ohnehin ein paar dürftige Schlagworte, um unter Berufung auf sie Hunderttausende umzubringen (man sagte „liquidieren“, das klang glatter und bürokratischer).

Über den „Großen Terror“ werden wir mit den hauptsächlichen Fakten gut bedient. Aber es unterbleibt der Versuch, eine übergreifende Interpretation zu finden, die etwa auch Stalins Paranoia, Minderwertigkeitskomplexe und schlichten Sadismus ins Spiel brächte. Abgesehen von anderen möglichen Gründen für den „Großen Terror“, wie sie in der Literatur schon lange diskutiert werden, liegt in der soeben ange deuteten Unterlassung des Autors aber auch eine Stärke: Denn er psychologisiert lieber nicht, die Persönlichkeit des makabren „Helden“ ergibt sich bereits hinreichend aus seinem Leben vor der Oktoberrevolution.

Über die Außenpolitik, durch die Stalin ab 1941 am bedeutendsten auf die Weltgeschichte eingewirkt hat, werden wir nur knapp informiert. Sollte das aus Gründen des vorgegebenen Buchformats geschehen sein, so scheint das zunächst bedauerlich. Aber die Grundlinien bis zum Abschluss des Paktes mit Hitler (August 1939) sind einfach zu ziehen: Die Sowjetunion als einziges sozialistisches Land der Welt ist von kapitalistischen Feinden umzingelt. Mit denen pflegt sie die für ihren Aufbau dringend notwendigen wirtschaftlichen Be-

ziehungen und wartet im Übrigen darauf, bis sie übereinander herfallen. Dies muss gemäß der marxistisch-leninistischen Doktrin einmal unweigerlich eintreten, und dann wird die Sowjetunion als lachender Dritter ihren Vorteil daraus ziehen. Kann man die Westmächte nicht gegen das kapitalistische Hitler-Deutschland aufwiegeln, dann muss man eben mit diesem paktieren, um ihm zu erleichtern, seine obligatorischen Konkurrenten anzugreifen.

Mit dem Überfall Hitlers auf die Sowjetunion vom 22. Juni 1941 war dieses Kalkül allerdings gescheitert. Nun musste man sich mit den Westmächten zusammenschließen. Das Kalkül hatte damit eigentlich nur den kapitalistischen Partner gewechselt. So wurde die Sowjetunion aus simplen geographischen Gründen zum überwiegenden militärischen Akteur im Krieg gegen Deutschland, zumal Verluste für Stalin weder in Friedens- noch in Kriegszeiten eine Rolle spielten. Das Ergebnis nach dem Sieg war die Schaffung einer Einflusszone in Ostmittel- und Südosteuropa – demnach war nach 1945 das ursprüngliche Kalkül doch aufgegangen!

Dass dieser Triumph dann im „Kalten Krieg“ unter den neuartigen Bedingungen der atomaren Bedrohung und der digitalen Revolution Probleme aufwarf, denen die Sowjetunion je länger, desto weniger gewachsen war, gehört allerdings auch zu den Erbschaften Stalinscher Außenpolitik.

Das Literaturverzeichnis versteht sich nur als „Hinweise“, wie angesichts des Ozeans der Sekundärliteratur nicht anders möglich, liefert aber doch genügend Anregungen zur Vertiefung.

Manche eingestreute Fakten-Erzählungen sind in ihrer durchgehend unaufgeregten, mitunter sogar ironischen

Diktion angenehm zu lesen. Aber hat man, in Relation zum Gesamtumfang, für die Beschreibung von Stalins Tod und der anschließenden Trauerfeierlichkeiten wirklich fast vier Seiten aufwenden müssen? Da hat der Biograph den Analytiker überrundet, wie es im Text ansonsten nicht der Fall ist.

**BERND RILL,  
MÜNCHEN**

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Telefon: 089/1258-263) oder im Internet [www.hss.de/publikationen/](http://www.hss.de/publikationen/) bestellt werden:



**ARGUMENTATION KOMPAKT**  
 Nr. 3/2018: Flächenverbrauch in Bayern



Franz Josef Strauß-Preis 2018  
 an Klaus Werner Iohannis



Mathilde Berghofer-Weichner 1931-2008  
 – Eine starke Frau in der Politik



**VORSCHAU**

**POLITISCHE STUDIEN**

Nr. 482 „Mit Kultur Politik machen“ mit Beiträgen von Johannes Ebert, Marion Kiechle und Ludwig Spaenle

**Herausgeber:**

© 2018, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München  
Lazarettstraße 33, 80636 München,  
Tel. +49 (0)89 1258-0, E-Mail: polstud@hss.de,  
Online: www.hss.de

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle,  
Staatsministerin a. D.  
Generalsekretär: Dr. Peter Witterauf  
Leiter der Akademie für Politik und Zeit-  
geschehen: Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser  
V.i.S.d.P.: Thomas Reiner

**Redaktion:**

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser  
(Chefredakteur)  
Barbara Fürbeth  
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)  
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)  
Susanne Berke (Redakteurin)  
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)  
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)

**Graphik:** trurnit Publishers GmbH  
**Druck:** Bosch-Druck, Landshut

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme

verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als zweimonatiges Nummernheft und Themenheft. Abonnement- und Einzelheftbestellungen sind kostenfrei über die Redaktion möglich.

Ein Verkauf oder eine sonstige gewerbliche Nutzung der von der Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Medien ist nicht gestattet. Weitere Exemplare können über die Hanns-Seidel-Stiftung, E-Mail: publikationen@hss.de bezogen werden.

Bildnachweis für Titel:  
donfiore / Fotolia.com

