

IFIR Focus

Jg. 1, Nr. 1, 2007

<i>Jutta Obertegger</i> Ist die OSZE zur Terrorismusbekämpfung geeignet?	2
<i>Stefan Speiser</i> Die Debatte um ein Gaskartell und dessen Auswirkung für Europa	13
<i>Francois Jouffroy</i> Le multilatéralisme, un nouveau Lazare diplomatique	23
<i>Jörg Pätzold</i> Iran's Nuclear Isolation	34
<i>Christoph Elhardt</i> Rezension: Iran's Nuclear Ambitions	44

Ist die OSZE zur Terrorismus- bekämpfung geeignet?

Jutta Obertegger

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 konzentrieren sich Staaten auf die Bedrohung durch den Terrorismus und versuchen dem aufgekommenen Unsicherheitsgefühl durch intensiviertere Kooperation und verstärkte Sicherheitsmaßnahmen beizukommen. Dennoch ist von 2005-2006 die Zahl der Terroranschläge weltweit um 25% gestiegen.¹ Je breiter die Koalitionen gegen den international agierenden Terrorismus sind, umso höher sind die Erfolgchancen, das Sicherheitsrisiko für die einzelnen Staaten zu senken. Eine Institution, die sich im Bereich der Sicherheit schon während des Ost- West- Konfliktes bewährt hat, ist die OSZE bzw. die damalige KSZE. Am 1. Jänner 1995 wandelte sich das Regime die KSZE zur OSZE um, und wandelte sich somit zu einem Regime mit Akteurscharakter, das heute 56 Teilnehmerstaaten zählt. Heute wie damals stellt die OSZE eine wichtige Dialogplattform dar, die Kooperation zwischen Staaten ermöglicht und so einen breiten Handlungsrahmen für die Prävention, Verhütung und Nachsorge von Konflikten bietet. In ihren Aufgabenbereich fällt somit auch die Terrorismusbekämpfung als eine Sonderform des Konflikts, umspannt sie doch wichtige Krisengebiete in Zentralasien. Es stellt sich nun aber die Frage, ob die OSZE überhaupt zur Terrorismusbekämpfung geeignet ist?

Um dies zu beantworten, bedarf es einer Darstellung der Ausgangssituation, die im ersten Abschnitt behandelt wird. Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Reaktionsfähigkeit der OSZE auf den Terrorismus. Die OSZE als inklusives Regime wird hauptsächlich in ihren Teilnehmerstaaten unter Kooperation mit den jeweiligen Regierungen tätig, so dass geprüft werden muss, welche Schwierigkeiten sich im weiteren bei der Terrorismusbekämpfung in den OSZE- Staaten stellen. Dies wird hauptsächlich an der Vorgehensweise und am Erfolg des Verhaltens der OSZE in Zentralasien dargestellt. Es zeigt sich, dass die Vereinbarung und die Durchführung von Maßnahmen nicht nur durch die derzeitige Krise der OSZE stark beeinträchtigt werden, sondern dass die Effektivität der Maßnahmen insgesamt angezweifelt werden muss, wie man am OSZE- Einsatz in Afghanistan erkennen kann.

Diese Schwächen der OSZE in der Handhabung des Terrorismusproblems führen zu der Frage, der sich der zweite Abschnitt widmet, ob die OSZE geeignete Fähigkeiten besitzt, um diese Schwächen auszubalancieren und dem Terrorismus adäquat entgegenzutreten. Es wird das Hauptinteresse von Staaten an Regimen fokussiert, nämlich ob die Teilnahme an der OSZE

¹ Vgl. »War on terror«, *Time Magazine*, 14. 05. 2007, 28.

eine Sicherheitserhöhung darstellt. Die durch den Regimecharakter verursachten komparativen Vorteile und die Funktion als »force multiplier« sowie die Eigenheit der OSZE, Konflikte »von innen heraus« zu bekämpfen und zu lösen als auch ihre Wirkung als »change manager« lassen keinen Zweifel daran, dass der Beitrag der OSZE zur Terrorismusbekämpfung für die Sicherung des internationalen Friedens von großer Bedeutung ist. Ihre Fähigkeiten sind nicht nur geeignet, das Konfliktpotenzial des Terrorismus zu senken, sondern leisten dadurch eine nicht mehr wegzudenkende Entlastung anderer Organisationen, die sich ebenfalls der Terrorismusbekämpfung verschrieben haben.

Ziel dieser Arbeit ist es insofern zu zeigen, dass die OSZE trotz Krise und mangelhafter Reformen geeignete Rahmenbedingungen für die Terrorismusbekämpfung bereitstellt und dadurch ihrem Charakter als Regime mehr als nur gerecht wird.

Schwierigkeiten

Ein Gebiet, in dem es vermehrt zu terroristischen Aktivitäten kommt, ist Zentralasien. Die fünf zentralasiatischen Staaten (Kirgistan, Tadschikistan, Usbekistan, Kasachstan, Turkmenistan) sind heute von starker Instabilität gezeichnet und bilden so geeignete Rückzugsgebiete und Aktionsräume für Terroristen, die diese Unruhe und staatliche Unsicherheit ausnutzen. Den Terrorismus in diesen Staaten kann als „Chiffre für die verschiedenen Formen illegaler und illegitimer (politischer) nichtstaatlicher Gewalt“² verstanden werden, der aus dem Zerfall der staatlichen Ordnung resultiert. Terrorgruppen, wie die Islamische Bewegung Usbekistans und die Bewegung Hizb ut- Tahir, verüben immer wieder Anschläge. Weil drei der fünf zentralasiatischen Staaten an Afghanistan grenzen, besteht die Gefahr einer Ausweitung des Konflikts auch auf andere Nachbarstaaten.³ Aufgrund der geringen militärischen, politischen und wirtschaftlichen Relevanz Zentralasiens für europäische Staaten blieb dieser Konfliktherd aber lange unbeachtet, denn diese Region liegt zu abgelegen, als könnte sie je Gegenstand des europäischen Integrationsprozesses werden.

Somit waren auch die Mittel der OSZE eingeschränkt. Staaten, denen die OSZE eine EU- Mitgliedschaft in Aussicht stellen kann, sind auch dazu bereit, demokratische Werte zu übernehmen, mit der OSZE zusam-

² Boris Wilke, „Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten- eine Rolle für die OSZE?“ in *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH (Baden- Baden: Nomos, 2006), 383.

³ Vgl. Christophe Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ in *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH (Baden- Baden: Nomos, 2006), 205.

menzuarbeiten und Einmischungen der OSZE in ihrem Staatsgebiet zu erlauben. Fehlen solche »incentive structures« aber, ist die OSZE lediglich auf ihre inhaltliche Überzeugungskraft und die Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Regierung und Bevölkerung oder auf die Zusammenarbeit mit innergesellschaftlichen Oppositionsgruppen angewiesen⁴. Die zentralasiatischen Staaten stehen insofern einer Kooperation mit der OSZE reserviert gegenüber und üben auch öffentlich Kritik an der OSZE. Es wird nicht nur eine Überbetonung der humanitären Dimension im Vergleich zur politisch-militärischen und ökonomisch-ökologischen beklagt, sondern auch die Nichtachtung der staatlichen Souveränität seitens der OSZE.⁵ Feldmissionen, v.a. jene, die auf die humanitäre Dimension ausgerichtet sind, werden von den betroffenen Staaten oft als Unterminierungen ihrer Souveränität betrachtet. Aus diesem Grund werden zeitlich begrenzte Aktionsfristen von Missionen gefordert,⁶ die aber dazu führen können, dass die Effizienz von Feldmissionen deutlich herabgesetzt wird, da ihr Erfolg in ihrer Langzeitwirkung besteht. Die begrenzte Bereitschaft zum Dialog bedeutet somit für die OSZE, dass sie keinerlei Drohmöglichkeiten gegenüber Zentralasien besitzt.

Die mangelnde Kooperationsbereitschaft resultiert auch daraus, dass die zentralasiatischen Staaten sich im Spannungsverhältnis des Interessenskonflikts zwischen USA und Russland befinden. Der Einfluss Russlands ist in diesen ehemals sowjetischen Staaten noch immer groß und wird umgekehrt von Russland auch als seine Einflussosphäre behauptet, denn Übergangsprozesse zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bedeuten eine Annäherung an die NATO und bedingen somit eine Machtzunahme der USA. Russland versucht deshalb die OSZE-Kriterien für freie und faire Wahlen zu vereinfachen, wozu ihnen der inklusive Charakter und das Konsensprinzip der OSZE auch die Möglichkeit bietet.⁷

Seit fossile Rohstoffvorkommen in dieser Region gefunden wurden, ist Zentralasien aber auch zum Objekt der Eigeninteressen von China und der EU neben denen der USA und Russland geworden, die ihre Unterstützung gegen den Terrorismus im Gegenzug für die Gewährleistung ihrer militärischen Präsenz und der Sicherung ihrer wirtschaftlichen Interessen in Zentralasien anbieten.⁸ Dies hat zur Folge, dass die Bedeutung der Terrorismusbekämpfung von den wirtschaftlichen und politischen Interessen der

⁴ Vgl. Peter Schlotter, „'Demokratischer Frieden' durch die OSZE- eine Bilanz nach 30 Jahren KSZE- Schlussakte,“ in *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH (Baden- Baden: Nomos, 2006), 71.

⁵ Vgl. Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ 302.

⁶ Vgl. Pál Dunay, *The OSCE in Crisis. Chaillot Paper*, Nr. 88 (Paris: ISS, 2006), 53- 65.

⁷ Vgl. Schlotter, „'Demokratischer Frieden' durch die OSZE,“ 72.

⁸ Vgl. Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ 301.

OSZE- Staaten abhängt und somit von dauernden Unsicherheitsfaktoren begleitet wird, dass bei der Gefährdung der Eigeninteressen die Staaten ihre Hilfe von Zentralasien zurückziehen könnten.

Die Zustimmung und die Gewährleistung von unterstützenden Maßnahmen seitens der OSZE- Staaten hängt auch mit den Erfolgsaussichten der Feldmissionen zusammen. Je geringer die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Staaten und je höher die Gefahr für Eigeninteressen der unterstützenden Staaten ist, desto schwerer gestaltet sich die Einschätzung von Erfolgsaussichten der Missionen und desto größer ist der Dissens über den Beschluss von Feldmissionen innerhalb der OSZE. Hinzu kommt noch ein weiterer Unsicherheitsfaktor in den Feldmissionen, denn es stellt sich die Frage nach der Kompatibilität der OSZE- Maßnahmen mit den staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen des betroffenen Staates.⁹ Solche institutionellen Übertragungsschwierigkeiten zeigen sich an den Einsätzen in Zentralasien und Afghanistan. Die Problematik der Übertragbarkeit von Institutionen liegt darin, dass die OSZE und ihre Einrichtungen westlich geprägt sind und mit vielen lokalen Institutionen in überwiegend traditional geprägten Gesellschaften, wie in Afghanistan, nicht übereinstimmen und so von den westlichen Institutionen nicht ersetzt werden können. Die OSZE- Maßnahmen erscheinen hier eher als ein Eingreifen von außen denn als wechselseitige Kooperation. Die Aufbauarbeit betont deshalb oft verstärkt die Bereitstellung von technischen Mitteln, ohne auf den Aufbau paralleler Strukturen zu achten, die nicht der internationalen Weltöffentlichkeit, sondern ihrem eigenen Staatsvolk Rechenschaft schuldig sein sollen. Ein Ausdruck dieses noch fehlenden Grundkonsenses über die staatlichen Transformationsprozesse ist z.B. die noch fehlende von der afghanischen Staatsgewalt geschützte Rechtsordnung.¹⁰ Dies zeigt, dass die Wichtigkeit der Gewährleistung von Menschenrechte noch nicht ins Bewusstsein der Bevölkerung gedrungen ist.

All diese Kompatibilitätsschwierigkeiten sind Symptome dafür, dass die Herangehensweise der OSZE an innen- und außenpolitische Probleme von Staaten, wie denen in Zentralasien, nicht mehr adäquat ist, da die gegenwärtigen Probleme nicht mehr jenen zu Zeiten des Kalten Krieges entsprechen.¹¹ Zum einen können die Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft nicht in Staaten zur Voraussetzung gemacht werden, deren gesellschaftlicher Hintergrund die langfristigen Prozesse des »nation- building« noch nicht angenommen hat. Zum anderen hat sich die

⁹ Vgl. Wilke, „Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten,“ 390-391.

¹⁰ Vgl. Wilke, „Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten,“ 390-391.

¹¹ Vgl. Wilke, „Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten,“ 390-391.

Struktur des Terrorismus verändert und ist zu einem dezentralen Netzwerk¹² geworden, dessen Bekämpfung einer Reform der bisherigen Herangehensweise der OSZE an den Terrorismus bedarf.

Diese Schwächen in der Handhabung des Terrorismusproblems sind ein Ausdruck der derzeitigen Krise der OSZE, denn sowohl die Konsensusfähigkeit nach innen als auch der Mangel an Durchsetzungskraft nach außen beeinträchtigen die Effizienz und die Effektivität der OSZE in der Terrorismusbekämpfung und stellen somit die Rechtfertigung ihrer Position als »Sicherheitsregime« in Frage.

Fähigkeiten

Es ist aber gerade auch der Regimecharakter der OSZE, der ihr die Möglichkeit dazu gibt, durch ihre Fähigkeiten ihre Defizite auszubalancieren, so dass trotz des Mangels an Erneuerungsideen seitens der Teilnehmerstaaten¹³ die OSZE vor ihrer Obsoleszenz bewahrt wird. Dies sieht man auch daran, dass die politisch- militärische Dimension im Vergleich zur Gesamtbedeutung der OSZE nicht abgenommen hat.¹⁴

Als Regime weist die OSZE nämlich sehr starke »komparative Vorteile«¹⁵ auf, die v.a. das ganzheitliche Sicherheitskonzept betreffen. Die einzelnen Dimensionen der OSZE werden darin nicht mehr gesondert von einander betrachtet und behandelt, sondern es kommt immer mehr zu einem Ineinandergreifen der verschiedenen Bereiche. Dadurch werden Bedrohungen in ihrem Gesamtzusammenhang gesehen, so dass die OSZE ihre Maßnahmen auf transnationale und dimensionsübergreifende Bedrohungen abstimmt, wie dies z.B. bei Menschen-, Waffen- und Drogenhandel oder organisierter Kriminalität notwendig ist. Bedrohungen dieser Art sind nämlich eine der Hauptfinanzierungsmittel der so genannten »neuen Kriege« und auch des Terrorismus. Es lassen sich nämlich nur nennenswerte Fortschritte erzielen, wenn alle Dimensionen einer Bedrohung beachtet und bekämpft werden. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer »Kriminali-

¹² Vgl. Ulrich Schneekener, „Transnationaler Terrorismus,“ in *Friedensbedrohung Terrorismus. Ursachen, Folgen und Gegenstrategien*, hrsg. von Ulrike Kronfeld- Goharani (Berlin: Lit, 2005) 64.

¹³ Vgl. Walter Kemp, „The Vision Thing: Stimulating the OSCE,“ in *Consolidating the OSCE. PSIO Occasional Paper 4/2006*, hrsg. von Daniel Warner, <http://hei.unige.ch/psio/publications.html.pdf> (Abrufdatum: 22.03.2007), 49.

¹⁴ Vgl. Pál Dunay, „Im Dornröschenschlaf: Die politisch- militärische Dimension der OSZE wartet darauf, wachgeküsst zu werden,“ in *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH (Baden- Baden: Nomos, 2006), 291.

¹⁵ Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ 304.

sierung der Gewaltökonomie«¹⁶ und von einer »Ökonomisierung der Gewaltmotive«¹⁷, die beinhalten, dass Terrorismus immer mehr zum Selbstzweck wird und dass dessen Bekämpfung nicht ohne Miteinbezug dieser ökonomischen und sozialen Faktoren geschehen kann. Als Beispiel dafür können die OSZE- Aktionspläne gegen Menschenhandel gelten, die dimensionsübergreifend Maßnahmen aus den einzelnen Dimensionen koordinieren, wobei der OSZE der Umstand zugute kommt, dass sie sowohl Herkunfts- als auch Transit- und Zielländer des Menschenhandels umschließt.¹⁸ Die Werte und Verfahren der OSZE werden zunehmend auf die Kooperationspartner im Mittelmeerraum ausgeweitet,¹⁹ so dass der Wirkungsbereich der OSZE immer mehr vertieft wird. Der Vorteil der Feldmissionen besteht nämlich darin, dass die OSZE- Aktivitäten nicht von außen in die jeweiligen Staaten eindringen, sondern die Konflikte von innen heraus und in Zusammenarbeit mit den Staaten bearbeiten. Damit werden die drei Anliegen der OSZE, Konfliktprävention, -bearbeitung und -nachbearbeitung in Kooperation mit den betroffenen Parteien gelöst und erhalten damit größere Legitimität und Zustimmung, als dies bei Interventionen wie dem Irakkrieg oder dem Afghanistankrieg der Fall war. Diese Fähigkeit zur Bearbeitung von Problembereichen aus ihrem Gesamtzusammenhang heraus ist ein Vorteil der OSZE gegenüber der NATO und der UNO, deren Eingreifen in Staaten immer als externe Interventionen gewertet werden muss.

Diese Vorteile zeigen sich v.a. in einem Arbeitsschwerpunkt der OSZE, nämlich in ihrer Rolle als »change manager«²⁰. Die OSZE hat nicht nur in den letzten 15 Jahren eine zentrale Rolle in der Transformation von postkommunistischen Staaten gespielt, sondern ist maßgeblich an den Demokratisierungsprozessen in Zentralasien beteiligt. Im Gegensatz zur EU ist es der OSZE auch möglich, Russland miteinzubinden und dadurch Alleingänge von seiten dieses global players einzugrenzen. Das »change management« ist deshalb für die Terrorismusbekämpfung von enormer Wichtigkeit, weil es die Ursachen und verstärkenden Faktoren von Terrorismus bekämpft und so dazu führen soll, dass keine neuen terroristischen Bewegungen mehr entstehen und bereits bestehende Organisationen keinen neuen Zulauf erfahren. Solche Maßnahmen müssen somit ihren Hauptschwerpunkt in der zweiten und dritten Dimension haben, obwohl ihre Wirkungen auch in der poli-

¹⁶ Monika Heupel; Bernhard Zangl, „Von 'alten' und 'neuen' Kriegen- Zum Gestaltwandel kriegerischer Gewalt,“ *Politische Vierteljahresschrift* 45, Nr. 3 (2004), 355.

¹⁷ Heupel, Zangl, „Von 'alten' und 'neuen' Kriegen,“ 355.

¹⁸ Vgl. Helga Konrad, „Jüngste Entwicklungen und Herausforderungen im Kampf gegen den Menschenhandel im OSZE- Raum,“ in *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH (Baden- Baden: Nomos, 2006), 365.

¹⁹ Vgl. Stephan Minikes, „Glückwunsch: Die OSZE lebt und es geht ihr gut,“ in *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH (Baden- Baden: Nomos, 2006), 76.

²⁰ Kemp, „The Vision Thing: Stimulating the OSCE,“ 52.

tisch-militärischen Dimension spürbar sind. Feldmissionen dieser Art befassen sich mit der Prävention von gewaltsamen Konflikten und der Förderung von friedlicher Streitbeilegung, unterstützen den Aufbau von Institutionen sowie die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und fördern Menschenrechte, Toleranz sowie Minderheitenrechte und Medienfreiheit²¹. Zur Gewährleistung solcher Prozesse führt die OSZE Wahlbeobachtung durch, denn in diesem Bereich besitzt sie internationale Glaubhaftigkeit²² und somit Autorität. Ihre Gutachten stellen insofern ein aussagekräftiges Bewertungsdokument der demokratischen Standards eines Staates dar und können als Richtmaß für die Achtung demokratischer Werte angesehen werden. Demokratische Aufklärungsarbeit wirkt fundamentalistischen und autoritären Bewegungen als Keimzellen von Terrorismus entgegen. Im Rahmen dieser Aufgaben kommt es auch zu einer Auseinandersetzung mit negativen sozio-ökonomischen Faktoren, denn Feldmissionen der OSZE führen auch zu sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung. Die OSZE zerstreut mögliche Spannungen und ermöglicht vertrauensbildende Maßnahmen, indem sie auf mögliche Umweltbedrohungen oder ökonomische Konflikte mit konkreten Projekten reagiert²³. Dies geschieht meistens in enger Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen. Die OSZE kann nämlich als »Katalysator«²⁴ für kleine, kosteneffiziente Projekte bezeichnet werden, die große Nachahmung finden. Als Beispiel dafür kann der Erfolg des im Mai 2004 von der OSZE veröffentlichten »Handouts« angeführt werden, das Maßnahmen für die internationale Umwelt und Anti-Korruptionsmaßnahmen enthält. Während es in seiner ersten Auflage nur in Englisch und Russisch erschien, wurde es in seiner zweiten Auflage erweitert und in mehrere Sprachen übersetzt.²⁵ Hier zeigt sich, dass je mehr Organisationen und Staaten solche Maßnahmenregelungen übernehmen, um so größer wird der Grundkonsens über die Art der Bedrohung und die angemessene Bekämpfungsart, so dass die Basis für eine effiziente Zusammenarbeit gegeben ist, da es die Eigenschaft von Regimen ist, für teilnehmende Organisationen und Staaten verbindliche Grundübereinkünfte zu schaffen.

Transnationale Bedrohungen können aber um so besser bekämpft werden, je breiter solche Grundübereinkünfte und je breiter Koalitionen

²¹ Vgl. Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ 303.

²² Vgl. Nicolas Kaczorowski, „Election Monitoring: Lessons Learned and Possible New Orientations,“ in *Consolidating the OSCE. PSIO Occasional Paper 4/2006*, hrsg. von Daniel Warner, <http://hei.unige.ch/psio/publications.html>.pdf (Abrufdatum: 22.03.2007), 123.

²³ Vgl. Marc Baltes, „The Economic and Environmental Dimension: Lessons Learned and Possible New Orientations,“ in *Consolidating the OSCE. PSIO Occasional Paper 4/2006*, hrsg. von Daniel Warner, <http://hei.unige.ch/psio/publications.html>.pdf (Abrufdatum: 22.03.2007), 82.

²⁴ Baltes, „The Economic and Environmental Dimension,“ 82.

²⁵ Vgl. Baltes, „The Economic and Environmental Dimension,“ 72.

zwischen Staaten sind. Auch hier nimmt die OSZE ihrem Regimecharakter gemäß die Funktion eines »force multiplier«²⁶ an, denn die Erfordernisse der Bekämpfung von transnationalem Terrorismus überfordern einen einzigen Staat, so dass er auf die Zusammenarbeit anderer Staaten angewiesen ist. Die OSZE arbeitet deshalb, nicht nur im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, sowohl mit NATO, UNO und EU sowie mit sich gerade erst institutionalisierenden Organisationen (SCO; CACO; GUS) zusammen. Im Bereich der Kooperation zeigt sich v.a. die Kompatibilität der OSZE mit anderen Organisationen, so dass einer der größten Gefahren, nämlich der Ressourcenverschwendung durch Doppelarbeit, vorgebeugt werden kann. Diese wechselseitige Ergänzung lässt sich z.B. deutlich an der Zusammenarbeit sowie der Abstimmung und Koordination der jeweiligen Projekte mit der NATO in Zentralasien im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden erkennen.²⁷ Während die NATO sich auf die politisch- militärische Dimension konzentriert, um v.a. die lokalen Streitkräfte und zivilen Ordnungseinheiten gemäß NATO- Standards auszubilden, hat sich die OSZE auf die Konfliktprävention und –frühwarnung verlegt und ist z.B. im Bereich der Grenzsicherheit und Polizeiarbeit tätig. Es kommt nämlich zu einer je nach Organisation verschieden starken Zusammenarbeit sowohl auf Leitungs- als auch auf Arbeitsebene, die dadurch intensiviert wird, dass Projekte gemeinsam formuliert und ausgeführt werden sowie es zu einem Personal- und Erfahrungsaustausch kommt.²⁸ Dies drückte sich z.B. 2002 in einem von der UNO und der OSZE veranstalteten Workshop in Taschkent zur Bekämpfung von Geldwäsche und somit zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung.²⁹ Die Kooperation in der Terrorismusbekämpfung senkt somit die Transaktionskosten für jeden teilnehmenden Staat und jede teilnehmende Organisation, so dass durch die Fähigkeiten der OSZE die Chance erhöht wird, dass man den internationalen Terrorismus durch die Verbreitung von demokratischen Werten eindämmen kann.

Schlussfolgerung

Wie jedes Regime stellt auch die OSZE einen Verhandlungsrahmen her, innerhalb dessen Staaten ein gemeinsames Interesse verfolgen. Das gemeinsame Interesse der OSZE- Teilnehmerstaaten und kooperierenden

²⁶ Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions*, Core Working Paper 13, 2005, http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_13.pdf (Abrufdatum: 22.03.2007), 31.

²⁷ Vgl. Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ 308- 309.

²⁸ Vgl. Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ 306- 307.

²⁹ Vgl. Billen, „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ 307.

Organisationen ist neben anderen Interessen die Senkung des durch den Terrorismus verursachten Sicherheitsrisikos. Dieses Sicherheitsrisiko hat seinen Ursprung in Armut, Unwissenheit, Unterdrückung, Missachtung von Menschenrechten und mangelhaften staatlichen Institutionen als möglichen Ursachen von Terrorismus. Die OSZE versucht mit einem dimensionsübergreifenden Ansatz dem entgegenzuwirken.

Es wurde deutlich, dass die Realisierung dieses Zieles nicht frei von Mängeln und Lücken ist, die zum einen durch den Reformbedarf und die Krise der OSZE verursacht werden. Diese Funktionsdefizite vermindern das Ansehen der OSZE, doch sie hat den Ausgleich dieser Defizite geschafft und ihr Einsatz beinhaltet einen unverzichtbaren Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung und eine wichtige Entlastung für andere Organisationen, v.a. der UNO, die sich der Terrorismusbekämpfung verschrieben haben. Die Anpassung an die neue Bedrohungssituation des internationalen Terrorismus geschah teils durch Erweiterung der drei seit der Gründung des KSZE-Vertrages bestehenden Dimensionen, teils durch Entwicklung neuer Konzepte. Es zeigt sich zudem, dass Institutionen mit großem Erfahrungsschatz besser als neugegründete Institutionen Situationslagen einzuschätzen wissen, da internationale Bedrohungskonstellationen ein Entwicklungsprozess zugrunde liegt, dessen Ergebnis nicht spontan einfach da ist. Die OSZE erkannte das Phänomen „Terrorismus“ als Konflikt und passte ihre Vorgehensweise daran an.

Die OSZE erfüllt somit ihre Funktion als Regime, die in der Bereitstellung von Rahmenbedingungen liegt, die der Erreichung eines gemeinsamen Interesses dienen sollen. Die OSZE ist insofern dazu geeignet, dem Terrorismus entgegenzuwirken, da sie nicht nur Maßnahmen gegen den sich in konkreten Organisationen manifestierenden Terrorismus bereitstellt, sondern auch die Ursachen des Terrorismus erfasst und somit ein ganzheitliches Konzept besitzt.

Literatur

Baltes, Marc. "The Economic and Environmental Dimension: Lessons Learned and Possible New Orientations." In: *Consolidating the OSCE. PSIO Occasional Paper 4/2006*, hrsg. von Daniel Warner, 57- 82. <http://hei.unige.ch/psio/publications.html>.pdf (Abrufdatum: 22.03.2007).

Billen, Christophe. „Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?“ In *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH, 295-314. Baden- Baden: Nomos, 2006.

Dunay, Pál. *The OSCE in crisis*. No.88. Chailiot Paper. Paris: ISS, 2006.

Dunay, Pál. „Im Dornröschenschlaf: Die politisch- militärische Dimension der OSZE wartet darauf, wachgeküsst zu werden.“ In *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH, 273- 294. Baden- Baden: Nomos, 2006.

Heupel, Monika; Zangl, Bernhard. „Von 'alten' und 'neuen' Kriegen- Zum Gestaltwandel kriegerischer Gewalt.“ *Politische Vierteljahresschrift* 45, Nr. 3 (2004), 346-69.

Kemp, Walter. "The Vision Thing: Stimulating the OSCE." In *Consolidating the OSCE. PSIO Occasional Paper 4/2006*, hrsg. von Daniel Warner, 45- 56. <http://hei.unige.ch/psio/publications.html>, pdf (Abrufdatum: 22.03.2007).

Konrad, Helga. „Jüngste Entwicklungen und Herausforderungen im Kampf gegen den Menschenhandel im OSZE- Raum.“ In *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH, 355- 369. Baden- Baden: Nomos, 2006.

Kaczorowski, Nicolas. "Election Monitoring: Lessons Learned and Possible New Orientations." In *Consolidating the OSCE PSIO Occasional Paper 4/2006*, hrsg. von Daniel Warner, 107- 124. <http://hei.unige.ch/psio/publications.html>.pdf (Abrufdatum: 22.03.2007).

- Minikes, M. Stephan. „Glückwunsch: Die OSZE lebt und es geht ihr gut.“ In *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH, 75- 80. Baden-Baden: Nomos, 2006.
- Schlotter, Peter. „'Demokratischer Frieden' durch die OSZE- eine Bilanz nach 30 Jahren KSZE- Schlussakte.“ In *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH, 65- 73. Baden- Baden: Nomos, 2006.
- Schneckener, Ulrich. „Transnationaler Terrorismus.“ In *Friedensbedrohung Terrorismus. Ursachen, Folgen und Gegenstrategien*, hrsg. von Ulrike Kronfeld- Goharani, 37- 67. Berlin: Lit, 2005.
- »War on terror«, *Time Magazine*, 14. 05. 2007, 28.
- Wilke, Boris. „Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten- eine Rolle für die OSZE?“ In *OSZE- Jahrbuch 2005*, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheit an der Universität Hamburg/ IFSH, 383- 391. Baden- Baden: Nomos, 2006.
- Zellner, Wolfgang. *Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions*, Core Working Paper 13, 2005. http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_13.pdf (Abrufdatum: 22.03.2007).

Die Debatte um ein Gaskartell und dessen Auswirkung für Europa

Stefan Speiser

Im Vorfeld der 6. Konferenz des GECF, des Forums der Gas exportierenden Länder im April 2007, gab es etliche Statements von Energieexperten, die vor der möglichen Gründung eines Gaskartells warnten. So veröffentlichte zum Beispiel das „Manager Magazin“ zwei Tage vor dem Treffen in Doha, der Hauptstadt des Emirats Katar, einen Artikel unter dem Titel „Katastrophe für Europa“.¹ Befürchtet wurde, dass bei dieser Konferenz die Weichen in Richtung eines Gaskartells, bzw. einer beträchtlich engeren Kooperation zwischen Gas exportierenden Staaten gestellt werden könnten, die möglicherweise den Preis für Erdgas für die Abnehmerländer deutlich nach oben bewegen würden. Die Konferenz endete zwar ohne konkrete Ergebnisse bezüglich der Gründung eines Gaskartells, dennoch muss damit gerechnet werden, dass bei der nächsten Konferenz des GECF die Diskussion über ein Gaskartell erneut geführt werden könnte.

Der europäische Bedarf an Erdgas wird in den nächsten Jahrzehnten stark ansteigen. Im Sinne einer größtmöglichen Energiesicherheit wurden von der Europäischen Union Vorschläge für Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels gemacht. Die Strategie eines „Energie-Binnenmarktes“ ist ein Konzept, das große Auswirkungen auf die europäische Energie-Infrastruktur und die rechtliche Basis des Energiemarktes haben soll. Durch die Anfang des Jahres 2007 recht plötzlich aufgekommene Diskussion über ein Gaskartell gilt es, die Schwerpunkte der Energiepolitik der EU auf eventuelle Zusammenhänge mit der Gründung eines Gaskartells zu untersuchen. Im Zuge dieses Beitrags soll die Frage erörtert werden, wie die Energiepolitik der EU das Interesse der Förderländer an der Gründung eines Gaskartells beeinflusst. Ebenso stellt sich die Frage, wie wahrscheinlich die Gründung eines solchen Kartells überhaupt ist.

Die Kartellbildung vor dem Hintergrund des derzeitigen Erdgasmarktes

Um diesen Fragen nachzugehen, gilt es zunächst einen Blick auf die Struktur des weltweiten Erdgasmarktes zu werfen. Hierdurch soll aufgezeigt werden, vor welchem Hintergrund sich unter anderem die europäische Energiedebatte abspielt.

Erdgas spielt eine immer wichtigere Rolle am weltweiten Energiemix. Der Erdgasverbrauch in OECD-Europa wird, ein mittleres Wirt-

¹ Vgl. „Katastrophe für Europa“, *manager-magazin.de*, 7. April 2007, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,476113,00.html> (Abrufdatum: 18. August 2007).

schaftswachstum vorausgesetzt, nach der Prognose der EIA von rund 500 Mrd. m³ (2003) bis 2030 auf fast 900 Mrd. m³ ansteigen.² Dies hat mehrere Gründe: Einerseits wird der gesamte Energiebedarf ansteigen. Selbst wenn große Anstrengungen unternommen werden, den Einsatz erneuerbarer Energieträger zu fördern, werden sie wohl bei weitem nicht das Wachstum an benötigter Energie decken können. Hinzu kommt, dass mit dem Wirtschaftswachstum, vor allem Chinas und Indiens, die weltweite Nachfrage nach Energie steigen wird. Des Weiteren ist die Nutzung von Erdgas bei der Energieerzeugung wesentlich effizienter und damit auch weniger umweltbelastend als die Energieerzeugung durch Erdöl. Nicht vergessen werden darf, dass mit zunehmender Erschöpfung der konventionellen Erdölreserven vermehrt auf Erdgas gesetzt werden wird. Mittlerweile gibt es weltweit mehr nachgewiesene Erdgas- als Erdölreserven.³ In Anbetracht der Tatsache, dass Erdgas in Zukunft höchstwahrscheinlich einen dem Erdöl ebenbürtigen Stellenwert am Energiemix haben wird, werden die Strukturen des derzeitigen Erdgasmarktes immer mehr in Frage gestellt. Es ist unter anderem zu überdenken, ob die heute angewandte Methode der Preisgestaltung von Erdgas noch zu verantworten ist. Der Erdgaspreis ist derzeit häufig an den Ölpreis gebunden, was in der Regel in langjährigen, bilateralen Lieferverträgen festgelegt ist. Die Ölpreisbindung ist vor dem Hintergrund des künftig zu erwartenden Energiemixes nicht mehr logisch. Die Folge ist, dass ein eigenständiger, globaler Erdgasmarkt sinnvoll scheint.

Doch die Bildung eines eigenständigen Erdgasmarktes hat mit strukturellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Umso bemerkenswerter ist es, dass Irans oberster Führer Ali Chamenei bei einem Treffen mit dem russischen Sicherheitsratschefs Igor Iwanow in Teheran die Gründung einer Organisation der Gasexporteure „wie die Opec“ durch Iran und Russland vorschlug.⁴

Derzeit ist es allerdings mehr als fraglich, ob sich ein Kartell in der Form der Organisation Erdöl exportierender Länder für den Erdgasmarkt anwenden lässt. Die OPEC ist als Institution dafür ausgelegt, dass Erdöl unabhängig von der geographischen Lage sowohl von Förder- als auch von Abnehmerländern frei gehandelt werden kann und dadurch ein Abnehmerland nie von einem einzelnen Lieferanten abhängig ist. Aufgrund seiner Eigenschaften kann Erdöl ohne aufwändige Prozesse zum Transport in

² Siehe Roland Götz, „Energietransit von Russland durch die Ukraine und Belarus: Ein Risiko für die Europäische Versorgungssicherheit?“, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 38 (Dezember 2006): 8, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3554 (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

³ Vgl. Hanspeter Mattes, „Die Gas-Opec: Schwierigkeiten einer Kartellbildung“, German Institute of Global and Area Studies (Mai 2007): 2, http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/staff/mattes/publications/giga_mattes_erdgasOPEC_0705.pdf (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

⁴ Arvid Kaiser, „Das Kartell Moskau-Teheran“, manager-magazin.de, 8.2.2007, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,464994,00.html> (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

Tankschiffe verladen werden, was bei Erdgas nur mit erhöhtem Aufwand möglich ist, da es für den Transport erst durch Abkühlung verflüssigt werden muss, was viel Energie benötigt. Der Erdgasmarkt ist daher heute überwiegend regional gebunden, da die effizienteste Art, Erdgas zu transportieren, der Transport durch Pipelines ist. Pipelines sind teure und langfristige Bauprojekte, die nur dann rentabel gebaut und betrieben werden können, wenn sowohl Förder-, als auch Abnehmerländer davon ausgehen können, dass der jeweilige Handelspartner über sehr lange Zeit Erdgas über diesen Weg bezieht, bzw. liefert. Das erklärt unter anderem die langen Laufzeiten der Verträge zwischen Förder- und Abnehmerländern, die sich über mehr als zwei Jahrzehnte erstrecken können. Diese Verträge sind ebenfalls ein potentiell Hindernis für eine rasche Kartellbildung, da die durch ein Kartell praktizierte Preisgestaltung nicht ohne Verletzung bestehender Verträge möglich wäre. Ein weiteres Hindernis ist die Tatsache, dass mit 7% der Flüssiggas-Anteil am Welterdgasangebot noch vergleichsweise gering ist.⁵ Pipelines werden mit zunehmender Entfernung zwischen Exporteur und exponentiell teurer.⁶ Da diese also realistischerweise nicht unendlich lang sein können, spielen sich demnach ca. 93% des Erdgashandels auf fixen Routen ab. Dadurch haben sich weltweit voneinander relativ unabhängige, regional beschränkte Erdgasmärkte entwickelt. Die daraus resultierende gegebene hohe Interdependenz zwischen Förderländern und Abnehmerländern ist aus diesem Grund sehr groß, was den Anreiz, bestehende Verträge zu brechen, wiederum verringert.

Die Struktur des Erdgasmarktes steht also einer Kartellbildung in vielen Punkten entgegen. Genau hier kommt aber die Energiepolitik der einzelnen Akteure ins Spiel, die die Struktur des Erdgasmarktes verändern können. Sowohl Förder-, als auch Abnehmerländer sind grundsätzlich daran interessiert, die Abhängigkeit von anderen Staaten zu verringern, was entweder durch den Bau neuer Pipelines zu anderen Gasproduzenten bzw. Kunden, oder durch den Ausbau der LNG (Liquefied natural gas)-Infrastruktur möglich wäre. Die Abnehmerländer haben Interesse daran, durch die Diversifikation der Energielieferanten die Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten zu verringern. Die Abhängigkeit von einem einzigen oder nur wenigen Lieferanten ist eine potentielle Gefahr für die Versorgungssicherheit. Russland beispielsweise ist für Europa der bei weitem wichtigste Lieferant von Erdgas. Ein langfristiger Ausfall von Russland als Lieferant von Erdgas wäre bekanntlich fatal. Dies erklärt die vermehrten Anstrengungen, den Anteil an Flüssiggas am gesamten Erdgasmarkt zu erhöhen. Nur wenn der Anteil an Flüssiggas erheblich steigt, können die sehr

⁵ Siehe Hanspeter Mattes, „Die Gas-OPEC,“ 3.

⁶ Siehe Andreas Goldthau, „Gasproduzenten rücken zusammen,“ SWP-Aktuell, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 26 (April 2007): 2, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3909 (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

hohen, wechselseitigen Interdependenzen zwischen einzelnen Förder- und Abnehmerländern verringert werden.

Europas Interessenkonflikt

Europa forciert eine Energiepolitik nach liberalen, marktwirtschaftlichen Kriterien. Obwohl die Energiepolitik zur Zeit vor allem auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsländer betrieben wird, könnte in Zukunft mit einer überwiegend europäischen Energiepolitik gerechnet werden.

Für eine industriell relativ hoch entwickelte Region wie Europa ist es essentiell, dass ausreichend Energie zur Verfügung steht. Einer der drei Grundpfeiler der Energiesicherheit nach europäischem Verständnis ist, neben Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit, die Versorgungssicherheit.⁷ Die Versorgungssicherheit ist aufgrund der nicht ausreichend vorhandenen Rohstoffvorkommen in Europa auch außenpolitisch besonders relevant. Es wird augenscheinlich, wie wichtig in Anbetracht der steigenden europäischen Importabhängigkeit eine verantwortungsvolle Energieaußenpolitik ist.

Um aus der Sicht Europas Versorgungssicherheit gewährleisten zu können, muss erstens darauf geachtet werden, dass der Energiemix möglichst breit gehalten wird. Da dies mittelfristig wohl nicht ausreichend möglich sein wird, ist der zweite Faktor, die Diversifikation der Energielieferanten, sehr wichtig. So nennt die Europäische Kommission vor allem „die Modernisierung und den Bau neuer Infrastruktureinrichtungen, (...) insbesondere von neuen Erdöl- und Erdgasrohrleitungen und Flüssiggas-(LNG)-Terminals, sowie die Anwendung von Regeln für den Transit und den Zugang Dritter zu vorhandenen Pipelines“⁸ als strategische Maßnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit. Mehr Gasleitungen innerhalb Europas würde das sich in Europa befindliche Erdgas flexibler nutzbar machen und somit auch die Vulnerabilität der einzelnen Mitgliedsländer verringern. So könnte beispielsweise im Falle eines, von Polen befürchteten, potentiellen Lieferstopps von russischer Seite die Versorgung der mittel- und osteuropäischen Länder notfalls mittels „Stromumkehr“ aus westlicher Richtung erfolgen.⁹

⁷ Siehe Roland Götz, „Die Debatte um Europas Energieversorgungssicherheit“, Diskussionspapier der SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik, (März 2007): 3, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3855&PHPSESSID=d277b2a2439eff985ed3d21fb6215247 (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

⁸ Europäische Kommission, „Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, (März 2006): 17, www.ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_de.pdf (Abrufdatum: 21. August 2007).

⁹ Siehe Oliver Geden, Andreas Goldthau und Timo Noetzel, „Energie Nato und Energie KSZE: Instrumente der Versorgungssicherheit?; Die Debatte um Energieversorgung und

Die durch diese Maßnahmen zunehmende Anzahl von Gaslieferanten und Gasversorgungsunternehmen sollte darüber hinaus durch einen marktwirtschaftlichen Konkurrenzkampf zu einer Preissenkung bei Erdgas führen, wenngleich die Abhängigkeit von Russland sich dadurch keinesfalls eliminieren lässt. Um einen marktwirtschaftlichen Konkurrenzkampf zu ermöglichen, wird von der Generaldirektion Wettbewerb (GD IV) erwogen, von langjährigen Verträgen Abstand zu nehmen. Dies sei notwendig um neuen Teilnehmern den Markteintritt zu ermöglichen.¹⁰ Voraussetzung dafür ist jedoch, dass auch Russland seinen Energiemarkt öffnet. Eine neue Energiepartnerschaft mit Russland sollte „einen fairen und gegenseitigen Zugang zu Märkten und Infrastruktur, einschließlich insbesondere des Zugangs Dritter zu Pipelines, bedeuten.“¹¹ Russland ist zwar grundsätzlich auch am Ziel einer berechenbaren Energiepartnerschaft interessiert, versucht aber dafür, die Energieförderungen in staatlich kontrollierten bzw. gesteuerten Großunternehmen zu konzentrieren.¹² Aus russischer Sicht stellt der europäische Ansatz einer Energiepartnerschaft einen Eingriff in die innerstaatlichen Angelegenheiten Russlands dar und hatte wohl auch einen Einfluss darauf, dass der russische Präsident Wladimir Putin in einer Pressekonferenz die Idee einer „Gas-OPEC“ nicht mehr a priori ausschloss.¹³

Stellungnahmen wie diese bestärken wiederum die Befürchtung Europas, dass Russland seinen Einfluss am europäischen Energiemarkt in Zukunft politisch instrumentalisieren könnte. Das ist möglich, wenn Russland nicht mehr fast ausschließlich von Europa als Abnehmer abhängig ist, was durch den von Russland ventilierten Ausbau der Pipelineinfrastruktur im asiatischen Raum, vor allem nach China, möglich wäre, wobei beachtet werden muss, dass die Förderkapazitäten Russlands bei weitem nicht unbeschränkt sind. Auch der Energietransit durch die Ukraine und Belarus wirkt nicht gerade beruhigend auf die europäische Energiepolitik, da es in der Vergangenheit schon öfters zu kurzfristigen Lieferausfällen aufgrund von Unstimmigkeiten zwischen Russland und den Transitländern gekommen war.

kollektive Sicherheitssysteme,“ Diskussionspapier der SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik, (Mai 2007): 9, [http://www.swp-](http://www.swp-ber-)

[lin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3959&PHPSESSID=7f00bdb8aedb3a9feadac20b744857c3](http://www.swp-ber-lin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3959&PHPSESSID=7f00bdb8aedb3a9feadac20b744857c3) (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

¹⁰ Siehe Andreas Goldthau, „Gasproduzenten rücken zusammen,“ 3.

¹¹ Europäische Kommission, „Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie,“ 18.

¹² Siehe Hans-Joachim Spanger, „Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv?: Die EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag,“ HSFK Standpunkte, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Nr. 6 (2006): 8, http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/Standpunkte-6-2006_bildschirmoptimiert.pdf (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

¹³ Vgl., Arvid Kaiser, „Das Kartell Moskau-Teheran.“

Für die Europäische Union ist unter diesen Voraussetzungen ganz offensichtlich ein Interessenkonflikt zu erkennen: Dass gerade die Maßnahmen, die es europäischen Anbietern möglich machen, Gas in ganz Europa frei zu handeln, die Schaffung eines weltweiten Gasmarktes, der, ähnlich dem Erdölmarkt, durch ein Gaskartell kontrolliert wird, begünstigen könnten, wurde u.a. von der Generaldirektion Wettbewerb offenbar nicht bedacht. Baut Europa die Binnenmarkt-Infrastruktur aus und erhöht die Versorgungssicherheit durch den Ausbau der LNG-Infrastruktur und neuen Pipelines, erhöht Europa im gleichen Zug die „Chancen“, dass sich ein handlungsfähiges, internationales Gaskartell etablieren kann. Werden andererseits diese Maßnahmen nicht getätigt, liefert sich Europa zwangsweise einer vor dem künftig zu erwartenden Energiemix noch steigenden Abhängigkeit von Russland aus, während Russland die Abhängigkeit von Europa durch alternative Abnehmer verringern kann. Ein globaler Erdgasmarkt erhöht die Energiesicherheit, wirkt sich aber auch fördernd auf die Bildung eines Gaskartells aus. So gesehen könnten die Schritte in Richtung einer gemeinsamen Energiepolitik im Bezug auf ein Gaskartell wie Andreas Goldthau, von der Stiftung Wissenschaft und Politik zeigt, könnte die Gasversorgung Europas aber schon von einer Kooperation zwischen Russland und Algerien kontrolliert werden.¹⁴ In diesem Fall wäre der Aufbau einer vielseitigen Pipelinestruktur und der Aufbau von LNG-Infrastruktur von Vorteil, da dies die einzige Möglichkeit ist, vermehrt Erdgas von anderen Lieferanten zu beziehen. Natürlich ist es nicht realistisch anzunehmen, dass die Abhängigkeit von Russland und Algerien beendet werden könnte. Aber immerhin könnten mit vorhandenen Alternativen (u.a. auch Russland umgehende Pipelines in den Kaspischen Raum) Algerien und Russland zumindest in einen, zwar nicht vollständigen, Konkurrenzkampf mit anderen Produzenten kommen, der die Preise im Rahmen halten könnte.

Obwohl die EU in den letzten Jahren viel versucht hat, eine Energieversorgungsinfrastruktur nach offenen, marktwirtschaftlichen Kriterien zu entwickeln, wurden kürzlich einige dieser Kriterien bezüglich der Versorgungssicherheit überdacht. Wie „Financial Times Deutschland“ berichtet, steht dahinter „die Angst, Russland oder arabische Ölstaaten könnten durch staatlich kontrollierte Konzerne wie Gazprom oder durch milliarden schwere Staatsfonds die Kontrolle über die Energieversorgung in der Europäischen Union erlangen und so die Versorgungssicherheit gefährden“.¹⁵ Um dem entgegenzuwirken soll die Übernahme von Energieinfrastruktur durch ausländische Unternehmen gesondert genehmigt werden müssen. Doch Debatten um eine sogenannte „Gazpromklausel“, wie es einem Beamten der EU-

¹⁴ Siehe Andreas Goldthau, „Gasproduzenten rücken zusammen“, 4.

¹⁵ Wolfgang Proissl, Christine MaI und Fidelius Schmid, „Brüssel erwägt Schutz für Energiebranche“, Financial Times Deutschland, 30.8.2007, <http://ftd.de/politik/europa/:Br%FCssel%20Schutz%20Energiebranche/246034.html> (Abrufdatum: 14. Oktober.2007).

Kommission „herausgerutscht“ ist,¹⁶ sind sicherlich nicht förderlich, wenn eine effektivere Energiepartnerschaft, bzw. ein besseres und konstruktiveres Gesprächsklima zwischen der EU und Russland angestrebt wird. Ein Lösungsansatz könnte sein, den Binnenmarkt unabhängig von den Gasimporten zu realisieren. Dafür dürften jedoch bestehende, langfristige Lieferverträge mit Russland nicht in Frage gestellt werden. Erst nach dem Erwerb des Erdgases könnte aufgrund erst zu schaffender Richtlinien ein freier Markt innerhalb Europas angestrebt werden.

Eine ideale Lösung für dieses Problem scheint nicht zu existieren. Die einzige Möglichkeit, ein Gaskartell wirksam zu verhindern, ist ein Festhalten an langfristigen Verträgen und gleichzeitig den Ausbau der LNG-Infrastruktur zu unterlassen, obwohl sich Europa damit einer auch physikalischen Abhängigkeit von vor allem Algerien und Russland ausliefert. So gesehen wird sich Europa entscheiden müssen, ob die derzeit überwiegend einem Gaskartell entgegenkommende Energiepolitik der EU einem günstigeren Gaspreis, aber auch einer geringeren Versorgungssicherheit vorzuziehen ist. Allerdings muss beachtet werden, dass der Gaspreis bereits heute indirekt durch die Bindung an den Erdölpreis durch ein Kartell beeinflusst wird. In Anbetracht der Tatsache, dass es mehr nachgewiesene Erdgas- als Erdölreserven gibt, könnte aber eine Loslösung des Erdgasmarktes vom Erdölmarkt bei zunehmender Verknappung und damit erfolgreicher Verteuerung der Erdölreserven auch von Vorteil sein. Dabei muss jedoch auch bedacht werden, dass dann die Nachfrage nach Erdgas als Alternative zu Erdöl steigen könnte, was den Vorteil wiederum relativieren könnte.

Die Versorgungssicherheit Europas sollte insbesondere in der Kommunikation mit Russland als hauptsächlich wirtschaftliche Angelegenheit angesehen werden, und nicht von anderen politischen Bereichen belastet werden. Frei nach dem recht unwissenschaftlich formulierten Motto „die Hand, die einen füttert, soll man nicht beißen“, müsste darauf geachtet werden, dass Russland weder wirtschaftlich, noch durch themenfremde Politikbereiche, aktiv provoziert wird, sich vermehrt alternative Abnehmer seines Erdgases zu suchen, solange Europa noch keine Alternativen zur Verfügung hat. Man muss sich die Frage stellen, ob es sinnvoll wäre, wenn die EU versucht, dem Markt einen Wettbewerb auch auf der außereuropäischen Seite aufzuzwingen, den es mit derzeit 7% LNG-Anteil, der derzeitigen Pipeline-Infrastruktur und der gegenwärtigen Energiepolitik Russlands nicht geben kann. Doch eine einseitige Entwicklung von alternativen Bezugsquellen provoziert Russland, sich vermehrt andere Kunden zu suchen. Eine Änderung der Struktur des Erdgasmarktes müsste daher behutsam, und von Lieferanten und Kunden gemeinsam vorgenommen werden um all zu große Komplikationen zu vermeiden. Vorschläge wie eine „Energie-KSZE“, die

¹⁶ Vgl. Paul Schiefer, „EU für Gazprom Klausel,“ oe1.orf.at, 19. 09. 2007, <http://oe1.orf.at/infradio/81088.html?filter=2> (Abrufdatum: 20. September 2007).

sowohl Lieferanten und Verbrauchern einen institutionellen Rahmen bzw. ein Kommunikationsmedium zur Verfügung stellt, könnten Ansätze dafür sein.¹⁷

¹⁷ Vgl. Oliver Geden, Andreas Goldthau und Timo Noetzel, „Energie Nato und Energie KSZE.“

Literatur:

Auer, Josef. „EU-Energiepolitik: Höchste Zeit zu handeln!“ EU-Monitor, Deutsche Bank Research, S 44 (März 2007), http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000207530.pdf (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

Europäische Kommission. „Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie.“ www.ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_de.pdf (Abrufdatum: 21. 8. 2007).

Geden, Oliver, Andreas Goldthau und Timo Noetzel. „Energie Nato und Energie KSZE - Instrumente der Versorgungssicherheit?; Die Debatte um Energieversorgung und kollektive Sicherheitssysteme.“ Diskussionspapier der SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik, (Mai 2007), http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3959&PHPSESSID=7f00bdb8aedb3a9feadac20b744857c3 (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

Goldthau, Andreas. „Gasproduzenten rücken zusammen.“ SWP-Aktuell, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 26 (April 2007), http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3909 (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

Götz, Roland. „Energietransit von Russland durch die Ukraine und Belarus: Ein Risiko für die Europäische Versorgungssicherheit?.“ SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 38 (Dezember 2006), http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3554 (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

Götz, Roland. „Die Debatte um Europas Energieversorgungssicherheit, Diskussionspapier der SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik, (März 2007), http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3855&PHPSESSID=d277b2a2439eff985ed3d21fb6215247 (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

- Kaiser, Arvid. „Das Kartell Moskau-Teheran.“ manager-magazin.de, 8.2.2007, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,464994,00.html> (Abrufdatum: 18.8.2007).
- „Katastrophe für Europa.“ manager-magazin.de, 7. April 2007, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,476113,00.html> (Abrufdatum: 18.8.2007).
- Mattes, Hanspeter. „Die Gas-Opec: Schwierigkeiten einer Kartellbildung.“ German Institute of Global and Area Studies, (Mai 2007), http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/staff/mattes/publications/giga_mattes_erdgasOPEC_0705.pdf (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).
- Proissl, Wolfgang, Christine Mal und Fidelius Schmid. „Brüssel erwägt Schutz für Energiebranche.“ Financial Times Deutschland, 30. August 2007, <http://ftd.de/politik/europa/:Br%FCsse%20Schutz%20Energiebranche/246034.html> (Abrufdatum: 30. August 2007).
- Schiefer, Paul. „EU für Gazprom Klausel.“ oe1.orf.at, 19. September 2007, <http://oe1.orf.at/inforadio/81088.html?filter=2> (Abrufdatum: 20.09.2007).
- Spanger, Hans-Joachim. „Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv?: Die EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag.“ HSFK Standpunkte, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Nr. 6 (2006), http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/Standpunkte-6-2006_bildschirmoptimiert_.pdf (Abrufdatum: 14. Oktober 2007).

Le multilatéralisme, un nouveau Lazare diplomatique

François Jouffroy

«Multilateralism when we can,
unilateralism when we must»
Madeleine Albright.

Le discours politique dominant fait état de la dangerosité du monde contemporain. Il est bien plus rare qu'on loue les effets positifs des rapports d'interdépendance entre Etats, conduisant à l'émergence progressive d'un espace mondial structuré, cohérent dans son organisation, et relié par une infinité de réseaux.

A l'origine, les Etats se sont construits en opposition les uns par rapport aux autres. Le premier souci des princes au Moyen-Âge fut d'assurer l'« imperium » sur leur territoire. La souveraineté définie par Jean Bodin¹ consiste pour le Prince à adopter la loi sur son territoire sans recevoir le consentement d'un plus grand, ni d'un égal, ni d'un plus faible. Le Prince ne reconnaît pas d'autorité concurrente à la sienne, dans les limites de ses frontières. La volonté d'étendre les limites de leurs pouvoirs a amené les souverains à concevoir les relations interétatiques comme naturellement fondées sur le conflit armé.

Toutefois, la conflictualité n'est pas le plus sûr garant de la stabilité internationale. Les souverains donnèrent à leur expansionnisme militaire une envergure politique en créant les ambassades permanentes et la diplomatie. D'abord bilatérale, la diplomatie a pour fonction de nouer des liens politiques entre Etats, afin de déplacer leurs relations réciproques de la confrontation à la négociation. Le Congrès de Vienne de 1815 mettant fin à l'empire napoléonien en Europe fit la somme d'une multitude de traités bilatéraux entre Etats européens redessinant leurs frontières. Le « suicide de la civilisation européenne »² pendant la première guerre mondiale conduisit les Princes et les peuples souverains, à entrer dans une nouvelle ère géostratégique : le multilatéralisme.

Le Traité de Versailles de 1919 crée la Société des Nations (SDN), organisation internationale à laquelle adhèrent tous les Etats européens, destinée à assurer la paix par le droit sur le continent. Impulsée par le Président américain Woodrow Wilson, cette innovation politique a souffert de la faiblesse des Etats durant l'Entre-Deux-Guerres. Le Congrès américain a refusé de ratifier le traité portant création de la SDN, réduisant à néant les efforts de coopération multilatérale au sortir du premier conflit mondial. Les

¹ Jean Bodin, *Les Six Livres de la République* (1576).

² Paul Valéry, « *La crise de l'esprit* », Variété I (1919) : « Nous autres, civilisations, nous savons maintenant que nous sommes mortelles ».

Etats reprirent leur politique stato-centrée, émaillée de relations bilatérales qui débouchèrent sur l'engrenage des alliances en 1939 et favorisèrent la dissémination du second conflit mondial. Constatant les conséquences dévastatrices de la politique internationale bilatérale antérieure, les Etats européens ratifièrent le 26 juin 1945 la Charte de San Francisco portant création de l'Organisation des Nations Unies. Ils s'engagèrent à renoncer au recours à la force dans les relations internationales en contrepartie d'une sécurité collective mise en œuvre par le Conseil de Sécurité, réunissant les vainqueurs du second conflit mondial. Ce nouveau cadre géostratégique multilatéral est caractéristique de l'espace mondial contemporain.

Bien que l'absence de nouveau conflit mondial depuis 1945 soit une preuve tangible des bienfaits du multilatéralisme, ce nouveau paradigme connaît une crise provoquée par deux bouleversements dans l'ordre géopolitique mondial : la fin de la guerre froide et les attentats du 11 septembre 2001. Le monde bascule de la guerre idéologique fondée sur l'équilibre de la terreur à la guerre fanatique marquée par des attaques asymétriques. Face à ces nouveaux enjeux, le multilatéralisme est battu en brèche dans la pratique contemporaine des relations internationales. Critiqué pour ses lenteurs administratives et sa faible capacité opérationnelle, le multilatéralisme s'efface devant les interventions armées unilatérales, ou organisées en dehors des cadres normatifs multilatéraux. Si cette tendance marque les rapports militaires contemporains entre Etats, elle ne s'applique pas de manière uniforme à tous les domaines des relations internationales. L'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale favorise l'apparition de forums de revendications économiques et sociales. Il serait par conséquent abusif de valider la thèse de la crise du multilatéralisme dans tous les domaines de l'action internationale. Si la crise est marquée dans les rapports belligères récents, il semble que l'on assiste à un vaste mouvement de réforme des institutions multilatérales pouvant conduire à l'émergence d'un nouvel ordre mondial post-11 septembre.

Si la nouvelle donne stratégique après les attentats du 11 septembre 2001 est marquée par la crise du multilatéralisme dans le règlement des différends entre Etats (I), le multilatéralisme reste le mode de règlement des relations économiques et sociales entre Etats, et tend à se réformer au niveau régional et mondial (II).

* * *

Le multilatéralisme est le paradigme de l'action internationale adopté à l'issue du second conflit mondial. Le bouleversement géostratégique de la fin de la guerre froide a favorisé la remise en cause de l'action multilatérale, au profit des interventions unilatérales engagées par la nouvelle puissance hégémonique. Cette tendance a été soutenue et renforcée par les attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain. La nouvelle donne stratégi-

que en matière de règlement des différends belligères semble à présent marquée par une crise du multilatéralisme, au profit d'une vision unilatérale des intérêts mondiaux.

La chute du mur de Berlin et l'implosion du bloc soviétique ont fait basculer le monde d'une tension bipolaire à une attraction unipolaire. La Charte de l'ONU tentait d'établir la paix par le droit dans l'espace mondial, mais elle eut essentiellement pour effet de repousser les conflits à la périphérie des blocs. Le 11 février 1945 à Yalta, Roosevelt et Churchill cherchaient essentiellement à s'assurer de la coopération de Staline à la définition du nouvel ordre mondial. Le droit de veto au Conseil de Sécurité de l'ONU est la contrepartie nécessaire à l'investissement des grandes puissances dans le multilatéralisme. Chacun s'engage à privilégier le dialogue dans le règlement des différends entre Etats, sous réserve de pouvoir faire prévaloir ultimement ses intérêts vitaux. « Dans un système international où cinq ou six grandes puissances cohabitent avec une multiplicité d'Etats secondaires, l'ordre devra surgir, comme dans les siècles passés, de la conciliation et de l'équilibre d'intérêts nationaux concurrents ».³ Sur les 350 veto qu'a connus le Conseil de Sécurité, 200 furent opposés par les soviétiques durant la guerre froide. Le multilatéralisme, conçu comme un mode de règlement des différends, se trouva donc bloqué par ce mécanisme de veto. Les alliances militaires virent le jour en 1949 pour l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et en 1954 pour le Pacte de Varsovie. Les rares interventions armées autorisées par l'ONU dans un cadre multilatéral, comme la guerre de Corée entre 1950 et 1953, furent délégitimées par l'abstention de l'URSS. Durant le conflit en Afghanistan de 1979 à 1988, opposant l'armée soviétique aux Moudjahidin afghans, les Etats-Unis soutinrent clandestinement la résistance afghane. Le multilatéralisme n'avait donc aucune tribune durant la guerre froide. La chute du Bloc soviétique devait donner une marge de manœuvre nouvelle à la négociation multilatérale et laissait espérer un renouveau du multilatéralisme pour régler les conflits internationaux.

* * *

Bien que la Charte prévoie en son article 46 la création d'un comité d'état-major de l'ONU, chargé de diriger les opérations militaires menées par les troupes de l'ONU engagées en vertu d'un mandat fondé sur le Chapitre VII de la Charte, ni ce comité ni cette armée ne virent le jour. Toutefois, l'engagement de forces nationales sous mandat onusien procède d'une négociation multilatérale. La fin de la guerre froide permit à ces négociations de déboucher sur des mandats d'engagement dans les conflits des années quatre-vingt-dix. Si le multilatéralisme remplit alors sa fonction de

³ Henry Kissinger, *Diplomatie* (Paris : Fayard, 1996), 734.

légitimation des interventions militaires, les échecs de ces opérations en matière de maintien de la paix contribuèrent à la crise du multilatéralisme.

Après la chute du rideau de fer, l'ONU fut simultanément confrontée à un double foyer d'instabilités : les Balkans et l'Afrique de l'Est. En décembre 1992, l'ONU donne un mandat humanitaire aux Etats-Unis pour intervenir dans la guerre civile qui déchire le Nord et le Sud de la Somalie. L'opération *Restore Hope* est un échec pour les Etats-Unis qui se retirent en 1993 après la « Bataille de Mogadiscio » où 19 soldats américains trouvent la mort. L'ONU se retire définitivement de Somalie en 1995 sans être parvenue à maintenir la paix. L'intervention des Nations Unies au Rwanda en 1994 ne peut que constater le génocide de 800 000 Tutsis.

En Europe centrale, les Etats membres ne parviennent pas à mettre un terme aux conflits qui touchent l'ancienne Fédération de Yougoslavie. Le plan de paix Vance-Owen, établi dans le cadre de l'ONU en 1993, est rejeté par les Serbes de Bosnie-Herzégovine, qui entament une politique de purification ethnique contre les communautés croates et musulmanes bosniaques. L'intervention de l'OTAN, dirigée par les Etats-Unis, conduit aux accords de Dayton en décembre 1995. Une nouvelle intervention de l'OTAN met fin au génocide organisé par le Président de Serbie Slobodan Milosevic contre les Kosovars musulmans en 1999. Si le multilatéralisme reprend ses droits après la résolution du conflit, notamment au Kosovo où la MINUK est chargée d'administrer la province, il s'avère inefficace dans la phase d'imposition de la paix. Seule l'hyperpuissance⁴ américaine parvient à assurer les opérations de *Peace enforcement* à l'issue de la guerre froide. L'échec du multilatéralisme dans ce domaine conduit à recentrer les actions de l'ONU dans le strict cadre des opérations de *Peace keeping* et d'aide humanitaire. Les attentats du 11 septembre 2001 vont approfondir cette répartition des rôles entre unilatéralisme et multilatéralisme.

* * *

Les attentats du 11 septembre 2001 ont fait basculer le monde dans un nouvel ordre stratégique.⁵ Mettant fin au mythe de l'invulnérabilité de la nation américaine, les attaques contre le *World Trade Center* – donjon du capitalisme mondial – ont fait basculer le monde de la guerre idéologique à la guerre fanatique asymétrique. Les auteurs des attentats du 11 septembre 2001 ont frappé le point faible de la nation américaine : sa population civile. Mais ils ont également ébranlé le fragile consensus occidental autour du multilatéralisme.

Les attentats de New-York ont provoqué l'émergence d'une nouvelle donne stratégique mondiale. Les Etats occidentaux n'ont plus d'ennemis

⁴ Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance* (Paris : Fayard, 2003).

⁵ François Heisbourg, *Hyperterrorisme, la nouvelle guerre* (Paris : Odile Jacob, 2001), 41.

depuis la chute du communisme soviétique. Selon la vision réaliste des relations internationales de Raymond Aron, la paix est le temps plus ou moins long qui sépare deux guerres. Si l'ONU a cherché à définir la paix par le droit selon une vision idéaliste wilsonienne, force est de constater que l'absence d'ennemi commun a fait défaut aux nations occidentales après la fin de la guerre froide dans la recherche de solutions multilatérales aux conflits précédemment évoqués. Le fanatisme islamiste prôné par Al Qaida fédère à nouveau les Etats occidentaux autour de buts de guerre communs. L'opération *Enduring Freedom* visant l'Afghanistan en 2001 a été mandatée par l'ONU sur la base du Chapitre VII de la Charte, en raison du droit de légitime défense des Etats membres des Nations Unies.⁶ Toutefois, si l'impulsion politique de la riposte a été décidée de manière multilatérale par l'ONU, l'engagement militaire a été organisé et dirigé par les Etats-Unis sous la forme d'une « *coalition of the willing* ». L'état-major américain a conservé les mains libres pour décider des opérations à mener sur le terrain, utilisant les forces spéciales britanniques et le soutien logistique et financier des autres pays européens. La nouvelle donne stratégique issue des attentats du 11 septembre est marquée par l'émergence d'un ennemi commun, d'un mandat multilatéral, mais d'une stratégie et de tactiques ouvertement unilatérales. L'extension du conflit afghan à l'Irak de Saddam Hussein montre le net ascendant de la stratégie militaire unilatérale sur la décision politique multilatérale.

* * *

L'intervention américaine en Irak en 2003 illustre la nouvelle donne stratégique mondiale, et atteste de la crise du multilatéralisme. La décision politique multilatérale répondant à la menace constituée par les armes de destruction massives dont Saddam Hussein aurait disposé, a pris la forme d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies.⁷ Celle-ci incitait le dirigeant irakien à coopérer avec les experts internationaux durant les inspections des usines d'armements sous peine de sanctions fondées sur le Chapitre VII de la Charte. Les Etats-Unis établirent une stratégie destinée à renverser le régime de Saddam Hussein et à instaurer un gouvernement démocratique en Irak. Le Conseil de Sécurité ne put adopter de position commune, la France menaçant d'utiliser son droit de veto. Passant outre la légalité internationale, les Etats-Unis engagèrent une intervention militaire en Irak. Robert Kagan justifie l'unilatéralisme belligère américain par la théorie du *Burden sharing*⁸ : les Etats-Unis protègent la forteresse démocratique, et sont à ce titre porteurs d'une mission défensive essentielle à la survie de l'ordre mondial contemporain, notamment européen. Cette thèse néo-

⁶ Résolution 1368 du Conseil de Sécurité, 12 septembre 2001.

⁷ Résolution 1441 du Conseil de Sécurité, 8 novembre 2002.

⁸ Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse* (Paris : Plon, 2003), 121.

conservatrice légitime l'ascendant de l'unilatéralisme militaire sur le multilatéralisme politique, donnant à l'hyperpuissance ses lettres d'« Empire bienveillant ».

Face à cette crise patente du multilatéralisme dans le domaine du règlement militaire des différends entre Etats, l'espace mondial contemporain est marqué par l'émergence de nouveaux acteurs. Leurs revendications s'expriment sur de nouveaux forums internationaux, favorisant le multilatéralisme économique et social et la réforme de la gouvernance mondiale.

* * *

Le XX^e siècle a connu une démultiplication du phénomène étatique. D'une cinquantaine d'Etats en 1945, l'ONU compte à présent 192 Etats membres. Ce mouvement s'est accompagné de l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques sur la scène internationale, formant ce que certains auteurs ont, à l'issue du sommet de la terre de Rio en 1992, qualifié de « société civile internationale ». Les rapports entre ces nouveaux acteurs se sont progressivement institutionnalisés, afin de donner plus de transparence aux démarches multilatérales qui les sous-tendent. Ils ont ainsi ouvert la voie vers une nouvelle forme de gouvernance mondiale, provoquant une réforme du multilatéralisme au niveau régional et mondial.

Le développement économique à l'issue de la seconde guerre mondiale a propulsé les acteurs économiques et financiers sur la scène mondiale. Les travaux de Susan Strange ont analysé l'impact des firmes multinationales sur l'espace mondial contemporain : « La capacité des Etats à définir les règles du jeu économique et social a été largement érodée par la montée de ces acteurs privés ».⁹ Les liens informels entre les entreprises participent à l'établissement d'un réseau d'acteurs économiques échappant au contrôle étatique. A ce titre ils deviennent des acteurs transnationaux. Ils interagissent dans « un monde multcentré, marqué par le triomphe du principe d'autonomie ».¹⁰ Le développement d'une société de la communication a aboli le contrôle de l'information aux frontières de l'Etat. Toutefois, le principe d'autonomie inscrit les acteurs économiques et financiers dans une logique de concurrence non réglementée, productrice de pertes de synergie et d'inégalités. Une forme d'encadrement a donc été revendiquée à la fois par les acteurs économiques et par les Etats. Les abandons de souveraineté concédés par l'Etat dans le cadre de la mondialisation des échanges, notamment économiques, seraient nécessaires pour garantir une situation gagnant-gagnant.¹¹ La multiplication des organisations internationales économiques

⁹ Susan Strange, *States and Markets* (Londres : Pinter, 1988), citée par Samy Cohen, *La Résistance des Etats* (Paris : Seuil, 2003), 217.

¹⁰ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde* (Paris : Presses de Sciences Po, 1999), 72.

¹¹ Samy Cohen, *La Résistance des Etats* (Paris : Seuil, 2003), 43.

témoigne du succès de ce processus. Le soutien de la France aux institutions de Bretton Woods en 1944 (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale), puis à l'Organisation Mondiale du Commerce en 1995 participe de ce mouvement d'institutionnalisation des échanges commerciaux mondiaux. Dans le cas de l'OMC, la création d'un organe de règlement des différends (ORD) chargé de trancher les litiges commerciaux entre Etats membres assure la sanction en cas de non respect des normes établies conjointement dans le cadre d'une procédure multilatérale. De même, l'intégration économique et monétaire européenne a permis d'institutionnaliser les échanges multilatéraux relatifs à la politique économique européenne, sous le contrôle de la Cour de justice des communautés européennes. Au niveau économique, l'émergence de nouveaux acteurs transnationaux s'est donc accompagnée d'un mouvement d'intégration régionale ou mondiale, afin d'assurer le respect du multilatéralisme. Le champ du social a progressivement été confronté aux mêmes enjeux.

* * *

Les acteurs de la « société civile internationale » ont cherché à reproduire le schéma gagnant-gagnant en matière économique dans le champ du social et de l'humanitaire. La politique sociale est une des compétences essentielles de l'Etat moderne. Les Etats européens ont refusé de partager cette compétence au niveau de l'Union européenne lors de la signature du Traité de Maastricht en 1992. Toutefois, la société civile transnationale a contraint les Etats à prendre en compte les enjeux sociaux et humanitaires, et à entrer dans un processus décisionnel multilatéral.

Les organisations non gouvernementales (ONG) ont joué un rôle essentiel pour l'entrée du multilatéralisme dans le champ du social. Les ONG sont des associations possédant la personnalité juridique interne. Seule l'ONU s'est vue reconnaître la personnalité internationale objective par la Cour Internationale de Justice dans l'Affaire du Comte Bernadotte.¹² Les premières ONG comme l'Ordre de Malte ou la Croix-Rouge étaient destinées à assurer la protection des personnes victimes de conflits armés. Leur neutralité assurait la protection des personnels sur les théâtres d'opérations. La guerre du Biafra en 1967 fut l'occasion pour une ONG, Médecins sans frontières, de revendiquer un devoir d'ingérence dans les affaires intérieures du Nigéria, violant la souveraineté territoriale au nom de principes humanitaires. Ce face-à-face entre ONG et Etats conduisit ces derniers à préférer entrer dans une démarche de négociation plutôt que de confrontation. La pression médiatique accentuant la capacité de nuisance des ONG, celles-ci parvinrent progressivement à contraindre les Etats à adopter des normes multilatérales dans le domaine humanitaire. « Les ONG cumulent suffi-

¹² Avis consultatif CIJ 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies.

samment de légitimité et de faculté de lobbying pour s'imposer aussi comme productrices de normes. Leur rôle au cours des travaux préparatoires à la création d'une cour pénale internationale fut considérable : une coalition de mille ONG obligea les Etats à aller au-delà des objectifs préalablement fixés. La mobilisation de plusieurs ONG fut décisive dans la négociation de la convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel ». ¹³ La signature et la ratification des conventions d'Ottawa en 1997 et de Rome en 1998 sur la CPI montrent la capacité des acteurs de la « société civile internationale » à faire pression sur les Etats pour qu'ils adoptent une démarche multilatérale dans le champ humanitaire. Les forums sociaux de Porto Alegre ou de Nairobi en 2007 devraient déboucher sur le même mouvement de prise en charge politique à moyen terme. Afin d'éviter les confrontations récurrentes en marge des sommets du G8, les Etats seront contraints de donner des gages de prise en considération des attentes des militants altermondialistes. L'entrée en vigueur du protocole de Kyoto de 1997 après la ratification par la Russie semble répondre à une revendication sociale forte en mettant en place un contrôle multilatéral des émissions de gaz à effet de serre dans le monde. Ces avancées concrètes du multilatéralisme dans les domaines économiques, sociaux et humanitaires, sous l'impulsion d'acteurs non étatiques, ouvrent la voie d'une nouvelle gouvernance mondiale adoptant une approche multilatérale des enjeux mondiaux.

* * *

La réforme de la gouvernance mondiale est en marche tant au niveau régional que mondial.

A la chute du mur du Berlin, on a cru passer d'un monde bipolaire à un monde unipolaire. La fin des logiques de bloc Est-Ouest entérinait la suprématie des Etats-Unis et leur influence militaire et culturelle, le *soft power* l'emportant sur le *hard power*. ¹⁴ Aujourd'hui le monde est devenu apolaire. Il est caractérisé par une multitude d'acteurs transnationaux qui interagissent dans l'espace mondial. Les Etats se regroupent en entités régionales pour répondre aux revendications politiques, économiques et sociales de ces nombreux intervenants. Ils forment des marchés communs, comme l'Union européenne, l'ALENA, le Mercosur, l'ASEAN, afin d'assurer la liberté de commerce et d'échange de marchandises entre Etats d'une même région. Le multilatéralisme est la procédure décisionnelle de droit commun dans ce type de regroupements. La réussite économique d'une alliance régionale peut conduire à pousser l'intégration dans le domaine politique. A ce titre, l'Union européenne est l'exemple le plus poussé de coopération politi-

¹³ Bertrand Badie, *La Diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et souveraineté* (Paris : Fayard, 2002), 283.

¹⁴ Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York : Basic Books, 1990).

que entre Etats souverains, renonçant librement à certaines compétences nationales au profit d'un cadre normatif multilatéral. Les succès du multilatéralisme européen ont amené les Etats à relancer le processus de mise au point d'une politique européenne de défense. L'échec du traité portant constitution pour l'Europe en 2005 a porté un coup d'arrêt à ce mouvement lancé lors du Sommet de Saint-Malo entre la France et la Grande-Bretagne en 1998. Toutefois, la création d'organes multilatéraux comme l'état-major de l'Union européenne ou le comité militaire de l'UE indiquent la volonté des dirigeants européens de parvenir à une défense européenne concertée. Le renforcement simultané de la politique extérieure et de sécurité commune devrait assurer un changement de paradigme au sein de l'UE, d'une vision « stato-centrée » à une vision « multicentree » du règlement belligère des différends entre Etats. Cette évolution d'une intégration économique à une intégration politique et militaire pourrait toucher d'autres organisations régionales. Le développement du multilatéralisme dans l'Organisation des Etats Américains, dans la Ligue Arabe ou dans l'Organisation de la Conférence Islamique, par exemple, aboutirait à un nouvel équilibre des puissances dans le monde.

* * *

La réforme de la gouvernance mondiale passe enfin par une refonte des mécanismes multilatéraux mondiaux. L'espace mondial a connu de profondes mutations depuis 1945 qui devraient être prises en compte au niveau des institutions mondiales. L'ONU a assuré la paix par le droit entre ses Etats membres, ce qu'aucune organisation internationale n'était parvenue à faire auparavant. Elle porte toutefois les marques du contexte historique d'après-guerre. Les cinq puissances victorieuses de la seconde guerre mondiale sont à présent concurrencées par d'autres grandes puissances comme l'Inde, le Japon, l'Allemagne ou le Brésil. Le rôle dévolu au Conseil de Sécurité est capital dans l'équilibre du monde, puisqu'il est seul compétent pour juger de la légitimité du recours à la force. Il est naturel que les grandes puissances de l'espace mondial contemporain cherchent à négocier leur participation au processus multilatéral en exigeant de disposer du droit de veto. Toutefois il est impossible de définir un critère objectif autorisant un Etat à intégrer le cercle des grandes puissances, en en excluant d'autres. L'ordre mondial ne se décrète pas ; les traités ne font que cristalliser l'équilibre du monde à un moment donné. Ainsi la Charte de l'ONU a cristallisé le rapport de forces dans le monde en 1945. La réforme partant toujours du local pour atteindre le mondial, il faut chercher dans les intégrations locales et régionales les bases d'une future réforme de l'équilibre des puissances dans le monde.

« Les Etats ne meurent pas, ce sont des formes qui se défont ».¹⁵ Il en va de même des organisations internationales. Les intérêts convergents ne peuvent sourdre qu'en situation d'équilibre des forces. Le multilatéralisme réformé devra assurer l'harmonie des puissances allant « de concert » vers une plus grande satisfaction des espérances de la société civile internationale.

¹⁵ Julien Gracq, *Le rivage des Syrtes* (Paris : Corti, 1951), 317.

Bibliographie

- Badie, Bertrand. *La Diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et souveraineté*. Paris : Fayard, 2002.
- Badie, Bertrand et Smouts, Marie-Claude. *Le retournement du monde*. Paris : Presses de Sciences Po, 1999.
- Bodin, Jean. *Les Six Livres de la République*. 1576.
- Cohen, Samy. *La Résistance des Etats*. Paris : Seuil, 2003.
- Gracq, Julien. *Le rivage des Syrtes*. Paris : Corti, 1951.
- Heisbourg, François. *Hyperterrorisme, la nouvelle guerre*. Paris : Odile Jacob, 2001.
- Kagan, Robert. *La puissance et la faiblesse*. Paris : Plon, 2003.
- Kissinger, Henry. *Diplomatie*. Paris : Fayard, 1996.
- Nye, Joseph. *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*. New York : Basic Books, 1990.
- Valéry, Paul. *La crise de l'esprit. Variété I*. 1919.
- Védrine, Hubert. *Face à l'hyperpuissance*. Paris : Fayard, 2003.

Iranische Motive und der Umgang des Westens mit dem Atomprogramm Teherans

Nur selten hat sich ein Staat in den letzten Jahrzehnten so rasant und freiwillig auf dem internationalen Parkett ins Abseits manövriert und isoliert, wie es der Iran in den letzten Monaten getan hat.¹ Nicht nur der Spiegel kommt in seiner Ausgabe vom 29. Mai 2006 zu diesem Ergebnis, sondern auch in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit scheint dieses Bild inzwischen vorgedrungen zu sein. So halten inzwischen knapp 60% der Europäer einen atomar bewaffneten Iran für eine „sehr ernst zu nehmende Bedrohung“.² Zunächst wurde das Land durch die Aussagen George W. Bushs nach dem 11. September zu einem Mitglied der „Axis of Evil“ stilisiert.³ Aber seitdem hat der Iran auch kaum Anstrengungen erkennen lassen, diesen Status wieder loszuwerden. Ganz im Gegenteil: Mit seiner antisemitischen Vernichtungsrhetorik hat der Staatsführer Ahmedinedschad die internationale Staatengemeinschaft verschreckt. Und auch durch seine Briefe an George W. Bush und Angela Merkel, in denen er dem Abendland oberlehrerhaft erklärte, der Liberalismus westlicher Art sei gescheitert und der Holocaust existiere nur in den Köpfen einiger weniger Fehlgeleiteter, wurde die Isolation und das Unverständnis im Westen über iranische Ansichten weiter verstärkt.⁴ Neben diesem rhetorischen Säbelrasseln sorgt das Land jedoch auch für ganz reale Bedrohungen für die westliche Staatengemeinschaft und für Israel. Hierzu gehört vor allem das Forcieren eines Atomprogramms, dessen wahres Ziel und eigentlicher Zweck weiterhin vom Iran verschleiert wird. Auch – oder besser gesagt: vor allem – das Handeln Teherans im Atomstreit mit den USA und Europa haben die einleitend genannte Isolierung weiter vorangetrieben.

Dies wirft die Frage auf, welche Gründe und Motive das Regime antreiben, unbedingt nach der Nukleartechnologie greifen zu wollen und dabei die eigene Isolierung so billigend in Kauf zunehmen. Dient das erwähnte Atomprogramm wirklich nur der friedlichen Nutzung oder gibt es neben den offiziell genannten noch weitere Gründe, warum der nukleare Brennstoffkreislauf unbedingt geschlossen werden soll? Mit welchen Anreizstrukturen könnte die internationale Staaten-

¹ Siehe Georg Spörl et al., „Die iranische Herausforderung,“ *Der Spiegel*, 29.05.06, 108.

² The German Marshall Fund, Compagnia di Sao Paolo, „Transatlantic Trends 2006,“ 16. http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2006_TT_Key%20Findings%20GERMAN.pdf (Abrufdatum: 18.05.2007).

³ Vgl. Bush, George W. „President Delivers State of the Union Address,“ *The White House* (Januar 2002), 2. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (Abrufdatum: 08.08.2006).

⁴ Vgl. „Ahmedinedschads Brief an Bush“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7-8. <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~E1A4E1B32EEE14C538A57504E3C060122~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Abrufdatum: 10.08.2006).

gemeinschaft angemessen darauf reagieren und somit versuchen, die iranische Nomenklatur von diesen Motiven abzubringen oder deren Umsetzung kostspieliger zu machen? Diese Fragen sollen auf den nächsten Seiten diskutiert und beleuchtet werden.

Zunächst einmal betont der Iran immer wieder, dass es allein ökonomische Beweggründe wären, die das Land zur Nuklearforschung bewegen, und diese nur zivilen Nutzungsabsichten unterliegen. Nach Ansicht der iranischen Regierung ist die Nukleartechnologie eine Schlüsseltechnologie des 21. Jahrhunderts, die für die weitere Entwicklung von Staat und Gesellschaft dringend notwendig sei. Darüber hinaus gibt der Iran vor, zukünftig auch einen Gros seiner Energieversorgung aus Atomstrom beziehen zu wollen, um weiterhin Öl und Gas als Exportgüter und Devisenbringer erhalten zu können und trotzdem dem wachsenden Energiebedarf der iranischen Bevölkerung gerecht zu werden.

Dass jedoch diese ökonomische Argumentationskette in sich schlüssig ist, wird schon seit längerem bezweifelt. So schreibt etwa Oliver Thränert von der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin bereits 2003 in seinem Dossier über Irans Atomabsichten, dass „die von der iranischen Führung ins Feld geführten ökonomischen Begründungen [...] wenig stichhaltig erscheinen.“⁵ Er nennt als Begründung die auch heute noch künstlich unter Erzeugerpreisen gehaltenen Benzinpreise im Iran, die im krassen Gegensatz zu dem vorgegebenen Ziel stehen, den heimischen Ölkonsum reduzieren zu wollen. Ähnlich sieht es auf dem Feld der Energieeffizienz aus: Hier weist der Iran mit die schlechtesten Quoten im gesamten Mittleren Osten auf und ein enormes Einsparpotenzial wäre vorhanden. Hierzu schreibt Thomas Wood in seinem Essay über die Wirtschaftlichkeit des iranischen Atomprogramms: „If Iran were to reduce its waste of natural gas at the wellhead to Middle Eastern rates, it could generate electrical power equal to more than two of its Bushehr-type reactors at a fraction of the cost.“⁶ Aber hier mangelt es offensichtlich an politischem Willen und der nötigen Unterstützung, um ein solches Vorhaben umzusetzen. Lieber wird in ein kostspieliges Nuklearprogramm investiert. Auch das vom Iran immer wieder vorgebrachte Argument, die Urananreicherung selber betreiben zu wollen, um unabhängig von Importen aus dem Ausland sein zu können, macht unter dem energiepolitischen Aspekt gesehen wenig Sinn. Die eigenen, auf iranischem Boden liegenden Uranreserven gelten als sehr beschränkt, so dass das Land langfristig gesehen ohnehin auf Importe setzen muss.⁷ Aus den oben genannten Fakten kann man nur ein Resümee ziehen: Die Atomwissenschaft stellt zwar rein ökonomisch gesehen einen interessanten Industriezweig für den Iran dar, dies alleine kann aber keine hinreichende Begründung für die enormen Anstrengungen sein, die das Land bereit ist auf sich zunehmen.

Der nächste, wichtige Baustein um das Streben Teherans nach der Atomkraft verstehen zu können, liegt im historisch-kulturellen Kontext der Islamischen Republik. Aus seiner Geschichte heraus erkennt und begreift sich das Land und die

⁵ Oliver Thränert, „Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen“, *SWP-Studie* 30, Nr. 30/2003 (August 2003), 16.
http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=178 (Abrufdatum: 01.08.2006).

⁶ Thomas Wood et al., „The Economics of Energy Independence for Iran,“ *The Nonproliferation Review* 14, no. 1 (2007): 91.

⁷ Vgl. Wood, „The Economics of Energy Independence for Iran,“ 90-92.

persische Nation als Regionalmacht. Dieser Wahrnehmung folgend soll der Iran wieder eine gewisse Vormachtstellung am persischen Golf einnehmen und diese Region militärisch, politisch, kulturell und wirtschaftlich dominieren.⁸ Dieser Wunsch geht einher mit einem ausgeprägten persischen Nationalismus, der sich durch alle Schichten der Bevölkerung zieht. Dazu schreibt Ray Takeyh, Middle Eastern expert des "Council on Foreign Relations", in einem seiner Dossiers über das iranische Atomprogramm: „The nuclear issue is increasingly being subsumed in Iranian nationalism, with notions of sovereign rights and national dignity displacing calls for adherence to treaty commitments.“⁹ Gerade auf diesen persischen Nationalismus und auf dieses iranische Selbstbewusstsein berief sich Ahmedinedschad 2005, als er unter anderem mit dem Wahlversprechen antrat, das Land aus dem Kreis der atomaren Habenichtse herauszuführen. Er hat die Absicht, seinem iranischen Volk wieder den Stolz zurückzubringen, den dieses in den letzten Jahrzehnten so schmerzlich vermisst hatte. Darüber hinaus gelingt dem iranischen Präsidenten durch die Fokussierung auf die Atomfrage eine erstaunliche Interessensbündelung des Volkes, die ihm hilft über staatliche Repressalien und die um sich greifende Mangelwirtschaft hinweg zu täuschen.

Auch wurde im Jahre 1998 das iranische Selbstwertgefühl durch die Atomtests des vom Iran eigentlich als rückständig betrachteten Nachbarn Pakistan erschüttert. Oliver Thränert beschreibt diese Situation damit, dass „iranische Atomwaffen dazu beitragen könnten, die Lücke zwischen dem iranischen Selbstbild als führende Regionalmacht und der tatsächlichen, vor allem wirtschaftlich bedingten Schwäche des Landes zu schließen.“¹⁰ Dabei besteht ein breiter Grundkonsens zwischen den iranischen Eliten und der Bevölkerung über die moralische und politische Legitimität eines eigenen Atomprogramms. Ein weiterer Baustein aus dem historischen Kontext ergibt sich aus den sehr negativen Erfahrungen der iranischen Bevölkerung mit dem Iran-Irak Krieg 1980 bis 1988. Damals erlebten viele Iraner hautnah mit, wie man einem Gegner und seinem Einsatz von international geächteten Waffen (Senfgas, Tabun) schutzlos ausgeliefert sein kann, ohne dass die internationale Staatengemeinschaft einschreitet oder darauf reagiert. Dieses traumatische Iran-Irak Erlebnis führte gerade unter Mitgliedern der heutigen Teheraner Führungsschicht zu einem „Never-Again“-Feeling.¹¹

Genau dieses Empfinden von Verwundbarkeit und Schutzlosigkeit führt zu dem wahrscheinlich wichtigsten Motiv des Iran: dem sicherheitspolitischen. Die Erhöhung der eigenen Sicherheit und die Sicherung des Überlebens des Regimes gehört zweifellos zu den Hauptprioritäten der Regierung in Teheran. Sollte das iranische Atomprogramm eine sicherheitspolitische Komponente besitzen, so würde dies jedoch auch bedeuten, dass der Iran doch eine militärische Nutzung der Anreicherung anstrebt oder sich zumindest diese Option offen halten will. Der Iran befindet sich momentan in einer Konstellation, die man als sicherheitspolitische Herausforderungen bezeichnen könnte. Von US-Truppen aus „allen vier Himmelsrichtungen eingekreist“ und in unmittelbarer Nachbarschaft mehrerer Kernwaffen-

⁸ Vgl. Oliver Thränert, „Nonproliferation: Das iranische Atomprogramm,“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48/2005, (November 2005): 12.

⁹ Ray Takeyh, „Iran builds the bomb,“ *Survival*, vol. 46, no.4 (Winter 04/05): 9.

¹⁰ Thränert, „Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen,“ 18.

¹¹ Vgl. Takeyh, „Iran builds the bomb,“ 3.

staaten liegend, ist die sicherheitspolitisch prekäre Lage für das Mullah-Regime nicht von der Hand zu weisen.¹² So gehörten lange Zeit primär das nuklear bewaffnete Israel und der sunnitisch dominierte Irak zu den gefährlichsten Nachbarstaaten der Islamischen Republik. Doch gerade in den letzten Jahren kamen durch die zunehmende Militärpräsenz des Erzrivalen USA auf der arabischen Halbinsel, innerhalb der Straße von Hormus, im Osten entlang der afghanischen Grenze und durch die Okkupation des Iraks neue Bedrohungsszenarien für den Iran dazu. Aber auch arabische Nachbarn wie das wahabitische Saudi-Arabien als auch das Amerika freundliche und nuklear potente Pakistan werden in Iran als latente Bedrohung wahrgenommen. Oliver Thränert beschreibt diese Situation damit, dass „Einkreisungsgänge in der iranischen Führungsschicht weit verbreitet sind [und] die Rhetorik der Bush-Administration diese iranischen Ängste entsprechend verstärkt.“¹³ Diese Ängste werden von der Präventivschlagdoktrin und der „Regime-Change Politik“ der US-Regierung weiter vorangetrieben.

Aus neorealistischer Sicht kann es daher für den Iran durchaus erstrebenswert sein, „balancing“ und „deterrence-„Politik zu betreiben, um seine territoriale Integrität und die Souveränität des eigenen Regimes zu sichern. Dieses Ausbalancieren und Abschrecken gelänge durch das Entwickeln der Kernwaffenoption. Diese mögliche Vorgehensweise erhielt gerade in den letzten Jahren durch den Irakkrieg 2003 und der Nordkorea-Krise weiteren Auftrieb. So konnte die Teheraner Führung sowohl aus den Erfahrungen des Zweiten als auch des Dritten Golfkrieges ableiten, dass man mit konventionellen Waffen den hochgerüsteten Streitkräften der Vereinigten Staaten nicht ernsthaft entgegen treten kann. Gleichzeitig machte sie aber die Erfahrung, wie es dem totalitären Regime von Kim Jong-Il gelang, mit Hilfe der atomaren Abschreckung seine Existenz zu sichern und zu schützen.

Als Resultat aus diesen Beobachtungen und Erfahrungen setzte sich bei Realpolitikern und Anhängern der religiösen Rechten des Teheraner Führungszirkels die Erkenntnis durch, dass zumindest eine Atomwaffenoption durchaus erstrebenswert sei. Gerade diese Gruppe erfuhr unter dem Präsidenten Ahmedinedschad einen starken Machtgewinn. Sie vertritt die Ansicht, dass auf eine solche Option nur dann verzichtet werden kann, wenn zumindest der Preis für solch einen Verzicht enorm hoch sei (z.B. durch Sicherheitsgarantien).¹⁴ Aber wie will diese Gruppe den schmalen Grad zwischen gezielter und geplanter Provokation und dem schlussendlichen Einlenken am besten beschreiten? Wäre dann ein Gesichtsverlust des Präsidenten überhaupt noch vermeidbar, der ja die Atomkraft in seinen Reden immer als ein Projekt von höchster nationaler Relevanz darstellt? Dies werden die jetzigen Scharfmacher zu einem späteren Zeitpunkt noch beweisen dürfen. Aber es lässt sich schon heute vermuten, dass der iranische Präsident, oft ohnehin im Systemgefüge der Islamischen Republik nur als weltliche Marionette der klerikalen Führungsschicht angesehen, Gefahr läuft, abgelöst und ausgetauscht zu werden.¹⁵

¹² Vgl. Mohssen Massarrat, „Motive der Konfliktparteien im Iran-Atomkonflikt: Das Scheitern der EU-Diplomatie und Alternativen zu einem neuen Krieg,“ *Vortrag beim 12. Friedenspolitischen Ratschlag der Universität Kassel* (Dezember 2005): 3.

<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/rat/2005/massarrat.html> (Abrufdatum: 27.08.2006).

¹³ Vgl. Thränert, „Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen,“ 16.

¹⁴ Vgl. Volker Perthes, „Risse im Reich der Ajatollahs,“ *Handelsblatt*, 4. Juli 2006, 9.

¹⁵ Vgl. Wilfried Buchta, „Ein Haus mit vielen Herren: Divergierende Machtzentren in der Islamischen Republik Iran,“ *Orient* Nr.39 (1998): 53-54.

Als Quintessenz aus den oben genannten Fakten und Argumenten kann man festhalten, dass es trotz des religiösen Verbots von Massenvernichtungswaffen durch die Fatwa des ehemaligen obersten geistlichen Führers Chomeini erhebliche Tendenzen innerhalb der iranischen Führung und Elite gibt, zumindest die Option für eine militärischen Nutzung nicht aus der Hand zu geben und dieses Vorgehen aus einer rein sicherheitspolitischen Sichtweise durchaus nachvollziehbar ist.

Wie man unschwer erkennen kann, handelt es sich um einen Mix aus sich gegenseitig überschneidenden Motiven für das Forcieren des nur im Ausland umstrittenen Atomprogramms. Dementsprechend schwer fällt es der internationale Staatengemeinschaft, angemessene und auch politisch mögliche Anreizstrukturen zu entwickeln, mit denen der Iran zu einem Einlenken bewegt werden kann. Darüber hinaus wird die Suche nach Anreizstrukturen dadurch erschwert, dass sich die USA weiterhin weigern, direkte Gespräche mit dem Iran zu führen und die Erwartungshaltung in Washington bezüglich eines Einlenkens Teherans sehr hoch liegt. So erläuterte Condoleezza Rice in einer Erklärung im Juni 2006, dass es die einzig positive Alternative für die Teheraner Regierung sei, „[...]ihren derzeitigen Kurs zu ändern und bei der Lösung des Atomkonflikts zu kooperieren, und zwar durch eine sofortige Wiederaussetzung aller Aktivitäten der Anreicherung und Wiederaufarbeitung, genauso wie durch eine vollständige Zusammenarbeit mit der IAEA und der Rückkehr zur Anwendung des Zusatzprotokolls[...]“.¹⁶ Diese Vorgabe der US-Außenministerin über das zu erreichende Endziel der Verhandlungen wirken gemessen an der heutigen Situation eher wie ein frommer Wunsch als eine realistische Einschätzung der Lage. Des Weiteren werfen solche Erwartungshaltungen die Frage auf, welche Anreizstrukturen es geben kann und wie diese ausgestaltet sein müssen, um Teheran diese Forderungen schmackhaft zu machen.

Am einfachsten lassen sich die Anreizmomente und deren mögliche Hebelwirkung bei ökonomischen Motiven ansetzen: Durch verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit und Kooperation könnte das Argument der „dringend benötigten Schlüsseltechnologie“ entscheidend relativiert werden. Ein wirklich vom Westen gewollter und unterstützter Technologietransfer würde jegliche, aus der Nuklearforschung erzielbaren, wissenschaftlichen Fortschritte weit übertreffen. Konkrete Maßnahmen wären dabei die Lieferung dringend benötigter Ersatzteile für Verkehrsmaschinen, als auch die Aufnahme Irans in die Welthandelsorganisation.¹⁷ Eine Aufhebung der US-amerikanischen Wirtschaftssanktionen ist dabei ebenso unumgänglich. Auch die Lieferung von Leichtwasserreaktoren und der dazu benötigten Brennstäbe seitens der EU und Russlands sind dabei denkbar. Hierbei müssten aber auf jeden Fall noch Teherans Zweifel an der Liefersicherheit der Brennstäbe zerstreut werden. Dies funktioniert nur mittels umfangreicher Liefergarantien durch die Europäische Union.¹⁸ Zu guter Letzt müssten aber auch die USA dazu

¹⁶ „Auszüge aus der Erklärung von Rice,“ *Die Welt*, 02. Juni 2006, <http://www.welt.de/data/2006/06/02/899491.html> (Abrufdatum: 11.08.2006).

¹⁷ Vgl. Peter Rudolf, „U.S. Policy towards Iran,“ *SWP-Comments 15* (April 2005): 1-2, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1233 (Abrufdatum: 15.08.2006).

¹⁸ Vgl. Oliver Thränert, „Europa und USA müssen eine gemeinsame Strategie verfolgen: Irans Aufgabe der Urananreicherung unabdingbar,“ *Die Welt*, 1. November 2003, <http://www.welt.de/data/2003/11/01/190513.html> (Abrufdatum: 17.08.2006).

bereit sein, (endlich) der Regierung in Teheran die zivile Nutzung der Kernenergie zuzugestehen. Auf jeden Fall gibt es wirtschaftliche Anreize, die denkbar und für die Iraner durchaus auch interessant wären. Aber dabei muss es den Europäern gelingen, die Amerikaner mit ins Boot zu holen und die Anreizstrukturen so zu konstruieren, dass sie einer Kosten-Nutzen-Analyse seitens des Iran standhalten. Dies ist bisher den EU-3 nur unzureichend gelungen.

Auf dem nächsten Feld, der Sicherheitspolitik, sind es nur die Amerikaner, die für entsprechende Anreize sorgen könnten. Militärisch wirklich bedroht fühlt sich Teheran durch die Europäer wohl kaum. Daher wären Sicherheitsgarantien seitens Europas unerheblich für Teheran, da die Gefahr, die vor allem vom „großen Satan“ Amerika ausgeht, nicht gebannt wäre. Hier ist es dringend notwendig, dass die USA direkte Gespräche mit Teheran aufnehmen und dabei auch Themen wie mögliche Sicherheitsgarantien nicht ausklammern. Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch die im Zuge des Irakkrieges eingerichtete Baker-Hamilton Kommission, welche in ihrem Bericht vom 06. Dezember 2006 eine größere Dialogbereitschaft der Vereinigten Staaten gegenüber dem Iran forderte.¹⁹ Aber bisher rief der Gedanke an mögliche Sicherheitsgarantien in der Bush-Regierung ähnlich allergische Abwehrreaktionen hervor wie die Idee einer Aussöhnung mit dem kommunistischen Kuba. Darüber hinaus würde dies eine Kehrtwendung in der neokonservativen Sicherheitspolitik bedeuten und einem politischen Erdbeben in den USA gleichkommen. Dies ist momentan nur schwer vorstellbar, denn genau diese Sicherheitsgarantien implizieren natürlich ein Aufwerten des Iran zu einer Vormacht im arabischen Raum, die von Washington dann auch als eine solche wahrgenommen wird. Hierzu diagnostiziert der Spiegel: „Das Angebot [direkte Gespräche und Sicherheitsgarantien] auf das Teheran vermutlich wartet, würde dann allerdings die Anerkennung Irans als Regionalmacht einschließen, zwangsläufig.“²⁰

Eine ganz andere Herausforderung, welche denkbare Sicherheitsgarantien mit sich bringen würden, ist, dass sie vom Iran eventuell gar nicht erwünscht sein könnten. Hier kommt einmal die Glaubwürdigkeit der Bush-Administration ins Spiel. Bis Teheran bereit ist, sein Schicksal in die Hände des Erzfeindes zu legen, wird noch einiges an Überzeugungsarbeit zu leisten sein. Auf der anderen Seite ist da der Wunsch Teherans nach Erreichen des Status einer Regionalmacht. Dieser wäre durch die Fähigkeit der Urananreicherung und deren militärischer Nutzung deutlich prestigeträchtiger als durch einfache Sicherheitsgarantien. Auch wenn Sicherheitsgarantien durch die USA eine Aufwertung mit sich bringen würden, so ist doch das Ansehen einer Atommacht von einer ganz anderen Qualität. Dies ist allein schon eine Konsequenz aus der Tatsache, dass Sicherheitsgarantien doch nur auf dem Papier existieren können.

Sollte die internationale Gemeinschaft zu der Erkenntnis kommen, dass der Iran mittels positiver Anreize nicht zur Einkehr bewegt werden kann, so könnte diese durch ein umfangreiches Sanktionsregime darauf reagieren. Bereits am 23. Dezember 2006 beschloss der UN-Sicherheitsrat aufgrund einer Initiative der EU-3 die Resolution 1737. In dieser Resolution wurde ein Embargo auf bestimmte, für die Atomforschung relevante Güter erlassen und gleichzeitig Teheran aufgefordert,

¹⁹ Vgl. Beloy Kampmark, „America’s Dilemma: The Iraq Study Group or ‘Choosing Victory’?“ *Contemporary Review* Vol. 289, Issue 1684 (Spring 2007): 22-23.

²⁰ Georg Spörl, „Die iranische Herausforderung,“ 110.

seine Urananreicherung binnen 60 Tagen einzustellen.²¹ Nach Ablauf der 60-Tage Frist stellte das IAEA –Direktorium fest, dass der Iran den Auflagen zum Stopp der Anreicherung nicht nachgekommen sei. Daraufhin einigten sich die Mitglieder des Sicherheitsrats am 24. März 2007 auf die Resolution 1747, in der eine Verschärfung des Maßnahmenkatalogs beschlossen wurde. So wurde weiters im Ausland geparktes iranisches Kapital eingefroren, die Liste der vom Embargo betroffenen Güter erweitert und die Reisefreiheit iranischer Diplomaten und Wissenschaftlern eingeschränkt.²² Darüber hinaus forderte der Sicherheitsrat in seiner Resolution unter Punkt 12: „within 60 days a further report from the Director General of the IAEA on whether Iran has established full and sustained suspension of all activities mentioned in resolution 1737 (2006) [...] to the IAEA Board of Governors and in parallel to the Security Council for its consideration.“²³

Ob der Iran der Forderung nach einer kompletten Einstellung seiner Anreicherungsaktivitäten nachkommen wird, bleibt höchst zweifelhaft. Das Ultimatum war gerade zwei Wochen alt, als der iranische Präsident vor den Atomanlagen in Natans die inzwischen industrielle Produktion von Brennstoffelementen verkündete. Aber auch eine weitere Verschärfung der UNO-Sanktionen bleibt fraglich. So gilt es als unwahrscheinlich, dass die beiden ständigen Mitglieder Russland und China einer weiteren Ausweitung der Sanktionen oder gar einer Resolution nach Artikel 42 des Kapitel VII zustimmen werden. So schreibt George Perkovich über die Absichten dieser beiden Staaten: „While Russia and China do not welcome nuclear weapon proliferation, they also recognize that nuclear weapons are perhaps the only way that other players can deter or contain the United States from projecting its great conventional military power.“²⁴ Darüber hinaus besitzt China mit seinem immensen Rohstoffhunger kein Interesse daran, einen so wichtigen Energielieferanten wie den Iran mit schwerwiegenden Sanktionen zu belegen. In diesem politischen Umfeld wird es sich für die USA als auch für die EU-3 als sehr schwer erweisen, noch höheren, internationalen Druck aufzubauen. Darüber hinaus bezweifeln selbst US-Konservative wie Robert Kagan, dass die USA momentan in der Lage sind, eine entscheidende Drohkulisse aufzubauen.²⁵

Aber selbst wenn die internationale Staatengemeinschaft sich auf weitere, schärfere UN-Sanktionen einigen könnte, so sind doch deren Erfolgsaussichten relativ gering. Obwohl Teile der iranischen Wirtschaft durch ein rigoroses Embargo schwer getroffen wären, so ginge es dem Land dank der sprudelnden Öleinnahmen doch relativ gut. Dass die Eindämmungs- und Sanktionspolitik, die Amerika

²¹ United Nations Security Council, „Resolution S/RES/1737,“ New York (Dezember 2006): 1-9.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/42/PDF/N0668142.pdf?OpenElement> (Abrufdatum: 01.05.2007).

²² United Nations Security Council, „Resolution S/RES/1747,“ New York (März 2007): 1-9. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/281/40/PDF/N0728140.pdf?OpenElement> (Abrufdatum: 01.05.2007).

²³ United Nations Security Council, „Resolution S/RES/1747,“ 3-4.

²⁴ George Perkovich, „Proliferation Papers: Five Scenarios for the Iranian Crisis,“ IFRI Security Studies Department (Winter 2006):16.

²⁵ Vgl. Robert Kagan, „Necessary Threat,“ *The New Republic* (April 2007): 1-2. <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19110&prog=zg&proj=zusr> (Abrufdatum: 27.04.2007).

seit Jahren gegenüber dem Iran betreibt, wirkungslos blieb, lässt sich gut an der Macht und dem Einfluss, den das Mullah-Regime momentan besitzt, ablesen. So stellt auch Ray Takeyh in "Foreign Affairs" fest: „In fact, containment never worked[...]. Sanctions and other forms of U.S. pressure have failed to prevent Iranian misbehavior.“²⁶ Dass sich das neu entwickelte iranische Selbstbewusstsein gerade jetzt durch eine höhere Dosis an Sanktionen einschüchtern lassen und es durch Druck zu einem Politikwechsel in Teheran kommen wird, bleibt zu bezweifeln. Die Iraner fühlen sich momentan stark genug, der westlichen Welt Paroli bieten zu können.

So bleibt dem Westen in naher Zukunft wohl nur eine Neugestaltung seiner Iranpolitik übrig, geschuldet zum einen der eigenen Schwäche und Zerrissenheit und zum anderen der Unwirksamkeit weiterer Sanktionen. So räumt auch Volker Perthes, Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin, ein: „Von der Forderung, dass Iran erst die Anreicherung aussetzt, bevor wir verhandeln, müssen wir runterkommen.“²⁷ Als Konsequenz daraus müssen der Westen und besonders die USA damit beginnen, diplomatische Kanäle zu errichten und auf weitere Sanktionen zu verzichten, um so zum Verhandlungstisch zurückzukehren. Ein erster Schritt ist mit der Aufnahme von direkten Gesprächen auf Botschaferebene zwischen den USA und dem Iran bezüglich der Lage im Irak bereits getan worden, auch wenn dabei das Thema iranisches Atomprogramm noch bewusst ausgeklammert wurde. Als nächsten Schritt sollte die internationale Staatengemeinschaft dem Iran das durch den NPT garantierte Recht auf Urananreicherung zugestehen, um im Gegenzug eine lückenlose Überwachung der Anlagen durch Inspektoren auf Grundlage des Zusatzprotokolls zu erhalten.²⁸ Der internationalen Gemeinschaft bleibt nur übrig, dem Iran auf dem Verhandlungsweg die Stellung einzuräumen, die sich das Land ansonsten im Alleingang aneignen wird – so schmerzlich das für die USA auch klingen mag. Aber diese bittere Pille wird die westliche Welt wohl schlucken müssen, will sie eine militärische Auseinandersetzung und deren verheerende Folgen noch verhindern.

Diese Erkenntnis muss sich die amerikanische Führung dringend ins Stammbuch schreiben und von einer gewaltsamen Demokratisierung, zumindest bei diesem Konflikt, absehen. Somit schließt sich der Kreis und der internationalen Staatengemeinschaft wird nichts anderes übrig bleiben, als die vom Iran selbstverschuldete Isolierung zu durchbrechen und wieder aufzuheben.

²⁶ Ray Takeyh, „Time for Détente With Iran,“ *Foreign Affairs* Vol. 86, No.2 (April 2007): 19-20.

²⁷ Siehe Dieter Bednarz et al., „Verlorene Illusionen,“ *Der Spiegel*, 16.04.2007, 29.

²⁸ Siehe Takeyh, „Time for Détente With Iran,“ 29-30.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- „Ahmedinedschads Brief an Bush“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
<http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~E1A4E1B32EEE14C538A57504E3C060122~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Abrufdatum: 10.08.2006).
- „Auszüge aus der Erklärung von Rice“ *Die Welt*, 02. Juni 2006.
<http://www.welt.de/data/2006/06/02/899491.html> (Abrufdatum: 11.08.2006).
- Bednarz, Dieter, Ralf Beste, Konstantin von Hammerstein und Marcel Rosenbach., „Verlorene Illusionen.“ *Der Spiegel*. 16.04.2007: 28-29.
- Buchta, Wilfried., „Ein Haus mit vielen Herren: Divergierende Machtzentren in der Islamischen Republik Iran.“ *Orient*, Nr.39 (1998): 51-55.
- Bush, George W., „President Delivers State of the Union Address.“ *The White House* 29. (Januar 2002),
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>
(Abrufdatum: 08.08.2006).
- The German Marshall Fund, Compagnia di Sao Paolo., „Transatlantic Trends 2006“,
<http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2006 TT Key%20Finding s%20GERMAN.pdf> (Abrufdatum: 18.05.2007).
- Kagan, Robert., „Necessary Threat.“ *The New Republic* 23 (April 2007)
<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19110&prog=zgp&proj=zusr> (Abrufdatum: 27.04.2007).
- Kampmark, Beloy., „America’s Dilemma: The Iraq Study Group or ‘Choosing Victory’?“ *Contemporary Review* vol. 289, Issue 1684 (Spring 2007): 20-25.
- „Kraft einer Lüge“. *Der Tagesspiegel*, 16. Oktober 2003.
<http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/16.10.2003/791596.asp> (Abrufdatum: 13.08.2006).
- Massarrat, Mohssen., „Motive der Konfliktparteien im Iran-Atomkonflikt: Das Scheitern der EU-Diplomatie und Alternativen zu einem neuen Krieg“. *Vortrag beim 12. Friedenspolitischen Ratschlag der Universität Kassel* (Dezember 2005),
<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/rat/2005/massarrat.html> (Abrufdatum: 27.08.2006).
- Perkovich, George., „Proliferation Papers: Five Scenarios for the Iranian Crisis.“ IFRI Security Studies Department (Winter 2006): 15-18.
- Perthes, Volker., „Risse im Reich der Ajatollahs“. *Handelsblatt* 4 (Juli 2006).

- Rudolf, Peter. "U.S. Policy towards Iran". *SWP-Comments 15*, (April 2005): 1-2. http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1233 (Abrufdatum: 15.08.2006).
- Spörl, Georg, Dieter Bednarz, Ralf Beste, Georg Mascolo, Stefan Simons, Bernhard Zand. "Die iranische Herausforderung". *Der Spiegel*, 29.05.06: 106-114.
- Takeyh, Ray., "Iran builds the bomb". *Survival*, vol. 46, no.4 (winter 04/05): 5-10.
- Takeyh, Ray., "Time for Détente with Iran." *Foreign Affairs* vol. 86, no.2 (April 2007): 17-32.
- Thränert, Oliver., "Nonproliferation: Das iranische Atomprogramm". *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48/2005 (28. November 2005): 10-16.
- Thränert, Oliver., "Europa und USA müssen eine gemeinsame Strategie verfolgen: Irans Aufgabe der Urananreicherung unabdingbar". *Die Welt*, 1. November 2003. <http://www.welt.de/data/2003/11/01/190513.html> (Abrufdatum: 17.08.2006).
- Thränert, Oliver., "Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen". *SWP-Studie* 30, Nr. 30/2003 (August 2003):16-19.
- United Nations Security Council., "Resolution S/RES/1737." New York (Dezember 2006): 1-9. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/42/PDF/N0668142.pdf?OpenElement> (Abrufdatum: 20.05.2007).
- United Nations Security Council., "Resolution S/RES/1747." New York (März 2007): 1-9. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/281/40/PDF/N0728140.pdf?OpenElement> (Abrufdatum: 20.05.2007).
- Wood, Thomas W., Matthew Milazzo, Barbara Reichmuth, Jeffrey Bedell., "The Economics of Energy Independence for Iran." *The Nonproliferation Review* 14. no. 1 (2007): 89-112.

Rezension: Iran's Nuclear Ambitions

Christoph Elhardt

Seit der Enthüllung nicht deklarerter Atomanlagen durch eine iranische Oppositionsgruppe im Jahr 2002, stellt das iranische Atomprogramm eine zentrale Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft dar. Nach nun 5 Jahren, geprägt von zahlreichen Rückschlägen aber auch Übereinkünften, kommt die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) in ihrem letzten Bericht vom 30. August 2007 trotz gewisser Fortschritte zu dem Schluss, dass die von Iran bereitgestellten Informationen nicht ausreichen, um das Ausmaß des iranischen Atomprogramms genau zu bestimmen. Sharam Chubin gelingt es auf knapp 150 Seiten ein klares und strukturiertes Bild dieser oszillierenden Entwicklung zu zeichnen, welches der bisweilen komplexen Interessenslage zwischen den beteiligten Akteuren gerecht wird. Chubins Studie kann folglich über seine unmittelbare Aktualität hinaus als profunder Rahmen für ein den unterschiedlichen Aspekten und Interessen Rechnung tragendes Verständnis des iranischen Atomprogramms gelten.

Bereits im einleitenden Kapitel verweist der Autor auf ein grundlegendes Problem des NPT, einerseits nukleare Technologie zu fördern, aber gleichzeitig die Verbreitung nuklearer Waffen verhindern zu wollen. (5) Diese äußerst schmale, bisweilen diffuse Trennlinie zwischen dem unveräußerlichen Recht auf nukleare Technologie des Art. IV und der Beschränkung dieser Technologien auf zivile Zwecke, wird von Iran so weit als möglich ausgereizt. Das iranische Atomprogramm stellt demzufolge eine grundsätzliche Herausforderung für den NPT an sich und die Befürworter einer Nichtverbreitungspolitik im Rahmen dieses Vertrags dar. (6) Ausgehend von dieser Problematik, versucht Chubin das iranische Atomprogramm auf unterschiedlichen Ebenen zu analysieren, ohne dabei die unerlässliche Verbindung zum Gesamtkontext zu verlieren.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, schildert Chubin zunächst die iranische Perzeption des Falls, um darauf aufbauend die den nuklearen Ambitionen Irans zu Grunde liegenden Motive umreißen zu können. Chubin schlussfolgert, dass „Iran's quest for a nuclear capability [...] can be understood by reference to certain key goals: a deterrent (regime maintenance), an instrument for regional influence, a nationalist card for regime legitimation, and a bargaining card“ (12). Den Vereinigten Staaten kommt in der iranischen Bedrohungswahrnehmung eine Schlüsselrolle zu. Die Gefahr eines Regimewechsels mag zwar, so Chubin, ein Grund dafür sein, dass Iran trotz des internationalen Drucks auf seinem Atomprogramm beharrt, der Start des Programms und die Beharrlichkeit mit welcher dieses betrieben wird, sind allerdings nicht vollends unter dieser Erklärung zu subsumieren. Chubin kommt zu dem Schluss, dass die das Streben nach nuklearer Technologie bedingende Unsicherheit eher dem iranischen Streben nach Status und Einfluss geschuldet ist. (16) Der Autor belässt es aber keineswegs bei einer auf die regionale Machtverteilung im Mittleren Osten abstellenden Perspektive, sondern beleuchtet das iranische Atomprogramm auch aus einer liberalen Perspektive. Chubin argumentiert dem folgend, „the regime has used the nuclear issue for domestic legitimation and is now limited by it“. (43) Indem Teheran das Nuklearpro-

gramm zu einem Symbol für Modernität und Unabhängigkeit, unter welchem es die Bevölkerung zu einen gilt, hochstilisiert hat, wurde der diplomatische Spielraum für etwaige Übereinkünfte mit der internationalen Gemeinschaft kontinuierlich verengt. (42)

Im Anschluss Studie widmet sich Chubin der nuklearen Infrastruktur des Irans die in Kombination mit dem iranischen Raketenprogramm sowie dem geschlossenen politischen System und seinen Verbindungen zum Terrorismus besorgniserregend ist. Chubin argumentiert, dass die Unterstützung von Terrorismus zwar kein routinemäßiges Instrument iranischer Außenpolitik ist, die Verbindung zu Gruppen wie Hezbollah aber nie gekappt wurde. (51) Diese opportunistische Haltung seitens Iran speist wiederum die Bedrohungsperzeptionen der Vereinigten Staaten, deren Hauptsorge WMD- Technologie in den Händen von terroristischen Organisationen ist. (50)

Weiters steht die Frage im Vordergrund, ob Iran tatsächlich nach Atomwaffen, strebt, oder lediglich die Option, diese binnen kurzer Zeit entwickeln zu können bewahren will. Es scheint, der Argumentation Chubins folgend, dass Iran bestrebt ist seine nuklearen Fähigkeiten im Rahmen des NPT so weit als möglich zu entwickeln, ohne dabei die Folgen eines endgültigen Austritts aus dem NPT tragen zu müssen. (59) Die iranische Verhandlungsstrategie spiegelt bisweilen diese Bestrebungen wider und trägt dazu bei das schon bestehende Vertrauensdefizit zu vergrößern. Konzessionen gegenüber den Verhandlungspartnern werden in Teheran eher als gefährliche Schritte in Richtung „regime change“ als vielmehr als notwendige Maßnahmen zur Vertrauensbildung erachtet. (64) Chubin kommt zusammenfassend zu dem Schluss, dass Irans „negotiation style of reopening agreements, exploiting or ingeniously creating loopholes, manufacturing crisis and deadlines, and last minutes demands is tactically impressive but strategically counterproductive.“ Diese vom Autor als „legalistisch- haarspalterisch“ beschriebene Verhandlungsstrategie wird zusätzlich durch die verbalen Entgleisung des iranischen Präsidenten Ahmadinejad verschärft.

Aufbauend auf dieser Analyse der iranischen Verhandlungsstrategie, wendet sich Chubin im Anschluss den Ansätzen der Vereinigten Staaten, der EU-3, Russlands sowie der IAEA zu. Für die USA und die EU 3 ist der permanente Verzicht auf „fuel cycle activities“ seitens Iran die einzige Möglichkeit um sicherzustellen, dass sensitive Technologien nicht für die Entwicklung nuklearer Waffen verwendet werden. (92) Währenddessen aber die Politik der EU weniger auf das iranische Regime als vielmehr auf das iranische Nuklearprogramm an sich abzielt, stellt das Regime, welches den Besitz dieser Waffen anstrebt das grundlegende Problem für die USA dar. (86) Chubin zu folge stehen den USA fünf sich zum teil überlappende Politikoptionen zur Verfügung, welche von einer Eindämmung und Beschränkung des Atomprogramms mittels Sanktionen und Exportkontrollen, aber auch direkten Schlägen gegen Nuklearanlagen bis hin zur aktiven „regime change“ Politik durch militärische Aktionen reichen. (84) Im Unterschied zur US Politik misst die EU, den Argumentation des Autors folgend den regionalen Ursachen und Motivationen für das iranische Streben nach nuklearer Technologie mehr Gewicht bei und trägt demzufolge auch den legitimen Sicherheitsinteressen Irans eher Rechnung. (104) Nichtsdestotrotz weist der Autor darauf hin, dass die Verhandlungen mit der EU lediglich „a holding action and a substitute for direct contacts with

the United States; which alone could provide the guarantees that Iran seeks“ (73) darstellen.

Im letzten Teil seiner Studie wendet sich Chubin der regionalen Sicherheitslage Irans zu. Chubin zeigt in Zuge dessen auf, dass Iran sein nukleares Programm mit der regionalen Präsenz der USA im Irak und in Afghanistan verbindet. Demzufolge ist ein stabiler Irak zwar grundsätzlich im Interesse Teherans, doch Chubin führt weiter aus, „not at the price of continued U.S. bases in that country or it's own containment by U.S. power. (121)

Chubin gelingt es in seiner Studie die unterschiedlichen Problemlagen des iranischen Nuklearprogramms zu einem konzisen und verständlichen Gesamtbild zu verdichten. Indem er die Problematik aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet, wird er der eigentlichen Komplexität des Falls gerecht. Auf nur knapp 150 Seiten wird dem Leser die Möglichkeit geboten sich über die tagespolitische Aktualität hinaus, jenes Wissen anzueignen, das einem die undurchsichtige Interessenslage zum Verständnis des iranischen Atomprogramms abverlangt. Die Studie zeichnet sich vor allem durch eine dem Leser leicht zugängliche Sprache aus und kann daher auch all jenen Interessierten empfohlen werden, welche sich ohne Vorkenntnisse einen Überblick über die Thematik verschaffen wollen.

Sharam Chubin. *Iran's Nuclear Ambitions*, Carnegie Endowment: Washington DC, 2006.

Wir danken der Wagner'schen Buchhandlung Innsbruck für die Bereitstellung des Rezensionsexemplares. (<http://www.wagnersche.at/>)

IFIR About

Since its establishment 2003 the *Innsbruck Forum on International Relations* stands for its independence as an international IR-platform. Also it is strongly connected with other IR-groupings like the ISRG (International Security Research Group), IFIR offers an – and therefore assures its scientific quality with an – unique academic background with the Department of Political Science at the University of Innsbruck.

IFIR is devoted to the independent exchange of international affairs, intelligence and economics views and all interdependent information and discourses in the field of International Relations. It is run by and for students and junior-academics for achieving maximum personal and academic independence and for supporting the development of professional skills and research agendas for the upcoming academic generation. Next to its major goal, IFIR endeavours to facilitate and enriches the readers' experience with papers of this young scientific IR community. **This is IFIR's focus, vision and mission!**

We are pleased about each personal contribution to our project! Only by a regular and current information exchange we can steadily improve the quality of IFIR and our provided services. For questions about IFIR, the journal **IFIR Focus** or the basic requirements to contribute with a personal paper, please log on the website by using the contact-details on this page.

The IFIR Team

IFIR – Innsbruck Forum on International Relations

Universitätsstrasse 15
6020 Innsbruck
Austria

Responsible for the content:

Dr. Franz Eder, Mag. Martin Senn (all ISRG)

Editorial staff:

Julia Fischer, MMag. Sven Oliver Jeschke, Alexander Smith (all IFIR)

Web, design & content management:

Martin Gächter, MMag. Sven Oliver Jeschke (all IFIR)

<http://www.ifir.at>