

Der US-Iran-Konflikt und die fehlenden Gesichter der Macht

Christiane Heidbrink, Philip J. Nock

Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn
heidbrink@uni-bonn.de, nock@uni-bonn.de

Zusammenfassung

Während der nukleare Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika unter der Präsidentschaft Donald J. Trumps und dem Iran in der globalen Öffentlichkeit und Forschung weite Beachtung findet, wurde eine systematische Untersuchung der Machtmechanismen bislang vernachlässigt. Hierbei bieten die sogenannten drei Gesichter der Macht einen Analyserahmen, der in der deutschsprachigen Literatur einer kritischen Modernisierung bedarf. Somit greift der vorliegende Artikel diese Forschungslücken auf und widmet sich ihnen in einer kombinierten Reflexion aus Theorie und Praxis. Dies vertieft das wissenschaftliche Verständnis der Handlungslogiken der jeweiligen Führungseliten sowie Chancen und Grenzen der Machtprojektion. So zeigt die kombinierte Analyse, dass strategische Fehlwahrnehmungen von Optionen und Mechanismen unter Präsident Donald J. Trump nicht nur die Interessendurchsetzung schmälerten, sondern sogar kontraproduktiv wirkten. Entsprechend erklärt der Artikel das anhaltende Bestehen des US-iranischen Antagonismus und eröffnet eine konstruktive Agenda für künftige Machtforschung.

Schlüsselwörter

Gesichter der Macht, JCPOA, Internationale Beziehungen, Iran, Machtforschung

The US-Iran conflict and the missing faces of power

Abstract

While the nuclear conflict between the USA under the presidency of Donald J. Trump and Iran has received widespread attention in global public and research, a systematic investigation of power mechanisms has been neglected so far. Here, the so-called three faces of power offer a framework for analysis that needs critical modernization in German-language literature. Thus, the applied approach fills these research gaps and devotes itself to a combined reflection in theory and practice. This deepens the scientific understanding of the logic of action of the respective ruling elites as well as the chances and limits of power projection. The combined analysis reveals that strategic miscalculations of options and mechanisms under President Donald J. Trump not only diminished interest assertion, but actually had a counterproductive effect. Accordingly, the article explains the persistence of U.S.-Iranian antagonism and opens a constructive agenda for future power research.

Keywords

Faces of power, JCPOA, international relations, Iran, power

The authors have declared that no competing interests exist.

1. Einleitung

Bereits 2002 bezeichnete US-Präsident George W. Bush die Islamische Republik Iran als Teil der „Achse des Bösen“. Diese Zuschreibung versinnbildlicht die jahrzehntelangen schlechten Beziehungen zwischen Iran und dem Westen – allen voran den USA (Mousavian/Mousavian 2018, 169-174). Dennoch gelang es im Juli 2015 unter Präsident Barack Obama den Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) zu verabschieden, wodurch ein erneuter Anlauf zur Normalisierung der Beziehungen unternommen wurde. Da die notwendige Zweidrittelmehrheit im US-Senat unerreichbar schien, wurde der JCPOA als gemeinsamer Aktionsplan verabschiedet, nicht als völkerrechtlich verbindlicher Vertrag. Damit kamen die anderen Parteien den domestischen Zwängen der Obama-Administration entgegen. Das Nuklearabkommen, welches Iran mit den USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien und Deutschland, kurz P5+1, aushandelte, war nicht von langer Dauer. Schon während seines Präsidentschaftswahlkampfes verurteilte Donald J. Trump den Deal als fatalen Fehler. Washington verließ das Abkommen im Mai 2018, vereinfacht durch den fehlenden Vertragsstatus. Iran reagierte seinerseits mit der schrittweisen Aufkündigung der Regularien, obgleich die übrigen Parteien noch am Abkommen festhalten (Klein et al. 2019; Hirsh 2020; Einhorn 2020). Der Streit um das iranische Atomprogramm ist neu entflammt, bevor er überhaupt völlig erloschen war. Mit dem Amtsantritt Präsident Bidens wirft das die Frage auf, in welchem Wechselverhältnis die politischen EntscheidungsträgerInnen in Washington und Teheran, ihre Ziele sowie Machtmechanismen zueinander stehen.

Während sich zu den Zielen bereits einige Forschungsarbeiten finden lassen (vgl. Mousavian/Mousavian 2018; Simon 2018; Tajbakhsh 2018), wird der Beziehung zwischen Akteuren und Mechanismen der Interessendurchsetzung weniger Beachtung geschenkt.

Eine akteurszentrierte Fallstudie mit Fokus auf die US-amerikanischen Strategieelemente unter Präsident Trump soll diese Lücke füllen und umfangreiche Studien wie von Zamirad (2019) oder Bock und Henneberg (2014) mit Blick auf die Machtmechanismen aktualisieren. Im Studienfeld der Machtforschung bietet dieses Vorgehen neue Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Strategien zur Interessendurchsetzung. Mithilfe der sogenannten drei Gesichter der Macht, die sich auf Entscheidungsgewalt, Agenda-Setting und Interessenmanipulation konzentrieren, lässt sich dieses komplexe Verhältnis untersuchen. Die Gesichter bilden den Grundstock moderner Machtforschung und finden nach wie vor in Studien Verwendung, werden allerdings bis heute unzureichend in einen gemeinsamen Forschungsrahmen integriert (Baldwin 2016, 11-14;

Katzenstein/Seybert 2018, 7-8; Nye 2011, 11-14). Der Artikel reduziert diesen Mangel an Studien, die konzeptionelle und empirische Forschung vereinen. Dies verspricht einen doppelten Mehrwert. Die Studie trägt zur Theorieentwicklung der drei Gesichter der Macht bei und zieht durch den diachronen Vergleich der Präsidentschaften Obamas und Trumps politische Lehren. Ebenjene sind aufgrund des ungelösten Interessenkonflikts auch in der Ära Biden von Relevanz.

Der duale Wert der Studie führt zunächst zu der Frage, inwiefern sich das Theorem der drei Gesichter zur aktuellen Erforschung von Machtkonflikten nutzen lässt. Die drei Gesichter tragen zur Lösung des Puzzles bei, warum die USA unter Trump den atompolitischen Disput mit Iran nicht für sich entscheiden konnte. Das Vorgehen prüft so zugleich den Nutzen einer Renaissance und Integration der drei Gesichter für die gegenwärtige Machtforschung. Hierdurch ermittelte Forschungslücken zeigen künftige Forschungsrichtungen auf. Zu diesem Zweck werden zunächst die Machtgesichter sowie ihre bisherige Anwendung in der Studienlandschaft dargelegt. Die Gesichter verorten sich, wie von Barnett und Duvall (2005, 44-45) dargelegt, in keiner bestimmten Theorie der Disziplin der Internationalen Beziehungen. Dies erlaubt die Konzentration auf die Ausübung von Macht ohne die Einschränkungen ideologischer Scheuklappen einzelner Denkschulen. Die Machttaxonomie von Barnett und Duvall (2005) baut auf den drei Gesichtern der Macht auf. Sie wird nicht als Analyseansatz verwendet, da es bereits an kombinierten Studien zu den Ursprungsgesichtern mangelt und die Taxonomie konzeptuelle Schwierigkeiten aufweist. Die zwei Kategorien der konstitutiven Achse¹ überlappen sich laut Barnett und Duvall (2005, 48-49, 55), weshalb sich nach Casier (2018, 107) eine drei- statt vierdimensionale Betrachtung anbietet. Weitere konzeptuelle Überlegungen diskutiert der Abschnitt zum Forschungsrahmen, dem die empirische Analyse der politischen Optionen zur Interessendurchsetzung folgt. Abschließend werden die Erkenntnisse bezüglich der Aktualität und Operationalisierung der kombinierten Machtgesichter sowie des atompolitischen Interessenkonfliktes resümiert.

¹ Barnett und Duvall (2005, 48-49, 55) unterscheiden eine interaktionistische und eine konstitutive Machtachse. Beide Achsen werden in direkte und diffuse Relationen unterteilt. Die zwei interaktionistischen Kategorien, Entscheidungsmacht und institutionelle Macht, ähneln den ersten beiden Gesichtern der Macht. Auf der konstitutiven Achse bezeichnen strukturelle und produktive Macht konstitutive soziale Prozesse, die nicht von bestimmten Akteuren kontrolliert werden, sondern direkt oder indirekt auf ihre Fähigkeiten und Selbstverständnisse wirken.

2. Die drei Gesichter der Macht

Wer mächtig ist, bestimmt die Spielregeln der (inter-)nationalen Agenda nach seinen Interessen. Macht und Politik werden dabei häufig als untrennbar verbunden wahrgenommen (Carr 2016 [1939], 92). Die Machtforschung widmet sich diesem Themenkomplex durch vielfältige Zugänge wie Hard, Soft und Structural Power. Unter harter Macht werden Zwangsinstrumente gefasst; weiche Macht beruht auf Attraktivität und Überzeugung; strukturelle Macht wirkt durch intentionale und unbewusste Hebel auf Grundlage von Strukturen.² Es handelt sich also um instrumentelle Konzepte der Interessendurchsetzung, welche die drei Gesichter komplementieren (Nye 2011, 14). Abgesehen vom Basiskonsens über die Zentralität des Machtbegriffs für Politik und Politikwissenschaft, dreht sich die akademische Debatte ohne Unterlass um seine Analysier- und Messbarkeit. So lässt sich lediglich die Einhelligkeit des essenziell Umstrittenen konstatieren (vgl. Hay 1997, 45; Kersting 1991, 135).

Max Weber stellt einen Angelpunkt in der Debatte um den Machtbegriff dar. Laut Weber bedeutet Macht „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (1922, 28). Macht gilt als Fähigkeit eines Akteurs, einen anderen Akteur zu beeinflussen, sodass das Gegenüber eine Handlung vollzieht oder unterlässt, womöglich sogar konträr zu den eigenen Interessen. Seine Definition beinhaltet das gesamte Spektrum an Machtmitteln aus direkter Interaktion wie Überzeugung oder Zwang und indirekter Ausübung mittels Institutionen, Normen oder Gesetzen.

Webers akteurszentrierte Perspektive ist implizit in den drei Gesichtern der Macht feststellbar. Die Phrase der Gesichter der Macht ist in der Fachliteratur weit verbreitet (Havertz 2019; Hathaway 2016, 119; Hay 1997; Digeser 1992). Klassischerweise bezeichnen die Gesichter der Macht drei verschiedene Machtkonzepte nach Dahl (1957), Bachrach und Baratz (1962) sowie Lukes ([1974] 2005), die in der Abgrenzung zueinander entstanden sind. Aufgrund der ansteigenden Schwierigkeit sie zu erfassen, werden sie synonym das öffentliche, versteckte und unsichtbare Gesicht der Macht genannt (Sözen 2010, 71; Nye 2011, 16).

Die engste Verknüpfung zur Weber'schen Begriffsbestimmung lässt sich, infolge der relationalen und behavioristischen Konnotation, zum Machtkonzept von Robert Dahl herstellen (Pustovitovskij 2016, 20-21). Laut Dahl ist ein Akteur A insofern mächtig, als dass er einen Akteur B zu einer Handlung bringt, die B ansonsten nicht ausgeführt hätte (1957, 202-203). Das Erste Gesicht

der Macht nach Dahl behandelt demnach Entscheidungsgewalt. In einem direkten Interessenkonflikt ist die Durchsetzung der Interessen bzw. Präferenzen eines Akteurs gegenüber denen eines anderen zentral.

Instrumente des Ersten Gesichts bestehen aus Drohungen und Versprechen eines Akteurs A, um Akteur B zu der von A präferierten Verhaltensanpassung zu zwingen (Dahl 1957, 203). Unabhängig davon, ob Akteur A seine Drohungen oder Versprechen tatsächlich realisiert, kann es ausreichen, wenn Akteur B überzeugt ist, Akteur A verfüge über die notwendige Macht (Meier/Blum 2018, 75). Diese Wirkungsmacht ist an die bisherige Handlungsbilanz des Akteurs gekoppelt. Ausschlaggebend ist die Konvertierbarkeit von Machtkapazitäten in konkrete Resultate wie Verhandlungsergebnisse (Walt 2018, 74-75; Pustovitovskij 2016, 15-16). Ressourcen sind zwar messbare Indikatoren der Macht, übersetzen sich jedoch nicht eins zu eins in politische Ergebnisse. Katzenstein und Seybert (2018, 7) lehnen daher rein ressourcenbasierte Machtkonzepte als irreführend ab.

Im politischen Tagesgeschäft des Ersten Gesichts äußert sich Zwang durch Drohungen, während Anreize über Versprechen gesetzt werden. Im Sinne von Popitz „Rentabilität“ (1992, 92) bedeuten Versprechen und Drohungen des Absenders je nach Verhalten des Adressaten unterschiedliche Kosten. Daraus ergibt sich folgende Wirkungsweise: Drohungen werden ausgesprochen, wenn es eine große Wahrscheinlichkeit gibt, dass der Bedrohte sich den Wünschen des Drohenden fügt. Versprechen werden gemacht, wenn es unwahrscheinlich ist, dass der Adressat sein Verhalten an die Wünsche des Versprechenden anpasst (Meier/Blum 2018, 77-78). Somit verhält sich die Rentabilität von Drohungen und Versprechen diametral zueinander.

Bachrach und Baratz formulierten im Jahr 1962 eine Kritik an diesem Machtverständnis. Der zu schmale Machtbegriff Dahls vernachlässige, dass ein Akteur A einen Akteur B an der Realisierung von dessen Interessen hindern kann. Sie sprechen vom „nondecision-making process“ (Bachrach/Baratz 1962, 949). Die Dynamiken der Entscheidungsvermeidung ergänzen das Verständnis der Kontextabhängigkeit von Macht (Bachrach/Baratz 1962, 952).

Das auf dem Zweiten Gesicht beruhende Agenda-Framing bezeichnet Nye (2011, 12) als die Fähigkeit, Probleme zu vermeiden. Die Machtinstrumente des Zweiten Gesichts basieren auf dem Errichten von Barrieren, durch die ein Akteur davon absieht, einen Entscheidungsprozess überhaupt einzuleiten. Im institutionellen Entscheidungsprozess äußert sich das Zweite Gesicht darin, dass ein Thema nicht auf die Tagesordnung kommt, aufgrund

² Die Entwicklung des Forschungsfeldes der Machtforschung zeichnen u.a. Ohnesorge (2020) oder Guzzini (2017) nach.

(i) der Angst vor einem Reputationsverlust der Themen setzenden Partei,

- (ii) der Aussichtslosigkeit des Vorhabens, oder
- (iii) der Befürchtung von möglichen negativen Konsequenzen, wie eine permanente Voreingenommenheit des Entscheidungsgremiums gegenüber künftigen Anliegen der themensetzenden Partei.

Obwohl das Zweite Gesicht über klassisch positivistische Forschungsobjekte hinausgeht, revolutionierte es nicht die Grundlogik der Machtbeziehungen, da es sich weiterhin auf einen angenommenen Interessenskonflikt beschränkt (Digeser 1992, 979–980). Die Machtausübung in scheinbaren Konsenssituationen liegt außerhalb des Forschungsrahmens (Hay 1997, 47).

Steven Lukes formulierte mit dem Dritten Gesicht der Macht eine Antwort auf diese Kritik. Ihm zufolge kann Macht durch die Manipulation von Präferenzen durch einen Akteur A ausgeübt werden, sodass Akteur B die für ihn optimale Option nicht in Betracht zieht. Akteur A übt laut Lukes ([1974] 2005, 34) Macht über B aus, wenn Ersterer B in einer Weise beeinflusst, die den Interessen von B zuwiderläuft. Das Dritte Gesicht behandelt so auch Situationen ohne konkreten Interessenkonflikt zwischen Akteuren. Das Konzept bietet den Vorteil, neben Handlungen auch Überzeugungen in die Analyse einzubeziehen (Digeser 1992, 979–980). Laut Lukes ([1974] 2005, 24) ist zu untersuchen, wie Macht zur Naturalisierung von Umständen, Begriffen oder Werten ausgeübt wird. Diese Denkweise ähnelt dem Konstruktivismus, welcher auf ideelle Machtstrukturen durch die Etablierung einer Deutungshegemonie hinweist.

Lukes beschreibt die Manipulation von Präferenzen als das wichtigste dazugehörige Instrument, wohingegen Einflussnahme durch Anreize, Ermutigung oder Überzeugung erfolgt (Lukes [1974] 2005, 36). Anreize lassen sich auch dem Ersten Gesicht zuordnen. Dies deutet auf eine mangelnde Trennschärfe zwischen den verschiedenen Gesichtern, Machtbegriffen und -instrumenten hin (Lukes [1974] 2005, 35–36). Im Falle des Dritten Gesichts übt Akteur A dadurch Macht aus, dass er Akteur Bs Grundüberzeugungen, Wahrnehmungen und Präferenzen (mit-)kreiert. Dies geschieht sogar, ohne dass sich Akteur B dessen bewusst ist (Nye 2011, 14). Dementsprechend manifestiert sich das Dritte Gesicht in latenten Konflikten, in denen die Kontrolle von Akteur A über die Autonomie eines Akteurs B in dessen Entscheidungshoheit eingreift (Lukes [1974] 2005, 28, 33). Daher wirken sich die entsprechenden Machtinstrumente wie Autorität und Manipulation schon im Vorfeld einer potenziellen Entscheidungssituation über soziale Wissensstrukturen unbewusst auf den unterworfenen Akteur aus.

Abbildung 2: Übersicht der drei Gesichter der Macht

Gesichter der Macht	Stichwort	Definition	Autor(en)
Erstes Gesicht	Entscheidungsgewalt	A bringt B dazu, etwas zu tun, was B sonst nicht getan hätte.	Dahl (1957)
Zweites Gesicht	Agenda-Setting	A schränkt die Wahl von B durch den Ausschluss von Optionen ein.	Bachrach und Baratz (1962)
Drittes Gesicht	Interessenmanipulation	A formt die Interessen von B so, dass bestimmte Optionen nicht berücksichtigt werden.	Lukes (1974)

3. Die Problematik eines Forschungsrahmens

Die Entwicklung eines Forschungsrahmens für alle drei Gesichter ist mit Schwierigkeiten behaftet. Der Begriffsbestimmung ist abträglich, dass der Ausdruck der drei Gesichter in der englischsprachigen Literatur verbreiteter ist als in der deutschsprachigen. Zu den wenigen Veröffentlichungen, die den Ausdruck explizit verwenden, zählen Heck (2016, 25), Partzsch (2015) oder Schubert und Kosow (2007, 41). Andere AutorInnen nutzen zwar implizit die Konzepte, verwenden aber synonyme Begriffe wie Dimensionen der Macht (Kirst 2017, 3; Pustovitovskij 2016, 34; Kersting 1991, 139).

Ferner beinhaltet jedes Gesicht eigene Schwachpunkte. Hay (1997, 46) kritisiert am Dahl'schen Machtgesicht, dass es die Bedeutung von Interessen nicht berücksichtigt. Selbst wenn ein Akteur A seine Interessen gegenüber Akteur B durchsetzt, sei dies nicht mit einer erfolgreichen Machtausübung von Akteur A gleichzusetzen. Akteur B könne stattdessen dem Thema nur eine geringe Priorität zuweisen oder die Entscheidung aus strategischen Gründen treffen. Zur Untersuchung des atompolitischen Konflikts zwischen den USA und Iran lässt sich die Interessendurchsetzung mithilfe einer prozessorientierten Analyse anhand ausgewählter Aktions-Reaktionsmuster nachzeichnen. Diese werden aus Primärquellen wie politischen Reden und Strategiepapieren sowie einschlägiger Sekundärliteratur rekonstruiert, welche die Wechselbeziehungen von Akteuren, Zielen und Machtstrukturen illustrieren. Besonders die politischen EntscheidungsträgerInnen werden im jeweiligen institutionellen Geflecht fokussiert, da gerade der Wechsel der US-Administration als Wendepunkt in der Akteurskonstellation gilt.

Gleichwohl ist zu beachten: Das Dahl'sche Macht-konzept postuliert, dass Präferenzen identifizierbar sind, was aufgrund strategischer Verhandlungskommunikation der politischen Akteure nicht der Fall sein muss. Diese Kritik lässt sich auch auf das Zweite Gesicht der Macht übertragen, welche die Beobachtbarkeit von politischen Optionen impliziert (Hay 1997, 47). In diplomatischen Prozessen werden Optionen und Präferenzen zum Teil bewusst verschwiegen, um den eigenen Entscheidungsrahmen zu erweitern oder Verhandlungen nicht zu gefährden. Indes sind die Präferenzen der be-

teiligten Parteien und der JCPOA-Verhandlungsprozess in der Forschung ausreichend dokumentiert, um eine Untersuchung zu ermöglichen.

Die Kritik der Nicht-Beobachtbarkeit erstreckt sich auch auf Lukes' Drittes Gesicht. Zudem wird seine kontrafaktische Logik kritisiert, da es annimmt, dass Akteur B hypothetisch vorhandene Präferenzen verfolgen würde, wenn dieser von einem anderen Akteur nicht dominiert worden wäre (Pustovitovskij 2016, 35).

Daneben wird in der Forschung eine Bricolage an Abwandlungen der Konzepte betrieben. Zum Beispiel nutzen einige AutorInnen in Anlehnung an Michel Foucault vier Gesichter der Macht. Dazu gehören Digeser (1992), Barnett und Duvall (2005) oder Haugaard (2018). Dieses vierte Gesicht richtet die Forschungsperspektive auf die Ausformung von Akteuren und Interessen. Macht wird nicht instrumentell verstanden, sondern konstitutiv, wodurch jegliche Handlungsspielräume definiert werden (Katzenstein/Seybert 2018, 8). Dies lenkt den Blick von der Frage, wie Macht zwischen und von Akteuren ausgeübt werden kann, auf die soziale Ontologie. Erste ist Zweck dieser Untersuchung des nuklearen Interessenkonfliktes, während sich Letztere für darauf aufbauende Studien anbietet.

4. Die drei Gesichter und der US-Iranische Atomstreit

Nach einer Betrachtung der atomaren Interessen Irans und der USA werden die drei Gesichter der Macht zur Erläuterung der Interessendurchsetzung herangezogen. Dies erlaubt eine Einschätzung der drei Gesichter der Macht als Untersuchungsrahmen und der Machtverhältnisse im atompolitischen Interessenkonflikt.

4.1 Das Spielfeld der nuklearen Interessen Washingtons und Teherans

Die iranischen Eliten vereint das Ziel, eine Normalisierung und internationale Anerkennung des Atomprogramms erreichen zu wollen, einschließlich des Rechts auf Nuklearanreicherung (Zamirirad 2019, 133). Das Interesse Irans an Atomenergie bestand schon zu Zeiten des Schahs und begründete sich im Streben nach Energiediversifizierung. Nach Mousavian und Mousavian (2018, 171) verfolgte Iran ab Beginn des 21. Jahrhunderts eine selbstständige Strategie, um bei der Entwicklung des Atomprogramms nicht länger von ausländischer Unterstützung abhängig zu sein. Die inneriranischen Diskurse divergieren bezüglich der Wahrnehmungen der internationalen Politik sowie der Intentionen der relevanten Mächte wie den USA. Entsprechend unterschiedlich fallen Kompromissbereitschaft und legitime Mittel zur Zielerreichung aus. So ist Präsident Has-

san Rouhani relativ multilateral eingestellt und lässt eine weitgehende Kooperationsbereitschaft in Nuklearverhandlungen erkennen, während sein Vorgänger Mahmud Ahmadineschād eine konfrontativ-offensive Verhandlungsposition vorzog (Zamirirad 2019, 134-135).

Dahingegen erschwerten es die erratischen Äußerungen von Trump, die Iran-Strategie seiner Administration eindeutig zu benennen. Deutlich und konsistent blieb Trump allein in seinem übergeordneten Ziel: „As long as I am President of the United States, Iran will never be allowed to have a nuclear weapon“ (Trump 2020). Hierin schloss er an die parteiübergreifende US-amerikanische Zielsetzung seit Beginn des iranischen Atomprogramms nach der Revolution 1979 an. Gleichzeitig bekundet das Zitat die Ablehnung des JCPOA, welcher nach Trump eben dieses Ziel nicht effektiv erfüllt. Der Imperativ des Weißen Hauses ist grundsätzlich mit iranischen Positionen vereinbar, da der Oberste Führer Ali Khamenei wiederholt betonte, dass Iran keine Nuklearwaffen anstrebe. Im Jahr 2005 erließ er sogar ein *Fatwa*, ein islamisches Rechtsgutachten, das die Unvereinbarkeit von Atomwaffen mit der islamischen Religion erklärte (Nah 2018, 234; Zamirirad 2019, 138). Noch im Oktober 2019 wiederholte Khamenei öffentlich, Nuklearwaffen seien *haram*, also nach islamischen Lehren verboten.

Die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) der USA von 2017 beschreibt in diesem Kontext den Kampf um Macht als zentrale Kontinuität in der Geschichte. Sie führt bezeichnenderweise die sogenannten „Schurkenstaaten“ Nordkorea und Iran mit ihren Atomprogrammen als eine der drei Schlüsselherausforderungen für die US-Sicherheit an (White House 2017, 25-26). Damit folgt die 45. US-Administration der Position ihrer Vorgängerregierung. Im Gegensatz zur Obama-Administration hält sie sich allerdings offen, in extremen Umständen auf signifikante nichtnukleare Bedrohungen mit Atomschlägen zu reagieren (Acton 2018, 56). Vor diesem Hintergrund lässt sich der Interessenkonflikt zwischen Washington und Teheran im Folgenden anhand der drei Gesichter der Macht erfassen.

4.2 Erstes Gesicht: Ungenügende Entscheidungsgewalt?

Das Erste Gesicht der Macht beleuchtet die Wirkung von Entscheidungsgewalt, wofür eine Verhaltensänderung ausschlaggebend ist. Maßgeblich für die Obama-Administration, eine diplomatische Lösung des Irankonflikts zu suchen, waren die Verwerfungen des Irakkriegs für den Mittleren Osten sowie Barack Obamas Opposition dazu (Popescu 2017, 177-179). Eine militärische Konfliktlösung galt als unwahrscheinlich, obgleich Präsident Obama sie zu keinem Zeitpunkt gänzlich ausschloss (Obama 2015). In den Augen von Obamas Kritikern beeinträchtigte diese Haltung die Glaubwürdigkeit

Washingtons, Drohungen militärischer Natur auszusprechen oder gar umzusetzen. Wie auch das dritte Gesicht nahelegt, untergruben innenpolitische Kontestationen, etwa die Opposition im Kongress, die US-Machtposition gegenüber der iranischen Führung. Somit schwächten die domestischen Zwänge Washingtons Entscheidungsgewalt gegenüber Teheran und beschränkten die Instrumente auf Versprechen sowie Sanktionen (Matera/Matera 2019, 36–38).

Auf der anderen Seite wurde die Wahl Rouhanis am 14. Juni 2013 als ein Zeichen der Entspannung gewertet. Nach Jahren als internationaler Outcast unter Präsident Mahmud Ahmadineschād repräsentierte sein Nachfolger eine gemäßigte iranische Außenpolitik. Als Reformler und ehemaliger Chefunterhändler im Atomstreit unter Präsident Chātami genoss Rouhani im In- und Ausland die notwendige Kreditwürdigkeit, um die Nuklearverhandlungen erneut aufzunehmen (Funke 2013, 34, 52).

Auf dieser Grundlage konnte im Jahr 2015 der JCPOA geschlossen werden, wobei beide Seiten im Sinne der Definition des Ersten Gesichts Zugeständnisse von der Gegenseite erzwangen. So mussten die USA entgegen ihrer ursprünglichen Präferenz zustimmen, dass Iran sein ziviles Atomprogramm fortführen und Uranium selbst anreichern darf, während Washington dafür Sanktionen aussetzen würde. Die wesentliche Konzession war die Abwandlung der Forderung an Teheran, auf die Anreicherung von Uran zu verzichten. Die Obama-Administration kam Iran entgegen, behielt aber das übergeordnete Ziel bei, keine Entwicklung von iranischen Nuklearwaffen zuzulassen (Mousavian/Mousavian 2018, 180–181). Im Gegenzug akzeptierte die iranische Führung Beschränkungen seiner nuklearen Aktivitäten für einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren. Außerdem verpflichtete sich das Land zu Kontrollen durch die International Atomic Energy Agency (IAEA) (Fikenscher 2017, 143–144). Insofern ging aus dem Iran-Deal im Sinne des Ersten Gesichts kein eindeutiger Gewinner hervor.

Daher distanzierte sich Donald Trump schon im Wahlkampf 2015/16 vom Iran-Deal und kündigte ihn schließlich zum 8. Mai 2018 auf. Laut Trump sei der JCPOA lediglich ein Papiertiger, da er auf der Fiktion einer zivilen Nutzung von Nuklearenergie seitens Irans aufbaue. Es sei nur eine Frage der Zeit, bis sich das Land nuklear bewaffne. Dieser höchst einseitige Deal verhindere obendrein nicht die destabilisierenden iranischen Aktivitäten in der Region (Trump 2018). Zudem begründet sich der Rückzug aus dem JCPOA in einer innenpolitischen Abgrenzung zur Vorgängerregierung entsprechend des republikanischen Mainstreams (vgl. Fikenscher 2018; Juneau 2019).

Im Zuge der Aufkündigung des JCPOA reinstallierte Washington die zuvor ausgesetzten Sanktionen gegen Iran, obwohl die IAEA die Einhaltung des Abkommens bestätigte und die weiteren P5+1-Staaten diesen Schritt

ablehnten (Juneau 2019, 41; Trump 2019, 1–2; Einhorn 2020, 4). Damit verwarf die Trump-Administration den JCPOA, der sich auf dieses Problemfeld konzentrierte. Stattdessen favorisierte sie eine Paketlösung, um Iran letztlich in Dahl'scher Logik den eigenen Willen aufzuzwingen.

Darauffin warf Präsident Rouhani (2018, 3) der Trump-Regierung vor der 73. Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) am 25. September 2018 wirtschaftlichen Terrorismus vor und beklagte den Bruch des Rechts auf Entwicklung. Außerdem würden die Vereinigten Staaten, so Rouhani, auf illegitime Weise die Entscheidungshoheit seines Landes einschränken.

Nach Washingtons Aufkündigung entwickelte sich ein *tit-for-tat* zwischen den Konfliktparteien, welches ab Sommer 2018 zu Spannungen in der Straße von Hormus, Sanktionen für iranische Ölexporte und dem iranischen Abschuss einer US-Drohne im Juni 2019 führte. Der Druck des verschärften US-Sanktionsregimes sollte die iranische Führung zum Einlenken bewegen (Farrell/Newman 2019, 67–70; Wolf 2020). In Iran brachen Proteste aus, da sich die Wirtschaftslage aufgrund der US-Sanktionen bedeutend verschlechterte. Trotz der Bemühungen der weiteren P5+1-Länder hinderten die Sanktionen europäische Unternehmen daran, mit Iran Handel zu treiben (Werner et al. 2019, 63–65). Statt einzulenken, wehrte sich Teheran gegen den versuchten Zwang und verstieß ab Mai 2019 gegen Schlüsselstellen der Übereinkunft wie den Anreicherungsgrad für Uran (Einhorn 2020, 1–2).

Infolge des Attentats auf General Qasem Soleimani – ein Höhepunkt der Retourkutschen – zog sich Iran am 3. Januar 2020 komplett aus dem JCPOA zurück. Nach dem Ersten Gesicht ließe sich mutmaßen, dass Präsident Rouhani die Entscheidung nicht gefällt hätte, wenn er durch die gezielte Tötung seines wichtigsten Generals nicht von der US-Regierung dazu genötigt worden wäre. Einer alternativen Interpretation zufolge sei der Rückzug aus dem JCPOA bereits vor dem Attentat vom iranischen Kabinett beschlossen und der verschärften Lage nur noch einmal angepasst worden (Einhorn 2020, 2).

Dennoch erreichte die Taktik des *Maximalen Drucks* nicht das übergeordnete Ziel, dass es Iran nie erlaubt sein solle, Atomwaffen zu erlangen. Ohne den JCPOA vermag es Iran im Gegenteil schneller und ungehindert vom Völkerrecht oder IAEA-Kontrollen, sein Atomprogramm voranzutreiben. Laut Mearsheimer (2019, 1) reizte Trumps Politik Teheran zur nuklearen Bewaffnung, während es parallel für die USA zunehmend schwieriger werde, das zu verhindern. Diese Vermutung bestätigen die Ereignisse im Jahr 2020: Teheran lehnte US-Corona-hilfen als nicht vertrauenswürdig ab, da die Sanktionen beibehalten wurden.

Das Erste Gesicht legt somit eine Sackgasse nahe. Weder Washington noch Teheran können ihre Inter-

essen durchsetzen. Unilaterale US-Sanktionen unter Trump unterminierten den fragilen transatlantischen Konsens in der Causa Iran und scheiterten wie in den 1990er Jahren. Das frühere multilaterale Sanktionsregime konnte dagegen mittels Isolation effektiv Druck aufbauen, welches auf einen zweigleisigen Ansatz aus Anreizen und Drohung entsprechend des Ersten Gesichtes setzte. Trumps Vorgehen provozierte sogar Gegenreaktionen aus Europa, statt den Schulterchluss einer „westlichen“ Front zu bilden (Matera/Matera 2019, 30, 49, 54). Keine der beiden Konfliktparteien verfügt über genügend Entscheidungsgewalt, um die Gegenseite zum Einlenken zu zwingen.

4.3 Zweites Gesicht: Gegenseitige Beeinflussung bei der Agenda-Setzung

Bereits bei Amtsantritt Trumps schien ein Agenda-Wechsel zulasten des JCPOA wahrscheinlich. Als Anti-Obama-Regierung lehnte die neue Administration den Deal als politisches Erbe des Vorgängers ab, obgleich die Verhandlungen schon seit ungefähr 2003 im Gange waren (Simon 2018, 13). Anfangs führten die europäischen Staaten Frankreich, Deutschland und Großbritannien die Verhandlungen. Die USA, China und Russland stießen erst später hinzu.

Selbst Irans technische Einhaltung des JCPOA wurde als Falle für die USA gewertet, keine Sanktionen gegen das als bösempfundene Verhalten des Regimes erheben zu können. Irans Verfolgung eines ballistischen Raketenprogramms und die Unterstützung des syrischen Assad-Regimes verurteilte Trump in einer Rede zur Iran-Strategie am 13. Oktober 2017. Die Trump-Administration setzte nun Themen auf die Agenda, welche die nuklearen Kapazitäten von Iran nicht unmittelbar betreffen (Simon 2018, 15). Im Gegenteil klammerte die Obama-Administration diese Aspekte bewusst aus, um den Abschluss des Nuklearabkommens nicht zu gefährden. Von Obamas UnterhändlerInnen wird der JCPOA als der bestmögliche Deal bezeichnet (Tajbakhsh 2018, 42). Hierin sahen Trumps UnterstützerInnen eine Niederlage der US-Diplomatie und demgemäß eine effektive Machtausübung der iranischen Seite bei der Agenda-Setzung (Simon 2018, 13).

Mit dem Administrationswechsel erfolgte also ein Strategiewechsel: Während die Obama-Administration eine pragmatische Verengung auf den Kernbereich der Nuklearpolitik im Sinne einer Containment-Strategie vornahm, visierte die Trump-Administration ein weitreichendes Rollback der iranischen Machtstellung an (Simon 2018, 7). Das Ziel der Einhegung der nuklearen Bedrohung wich einem Antagonismus gegenüber dem iranischen Einfluss. Der erste US-Außenminister unter Trump, Rex Tillerson, stellte deutlich heraus, dass die Atompolitik nun nur eines, aber nicht mehr *das*

Hauptaugenmerk der US-Politik sei, welche nun eine umfassende Konfrontation Irans anstrebe (Tajbakhsh 2018, 41-42). Auch Tillersons Nachfolger, Mike Pompeo, folgte dieser Linie. Die USA seien laut Pompeo zu Verhandlungen bereit, wenn Iran umfangreiche Schritte zur Verbesserung seiner Politik unternehme. Es sei erforderlich, dass Iran die Urananreicherung vollkommen einstelle (Pompeo 2018, 69). Diese Forderung kollidiert mit den Kernzielen der iranischen Eliten. Selbst die gemäßigten Eliten zeigten sich im Sinne der Vertrauensbildung zu einer temporären Aussetzung der Anreicherung, jedoch nicht zur prinzipiellen Aufgabe bereit (Zamiriad 2019, 133-134). Ihrer Argumentation zufolge sei ein gewisser Grad an Urananreicherung notwendig, um mittels eines zivilen Atomprogrammes eine autarke Energieversorgung zu gewährleisten. Die iranischen Verhandlungsführer setzten dieses Interesse erfolgreich im JCPOA durch. Sie unterzeichneten eine Beschränkung der Urananreicherung auf maximal 3,67% mit einer Laufzeit von 15 Jahren, jedoch explizit kein Verbot. Frühere Verhandlungen während der Präsidentschaft von Ahmadineschād waren mitunter an jener prinzipiellen Verweigerung iranischer Urananreicherung seitens der USA gescheitert (Mousavian/Mousavian 2018, 173).

Die Betrachtung legt die Schlussfolgerung nahe, dass *nondecision-making* bezüglich eines Nuklearabkommens von der Trump-Administration bewusst forciert wird. So werden Themen nicht trotz, sondern aufgrund der Aussichtslosigkeit des Vorhabens auf die politische Agenda gebracht, was die prinzipielle Ablehnung des JCPOA und den umfassenden Konfrontationskurs verdeutlicht.

Allerdings stehen die weitgefassten Ziele Trumps in einem Spannungsverhältnis zur verringerten Einsatzbereitschaft kostenintensiver Machtressourcen. Während auf der einen Seite die Zielsetzung erweitert wurden, schienen die USA nicht willens, die notwendigen militärischen Kapazitäten für diese Politik aufzubringen. So hebt Wolf (2018, 29) hervor, dass ein erfolgreiches Rollback eine weitaus höhere Truppenstärke in der Region erfordere. Die USA schienen unter Trump zu einer Rückzugsstrategie à la Retrenchment zu tendieren. Eine strategische Ziel-Mittel-Kalkulation Washingtons zwischen der weitgefassten Iran-Agenda und des Wahlversprechens, die Beteiligung an den Kriegen in der Region zu beenden, erscheint zumindest fraglich (Cropsey/Roughead 2019).

Die Agenda des Maximalen Drucks ist daher nicht mit systematischem Rollback zu verwechseln. Harte wirtschaftliche Sanktionen stellen das kostengünstige Mittel der Wahl. Diese wurden flankiert von einem niedrigschwelligen Einsatz militärischer Gewalt, sogenannter Nadelstiche, um die Überlegenheit der USA zu demonstrieren, jedoch das Pulverfass Iran nicht zum Explodieren zu bringen (Wolf 2020, 97; Pompeo 2018,

61). Beispiele finden sich in der gezielten Tötung Qasem Soleimanis im Januar 2020 und der Verschärfung der US-Sanktionen trotz des Ausbruchs des Covid-19 Virus im März 2020. Doch auch Iran weiß das Mittel der Nadelstiche zu nutzen (Klein et al. 2019).

Der atompolitische Disput unter Trump ist demnach geprägt vom Streben nach einer Maximalagenda mit simultan verringertem Ressourceneinsatz. Beide Aspekte symbolisieren die Kehrtwende zur Obama-Politik. Dies zeigt sich auch in der Uneinigkeit über die Ausgestaltung eines Folgeabkommens zum JCPOA. Für die USA würde eine vollständige Aufgabe des iranischen Atomprogramms das Erreichen einer Maximalforderung darstellen. Für Iran umfasst eine Ideallösung ein vom VN-Sicherheitsrat ratifiziertes Abkommen mit geringen IAEA-Kontrollen, die Aufhebung aller existierenden Sanktionen und einen bedeutenden US-Truppenabzug aus der Region. Im Wortlaut des Zweiten Gesichts lässt sich konstatieren: Die Trump-Administration schränkte die Wahlmöglichkeiten Irans durch den Ausschluss anderer für Teheran und die weiteren P5+1-Staaten akzeptablen Optionen ein, um die früheren Agenda-Setzungserfolge Irans zu revidieren.

4.4 Drittes Gesicht: Gezielte und ungewollte Manipulation der Interessen

Das Dritte Gesicht wirkt sowohl nach innen als auch nach außen. Analog ist die Interessenmanipulation auf der domestischen und der internationalen Ebene zu vermuten. Wie angeklungen, sind die US-amerikanischen EntscheidungsträgerInnen in mindestens zwei grobe Lager einzuteilen. Einem gemäßigten Lager, das Iran als Rivalen klassifiziert, steht das Lager gegenüber, das Iran als Feind sieht. Diese Kategorisierung enthält Parallelen zum Konstruktivist Alexander Wendt, nach welchem sich derartige Wahrnehmungen auf die politischen Optionen auswirken. So wird in einer feindlichen Konfiguration, wie sie in der Trump-Administration vorherrsche, von einem uneingeschränkten Gewaltpotenzial des Anderen ausgegangen. Das damit verbundene Nullsummenspiel der Macht verbietet jegliche Gewinne für die Gegenseite, da sie eine Schwächung der eigenen Position bedeuten (Wendt 1992, 261, 264). Die unter Obama dominante Rivalitätskonfiguration schließt Zwang nicht aus. Das Ausmaß der Gewalt ist jedoch dahingehend begrenzt, als dass von einem gegenseitigen Existenzrecht ausgegangen wird und beiderseitige legitime Interessen anerkannt sind (Wendt 1992, 279-281).

Das Dritte Gesicht der Macht äußert sich somit in der innenpolitischen Diskurshegemonie. Es spiegelt sich im Zusammenspiel aus politischer Rhetorik und historischen Erfahrungen wider. Das Trauma der iranischen Geiselnahme 1979 in der US-Botschaft in Teheran prägt das iranische Feindbild in den USA noch heute,

besonders in der Hardliner-Fraktion. Die Geiselnahme versinnbildlicht die eigene Machtlosigkeit gegenüber einer regionalen Mittelmacht und beeinflusste die inner-amerikanische Spaltung während der JCPOA-Verhandlungen. Die Republikaner lehnten in den Kongressanhörungen den Deal ab, während ihn die Demokraten verteidigten (Kadkhodae/Tari 2019, 12; Saunders 2019, 146; vgl. Obama 2015). Die Kluft war auch in der US-amerikanischen Öffentlichkeit präsent. Im September 2015 missbilligten 78% der republikanischen AnhängerInnen den Deal, jedoch nur 29% der demokratischen (Pew Research Center 2015). Noch in den Primaries 2020 zeigte sich diese Spaltung: So pochte Joe Biden (2020, 74-75) auf eine Rückkehr zum JCPOA, wozu 2021 erste diplomatische Annäherungen unternommen wurden.

Für die Trump-Administration erschienen aufgrund der Naturalisierung eines iranischen Feindbildes gemäßigte Politiken keine wählbare Option. Die Legitimierung friedlicher nuklearer Bestrebungen impliziert in der Feind-Logik einen existenzbedrohenden Machtanspruch der Gegenseite und ist nach dieser Denkweise abzulehnen. Dies erklärt die Androhung Trumps zur Aktivierung des Snapback-Mechanismus der Resolution 2231 für Iran-Sanktionen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Unter den kritischen in- und ausländischen Reaktionen sprechen manche von einer gezielten Manipulation der USA. Nach Simon (2018, 13-14) lobbyierten Saudi-Arabien und Israel intensiv für eine anti-iranische Politik, wofür Trump als empfänglich galt.³ Außerdem koppelt die saudi-arabische Führung ihre nukleare Zurückhaltung an den Konfliktausgang. Das Königshaus kündigte an, so schnell wie möglich nachzuziehen, sollte Iran Atomwaffen entwickeln (Gheorghie 2019, 125).

Trotz der feindseligen Rhetorik des 45. US-Präsidenten hielt die iranische Führung bis Januar 2020 an dem Abkommen fest, da sie sich davon – zumindest kurzfristig – Sicherheitsvorteile versprach (Saunders 2019, 146-147). Gleichfalls lassen sich auf iranischer Seite im kollektiven Gedächtnis Ursprünge für die Naturalisierung der Bedrohung durch die USA identifizieren, wie die Absetzung des iranischen Premier Mossadegh durch britische und US-amerikanische Geheimdienste (Zamirirad 2019, 104).

Weitere Studien deuten darauf hin, dass auch Iran das strategische Kalkül der USA zu manipulieren vermag. Die militärische Option eines gewaltsamen Regimewandels ist weitgehend vom Tisch. Iran suggerierte erfolgreich, dass der Preis selbst für eine derart überlegene Supermacht wie die USA zu hoch sei. Wolf (2018, 29) bezeichnet dies als gezielte Manipulation der Kriegs-

3 Das knüpft an eine von Mearsheimer und Walt (2006) kontrovers diskutierte Hypothese an (Mearsheimer et al. 2006, 56-66). Die Trennschärfe zwischen Manipulation und Fehlwahrnehmung ist in der Politikwissenschaft, gerade bezüglich des Beziehungsdreiecks zwischen den USA, Israel und Iran, umstritten.

schwelle. Die iranischen Militärkapazitäten liegen weitgehend im Dunkeln, so der Defense Intelligence Agency Bericht (2019, 53). Es ist aber gerade so viel über die ballistischen Raketen Irans wie die Shahab 3 bekannt, um das potentiell nukleare Trägersystem als kritische Abschreckung zu werten. Demnach sei Iran aufgrund seiner geostrategischen Position allein durch das Raketenprogramm in der Lage, US-Truppen und Verbündete – insbesondere Israel – empfindlich zu treffen (DIA 2019, 43-44).

Das Dritte Gesicht legt daher die Möglichkeit gezielter Interessenmanipulation zugunsten wirksamer *Deterrence* nahe. Dabei ist weder ausschlaggebend, ob der unterlegene Staat besiegt werden könnte, noch ob er tatsächlich über die propagierten Kapazitäten verfügt. Die Abschreckung funktioniert, wenn die Gegenseite, in diesem Fall die USA, *überzeugt* ist, dass die Kosten einer kriegerischen Eskalation zu hoch wiegen (Sheehan 2019, 200; Walt 2018, 75-76). Die Ausführungen illustrieren, warum das Dritte Gesicht der Macht das unsichtbare Gesicht genannt wird – es operiert auf einer Ebene, auf der die Evidenz der Machtausübung kaum nachweisbar ist.

5. Ausblick: Wege aus der Sackgasse?

Ausgangspunkt dieses Artikels waren zwei Beobachtungen zu den drei Gesichtern der Macht: Zum einen stellten wir ein Ungleichgewicht zwischen deutsch- und englischsprachiger Literatur zu diesen Machtkonzepten fest, zum anderen herrscht ein Mangel an Synthesen aus Theorie und Empirie, welche alle drei Gesichter integriert, vor. Demgegenüber steht der Disput um das iranische Atomprogramm, der Fragen nach den Instrumenten und Grenzen der Interessendurchsetzung aufwirft. Im Gegensatz zu früheren Analysen kombinierten wir die drei Gesichter, um gleichsam das theoretische und empirische Puzzle der Fragestellung zu beleuchten.

Die Studie bestätigt den kontrafaktischen Impetus der drei Gesichter der Macht. Gemäß früheren Untersuchungen ist dieser untrennbar mit dem Grundmodell nach Dahl verbunden (vgl. Digeser 1992, 978-980; Hay 1997, 48-52; Sözen 2010; Nye 2011, 14-18). Hieraus resultierende Hypothesen zeigen potentielle Handlungsspielräume und Kalküle der Machtprojektion auf. Zudem weisen sie auf interne und externe Strukturzwänge, strategische Überlegungen und diskursive Ausprägungen hin. Die drei Gesichter sind schwierig operationalisierbar, jedoch auch analytisch flexibel. Dies erlaubt, die drei Gesichter mit verschiedenen Denkschulen der Internationalen Beziehungen sowie spezifischeren Forschungsagenden wie strategischen Studien zu verknüpfen. Zukünftige Studien können hierauf aufbauen, einen variablenzentrierten Ansatz verfolgen und mit dem Vierten Gesicht der Macht ergänzen.

Des Weiteren bestätigt unsere Forschung die Problematik der fehlenden Trennschärfe zwischen den drei Gesichtern und plädiert für einen pragmatischen Umgang hiermit. Eben jene Verbindungen zwischen den Gesichtern können neue Erkenntnisse über die Dynamiken von Interessenskonflikten generieren, weshalb ein sensibler und transparenter Umgang gewinnbringender ist als eine künstliche Grenzziehung. Die Entscheidungsgewalt des Ersten Gesichtes kann etwa Agenda-Setting unter dem Zweiten Gesicht verändern: Ein Akteur A kann durch den Ausschluss oder die Öffnung einer Wahloption einen Akteur B dahingehend beeinflussen, etwas zu tun, was B sonst nicht getan hätte. Sowohl die Ausgestaltung der Entscheidungsgewalt als auch der Agenda kann von manipulierten Interessen nach dem Dritten Gesicht tangiert sein.

Die Entscheidungsgewalt scheint das präferierte Machtinstrument des Weißen Hauses unter Trump gewesen zu sein, verdeutlicht jedoch aufgrund der mangelnden Konversion der amerikanischen Überlegenheit an Machtressourcen am eindrucksvollsten eine strukturelle Sackgasse. Die beiderseitigen Drohgebärden führten in die Leere und erwiesen sich sogar als kontraproduktiv. Anstatt einer Aufgabe des Atomprogramms lässt sich eine Wiederaufnahme und sogar Beschleunigung der nuklearen Bemühungen Irans konstatieren. Die Konstellation scheint unter dem Zweiten Gesicht der Macht von der Trump-Administration zur effektiven Entscheidungsvermeidung eingesetzt worden zu sein. Dies revidiert die Gewinne, die Iran während der Amtszeit Obamas bei der Agenda-Setzung erzielte, und minimiert die diplomatischen Möglichkeiten Teherans zur Konfliktlösung. Die Trump-Administration schloss somit die Agenda-Setzung als verlustbehaftetes Spielfeld aus.

Die Rhetorik zur Verteidigung des Konfrontationskurses veranschaulicht den Einfluss des Dritten Gesichtes der Macht. Die reaktivierten Darstellungen Irans als Pariastaat und Teil der „Achse des Bösen“ finden Entsprechung im Gegenentwurf der USA als „Great Satan“ durch Iran. Dies legitimiert die sich aufschaukelnden Retourkutschen, wodurch sich beide Seiten in ihren jeweiligen Narrativen bestätigt sehen (Wolf 2018, 31). Auf diese Weise findet eine Naturalisierung der Bedrohungen statt, die zuvor unter Obama aufgeweicht wurden. Dies wirkt sich wiederum auf das Zweite Gesicht der Macht aus, da kompromissorientierte Optionen in den institutionellen Entscheidungsprozessen durch die Voreingenommenheit gegenüber den beiderseitigen Anliegen ausgeschlossen werden (Bachrach/Baratz 1962, 949).

Der Nexus zwischen Innen- und Außenpolitik bestätigt für alle drei Gesichter die Kontextabhängigkeit der Macht, die sich auf die institutionellen Zwänge und auf die politischen Führungspersönlichkeiten bezieht.

Erstens wird die gegenseitige Einflussnahme durch institutionelle Handlungsspielräume, Normen und Bar-

rieren auf der innenpolitischen sowie der zwischenstaatlichen Ebene geprägt. Zukünftig ließe sich die Hypothese untersuchen, je geregelter eine Beziehung auf zwischenstaatlicher Ebene ist, desto stärker entfaltet sich das Zweite Gesicht der Macht. *Zweitens* erwies sich lediglich die Kongruenz zweier moderater Regierungsoberhäupter, Obama auf der einen und Rouhani auf der anderen Seite, als Handlungsfenster für den erfolgreichen Abschluss nuklearpolitischer Verhandlungen. Hardliner-Administrationen, wie unter Ahmadineschād oder Trump sehen jegliche Form von Gewinnen der Gegenseite als mögliche Sicherheitsgefahr. Dies löste ein Gefangenendilemma aus, da keine Seite ihre Maximalforderungen durchsetzen konnte. Der ursprüngliche JCPOA war die Art von Kompromiss, der sich zum Zeitpunkt seines Abschlusses als eine Pareto-optimale Lösung bezeichnen lässt.

Trumps Nachfolger Joe Biden sucht einen Ausweg aus der Sackgasse. Die Interim National Security Guidance deutet einen Lernprozess aus den beiden Vorgängerregierungen an. Geplant ist die Rückkehr zur Führungsrolle bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ein multilaterales Vorgehen gegen Irans potenziellen Expansionismus sinngemäß der Hardliner (White House 2021, 13-14). Dieser Balanceakt gestaltet sich schwierig, da ein ebensolcher Hardliner im Juni 2021 in Person von Ebrahim Raisi zum iranischen Präsidenten gewählt wurde. Diese Akteurswechsel tragen frischen Wind in den Atomstreit. Gleichwohl bietet das iranische Atomprogramm selbst im Falle einer Rückkehr zum JCPOA weiterhin Zündstoff für die internationale Politik und somit Anschluss für weitere Studien zu den drei Gesichtern.

Literatur

- Acton, James M. (2018), Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War, in: *International Security*, Vol. 43(1), 56-99.
- Bachrach, Peter/Morton Baratz (1962), Two Faces of Power, in: *The American Political Science Review*, Vol. 56(4), 947-952.
- Baldwin, David A. (2016), Power and international relations: A Conceptual Approach, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Barnett, Michael/Raymond Duvall (2005), Power in International Politics, in: *International Organization*, Vol. 59(1), 39-75.
- Bock, Andreas/Ingo Henneberg (Hrsg.) (2014), Iran, die Bombe und das Streben nach Sicherheit: Strukturierte Konfliktanalysen, Baden-Baden: Nomos.
- Biden, Joseph R. Jr. (2020), Why America Must Lead Again: Recusing US Foreign Policy after Trump, in: *Foreign Affairs*, Vol. 99(2), 64-76.
- Carr, Edward H. [1939] (2016), The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: Reissued with a New Preface from Michael Cox, London: Palgrave Macmillan.
- Casier, Tom (2018), The Different Faces of Power in European Union-Russia Relations, in: *Cooperation and Conflict*, Vol. 53(1), 101-117.
- Cropsey, Seth/Gary Roughead (2019), A US Withdrawal Will Cause a Power Struggle in the Middle East, in: *Foreign Policy*, 17.12.2019, Internet: <https://foreignpolicy.com/2019/12/17/us-withdrawal-power-struggle-middle-east-china-russia-iran/> (Zugriff: 14.03.2021).
- Dahl, Robert A. (1957), The Concept of Power, in: *Behavioral Science Journal of the Society for General System Research*, Vol. (2)3, 201-215.
- Defense Intelligence Agency (DIA) (2019), Iran Military Power: Ensuring Regime Survival and Securing Regional Dominance, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office.
- Digester, Peter (1992), The Fourth Face of Power, in: *The Journal of Politics*, Vol. (54)4, 977-1007.
- Einhorn, Robert (2020), Averting a New Iranian Nuclear Crisis, in: *Brookings*, 17.01.2020, Internet: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/01/Einhorn_Policy2020_Averting-a-new-Iranian-nuclear-crisis.pdf (Zugriff: 22.03.2021).
- Farrell, Henry/Abraham L. Newman (2019), Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, in: *International Security*, Vol. 44(1), 42-79.
- Fikenscher, Sven-Erik (2017), Der Iran nach dem Atom-Deal: Eine bleibende strategische Bedrohung, in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, Vol. 1(2), 143-154.
- Fikenscher, Sven-Erik (2018), Trumps Aufkündigung des Nuklearabkommens mit dem Iran: Zustimmung und Kritik von Seiten der Think Tank Community, in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, Vol. 2(3), 275-284.
- Funke, Christian (2013), Die Wahl Hasan Rouhanis zum siebten Präsidenten der Islamischen Republik Iran, in: *KAS Auslandsinformation* 8/2013, Internet: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=2a37c894-5e25-ac6f-8978-1d8467647a48&groupId=252038 (Zugriff: 14.03.2020).
- Gheorghe, Eliza (2019), Proliferation and the Logic of the Nuclear Market, in: *International Security*, Vol. 43(4), 88-127.
- Guzzini, Stefano (2017), Power and cause, in: *Journal of International Relations and Development*, Vol. 20(4), 737-759.
- Hathaway, Terry (2016), Lukes Reloaded: An Actor-Centred Three-Dimensional Power Framework, in: *Politics*, Vol. 36(2), 118-130.

- Haugaard, Mark (2018), What is Authority?, in: *Journal of Classical Sociology*, Vol. 18(2), 104-132.
- Havertz, Ralf (2019), Trump's Departure from Smart Power, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 12(1), 93-111.
- Hay, Colin (1997), Divided by a Common Language: Political Theory and the Concept of Power, in: *Politics*, 17(1), 45-52.
- Heck, Axel (2016), Macht als soziale Praxis: Die Herausbildung des transatlantischen Machtverhältnisses im Krisenjahr 1989, Wiesbaden: Springer VS.
- Hirsh, Michael (2020), US Strike Kills One of Iran's Most Powerful Military Leaders, in: *Foreign Policy*, 02.01.2020, Internet: <https://foreignpolicy.com/2020/01/02/u-s-strike-kills-one-of-irans-most-powerful-military-leaders/> (Zugriff: 15.03.2021).
- Juneau, Thomas (2019), The Enduring Constraints on Iran's Power after the Nuclear Deal, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 134(1), 39-61.
- Kadkhodaei, Elham/Zeinab G. Tari (2019), Otherising Iran in American Political Discourse: Case Study of a Post-JCPOA Senate Hearing on Iran Sanctions, in: *Third World Quarterly*, Vol. 40(1), 109-128.
- Katzenstein, Peter J./Lucia A. Seybert (Hrsg.) (2018), Protean Power: Exploring the Uncertain and Unexpected in World Politics, Cambridge/New York/Melbourne/Neu Delhi/Singapur: Cambridge University Press.
- Kersting, Wolfgang (1991), Drei Theorien der Macht, in: *Analyse und Kritik*, Vol. 13(2), 134-154.
- Kirst, Sarah (2017), „Chiefs do not talk law, most of them talk power“: Die Macht traditioneller Autoritäten in Konflikten um Landgrabbing in Ghana, GLOCON Working Paper, Nr. 5, Berlin.
- Klein, Bettina/Reinhard Baumgarten/Marcus Pindur (2019), Militärische Nadelstiche und Dämonisierungen, in: *Deutschlandfunk*, 12.07.2019, Internet: https://www.deutschlandfunk.de/iran-abkommen-und-die-usa-militaerische-nadelstiche-und.724.de.html?dram:article_id=453792 (Zugriff: 22.03.2020).
- Lukes, Steven [1974] (2005), Power: A Radical View, New York: Palgrave Macmillan.
- Matera, Paulina / Rafał Matera (2019), Why Does Cooperation Work or Fail? The Case of EU-US Sanction Policy against Iran, in: *Croatian International Relations Review*, Vol. XXV(85), 29-62.
- Mearsheimer, John J. (2019), Iran Is Rushing to Build a Nuclear Weapon — and Trump Can't Stop It, in: *New York Times*, 01.07.2019, Internet: <https://nyti.ms/2Np0UYK> (Zugriff: 09.09.2020).
- Mearsheimer, John J./Stephen M. Walt (2006), The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy, in: *HKS Faculty Research Working Paper Series RWPO6-011*, 03.2006, Internet: <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=209> (Zugriff: 31.05.2021).
- Mearsheimer, John J./Stephen M. Walt/Aaron Friedberg/Dennis Ross/Shlomo Ben-Ami/Zbigniew Brzezinski (2006), The War over Israel's Influence, in: *Foreign Policy*, (155), 56-66.
- Meier, Dominik/Christian Blum (2018), Logiken der Macht. Politik und wie man sie beherrscht, Baden-Baden: Nomos.
- Mousavian, Seyed H./Mohammad M. Mousavian (2018), Building on the Iran Nuclear Deal for International Peace and Security, in: *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 1(1), 169-192.
- Nah, Liang T. (2018), Security, Economics and Nuclear Non-Proliferation Morality: Keeping or Surrendering the Bomb, Cham: Palgrave Macmillan.
- Nye, Joseph S. (2011) The Future of Power, New York: Public Affairs.
- Obama, Barack (2015), Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal, Internet: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/08/05/remarks-president-iran-nuclear-deal> (Zugriff: 04.03.2021).
- Ohnesorge, Hendrik W. (2020), Soft Power: The Forces of Attraction in International Relations, Cham: Springer.
- Partzsch, Lena (2015), Kein Wandel ohne Macht – Nachhaltigkeitsforschung braucht ein mehrdimensionales Machtverständnis, in: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Sociology*, Vol. 24(1), 48-56.
- Pew Research Center (2015), Support for Iran Nuclear Agreement Falls, Internet: <https://www.pewresearch.org/politics/wp-content/uploads/sites/4/2015/09/09-8-2015-Iran-release.pdf> (Zugriff: 21.03.2021).
- Pompeo, Michael R. (2018), Confronting Iran: The Trump Administration's Strategy, in: *Foreign Affairs*, Vol. 97(6), 60-71.
- Popescu, Ionut (2017), Emergent and Grand Strategy: How American Presidents Succeed in Foreign Policy, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Popitz, Heinrich (1992), Phänomene der Macht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pustovitovskij, Andrej (2016), Strukturelle Kraft in Internationalen Beziehungen, Wiesbaden: Springer VS.
- Rouhani, Hassan (2018), Address, 73rd Session of the General Assembly of the UN, Internet: https://www.youtube.com/watch?v=8PA_L-NZBGw [12:19-12:28] (Zugriff: 04.03.2020).
- Saunders, Elizabeth N. (2019), The Domestic Politics of Nuclear Choices—A Review Essay, in: *International Security*, Vol. 44(2), 146-184.
- Schubert, Sophia/Hannah Kosow (2007), Das Konzept der Deutungsmacht, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 36(1), 39-48.
- Sheehan, Michael (2019), Military Security, in: *Collins, Alan (Hrsg.), Contemporary Security Studies*, Oxford: Oxford University Press, 191-205.

- Simon, Steven (2018), Iran and President Trump: What Is the Endgame, in: *Survival*, Vol. 60(4), 7-20.
- Sözen, Ahmet (2010), A Theoretical Evaluation of Different Faces of Power: US-Turkey Relations Towards Iraq, in: *Uluslararası İlişkiler/ International Relations*, Vol. 6(24), 55-78.
- Tajbakhsh, Kian (2018), Who Wants What from Iran Now? The Post-Nuclear Deal US Policy Debate, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 41(3), 41-61.
- Trump, Donald J. (2018), Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, Internet: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/> (Zugriff: 04.03.2021).
- Trump, Donald J. (2019), Remarks by President Trump at Signing of Executive Order on Iran Sanctions, Internet: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201900416/pdf/DCPD-201900416.pdf> (Zugriff: 04.03.2021).
- Trump, Donald J. (2020), Remarks on the Situation in Iran, Internet: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202000008/pdf/DCPD-202000008.pdf> (Zugriff: 22.03.2021).
- Walt, Stephen M. (2018), *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Weber, Max (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, in: *Grundriss der Sozialökonomik*, Band 3, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wendt, Alexander (1992), Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics, in: *International Organization*, Vol. 46(2), 391-425.
- Werner, Michael J./Julia Kampouridi/Laura Ryzgelyte (2019), Undertakings Caught in the Crossfire: US Sanctions on Iran vs. the EU Blocking Regulation and Possible Compensation as State Aid, in: *ERA Forum*, Vol. 20(1), 63-79.
- White House (2017), National Security Strategy of the United States of America, Internet: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (Zugriff: 14.03.2021).
- White House (2021), Interim National Security Guidance, Internet: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (Zugriff: 03.04.2021)
- Wolf, Albert B. (2018), After JCPOA: American Grand Strategy Toward Iran, in: *Comparative Strategy*, Vol. 37(1), 22-34.
- Wolf, Albert B. (2020), Strategies of Retrenchment: Rethinking America's Commitments to the Middle East, in: *Comparative Strategy*, Vol. 39(1), 94-100.
- Zamirirad, Azadeh (2019), *Irans Atomdiskurs: Eine systemische Analyse außenpolitischer Präferenzen in der iranischen Nukleardiplomatie (2003-2015)*, Baden-Baden: Ergon-Verlag.

Autoren

Christiane Heidbrink ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte umfassen globale Machtverschiebungen, Chinas Neue Seidenstraße und ihre sicherheitspolitische Bedeutung.

Philip J. Nock ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juniorprofessur für Internationale Beziehungen und globale Technologiepolitik am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Seine Lehr- und Forschungsschwerpunkte umfassen globale Machtverschiebungen, US-China-Beziehungen und internationale Ordnung.