

spotlight europe

2009/07 – Juni 2009

Präsidentenwahl im Iran - Hoffnung auf Kooperation?

Christian-Peter Hanelt

Bertelsmann Stiftung, christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de

Die Zeit drängt auf eine Verständigung Irans mit seinen Nachbarn und dem Westen. Alle müssen Zugeständnisse machen. Iran erhält die Anerkennung seines Regierungssystems und seiner Rolle als Regionalmacht. Im Gegenzug gibt es eine umfassende und strenge Kontrolle des iranischen Nuklearprogramms.

spotlight europe
2009/07

Um eine weitere Konfrontation im Nahen Osten zu vermeiden und eine neue Eskalationsstufe um das iranische Atomprogramm zu verhindern, müssen nach den iranischen Präsidentenwahlen die amerikanisch-iranischen Beziehungen in Harmonie mit den Nachbarn auf ein tragfähiges Fundament gestellt werden.

Die Europäische Union muss den amerikanischen Präsidenten bei seinem Annäherungskurs gegenüber Teheran tatkräftig unterstützen und mit einer Strategie des Runden Tisches, die alle Staaten und Streitthemen der Region berücksichtigt, den Weg der Deeskalation und der Reintegration Irans flankieren.

Nach 30 Jahren Isolation ist dies ein schwieriges Unterfangen. Zumal der amtierende Präsident Ahmadinejad als Favo-

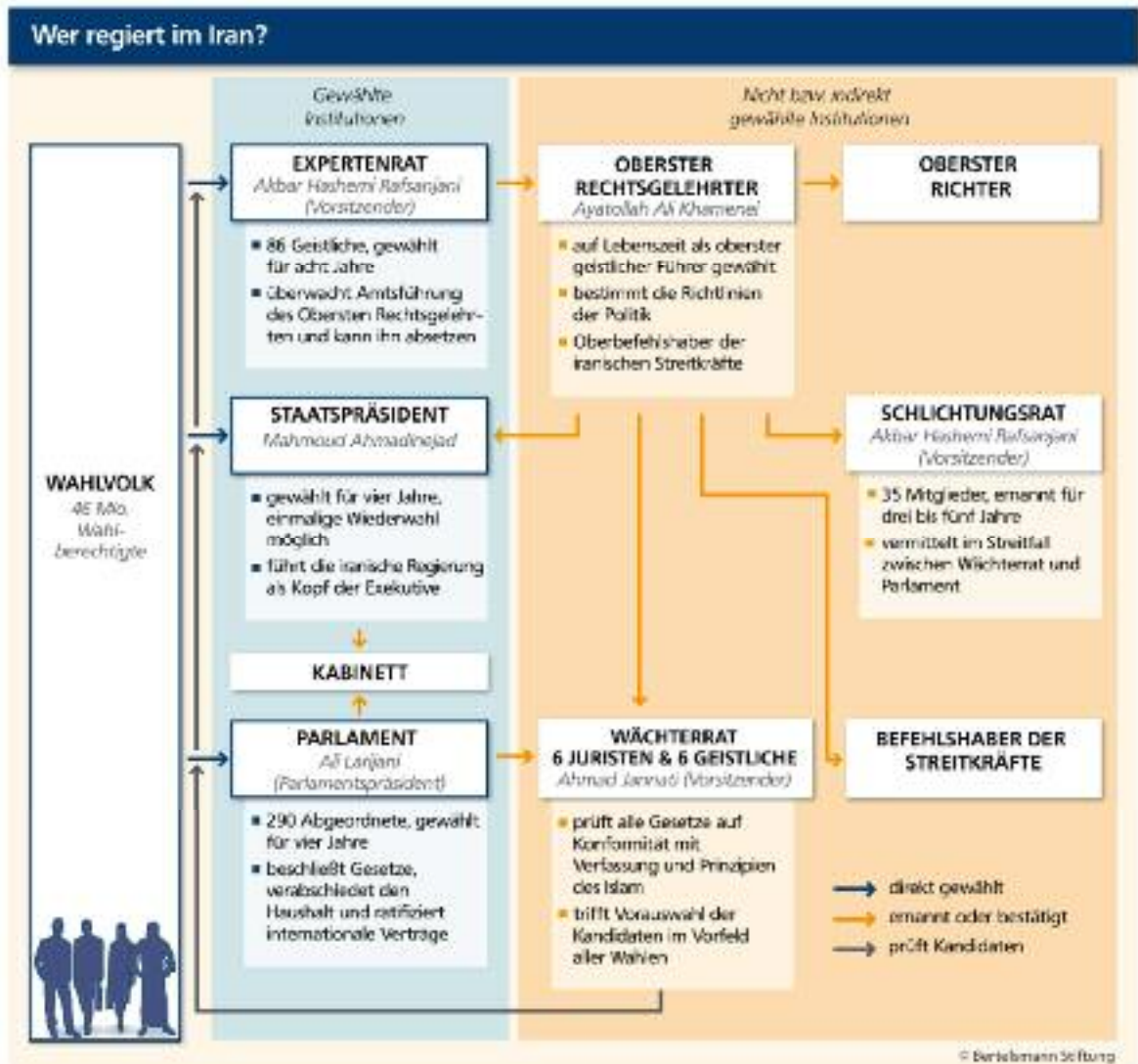
rit in die Präsidentschaftswahlen geht. Dennoch sind ernsthafte und zeitlich begrenzte Verhandlungen notwendig.

Die Machtverhältnisse im Iran

Iran ist groß, komplex und in vielen Dingen einzigartig. Die Außenwelt schaut auf das Land mit vielen Fragezeichen, die in Misstrauen umschlagen, wenn Raketen-tests, Atomprogramm, Verfolgung von Intellektuellen und Minderheiten, Hasstiraden auf Israel und Einmischung bei den Nachbarn, das Bild Irans immer negativer prägen. Was will diese Regionalmacht am Golf? Provozieren? Drohen? Um Anerkennung werben? Vormachtstellung erringen?

Iran ist viermal so groß wie der Irak und hat mit 72 Millionen Menschen fast so viele Einwohner wie Ägypten. Iran verfügt über die weltweit zweitgrößten Erdgas- und viertgrößten Erdölreserven. Dem ge-

ösen Establishments dominiert aber; das demokratische Element ist durch die Vorauswahl von Kandidaten eingeschränkt, die Wahlen selbst sind nahezu frei.



genüber stehen eine hohe Jugendarbeitslosigkeit, eine 25-prozentige Inflation und ein immenses Staatsdefizit. Revolution, Krieg, Isolation, Misswirtschaft und Korruption verhinderten eine schnelle und positive sozioökonomische Transformation und förderten den Rentierstaat.

Iran ist das einzige Land, indem der Shia-Islam einen Nationalstaat formt. Einzigartig ist daher auch das politische System seit der Revolution von 1979: Parallel beherrschen ein religiös legitimerter und ein politisch gewählter Strang das Entscheidungssystem. Der Einfluss des religi-

So sind vier Kandidaten zur Präsidentenwahl zugelassen: Mit dem ehemaligen Ministerpräsidenten (1980-88) Meir Hussein Mussawi und dem ehemaligen Parlamentspräsidenten (1989-92 und 2000-04) Hojjatoleslam Mehdi Karrubi treten zwei moderate Pragmatiker an. Sie konkurrieren um die Stimmen im Reformlager, beide stehen für eine Öffnung nach außen.

Dem gegenüber werben zwei neokonservative und ideologisch geprägte Kandidaten um Stimmen: Der ehemalige Oberbefehlshaber der Revolutionsgarden (1981-97) Mohsen Rezai und Amtsinhaber

Mahmud Ahmadinejad. Er ist der Favorit. Grund: Ahmadinejad gibt sich bescheiden, verteilt zusätzlich Staatsgeld an bedürftige Volksgruppen und reist regelmäßig durch die Provinz. Ahmadinejad hat in den letzten vier Jahren die Staatsmedien für sich eingenommen, die pluralistische und intellektuelle Szene eingeengt sowie seine Gefolgsleute in die Führung der Staatskonzerne gesetzt.

Die herausragende Rolle im Gesamtsystem nimmt aber der Religionsführer Ayatollah Ali Khamenei ein. Sein Wirken zielt auf Legitimation und Fortbestand der islamisch begründeten Staatsordnung nach innen wie nach außen ab. Khamenei bestimmt die Grundlinien der Regional-, Außen- und Nuklearpolitik. Nur wenige nicht-iranische Persönlichkeiten haben das Gespräch mit ihm gesucht bzw. erhalten. Der Chef der internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) Mohammed Elbaradei kennt Khamenei: „Ich war überrascht, wie gut er bis ins kleinste Detail über die technischen Details und den Verhandlungsverlauf Bescheid wusste. Aber in den Diskussionen mit ihm wurde mir bewusst, wie tief sein Misstrauen gegenüber dem Westen, besonders den USA ist.“

II

Iran und USA

Die Frage der Vormachtstellung am Golf gehört - neben dem israelisch-arabischen Konflikt - zu den spannungsreichsten Konfliktlinien im Mittleren und Nahen Osten. Da die USA im Golf selbst direkt militärisch präsent sind und als Schutzmacht des Irak und der arabischen Golfstaaten auftreten, ist der amerikanisch-iranische Gegensatz der Dreh- und Angelpunkt. Die Wunden zwischen Teheran und Washington sind tief: 1953 stürzt der CIA die demokratisch gewählte bürgerliche Regierung Mossadegh und setzt den autoritären Shah ein. Bei der islamischen Revolution 1979 wird der Shah verjagt und die amerikanische Botschaft besetzt. Die Befreiung der Geiseln scheitert. Amerika und

seine Verbündeten unterstützen die irakische Invasion in den Iran 1980 bis 1988. 241 US-Soldaten sterben 1983 bei einem mutmaßlichen Hisbollah-Anschlag in Beirut. 290 Passagiere sterben 1988 beim Abschuss einer iranischen Verkehrsmaschine über dem Golf. Ab 2001 und 2003 profitiert Iran vom Sturz der Taliban in Afghanistan und Saddam Husseins im Irak. US-Präsident Bush zählt Iran zur „Achse des Bösen“.

Iran zeigt seinen neu gewonnenen Einfluss über Hamas und Hisbollah im israelisch-arabischen Konflikt und beansprucht eine technologische, wirtschaftliche und politische Führungsmacht im Mittleren Osten („20 Years Vision Plan“). Atomprogramm, UN-Resolutionen, Sanktionen, Raketenstarts, Manöver und verbale Drohungen schließen sich an.

„Iran hat Angst vor Regime-Change.“

Diese Ereignisse haben tiefe emotionale Spuren hinterlassen und ein schier unüberwindliches Misstrauen angehäuft: Doch damals wie heute gilt: Amerika sieht seine Interessen am Golf und im Nahen Osten von Teheran herausgefordert.

Auf der anderen Seite hat die iranische Führung Angst vor einem Regime-Change und fühlt sich von den USA und ihren Verbündeten politisch isoliert und militärisch eingekreist. Diese Gefühle sind genährt durch die Erfahrung aus dem Krieg gegen Irak, als Iran sich acht Jahre lang unter großen Opfern alleine gegen die Invasion des arabischen Nachbarn behaupten musste.

Diese Ängste, den Nationalstolz der Iraner, die neugewonnene Stärke nach dem Sturz von Irans Gegnern in Afghanistan und Irak sowie den Zuspruch in der Bevölkerung nach technischem Fortschritt nutzt Ahmadinejad, um sein Raketen- und Atomprogramm zu forcieren.

Diese Aspekte zeigen: Iran will sichere und stabile Nachbarstaaten, Sicherheitsgarantien für sein Territorium und die Anerkennung seines politischen Systems durch die USA, Akzeptanz als gleichberechtigter Gesprächs- und Verhandlungspartner, Anerkennung einer Regionalmachtrolle und Mitreden bei der Lösung des israelisch-arabischen Konflikts.

Da dies nur durch direkte Gespräche mit Washington zu erreichen ist, diese aber in der Vergangenheit nicht stattgefunden haben, demonstrierte Iran den USA, dass es einerseits amerikanischen Interessen in der Nahost- und Golfregion schaden und andererseits seine eigene Verletzbarkeit durch ein Raketen- und Atomprogramm reduzieren kann. Dabei nutzt Teheran den ungelösten israelisch-arabischen Konflikt sowie die Fragilität und die ethnisch-religiöse Pluralität arabischer Verbündeter der USA (z.B. Palästinensische Autonomiebehörde, Libanon, Irak, Jemen und Bahrain) aus. Den USA soll quasi vor Augen geführt werden, dass die Kosten einer Isolation und Einkreisung Irans höher sind als eine gegenseitige Verständigung.



Iran und seine Nachbarn

Keiner der Nachbarn wünscht eine direkte oder indirekte Einmischung Irans in seine inneren Angelegenheiten, geschweige denn eine militärisch-wirtschaftlich-politische Dominanz auf ihre Kosten. Die nukleare Aufrüstung besorgt alle. Deshalb setzen sich die Arabische Liga und die Türkei verstärkt für eine atomwaffenfreie Zone im Nahen Osten ein. Jordanien, Irak und die Staaten des Golfkooperationsrates fühlen sich zwischen Israel und Iran aufgerieben, sollte sich der Atomstreit weiter zuspitzen. Die arabischen Golfstaaten haben auch Angst vor der Verstrahlung ihrer Umwelt und des lebenswichtigen Golfwassers bei einem Atomunfall - die iranischen Reaktoren liegen nicht weit weg von ihren Grenzen.

Sunnitische arabische Regime vermuten iranische Unterstützung für islamistische oder schiitische Oppositionen in ihren Ländern. In ihren Augen nutzt Ahmadine-



jad auch die ungelöste Palästinafrage aus, um kombiniert mit anti-Israel-Rhetorik die sogenannte „arabische Straße“ gegen ihre Regierungen zu mobilisieren. Zudem kommt Skepsis auf, ob Iran nicht doch seine Form islamischen Regierens exportieren wolle.

Israel fühlt sich sogar in seiner Existenz bedroht - die Mischung aus anti-jüdischer und anti-israelischer Rhetorik plus Raketen- und Nuklearprogramm in Kombination mit einer Unterstützung von Hamas und Hisbollah schürt die Ängste. Israeli-sche Sicherheitsexperten gehen von einer nur noch kurzen Zeitspanne aus, bis wann Teherans ziviles Nuklearprogramm militärisch nutzbar ist.

Auch China und Russland spielen in diesem Konfliktdickicht eine wichtige Rolle - nicht nur über den UN-Sicherheitsrat. Sie sind die Großmächte der zweiten Reihe am Golf und haben kein Interesse an einer militärischen Atommacht Irans sowie an weiteren Konflikten im ölreichen Golf. Gleichzeitig scheuen sie die US-Dominanz dort. Durch den Boykott des Westens hat sich Iran nach Osten gewandt. Iran ist für China wichtiger Rohstofflieferant und für Russland Kunde von Atom- und Waffentechnologie.

Einfluss haben auch die Länder, die von Irans Erdöl-Erdgas-Export leben: Indien, Pakistan, Indonesien, Japan und Südkorea.

Auf der anderen Seite verfolgen der Westen und Iran gleiche Interessen. Beide wollen Afghanistan und den Irak stabilisieren. Iran hat Qatars Bemühungen um ein Ende der innenpolitischen Blockade im Libanon unterstützt. Iran hilft im Kampf gegen die Piraterie am Horn von Afrika.

IV

Wie Verständigung möglich ist

Mit seiner Amtsübernahme hat US-Präsident Obama vier neue - zunächst ein-

mal verbale - Initiativen gegenüber Iran gestartet.

Erstens: Er wünscht nach den iranischen Präsidentschaftswahlen direkte Gespräche mit Teheran.

Zweitens: Er begrüßte das iranische Volk zum Neujahrsfest.

Drittens: Er formulierte in Prag das Ziel einer atomwaffenfreien Welt, und seine UN-Botschafterin benennt Israel als militärische Nuklearmacht im Mittleren Osten neben Pakistan und Indien.

Viertens: Er kündigte in Kairo einen Neubeginn amerikanischer Beziehungen zur islamischen Welt an und sagte mit Blick auf Iran „And any nation - including Iran - should have the right to access peaceful nuclear power if it complies with its responsibilities under the nuclear Non-Proliferation Treaty.“.

Da Teherans Eliten uneins sind über die Gestaltung ihres Verhältnisses zu den USA, und da eine Veränderung dieser Beziehung Machtverschiebungen innerhalb des Elitengeflechts bedeuten, haben Obamas Avancen zugleich Wohlgefallen, Verwirrung und Zurückhaltung ausgelöst. So wird man nach den Wahlen konkrete Schritte Obamas erwarten.

Jüngste Umfragen in Iran und den USA zeigen, dass die Mehrheit der jeweiligen Bevölkerungen für Dialog und Verhandlungen eintreten. Auch dieses positive Momentum sollte jetzt genutzt werden, schnell eine umfassende US-Iran-Verständigung zu erzielen.

Nach einer Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen sollte ein Gesamtabkommen umfassen: Anerkennung des iranischen Regierungssystems und Akzeptanz seiner Rolle als Regionalmacht (ohne Dominanz über die Nachbarn), ein Ende der Sanktionen, umfassende Kooperation in Wirtschaft und Wissenschaft, eine positive Rolle Irans in den Nahostkonflikten,

keine Nuklearbewaffnung, Sicherheitsgarantien, mindestens eine umfassende und strenge Kontrolle durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO), gegebenenfalls greift der alte Vorschlag der Urananreicherung unter internationaler Kontrolle.

Doch Hardliner und Skeptiker auf beiden Seiten können einflussreich bremsen. Die in Teheran glauben, Washington werde nur ein Scheinangebot vorlegen, dem weitere Sanktionen und Isolation folgen. Die in Washington glauben, Teheran werde nur zum Schein verhandeln, um parallel weiter eine Atomwaffe zu entwickeln. Die amerikanischen Verbündeten in der Region befürchten, ein US-Iran-Deal werde auf Kosten ihrer Interessen geschlossen.

Den Bedenkenträgern kann Folgendes entgegen gehalten werden: Ein amerikanisches Verhandlungsangebot muss glaubwürdig und ernsthaft sein, sonst kommt die iranische Angst vor „Regime-Change durch die Hintertür“ nicht vom Tisch; gleichzeitig müssen diese Verhandlungen klar zeitlich begrenzt (Erfolgsparemeter können bei Zeitbemessung hilfreich sein) werden, damit die alte iranische Hinhaltepolitik nicht greifen kann. Bei einer Vertragsumsetzung kann ein Stufenplan mit Benchmarks sinnvoll sein. Die Gespräche können mit Themen starten, bei denen bereits jetzt ein großes gemeinsames iranisch-amerikanisches Interesse besteht: Bei Afghanistan und Irak. Insbesondere bei Afghanistan gibt es ein starkes internationales Anliegen.

Die Verhandlungen sollten transparent sein, damit die Sorgen der Nachbarstaaten Irans (insbesondere die Länder des Golfkooperationsrates (GCC), Irak, Türkei und Israel) reduziert werden können. Diese Verhandlungen und eine Reintegration Irans in die Region tangiert diverse nahöstliche Konfliktebenen, die eng miteinander verflochten sind. Deshalb wäre es sinnvoll, zugleich und parallel mit einer Strategie des Runden Tisches alle Interessen fair einzubinden und alle Nahostthemen verhandelbar zu machen.

So ein Dialogforum kann als Scharnier zu amerikanisch-iranischen Verhandlungen wirken. Hier geht es nicht darum, die Anzahl der Vermittler zu erhöhen, sondern einen Mechanismus zu schaffen, der iranisch-amerikanische Verhandlungen im regionalen Kontext effektiv unterstützt. Eine breite Koalition von Stakeholderstaaten würde auch für effektive Sanktionen gebraucht, für den Fall, dass die US-Iran-Verhandlungen scheiterten. (In diesem Falle spielten allerdings China, Russland, Indien, Pakistan, Indonesien, Japan und Südkorea auch eine Rolle, weil sie intensive Wirtschaftsbeziehungen zu Iran unterhalten).

„Verhandlungen müssen zeitlich klar begrenzt sein.“

In diesem Rahmen können die regionalen Akteure selbst durch wichtige Schritte zu einer Gesamtentspannung der Region beitragen. Israel könnte das kleine Gebiet der besetzten Shebaa-Farmen an die UN übergeben, damit nimmt es der Hisbollah im Libanon ihr letztes Argument, als „Befreier“ an Israels Nordgrenze auftreten zu können. Ebenso könnte Israel den Siedlungs(aus-)bau in den palästinensischen Gebieten stoppen. Die Türkei könnte eine Wiederaufnahme der syrisch-israelischen Gespräche versuchen. Die arabischen Golfstaaten könnten ihr Potential zur Konsensfindung einsetzen, in dem sie im Rahmen der Arabischen Liga und / oder der Organisation Islamischer Staaten einen Dialog zwischen Sunniten und Schiiten initiierten. Für den Fall, dass die amerikanisch-iranischen Verhandlungen scheitern, minimieren diese Maßnahmen Irans Störpotential.

Alle Akteure können helfen, in den USA bzw. im Iran die Unterstützer iranisch-amerikanischer Verhandlungen zu stärken, bzw. die Skeptiker zu beruhigen. Schließlich könnte bei den Vereinten Nationen der neuen iranischen Regierung eine

Aufgabe angetragen werden, bei der Iran regionale oder internationale Verantwortung übernimmt. Vertrauensvorschluss geben und damit in die Pflicht nehmen – so würde die Strategie lauten. Iran könnte zum Beispiel die Federführung bei einem Wasserschutz-Projekt für den Golf übernehmen. Im Afghanistan-Kontext wären auch verantwortliche Tätigkeiten denkbar.

V

Was die EU tun kann

Seit Anfang der 90-iger Jahre haben die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten durch unterschiedliche Initiativen versucht, Beziehungen zu Teheran zu knüpfen. Die Resultate unterschiedlicher Nicht-ausgrenzungsstrategien von „kritischem Dialog“ über „konstruktiven Dialog“ bis zum Format EU-3+Solana blieben begrenzt – insbesondere weil die EU Iran nicht das geben konnte und kann, was nur in der Macht der USA steht: Sicherheitsgarantien für das Territorium des Iran und Anerkennung seines politischen Systems. Deshalb kann Europa jetzt mehr erreichen, wenn es die US-Administration bei ihrem zu erwartenden Zugehen auf Teheran tatkräftig unterstützt. Folgende Punkte können auf der To-Do-Liste der EU-Politiker stehen:

Erstens: In Washington die Befürworter stärken und die Skeptiker beruhigen, damit die zu erwartende Obama-Offerte in Teheran als ehrlich und glaubwürdig angenommen wird.

Zweitens: Falls Hilfe gebraucht wird, direkte iranisch-amerikanische Gespräche ein zu fädeln, und da Afghanistan das größte Potential für schnelle konstruktive Zusammenarbeit birgt, könnte Europa an das Format des Petersburger Dialoges anknüpfen und diesen Konferenzrahmen für Afghanistan wiederbeleben.

Drittens: Gemeinsam mit Washington dafür sorgen, dass die regionalen Stakeholder mittels einer Strategie des Runden Tisches eingebunden bleiben.

Viertens: Da die EU von vielen als Modell intergouvernementaler Zusammenarbeit angesehen wird, ist sie glaubwürdiger Impulsgeber zur Bildung eines subregionalen Systems der Sicherheit und Kooperation in der Golfregion. Dieses System würde im Kern die drei konkurrierenden Regionalmächte Iran, Irak und Saudi-Arabien einbinden. So eine Initiative einzubringen, wäre bei einem bestimmten Punkt von US-Iran-Verhandlungen unumgänglich, weil sie den besten Rahmen bieten kann, Irans regionale Rolle so zu definieren, dass die Nachbarn dies nicht als Dominanz empfinden.

Fünftens: Die EU könnte gemeinsam mit den GCC-Staaten zur Stabilisierung Iraks beitragen. Die Qualitätssicherung der Polizeiausbildung und der Aufbau eines verlässlichen Innenministeriums sind wichtige Aufgaben.

Sechstens: Obama beim Wort nehmen, in Washington eine Stärkung der IAEO einfordern und Vorschläge entwickeln, wie globale atomare Abrüstung in konkrete Schritte umgesetzt werden kann.

VI

Eine Chance für begrenzte Zeit

Wenn die Internationale Gemeinschaft eine atomare Militärmacht Iran vermeiden möchte, muss sie schnell mit einem amerikanischen-iranischen Abkommen den persischen Golfstaat regional integrieren.

Damit dies in Harmonie mit allen Nachbarn geschehen kann, mag eine Strategie des Runden Tisches alle Nahostthemen transparent verhandelbar machen. Andererseits – und das darf nicht die Alternative sein – droht bereits heute die nukleare Aufrüstung weiterer Länder des Nahen Ostens und vielleicht ein neuer militärischer Konflikt.

Weiterführende Literatur:

Johannes Reissner: Iran, in: Guido Steinberg (Hrsg.): Deutsche Nah-, Mittelost- und Nordafrikapolitik - Interessen, Strategien, Handlungsoptionen, SWP-Studie, Mai 2009, S. 51-58

Flynt Leverett/Hillary Mann Leverett: Have we already lost Iran, The New York Times, 24. Mai 2009

Spiegel-Interview mit Mohamed ElBaradei: "Versagt haben andere", Der Spiegel 21/2009, S. 102

Alvin Richman/David Nolle/Elaine El Assal: Iran Public Is Not Monolithic: Iranians Divide Over Their Government But Unite On Foregoing Nuclear Weapons, 18. Mai 2009

Mark Fitzpatrick: The Iranian Nuclear Crisis – Avoiding worst-case outcomes, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 398

Karim Sadjadpour: Iran - Is Productive Engagement Possible?, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, October 2008

International Crisis Group: U.S.-Iranian Engagement: The View from Tehran, Middle East Briefing No. 28, 2. Juni 2009

Reza Molavi (Hrsg.): Iranian Presidential Elections June 2009, Centre for Iranian Studies, Durham University, Policy Brief No. 7, Juni 2009

Walter Posch: Prospects for Iran's 2009 Presidential Elections, The Middle East Institute, Policy Brief No. 24, Juni 2009

David Menashri: Les programmes nucléaires iranien et israélien: obsession sans grand intérêt ou véritable préoccupation?, Revue internationale et stratégique 2008/2, No. 70, p. 187-194

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2009/06
Im Osten was Neues
Cornelius Ochmann

spotlight europe # 2009/05
Europakritik wird schick
Isabell Hoffmann, Franziska Brantner

spotlight europe # 2009/04
Europas neue Story
Joachim Fritz-Vannahme

**Alle Ausgaben des "spotlight europe"
stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight**