

Atomdebatte statt Iranpolitik?

Europas schwierige Position zwischen Iran und den USA

Johannes Reissner

Im März sollen die europäisch-iranischen Verhandlungen über Irans Atomprogramm fortgesetzt werden. Fraglich ist, ob die USA bereit sind, Europas Versuche zu unterstützen, Iran durch politische und wirtschaftlich-technologische Anreize zur prinzipiellen Aufgabe der Urananreicherung zu bewegen. Offen ist auch, wie lange Iran die temporäre Suspendierung der Urananreicherung innenpolitisch durchhalten kann. Gegenseitiges Mißtrauen und das schlechte Image Irans in Europa beeinträchtigen das Verhandlungsklima. Zudem läuft europäische Iranpolitik Gefahr, auf den Atomstreit reduziert zu werden. Die Europäer könnten dabei in das Dilemma geraten, zwischen Iran und den USA entscheiden zu müssen, was ihren Handlungsspielraum für Politik und Interessenwahrnehmung gegenüber Iran und der Region einschränken würde.

Die jüngste Genfer Verhandlungsrunde der europäischen Drei (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) mit Iran über dessen Atomprogramm verlief positiver als erwartet. Doch das von den iranischen und westlichen Medien verbreitete politische Klima ist weiterhin von gegenseitigem Mißtrauen bestimmt, der Ausgang der Atomkontroverse wird pessimistisch beurteilt. So verständlich die Konzentration der europäischen Aufmerksamkeit auf die Nuklearfrage ist, sie blendet die Tatsache aus, daß europäisch-iranische Beziehungen und europäische Iranpolitik breiter und vielfältiger sind. Doch gerade auch für den Fall eines eventuellen Scheiterns der Verhandlungen täte die europäische Seite nicht gut daran, die übergeordneten Ziele ihrer Iranpolitik aus den Augen zu verlieren.

Was wollen die Europäer?

Im Interesse an eigener Energiesicherheit (vor allem an der Versorgung mit Erdgas) und an regionaler Stabilität wollen die Europäer zur internationalen und regionalen Integration Irans auch auf sicherheitspolitischer Ebene beitragen. Iran ist zwar nicht so isoliert, wie es unter Verweis auf die Schwierigkeiten mit dem Westen, die nicht vorhandenen Beziehungen mit den USA und die Gegnerschaft zu Israel oft dargestellt wird. Seine Beziehungen zu den Staaten der Region und zu Asien haben sich im letzten Jahrzehnt sogar erheblich verbessert. Doch mehr Integration wäre für die Region selbst und die europäischen Beziehungen zu ihr gewiß hilfreich.

Auch wenn in Iran oft behauptet wird, man sei nicht auf Europa angewiesen, so ist

trotz der beachtlichen Diversifizierung des iranischen Außenhandels seit den neunziger Jahren die EU noch immer Irans wichtigster Handelspartner. Teheran ist an europäischen Investitionen interessiert und auch an den wieder aufgenommenen Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen. Zu Europas künftiger Energiesicherheit könnte iranisches Erdgas einen entscheidenden Beitrag leisten. Zwischen Iran und Europa gibt es weit mehr und fruchtbareren kulturellen Austausch, als angesichts der weit verbreiteten negativen Einschätzung des iranischen Regimes in Europa zu vermuten wäre.

In der Atomfrage verlangen die Europäer Garantien von Iran, daß sein Atomprogramm ausschließlich friedlichen Zwecken dient. Zu Garantien ist Teheran auch bereit, nicht aber zum Verzicht auf Urananreicherung. Doch nur ein solcher Verzicht böte nach Ansicht von Rüstungsexperten die einzig effektive Garantie. In dieser Frage gibt es offenbar keinen Raum für Flexibilität.

Die Anreize, mit denen die Europäer Iran zu einem grundsätzlichen Verzicht auf den vollen Brennstoffkreislauf zu bewegen suchen, sind keineswegs unbeträchtlich. Was Europa langfristig gerade auch zur technologischen Entwicklung Irans beitragen kann, interessiert die Iraner sehr wohl. Doch in der Atomdebatte tickt die Uhr: Nur ein hier und heute überzeugendes Angebot könnte in der inneriranischen Auseinandersetzung einen tragfähigen Kompromiß in der Atomfrage begünstigen. Der zweite heikle Faktor ist, daß Europa in Fragen der regionalen Sicherheit ohne die USA schwerlich ein überzeugendes Angebot machen kann.

Was will Iran?

Iran hat gelegentlicher anderslautender Äußerungen zum Trotz kein Interesse, die Beziehungen zu Europa wegen der Nuklearfrage aufs Spiel zu setzen. Ungeachtet dessen hält es aber an seinem im Atomwaffensperrvertrag verbrieften Recht auf Urananreicherung fest. Daraus läßt sich

nicht schlüssig ableiten, daß Iran die Bombe will. Möglicherweise besteht in Iran noch kein endgültiger Konsens darüber, Atomenergie nicht auch zu nicht-friedlichen Zwecken zu nutzen. Für Unentschiedenheit sprechen jedenfalls die verbesserte Zusammenarbeit mit der Wiener Atombehörde IAEA und die Bereitschaft, die schwierigen Verhandlungen mit den Europäern zu führen. Auch die autoritative Erklärung des Revolutionsführers, daß der Islam Massenvernichtungswaffen verbiete, hat für die inneriranische Debatte durchaus Bedeutung.

Das Recht auf Urananreicherung ist nach dem Verständnis der Iraner gleichbedeutend mit dem Recht auf eigene technologische Entwicklung. Die Verweigerung dieses Rechts wird vor dem Hintergrund der Erfahrung, in den letzten mehr als hundert Jahren immer wieder von Großmächten übervorteilt worden zu sein, als Demütigung empfunden. Die Entrüstung darüber, daß Iran wieder einmal eines Rechts beraubt werden sollte, bildet die Basis für den breiten Konsens über Urananreicherung, der quer durch fast alle politischen Parteien von religiösen und nationalistischen Kräften getragen wird. Wenn Rafsanjani in einer Predigt argumentiert, daß Frankreich als entwickeltes Land seinen Energiebedarf zu 70 Prozent aus Atomenergie speist und man Iran diese Option verweigern wolle, dann bringt er vor allem auch den Wunsch zum Ausdruck, mit Hilfe der Nukleartechnik die Entwicklung Irans zu fördern.

Hinter dem hartnäckigen Festhalten an der Urananreicherung steht ein ausgeprägtes Bedürfnis nach Anerkennung: des Regimes, der Revolution und auch ganz allgemein der nationalen Würde Irans. Dieses Bedürfnis durchdringt die gesamte iranische Außenpolitik und erschwert den Umgang mit diesem Land, gerade weil es politisch nicht verhandelbar ist, sich aber um so stärker in politischen Sachdebatten zur Geltung bringt. Im Atomstreit zeigen sich die sicherheitspolitischen Auswirkungen dieser Gefühlslage.

Das Bedürfnis nach Anerkennung ist ernst zu nehmen. Zugleich ist nicht zu übersehen, daß es verknüpft mit der Atomfrage bestens geeignet ist, dem Zweck des Regimeerhalts dienstbar gemacht zu werden: Das Regime kann sich als Hüter der nationalen Ehre darstellen und von der schwindenden Legitimität ablenken, die auf mangelnder Effektivität und zunehmender Einengung persönlicher und gesellschaftlicher Freiheiten beruht. Die nun schon seit zwei Jahren geführte öffentliche Debatte über das Atomprogramm überspannt einen Zeitraum, in dem effektive Regierungsarbeit kaum noch möglich war. Der permanente Streit zwischen Reformern und Konservativen lähmte die Arbeit der Regierung Khatami, die mit dem manipulierten Sieg der Konservativen bei den Parlamentswahlen im Februar 2004 ihre parlamentarische Basis verlor. Und seit dem letzten Sommer ist die politische Öffentlichkeit stark von den Vorbereitungen für die Wahlen des Staats- und Ministerpräsidenten im kommenden Juni beansprucht.

Für Entscheidungen in der Nuklearfrage ist der nationale Sicherheitsrat zuständig, in dem der künftige Präsident (noch stehen die Kandidaten nicht fest) nur die Exekutive vertritt. Daher kommt den Präsidentschaftswahlen keine direkte Bedeutung für den Atomstreit zu. Im Anschluß an die Wahl jedoch dürfte die Frage nach der Effizienz der Regierung wieder in den Vordergrund der innenpolitischen Debatten rücken, der Ablenkungseffekt der Atomdebatte dürfte sich abschwächen. Dies könnte mehr Beweglichkeit ermöglichen und den Konsens aufweichen, daß Urananreicherung der Inbegriff des unverzichtbaren Rechts auf eigene Entwicklung ist. Würde jedoch ein Präsident gewählt, der zwar die Unterstützung der Konservativen, nicht aber der Hardliner hat, könnten die Hardliner die Atomfrage als Mittel benutzen, um den Präsidenten und die neue Regierung unter Druck zu setzen. Dann wäre bei zu großem Druck von außen und zu geringen Anreizen eine Verhärtung Irans in der Atomfrage nicht auszuschließen.

Mißtrauen und schlechter Ruf

Viele Europäer stehen Irans Atomprogramm nicht nur skeptisch gegenüber, sondern gehen wie die USA davon aus, daß die Iraner in den Besitz der Bombe kommen wollen. Die Iraner hingegen fragen sich, ob die Europäer letztendlich nicht das gleiche Ziel verfolgen wie die USA, nämlich einen Regimewechsel. Mit dem Verweis auf dieses heimliche Ziel setzen Konservative und Hardliner in Iran ihre Verhandlungsführer unter großen Druck, klagen sofortige europäische Gegenleistungen ein und fordern die Wiederaufnahme der Urananreicherung. Ihnen spielen nicht nur westliche Medien, sondern auch Äußerungen europäischer Politiker in die Hände. Offiziell heißt es, daß die Europäer nicht wie die Amerikaner einen Regimewechsel, sondern Veränderungen im iranischen politischen Verhalten anstreben. Doch inoffiziell klingt deutlich durch, daß man den »Mullahstaat« am liebsten loswäre. Dies bleibt den Iranern natürlich nicht verborgen. Nicht so sehr breit geführte öffentliche Diskussionen iranischer Medien über europäische und amerikanische Strategien, sondern das allgemeine Iranbild des Westens beeinflusst iranische Politik.

Das Schlagwort vom »Schurkenstaat«, dem man von vornherein nur Schlechtes zutraut, wirkt in Europa wieder verstärkt auf die Einschätzung iranischer Politik. Insbesondere die Nichtzulassung der Kandidaten der Reformbewegung zu den letzten Parlamentswahlen hat Irans Ansehen geschädigt und die Reformbewegung geschwächt. Doch sie ist nicht tot, und auch wenn Iran nicht prowestlich orientiert ist, hat er mehr an erkämpfter Demokratie vorzuweisen als seine Nachbarn. Dies aber schlägt in der Bewertung des Irans kaum mehr zu Buche. Verständlicherweise beanspruchen die Wahlen im Irak heute mehr Aufmerksamkeit als die ins Stocken geratenen Demokratisierungsanstrengungen Irans. Die Fixierung auf die Atomproblematik und Regimewechsel-Phantasien scheinen keinen Raum zu lassen für

die Frage, wie sich auch unter heutigen Umständen die diffuse, aber sehr wohl vorhandene Reformbewegung unterstützen ließe, oder für die Frage nach der Bedeutung des allmählichen Generationswechsels in der konservativen politischen Elite.

Die Schurkenstaat-Prämisse erlaubt es offenbar auch, Iran völlige Irrationalität bei der Verfolgung schlimmster Ziele zu unterstellen. Ausgehend von der nicht einmal von allen Israelis geteilten These, daß Iran die größte Bedrohung Israels darstelle, wird in den Medien über einen iranischen Angriff auf Israel spekuliert und den Iranern indirekt zugetraut, aufgrund ideologischer Verblendung Gegenschläge nicht einmal einzukalkulieren.

Die offizielle scharf anti-israelische Rhetorik hat heute in erster Linie eine symbolische Funktion und dient dem Regimeerhalt. Mit ihr soll eine scheinbar ungebrochene revolutionäre Gesinnung demonstriert werden, der die Bevölkerung als Anerkennung der Linie des Regimes zustimmen hat. Doch trotz ihrer durchaus vorhandenen allgemeinen Sympathien für die Sache Palästinas wissen die Iraner sich demonstrativer Unterstützung der offiziellen Israelpolitik sehr wohl zu entziehen. Schließlich ist auch hier die Kluft zwischen Rhetorik und Politik nicht zu übersehen. Zumindest indirekt hat Iran der Zwei-Staaten-Lösung zugestimmt. Man darf gespannt sein, ob in die iranische Israelpolitik Bewegung kommt, wenn sich eine dauerhaft positive Entwicklung im israelisch-palästinensischen Konflikt abzeichnet.

Wohin zwischen Iran und den USA?

Das öffentliche Negativimage Irans hat nicht dieselben gravierenden Auswirkungen wie Mitte der neunziger Jahre, als die öffentliche Meinung in Europa zum Scheitern des »kritischen Dialogs« beitrug, den man für unmoralisch hielt. Image und Stimmungslagen sind in ihren Wirkungen naturgemäß nicht meßbar. Doch man sollte sich nicht wundern, wenn die Iraner im unklaren sind über die Absichten der

Europäer und die Auffassung hegen, daß die Europäer keine ausreichenden Anreize zu bieten haben, abhängig von den USA sind und die Iraner im Grunde verachten.

Das »Schurkenstaat-Image« könnte sich vor allem dann noch verstärken, wenn Iran an der Urananreicherung festhält. Es würde dann nicht nur das Verhandlungsklima negativ beeinflussen, sondern auch als *self-fulfilling prophecy* wirken.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob das erklärte Interesse der Regierung Bush an einer diplomatischen Lösung auch die Bereitschaft einschließt, einen substantiellen Beitrag zu den europäischen Anreizen zu leisten. Der von Senator Biden eingebrachte Vorschlag einer amerikanischen Sicherheitsgarantie für Iran wäre insofern sinnvoll, weil er die für Iran so zentrale Frage der Anerkennung des Regimes berücksichtigt. Doch ist es unwahrscheinlich, daß sich die Regierung Bush dazu durchringt. Und grundsätzlich würde selbst für den Fall eines positiven Beitrags der USA zu den europäischen Verhandlungsbemühungen immer noch der Faktor Zeit eine wesentliche Rolle spielen.

»Diplomatische Lösung« kann aber auch bedeuten, eine internationale Front gegen Iran unter Führung der USA umsichtiger als im Falle des Irakkrieges zu bilden, sei es mit dem Ziel eines umfassenden Embargos oder eben einer dann auch von den Europäern befürworteten Militäraktion. In Iran werden Befürchtungen dieser Art formuliert. Die in Europa bestehende Furcht vor einem transatlantischen Streit wie um den Irakkrieg darf in Verbindung mit dem Mißtrauen gegen Iran und dem pauschalen Negativurteil über Iran nicht dazu führen, daß sich die Europäer vorschnell in ein Entscheidungsdilemma zwischen den USA und Iran manövrieren. Ungeachtet der eigenen, über die Atomfrage hinausgreifenden Ziele europäischer Iranpolitik bleiben die vielfältigen Beziehungen zwischen Europa und Iran Voraussetzung und Bestandteil westlicher Iranpolitik. Sie sollten durch Stimmungen nicht unterminiert werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364