

### Iran einbinden, nicht isolieren: ein Konferenzregime als neuer Impuls für die Iran-Politik der E3+3

Kosten, Konstantin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kosten, K. (2009). *Iran einbinden, nicht isolieren: ein Konferenzregime als neuer Impuls für die Iran-Politik der E3+3*. (DGAP-Standpunkt, 10). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-129906>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Iran einbinden, nicht isolieren

### Ein Konferenzregime als neuer Impuls für die Iran-Politik der E3+3

von Konstantin Kosten

*Mit der Ankündigung zum Bau weiterer Urananreicherungsanlagen erreicht der Streit um das iranische Atomprogramm eine neue Eskalationsstufe. Dabei ist Iran als zentraler Akteur in der Region zu wichtig, um den Nuklearstreit eskalieren zu lassen. Dessen dauerhafte Regelung aber ist mit weiteren Sanktionen und der Isolation Irans nicht möglich, denn diese Maßnahmen stärken nur die Hardliner in Iran. Es ist Zeit für eine Modifizierung bisheriger Iran-Politik und eine Agenda, deren Kennzeichen »Sicherheit« und »Einbindung« sind. Dies kann mit einem Konferenzregime erreicht werden, für dessen Implementierung Deutschland im europäischen, transatlantischen und israelischen Interesse innerhalb der E3+3 und in der Region werben kann.*

Nach den Protesten im Zuge der Präsidentschaftswahl am 12. Juni 2009 ist das politische Establishment in Iran geschwächt. Außenpolitisch ist Iran damit noch unberechenbarer geworden. Eine Annäherung im Streit um das Atomprogramm ist mit der iranischen Ablehnung des letzten Kompromisses sehr unwahrscheinlich. Doch eine mögliche Verschärfung der Sanktionen bringt außer einer Verhärtung der Fronten nicht viel. Eine nachhaltige Lösung muss Iran international einbinden. Hierfür sind zwei Dinge nötig: Ein langer politischer Atem und eine Anpassung der Strategien, welche die komplexen politischen Verhältnisse in der Islamischen Republik Iran berücksichtigen.

Iran steht fast sechs Monate nach den Präsidentschaftswahlen vor keinem Umbruch, weist aber eine neue, weiterhin präzente Oppositionsbewegung auf. Das politische Establishment mit Revolutionsführer Ali Khamenei an der Spitze drängte den Protest auf der Straße mit Hilfe des Sicherheitsapparates zwar weitgehend zurück. Aber die vorschnelle Bestätigung des zweifelhaften Wahlsiegs von Mahmud Achmadineshad und das brutale Vorgehen gegen die Demonstranten hat Khamenei ungewohnt deutliche Kritik, vereinzelt auch von regimetreuen Geistlichen, eingebracht und

einen großen, bis dahin politisch nicht partizipierenden Teil der Bevölkerung gegen das Regime aufgebracht. Khameneis Macht bleibt dennoch vorerst unangetastet. Präsident Achmadineshad hingegen ist geschwächt in seine Amtszeit gestartet und darauf angewiesen, mit seinen Widersachern aus den zerstrittenen konservativen Fraktionen Kompromisse zu finden.

#### Sanktionen und Isolation stärken die Hardliner in Iran

Neben den stark zersplitterten konservativen Gruppierungen treten die Revolutionswächter (persisch: Pasdaran) immer deutlicher als entscheidender politischer Akteur hervor. Gewachsenen Einfluss erlangten sie bereits seit Ende des Irak-Iran-Kriegs, weithin sichtbar in der ersten Legislaturperiode von Präsident Achmadineshad. Die deutliche Kritik führender Geistlicher in Iran im Zuge der Wahlen ist auch als Widerstand gegen den gestiegenen Einfluss der Pasdaran zu sehen. Auch kürzlich ergangene Besuche hoher Pasdaran-Vertreter bei religiösen Autoritäten weisen auf eine Verschiebung der Machtbalance innerhalb des politischen Systems in Iran hin.

Seit 1989 mehren sich aber – je nach politischer Situation mehr oder weniger sichtbar – die Stimmen für eine Annäherung der Islamischen Republik an die USA und westliche Länder. Jedoch ist der Einfluss ihrer prominentesten Vertreter, den ehemaligen Präsidenten Hashemi Rafsanjani und Mohammed Khatami, im Zuge des Machtzuwachses der Pasdaran und – wie am Beispiel Rafsanjanis zu sehen ist – besonders nach den Protesten im Sommer 2009 vehement zurückgedrängt worden. Dennoch geht die Diskussion darüber hinter den Kulissen in Iran weiter.

Mit der Sanktionsstrategie der E3+3 aber wird die mögliche Annäherung Irans an die internationale Staatengemeinschaft verhindert. Jene Kräfte in Iran, die eine nachhaltige Verbesserung der innenpolitischen Lage durch eine Entspannungspolitik anstreben, können nur gestärkt werden, wenn die E3+3 ihre zukünftige Iran-Politik modifiziert. Der Kontakt darf nicht abbrechen, sondern muss weiter ausgebaut werden. Eine Isolierung und politische Radikalisierung des Landes, wie sie das Ziel einiger Fraktionen innerhalb der Pasdaran und der schiitischen Geistlichkeit ist, wäre ein großer Rückschlag für Iran sowie eine Niederlage für die EU und ihre Annäherungsversuche der vergangenen zwei Jahrzehnte.

Iran ist ein Schlüsselland in der Region –  
Zeit für eine andere Politik

Die Erfahrung der Sanktionen gegen Iran zeigt, dass die politische Elite des Landes mit dieser Politik nicht zum Einlenken zu bewegen ist, sondern sich im tiefen Misstrauen gegenüber der westlichen Staatengemeinschaft bestätigt sieht. Eine Ausweitung der Sanktionen etwa durch ein Benzinembargo untermauert die Propaganda der iranischen Staatsführung und führt zu großem Unmut in der iranischen Bevölkerung. Sie wäre ja am meisten von diesen Sanktionen betroffen. Die Verschärfung der Sanktionen bewirkt eine stärkere Abwehrhaltung Irans, was die noch vorhandene Zusammenarbeit mit der IAEO weiter einschränken würde. Die Gefahr der militärischen Eskalation des Konflikts stiege bedrohlich an, verbunden damit, dass

Iran die bisher vorhandene Kontrolle des iranischen Nuklearprogramms einseitig aufkündigen könnte.

Mit dem damit einhergehenden weiteren Verlust noch vorhandener Gesprächskanäle wären politische und wirtschaftliche Potenziale für Europa und die USA verloren, radikale Kräfte im Land würden durch die Isolierung gestärkt und die iranische Opposition nachhaltig geschwächt. Auch deshalb warnen mit Blick auf politische Grundfreiheiten Oppositionsführer Mir Hussein Mussawi oder Nobelpreisträgerin Shirin Ebadi vor weiteren Sanktionen gegen Iran. Ihre Verschärfung wäre Wasser auf die Mühlen der Hardliner, die dankbar sind für eine weitere Isolation: Die Repressionen gegen die Bevölkerung würden in der Folge zunehmen.

Das können mit Blick auf einen wichtigen Akteur in der Region nicht die politischen Ziele sein. Ein großer Teil der jungen iranischen Bevölkerung befürwortet eine Annäherung an Europa und die USA. Die eigene Stimme können die EU und die USA nur glaubhaft erheben, wenn auch sonst miteinander geredet wird. Dafür muss es Ziel sein, einen Prozess zu initiieren, der Iran in Gespräche über sein Nuklearprogramm im Kontext globaler Abrüstungsinitiativen einbezieht und seine politische und wirtschaftliche Einbindung in internationale Strukturen in Aussicht stellt.

Der Streit um das Nuklearprogramm als Anfang,  
nicht als Ende von Verhandlungen

Der Kompromiss vom Oktober 2009 ist weniger an der iranischen Unnachgiebigkeit gescheitert als vielmehr daran, dass innerhalb des Regimes weiterhin Unklarheit darüber herrscht, ob man eine Änderung des Status quo in den Beziehungen mit den USA und der EU eingehen kann. Die widersprüchlichen Äußerungen iranischer Politiker weisen auf intensive Diskussionen über das zukünftige Verhältnis zu den USA und der EU in den entscheidenden Machtzirkeln hin, deren endgültiger Ausgang noch nicht geklärt ist.

Hintergrund dieser Unklarheit ist der in großen Teilen der politischen und religiösen Elite Irans historisch wie kulturell tief verwurzelte Zweifel an den Absichten des

Westens. Will man Iran international einbinden, sind mehr als technische und wirtschaftliche Zugeständnisse oder allein auf das Atomprogramm abzielende Kompromisse notwendig. Eine Spirale des Misstrauens muss durchbrochen, neues Vertrauen geschaffen und der aktuelle Konflikt in einen größeren Kontext eingebettet werden: Iran muss in umfassende Gespräche integriert werden mit dem Ziel, ein Konferenzregime zu initiieren. In diesem Prozess könnte Deutschland eine wichtige Rolle einnehmen.

Deutschland muss seinen Einfluss in Iran nutzen, nicht verlieren

International kommt Deutschland aufgrund traditionell guter Beziehungen zu Iran in Gesprächen besondere Bedeutung zu. Durch lange gewachsene kulturelle und wirtschaftliche Beziehungen genießt die Bundesrepublik in Iran weiterhin hohes Ansehen und Vertrauen. Besucher in Teheran, wie Außenminister a. D. Joschka Fischer (August 2006) oder Bundeskanzler a. D. Gerhard Schröder (Februar 2009), erhalten Zugang zu wichtigen Entscheidungsträgern im Land. Weil Iran-Politik aber fast nur auf das Nukleardossier verengt wird, beschränkt sich Deutschland nach wie vor auf die abwartende Rolle der E3+3 und verliert unnötig politischen Einfluss in Iran.

Die fragwürdige Selbstbeschränkung bildet seit einiger Zeit den Schwerpunkt der Iran-Politik der Bundesregierung. Iran hingegen wendet sich China, Indien und Lateinamerika zu, wo dankbare Abnehmer der weltweit drittgrößten Öl- und zweitgrößten Gasreserven sowie neue wirtschaftliche Möglichkeiten und politische Allianzen warten. Damit ist auch bereits seit einiger Zeit die langfristige Einheit der E3+3 unterminiert.

Warum eigentlich?

Weiterhin betrachtet Iran Deutschland als glaubwürdigen Gesprächspartner. Mit den traditionell guten Beziehungen kann Deutschland eine aktive Rolle in der Eröffnung weiter reichender Verhandlungen einnehmen. Über direkte und indirekte Kontakte in die offiziellen und inoffiziellen Machtzirkel Irans können we-

sentliche Entscheidungsträger der politischen Führung des Landes von der Glaubwürdigkeit der Angebote der westlichen Staatengemeinschaft überzeugt werden. Privat-politische Annäherungen, wie sie US-Präsident Barack Obama dieses Jahr in zwei Briefen an Revolutionsführer Khamenei versucht hat, sollten die Regel sein, wenn das Ziel eine langfristige Änderung der Beziehungen ist. Gleichzeitig wird eine Annäherung Irans an die Europäer und die USA von einem großen Teil der jungen iranischen Bevölkerung unterstützt. Dieser ist die politische und die wirtschaftliche Zukunft des Landes. In ihn sollte mehr investiert werden als die Konzentration allein auf den Atomstreit.

Ein Konferenzregime erhöht die Sicherheit

Eine modifizierte Iran-Politik der E3+3 müsste von einem vielschichtigen Ansatz geprägt sein, der Iran in ein multilaterales Konferenzregime einbezieht, das die Gründung nachhaltiger regionaler Sicherheitsstrukturen anstrebt. Dieses Konferenzregime kann in zwei Hauptphasen unterteilt werden.

In Phase 1 widmen sich die E3+3 mit Iran a) dem Vertrauensaufbau und erarbeiten b) eine kurzfristige Lösung des Nuklearstreits. c) Für den Fall seiner späteren, langfristigen Lösung versprechen die USA umfassende Sicherheitsgarantien.

- a) Um neues Vertrauen zu schaffen, akzeptiert Iran die Glaubwürdigkeit der Verhandlungspartner und möglicher Ergebnisse. Die USA garantieren z. B. auf Grundlage der Algier-Vereinbarungen von 1981 Sicherheitsgarantien für die Dauer der Verhandlungen über die langfristige Lösung im Nuklearstreit.
- b) Im Gegenzug verringert Iran seine Urananreicherung auf ein niedriges Niveau für den Zeitraum der betreffenden Gespräche.
- c) Die USA versprechen für den Fall einer späteren, langfristigen Lösung des Nuklearstreits umfassende Sicherheitsgarantien.

Phase 2 markiert den Beginn des erweiterten Konferenzregimes, das aus unterschiedlichen Treffen besteht, eingeteilt in (a) »Türöffner-Themen« (E3+3, Iran,

weitere betreffende Länder), (b) eine langfristige Lösung des Nuklearstreits (E3+3, Iran) und (c) multilaterale Verhandlungen über ein nachhaltiges Sicherheitskonzept für den Nahen Osten, die Golf-Region und Zentralasien.

- a) Als »Türöffner« zwischen den E3+3 und Iran dienen die Themen Irak, Afghanistan und Pakistan mit Handlungsfeldern wie etwa Terrorismus oder der Kampf gegen Drogenanbau und Drogenhandel.
- b) Eine zwischen den E3+3 und Iran verhandelte langfristige Lösung für das iranische Nuklearprogramm garantiert Iran eine begrenzte Anreicherung und integriert das Land mit weiteren Akteuren der Region in zukünftige Abrüstungsinitiativen. Eine nachhaltige Intensivierung künftiger Beziehungen wird vom Grad der iranischen Bereitschaft abhängig gemacht, politische Grundfreiheiten im Land zu verbessern.
- c) In multilateralen Verhandlungen stehen weitere Aspekte der regionalen Sicherheit – u. a. Irans Rolle in Nahost und die Beziehung zu Israel – sowie Modalitäten einer erweiternden internationalen Einbindung Irans (etwa die WTO) auf der Tagesordnung. Mehrere Gruppen werden gebildet, darunter z. B. Iran-Afghanistan-Pakistan oder Irak-Iran-Golf-Kooperationsrat. Für die vielfältigen Themen eignet sich das Format eines breiten und weitere Akteure der Region einbindenden Konferenzregimes, das sich am Muster des KSZE-Prozesses orientieren könnte: Mehrere Themenkörbe werden in diversen Konferenzen behandelt, mit dem Ziel, verbindliche Vereinbarungen zu erreichen und eine neue regionale Sicherheitsarchitektur aufzubauen. Die Einbindung Israels in das Konferenzregime ist mit Blick auf die regionale Sicherheitsarchitektur und globale Abrüstungsinitiativen unerlässlich.

Iran einbinden: Auch die Vermeidung der Eskalation gehört zu deutscher Staatsräson

Mit guten Beziehungen zu Israel und zu Iran ist die deutsche Nah- und Mittelost-Politik besonders gefordert: Iran und Israel haben vitale Sicherheitsinteressen, die vom Verhalten des jeweils Anderen abhängen. Reden mit und Einbindung von Iran bedeuten auch mehr Sicherheit für Israel. Mit stabilen und belastbaren Beziehungen zu beiden Seiten muss Deutschland für die Vorteile eines anzustrebenden »grand bargain« in der Region werben – wie die Sicherheit Israels gehört auch die Vermeidung einer drohenden Eskalation in Nahost zur deutschen Staatsräson.

Eine weitere Eskalation des Nuklearstreits ist mit der gegenwärtigen Politik unvermeidbar. Der Streit um das iranische Atomprogramm gehört daher in einen größeren Zusammenhang gestellt. Mit der internationalen Akzeptanz der Islamischen Republik Iran und ihrer Einbindung in ein umfassendes Konferenzregime können bleibende Impulse für eine konstruktive Politik in der Region ausgehen. Es ist einen Versuch wert angesichts der Tatsache, dass die bisherige Strategie nach wie vor ohne die gewünschte Wirkung bleibt und ihre Risiken sehr hoch sind.



Konstantin Kosten <kosten@dgap.org>