

A stylized world map composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red, including one in North America, one in Europe, one in Africa, and one in Asia, highlighting specific regions.

Ein neuer Anlauf?

Europäisch-iranische Beziehungen und die Präsidentschaft Trumps

CORNELIUS ADEBAHR
März 2017

- Angesichts der Unsicherheit über den Kurs der USA gegenüber Iran wenden sich iranische Offizielle verstärkt der EU zu. Gleichzeitig verschärft sich das innenpolitische Ringen zwischen moderaten und prinzipientreuen Kräften im Vorfeld der Präsidentschaftswahl im Mai 2017. Deren Ausgang – eine Wiederwahl von Amtsinhaber Hassan Rouhani oder der Sieg eines konservativen Gegenkandidaten – wird für die Möglichkeiten einer »Nationalen Versöhnung« ausschlaggebend sein.
- Diese Entwicklungen werden direkt von einer zunehmenden Konfrontation der USA mit ihrem Rivalen am Persischen Golf beeinflusst. Selbst bei einem formalen Einhalten der Bestimmungen des Nuklearabkommens vom Juli 2015 durch alle Parteien bedrohen vermehrt nicht-nukleare Themen – die Fortsetzung iranischer Raketen-tests oder neue US-Sanktionen – den Rahmen der bestehenden internationalen Zusammenarbeit.
- Den Europäern als »Hütern des Abkommens« kommt somit eine besondere Verantwortung zu. Zwar bietet die iranische Annäherung die Chance, die Beziehungen mit Teheran im zweiten Jahr nach dem Nuklearabkommen umfassender zu gestalten – zentral sind hierbei regionale Kooperationen zur Nichtverbreitung, Infrastruktur sowie in Umweltfragen und bei der Integration Irans in globale Wirtschafts- und Finanzstrukturen –, doch hängt dies nicht allein von Brüssel und den EU-Hauptstädten ab, sondern gerade auch von den Hardlinern in Teheran und Washington.



Frühling in Teheran

In der iranischen Hauptstadt herrschten zuletzt geschäftiger Rummel und gespannte Ruhe gleichermaßen: Ersterer kulminierte im Neujahrsfest *Nouruz* zum Frühlingsanfang am 20. März; Letztere hält aufgrund der Unberechenbarkeit von US-Präsident Donald Trump weiter an.

Zwar gibt sich die Regierung in Teheran dem neuen Mann im Weißen Haus gegenüber dezidiert gelassen – tatsächlich haben die Machthaber in Teheran seit 1979 verschiedene Präsidenten kommen und gehen sehen (Trump ist Nr. 7) –, dennoch ist unterschwellig eine große Nervosität spürbar. Eine militärische Auseinandersetzung würde vermutlich die Reihen hinter dem Regime schließen, das Land jedoch auch wieder um Jahrzehnte zurückwerfen.

An dieser Stelle erlangt die Europäische Union (EU) für Iran ein gutes Jahr nach dem Inkrafttreten des offiziell als Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) bezeichneten Abkommens zur Begrenzung des iranischen Nuklearprogramms eine neue Bedeutung. Trotz der zentralen Rolle der EU in den internationalen Verhandlungen zum JCPOA taten Teheraner Offizielle den Brüsseler Apparat gerne als unerheblich ab und wandten sich lieber direkt an die einzelnen Mitgliedsstaaten. Angesichts des Kurswechsels der USA bemüht sich die Regierung unter Präsident Hassan Rouhani neuerdings jedoch um mehr Nähe zur EU.

Diese Analyse blickt zunächst auf die Situation in Iran. Kurz vor den für Mitte Mai anstehenden Präsidentschaftswahlen zeigt sich eine größer werdende Kluft zwischen den in der Regierung vertretenen pragmatischen Kräften und den Vertreter_innen des Systems um den Obersten Führer, Ayatollah Ali Khamenei. Der Ausgang der Wahlen wird darüber entscheiden, ob eine »Nationale Versöhnung« innerhalb der Islamischen Republik möglich ist. Im zweiten Teil richtet sich der Blick auf die USA: Auch wenn Präsident Trump von drastischen Maßnahmen wie dem einseitigen Annullieren des Nuklearabkommens vom Juli 2015 bislang abgesehen hat, werden die USA mittelfristig die Konfrontation mit Iran erhöhen.

Wie weit Washington hierbei gehen wird, ist von entscheidender Bedeutung für Europa. Deshalb beleuchtet

der dritte Teil die Handlungsoptionen der Europäer_innen, allen voran gezielte Kooperationsangebote für die regionale Zusammenarbeit sowie die Integration Irans in globale Wirtschafts- und Finanzstrukturen. Viel Zeit bleibt dazu allerdings nicht: Die Uhren laufen gegen einen konstruktiven Ansatz, da zunehmender Druck aus den USA oder ein Wahlsieg der Hardliner in Teheran die Zusammenarbeit zwischen Europäer_innen und Iraner_innen erschweren würden.

Die Kluft zwischen Revolutionären und Reformern wird größer

Die Islamische Republik ist von einer inhärenten Dualität geprägt. Wie schon im Staatsnamen angelegt, ringen seit der Revolution von 1979 zwei politisch-gesellschaftliche Pole miteinander: Das *islamische* System, das von Revolutionsführer Khamenei symbolisiert und angeführt wird, und die *republikanischen* Institutionen rund um den gewählten Präsidenten und das Parlament.

Beide Seiten sind dem Fortbestand des Regimes verpflichtet, bevorzugen aber unterschiedliche Mittel und setzen innerhalb des Systems andere Schwerpunkte. Dabei sind die Revolutionär_innen, die sich selbst auch als Prinzipientreue bezeichnen, die eigentlichen Beharrungskräfte. Um dem Lager der Reformer_innen zugerechnet zu werden, genügt es schon, als moderat, technokratisch oder pragmatisch eingestuft zu werden und für nicht allein aus ideologischen Prinzipien hergeleitete Politiken einzustehen. Auch wenn diese Unterteilung in zwei Strömungen der facettenreichen Wirklichkeit Irans nicht gerecht wird und mitunter zu verkürzten Rückschlüssen verleiten kann, hilft sie für den Moment, die aktuelle Lage im Land besser zu verstehen.

Der Tod des »letzten großen Revolutionärs«, Ali Akbar Hashemi Rafsanjani, im Januar 2017 verdeutlicht diese Spannungen. Der Weggefährte von Staatsgründer Ayatollah Ruhollah Khomeini und ehemalige Präsident war als »graue Eminenz« des Regimes berühmt und berüchtigt. Als Mentor des aktuellen Präsidenten galt er jedoch auch als wichtigster Verbündeter des Reformlagers. Gleichwohl begann das Regime bereits mit der Ankündigung seines Ablebens eine Vereinnahmung seiner Person als »einen von uns«. Demgegenüber zeigten spontane Trauermärsche mit mehreren hunderttausend



Teilnehmer_innen, dass breite Teile der (Teheraner) Bevölkerung dieser Lesart widersprachen. Als Sprechchöre und Gesänge zu kritisch wurden, drehte das Staatsfernsehen die Hintergrundmusik lauter.

Über diese Spannungen hinaus verdeutlicht der Tod Rafsanjanis aber auch das brüchige Fundament der Revolution zu Beginn ihres 39. Jahres. In einem System der alten und alternden Männer stellt sich immer dringender die Frage, wie personelle Übergänge in zentralen Funktionen ohne größere Disruptionen zu gestalten sind. An erster Stelle steht dabei der Oberste Führer, Ali Khamenei, der mit 78 Jahren und einem Krebsleiden zumindest als angeschlagen gilt. Um seine Nachfolge dürfte ein Machtkampf entbrennen, der das Land erschüttern könnte.

Dennoch – oder gerade deswegen – lehnte Khamenei bislang die aus dem Reformlager ertönenden Rufe nach einer »Nationalen Versöhnung« ab. Ostentativ fragen er und seine Anhänger_innen, warum es eine solche Versöhnung brauche, wo doch die Nation nicht gespalten sei. Tatsächlich aber wirken die Wunden des gescheiterten Protests gegen die Wahlfälschungen von 2009, die eine zweite Amtszeit von Präsident Mahmoud Ahmadi-nejad ermöglichten, bis heute nach: Die Anführer_innen dieser Grünen Bewegung warten immer noch auf ihre Freilassung. Gleichzeitig greifen die Sicherheitskräfte verstärkt durch und inhaftieren – in gezielter Abgrenzung zum moderaten Kurs der Regierung – zahlreiche Künstler_innen und Intellektuelle, insbesondere solche mit doppelter Staatsbürgerschaft. Sollte diesen politischen Gefangenen im staatlichen Gewahrsam etwas zustoßen, dürfte sich der Zorn der Moderaten schnell gegen das System wenden.

Darüber hinaus verweigert der Oberste Führer den Moderaten und Reformkräften bis heute einen direkten Zugang zu seinem Büro. In einem stark hierarchischen und personalisierten politischen System haben diese somit kaum Einfluss auf die von ihm verantworteten Politikbereiche – allen voran die Justiz, den Sicherheitsapparat, die Medien sowie die religiöse Bildung. Vor diesem Hintergrund ist auch die von der Regierung Rouhani im Herbst 2016 vorgestellte Bürgerrechte-Charta zu sehen: Zwar löst er hiermit eines seiner zentralen Wahlkampfversprechen von 2013 ein, gleichwohl stehen die für die Umsetzung erforderlichen Apparate nicht unter seiner Kontrolle. Das Dokument bleibt somit ein Papiertiger,

dessen vordergründiger Wert allein für seine angestrebte Wiederwahl im Mai von Bedeutung ist.

Auch wenn der anstehende Präsidentschaftswahlkampf noch gar nicht begonnen hat – die iranische Verfassung setzt hierfür eine denkbar kurze Frist von drei Wochen –, werfen bereits verschiedene innenpolitische Probleme und Skandale ihre Schatten voraus. Amtsinhaber Rouhani selbst ist in keiner starken Position, da er neben dem Nuklearabkommen und einer Senkung der Inflation im Land kaum greifbare Erfolge vorzuweisen hat. Seine innenpolitischen Gegner_innen lassen keine Gelegenheit aus, auf ein Ausbleiben einer breiten wirtschaftlichen Erholung hinzuweisen, verbunden mit der Kritik, dass Rouhanis Verhandlungsteam von den Amerikaner_innen vorgeführt worden sei. Während Iran im Rahmen des JCPOA sein Nuklearprogramm spürbar zurückgefahren habe, bestünden wichtige US-Sanktionen vor allem im Bankensektor weiterhin fort und hinderten europäische Unternehmen am Wiedereintritt in den iranischen Markt.

Neben der angespannten wirtschaftlichen Lage beschäftigen auch Umweltfragen die Bevölkerung. An der Grenze zu Irak, im arabisch-geprägten Westen Irans, legten Sandstürme die Strom- und Wasserversorgung lahm, was wiederum zu Protesten der Bevölkerung führte. Daneben bedrohen durch kurzsichtige Grundwasser- ausbeutung hervorgerufene Dürren die Versorgung in weiten Teilen des Landes – vom Urmia-See im Nordwesten an der Grenze zur Türkei bis hin zum Hamun-See im Osten im iranisch-afghanischen Grenzgebiet.

In Teheran selbst, der Hauptstadt des Smogs, hat der Einsturz des ältesten Hochhauses des Landes nach einem Brand, bei dem im Januar dieses Jahres 16 Feuerwehrleute starben, auch für politische Verwerfungen gesorgt. Reformnahe Medien machten den Bürgermeister der Stadt, Mohammad Ghalibaf, für das Unglück verantwortlich. Dieser war Rouhani als Zweitplatzierte im Rennen um die Präsidentschaft 2013 unterlegen und gilt als möglicher Kandidat der Konservativen für die diesjährigen Wahlen. Stimmen im konservativen Lager sprechen wiederum davon, dass der erzkonservative Wächterrath dem amtierenden Präsidenten die Zulassung für eine Wiederwahl verweigern könnte. Auch wenn dieser Fall als unwahrscheinlich gelten darf, hat mit solchen Äußerungen der inoffizielle Vorwahlkampf bereits begonnen.

Die USA suchen eine Politik, der Iran einen Partner

Wenn in Iran die anstehenden Präsidentschaftswahlen die Unsicherheit über den zukünftigen Kurs des Landes erhöhen, besteht diese in den USA auch nach der Amtseinführung von Präsident Trump fort. Zwar hat dieser bislang nicht die schärfsten seiner vielfältigen Ankündigungen aus dem Wahlkampf gegenüber Iran umgesetzt – speziell das einseitige Auflösen eines der »dümmsten Deals aller Zeiten« –, allerdings wird er den Druck auf Iran wohl schon sehr bald erhöhen, sei es durch neue Sanktionen außerhalb des Nuklearbereichs (z.B. als Antwort auf Irans Raketentests) oder durch ein robusteres Auftreten der U.S.-Marine im Persischen Golf.

Für diesen Konfrontationskurs gibt es handfeste innenpolitische Gründe, die gar nicht in erster Linie mit Donald Trump zu tun haben. Tatsächlich war er unter den republikanischen Präsidentschaftsbewerbern nicht einmal der schärfste Irankritiker. Gleichwohl ist der Kongress über die Parteigrenzen hinweg deutlich gegen Iran eingestellt, wie die überwältigenden Mehrheiten für Sanktionsgesetze der Vergangenheit zeigen.

Während Trumps mögliche Politik gegenüber Russland (»Kuschelkurs«) und China (»Konfrontation«) gerade auch innerhalb der republikanischen Partei umstritten ist, stellt der Iran eine einfache Projektionsfläche dar: »Tough on Iran« zu sein, ist der immer verfügbare kleinste gemeinsame Nenner. Hier spielen sowohl die für eine Mehrheit der erwachsenen Amerikaner_innen weiterhin traumatischen Erfahrungen der Botschaftserstürmung und anschließenden Geiselnahme von 1979 eine Rolle als auch das aktuelle Verhalten Teherans, für das der Anti-Amerikanismus – neben dem Anti-Zionismus – eine Staatsdoktrin darstellt.

Dass Präsident Trump in jüngster Zeit den sogenannten Islamischen Staat (IS) zur Hauptbedrohung der USA erklärt hat, den wiederum auch Iran als existenzielle Gefahr wahrnimmt, dürfte für ein Überbrücken der Differenzen nicht ausreichen. Im Gegenteil: Während sich die USA beim Kampf gegen den (islamistischen) Terrorismus uneingeschränkt als Kraft des Guten sehen, wännen sie Iran, der unter denselben Vorzeichen den IS bekämpft, als expansionistische Regionalmacht, die Irak, Syrien und Jemen unter ihre Kontrolle bringen

will. Zu dieser Wahrnehmung tragen auch Amerikas Beziehungen zu Israel und Saudi-Arabien bei, die unter der gegenwärtigen Administration eine Aufwertung erfahren haben. Somit sind jeder möglichen US-iranischen Kooperation von Anfang an sehr enge Grenzen gesetzt.

Im Gegensatz hierzu ist die europäisch-iranische Zusammenarbeit mit dem Nuklearabkommen in eine neue Phase eingetreten. Nach Jahren des Stillstands haben beide Seiten einen breit angelegten Dialog begonnen, wie der Besuch der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, zusammen mit sechs weiteren Kommissaren – zuständig für Binnenmarkt & Industrie, Energie & Klima, Verkehr, Umwelt & Fischerei, Wissenschaft & Kultur sowie Humanitäre Hilfe & Krisenmanagement – in Teheran im April 2016 gezeigt hat.

Die offiziellen Zahlen unterstützen diese Lesart: Der europäisch-iranische Handel hat sich seit dem Inkrafttreten des JCPOA im Januar 2016 fast verdoppelt, von einem Gesamtvolumen von 7,689 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 13,744 Mrd. Euro im Folgejahr. Gleichzeitig wächst die iranische Wirtschaft seit dem Wegfall der Sanktionen mit fast fünf Prozent jährlich und könnte somit die dynamischste Nahost-Volkswirtschaft der kommenden Jahre sein.

Jedoch verläuft die europäisch-iranische Annäherung weitaus schleppender, als dies offiziell von beiden Seiten gewünscht ist. Grund hierfür sind eine Reihe von externen Faktoren, wie die fortbestehenden US-Beschränkungen des internationalen Zahlungsverkehrs sowie gegensätzliche Positionen zu den Bürgerkriegen in Syrien und Jemen. Hinzu kommen einzelne Iran-spezifische Aspekte wie der Mangel an Rechtssicherheit verbunden mit hoher Korruptionsanfälligkeit. Schließlich liegt eine weitere Ursache für diese Verzögerung in der schwer zu überwindenden Asymmetrie der Beziehungen zwischen der EU und Iran.

Bislang hat die EU nur geringe Anerkennung durch die iranische Regierung erfahren. Vielmehr setzt diese auf die bilateralen Beziehungen zu deren Mitgliedsstaaten, allen voran Deutschland, Frankreich und Großbritannien als den drei an den Nuklearverhandlungen beteiligten Staaten (den E3). Daneben sind auch Italien, die Niederlande und Ungarn von Bedeutung.



Hierfür spielt – neben der Geschichte – auch das Selbstverständnis Irans eine große Rolle. Seit das Land den revolutionären Eifer des ersten Jahrzehnts der Islamischen Republik abgelegt hat, verstehen sich seine Eliten zunehmend als Vertreter_innen eines Nationalstaats. Von (wahrgenommenen) Feinden umzingelt und (mutmaßlich) in seiner Existenz bedroht, setzt Teheran auf größtmögliche Unabhängigkeit in der Weltpolitik. Damit steht das Land an einem Ende des Spektrums internationaler Kooperation, das von der auf Integration und Kompromiss ausgerichteten EU weit entfernt ist.

Vor diesem Hintergrund ist es für iranische Offizielle immer wieder unverständlich, dass europäische Politiker_innen die Interessen ihres jeweiligen Landes nicht ohne Rücksicht auf andere Staaten definieren. Dieser Illusion außenpolitischer »Unabhängigkeit« liegt die Annahme zugrunde, dass die Beziehungen zu Iran ohne diesen Einfluss Dritter – in Iran gern als »Einflussnahme« verstanden – spürbar besser wären.

Dementgegen steht in doppelter Hinsicht die Konzeption einer möglichst gemeinsamen europäischen Außenpolitik: Zum einen verhindert diese ein mögliches Gegeneinander-Ausspielen der einzelnen Mitglieder, zum anderen definierten die EU-Staaten schon vor fast zwanzig Jahren eine Reihe von »Streitthemen« in den europäisch-iranischen Beziehungen, ohne die breite Fortschritte nicht möglich seien: die Lage der Menschenrechte im Land, die Unterstützung des Terrorismus sowie die Rolle Irans im Nahostkonflikt.

Daher liegt es auch im Interesse Irans, die Einbettung nationaler Außenpolitiken in den EU-Kontext deutlich zu machen, denn für die EU-Mitgliedsstaaten wird der europäische Rahmen immer wichtiger sein als die bilateralen Beziehungen mit Iran; dasselbe gilt für das transatlantische Bündnis und – mit Einschränkungen bzw. für die Mehrzahl der EU-Staaten – die Beziehungen zu Israel.

Handlungsoptionen für die EU

Die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten lässt die EU nun eine neue Wertschätzung in Teheran erfahren. Gleichzeitig werden auch die Europäer_innen mit Blick auf ihre eigene Stabilität und Sicherheit (Stichworte: Populismus und Bündnisverteidigung) direkt von den USA beeinflusst. Diese instabile Dreiecksbeziehung

überlagert das beginnende Wiederanziehen der europäisch-iranischen Wirtschaftsbeziehungen und bildet den Hintergrund für ein nötiges stärkeres Engagement der EU.

Das gestiegene Interesse Irans an einer Zusammenarbeit mit der EU bietet neue Möglichkeiten, sowohl bei der regionalen Kooperation als auch bei der Integration Irans in globale Strukturen und, damit verbunden, dem Setzen verbindlicher Standards für diese Zusammenarbeit. Für die akute Konfliktlösung in Jemen oder Syrien fehlt der EU hingegen das weltpolitische Gewicht, um auf die beteiligten Akteure wie Iran, Saudi-Arabien, Russland oder die Türkei einzuwirken.

Das JCPOA ist der Ausgangspunkt für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit in der Nichtverbreitung von Atomwaffen. Zum einen sollte die EU einen regionalen Dialog über nukleare Sicherheit anregen, da mit Iran und den Vereinigten Arabischen Emiraten nunmehr zwei Anrainer des Persischen Golfs über zivile Kernenergieprogramme verfügen. Zum anderen sollte sie erste Schritte für eine regionale Übereinkunft zum Verbot von biologischen und chemischen Waffen anbieten, da bislang nicht alle Staaten den einschlägigen internationalen Konventionen beigetreten sind. Die von den Vereinten Nationen angestrebte »Atomwaffen-freie Zone im Nahen Osten« (unter Einschluss Israels) ist nur langfristig und nur über solche kleineren Schritte zu erreichen.

Infrastruktur und Umweltschutz sind zwei weitere Politikfelder, die nur im regionalen Kontext sinnvoll zu gestalten sind. Dies gilt für die gegenwärtigen Belastungen in Iran – seien es Luftverschmutzung oder (Grund-) Wassermangel – ebenso wie für große Verkehrswege vom Indischen Ozean nach Zentralasien. Auch die immer noch virulente Flüchtlingsfrage – Iran beherbergt rund drei Millionen Flüchtlinge aus Afghanistan – gehört zu den Themen, welche die EU mit ihrem Instrumentarium an internationaler Zusammenarbeit angehen sollte.

Neben diesen regionalen Aspekten steht die Integration Irans in globale Strukturen, allen voran in die Welthandelsorganisation (WTO). Die im Beitrittsprozess zu klärenden Fragen betreffen vor allem Handelshemmnisse und Zollvorschriften, aber auch die Korruptionsbekämpfung und den Schutz geistigen Eigentums – alles Bereiche, in denen ein Mangel an Rechtssicherheit den europäisch-iranischen Handel behindert.



Ähnliches gilt für die Standards der Financial Action Task Force (FATF) im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Deren Einhaltung ist eine Vorbedingung für die Normalisierung des Bankgeschäfts nach dem Wegfall der Sanktionen und mittelfristig auch für die WTO-Mitgliedschaft Irans. Hier sollte die EU einerseits konkrete technische Hilfestellung anbieten und andererseits aufzeigen, warum ohne diese Regeln für europäische Unternehmen ein substanzielles (sprich: finanzielles) Engagement in Iran nicht möglich ist.

Für alle diese Felder der Zusammenarbeit ist eine eigenständige EU-Delegation in Teheran von zentraler Bedeutung. Bislang sind nur die Mitgliedsstaaten vor Ort vertreten. Im Zuge der Normalisierung und gegenseitigen Anerkennung – der Iran unterhält seinerseits eine Botschaft bei der EU in Brüssel – sollte die EU jedoch auf eine solche Repräsentanz drängen. Nur so kann sich Europa angemessen erklären bzw. umgekehrt die Bedürfnisse Irans besser verstehen. Die Eröffnung einer solchen Vertretung wäre zudem ein starkes Symbol für einen echten Neubeginn in den europäisch-iranischen Beziehungen.



Über den Autor

Dr. Cornelius Adebahr ist Politikwissenschaftler und selbstständiger Unternehmer. Seit 2000 ist er als Analyst, Berater und Lehrbeauftragter für deutsche Stiftungen, europäische Einrichtungen sowie international ausgerichtete Institute und Universitäten tätig, darunter die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), das Carnegie Endowment for International Peace und die Hertie School of Governance in Berlin.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ralf Hexel, Leiter
Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika

Tel.: +49-30-269-35-7420 | Fax: +49-30-269-35-9233
<http://www.fes.de/nahost>

Bestellungen/Kontakt:
info.nahost@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-95861-793-3