

Sanktionen und eine schwierige Wirtschaftslage: Irans Einlenken im Nuklearkonflikt

Oliver Borszik und Christian Ebert

Am 24. November 2013 vereinbarten die fünf UN-Vetomächte und Deutschland (P5+1) und Iran in der dritten Genfer Verhandlungsrunde seit der Wahl von Hassan Rohani zum iranischen Präsidenten ein auf sechs Monate festgelegtes Übergangsabkommen zur Beilegung des Nuklearstreits.

Analyse

Angesichts ernsthafter Sorgen um die wirtschaftliche Lage – infolge umfassender internationaler Sanktionen sowie der sozioökonomischen Irrfahrt der Regierung unter Mahmud Ahmadinejad – und der hohen Zustimmungsraten für Präsident Rohani sucht die iranische Führung eine rasche Einigung im Konflikt um das eigene Nuklearprogramm. Der Spielraum des neuen Präsidenten für dringend notwendige wirtschaftspolitische Maßnahmen ist aufgrund der bestehenden Sanktionen deutlich eingeschränkt.

- Irans Staatsführung hatte die Förderung des Nuklearprogramms zum wesentlichen Bestandteil der eigenen Legitimationsstrategie erklärt. Im Kontext internationaler Sanktionen wurde das Programm als Symbol des nationalen Fortschritts, regionaler Führungsambitionen und des Widerstands gegen die „globale Arroganz“ inszeniert.
- Die Klientelpolitik Ahmadinejads zugunsten städtischer und ländlicher Geringverdiener sowie paramilitärischer Gruppen und die Inkaufnahme umfangreicher Wirtschaftssanktionen als Folge der konfrontativen Nuklearpolitik haben der Wirtschaft und der Gesamtbevölkerung geschadet.
- Innerhalb der politischen Elite Irans besteht derzeit ein Konsens, das Nuklearprogramm einzuschränken und die ökonomischen und außenpolitischen Fehlentwicklungen zu korrigieren. Der Revolutionsführer Ayatollah Ali Khamenei trägt diesen Konsens mit.
- Sollte es Rohani gelingen, die Aufhebung der schmerzhaften Erdöl- und Finanzsanktionen zu erreichen und die Wirtschaft des Landes anzukurbeln sowie gleichzeitig das Recht auf eigene Urananreicherung gegenüber den P5+1 durchzusetzen, wird er seine Position behaupten und festigen können.

Schlagwörter: Iran, Nuklearkonflikt, Sanktionen, Wirtschaftslage, Hassan Rohani

Erster Durchbruch im Nuklearstreit

Das im November 2013 in Genf erzielte Übergangsabkommen zwischen Iran und den P5+1 wurde in Iran als Sieg der Diplomatie gefeiert.¹ Ihm waren jahrelange Streitigkeiten mit den P5+1 über das eigene Nuklearprogramm vorausgegangen. Erz-konservative Medien wie etwa die Tageszeitung *Keyhan* meldeten jedoch sofort Zweifel an der Aufrichtigkeit der US-Regierung an, ob diese das von Iran beanspruchte Recht auf Urananreicherung letztlich anerkennen würde.² Die Zuversicht, dass dem Verhandlungsteam von Hassan Rohani ein Durchbruch im Nuklearstreit gelingen könnte, und die Skepsis gegenüber der Bereitschaft des Westens, sich auf einen verhandelten Kompromiss einzulassen, war vor Ort bereits nach der ersten Gesprächsrunde zwischen beiden Seiten Mitte Oktober 2013 spürbar.³ Die Gelegenheit eines diplomatischen Durchbruchs hatte sich für Iran zuletzt in den Jahren 2003 bis 2005 bei den von Rohani geprägten Nuklearverhandlungen mit den EU-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) geboten.

Der Besitz von weniger als 300 Zentrifugen zur Urananreicherung im Jahr 2005 in Iran stieg bis in die Gegenwart auf mehr als 19.000 an. Der Bestand von niedrig (5 Prozent) angereichertem Uran zur Fertigung von Brennstäben für das Atomkraftwerk in Bushehr ist von 800 kg im Jahr 2008 auf über 8.000 kg angewachsen. Zudem wurden inzwischen über 150 kg Uran produziert, die einen Anreicherungsgrad von 20 Prozent aufweisen. Sie sollen in nuklearen Brennstoff für den zivilen Forschungsreaktor in Teheran umgewandelt werden (International Crisis Group 2013: 49).

Israel, die arabischen Golfmonarchien und der Westen verdächtigen Iran seit langem, den Bau einer Atombombe zu planen. Nachdem der ehemalige Präsident Mahmud Ahmadinejad im April

2006 die Wiederaufnahme der Urananreicherung in der Anlage von Natanz bekanntgegeben hatte, entstand ein internationales Sanktionsregime, das im Kern von den USA, dem UN-Sicherheitsrat und der EU getragen wird. Eine Doppelstrategie aus Gesprächsangeboten und Sanktionen zielte darauf ab, Teherans Nuklearpolitik zu beeinflussen und die iranische Führung zu zwingen, vertrauensbildende Maßnahmen einzuleiten (Meier 2013: 9-10). Ayatollah Khamenei erklärt seitdem, sein Land sei nicht an Nuklearwaffen interessiert, sondern entwickle ein friedliches Nuklearenergieprogramm und verlasse sich beim Erreichen revolutionärer Ziele auf die „Waffe des Glaubens“.⁴ Er erneuerte mehrfach sein mündliches Rechtsgutachten (fatwa), wonach die Herstellung und Anwendung jeglicher Massenvernichtungswaffen unislamisch sei (Khalaji 2011: 14).

Für den Zeitraum des vorläufigen Abkommens werden etwa 10.000 Zentrifugen in den Anreicherungsanlagen in Natanz und Fordo weiterhin niedrig angereichertes Uran produzieren. Teheran hat sich jedoch verpflichtet, die Anreicherung auf 20 Prozent vorübergehend auszusetzen, den Bestand an mittelangereichertem Uran zu reduzieren und in Brennstoff umzuwandeln. Des Weiteren sollen Kontrollen in den Anreicherungsanlagen zugelassen und der Bau des Schwerwasserreaktors in Arak gestoppt werden, in dem Plutonium entsteht, aus dem waffenfähiges Material hergestellt werden könnte. Im Gegenzug sagten die P5+1 eine erste Lockerung der internationalen Sanktionen zu, die einem Gegenwert von etwa 7 Mrd. USD entspricht. So planen die USA und die EU, iranische Erlöse aus dem Erdöllexport nach Indien, Südkorea oder Japan in ausgewählten Banken teilweise freizugeben und das Embargo für den Handel mit petrochemischen Produkten, Gold sowie Automobil- und Flugzeugteilen aufzuheben. Die generellen internationalen Erdöl- und Finanzsanktionen sollen jedoch vorerst bestehen bleiben.

Die Nuklearstrategie der „Prinzipientreuen“: abgestimmt auf Sanktionen

Nach seinem Amtsantritt hatte sich Ahmadinejad unter anderem für die Intensivierung nuklearer Aktivitäten stark gemacht und antizionistische

1 Diplomatischer Sieg, in: *Mardom Salari*, 25. November 2013, online: <www.mardomsalari.com/Template1/News.aspx?NID=178011> (6. Dezember 2013). Volltext des Abkommens online: <www.irna.ir/en/News/80918859/Politic/Full_text_of_Iran-5_1_agreement_in_Geneva> (3. Dezember 2013).

2 Amerika war nicht vertrauenswürdig: Das Genfer Abkommen wurde um ein Uhr erzielt, in: *Keyhan*, 25. November 2013, online: <www.kayhan.ir/920904/10.htm#N1005> (6. Dezember 2013).

3 Oliver Borszik führte im Rahmen des GIGA-Forschungsprojektes „Wirkungslose Sanktionen? Externe Sanktionen und die Persistenz autokratischer Regime“ bei einem Forschungsaufenthalt in Iran im Oktober/November 2013 Interviews mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft.

4 Khamenei, Ansprache bei der Feier anlässlich des 17. Todestages von Imam Khomeini, 4. Juni 2006, online: <farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3341> (5. Dezember 2013).

Standpunkte geäußert. Mit dem Ausbau des Nuklearprogramms legitimierte er als Vertreter des Lagers der „Prinzipientreuen“ (osulgarayan), das eine Rückbesinnung auf die ideologischen Grundlagen der Revolution fordert, seine Regierungsbe teiligung (Takeyh und Maloney 2011: 1307–1308). Die hohen Zustimmungswerte bei Bevölkerungs umfragen zur Strategie der Nuklearförderung betrachteten die „Prinzipientreuen“ als Anerkennung ihrer Agenda und negative Folgen der Sanktionen für die Bevölkerung und die Wirtschaft als notwendigen Preis, den die iranische Nation bereitwillig zahle, um die antihegemoniale Außenpolitik Irans zu ermöglichen.⁵ Das Regime nutzte Fortschritte in der Nukleartechnologie als wesentlichen Bestandteil seiner Legitimationsstrategie, die proportional zur Intensivierung der internationalen Sanktionen verstärkt wurde (Khajehpour et al. 2013).

Die wissenschaftlich-technologische Komponente der Nuklearpolitik umfasste die Entwicklung Irans hin zu einem Modell der zivilen Nutzung der Atomenergie, das hauptsächlich der Gewinnung von Strom und medizinischen Forschungszwecken dient. Die militärisch-machtpolitische Komponente bestand in der Urananreicherung auf 20 Prozent als Voraussetzung für eine mögliche Nuklearwaffenfähigkeit. Die Umsetzung beider Aspekte folgte keinem festgelegten Vorgehen, sondern einem flexiblen Entscheidungsfindungsprozess, in den Ayatollah Khamenei, das Büro des Hohen Nationalen Sicherheitsrates (HNSR) und der Staatspräsident maßgeblich eingebunden waren (Rohani 2013: 81). Die Nuklearpolitik wurde eng auf die Eigenschaften der verhängten unilateralen US-Sanktionen, UN-Sanktionsresolutionen und multilateralen EU-Strafmaßnahmen abgestimmt und entfaltete sich in drei Phasen.⁶

In der Phase von 2006 bis 2009 passte Ayatollah Khamenei die zunächst noch eingeschränkten Sanktionsmaßnahmen zur Nichtverbreitung von Nuklearwaffen in das Narrativ ein, dass der Westen jeglichen Fortschritt des Landes zu ver-

hindern suche, während die iranische Nation sich herausgefordert sehe, die eigenen Fähigkeiten zu stärken. Vom US-Kongress verhängte Sanktionsmaßnahmen – die auf das Verbot von nuklearem Technologietransfer dritter Staaten nach Iran durch sekundäre Sanktionen gegen potentielle Lieferanten abzielten – sowie UN-Sanktionsresolutionen nahmen die iranische Führung zum Anlass, das Nuklearprogramm als Symbol des nationalen technologischen und wissenschaftlichen Fortschritts, regionaler Führungsambitionen und des Widerstands gegen die „globale Arroganz“ zu inszenieren. Die auf hohen Erdöleinnahmen beruhende Strategie der iranischen Führung, das Nuklearprogramm durch Investitionen und Entwicklungsförderung eigenständig auszubauen, war von der Annahme geprägt, dass die EU aufgrund der seit Jahrzehnten etablierten Wirtschaftskontakte keine umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen Iran verhängen würde. Mahmud Ahmadinejad unterschätzte jedoch die Auswirkungen seiner eigentlich auf ein regionales Publikum abzielenden Holocaustleugnung auf die Bereitschaft von Europa und vor allem Deutschland, Sanktionen gegen Iran zu verhängen.⁷

Im Frühjahr 2009 lehnte Khamenei das Dialogangebot von Barack Obama ab („Wenn diese ausgestreckte Hand von einem samtene Handschuh bedeckt ist, unter dem sich eine eiserne Faust verbirgt, dann ist das zwecklos.“⁸). In der Folge wurde die „Grüne Bewegung“ niedergeschlagen und die massiv armierte Anreicherungsanlage in Fordo enthüllt. Diese Begebenheiten zogen zusätzlich zu israelischen Kriegsdrohungen die Intensivierung der US-Sanktionen und deren Konvergenz mit umfangreichen EU-Strafmaßnahmen nach sich, die auf Irans Energie- und Finanzsektoren ausgeweitet wurden (International Crisis Group 2013: 10). In der Phase von 2009 bis 2011 entwickelte Irans politische Elite eine Lesart der Sanktionen, wonach der Westen und insbesondere die US-Regierung über die Beschränkung des Nuklearprogramms hinaus einen Regimewechsel herbeiführen wolle.⁹ Teheran

5 Interview am 2. November 2013 in Teheran mit Dr. Fouad Izadi, Lehrbeauftragter im Fachbereich für Nordamerikanische Studien am Institut für Weltstudien an der Universität Teheran und Berater des ehemaligen Generalsekretärs des Hohen Nationalen Sicherheitsrates und Chefunterhändlers bei den Nuklearverhandlungen, Said Jalili.

6 So erklärte Izadi im Interview, die Urananreicherung auf das Niveau von 20 Prozent sei ursprünglich kein Ziel Irans gewesen und die nukleare Bewaffnung des Landes hänge letztlich von der Kompromissbereitschaft der P5+1 im Nuklearkonflikt ab.

7 Interview am 4. November 2013 in Teheran mit Daniel Bernbeck, Geschäftsführer der Teheraner Niederlassung der Deutsch-Iranischen Industrie- und Handelskammer.

8 Khamenei, Ansprache während eines Treffens von Pilgern und Anwohnern am Schrein von Imam Reza, 21. März 2009, online: <farsi.khamenei.ir/speech-content?id=6082> (6. Dezember 2013).

9 Interview am 2. November 2013 in Teheran mit Dr. Mohammad Marandi, Lehrbeauftragter im Fachbereich für Nordamerikanische und Europäische Studien und Dekan des Instituts für Weltstudien an der Universität Teheran.

betonte daraufhin verstärkt die militärisch-machtpolitische Komponente des Nuklearprogramms. Dabei wurde argumentiert, dass man sich nicht auf Lieferungen von Nuklearbrennstoff aus dem Ausland für die nuklearmedizinische Behandlung von Krebspatienten in Iran verlassen könne und deshalb die eigenständige Anreicherung auf das Niveau von 20 Prozent ausbauen müsse. Das Heranführen des Nuklearprogramms an die Schwelle einer potentiellen Nuklearwaffenfähigkeit sollte die USA von Bestrebungen eines Regimewechsels abbringen und Israel vor militärischen Aktionen abschrecken.

In der Phase von 2011 bis 2013 führten vom US-Kongress verhängte sekundäre Sanktionen gegen europäische und asiatische Abnehmer von iranischem Erdöl, der Ausschluss iranischer Banken aus der Society for Worldwide International Financial Transfers (SWIFT) und das von der EU verhängte Erdölembargo zu einer erneuten Konzentration Irans auf eine wissenschaftlich-technologische Nuklearpolitik. Angesichts des massiven Rückgangs der Erdöleinnahmen und der schwindenden Finanzmittel zur Weiterentwicklung des Nuklearprogramms war der Widerstand von Khamenei und des ihm nahe stehenden konservativ-geistlichen Flügels der „Prinzipientreuen“ gegen eine Einigung im Nuklearstreit trotz aller Rhetorik weitaus geringer als zunächst angenommen. Zwar erklärte der Revolutionsführer immer wieder, die inzwischen „lähmenden Sanktionen“ hätten keinesfalls den eigenen Fortschritt behindert.¹⁰ Er gab aber wiederholt zu verstehen, dass er eine Annäherung an den Westen befürworte, solange dies im nationalen Interesse Irans läge und eine Verhaltensänderung bei der Gegnerschaft zu erkennen sei.

Die angespannte Wirtschaftslage: Triebfeder für den außenpolitischen Kurswechsel

Der militärisch-ideologische Flügel um Mahmud Ahmadinejad hatte eine Verschärfung der Sanktionen und Nachteile für die iranische Wirtschaft als Folge der Widerstandshaltung gegenüber den P5+1 im Nuklearkonflikt billigend in Kauf genommen. Im Kontext der Sanktionen betrieb er eine populistische Umverteilungs- und Privatisierungspoli-

tik zugunsten der eigenen Klientel aus niedrigen Einkommensgruppen und paramilitärischen Verbänden. Staatliche und/oder unproduktive Unternehmen sollten privatisiert und deren Anteile besonders an die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen – teilweise zur Gründung von Kleinstunternehmen – günstig vergeben werden. Von den häufig intransparenten Bieterverfahren im Rahmen der Privatisierungsmaßnahmen profitierten zumeist die halbstaatlichen Wirtschaftskonglomerate der Revolutionsgarden (Pasdaran), die ihre privilegierte Stellung im iranischen Markt auch aufgrund des sanktionsbedingten Rückzugs europäischer Firmen aus der Erdöl- und Erdgasindustrie weiter ausbauen konnten. Deren Subunternehmer kooperierten zunehmend mit asiatischen Firmen (Harris 2013: 55-59).

Der von Ahmadinejad entworfene und im Dezember 2010 umgesetzte Plan zum Abbau von Subventionen auf Benzin, Strom und Gas sowie die Einführung einer Firmenmehrwertsteuer brachte die Landwirtschaft nahezu zum Erliegen, weil dadurch für die im Agrarsektor tätigen Privatunternehmen ein hoher Kostendruck entstanden war. Dies führte zur Importabhängigkeit von Agrarprodukten wie Reis, Getreide, Tee oder Fleisch – Produkte, die in den gegenwärtig in Iran nur knapp vorhandenen USD oder EUR bezahlt werden müssen, da Lieferanten dieser Produkte, wie Brasilien, den nichtkonvertiblen chinesischen Yuan aus Irans Erdölexporten nach China nicht akzeptieren.¹¹ Gleichzeitig blockierte der Subventionsabbau den erhofften Markteintritt von Kleinunternehmen, die steigende Energie- und Produktionskosten häufig nicht aufbringen konnten. Die Kompensation der Subventionskürzungen durch kostspielige Direktzahlungen – die eigentlich die steigenden Privathaushaltskosten abfedern sollten – an die etwa 75 Mio. Einwohner ließ die Staatsausgaben stark ansteigen. Das Parlament setzte daraufhin die Wiedereinführung der Subventionen durch, während die Regierung an den Direktzahlungen festhielt. Diese sozioökonomische Irrfahrt und der sanktionsbedingte Mangel an Deviseneinnahmen aus dem Erdölexport sowie an Rohstoffen zur industriellen Weiterverarbeitung in Iran verursachten hohe Inflationsraten, steigende Arbeitslosigkeit und Preissteigerungen von Waren, die im westlichen Ausland teuer gekauft werden und häu-

¹⁰ Khamenei, Rede am Schrein von Imam Reza, 20. März 2012, online: <farsi.khamenei.ir/speech-content?id=19301> (7. Dezember 2013).

¹¹ Interview am 4. November 2013 in Teheran mit Daniel Bernbeck.

fig auf Umwegen über Schmuggler und Zwischenhändler nach Iran gelangen.

Die Misswirtschaft und die negativen Folgen der Sanktionen ließen die Kritik aus den Reihen des Parlaments an der Person Mahmud Ahmadinejad immer lauter werden. Die kostspieligen Direktzahlungen und die galoppierende Inflation standen dabei im Zentrum.¹² In der medial ausgetragenen Demontage des Präsidenten und seines engsten Beraters Esfandiyar Rahim Mashai wurden beide als Anführer einer „abweichenden Strömung“ gebrandmarkt. Unter dieser Bezeichnung wurden zahlreiche Anschuldigungen gegen beide erhoben bis hin zu dem Vorwurf, die Wirtschaftskrise absichtlich herbeigeführt zu haben und einen Geheimplan zum Sturz des Regimes zu verfolgen. Die Parlamentswahlen im Frühjahr 2012 besiegelten die Marginalisierung des Flügels um Ahmadinejad (Fürtig 2012: 6). Bei seiner Neujahrsansprache im März 2013 hatte Khamenei resümiert, dass die negativen Auswirkungen der Sanktionen auf die iranische Wirtschaft nicht mehr zu leugnen seien. Im Vorfeld der im Juni anstehenden Präsidentschaftswahlen rief er die Bevölkerung dazu auf, zahlreich wählen zu gehen und ermahnte die Politikelite, in Anbetracht des Sanktionsdrucks auf Flügelkämpfe zu verzichten. Khamenei hatte so den Weg für einen Konsens zwischen „Prinzipientreuen“, pragmatischen Technokraten und Reformern geebnet, der darin besteht, das Nuklearprogramm einzuschränken und die ökonomischen und außenpolitischen Fehlentwicklungen unter Ahmadinejad zu korrigieren.

Das robuste Mandat von Hassan Rohani

Im Wahlkampf hatte der moderate Hassan Rohani die Kritik aus dem Parlament an der Wirtschaftspolitik von Ahmadinejad aufgegriffen und in Aussicht gestellt, den durch die konfrontative Nuklearstrategie entstandenen Schaden zu beheben. Sein schon im ersten Wahlgang erreichter Stimmenanteil von 50,7 Prozent bietet einen starken Rückhalt für einen Kurswechsel, zumal seine Konkurrenten Mohammad Baqer Qalibaf, Mohsen Rezai und Ali Akbar Velayati in der Nuklearfrage ebenfalls für Mäßigung plädiert hatten (Fürtig 2013a: 6). Angesichts der hohen Wahlbeteiligung von 72 Prozent

12 Ali Motahari: Die Regierung ist für die Wirtschaftslage verantwortlich, in: *Tabnak*, 5. Oktober 2012, online: <www.tabnak.ir/fa/news/276737> (9. Dezember 2013).

ist der Wunsch der iranischen Bevölkerung nach einem Kompromiss mit den P5+1, der die Aussicht auf eine stufenweise Aufhebung der Sanktionen verspricht, von der iranischen Führung nur schwer zu ignorieren. Die Höhe der Wahlbeteiligung und der Wahlsieg von Rohani waren für Ayatollah Khamenei eine Chance, den entstandenen Vertrauensverlust nach den umstrittenen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2009 zu beseitigen.

Vor den Präsidentschaftswahlen kursierten immer wieder Gerüchte über Geheimverhandlungen zwischen den USA und Iran, die den Eindruck nährten, dass die Führung in Teheran für die Zeit nach den Wahlen einen außenpolitischen Kurswechsel anvisiere. Nach dem Genfer Nukleardeal wurde verstärkt von inoffiziellen Kanälen und Treffen berichtet, die den Verhandlungen in Genf vorausgegangen sein sollen.¹³ Nach einigen Dementis bestätigte Teheran schließlich, dass Omans Sultan Qaboos, der sowohl gute Kontakte zu Washington als auch zu Teheran unterhält, eine Schlüsselrolle als Vermittler für direkte Gespräche zwischen den USA und Iran eingenommen habe.¹⁴ Aber auch die Enthüllung der Geheimverhandlungen im Vorfeld der Wahl ändert nichts an der Bedeutung des Wahlergebnisses als Ausgangspunkt für einen diplomatischen Ansatz in Irans Außenpolitik.

Die Wahl von Rohani eröffnete die Möglichkeit, das Personalkarussell für die Vergabe wichtiger Regierungsämter in Bewegung zu setzen. Zwar liegt das letzte Wort auch in Fragen der Außenpolitik und des Nuklearprogramms beim Revolutionsführer, Präsident Rohani konnte jedoch durch einige mit Ayatollah Khamenei abgestimmte Personalentscheidungen wichtige Akzente für den weiteren Verlauf der Nuklearverhandlungen setzen und Moderate in Schlüsselministerien platzieren. So wurde mit Mohammad Javad Zarif ein Karrierediplomat zum Außenminister ernannt, der westlichen Diplomaten durch seine jahrelange Tätigkeit als Botschafter Irans bei den Vereinten Nationen in New York bestens bekannt ist und der bereits dem Team um Rohani bei den Nuklearverhandlungen mit den EU-3 angehört hatte. Er gilt als eine der zentralen Figuren hinter dem umfassenden Verhandlungsangebot der Iraner an die USA im Jahr 2003.

13 Secret US-Iran Talks Set Stage for Nuke Deal, in: *Associated Press*, 24. November 2013, online: <bigstory.ap.org/article/secret-us-iran-talks-set-stage-nuke-deal> (3. Dezember 2013).

14 Zarif asks Saudi Arabia to work with Iran, in: *al-Jazeera*, 2. Dezember 2013, online: <www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/12/zarif-asks-saudi-arabia-work-with-iran-2013122154323461970.html> (3. Dezember 2013).

Mit der Berufung von Zarif erfolgte eine wichtige Neuerung: Die Zuständigkeit für die Verhandlungsführung über das Nuklearprogramm wurde vom Büro des HNSR auf das Außenministerium übertragen, so dass Zarif Außenminister und Chefunterhändler in Personalunion ist. Der HNSR mit dem neuen Sekretär Ali Shamkhani – ein als gemäßigt geltender Admiral der Revolutionsgarden und Militärberater von Khamenei – bleibt aber neben dem Revolutionsführer und dem Präsidenten weiterhin ein maßgeblicher Akteur bei Entscheidungsfragen des iranischen Nuklearprogramms.

Die Handlungsmöglichkeiten der Regierung Rohani für wirtschaftspolitische Maßnahmen sind aufgrund der bestehenden Finanz- und Erdölsanktionen drastisch eingeschränkt. Daher setzt sie auf einen sachlichen Dialog mit den P5+1, flexiblere Interaktionen mit dem Westen und den Abbau der internationalen Sanktionen. Die neue Regierung hofft besonders auf die schrittweise Aufhebung der EU-Sanktionen und die Wiederbelebung der Wirtschaftsbeziehungen zu Europa. Während europäische Firmen sich verpflichtet fühlten, den Wortlaut der US- und UN-Sanktionen einzuhalten und sich weitgehend aus dem iranischen Markt zurückzuziehen, hat sich China als Nutznießer der Sanktionen erwiesen. Im UN-Sicherheitsrat stimmte Peking für Sanktionen und baute gleichzeitig eine Wirtschafts- und Energiekooperation mit Iran auf. Für den Export seines Erdöls nach China schloss Iran nachteilige Verträge ab und muss beispielsweise Zinsen an die chinesische Staatsbank für das Guthaben an Yuan bezahlen, das aus dem Verkauf des Erdöls resultiert und das ausschließlich für den Kauf drittklassiger Waren chinesischer Produktion zu höheren Preisen als üblich abgerufen werden darf. Zudem hat sich China Anrechte bei der Vergabe von Großprojekten in Iran gesichert. Dies hat die entstandenen Wirtschaftsbeziehungen Irans zu China nicht gefördert.¹⁵ Deutschland müsste sich als traditioneller Handelspartner zwar der Konkurrenz aus Asien – wahrscheinlich auch aus den USA – auf dem iranischen Markt stellen, aber gegenüber China besteht ein europäisches Wettbewerbsvorteil schon durch die anerkannte Qualität der Produkte von Siemens, Airbus, Peugeot oder Renault, das gegenseitige Vertrauen, das wieder aufgebaut werden kann und der größeren geografischen Nähe und kulturellen Affinität Irans zu Europa. Bis zum

Beginn der verhängten US-Sanktionen gegen Irans Automobilssektor im Juli 2013 unterhielten Peugeot und Renault eine französisch-iranische Koproduktion und gelten als Marktführer in Iran.

Die „heroische Flexibilität“ des Revolutionsführers

Das vertraute Arbeitsverhältnis zwischen dem neuen Präsidenten und dem Revolutionsführer ist neben dem starken Mandat durch die Bevölkerung ein weiterer Garant für die Nutzung neuer politischer Gestaltungsmöglichkeiten, denn Rohani war seit 1989 ununterbrochen der direkte Vertreter Khameneis im HNSR. Aus diesem Grund überrascht es nicht, dass er für seine diplomatische Charmeoffensive Spielräume erhält und dass das Verhandlungsteam um Außenminister Zarif nachdrücklich in Schutz genommen wird. Khamenei bezeichnete die Unterhändler als „Kinder der Revolution“, die eine schwere Verantwortung auf sich genommen hätten. Ihre Arbeit zu untergraben sei schädlich.¹⁶ Khamenei verpflichtete das Verhandlungsteam dazu, das Recht Irans auf die eigene Urananreicherung durch „heroische Flexibilität“ (narmesh-e qahremanane) gegenüber den P5+1 sicherzustellen. Gleichzeitig ist er darauf bedacht, den Vorbehalten derjenigen „Prinzipientreuen“, die Rohanis Kurs kritisch betrachten, Rechnung zu tragen und die Grenzen des Sagbaren und Machbaren für die Regierung immer wieder festzulegen. So erklärte er, dass einige Handlungen der iranischen Delegation bei der UN-Generalversammlung in New York nicht angemessen gewesen wären und kritisierte damit, wenn auch nicht explizit, das Gespräch Rohanis mit US-Präsident Barack Obama.

Der Genfer Nukleardeal: Grundlage einer endgültigen Einigung im Atomstreit?

Damit der von Ayatollah Khamenei mitgetragene Machtkompromiss hält, ist Rohani auf eine finale Einigung im Atomstreit nach den vorgegebenen sechs Monaten angewiesen. Der Präsident steht vor einem anspruchsvollen Spagat: einerseits für eine schrittweise Aufhebung der schmerzhaften

15 Interview am 4. November 2013 in Teheran mit Daniel Bernbeck.

16 Khamenei, Rede bei einem Treffen mit Schülern und Studenten, 3. November 2013, online: <farsi.khamenei.ir/speech-content?id=24378> (3. Dezember 2013).

Erdöl- und Finanzsanktionen zu werben und die Wirtschaft seines Landes anzukurbeln und andererseits das Recht auf eigene Urananreicherung gegenüber den P5+1 durchzusetzen. Sollte ihm das Kunststück gelingen, wird Rohani seine Position behaupten und festigen können.

Bei allem Optimismus hinsichtlich des Genfer Abkommens sind für eine endgültige Beilegung des Nuklearkonflikts zahlreiche Hürden zu überwinden. So haben westliche Entscheidungsträger die Schlüsselfrage der Anerkennung von Irans Urananreicherung bisher noch nicht offen thematisiert. Dahinter könnte die Strategie stehen, den Verhandlungsdruck gegenüber Iran aufrechtzuerhalten. Zumindest US-Außenminister John Kerry bestand darauf, dass Iran zwar das Recht zur Nutzung von Kernenergie habe, aber nicht das Recht auf eigene Urananreicherung beanspruchen könne. Hier liegt die „rote Linie“ der iranischen Führung. Offen bleibt auch, ob sie bereit ist, mittel- bis langfristig auf die Anreicherung auf 20 Prozent zu verzichten.

Erschwerend kommt die Skepsis des US-Kongresses gegenüber dem Genfer Abkommen hinzu. Für eine finale Einigung muss Präsident Obama viel Überzeugungsarbeit leisten. Die Aufhebung der umfassenden US-Sanktionen kann nicht ohne die Zustimmung des Kongresses erfolgen. Für den Fall, dass die USA ihre Sanktionen in den kommenden sechs Monaten verschärfen, um den Druck auf Iran weiter zu erhöhen, wird die Regierung Rohani dies als Signal werten, dass von den USA ein Regimewechsel gewollt ist und sie wird dementsprechend ihren diplomatischen Ansatz gegenüber den P5+1 überdenken. Israel hat wiederholt erklärt, sich an keine Vereinbarung gebunden zu fühlen, die nicht die vollständige Einstellung des iranischen Atomprogramms zur Folge hat. Premierminister Benjamin Netanjahu behält sich im Widerspruch zum internationalen Recht weiterhin vor, zur Durchsetzung dieses politischen Ziels einen militärischen Alleingang gegen die Nuklearanlagen in Iran zu wagen.

Auch die Golfmonarchien – mit Ausnahme von Oman – sehen die nukleare Bedrohung durch Iran nicht entschärft. Dabei wird es vor allem von Saudi-Arabien abhängen, ob die Golfstaaten sich bereit erklären werden, Teheran entgegenzukommen. Irans Außenminister Zarif hat die Rolle Riads für eine stabile Region hervorgehoben und das Interesse an guten Beziehungen zu den Golfnachbarn

untermauert.¹⁷ Die geringe Wahrscheinlichkeit einer Wiederannäherung beider Staaten beeinflusst auch die Möglichkeit einer politischen Einigung in der Syrienkrise. Beide regionalen Schlüsselakteure sind tief in den Syrienkonflikt eingebunden (Rosiny 2013: 4). Mit dem Zustandekommen der Genfer Vereinbarung ist Hassan Rohani zunächst der beachtliche Erfolg gelungen, Iran zum Ansprechpartner des Westens für die regionale Neuordnung nach dem „Arabischen Frühling“ zu machen.

Literatur

- Harris, Kevan (2013), The Rise of the Subcontractor State: Politics of Pseudo-Privatization in the Islamic Republic of Iran, in: *International Journal of Middle East Studies*, 45, 1, 45–70.
- International Crisis Group (2013), Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions, in: *Middle East Report*, 138, online: <www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iran/138-spider-web-the-making-and-unmaking-of-iran-sanctions.aspx> (11. Dezember 2013).
- Khajepour, Bijan, Reza Marashi und Trita Parsi (2013), “Never give in and never give up”: The Impact of Sanctions on Tehran’s Nuclear Calculations, in: *National Iranian American Council*, online: <www.niacouncil.org/site/DocServer/Never_give_in__never_give_up.pdf> (11. Dezember 2013).
- Khalaji, Mehdi (2011), Shiite Jurisprudence, Political Expediency, and Nuclear Weapons, *Policy Focus*, 115, The Washington Institute for Near East Policy, 13–29.
- Meier, Oliver (2013), *European Efforts to Solve the Conflict over Iran’s Nuclear Programme: How has the European Union Performed?*, Non-Proliferation Papers, 27, 1–21.
- Rohani, Hassan (2013), *Die Entscheidungsfindung in der Außenpolitik der Islamischen Republik Iran: Konsens und Dissens* (persisch), Teheran: Zentrum für Strategische Forschung beim Schlichtungsrat.
- Takeyh, Ray, und Suzanne Maloney (2011), The Self-limiting Success of Iran Sanctions, in: *International Affairs*, 87, 6, 1297–1312.

17 Zarif asks Saudi Arabia to work with Iran, in: *al-Jazeera*, 2. Dezember 2013, online: <www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/12/zarif-asks-saudi-arabia-work-with-iran-2013122154323461970.html> (3. Dezember 2013).

■ Die Autoren

Oliver Borszik, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien und Doktorand im Fach Islamwissenschaft am Asien-Afrika-Institut der Universität Hamburg. Darüber hinaus bearbeitet er die Fallstudie „Iran“ im interregional ausgerichteten GIGA-Forschungsprojekt „Wirkungslose Sanktionen? Externe Sanktionen und die Persistenz autokratischer Regime“ (Projektleitung: Dr. Matthias Basedau, Koordination: Dr. Christian von Soest), das durch die Fritz-Thyssen-Stiftung gefördert wird.

E-Mail: <oliver.borszik@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/borszik>>

Christian Ebert, B.A., studiert im Masterprogramm Politik und Wirtschaft des Nahen und Mittleren Ostens am Centrum für Nah- und Mittelost-Studien (CNMS) an der Philipps-Universität Marburg.

E-Mail: <Ebertc@students.uni-marburg.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Ursachen und Wirkungen von Sanktionen“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht unter anderem Formen von Sanktionen und Gegenstrategien sanktionierter Regime. Im gleichen Forschungsschwerpunkt stehen Fragen der islamistischen Staatsideologie Irans auf der Agenda des Forschungsteams „Religion, Konflikt und Politik“. Möglichkeiten und Grenzen einer regionalen Führungsrolle Irans werden im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ untersucht.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias, Clara Portela und Christian von Soest (2010), *Peitsche statt Zuckerbrot: Sind Sanktionen wirkungslos?*, GIGA Focus Global, 11, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Fürtig, Henner (2013a), *Iran: Präsidentschaftswahlen 2013 mit überraschendem Ausgang*, GIGA Focus Nahost, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Fürtig, Henner (2013b), *Iran and the Arab Spring: Between Expectations and Disillusion*, GIGA Working Papers, 241, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/working-papers>.

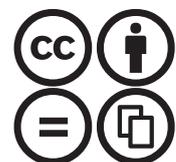
Fürtig, Henner (2012), *Mehr als nur Routine: Iran wählt ein neues Parlament*, GIGA Focus Nahost, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Grauvogel, Julia, und Christian von Soest (2013), *Claims to Legitimacy Matter: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes*, GIGA Working Papers, 235, online: <www.giga-hamburg.de/de/publikationen/working-papers>.

Rosiny, Stephan (2013), *Syrien: Vom Bürgerkrieg zum regionalen Flächenbrand?*, GIGA Focus Nahost, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Henner Fürtig; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM