

Iran nach der Atomvereinbarung: innen- und wirtschaftspolitische Implikationen der erzielten Übereinkunft

Zamirirad, Azadeh

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zamirirad, A. (2015). *Iran nach der Atomvereinbarung: innen- und wirtschaftspolitische Implikationen der erzielten Übereinkunft*. (SWP-Aktuell, 75/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444844>

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 nach der Atomvereinbarung

Innen- und wirtschaftspolitische Implikationen der erzielten Übereinkunft

Azadeh Zamirirad

Der »Gemeinsame umfassende Aktionsplan« (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA), auf den sich die E3/EU+3 und die Islamische Republik im Juli 2015 einigten, stieß in Iran auf geteiltes Echo: Während eine Mehrzahl in der Öffentlichkeit die Vereinbarung befürwortete, hielten die Gegner der Nuklearverhandlungen an ihrer grundsätzlichen Ablehnung fest. Mit der Übereinkunft haben sich die moderaten außenpolitischen Kräfte des Landes gegen ihre Widersacher durchgesetzt. Der neue Fokus der Regierung wird derzeit nicht auf politischer, sondern auf wirtschaftlicher Liberalisierung liegen. Zugleich dürften Präsident Rohanis Kontrahenten versuchen, ihre außenpolitische Niederlage innenpolitisch wieder wettzumachen. Leidtragende könnten vor allem politische Aktivisten, Kulturschaffende und Bildungsträger sein. Deutschland sollte seine Sonderrolle in der Joint Commission dazu nutzen, ein Scheitern der Übereinkunft zu verhindern und durch Bildungs- und Kulturkooperationen die gesellschaftspolitische Sphäre Irans zu stärken.

Am 14. Juli 2015 konnte in Wien eine Einigung zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien sowie der EU, Russland, China und den Vereinigten Staaten (E3/EU+3) auf der einen Seite und der Islamischen Republik Iran auf der anderen Seite erzielt werden, die die zivile Ausrichtung des iranischen Atomprogramms gewährleisten soll. Der JCPOA wurde mit der am 20. Juli verabschiedeten Sicherheitsratsresolution 2231 völkerrechtlich verbindlich. Gemäß Aktionsplan wird Iran seine Anreicherungsaktivitäten auf die Nuklearanlage in Natanz beschränken und jene in Fordow in ein Forschungszentrum umwandeln. Bis 2030 darf das Land Uran nur auf einen Grad von

3,67% anreichern und muss seinen Bestand an schwach angereichertem Uran von fast 9000 kg auf 300 kg reduzieren. Zudem verpflichtet sich die Islamische Republik, den Reaktorkern der Schwerwasseranlage in Arak zu entfernen. Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) erhält nicht nur Zutritt zu Nuklearanlagen, sondern unter bestimmten Bedingungen auch zu iranischen Militäreinrichtungen.

Im Gegenzug werden wesentliche Sanktionen ausgesetzt, sobald Iran die Vorgaben zur Begrenzung des Atomprogramms umgesetzt hat. Eine endgültige Aufhebung der verhängten Sanktionen erfolgt erst nach zehn Jahren. Zur Streitschlichtung wurde

eine gemeinsame Kommission (Joint Commission) eingerichtet, in der sowohl die E3/EU+3 als auch Iran vertreten sind. Bleiben Streitfälle nach Ausschöpfung aller vorgesehenen Möglichkeiten der Konfliktbeilegung ungelöst, treten die ausgesetzten Sanktionen automatisch wieder in Kraft.

Innenpolitische Fronten

Die Nuklearpolitik des 2013 gewählten Präsidenten Hassan Rohani stieß in Iran nicht nur auf Zuspruch. Als Reaktion auf die im November 2013 getroffene Rahmenvereinbarung von Genf fand im Frühjahr 2014 in Teheran eine Konferenz unter dem Titel »Wir sind besorgt: Großer Konvent der Gegner einer Vereinbarung mit den USA« statt, die von Anhängern des früheren Präsidenten Mahmoud Ahmadinejad organisiert wurde. Teilnehmer waren neben Abgeordneten des Parlaments auch ehemalige Botschafter und Universitätsdozenten. Die aus der Konferenz hervorgegangene Bewegung der sogenannten »Besorgten« (*delvapasán*) gehört zum Lager der schärfsten Kritiker von Rohanis Nukleardiplomatie. Mitglieder werfen der Regierung Verrat und den Ausverkauf nationaler Interessen vor. Die iranischen Verhandlungsführer hätten in Genf zu große Zugeständnisse gemacht. So würde die Erlaubnis, Inspektoren der IAEA Zugang zu iranischen Anlagen zu gewähren, aufgrund der Gefahr von Spionage und Sabotageakten die iranische Sicherheit gefährden. Diese Einschätzung weisen die Befürworter einer Einigung, vom iranischen Außenminister Javad Zarif die »Mutigen« (*delavaran*) genannt, vehement zurück. Sie sind der Auffassung, dass Gefahren für die Sicherheit nicht vom Inspektionsregime, sondern von Kooperationsverweigerung ausgehen. Der wirtschaftliche und politische Schaden einer fortgesetzten Nuklearkrise sei für die iranische Gesellschaft folgenreicher.

Die Auseinandersetzung zwischen Gegnern und Befürwortern einer umfassenden Einigung prägt seit Genf die iranische Nukleardebatte. Prominente Stimmen sind der

Teheraner Abgeordnete Hamid Rasaei, der einen Nuklearkompromiss ablehnt, und der Politikprofessor Sadegh Zibakalam, der für die Übereinkunft und eine Wiederannäherung an westliche Staaten eintritt. Bei zahlreichen Gelegenheiten lieferten sich die beiden hitzige Debatten über Folgen und Nutzen einer Einigung.

Innerhalb des iranischen Parlaments finden sich die Gegner vor allem in der »Stabilitätsfront der Islamischen Revolution« (*jebhe-ye paydari-ye enghelab-e eslami*) wieder, die erstmals bei den Parlamentswahlen von 2012 als gemeinsame Wahlliste antrat. Obwohl unterschiedene Gegner eines Atomkompromisses innerhalb wie außerhalb des Parlaments eine Minderheit darstellen, ist es ihnen gelungen, den inneriranischen Nuklearkonflikt politisch zu schüren. Die Schärfe der Auseinandersetzung zwischen *delvapasán* und *delavaran* zeigte sich in einem Video einer geschlossenen Sitzung des Parlaments, das am 25. Mai 2015 geleakt wurde. Auf dem Mitschnitt ist zu sehen, wie zahlreiche Abgeordnete im Anschluss an eine Debatte Außenminister Zarif einkreisen und wegen der Verhandlungen zur Rede stellen wollen. Das Wortgefecht eskalierte, als ein Mitglied der Stabilitätsfront Zarif nicht nur einen Verräter nannte, sondern auch behauptete, im Namen des Revolutionsführers zu sprechen. Wenige Wochen vor dem geplanten Abschluss der Verhandlungen war demnach die inneriranische Situation stark angespannt.

Reaktionen auf die Einigung

Am Tag der Übereinkunft gingen in Iran Tausende Menschen auf die Straße – so in Teheran, Schiraz und auch in Buschehr, wo sich das einzige betriebsbereite Atomkraftwerk des Landes befindet –, um den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zu feiern. Mit der Einigung fand ein neuer Begriff Eingang in die persische Sprache: Die Bezeichnung »Gemeinsamer umfassender Aktionsplan« (*barname-ye jame eghdam-e moshtarak*) wurde von Zarif zur Wortschöpfung *barjam* verkürzt. Der Abschluss des

barjam war das vorherrschende Thema der Berichterstattung, das am Tag darauf die Titelseiten der Printmedien füllte. Diese nahmen die Übereinkunft mit überwältigender Mehrheit positiv auf. Die konservative Zeitung *Abrar* titelte: »Dies ist nicht einfach eine Einigung, dies ist eine gute Einigung«. Die den Pragmatikern nahestehende Zeitung *Jomhuri-ye Eslami* wählte die Überschrift: »Ein historischer Sieg für die iranische Nation«. Die reformistische Zeitung *Etemaad* urteilte gar: »Die Welt hat sich verändert«.

Die mediale Rezeption taugt jedoch nur bedingt als Gradmesser des Zuspruchs. Nach Angaben einiger iranischer Websites sollen Redakteure verschiedener Medienanstalten am 22. Juli vom Ministerium für Kultur und Islamische Führung in vertraulichen Anschreiben dazu aufgerufen worden sein, keine Kritik an der Vereinbarung zu üben und in der Berichterstattung nicht den Eindruck zu erwecken, als bestehe in der Nuklearfrage Uneinigkeit innerhalb der politischen Führung. Am 1. August machte auch die iranische Rundfunkgesellschaft IRIB eine direkte Einflussnahme publik, diesmal von Seiten des Außenministeriums. Der für rechtliche und internationale Fragen zuständige Vertreter Abbas Araghchi soll klare Vorgaben zur Berichterstattung erteilt und Interna der Verhandlungen weitergegeben haben. Nachdem Araghchi die Veröffentlichung kritisiert und inhaltlich zurückgewiesen hatte, löschte IRIB den Bericht auf der Website. Für einige Presseorgane hatte die negative Berichterstattung über die Vereinbarung bereits Konsequenzen. Neben der rechtskonservativen Tageszeitung *Kayhan* erhielt auch die Nachrichtenplattform *Raja News* am 3. August eine Abmahnung vom iranischen Presseaufsichtsrat. Im gleichen Zuge wurde die von einem Mitglied der Stabilitätsfront verantwortete Wochenzeitung *9. Dey* geschlossen, die in ihrer letzten Ausgabe die Vereinbarung scharf kritisiert und der Regierung Wortbruch vorgeworfen hatte.

Vielfältiges Meinungsbild

Der ehemalige Präsident Ali Akbar Rafsanjani sagte am 14. Juli vor Angehörigen aus dem Kultur- und Medienbetrieb, die Übereinkunft sei »bedeutsamer als der [Iran-Irak-] Krieg und der Sieg von Chorramschahr«. Der Vergleich mit Chorramschahr, jener iranischen Hafenstadt, deren Rückeroberung im Iran-Irak-Krieg noch heute in Iran als Tag der Befreiung gefeiert wird, verweist auf die historische Bedeutung, die Rafsanjani dem Ereignis beimisst.

In einem Meinungsbeitrag für die Reformzeitung *Sharq* vom 30. Juli wertete auch Professor Zibakalam die Einigung als »historische Vereinbarung« und stellte ihren positiven Effekt auf die politische Glaubwürdigkeit des Landes heraus. Dass die Islamische Republik schon jetzt Vertrauen zurückgewonnen habe, zeige sich an den europäischen Delegationen, die nach Iran gereist seien, noch bevor die im JCPOA vorgesehenen Maßnahmen von iranischer Seite implementiert wurden. Das gestiegene Interesse an Iran sei zwar auch wirtschaftspolitisch begründet, im Vordergrund stehe aber die Sorge um Stabilität in der Region: »Der Westen hat mit der Zeit realisiert, dass es für eine ernsthafte und nachhaltige Lösung der regionalen Probleme keine Alternative zu einer Partnerschaft mit Iran gibt.«

Der konservative Abgeordnete Ahmad Tavakoli kritisierte die Übereinkunft. In der Parlamentsdebatte vom 28. Juli bemängelte er, dass die Sanktionen nicht aufgehoben, sondern nur ausgesetzt würden. Mit großer Skepsis begegnete Tavakoli dem von der Regierung kolportierten Verweis auf eine im JCPOA festgeschriebene Option Irans, sich unter bestimmten Umständen von der Vereinbarung zurückzuziehen. In diesem Fall träten alle Sanktionen wieder in Kraft, so Tavakoli, nun aber mit einem entscheidenden Unterschied: »Sie [E3/EU+3] stehen wieder am Anfang, aber was ist mit uns? Wir werden einen Großteil unserer Verhandlungsmacht eingebüßt haben, nachdem wir unseren Bestand an angereichertem Uran vermindert, den Reaktorkern in

Arak entfernt und andere Komponenten beseitigt haben. Wir werden nicht länger verhandlungsfähig sein.«

Mohammad Ali Jafari, Kommandant der Revolutionsgarden, richtete seine Kritik nicht direkt gegen die Vereinbarung, sondern gegen die Sicherheitsratsresolution. Diese habe wichtige rote Linien verletzt, vor allem jene, die die »Aufrechterhaltung und den Ausbau der Verteidigungskapazitäten« des Landes sicherstellen sollen. Einschränkungen auf diesem Gebiet werde man »niemals akzeptieren«.

Die Position des Revolutionsführers

Die oberste herrschaftspolitische Instanz des Staates, Revolutionsführer Ali Khamenei, äußerte sich zurückhaltend zum JCPOA. In einem Brief an den Präsidenten vom 15. Juli dankte Khamenei dem Verhandlungsteam für die »anhaltenden Bemühungen und das Durchhaltevermögen«, fügte aber hinzu: »[D]er Abschluss dieser Verhandlungen ist ein wichtiger Schritt, aber es ist notwendig, dass der erstellte Text genau geprüft und den dafür vorgesehenen rechtlichen Kanälen zugeleitet wird.« Schließlich seien einige der Verhandlungsparteien »in keiner Weise vertrauenswürdig«.

Mit der Vermeidung eines klaren öffentlichen Bekenntnisses zum JCPOA bleibt der Revolutionsführer seiner Strategie der politischen Ambivalenz in der Nuklearfrage treu. Diese ist in zweierlei Hinsicht zweckdienlich: Sollte der JCPOA an den inner-amerikanischen Widerständen scheitern, stünde Khamenei als derjenige Staatsmann da, der einer internationalen Einigung nicht im Weg gestanden, deren Umsetzung jedoch stets angezweifelt hatte und damit Recht behielt. Zugleich ist er in der vorteilhaften Position, die Einigung nicht direkt zurückweisen zu müssen. Das iranische Parlament könnte die Rolle der ablehnenden Instanz übernehmen. Sollte die Übereinkunft dagegen innenpolitisch unter zu großen Druck geraten oder an Komplikationen im Zuge der Implementierung scheitern, stünde in erster Linie die Regierung unter

Beschuss. Im besten Fall wird der JCPOA ohne ernsthafte Hindernisse umgesetzt. Dann könnte der Revolutionsführer für sich reklamieren, die diplomatische Lösung eines seit zwölf Jahren schwelenden Konflikts ermöglicht zu haben. So steht er zwar nicht in jedem Szenario als Gewinner, aber in keinem als Verlierer da.

Vor diesem Hintergrund ist auch Khameneis Verweis auf die »rechtlichen Kanäle« zu verstehen. Diese kommen nur pro forma ins Spiel, denn die Entscheidung für eine Übereinkunft wurde bereits im Vorfeld getroffen. Strategische Beschlüsse von internationaler Tragweite können nicht ohne Zustimmung des Revolutionsführers gefällt werden. Dieser trifft Entscheidungen jedoch in der Regel nach Konsultationen mit zentralen Akteuren der politischen Elite. Das Zustandekommen der nuklearen Einigung spiegelt daher bereits den in der Nuklearfrage erzielten Elitenkompromiss wider. Kompromisse erfassen jedoch nur selten die gesamte Bandbreite des politischen Spektrums. Die in der iranischen Nuklearpolitik existierenden Fronten haben sich verfestigt und sind zu unüberwindbaren Gräben geworden. Der Ton gegenüber den Verhandlungsführern blieb auch nach der Übereinkunft so scharf, dass sich Khamenei gezwungen sah, zu reagieren. In seiner Ansprache vom 18. Juli zum Ende des Fastenmonats Ramadan stellte er sich demonstrativ hinter das Verhandlungsteam: »Ob der vorbereitete Text [...] angenommen wird oder nicht, ihre göttliche Belohnung ist ihnen [den Verhandlungsführern] gewiss.« Laut einem am 19. Juli auf seiner Website veröffentlichten Beitrag war Khameneis Zuspruch notwendig geworden, nachdem Einwände von Gegnern die Grenze »gesunder Kritik« überschritten hätten. Eine Spaltung der Gesellschaft in der Nuklearfrage sei in jedem Fall zu vermeiden. Khamenei mahnte daher zu politischer Einheit.

Wirtschaftliche Implikationen

Die iranische Bevölkerung knüpft hohe Erwartungen an den JCPOA. Eine im Juni

2015 von der University of Maryland veröffentlichte Umfrage iranischer Haushalte ergab, dass 55% der Befragten der Überzeugung waren, eine nukleare Übereinkunft werde binnen eines Jahres zu einer »spürbaren Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung« führen. 26% waren sogar der Ansicht, dass sich der positive Effekt bereits innerhalb von sechs Monaten einstellen werde. Die Erwartungshaltung der Bevölkerung ist Resultat der Regierungspolitik, die insbesondere in der Frage des Verfahrens zur Aufhebung von Sanktionen eine Offenlegung von Details vermieden hatte. Somit steht die iranische Regierung vor der Aufgabe, die entstandenen Erwartungen zu dämpfen.

Trotz angespannter Wirtschaftslage hat Rohani aber bereits erste ökonomische Erfolge erzielt. So konnte die hohe Inflationsrate, die 2013 noch bei über 40% gelegen hatte, zuletzt auf knapp 15% gesenkt werden. Nach den ehrgeizigen Plänen der Iranischen Zentralbank soll sie im Zuge der Übereinkunft bis 2017 sogar auf unter 10% sinken. Zahlreiche Wirtschaftsexperten halten dieses Ziel jedoch für unrealistisch.

Unzweifelhaft ist dagegen, dass die iranische Wirtschaft mit Blick auf den Handel und die Energieproduktion von der Aussetzung der Sanktionen profitieren kann. Nach Aufhebung von Handelsbeschränkungen können zum einen benötigte Güter, so im Bereich von Landwirtschaft und Maschinenbau, importiert werden. Zum anderen kann Iran nach dem Wegfall petrochemischer Sanktionen seine Öl- und Gasexporte wieder steigern. Allerdings wird es nach optimistischen Schätzungen mindestens drei Jahre dauern, bis das Land wieder das Volumen an Fördermengen aus der Vorkonkurrenzzeit erreichen kann, und dies auch nur, wenn genügend Geld in die marode Infrastruktur investiert wird. Der Bedarf wird auf bis zu 200 Milliarden US-Dollar geschätzt.

Wirtschaftspolitische Vision

Die Vereinbarung macht den Weg frei für eine Rückkehr zur »20-Jahre-Perspektive des Landes«, die 2005 als Langzeitstrategie zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung Irans verkündet wurde. Ursprüngliches Ziel war es, bis 2025 zur führenden wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Nation in Südwestasien aufzusteigen. Nachdem die Verwirklichung dieser Vision unter der Präsidentschaft Ahmadinejads in weite Ferne gerückt war, wurden neue Lösungsansätze notwendig. Hier setzt Rohanis wirtschaftspolitischer Entwurf an, in welchem die ökonomische Entwicklung des Landes als eine Frage nationaler Sicherheit definiert wird. Ohne wirtschaftliche Stabilität sei auch keine politische Stabilität möglich. Die Versicherheitlichung der Wirtschaftssphäre wurde bereits in der Strategie einer »Widerstandsökonomie« vollzogen, die der Revolutionsführer 2010 verkündet hatte. Kernziel dieser Strategie ist die Schaffung wirtschaftlicher Strukturen, die negative Folgen von Sanktionen kompensieren können. Aus Sicht der amtierenden Regierung ist die im 20-Jahres-Plan angestrebte ökonomische Entwicklung jedoch nicht gegen den Widerstand wesentlicher Wirtschaftsmächte auf dem Weltmarkt zu erreichen. Vor diesem Hintergrund hatte die Beilegung des Nuklearkonflikts höchste außenpolitische Priorität. Die Grundsätze einer Widerstandsökonomie versucht Rohani nach der Einigung nicht durch weniger, sondern durch mehr Handel mit westlichen Industrienationen zu verwirklichen. Ziel ist dabei eine größere Diversifizierung wirtschaftlicher Kooperationspartner. Diese Strategie ist mit den Vorstellungen des Revolutionsführers durchaus kompatibel. Am 30. Juni gab Khamenei die Grundzüge des nächsten ökonomischen Fünfjahresplans (2015–2020) bekannt. Dieser sieht die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mittels ausländischer Investitionen und den Eintritt in internationale Märkte vor. Wirtschaftsdiplomatie wird darin zur außenpolitischen Priorität erklärt.

Konkrete Herausforderungen

Im Bereich struktureller Reformen stehen Rohani größere Hindernisse bevor, etwa bei der angestrebten Privatisierung von mehr als 1000 staatlichen Unternehmen, die den Wettbewerb stärken soll. Die größte Herausforderung stellen die Revolutionsgarden dar, die zur bedeutendsten Wirtschaftsmacht des Landes aufgestiegen sind. Im Zuge des Ausbaus einer Schattenwirtschaft haben sie in erheblichem Maße von den internationalen Sanktionen profitiert. Dennoch haben die Garden die nuklearen Verhandlungen nicht öffentlich untergraben. Obwohl Rohani für die Verwirklichung seines wirtschaftspolitischen Programms ihren Einfluss in Politik und Wirtschaft eindämmen muss, ist er zugleich auf ihre Unterstützung angewiesen, insbesondere bei der Umsetzung des JCPOA. Denn die für die Überwachung der Nuklear- und Militäranlagen zuständigen Garden können die Implementierung der Übereinkunft auf vielfältige Weise behindern, beispielsweise indem sie IAEA-Inspektoren den Zugang zu Einrichtungen verwehren. Rohani wird ihnen daher nach der Aussetzung von Sanktionen neue wirtschaftliche Anreize bieten müssen.

An einer weiteren Front steht der Abschluss der Reform des Subventionswesens bevor, das den iranischen Staat bis zu 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr kostet. Der größte Anteil an Zuschüssen entfällt auf den Energiesektor. Ein im Januar 2010 vom Parlament verabschiedeter Plan zur Subventionsreform sieht die schrittweise Aufhebung des Bezuschussungssystems bis Ende 2015 vor. Im Gegenzug erhalten iranische Haushalte eine monatliche »Kompensation«. Im April 2014 leitete Rohani die zweite Phase der Reform ein, im Zuge derer die Benzinpreise um 75% anstiegen. Die abschließende Phase der Reform wird die Kosten für die Verbraucher weiter in die Höhe treiben.

Aussicht auf politische Reformen

Nachdem andere politische Initiativen der Beilegung des Atomkonflikts untergeordnet wurden, gerät nach der erzielten Vereinbarung die Innenpolitik stärker in den Fokus. Reformer und Aktivisten erwarten von Rohani, dass er sich nun drängenden Themen wie der Meinungs- und Pressefreiheit oder den Rechten von Frauen zuwendet. Im Präsidentschaftswahlkampf 2013 hatte Rohani neben einer Verbesserung der Wirtschaftslage auch politische Reformen versprochen. Unter anderem kündigte er die Erarbeitung einer Bürgerrechts-Charta an. Um die Chancen eines Wahlerfolgs zu steigern und den Sieg eines konservativen Bewerbers zu verhindern, hatten sich führende Reformer und Pragmatiker darauf geeinigt, Rohani als gemeinsamen Kandidaten zu unterstützen. Im Gegenzug gab dieser zu verstehen, sich für die Freilassung inhaftierter Oppositionsmitglieder und Aktivisten sowie für die führenden Köpfe der Grünen Bewegung, Mehdi Karroubi und Mir Hossein Mousavi, einsetzen zu wollen. Beide stehen seit dem 14. Februar 2011 unter Hausarrest. Seit Rohanis Amtsantritt hat sich jedoch in dieser Hinsicht nur wenig getan. Im Herbst 2013 wurden elf politische Gefangene, darunter die international bekannte Menschenrechtsaktivistin Nasrin Sotoudeh, aus der Haft entlassen. Die Freilassung erfolgte nur wenige Tage vor Rohanis erster Ansprache vor der UN-Generalversammlung. Sie stellte bestenfalls eine symbolträchtige Geste dar, mit der der neu gewählte Präsident politischen Wandel demonstrieren wollte.

Am 6. Dezember 2013 gab das Kabinett den ersten Entwurf einer Bürgerrechts-Charta bekannt und stellte ihn öffentlich zur Diskussion. Das Dokument fand nur geringen Zuspruch. Die Charta stellt nicht mehr als eine Zusammenstellung der »wichtigsten Bürgerrechte« dar, die bereits in der Verfassung festgeschrieben sind, aber nicht in die Praxis umgesetzt werden – so das Verbot der Folter. Somit reicht sie über ein Bekenntnis der Regierung, diese Rechte einhalten zu wollen, nicht hinaus. Kon-

krete Schritte zur Durchsetzung konstitutionell verankerter Rechte wurden bislang nicht unternommen.

Auswirkung anstehender Wahlen

Der außenpolitische Erfolg hat die Position von Pragmatikern und Reformern in Iran zwar gestärkt, doch stellen sie bislang nicht die Mehrheit in den politischen Institutionen des Landes. Am 25. Februar 2016 finden in Iran nicht nur Wahlen zum Parlament, sondern auch zum Expertenrat statt. Dieser ist für die Wahl des Revolutionsführers verantwortlich. Formal überwacht er zudem seine Tätigkeit. Während die Parlamentswahlen alle vier Jahre stattfinden, wird der Expertenrat lediglich alle acht Jahre gewählt. Angesichts des fortgeschrittenen Alters von Ali Khamenei wird der 2016 zu wählende Expertenrat daher möglicherweise mit der Aufgabe konfrontiert, einen neuen Revolutionsführer zu bestimmen. Mit Blick auf die Nachfolgefrage könnte es sich folglich um entscheidende Wahlen handeln.

Von dem Erfolg in den Nuklearverhandlungen erhoffen sich Pragmatiker und Reformer einen deutlichen Zuwachs an Sitzen in beiden Institutionen, die direkt vom Volk gewählt werden. Ein von moderaten Kräften dominiertes Parlament, gestützt durch den Expertenrat, könnte den politischen Handlungsspielraum der amtierenden Regierung ausweiten. Eine solche Entwicklung unterliegt jedoch vor allem zwei Einschränkungen. Zum einen müssen die zur Wahl antretenden Kandidaten erst vom Wächterrat zugelassen werden. Zumindest mit Blick auf die Wahl zum Expertenrat ist es unwahrscheinlich, dass eine hohe Anzahl moderater Kräfte die Erlaubnis zur Kandidatur erhält und damit potentiell die Nachfolge der Staatsspitze mitbestimmt. Zum anderen sichert eine Mehrheit der Parlamentssitze noch nicht die Kontrolle über die Gesetzgebung. Wie schon unter der Präsidentschaft des Reformers Mohammad Khatami könnte der Wächterrat zahlreiche Gesetzesvorschläge zurückweisen.

Zugleich steigt der Druck auf die Regierung, insbesondere durch Konservative. Sie betrachten sowohl die außenpolitische Öffnung des Landes als auch die Stärkung der Position Rohanis infolge der Einigung mit Argwohn. Die gesellschaftspolitische Sphäre könnte damit zu jenem Feld werden, auf dem nach konservativer Lesart revolutionäre Ideale bewahrt und die außenpolitischen Verluste kompensiert werden sollen. So wurden – ungeachtet der scharfen Kritik der Regierung – in den letzten Monaten bereits zahlreiche zuvor genehmigte Konzerte nach der Intervention von Polizei und Justiz verboten, etliche Galerien geschlossen und Theateraufführungen verhindert. Derweil sind neue politische Parteien entstanden, die sich vehement gegen die aktuelle Regierungspolitik stellen. So steht die am 15. Juni gegründete »Einzigartige Front« (*jebhe-ye yekta*), die sich unter anderem aus ehemaligen Mitgliedern des Kabinetts von Ahmadinejad zusammensetzt, bereits in den Startlöchern, um bei den Parlamentswahlen zu kandidieren.

Folgerungen für die deutsche Politik

Mit der Vereinbarung haben die moderaten Kräfte Irans unter Beweis gestellt, dass sie außenpolitische Erfolge erzielen können. Im Zuge dessen wurden politische Kräfteverschiebungen in Gang gesetzt, die sich in den Wahlen zum Parlament und Expertenrat niederschlagen und Rohani 2017 gegebenenfalls seine Wiederwahl als Präsident sichern könnten. Der Abschluss der Nuklearverhandlungen ist für Rohani jedoch nicht nur ein politischer Befreiungsschlag. Jetzt steht er unter Druck, an mehreren Fronten Ergebnisse zu liefern. Zum einen muss er den Erwartungen der Bevölkerung auf Anhebung ihres Lebensstandards gerecht werden und gleichzeitig eine schmerzhaft Subventionsreform abschließen. Zum anderen ist er gezwungen, mit den Revolutionsgarden einen wirtschaftspolitischen Kompromiss zu erzielen und sich innenpolitisch auf Vorhaben zu beschränken, die die Zulassung seiner Mit-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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

streiter zu den anstehenden Wahlen nicht gefährden. Schließlich steht er in der Pflicht, den Reformkräften, die ihm zu seiner Wahl verhelfen, mit versprochenen Zugeständnissen entgegenzukommen. Innerhalb dieses Spannungsfeldes dürfte sein wirtschaftspolitisches Projekt die oberste Priorität einnehmen. Rohani ist nicht an einer Reform der bestehenden Ordnung, sondern an einem effizienteren Verfahren ihrer Aufrechterhaltung interessiert. Dabei stellt wirtschaftliches Wachstum für ihn den Schlüssel zu politischer Stabilität dar. Sollte es Rohani nicht gelingen, wirtschaftspolitische Erfolge vorzuweisen, könnte die politische Aufbruchstimmung schon bald allgemeiner Ernüchterung weichen.

Angesichts der inneriranischen Entwicklungen kann die deutsche Politik vor allem auf drei Gebieten Unterstützung für die moderaten Kräfte im Land leisten:

An erster Stelle sollte Deutschland für eine reibungslose Implementierung auf Seiten der E3/EU+3 Sorge tragen. Als einziger Nichtatomwaffenstaat und als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats nimmt die Bundesrepublik (neben Iran) eine Sonderrolle in der Joint Commission ein. Hier könnte sie in Konfliktfällen als glaubwürdiger Vermittler fungieren, beispielsweise bei Auseinandersetzungen über den Transfer von Nukleartechnologie. Auch verfügt Deutschland über die Expertise, Iran bei der technischen Umsetzung einzelner Maßnahmen zu unterstützen und die im JCPOA zugesicherte Nuklearkooperation mit der Islamischen Republik zu fördern. Auf diese Weise kann die Bundesrepublik dazu beitragen, dass der JCPOA nicht schon in der Implementierungsphase scheitert.

Wirtschaftspolitisch kann Deutschland die nach der Übereinkunft angestrebte Öffnung Irans dazu nutzen, sich in wesentlichen Wirtschaftszweigen des Landes fest zu positionieren. Insbesondere der auf erhebliche Investitionsleistungen angewiesene Energiesektor kann sowohl von der Finanzstärke deutscher Unternehmen als auch von technischer Zusammenarbeit profitieren. Für die Einlösung des iranischen

Anspruchs, in absehbarer Zeit zur führenden Wirtschaftsmacht in Südwestasien aufzusteigen, ist die Forcierung der Öl- und Gasproduktion unerlässlich. Aus diesem Grunde ist die Bereitschaft zur Kooperation in diesem Sektor groß. Derzeit scheint die Islamische Republik jedoch eine energiepolitische Anbindung an den asiatischen Markt zu bevorzugen. Hier sollte Deutschland aktiv den Wettbewerb suchen. Eine starke wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands und Irans kann die auch auf westliche Wirtschaftspartner setzende Lesart der Widerstandsökonomie gegenüber jener des Revolutionsführers stärken. Eine größere ökonomische Bedeutung Deutschlands für die iranische Wirtschaft erweitert zudem den Handlungsspielraum deutscher Politik. So könnten auf Dauer Anreizsysteme geschaffen werden, in deren Rahmen die deutsche Wirtschafts- und Technologiekooperation gezielt an konkrete politische Bedingungen geknüpft wird.

Schließlich gilt es, die voraussichtlichen Verlierer der nuklearen Vereinbarung zu stützen. Dazu gehören vor allem politische Aktivisten, Kulturschaffende und Bildungseinrichtungen. Dass Zensur und die Einschränkung von Pressefreiheit nicht nur von Konservativen betrieben wird, zeigt die aktive Einmischung der amtierenden Regierung in die Berichterstattung über das Verhandlungsergebnis und das Vorgehen gegen Medien, die Kritik an der Übereinkunft üben. Zur Unterstützung der gesellschaftspolitischen Sphäre ist vor allem die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik gefragt. Diese sollte finanziell so ausgestattet werden, dass sie Projekte und Austauschprogramme jenseits von Legislaturperioden absichern kann. Zudem sollte sich Deutschland darum bemühen, mit der Regierung in Teheran ein bilaterales Kulturabkommen abzuschließen. Damit könnten die rechtlichen Bedingungen von Kultur- und Bildungskooperationen vor Ort gesichert werden. Zugleich wäre dies ein Signal dafür, dass sich die deutsche Politik nach der Einigung nicht nur an wirtschaftlichen Interessen ausrichtet.