

BAND 56

Doppelter Druck auf Iran

Die US-Sanktionen in den Zeiten der Corona-Pandemie

Eine Studie von David Jalilvand



DOPPELTER DRUCK AUF IRAN

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 56**

Doppelter Druck auf Iran

Die US-Sanktionen in den Zeiten der Corona-Pandemie

Eine Studie von David Jalilvand

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Der Autor

Dr. David Jalilvand arbeitet als Analyst und Berater zu den Dynamiken von Politik, Wirtschaft und Energie im Mittleren Osten, besonders im Iran. In diesem Zusammenhang reist er regelmäßig in die Region. Er ist Geschäftsführer der Orient Matters GmbH in Berlin. Zwischen 2015 und Anfang 2018 war David Jalilvand für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig, wo er u.a. das Iran-Projekt leitete. Er promovierte an der Freien Universität Berlin. Sein Studium führte ihn zuvor von der Universität Erfurt zum Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen und zur London School of Economics.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann her-

untergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Doppelter Druck auf Iran

Die US-Sanktionen in den Zeiten der Corona-Pandemie

Eine Studie von David Jalilvand

Band 56 der Schriftenreihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, S. Langer (basierend auf Entwürfen von State Design)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

Titelphoto: imago images/Xinhua

ISBN 978-3-86928-219-0

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Zusammenfassung	9
Einführung	12
1 Iran vor der Pandemie: Sanktionen und Krise	14
1.1 Sanktionen und Washingtons Politik des «maximalen Drucks»	16
1.2 Europa und die US-Sanktionen: zögerliche Opposition	19
1.3 Irans Wirtschaft: zwischen Rezession und Resilienz	24
2 Sanktionen und das iranische Gesundheitswesen	36
Sanktionen und Einschränkungen beim humanitären Handel	37
3 Corona-Krise im Iran	42
3.1 Sanktionen und die Pandemie	46
3.2 Sanktionen und internationale Corona-Hilfe	49
Bibliographie	51

VORWORT

Wirtschaftliche Sanktionen können ungewünschte Effekte hervorbringen, wenn sie nicht in eine kluge diplomatische Gesamtstrategie eingebettet sind. So dienen im Iran die aktuellen US-Sanktionen im Zuge der Corona-Krise den autoritären Machthabern als Möglichkeit, das eigene Steuerungsversagen zu verschleiern. Die vorliegende Studie von David Jalilvand hat das untersucht und beantwortet die Frage: Wie beeinflussen die seit 2018 wieder aktiven US-Sanktionen die sozio-ökonomische Lage und medizinische Versorgung im Iran vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie? Wo es die Datenlage erlaubt, untersucht sie auch, wie und ob marginalisierte Gruppen (beispielsweise Frauen) davon anders betroffen sind.

Das Kalkül hinter den US-Sanktionen folgt einer altbekannten Logik, der zufolge die Zivilbevölkerung aufbegehrt, wenn das Leid nur groß genug ist und das unliebsame Regime letztlich stürzt. Doch, wie in anderen autoritären Regimen auch, unterdrückt die iranische Führung die massive Unzufriedenheit der Bevölkerung mit rücksichtsloser Repression und brutaler Gewalt. Solange Sanktionen nicht die persönlichen Macht- und Wirtschaftsinteressen der Machthabenden treffen, wie es «gezielte» («targeted») oder «kluge» («smart») Sanktionen tun, bewirken sie keine Verhaltensänderung.

Die iranische Führung fordert ein sofortiges Ende der US-Sanktionen, und der iranische Außenminister Mohammad Sarif brandmarkt diese gar als «Gesundheitsterrorismus» gegen das iranische Volk, während Iran innerhalb kürzester Zeit zu einem Brandherd der Pandemie in der Region wurde – und zwar nicht zuletzt aufgrund des miserablen Managements der iranischen Führung. Diese spielte die Gefahr des Coronavirus zu Beginn herunter und versäumte, die Bevölkerung angemessen zu schützen.

Wir präsentieren diese Studie als wichtigen, aktuellen Debatten-Beitrag um die mit Sanktionen verbundenen humanitären Fragen im Zeitalter der Pandemie – sie könnten bald weiter an Relevanz gewinnen. Denn sollte das Atomabkommen scheitern, wird die Frage nach der richtigen Strategie dem Iran gegenüber auch für die deutsche und europäische Politik wieder offen im Raum stehen. Ob und wie Sanktionen hierbei eine konstruktive Rolle spielen können, wird bei den diskutierten Policy-Optionen für die künftige Kontrolle des iranischen Atomprogramms zentral sein.

Seit gut zwanzig Jahren beschäftigt sich die Heinrich-Böll-Stiftung mit ihrem Iran-Programm in verschiedenen Formaten mit dem iranischen Atomprogramm und hat in dieser polarisierten Debatte den Anspruch, kontinuierlich differenzierte und fundierte inhaltliche Angebote bereit zu stellen: u.a. den monatlich erscheinenden

Iran-Report, öffentliche Veranstaltungen oder Fachgespräche im Sinne einer Track-II-Diplomatie etc.

Unser großer Dank gilt dem Autor Dr. David Jalilvand, der in dieser Studie seine umfassende Expertise zu sozio-ökonomischen Fragestellungen im Iran eindrücklich, treffsicher und politisch abwägend präsentiert.

Berlin, im August 2020

Dr. Anja Hoffmann

Referentin der Heinrich-Böll-Stiftung

im Referat Mittlerer Osten und Nordafrika

Zusammenfassung

- 1) *Mit ihrer Politik des maximalen Drucks zielt die Trump-Administration aktuell auf zwei Zwischenziele: die größtmögliche Schwächung Irans sowie die Verhinderung einer Rückkehr zum Atomabkommen durch eine Nachfolger-Regierung.*

Nach dem Rückzug aus dem Atomabkommen im Mai 2018 belegten die Vereinigten Staaten von Amerika nahezu alle Sektoren der iranischen Wirtschaft mit Sanktionen. Die Sanktionen zielen nicht nur darauf, Teheran Außenhandel und Deviseneinnahmen zu versagen. Stärker als in der Vergangenheit versucht Washington auch, den inländischen Wirtschaftskreislauf Irans zum Erliegen zu bringen. Hierzu wurde das US-Sanktionsregime deutlich erweitert. Über die abschließenden Ziele der Trump-Administration gegenüber Iran herrscht dabei Ungewissheit, sowohl ein Regimewechsel als auch ein neues Abkommen mit Teheran erscheinen im Bereich des Möglichen.

- 2) *Für legale Wirtschaftsbeziehungen Europas mit Iran fehlen bis heute ein verlässlicher Rechtsrahmen und geeignete Instrumente. Betroffen ist auch der Handel mit humanitären Gütern.*

Im August 2018 reaktivierte die EU ihre Blocking-Verordnung, die in der Praxis jedoch kein effektives Mittel zur Aufrechterhaltung des europäisch-iranischen Handels ist. Da sich europäische Unternehmen im großen Stil aus Iran zurückzogen, gründeten Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich im Januar 2019 die Zweckgesellschaft INSTEX. Über die Organisation eines Ringhandels soll diese europäischen Unternehmen am US-Finanzsystem vorbei eine Möglichkeit bieten, Handel mit Iran zu betreiben. Durch die einstweilige Beschränkung auf humanitären Handel dient INSTEX bis auf Weiteres dezidiert nicht der Umgehung der US-Sanktionen. Die Aufnahme eines regulären Geschäftsbetriebs steht allerdings weiter aus. Iran versucht nunmehr durch Verletzung des Atomabkommens und durch Forcierung regionaler Spannungen den Preis für die US-Sanktionen in die Höhe zu treiben. Europa fehlt es an Einflussmöglichkeiten zur Durchbrechung der Eskalationsspirale zwischen Teheran und Washington.

- 3) *Iran hat durch die US-Sanktionen einen enormen ökonomischen Schaden erlitten. In ihrer Gesamtheit zeigt sich die iranische Wirtschaft jedoch vergleichsweise resilient.*

Abgelöst wurden zwei Jahre deutlichen Wachstums (2016-17) durch eine längere Phase der Rezession. Diese ging einher mit einem Einbruch von Außenhandel und speziell Erdölexporten, wachsenden Defiziten bei der Handels- und Zahlungsbilanz, einer Abwertung des Rials und einem erheblichen Anstieg der

Inflation. Für Irans Bevölkerung resultierten diese Entwicklungen in einem dramatischen Verlust an Kaufkraft. Die Resilienz der iranischen Wirtschaft ist in einer vergleichsweise fortgeschrittenen Diversifizierung begründet. Diese findet auch Ausdruck durch gestiegene Exporte im Land gefertigter Produkte.

- 4) *US-Sanktionen beschränken Irans Zugang zu komplexen Arzneimitteln und Arzneistoffen. Neben einer Verknappung haben Sanktionen zu einer erheblichen Verteuerung von Pharma-Importen geführt: aufgrund gestiegener Transaktionskosten sowie durch den dramatischen Wertverlust des Rials.*

Irans Importabhängigkeit bei bestimmten komplexen Medikamenten ist die Achillesferse des iranischen Gesundheitssystems. Dieses ist im regionalen Kontext vergleichsweise weit entwickelt und kann sich auf eine breit aufgestellte pharmazeutische Industrie stützen. Die Arzneimittel-Grundversorgung konnte trotz Sanktionen aufrechterhalten werden. Bei einer Reihe lebenswichtiger komplexerer Medikamente, etwa zur Behandlung von Epilepsie oder Leukämie, führten die Sanktionen jedoch zu teilweise erheblicher Verknappung und Verteuerung mit fatalen Folgen in Iran. Die US-Regierung räumt mittlerweile Defizite bei der Rechtssicherheit für den – nominell vom Sanktionsregime ausgenommenen – humanitären Handel ein, ohne dass dies jedoch in der Praxis zu effektiven Maßnahmen geführt hätte. Da Iran vier Fünftel seiner Pharma-Importe aus dem europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz bezieht, ist Europa hiervon besonders betroffen.

- 5) *Iran ist eines der am meisten vom Coronavirus betroffenen Länder, auch bedingt durch eklatantes Missmanagement staatlicher Stellen. Die Pandemie wirft Iran bei der Überwindung der sanktionsbedingten Rezession erheblich zurück.*

Binnen weniger Tage avancierte Iran zum «Epizentrum» der Corona-Pandemie im Mittleren Osten und ist nunmehr mit einer zweiten Infektionswelle konfrontiert. Das Land verlor wertvolle Zeit bei der Eindämmung des Virus. Über Wochen wurden die Gefahren der Pandemie von der politischen Führung in Teheran heruntergespielt. Führende Politiker brachten sogar Verschwörungstheorien in Umlauf. Nach einem temporären landesweiten «Lockdown» im März zielt die Regierung nunmehr auf begrenzte Einschränkungen nach Bedarf. Aufgrund der Corona-Krise wird Iran 2020 ein weiteres Rezessionsjahr erleben (Rückgang des BIP um 6 Prozent). Das Coronavirus schaffte, woran die US-Sanktionen weitgehend scheiterten: Irans inländischen Wirtschaftskreislauf empfindlich zu schwächen.

- 6) *Die US-Sanktionen beeinflussen den Verlauf der Corona-Pandemie in Iran: durch eine unzureichende Versorgung mit Gütern für den medizinischen Einsatz, durch Beeinträchtigungen bei der Abwägung von Corona-Maßnahmen sowie durch eine Schwächung Irans bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Corona-Folgen.*

In den ersten Wochen der Pandemie litt Iran unter einem erklärten Mangel an Gütern zur medizinischen Bewältigung der Corona-Krise. Sanktionen

potenzierten dabei Schwierigkeiten bei der Beschaffung. Nach Umstellung der heimischen Industrie erklärte Iran im Mai die vollständige Selbstversorgung. Bei der Abwägung der Corona-Maßnahmen kam zum Tragen, dass die iranische Wirtschaft nach zwei Jahren der Sanktionen erheblich geschwächt war. Weitere sozio-ökonomische Härten und politische Spannungen versuchte die Staatsführung in Teheran zu vermeiden. Auch verfügt Iran durch die sanktionsbedingten Rezessionsjahre über weniger Ressourcen, um Konjunkturmaßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Corona-Folgen auf den Weg zu bringen.

- 7) *Internationale Unterstützung bei der Bewältigung der Corona-Pandemie bleibt eine brisante Angelegenheit. Sanktionen behindern Iran hierbei. Die Frage internationaler Hilfe ist aber auch Gegenstand innenpolitischer Machtkämpfe in Teheran.*

Iran nahm die Corona-Krise zum Anlass, um international für eine Lockerung des US-Sanktionsregimes zu werben. Derweil erreichten Iran verschiedene bi- und multilaterale Hilfslieferungen. Zweifelsfrei negative Auswirkungen der US-Sanktionspolitik lassen sich allerdings bei der Frage eines IWF-Nothilfekredits für Teheran erkennen, den die Vereinigten Staaten aus offenkundig politischen Gründen blockieren. Die Fortsetzung des Machtkampfs auf dem Feld der humanitären Nothilfe zwischen der Regierung Rohani und seinen Widersachern aus dem Umfeld der Revolutionsgarde lässt potenzielle internationale Geber mit Fragen ob der Ernsthaftigkeit iranischer Anfragen zurück.

Einführung

Als die Corona-Pandemie Iran erreichte, traf sie auf ein ohnehin schon angeschlagenes Land. US-Sanktionen hatten der Wirtschaft bereits empfindlich zugesetzt und die sozio-ökonomische Krise verschärft. Im Fahrwasser der Sanktionen traten die politischen Spannungen der Islamischen Republik wieder stärker in den Vordergrund.

Lange Zeit unterschätzte Irans politische Führung das Virus und reagierte erst, als der Notstand im Land weitreichende Maßnahmen unvermeidlich machte. Iran avancierte so binnen weniger Tage zum Epizentrum der Pandemie im Mittleren Osten.

Nachdem die staatlichen Autoritäten schließlich handelten, zeigten die Sanktionen abermals ihre Wirkung. Denn aufgrund der US-Politik des «maximalen Drucks» sind Teherans Möglichkeiten zur Bewältigung der Pandemie beeinträchtigt. So ist Irans Zugang zu Gütern wie etwa medizinischer Schutzkleidung, Medikamenten oder Rohstoffen für die Pharmaindustrie durch die US-Sanktionen stark eingeschränkt. Bei der Abwägung der Corona-Maßnahmen wiederum war die sanktionsbedingt prekäre ökonomische Situation des Landes ein wichtiger Faktor dafür, dass der Staat erst spät ins öffentliche Leben eingriff; die Sorge vor den ökonomischen Folgen weitreichender Kontaktsperrungen war groß. Von den Sanktionen geschwächt, kann Iran weniger Ressourcen einsetzen, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu bewältigen.

Daher unterscheiden sich die Rahmenbedingungen Irans entscheidend von denen anderer Länder. Zusätzlich zu den ohnehin großen Herausforderungen und Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Pandemie kommen die mit dem Sanktionsregime einhergehenden Beschränkungen erschwerend hinzu.

Im Folgenden werden Art und Weise, wie Sanktionen Iran beim Umgang mit der Corona-Pandemie beeinträchtigen, analysiert. Hierzu werden zunächst die *Auswirkungen der US-Sanktionspolitik für Politik und Wirtschaft* Irans ebenso wie für das iranische *Gesundheitswesen* erörtert. Auf dieser Grundlage erfolgt schließlich eine Einordnung der Bedeutung von Sanktionen im *Kontext Corona-Krise in Iran*.

Die Studie versucht dezidiert nicht, von der Verantwortung der iranischen Politik abzulenken oder diese zu relativieren. Für die rasante Ausbreitung des Corona-Virus im Land tragen in erster Linie die staatlichen Autoritäten Verantwortung. Ihre dramatische Unterschätzung der Gefahren der Pandemie sowie die Verbreitung von Verschwörungstheorien durch hohe Politiker führten dazu, dass wichtige Zeit für die Eindämmung von Infektionsketten verloren ging.

Hiervon unberührt, ist jedoch festzustellen, dass Sanktionen zu einer erheblichen Verschärfung der humanitären Notlage im Iran geführt haben. Bereits vor Ausbruch der Corona-Krise war dies der Fall. Durch die Pandemie hat sich die Dimension nun erheblich vergrößert. Eine Analyse der Dynamiken und Auswirkungen der US-Sanktionspolitik gegen Iran mit Blick auf humanitäre Aspekte ist daher wichtig: zum

besseren Verständnis der Verhältnisse im Land sowie als Ausgangspunkt für die Entwicklung politischer Maßnahmen zur Linderung der Not der Iranerinnen und Iraner.

1 Iran vor der Pandemie: Sanktionen und Krise

Am Vorabend der Corona-Pandemie war Iran bereits im Krisenmodus. Weitreichende Sanktionen, die von den Vereinigten Staaten seit 2018 erneut gegen das Land verhängt wurden, stürzten die Wirtschaft in eine schwere Rezession. Diese ging unter anderem einher mit einem großen Handelsbilanzdefizit, einer Abwertung des iranischen Rials und einem rasanten Anstieg der Inflationsrate. Auf diese Weise hatte sich die ökonomische Situation vieler iranischer Haushalte, deren Kaufkraft rapide sank, erheblich verschlechtert.

Die sozio-ökonomische Situation verschärfte sich, Proteste nahmen zu, zumeist getragen von jeweils spezifischen Gesellschaftsgruppen, etwa Händlern, Lehrern oder Lastwagenfahrern. In ihrer Gesamtheit brachten die Proteste eine weitreichende Unzufriedenheit über die ökonomische Lage des Landes sowie Korruption und Missmanagement staatlicher Stellen zum Ausdruck. Nach einer Kürzung von Energie-Subventionen im November 2019 mündeten die zunächst noch vereinzelt aufgekommenen Proteste schließlich in landesweiten Demonstrationen. Der Staat begegnete ihnen mit extremer Härte, selbst nach den Maßstäben der Islamischen Republik. Sicherheitskräfte töteten hunderte Iranerinnen und Iraner, während durch die Abschaltung des Internets die Bevölkerung für mehrere Tage in weiten Teilen von der Außenwelt abgeschnitten wurde.

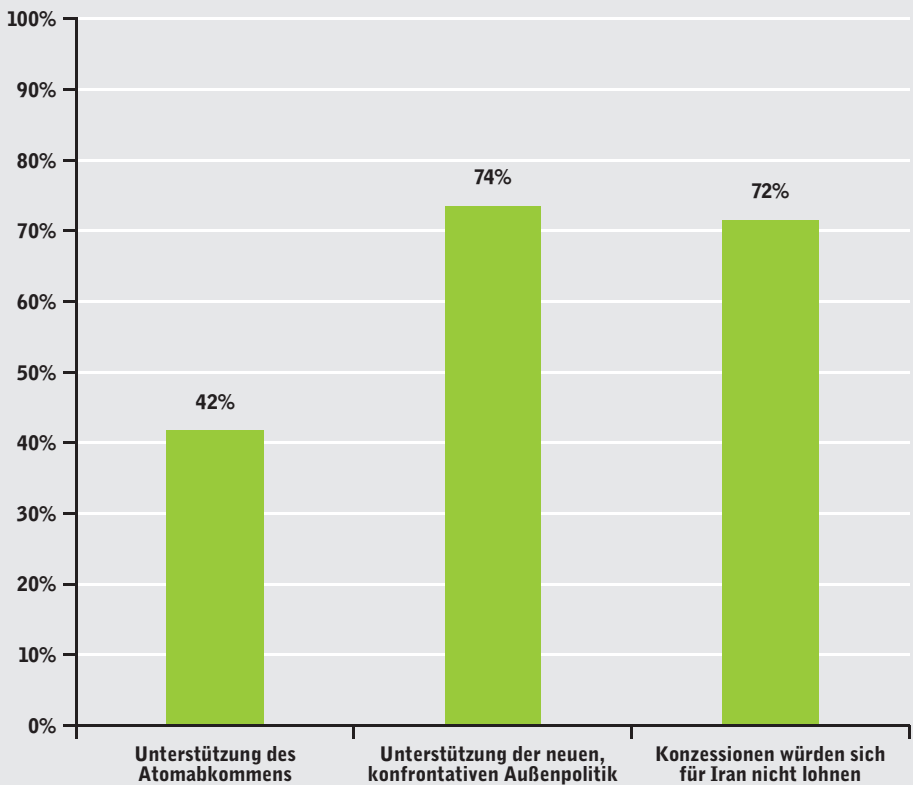
Im Zusammenspiel mit zunehmender staatlicher Repression vertiefte der wirtschaftliche Abschwung die politische Legitimitätskrise Irans.¹ Diese wog umso schwerer, als nunmehr auch Teile der Kernklientel der Islamischen Republik – gebildet aus Milieus des religiös-konservativen Kleinbürgertums – ihren Unmut über die Verhältnisse im Land offen auf die Straße trugen. Verstärkt wurde die Krise des Politischen durch zunehmende Machtkämpfe zwischen den politischen Lagern und Institutionen des Staats. Die radikaleren Kräfte, die angesichts der gescheiterten Engagement-Politik von Präsident Hassan Rohani das politische Momentum auf ihrer Seite wussten, machten sich daran, ihre Macht weiter auszubauen. Abermals verschärfte wurde die Legitimitätskrise im Januar. Schien, nach der Tötung des iranischen Generals Qasem Soleimani durch die Vereinigten Staaten, zunächst ein kurzer Moment der nationalen Einheit möglich, stiegen die Spannungen erneut an: Im Zusammenhang mit einer iranischen Vergeltungsmaßnahme schossen die Revolutionsgarden ein ukrainisches

¹ Ausdruck fand die Legitimitätskrise schließlich in der – selbst nach offiziellen Zahlen – niedrigsten jemals in der Islamischen Republik registrierten Beteiligung bei Wahlen zum Parlament im Februar 2020.

Passagierflugzeug bei Teheran ab, was 167 Todesopfer forderte. Es folgte eine mehrtägige staatliche Vertuschungskampagne. Erneut kam es zu Protesten, wenngleich diese geringer ausfielen als im November.

Die Ursachen für die Krise Irans finden sich zuvörderst im Land selbst. Zu ihnen zählen ein autoritäres politisches System, eine von neoliberalen Erwägungen getragene, soziale Fragen weitgehend außer Acht lassende Wirtschaftspolitik der Regierung Rohani, Missmanagement, Korruption und Inkompetenz bei der Leitung der zahlreichen staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen, eine defizitäre Gesetzeslage hinsichtlich international etablierter Normen und Verfahren (etwa mit Blick auf Standards im Bankenwesen oder Maßnahmen gegen Geldwäsche und Korruption) sowie die fortdauernde strukturelle Diskriminierung von Frauen und – besonders afghanischen – Migrantinnen und Migranten.

Abbildung 1: Aktuelle Ergebnisse von Meinungsumfragen im Iran (Oktober 2019)



Quelle: University of Maryland (Gallagher et al.)

Im Zusammenspiel mit diesen internen Faktoren kommt den US-Sanktionen eine entscheidende Rolle zu: Sie brachten eine Kehrtwende, die das Schicksal Irans vermutlich auf längere Sicht prägen wird. *Ökonomisch* setzten die Sanktionen den Jahren

des Aufschwungs, die mit dem Abschluss des Atomabkommens einhergingen, ein jähes Ende. *Politisch* wurde der iranische Versuch einer auf Verständigung zielen- den Außenpolitik zum Scheitern verurteilt. Die moderateren Kräfte der Islamischen Republik gerieten hierdurch ins Hintertreffen, vermutlich auf Jahre.² *Gesellschaftlich* brachten die Sanktionen nicht nur, wie oben skizziert, eine Verschärfung der sozio-ökonomischen Lage. Sie führten auch dazu, dass die iranische Bevölkerung in diplomatischen Arrangements zunehmend weniger Nutzen sieht. Parallel hierzu finden die Positionen der Radikalen vermehrt Anklang. So sprach sich 2019, erstmals überhaupt, eine Mehrheit der Iranerinnen und Iraner gegen das Atomabkommen aus. Sieben von zehn Iranerinnen und Iranern sind mittlerweile der Überzeugung, die Erfahrungen rund um das Atomabkommen hätten gezeigt, Konzessionen würden sich für das Land nicht lohnen. Ebenfalls sieben von zehn ziehen wirtschaftliche Autarkie einem verstärkten internationalen Handel vor. Dreiviertel der Bevölkerung unterstützen derweil die neue konfrontativere Außenpolitik des Landes, die Teheran seit Mai 2019 forciert (siehe Abbildung 1).³

Vor diesem Hintergrund folgt eine Einordnung der US-Sanktionspolitik sowie der europäischen Reaktion auf sie, bevor die Auswirkungen der Sanktionen auf die iranische Wirtschaft analysiert werden.

1.1 Sanktionen und Washingtons Politik des «maximalen Drucks»

Am 8. Mai 2018 verkündete US-Präsident Donald Trump den einseitigen Rückzug seines Landes aus der Wiener Nuklearvereinbarung von 2015, dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Der Ausstieg markierte den Auftakt einer Politik des «maximalen Drucks» gegen Iran, deren erster Schritt die sukzessive Wiedereinführung aller unilateralen US-Nuklearsanktionen war.⁴ Es folgten zahlreiche weitere Sanktionen, die sich schließlich sogar gegen den iranischen Außenminister Mohammed Dscha- wad Sarif richteten, dem Washington die Unterstützung von Terrorismus vorwirft.

Aktuell haben die Vereinigten Staaten nahezu alle Sektoren der iranischen Wirt- schaft mit Sanktionen belegt. Die Trump-Administration versucht nicht nur, Iran Deviseneinnahmen zu verwehren, die Teheran primär über den Export von Erdöl generiert hat. Sie versucht auch – wesentlich stärker als die Obama-Administration vor dem Atomabkommen – die inländische Wirtschaft auszubremsen.

Erweitert wurden hierzu die Sanktionen der Vorgängerregierungen, die sich bereits gegen die Automobilindustrie, die Edelsteinindustrie, die Energieindustrie, den Finanzsektor, die Seefahrt und den Schiffbau sowie den (internationalen) Han- del mit der iranischen Währung Rial richteten. So sind nunmehr das Baugewerbe, der Bergbau, die IT-Industrie, die Metallindustrie, die Mineralindustrie, die Textil- industrie sowie die verarbeitende Industrie Irans ebenfalls sanktioniert. Untersagt

² Vgl. Zamirirad 2019.

³ Vgl. Gallagher et al. 2019.

⁴ Neben Nuklearsanktionen wurden im Laufe der letzten Jahrzehnte, vom JCPOA unberührt, auf- grund von Menschenrechtsverletzungen und Anti-Terrormaßnahmen verschiedene multi- und unilaterale Sanktionen gegen Iran verhängt.

sind auch Logistik- und Versicherungs-Dienstleistungen in diesen Bereichen. Unabhängig vom JCPOA – weniger auf die Wirtschaft als auf Irans militärische Fähigkeiten zielend – sind weiterhin verschiedene Sanktionen im Rahmen eines unilateralen US-Waffenembargos in Kraft. Jenseits branchenspezifischer Designationen belegten die Vereinigten Staaten darüber hinaus zahlreiche iranische Entitäten auf Grundlage von Menschenrechtsverletzungen und Terrorismus mit Sanktionen, darunter auch der Revolutionsführer des Landes, Ali Chamenei. Im April 2019 bezeichnete die US-Regierung ferner die Iranische Revolutionsgarde als Terrororganisation, womit erstmals überhaupt Teile von Streitkräften einer völkerrechtlich anerkannten Nation so eingestuft wurden.⁵

Landwirtschaft und Pharmaindustrie sind die einzigen Sektoren, die nominell vom US-Sanktionsregime ausgenommen sind.⁶ Auf diese Weise soll die humanitäre Versorgung Irans ermöglicht werden. Gleichzeitig besteht hier kein belastbarer Rechtsrahmen, weswegen de facto auch diese Sektoren durch das US-Sanktionsregime beeinträchtigt werden (siehe unten). Leitende US-Beamte drohen öffentlich mit einem «wirtschaftlichen Kollaps»⁷, was unweigerlich Konsequenzen für die humanitäre Versorgungslage im Iran hätte.

Die meisten US-Sanktionen sind sogenannte Sekundärsanktionen, die sich primär an Bürger und Organisationen aus Drittstaaten richten. Auf diese Weise versucht Washington, die iranischen Außenwirtschaftsbeziehungen in ihrer Gesamtheit zu beeinträchtigen. Der US-amerikanische Handel mit Iran ist ohnehin marginal, da US-Bürger/innen und Organisationen Handel mit und Investitionen in der Islamischen Republik weitgehend verboten sind. Die Durchsetzung der Sekundärsanktionen forcieren die Vereinigten Staaten über die Androhung harter Strafen. In der Vergangenheit wurden Banken bereits zu erheblichen Strafzahlungen verurteilt, teils in Höhe mehrerer Milliarden US-Dollar.⁸

Unternehmen sehen sich daher häufig gezwungen, sich entweder für den US-amerikanischen oder den iranischen Markt zu entscheiden. Doch auch Unternehmen ohne Geschäft in den Vereinigten Staaten sind oftmals für US-Sanktionen anfällig, da sie von Banken und Versicherungen abhängig sind, für die wiederum der Zugang zum US-Finanzsystem essentiell ist.

Über die Ziele der US-Regierung mit Blick auf die umfassenden Sanktionen gegen Iran herrscht bemerkenswerterweise Ungewissheit. US-Außenminister Mike Pompeo präsentierte noch im Mai 2018 einen Katalog mit zwölf Forderungen an die Adresse Teherans. Zum Gegenstand hatten diese unter anderem, jeweils bedingungslos, die vollständige Aufgabe jeglicher Uran-Anreicherung, die Schließung des Schwerwasserreaktors in Arak, uneingeschränkte internationale Inspektionen im gesamten Land (also auch in sämtlichen nicht für das Atomprogramm genutzten Militäranlagen)

⁵ Vgl. Katzman 2020.

⁶ Auf individueller Basis sind auch Personen und Organisationen dieser Sektoren mit Sanktionen belegt, etwa aufgrund von Verbindungen zu den Revolutionsgarden.

⁷ Vgl. US Department of State, 5. Juni 2020.

⁸ Vgl. Katzman 2020, S. 30.

sowie die Einstellung des ballistischen Raketenprogramms. Iran solle sich insgesamt wie eine «normale Nation» verhalten.⁹

Viel spricht dafür, dass diese Forderungen lediglich ein Vorwand waren, um den JCPOA-Rückzug und die Politik des maximalen Drucks nach außen zu rechtfertigen. Denn eine Erfüllung der Punkte durch Iran käme der Aufgabe staatlicher Souveränität in zahlreichen sensiblen Bereichen gleich (etwa Inspektionen militärischer Anlagen oder die Einstellung des Raketenprogramms).

Die abschließenden Ziele der Vereinigten Staaten sind daher unklar, nicht zuletzt aufgrund widersprüchlicher Signale aus der Trump-Regierung. Im Zusammenhang mit den weitreichenden Forderungen seines Ministeriums für die Einstellung der «Maximum Pressure»-Politik werden Außenminister Pompeo Ambitionen mit Blick auf einen Regimewechsel in Teheran nachgesagt.¹⁰ Offen zur Schau gestellt hat diese stets John Bolton, der im September 2019 entlassene, in der Iran-Politik bis dahin aber sehr einflussreiche Nationale Sicherheitsberater. «The declared policy of the United States should be the overthrow of the mullahs' regime in Tehran», betonte Bolton im Juli 2017, acht Monate bevor er Trumps Sicherheitsberater wurde. Diese Worte sprach Bolton bezeichnenderweise auf einer Tagung der Volksmudschahedin, einer militanten exil-oppositionellen Gruppe mit sektenartigem Charakter, die bis 2012 von den Vereinigten Staaten als Terrororganisation gelistet war. Seit März 2019 führt das US-Außenministerium die Volksmudschahedin nunmehr jedoch als «sinnvolle Alternative» zur Islamischen Republik.¹¹

Donald Trump hingegen erklärte öffentlich, sein Land strebe keinen Regimewechsel an.¹² Vielmehr scheint der US-Präsident primär auf die Verhinderung einer iranischen Atombombe aus zu sein.¹³ Mit Teheran möchte er hierzu einen – in der Sache nicht näher umrissenen – «Deal», am liebsten noch vor den US-Präsidentenwahlen im November.¹⁴ Tatsächlich gaben hohe US-Regierungsvertreter in jüngerer Vergangenheit vermehrt an, Iran mittels maximalen Drucks lediglich zu Verhandlungen bewegen zu wollen, zu denen die Trump-Regierung jedoch «ohne Vorbedingungen» bereit sei.¹⁵

Für weitere Konfusion in der Iran-Politik der Trump-Administration sorgt die hohe Fluktuation des leitenden Personals. Innerhalb einer Amtszeit gehörten dem Kabinett zwei Außenminister, drei Verteidigungsminister und vier Nationale Sicherheitsberater an.¹⁶

Während die strategischen Ziele der US-Politik unklar bleiben, wurde in den vergangenen Monaten ein wichtiges Etappenziel deutlich. Mit allen Mitteln versucht die

⁹ Vgl. US Department of State, 21. Mai 2018.

¹⁰ Vgl. Washington Post, 30. Juli 2019.

¹¹ Engl.: «viable alternative». Vgl. Slavin 2019b.

¹² Vgl. Washington Post, 27. Mai 2019.

¹³ In der Sache wirft dies die Frage auf, warum Präsident Trump die Vereinigten Staaten aus dem JCPOA, der genau diesem Aspekt Rechnung trägt, zurückgezogen hat und er das Abkommen als «schlechtesten Deal aller Zeiten» bezeichnet.

¹⁴ Vgl. Twitter, 5. Juni 2020.

¹⁵ Vgl. New York Times, 2. Juni 2019.

¹⁶ Vgl. Slavin 2019a.

Trump-Administration, einer potenziellen Nachfolger-Regierung die Rückkehr zum JCPOA so schwer wie möglich zu machen. Errichtet werden solle eine «Mauer aus Sanktionen».¹⁷ Sie besteht aus einer Vielzahl möglichst komplexer Sanktionen, verhängt aufgrund von zahlreichen unterschiedlichen Anlässen wie Terrorunterstützung, Raketenprogramm, Verletzungen von Menschenrechten oder Korruption. Auf diese Weise soll eine Rückabwicklung des Sanktionsregimes maximal erschwert werden.

Die Trump-Administration ist bereit, hierzu auf internationaler Bühne auf Konfrontationskurs zu gehen. So streben die Vereinigten Staaten danach, das UN-Waffenembargo gegen Iran unbegrenzt zu verlängern, das gemäß des Sicherheitsratsbeschlusses zum JCPOA im Oktober regulär auslaufen soll. Außenminister Pompeo drohte unverhohlen mit dem Einsatz der US-amerikanischen Vetomacht, um die Wiedereinführung sämtlicher bis 2015 geltenden und international verpflichtenden UN-Nuklearsanktionen gegen Iran zu erzwingen.¹⁸ Dieser sogenannte «Snap-back» würde nicht nur das faktische Ende des JCPOA bedeuten, sondern auch die Autorität des UN-Sicherheitsrats stark untergraben – vermutlich mit weitreichenden Konsequenzen für multilaterale diplomatische Arrangements weit über den Fall Irans hinaus.

Zwei Zwischenziele können festgehalten werden: Einerseits streben die Vereinigten Staaten die größtmögliche Schwächung Irans an, zunächst ökonomisch, schließlich auch gesellschaftlich und politisch. Andererseits soll eine Rückkehr zum JCPOA verhindert und so einer Nachfolger-Regierung diplomatische Arrangements mit Iran weitgehend unmöglich gemacht werden. Diese Etappenziele definieren die Herausforderungen für die europäische Iran-Politik hinsichtlich der US-Sanktionen.

1.2 Europa und die US-Sanktionen: zögerliche Opposition

Die europäische Reaktion auf den Rückzug der USA vom JCPOA fiel deutlich aus: Die EU und ihre Mitgliedsstaaten blieben der «vollständigen und wirksamen Umsetzung» der Übereinkunft verpflichtet, vorausgesetzt, dass Iran das Abkommen weiterhin umsetze. Deziidiert betonte die damalige Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Federica Mogherini, dass die Aufhebung der Nuklearsanktionen ein «essentieller» Teil des Atomabkommens sei. Europa würde sich dafür verwenden, dass Handel und Investitionen mit Iran weiterhin möglich seien.¹⁹ Dies versprochen gleichermaßen Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die als «E3» maßgeblich an den Verhandlungen zum JCPOA mitwirkten.²⁰

Zunächst forderten die Europäer öffentlichkeitswirksam von der Trump-Administration eine Befreiung von den US-Sanktionen für europäische Unternehmen, die den europäisch-iranischen Handel weiterhin ermöglichen sollte.²¹ Diesem Ansinnen erteilten die Vereinigten Staaten, wie zuvor den Appellen, sich nicht vom JCPOA

¹⁷ So ein einflussreicher Lobbyist. Vgl. Wall Street Journal, 2. April 2019.

¹⁸ Vgl. Radio Farda, 29. April 2020.

¹⁹ Vgl. Council of the EU, 8. Mai 2018.

²⁰ Vgl. UK Prime Minister's Office, 8. Mai 2018.

²¹ Vgl. BMWi, 4. Juni 2018.

zurückzuziehen, eine klare Absage. Abschließend untermauert wurde hierdurch das Zerwürfnis im transatlantischen Verhältnis mit Blick auf die Iran-Politik.

Indem es vitale, mit dem JCPOA verbundene europäische Sicherheitsinteressen missachtete, brüskierte Washington Europa, das bis zuletzt um eine einvernehmliche Lösung bemüht war. Für die Europäer markierte dies den Auftakt, nach Alternativen ohne die Vereinigten Staaten zu suchen.

Im August 2018 reaktivierte die EU ihre sogenannte Blocking-Verordnung, die im Kern europäischen Unternehmen verbietet, die sekundären US-Nuklearsanktionen gegen Iran zu befolgen. Die Blocking-Verordnung ist ein bedeutendes politisches Symbol, da es auf juristischem Weg Europas Ablehnung der US-Sanktionen zum Ausdruck bringt und sie im Rechtsbereich der EU für ungültig erklärt. Für die europäischen Geschäfte mit Iran hat die Verordnung jedoch kaum praktische Bedeutung. Unternehmen können weitgehend problemlos andere Gründe als die US-Sanktionen angeben, um den Rückzug aus dem iranischen Markt zu rechtfertigen. Selbst bei einer Abwägung potenzieller Strafen wiegen die US-Sanktionen gegenüber der Blocking-Verordnung schwerer. Denn die Strafzahlungen, die von US-Gerichten verhängt werden, übersteigen die für Verletzungen der Blocking-Verordnung festgelegte Obergrenze von EUR 500.000 um ein Vielfaches. Eine schlichte Kostenrechnung dürfte die meisten Unternehmen dazu bewegen, im Zweifelsfall die US-Sanktionen zu befolgen.

Spätestens im Herbst 2018 wurde in der Praxis deutlich, dass die Blocking-Verordnung kein effektives Mittel zur Aufrechterhaltung des europäisch-iranischen Handels bietet. Im großen Stil begannen europäische Unternehmen, sich aus Iran zurückzuziehen. Die E3 brachten daher eine neue Maßnahme auf den Weg, das Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX, siehe Infobox 1).

Infobox 1: Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX)

Im Januar 2019 registrierten Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich in Paris das sogenannte Instrument in Support of Trade Exchanges, bekannt unter dem Akronym INSTEX. INSTEX will Abhilfe schaffen bei einer der Achillesversen des Außenhandels, der Abhängigkeit vom US-Finanzsystem beim internationalen Zahlungsverkehr. Diese gilt als entscheidender Faktor dafür, dass Unternehmen, die weiterhin gewillt sind, im Iran aktiv zu sein, häufig keine Banken für die Abwicklung von Zahlungen finden. INSTEX strebt einen europäisch-iranischen Ringhandel an und möchte dabei als Clearing-House agieren. Europäische und iranische Importeure können Verbindlichkeiten jeweils bei Exporteuren im eigenen Wirtschaftsraum ausgleichen. Auf diese Weise sollen Zahlungen zwischen Europa und Iran auf ein Minimum reduziert werden. Deziert strebt INSTEX dabei nicht die Etablierung eines Kanals für Zahlungen mit Iran an. Auf unbestimmte Zeit soll sich INSTEX auf den Handel

mit humanitären Gütern wie Medikamente oder Lebensmittel beschränken.²² Die Inbetriebnahme von INSTEX dauerte über ein Jahr. Erst im März 2020 wurde eine erste Transaktion durchgeführt, zuvor traten Ende 2019 sechs weitere EU-Staaten INSTEX als Gesellschafter bei.²³ Dieser Pilot-Überweisung für die Lieferung medizinischer Güter nach Iran folgten bislang keine weiteren. INSTEX hat somit noch keinen regulären Geschäftsbetrieb aufgenommen.²⁴

Auf operativer Ebene sieht sich INSTEX weiterhin mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. In erster Linie²⁵ stellt dabei der europäischer Handelsüberschuss bei humanitären Gütern ein Problem dar. Um effektiv zu funktionieren, benötigt INSTEX eine relativ ausgeglichene Handelsbilanz, schließlich möchte das Instrument Verbindlichkeiten jeweils im eigenen Wirtschaftsraum ausgleichen. Hierzu müssten sich die Volumina der Verbindlichkeiten auf ähnlichem Niveau bewegen. In den vergangenen Jahren hatten jedoch Produkte aus Europa konstant einen Anteil von über 75 Prozent am europäisch-iranischen Handel mit landwirtschaftlichen und pharmazeutischen Gütern (also mithin am von INSTEX derzeit nominell abgedeckten humanitären Handel).²⁶ Durch die Beschränkung auf humanitäre Güter fehlt dem System daher die Liquidität, um dessen volles Potenzial abzurufen.

Die Entwicklungen rund um INSTEX offenbaren schließlich ein Dilemma der europäischen Iran-Politik. Während Europa zwecks Rettung des JCPOA genuin am Fortbestand des europäisch-iranischen Handels interessiert ist, wollen die EU und ihre Mitgliedsstaaten hierüber keinen handelspolitischen Konflikt mit den Vereinigten Staaten riskieren. In seiner aktuellen Form stellt INSTEX daher einen Mittelweg dar. Er zielt auf die Etablierung eines alternativen Instruments für die Abwicklung internationalen Zahlungsverkehrs *im Grundsatz*. Dessen Einsatz bleibt vorerst allerdings auf den vom US-Sanktionsregime nominell ausgenommenen Bereich des humanitären Handels beschränkt.

Auf diese Weise soll eine neue wirtschaftspolitische Dynamik mit Iran initiiert werden, ohne dass hierdurch US-Strafmaßnahmen gegen europäische Wirtschaftsinteressen provoziert werden. Bis auf Weiteres dient INSTEX daher dezidiert *nicht* der Umgehung der US-Sanktionen.

In seiner aktuellen Form vermag INSTEX dem Einbruch des europäisch-iranischen Handels und dem weitreichenden Rückzug europäischer Unternehmen aus dem Land nicht nennenswert etwas entgegenzusetzen. Zwar bietet das Instrument

²² Ebd.

²³ Belgien, Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen und Schweden.

²⁴ Ein INSTEX-ähnliches Instrument der Schweiz, das Swiss Humanitarian Trade Arrangement (SHTA), führte bislang ebenfalls nur eine Pilot-Transaktion durch.

²⁵ Weitere Hürden sind u.a. der Umgang mit dem mehrstufigen Wechselkurssystem Irans (bislang ist noch nicht bekannt, wie ein transparenter Mechanismus aussehen könnte) sowie der Schutz europäischer Banken, die INSTEX-Zahlungen abwickeln.

²⁶ Vgl. European Commission 2020.

einen Ansatzpunkt für die Abwicklung von Zahlungsverkehr ohne Rückgriff auf das US-Finanzsystem. Es kann weiterentwickelt und auf diese Weise tatsächlich zu mehr strategischer Autonomie Europas beitragen, auch über den Fall Iran hinaus. In der Praxis bietet es hingegen noch keine belastbare Alternative für den europäisch-iranischen Handel.

Infolgedessen fehlen bis heute ein verlässlicher Rechtsrahmen und geeignete Instrumente zur Ermöglichung von – aus europäischer Perspektive – legalen Wirtschaftsbeziehungen mit Iran, inklusive des von den US-Sanktionen offiziell ausgenommenen humanitären Handels.

Diese Umstände führten im Iran zu einem Strategiewechsel. Im Mai 2019, nach einem Jahr des Ausharrens in der Hoffnung auf Milderung der wirtschaftlichen Folgen des US-Sanktionsregimes durch Europa, änderte Teheran sein Vorgehen. Seither zielt Iran darauf, den Preis für die US-Politik des maximalen Drucks in die Höhe zu treiben. Hierzu forcierte die Islamische Republik die Spannungen rund um den Persischen Golf und begann, schrittweise die vom JCPOA auferlegten Grenzen zu missachten (siehe Infobox 2).²⁷

Infobox 2: Irans neue konfrontative Außenpolitik

Seit Mai 2019 verfolgt Iran eine konfrontative außenpolitische Strategie, die im Wesentlichen auf den folgenden Elementen fußt. Durch sie möchte Teheran sich demonstrativ von den US-Sanktionen unbeeindruckt zeigen, die Kosten für die US-Sanktionspolitik in die Höhe treiben (sowohl für die Vereinigten Staaten als auch deren regionale Verbündete), die eigenen Fähigkeiten zur asymmetrischen Kriegsführung deutlich machen sowie Verhandlungsmasse für künftige Verhandlungen mit Washington aufbauen.

Schrittweise Verletzungen des JCPOAs

- Juli 2019: Überschreitung der 300 Kilogramm-Grenze für schwach angereichertes Uran
- Juli 2019: Überschreitung der 3,67 Prozent-Grenze für die Anreicherung von Uran durch Anreicherung auf 4,5 Prozent
- September 2019: Aufkündigung der Anerkennung sämtlicher Beschränkungen für Nuklearforschung und -entwicklung sowie in den folgenden Wochen vermehrt Einsatz von fortschrittlicheren, vom Abkommen nicht erlaubter Zentrifugen für die Urananreicherung
- November 2019: Wiederaufnahme der Uran-Anreicherung in der unterirdischen Militäranlage in Fordo
- Januar 2020: Aufkündigung der Anerkennung sämtlicher Beschränkungen für die Urananreicherung und den Einsatz von Zentrifugen

²⁷ Vgl. Jalilvand 2020.

Forcierung von Spannungen am Persischen Golf

Iran wird u.a. für die folgenden Vorfälle verantwortlich gemacht:

- Mai 2019: Angriffe auf Öl-Tanker im Golf von Oman, nahe Straße von Hormus
- Mai 2019: Houthi-Drohnenangriffe auf Flughäfen in Saudi-Arabien
- Juni 2019: Angriffe auf Öl-Tanker (erneut) im Golf von Oman, nahe Straße von Hormus
- Juni 2019: Houthi-Raketenangriff auf ein Umspannwerk in Saudi-Arabien
- Juni 2019: Abschuss einer US-Drohne (RQ-4 Global Hawk)
- Juni 2019: Houthi-Drohnenangriff auf Flughafen im südlichen Saudi-Arabien
- Juli 2019: Bedrängung eines britischen Tankers im Persischen Golf durch Kampfboote (nach britischer Beschlagnahme eines iranischen Öl-Tankers bei Gibraltar)
- Juli: Beschlagnahme eines britischen Öl-Tankers im Persischen Golf
- September: Houthi-Drohnenangriff auf «Abqaiq»-Raffinerie «Churais»-Ölfeld in Saudi-Arabien
- Seit Oktober: mehr als ein Dutzend Angriffe auf US-Truppen im Irak durch mit Iran verbündete Milizen

Die europäische Politik stellt dieser Strategiewechsel vor große Herausforderungen. Irans nukleare Aktivitäten jenseits der JCPOA-Grenzen haben überwunden geglaubte Sorgen über die nukleare Nichtverbreitung wieder akut gemacht. Konkret nehmen die Bedenken über die iranische Breakout-Zeit zu, jenem Zeitraum zwischen einer Entscheidung für den Bau einer Atombombe und dem Ansammeln von genügend spaltbaren Material hierfür. Die E3 lösten aus Sorge um Irans nukleare Aktivitäten im Januar 2020 den formellen Streitschlichtungsmechanismus des JCPOA aus, bislang jedoch ohne Fortschritte in der Sache. Parallel dazu nehmen die ohnehin schon großen geopolitischen Spannungen rund um den Persischen Golf weiter zu. Damit steigt das Risiko für Fehlkalkulationen und eine Eskalation.

Irans konfrontative Politik erschwert die europäischen Bemühungen zur Rettung des JCPOAs erheblich. Denn in dem Maße, in dem Teherans Nuklearaktivitäten die iranische Breakout-Zeit verringern, versagt das JCPOA, Europas mit dem Abkommen verknüpfte Sicherheitsinteressen zu garantieren. Auf diese Weise verliert das JCPOA an Bedeutung. Zwar könnte ein Ausweg in der Formel «Mehr europäischer Handel im Gegenzug für eine vollständige iranische JCPOA-Umsetzung» liegen. Die politischen Rahmenbedingungen für eine solche Lösung hingegen haben sich allerdings deutlich verschlechtert.

Während sowohl Teheran als auch Washington an ihren jeweils konfrontativen Ansätzen festhalten, fehlt es Europa an Einflussmöglichkeiten, um die Eskalationsspirale zu durchbrechen. Weder im Iran noch in den Vereinigten Staaten finden europäische Belange Gehör, und so wirkt Europa mit seinen Appellen für diplomatische

Lösungen zunehmend hilflos.²⁸ Ungebremsst wirken währenddessen die US-Sanktionen auf die iranische Wirtschaft.

1.3 Irans Wirtschaft: zwischen Rezession und Resilienz

Sanktionen haben Iran enormen ökonomischen Schaden zugefügt. Der Erholung nach Abschluss des JCPOA – Irans Wirtschaft war zwischenzeitlich die am schnellsten wachsende der MENA-Region – wurde ein jähes Ende gesetzt, Iran in eine schwere, mehrjährige Rezession gestürzt. Die wirtschaftlichen Folgen stellen sich jedoch komplexer und widersprüchlicher dar, als es der Blick auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zunächst vermuten lassen könnte. Selbst unter dem US-Sanktionsregime bleibt die iranische Wirtschaft aufgrund vergleichsweise fortgeschrittener Diversifizierung und Industrialisierung im Kern resilient. Vor Ausbruch des Coronavirus schien das Land bereits den Tiefpunkt der Rezession erreicht zu haben, bevor die Pandemie einen erneuten Konjunkturrückgang bewirkte.

In der iranischen Wirtschaftspolitik führten die Sanktionen zu einer Renaissance der «Widerstandswirtschaft», dem Schlagwort aus den frühen Jahren des vergangenen Jahrzehnts. Irans Oberster Führer Ali Chamenei führte es 2010 in Reaktion auf die damaligen EU- und US-Sanktionen ein. Nominell war «Widerstandswirtschaft» fortan das Leitmotiv der iranischen Wirtschaftspolitik, wurde jedoch durch die Entwicklungen rund um den Abschluss des JCPOA de facto in den Hintergrund gedrängt.

Obwohl alle politischen Lager auf den Begriff der Widerstandswirtschaft rekurrieren, steht dieser bis heute nicht für ein umfassendes Politikkonzept. Chamenei selbst definierte 2014 eine Liste an Maßnahmen, die den Kern der Widerstandswirtschaft ausmachen sollten.²⁹ Diese lassen jedoch Raum für Interpretationen, und in der Praxis versuchen die unterschiedlichen Faktionen, den Begriff jeweils im Sinne ihrer politischen Vorhaben zu interpretieren. Nicht nur die radikal-konservativen Kräfte begründen ihre Forderung nach weitgehender wirtschaftlicher Autarkie auf diese Weise. Auch Präsident Rohani stellte seinen Versuch der (Re-)Integration Irans in die Weltwirtschaft unter das Banner der Widerstandswirtschaft. Rufe, Importe zu reduzieren, mehr oder minder im Sinne einer importsubstituierenden Industrialisierung, werden ebenso mit der Widerstandswirtschaft begründet wie Forderungen nach Kooperationen zur Förderung von Technologietransfers.

Trotz Unterschiede bei der politischen Interpretation können die groben Konturen der Widerstandswirtschaft benannt werden. Sie fußt im Wesentlichen auf drei Säulen:

- *Der Verringerung internationaler Vulnerabilitäten:* Aufgrund jahrzehntelanger Erfahrungen mit unterschiedlichen Sanktionsregimen soll die Anfälligkeit im Außenhandel so weit wie möglich reduziert werden. Für den Wirtschaftskreislauf essentielle Fähigkeiten sollen im Land selbst vorbehalten werden.

²⁸ Vgl. Adebahr/Jalilvand 2020.

²⁹ Vgl. ISNA, 19. Februar 2014.

- **Der Stärkung inländischer Kapazitäten:** Der vor der Revolution 1979 begonnene Prozess der Diversifizierung und Industrialisierung soll fortgeführt und ausgeweitet werden. Auf diese Weise soll einerseits die Abhängigkeit von den Einnahmen aus Erdölexporten weiter verringert werden, die ein vergleichsweise leichtes Ziel für Sanktionen darstellen. Andererseits sollen die Wertschöpfung im Inland und die Schaffung von Arbeitsplätzen vorangetrieben werden.
- **Der Förderung von Wirtschaftswachstum durch Exporte:** Die Wertschöpfung im Inland soll über die Konsumbedarfe der iranischen Bevölkerung hinaus ausgeweitet werden. Neben der Mehrung von Wohlstand sollen über den Export harte Devisen zur Finanzierung der weiterhin benötigten Importe generiert werden.

Auf dieser Grundlage, im Zusammenspiel mit den mehr als ein halbes Jahrhundert zurückgehenden Bemühungen um wirtschaftliche Diversifizierung, zeigt sich die iranische Wirtschaft heute vergleichsweise breit aufgestellt und resilient. Dass sie aufgrund zahlreicher hausgemachter Probleme³⁰ weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt, ist hiervon unberührt.

Rezession

In der Gesamtschau ist der Schaden, den Washingtons Sanktionen für die iranische Wirtschaft brachten, erheblich. *Zwei Jahre des Wachstums wurden abgelöst durch eine längere Phase der Rezession.* Irans BIP ging 2018 um 5,4 und 2019 gar um 7,6 Prozent zurück. Die Rezession ist länger und fällt insgesamt größer aus als unter den Sanktionen der Obama-Administration vor Abschluss des JCPOA (siehe Abbildung 2).

Die meisten internationalen Firmen zogen sich vom iranischen Markt zurück, und der iranische Außenhandel erlebte einen deutlichen Einbruch. Mit 10,7 Mrd. US-Dollar fiel Irans Außenhandel im 4. Quartal 2019 über Zweidrittel kleiner aus als im gleichen Zeitraum 2017. Damals betrug er noch 32,6 Mrd. US-Dollar (siehe Abbildung 3). Bezeichnenderweise betrifft dies nicht nur den europäisch-iranischen Handel, der zwischen 2017 und 2019 von 21 auf 5 Mrd. Euro pro Jahr sank (siehe Abbildung 4). Auch der Handel mit China, Indien und der Türkei ging 2019 erheblich zurück, die Wirtschaftsbeziehungen mit Russland sind ohnehin nur schwach ausgeprägt (siehe Abbildung 5). Konterkariert wird damit die vermehrt von iranischen Politikern verbreitete These einer wirtschaftlichen und politischen «Alternative im Osten».³¹ Vielmehr verursachten die Sanktionen in ihrer Gesamtheit einen Rückgang der iranischen Außenwirtschaftsbeziehungen. Auch Staaten wie China und Indien offenbaren eine große Sensibilität gegenüber potenziellen Strafmaßnahmen der Vereinigten Staaten. Für Iran kommt erschwerend hinzu, dass bei seinem mit Abstand größten Exportgut, Erdöl, in jüngerer Vergangenheit ein starkes Überangebot existierte. Dies ermöglichte den Abnehmern Teherans, vergleichsweise leicht Substitute für iranisches Erdöl zu finden.

³⁰ Siehe oben im Text.

³¹ Vgl. zur Debatte hierzu Zamirirad 2020.

Abbildung 2: Jährliches Wachstum des realen iranischen Bruttoinlandsprodukts (BIP)

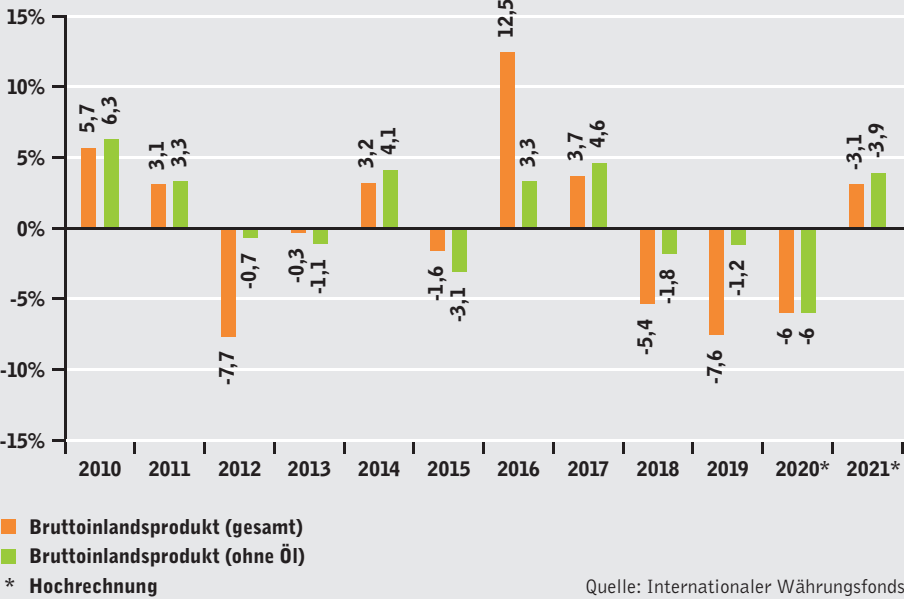


Abbildung 3: Irans Außenhandel

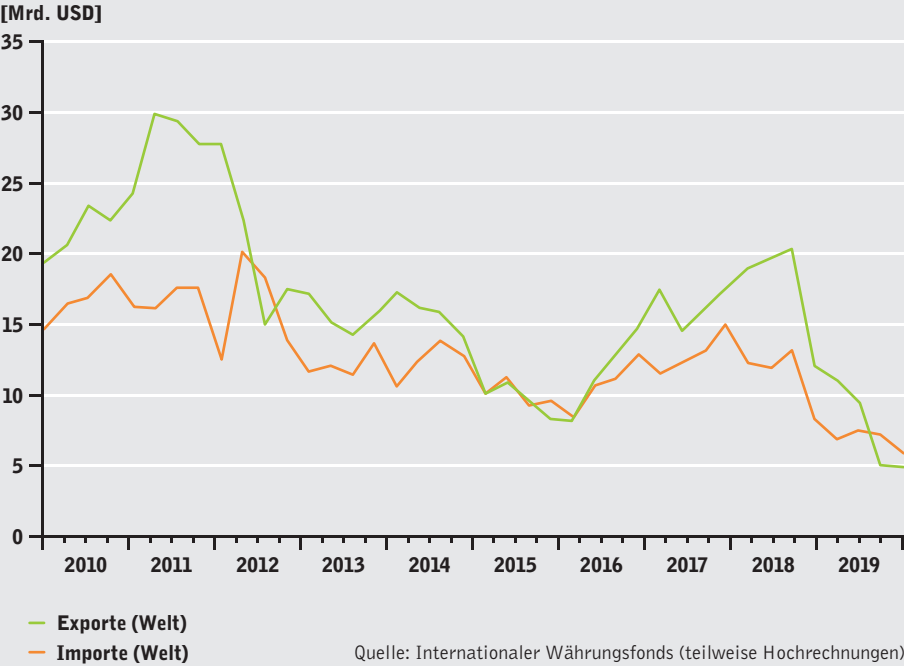


Abbildung 4: Irans Handel mit der EU-28

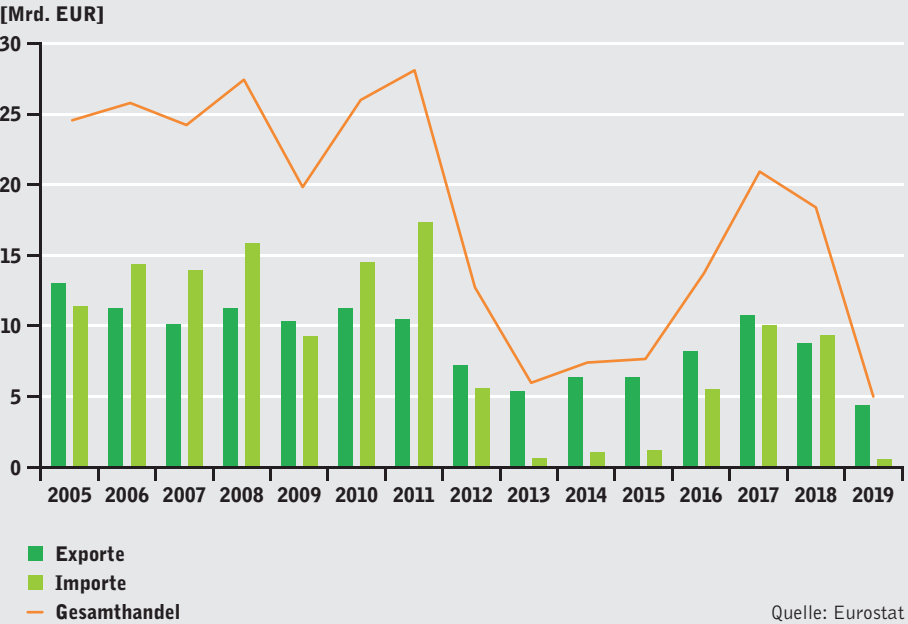
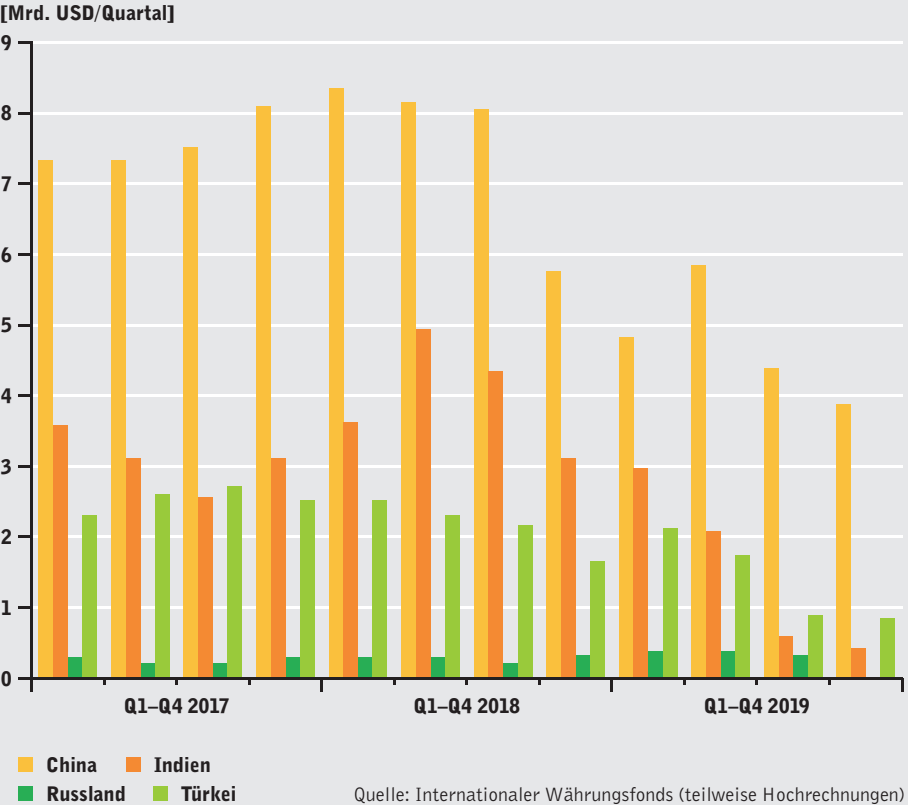
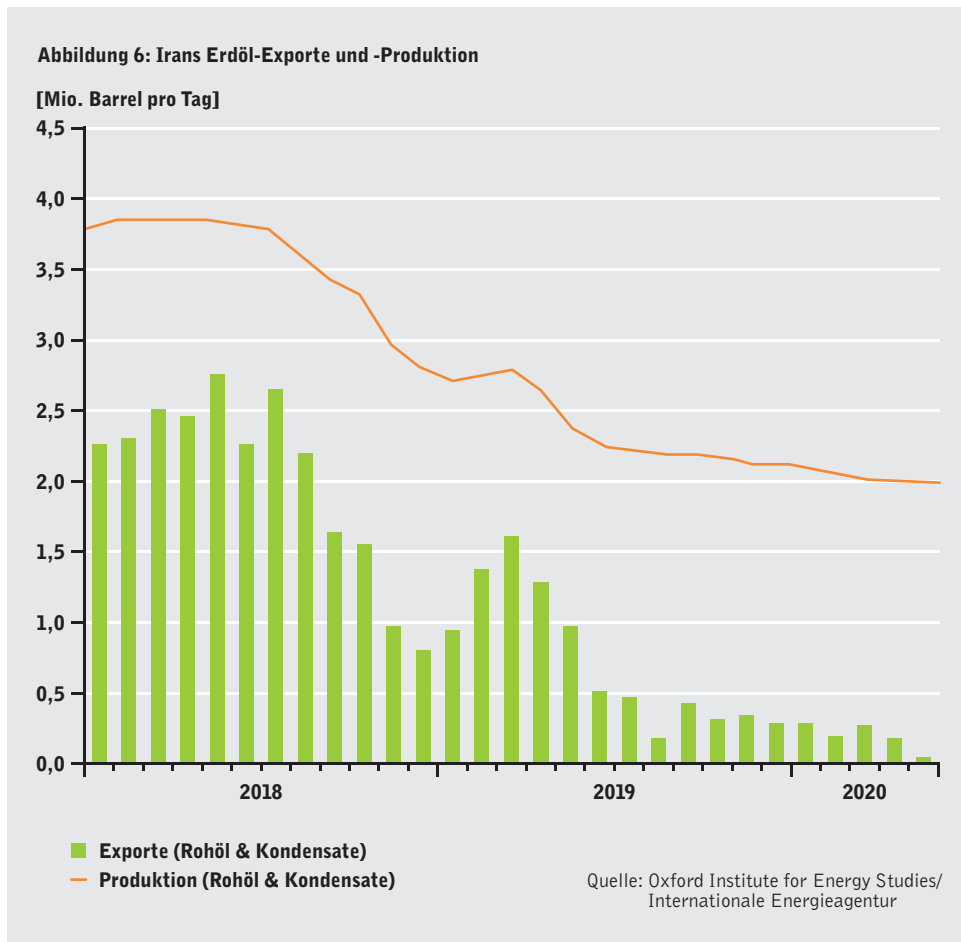


Abbildung 5: Irans Handel mit China, Indien, Russland und der Türkei

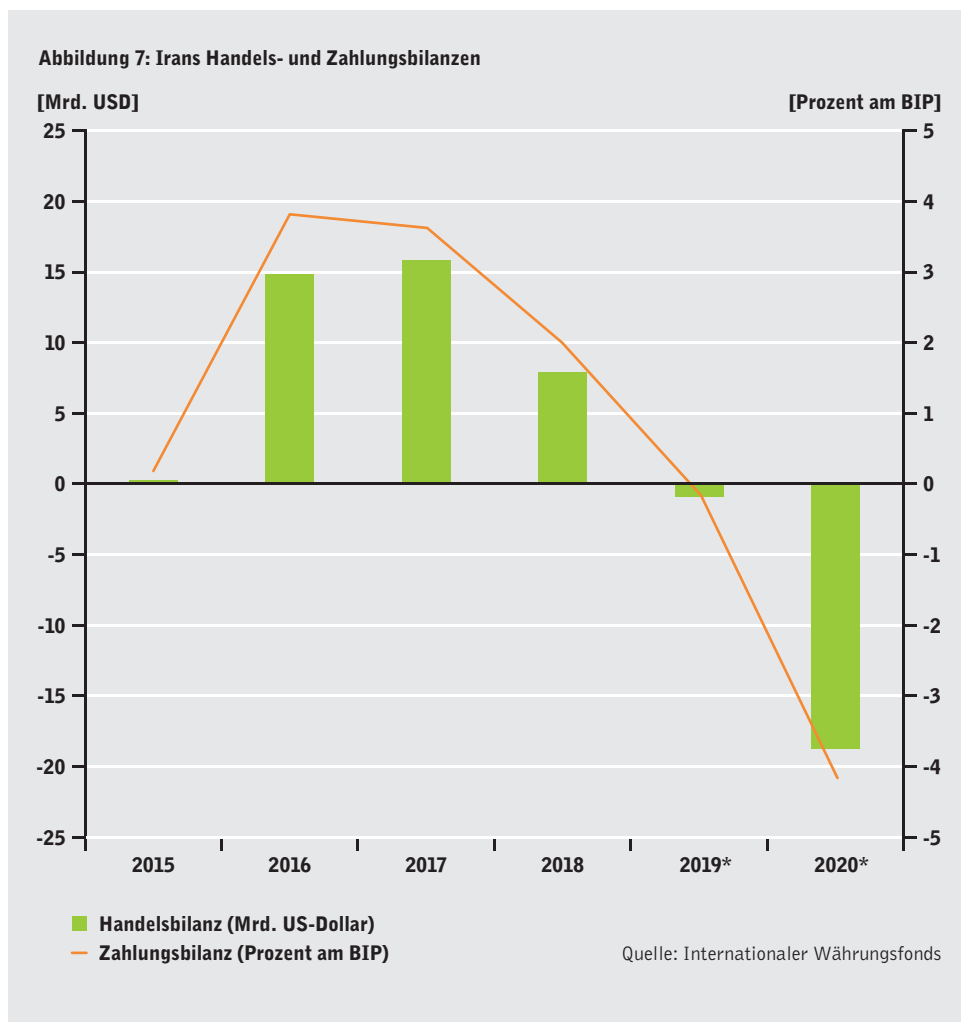


Erdölexporte, Irans wichtigste Devisenquelle, brachen um über 80 Prozent ein (siehe Abbildung 6). Der damit verbundene finanzielle Schaden ist noch weitaus größer. So wurden und werden iranische Erlöse aus Erdölexporten in vielen Fällen in Treuhandkonten eingezahlt, auf die Teheran nicht oder nur sehr eingeschränkt zugreifen kann. Ferner ist Iran gezwungen, seinen verbliebenen Käufern, in erster Linie China, hohe Rabatte anzubieten. Schließlich sorgt der allgemeine Verfall der internationalen Ölpreise dafür, dass Iran – wie andere Exporteure – weniger Einnahmen für ihre Ausfuhren erhalten.



Der Einbruch der iranischen Erdölexporte führte zu einem großen Handelsbilanzdefizit, einhergehend mit einem Zahlungsbilanzdefizit. In Folge der Sanktionen gingen die Exporte schneller zurück als die Importe, wodurch Iran 2019 ein Defizit in der Handelsbilanz aufwies. Als unmittelbare Folge davon wurde auch Irans Zahlungsbilanz negativ. Das Land verdient weniger (harte) Devisen als zur Finanzierung seiner Importe benötigt werden. In Verbindung mit dem, ebenfalls aufgrund von Sanktionen, nur stark eingeschränkten Zugriff auf Auslandsvermögen, führt dies zu großem

Druck, Importe weiter zu reduzieren (in Ermangelung von Möglichkeiten, die Exporte signifikant zu erhöhen). Weiter verschärft wird Irans Situation dadurch, dass Importe aufgrund der sanktionsbedingten Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Iran-bezogenen Finanztransaktionen mit höheren Kosten verbunden sind, parallel zu möglichen preistreibenden Effekten aufgrund verringerter Importoptionen. Insgesamt kann Iran daher über seine Exporte weniger Importgüter finanzieren als vor Wiedereinführung der US-Sanktionen.



Irans Defizite bei den Handels- und Zahlungsbilanzen bedingten eine deutliche Abwertung der iranischen Währung Rial. Gegenüber dem US-Dollar verlor der Rial binnen kurzer Zeit rasant an Wert. Von Ende Mai 2017 bis Ende Mai 2020 stieg der Preis für einen US-Dollar von 37.200 auf 175.000 IRR. Dies entspricht einer Verteuerung um das 4,7-fache. Im Außenhandel bedeutet dies für Unternehmen ohne Zugang zu den subventionierten staatlichen Wechselkursen eine dramatische Verteuerung der

Importkosten – zusätzlich zu ohnehin gestiegenen Kosten durch die vielfache Verknappung von Importoptionen sowie für die Abwicklung von Transaktionen. Für private Haushalte, speziell der Mittelschicht, wurden importierte Konsumgüter ebenso wie Auslandsreisen, etwa für Urlaub oder Studium, häufig unerschwinglich.

Abbildung 8: Freier Wechselkurs Iranischer Rial (IRR) zum US-Dollar

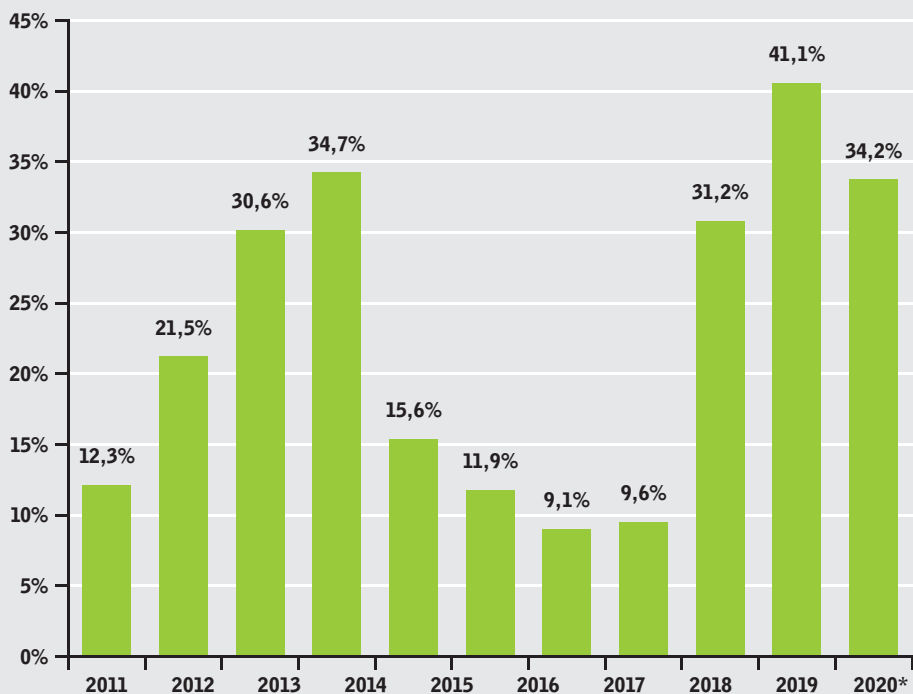


Im Fahrwasser der Rial-Abwertung stieg die Inflation in Iran dramatisch an. Zusammen mit inländischen Faktoren wie (teilweiser) Preistreiberei und Korruption rund um das mehrstufige iranische Wechselkurssystem schnellte die Inflationsrate auf zwischenzeitlich über 40 Prozent an (siehe Abbildung 9). Dies ist höher als unter den Sanktionen der Obama-Zeit. Die Rückkehr hoher Inflation machte eine der zentralen Errungenschaften der Rohani-Regierung, die Eingrenzung der Inflation, zunichte, was nicht nur bei seiner Wählerschaft für Unmut sorgte.

Für die iranische Bevölkerung resultierten Rial-Abwertung und Inflation in einem erheblichen Rückgang der Kaufkraft. Die Preise vieler Güter, darunter auch solche des täglichen Bedarfs, stiegen teils erheblich an (siehe Abbildung 10). Zwischen Januar 2018 und Dezember 2019 etwa verteuerten sich Lebensmittel im Schnitt um 96 Prozent, der durchschnittliche Preis von Kleidung verdoppelte sich.³² In Folge dessen verschärfte sich die ohnehin schon erhebliche sozio-ökonomische Krise des Landes, die nunmehr zunehmend auch die urbane Mittelschicht erfasste. Bei einer aktuellen Umfrage gaben 8,2 Prozent der Iraner/innen an, im vergangenen iranischen Jahr (2019-20) überhaupt kein Fleisch konsumiert zu haben und weitere 14,4 Prozent

³² Lt. IWF-Verbraucherpreisindex.

Abbildung 9: Irans Inflationsrate

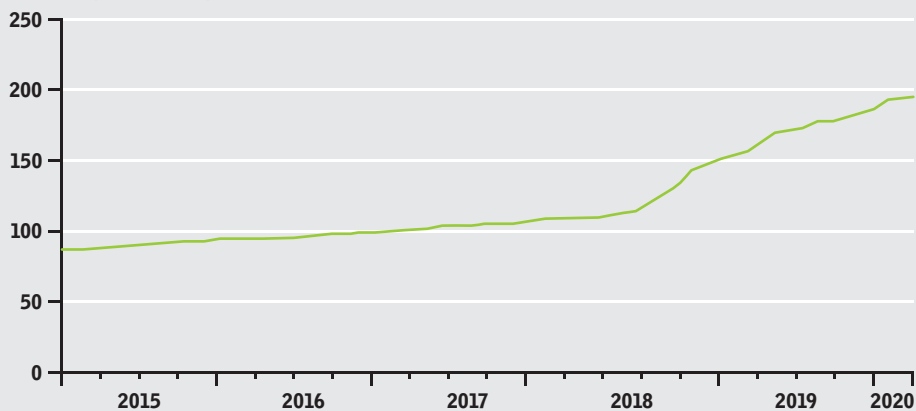


* Hochrechnung für 2020

Quelle: Internationaler Währungsfonds

Abbildung 10: Verbraucherpreisindex (gesamt)

[Prozent (2016=100%)]



Quelle: Internationaler Währungsfonds

sagten, sie täten dies nur gelegentlich.³³ Der Kaufkraftverlust findet auch durch den dramatischen Anstieg der Preise für Wohnraum Ausdruck, die sich allein seit Ausbruch der Corona-Pandemie zwischen 40 und 50 Prozent verteuerten.³⁴ Für die Proteste rund um die Kürzung von Kraftstoff-Subventionen im November 2019, spielte der Kaufkraftverlust der vorangegangenen Jahre eine große Rolle.

Die sanktionsbedingte Wirtschaftskrise verschärfte auch Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt zwischen Frauen und Männern. Die Erwerbsquote³⁵ von Frauen sank im Laufe der letzten Monate von 17,8 auf 17,6 Prozent – entgegen der insgesamt positiven Arbeitsmarktentwicklungen (siehe unten).³⁶ Dies verdeutlicht die – jahrzehntelang gewachsene – strukturelle Diskriminierung iranischer Frauen (auch) im Arbeitsmarkt. Während die Erwerbsquote von Männern in den letzten Jahren über 70 Prozent betrug, lag dieser Wert bei den Frauen konstant unter 20 Prozent und ist nun weiter rückläufig. Es existieren keine belastbaren aktuellen Zahlen zur unterschiedlichen Entlohnung von Frauen und Männern («Gender Pay Gap»). Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die Wirtschaftskrise Irans nicht zu einer Erhöhung bzw. Angleichung der Gehälter von Frauen geführt hat. Wahrscheinlich ist, dass in diesem Punkt eine weitere Manifestierung struktureller Ungleichheiten erfolgte. Im Vergleich mit 2018 vergrößerten sich die ohnehin großen strukturellen Unterschiede zwischen Männern und Frauen leicht, wie von der Weltbank im Global Gender Gap Index statistisch erfasst.³⁷

Resilienz

Obgleich der Schaden der US-Sanktionen erheblich ist, zeigt sich die iranische Wirtschaft in ihrer Gesamtheit vergleichsweise resilient. Zwar setzten der Einbruch von Außenhandel und Erdölexporten dem Land schwer zu. Doch der Blick auf die Wirtschaft außerhalb des Energiesektors zeigt ein differenzierteres Bild. Irans «Nicht-Erdöl»-BIP, das die Wirtschaftsleistung abzüglich des Erdöl- und Erdgassektors bilanziert, verzeichnete 2018 und 2019 lediglich einen Rückgang von minus 1,8 bzw. minus 1,2 Prozent. Entgegen der Entwicklung beim Gesamt-BIP fiel der Rückgang beim Nicht-Erdöl-BIP 2019 geringer aus als im Vorjahr (siehe Abbildung 3). Vor Ausbruch der Corona-Pandemie prognostizierte der Internationale Währungsfonds, dass die iranische Wirtschaft 2020 von der Rezession zur Stagnation übergehen würde. Die Überwindung der Rezession wurde durch die Pandemie zurückgeworfen (siehe unten), wird aber – trotz angenommenen Fortbestands der US-Sanktionen – für die Zeit ab 2021 erwartet, mit

33 Die Gründe hierfür sind zuvörderst ökonomischer Natur, Vegetarismus ist im Iran kaum verbreitet. Vgl. ISNA, 2. August 2020.

34 Vgl. ISNA, 30. Juli 2020.

35 Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

36 Vergleich Sommer 2019 mit Sommer 2018. Im gleichen Zeitraum stieg die Erwerbsquote von Männern von 71,7 auf 72,2 Prozent. Vgl. Statistical Centre of Iran 2020.

37 Vgl. World Bank 2018, S. 127f.; World Bank 2020, S. 189f.

Abbildung 11: Anteil des Nicht-Erdöl-BIPs am Gesamt-BIP

[Billiarden Rial des Jahres 2011–12 (1390)]



moderatem BIP-Wachstum von 3,1 Prozent.³⁸ Der Versuch der Trump-Administration, über eine Ausweitung des Sanktionsregimes den inländischen Wirtschaftskreislauf Irans zum Erliegen zu bringen, blieb – im Endeffekt – fruchtlos.

Die Resilienz der iranischen Wirtschaft fußt in einer vergleichsweise fortgeschrittenen Diversifizierung. Der Anteil des Nicht-Erdöl-BIPs stieg im Laufe der Zeit deutlich an, von Dreiviertel zu Beginn des letzten Jahrzehnts auf nunmehr knapp neunzig Prozent des Gesamt-BIPs. Dieser relative Anstieg ist nicht allein auf einen Rückgang der Einnahmen aus dem Energiesektor zurückzuführen. Vielmehr konnte Irans Wirtschaft außerhalb des Energiesektors – speziell bei Dienstleistungen und Industrie – in den vergangenen Jahren ein kontinuierlich reales, d.h. inflationsbereinigtes, Wachstum verzeichnen (siehe Abbildung 11). Entsprechend verringerte sich die

³⁸ Im Oktober 2019 prognostizierte der IWF ein BIP von 0,0 Prozent. Für die Wirtschaft jenseits des Energiesektors wurde bereits ein leichtes Wachstum von 1,2 Prozent erwartet. Im April 2020 passte der IWF seine Prognose an. Für 2021 erwartet er ein BIP-Wachstum von 3,1 Prozent und ein Nicht-Erdöl-BIP-Wachstum von 3,9 Prozent.

Abhängigkeit von Einnahmen aus dem Energiesektor, insbesondere aus dem Export, weiter. Diese Entwicklung wirkte sich auf den iranischen Arbeitsmarkt aus, da sich die Wertschöpfung zunehmend von der kapitalintensiven zur arbeitsintensiven Produktion verlagert (deren Kapitalbedarf jedoch weiterhin die Möglichkeiten des Landes um ein Vielfaches übersteigt).

Irans Fortschritte bei der Diversifizierung drücken sich ebenfalls durch den kontinuierlichen Anstieg der Nicht-Erdöl-Exporte aus. Im iranischen Jahr 2018-19³⁹, kurz bevor die USA das Sanktionsregime wieder einführten, beliefen sich Irans Nicht-Erdöl-Exporte auf über 39 Mrd. US-Dollar. Hiervon entfielen 50 Prozent auf industrielle Güter, die in jüngerer Vergangenheit deutlich anstiegen (Zuwachs von 48 Prozent über fünf Jahre), und 36 Prozent auf petrochemische Erzeugnisse (siehe Abbildung 12). Im vergangenen iranischen Jahr 2019-20, für das abschließend noch keine Zahlen vorliegen, sind die Nicht-Erdöl-Exporte sanktionsbedingt wahrscheinlich leicht zurückgegangen. Derweil dürften sie dennoch – erstmals überhaupt in der modernen Geschichte Irans – den Wert der Erdöl-Ausfuhren überstiegen haben.

Dem iranischen Außenhandel bieten die Nicht-Erdöl-Exporte kurzfristig ein Fundament: Während die Erdöl-Exporte um über 80 Prozent zurückgingen, fielen die Gesamtexporte «lediglich» um 41 Prozent. Langfristig offenbaren sie, speziell mit Blick auf die steigenden Ausfuhren industrieller Güter, eine Perspektive jenseits des Energiesektors.

Ebenfalls im Unterschied zum Erdöl, exportiert Iran den Großteil seiner Nicht-Erdöl-Exporte in Länder der Nachbarschaft. 2018-19 hatten regionale Exporte einen Anteil von 58 Prozent an den Gesamtausfuhren, Tendenz steigend.⁴⁰ Da der regionale Handel zumeist landbasiert verläuft, teilweise alternative Zahlungssysteme nutzend, ist er gegenüber dem US-Sanktionsregime weniger vulnerabel.

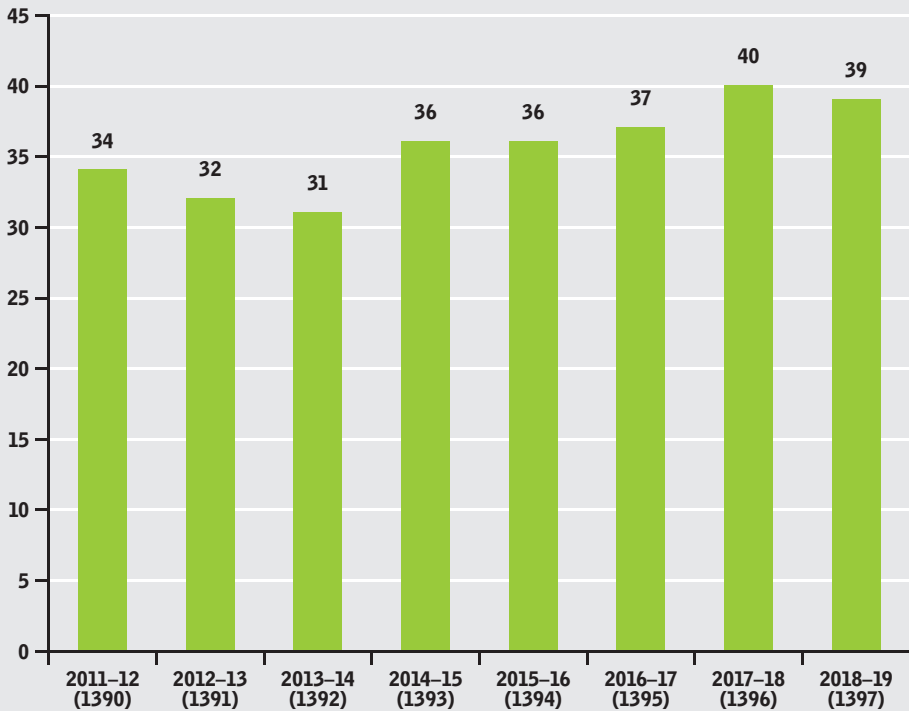
Auf den iranischen Arbeitsmarkt haben sich die US-Sanktionen paradoxerweise zwischenzeitlich leicht positiv ausgewirkt. Wegen der Restriktionen im Außenhandel, des Währungsverfalls und der Inflation sind Irans Importe stark zurückgegangen. Führte Iran im vierten Quartal 2017 noch Waren im Wert von 15,0 Mrd. US-Dollar ein, waren es im gleichen Zeitraum 2019 nur noch 5,8 Mrd. US-Dollar. Aufgrund der oben beschriebenen Verteuerungseffekte dürfte Iran sogar eine noch geringere Menge an Gütern je Dollar bezogen haben als vor zwei Jahren. Diese Faktoren wirken sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit iranischer Produkte aus. Wegfall und Verteuerung von Importen vergrößern die Absatzmöglichkeiten für iranische Produzenten, und in vielen Fällen werden ausländische Erzeugnisse nunmehr mit heimischen Erzeugnissen substituiert. Die vergleichsweise vorangeschrittene Diversifizierung ermöglicht es Iran, die meisten Konsumgüter im Land selbst zu produzieren. Etwaige Qualitätsnachteile treten angesichts der hohen Preisunterschiede in den Hintergrund. Auch im (primär regionalen) Exporthandel verschafft der Währungsverfall, sofern Zugang zu Märkten besteht, Wettbewerbsvorteile.

³⁹ Das iranische Kalenderjahr orientiert sich am Sonnenkalender und startet mit Frühlingsbeginn. 2018-19 entspricht dem iranischen Jahr 1397.

⁴⁰ Vgl. Trade Promotion Organization of Iran 2019, S. 8.

Abbildung 12: Irans Nicht-Erdöl-Exporte

[Mrd. USD]



Quelle: Trade Promotion Organization of Iran

Im vergangenen iranischen Jahr 1398, von März 2019 bis März 2020, nutzte die iranische Wirtschaft diese Effekte und schöpfte die vorhandenen Produktionskapazitäten so weit wie möglich aus. Im Mittelwert lag die Zahl der Arbeitsplätze um 1,9 Prozent über dem Vorjahr, in der Industrie sogar um 2,3 Prozent höher.⁴¹ Vom zwischenzeitlichen Anstieg der Arbeitsplätze profitierten in erster Linie Männer. Um mehr als das Achtfache entstanden Arbeitsplätze für Männer.

Die leicht positiven Arbeitsmarkteffekte werden vom dramatischen Kaufkraftverlust im Zuge der Inflation überlagert. Auch dürfte der Effekt nur kurzfristig Wirkung zeigen, da für ein mittel- bis langfristiges Wachstum der iranischen Industrie umfangreiche Investitionen vonnöten wären, für die Iran aufgrund der Sanktionen das Kapital fehlt.⁴² Für das Gros der iranischen Bevölkerung hat sich die wirtschaftliche Lage daher trotz dieser zwischenzeitlich positiven Arbeitsmarkteffekte dramatisch verschlimmert (siehe oben).

⁴¹ Vgl. Statistical Centre of Iran 2020.

⁴² Vgl. Salehi-Esfahani, 20. Januar 2020.

2 Sanktionen und das iranische Gesundheitswesen

Im regionalen Vergleich ist das iranische Gesundheitssystem weit entwickelt. Bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit schneidet Iran – trotz erheblich geringerer Einnahmen aus dem Export von Erdöl bzw. Erdgas – ähnlich ab wie die Golfstaaten, in Teilen sogar besser. Deutlich leistungsfähiger ist Irans Gesundheitssystem verglichen mit den Nachbarstaaten Afghanistan, Irak und Pakistan sowie den Ländern des Kaukasus und Zentralasiens.⁴³

Über eine allgemeine Krankenversicherung sowie subventionierte Preise für Arzneimittel ist breiten Teilen der iranischen Bevölkerung der Zugang zu medizinischer Versorgung gesichert. Ausnahmen bestehen teilweise bei Angehörigen religiöser Minderheiten.⁴⁴ Arbeiterinnen und Arbeiter im informellen Sektor kommen nur eingeschränkt in den Genuss staatlicher Gesundheitsleistungen. Weiterhin bestehen große Unterschiede zwischen den Leistungen der öffentlichen und der (deutlich teureren) privaten Gesundheitsversorgung.

Als eines weniger Länder überhaupt bietet Iran auch Migrantinnen und Migranten die gleichen Versicherungs- und Versorgungsleistungen wie den eigenen Bürgerinnen und Bürgern. Dennoch sind unter ihnen bspw. Infektionskrankheiten deutlich weiter verbreitet als unter der allgemeinen Bevölkerung, u.a. weil die Belastungen durch Eigenbeiträge für die im Regelfall sozio-ökonomisch schlechter gestellten Migrantinnen und Migranten weiterhin häufig zu hoch sind.⁴⁵

In jüngerer Vergangenheit ist Iran vermehrt zum Zielland für Medizintourismus geworden. Im iranischen Jahr 2018-19 bereisten über 500.000 Patientinnen und Patienten das Land für medizinische Behandlungen, zumeist aus den anliegenden Regionen Naher Osten, Persischer Golf und Zentralasien. Für den iranischen Gesundheitssektor brachte dies Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,5 Mrd. US-Dollar.⁴⁶ Die Zahl internationaler Patientinnen und Patienten stieg in den letzten Jahren stark an und hat sich im Laufe des letzten Jahrzehnts mehr als verzehnfacht. Bis 2026 strebt Irans Regierung eine Vervierfachung der aktuellen Zahlen auf jährlich 4 Mio. Patientinnen und Patienten an.

Das iranische Gesundheitssystem kann sich auf eine etablierte und breit aufgestellte pharmazeutische Industrie stützen, deren Wurzeln ein Jahrhundert zurückreichen. Nach eigenen Angaben produziert Iran 97 Prozent aller im Land

⁴³ Vgl. WHO 2020b, S. 37.

⁴⁴ Speziell Angehörigen des Bahaitums, sofern sich diese offen zu ihrer Religion bekennen.

⁴⁵ Hierzu arbeitet u.a. UNHCR in Iran. Vgl. UNHCR, 24. Juli 2019.

⁴⁶ Vgl. Financial Tribune, 20. November 2019.

konsumierten Arzneimittel sowie 67 Prozent der für die Produktion verwendeten Arzneistoffe selbst.⁴⁷ Während die Versorgung mit generischen Arzneimitteln im Land selbst sichergestellt werden kann, müssen eine Reihe von komplexeren Medikamenten weiterhin importiert werden.

Mit Blick auf Sanktionen hat sich die Importabhängigkeit bei bestimmten komplexen Medikamenten als Achillesferse des iranischen Gesundheitssystems erwiesen. Bereits unter dem EU- und US-Sanktionsregime vor Abschluss des JCPOA wurden in Iran lebenswichtige Arzneimittel knapp. Medikamente für die Behandlung von Krankheiten wie Hämophilie, HIV, Leukämie oder Thalassämie konnten nicht mehr oder nur noch stark eingeschränkt importiert werden. Die Sanktionen trafen zudem die pharmazeutische Industrie, deren Zugang zu Chemikalien mit vermeintlich doppeltem Verwendungszweck⁴⁸ («dual-use») sowie zu Maschinen und Ausrüstung teils erheblich beschnitten war. Im Fahrwasser der Sanktionen kam es zu einem Anstieg von Korruption und Schwarzmarkthandel rund um pharmazeutische Produkte, auch durch staatliche Akteure. Ferner gerieten gefälschte Arzneimittel in Umlauf. Für Hunderttausende auf importierte Arzneimittel und Arzneistoffe angewiesene Iranerinnen und Iraner hatten die Sanktionen vor Abschluss des JCPOA somit dramatische und in vielen Fällen fatale Konsequenzen.⁴⁹

Irans Probleme beim Import pharmazeutischer Güter im Zusammenhang mit den Sanktionen vor Abschluss des JCPOA hatten trotz nomineller Ausnahmeregelungen, zwei zentrale Ursachen. Auf beide wurde bereits zu jener Zeit verwiesen: Einschränkungen bei der Abwicklung von Zahlungen aufgrund der Sanktionen gegen das Finanzsystem sowie eine Verknappung von Devisen für die Zahlung von Importen.⁵⁰ Zwischen 2011 und 2012 gingen Irans Importe pharmazeutischer Güter um 27 Prozent zurück, von 1,86 auf 1,35 Mrd. US-Dollar.⁵¹

Aushandlung und Abschluss des JCPOA führten zu einer Erholung bei den Importen pharmazeutischer Güter. Das im Dezember 2013 abgeschlossene Zwischenabkommen, der Joint Plan of Action (JPOA), markierte dabei eine Trendwende. Allerdings dauerte es bis 2018, bis die iranischen Pharma-Einfuhren wieder das Vorsanktionsniveau erreichten.

Sanktionen und Einschränkungen beim humanitären Handel

Die Wiedereinführung der US-Sanktionen gegen Iran bedingten in der Gesamtschau eine Wiederholung der Ereignisse vor dem JCPOA. Erneut wurde durch Sanktionen Irans Zugang zu komplexen Arzneimitteln, Arzneistoffen und Gerätschaften für die pharmazeutische Industrie beschränkt.

Während in Iran die Grundversorgung vergleichsweise problemlos aufrechterhalten wurde, bedingten die Sanktionen eine erhebliche Verknappung vieler

⁴⁷ Vgl. Fars News, 12. Oktober 2019.

⁴⁸ Etwa für militärische Zwecke.

⁴⁹ Vgl. Nature, 3. Dezember 2013.

⁵⁰ Vgl. Namaki 2013.

⁵¹ Vgl. UNCTAD 2020.

lebenswichtiger komplexer Medikamente. Laut Human Rights Watch sind hiervon speziell Patientinnen und Patienten mit Epidermolysis Bullosa (EB, einer als «Schmetterlingskrankheit» bekannten Hautkrankheit), Epilepsie und Leukämie sowie mit chronischen Augenverletzungen (als Folge von Giftgasangriffen im Iran-Irak-Krieg) betroffen.⁵²

Die US-Sanktionen führten dazu, dass sich Pharma-Importe erheblich verteuerten: wegen gestiegener Transaktionskosten aufgrund der höheren Hürden im internationalen Finanzverkehr ebenso wie durch den dramatischen Wertverlust des iranischen Rials.

Irans öffentliches Krankenversicherungssystem fängt die Mehrkosten bislang zu großen Teilen ab. Angesichts des damit einhergehenden Kostendrucks wurden allerdings erste Güter wie Vitamine oder Nahrungsergänzungsmittel von den staatlichen Subventionen ausgenommen. Für viele einkommensschwache Betroffene, etwa Leukämie-Patienten, sind diese Präparate bereits unerschwinglich geworden. Auch droht der steigende Kostendruck zu weiteren Einschränkungen im Leistungsspektrum des öffentlichen Krankenversicherungssystems zu führen.

Im Vergleich zum Sanktionsregime vor dem JCPOA haben die Restriktionen für den Handel mit pharmazeutischen Produkten zugenommen. Zwar sind die Probleme im Kern die gleichen: extreme Einschränkungen bei der Abwicklung von Zahlungsverkehr sowie eine Verteuierung der Importe durch den Wertverlust des Rials. Allerdings wurden die US-Sanktionen weiter verschärft, was mit einer Zunahme der Unwägbarkeiten im Iran-Geschäft einherging. Die Trump-Administration belegte die meisten iranischen Bankinstitute sowie die Zentralbank des Landes mit Sanktionen. Aus Perspektive des US-Rechts kommen nur noch wenige Banken zur Abwicklung von internationalem Zahlungsverkehr in Betracht. Diesen fehlt oftmals Liquidität und/oder Erfahrungen mit der Abwicklung juristisch hochkomplexer Transaktionen. Die Sanktionierung der Revolutionsgarde, die potenziell bis zu 11 Mio. Iraner/innen betrifft, macht die Gemengelage noch unübersichtlicher.

Der Aufwand für Due-Diligence-Prüfungen⁵³ übersteigt für viele Banken und (Pharma-) Unternehmen die Erträge potenzieller Geschäfte mit Iran. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Opportunitätskosten alternativer Märkte zu Grunde gelegt werden. Davon unberührt können Nachweise, dass jedwede Beteiligung von sanktionierten Personen oder Organisationen an Geschäften vollständig ausgeschlossen werden kann, in der Praxis häufig nicht abschließend erbracht werden. Dies liegt auch an der mangelhaften Transparenz in der iranischen Wirtschaft, die weiterhin zahlreiche internationale Normen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung noch nicht verabschiedet bzw. implementiert hat.⁵⁴

Aus Sorge vor potenziellen Strafen im US-Markt zeigen sich vielen Banken «over-compliant» und nehmen von Iran-bezogenen Transaktionen per se Abstand.

⁵² Vgl. Human Rights Watch, 29. Oktober 2019.

⁵³ Die Umsetzung der «gebührenden Sorgfalt», d.h. die eingehende Prüfung und Abwägung aller mit einem Geschäft verbundenen Risiken.

⁵⁴ Speziell mit Blick auf die Verabschiedung und Implementierung eines Maßnahmenplans der bei der OECD in Paris angesiedelten Financial Action Task Force (FATF).

Die noch verbliebenen an Exporten in den Iran interessierten Pharma-Unternehmen können daher oftmals nur kompliziert und nur mit erheblichem Mehraufwand Zahlungen aus dem Iran abwickeln.

Es fehlt mithin ein umfassender und verlässlicher Rechtsrahmen für die Abwicklung von humanitärem Handel mit Iran. Dabei erlaubt das US-Sanktionsregime nominell Lieferungen von medizinischen Gütern oder auch Lebensmitteln. Die Trump-Administration hat bislang jedoch keine Anstrengungen unternommen, Zweifel hierüber effektiv auszuräumen, etwa bezüglich des Umfangs und der Kriterien für Due-Diligence-Prüfungen. Äußerungen von US-Offiziellen, die auf die Ausnahmeregelungen für den humanitären Handel verweisen⁵⁵, werden von martialischen Pauschal-Drohungen überschattet.⁵⁶

Defizite bei der Rechtssicherheit für den humanitären Handel werden mittlerweile von der US-Regierung eingeräumt. Im Oktober 2019 autorisierte Washington daher zur Abwicklung von humanitärem Handel bestimmte Transaktionen mit der – weiterhin sanktionierten – iranischen Zentralbank.⁵⁷ Über den Herbst entwickelten die Vereinigten Staaten zusammen mit der Schweiz das Swiss Humanitarian Trade Agreement (SHTA), einer INSTEX-ähnlichen Zweckgesellschaft, die im Januar 2020 eine Pilottransaktion für den Export von Arzneimitteln aus der Schweiz nach Iran durchgeführt hat. Wie bei INSTEX folgte aber auch bei SHTA der Pilotüberweisung noch nicht die Aufnahme eines regulären Geschäftsbetriebs. Südkorea erhielt von der US-Regierung mehrere Einzelfallgenehmigungen für Exporte humanitärer Güter nach Iran.⁵⁸ Seoul arbeitet parallel dazu offenbar auch an der Etablierung einer eigenen Zweckgesellschaft, des Korean Humanitarian Trade Arrangement (KHTA), deren Inbetriebnahme allerdings noch ungewiss ist.⁵⁹

Diese Maßnahmen der US-Regierung bewirkten jedoch keine Trendwende beim humanitären Handel mit dem Iran. In der Mehrzahl meiden internationale Banken und Unternehmen weiterhin den iranischen Markt aus Sorge, gegen das US-Sanktionsregime zu verstoßen oder weil die potenziellen Erträge den bürokratischen Mehraufwand zur Sicherstellung der «Compliance» nicht aufwiegen.

In der Folge kann Iran auch weiterhin nur eingeschränkt lebenswichtige Arzneimittel und Arzneistoffe importieren. Wie bereits vor Abschluss des JCPOA leiden hierunter nicht nur die betroffenen Patientinnen und Patienten. Auch

55 Bspw. Außenminister Mike Pompeo im März 2020: «The whole world should know that humanitarian assistance into Iran is wide open. It's not sanctioned [...] There is no sanction on medicines going to Iran, there's no sanctions on humanitarian assistance going into that country.»

56 Bspw. twitterte US-Präsident Trump im August 2018 «Anyone doing business with Iran will NOT be doing business with the United States.» Der damalige US-Botschafter in Berlin, Richard Grenell, drohte im Mai 2018, ebenfalls pauschal per Twitter, «German companies doing business in Iran should wind down operations immediately.»

57 Vgl. US Department of the Treasury, 25. Oktober 2019.

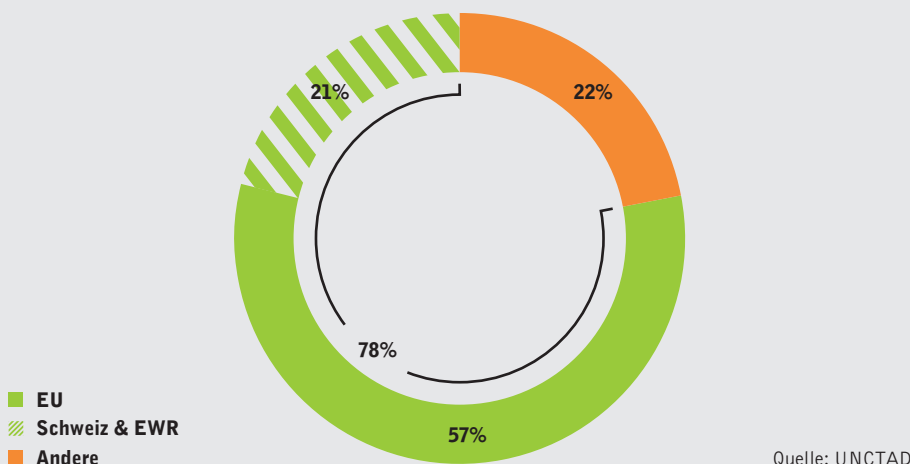
58 Die Einzelfallgenehmigungen («General License 8») wurden vom Office of Foreign Assets Control (OFAC) erteilt, einer Unterbehörde des US-Finanzministeriums. Vgl. Yonhap News Agency, 10. April 2020.

59 Vgl. Korea Times, 28. Mai 2020.

Schwarzmarkthandel, Korruption und die Verbreitung gefälschter Medikamente blühen durch die Sanktionen wieder auf.⁶⁰

Deutschland und Europa betrifft das Fehlen eines umfassenden und verlässlichen Rechtsrahmens für den humanitären Handel mit Iran in besonderer Weise. Denn vor der Wiedereinführung der US-Sanktionen bezog Iran beinahe vier Fünftel seiner Pharma-Importe aus dem Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz. Knapp ein Drittel der europäischen Ausfuhren pharmazeutischer Produkte in den Iran stammen aus Deutschland (siehe Abbildung 13). Bei der Sicherstellung von Irans Versorgung mit lebenswichtigen komplexen Arzneimitteln nehmen Deutschland und Europa daher eine Schlüsselposition ein.

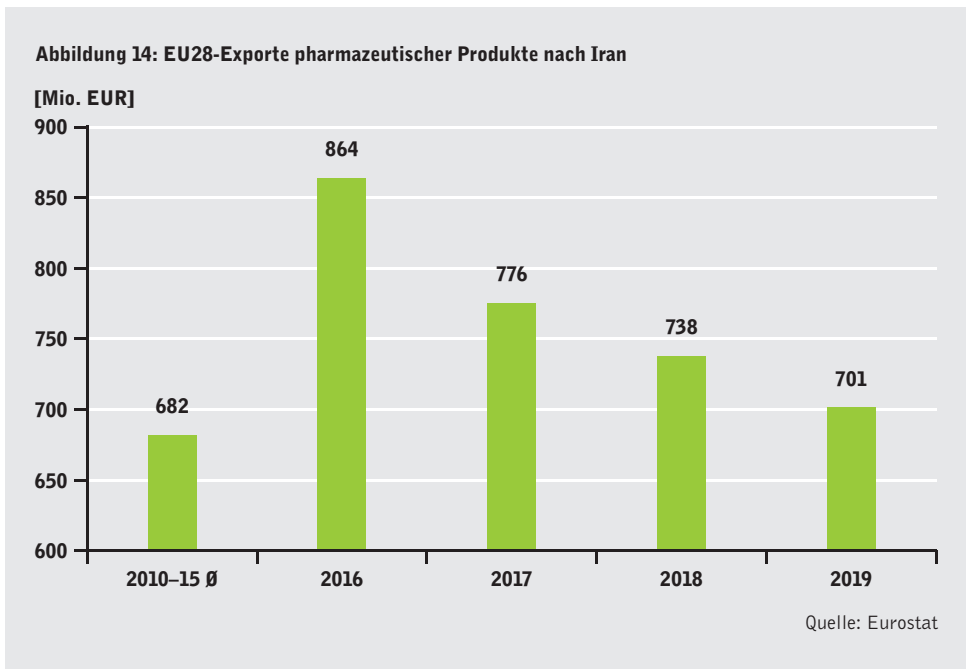
Abbildung 13: Irans Importe pharmazeutischer Produkte nach Ursprungsregionen



Angesichts der Bedeutung Europas für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Medikamenten wiegt der Rückgang der iranischen Pharma-Importe aus Europa umso schwerer. Im Vergleich mit 2016, dem Jahr der JCPOA-Implementierung, ging das finanzielle Volumen der iranischen Einfuhren aus der EU um 19 Prozent zurück (siehe Abbildung 14). Der tatsächliche Rückgang dürfte noch größer ausgefallen sein, da davon ausgegangen werden kann, dass die Kosten je Arzneimittel bzw. Arzneistoff aufgrund der Verknappung im Angebot sowie höherer Transaktionskosten deutlich gestiegen sind. Verschärft wird die Situation durch die Tatsache, dass Iran für viele der komplexeren Arzneimittel und Arzneistoffe nicht auf adäquate Substitute zurückgreifen kann, was den oben skizzierten Notstand bei Präparaten zur Behandlung verschiedener Krankheiten begründet. Angesichts der sanktionsbedingten Wirtschaftskrise

⁶⁰ Eine systematische Analyse hierzu steht aus, verschiedene Berichte deuten darauf hin. Vgl. u.a. Kermalli 2020.

wiegen Verknappung und Verteuerung der Pharma-Importe besonders schwer, speziell für die wachsende Zahl notleidender Haushalte in Iran.



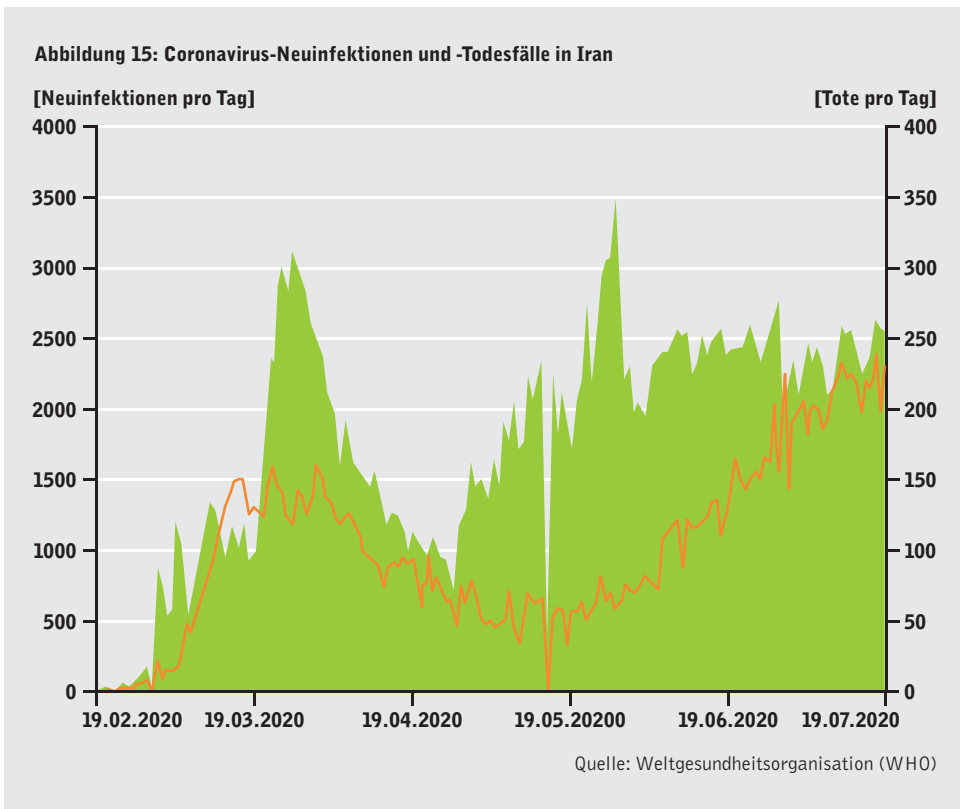
Bis auf weiteres dürfte sich an diesen Umständen wenig ändern – auch, weil noch immer kein Zeitplan für die Aufnahme eines regulären Geschäftsbetriebs durch INS-TEX vorliegt.⁶¹ Der europäisch-iranische Handel mit pharmazeutischen Produkten bleibt daher unter seinen Möglichkeiten – mit buchstäblich fatalen Konsequenzen im Iran. Zwar liegen noch keine belastbaren Zahlen über einen Anstieg von Sterblichkeitsraten oder einer Verschlimmerung von Krankheitsverläufen vor. Aufgrund der Verknappung des Angebots komplexer Medikamente können jedoch, auch vor dem Hintergrund von Einzelfallberichten aus Iran, negative Auswirkungen angenommen werden.

Auf internationaler Ebene ist weiterhin nicht erkennbar, dass die US-Regierung Maßnahmen ergreifen wird, die einen belastbaren Rechtsrahmen für die Abwicklung humanitären Handels schaffen. Auch der Ausbruch und die Folgen der Corona-Pandemie in Iran führten nicht zu einer umfassenden Lockerung des US-Sanktionsregimes.

⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 29. Mai 2020, S. 9.

3 Corona-Krise im Iran

Iran vermeldete den ersten Corona-Fall offiziell am 19. Februar. In der Folge stiegen die Fallzahlen rasant an und das Land avancierte binnen weniger Tage zum «Epizentrum» der Pandemie im Mittleren Osten. Nach Erreichen des Höhepunkts der ersten Infektionswelle etwas mehr als einen Monat später ging die Zahl der Neuinfektionen wieder deutlich zurück: von 3.186 am 30. März auf 802 am 2. Mai. Im Verlauf des Mais ging die Kurve jedoch wieder nach oben. Iran erlebt seither eine zweite Infektionswelle, die stärker ausfällt als die erste und deren Höhepunkt noch nicht absehbar ist. Die Zahl der Neuinfektionen bleibt mit über 2.000 pro Tag konstant auf hohem Niveau. Die Zahl der Corona-Toten pro Tag erreichte am 29. Juli mit 235 einen neuen (zwischenzeitlichen) Höchststand (Stand Anfang August, siehe Abbildung 15).



Im weltweiten statistischen Vergleich hat die Pandemie in Iran keinen per se außergewöhnlichen Verlauf genommen, sowohl hinsichtlich der Fallzahlen insgesamt, der Fallzahlen in Relation zur Bevölkerung als auch der Mortalitätsrate.⁶²

Die offiziellen Zahlen könnten womöglich jedoch erheblich geschönt sein. Medienberichte sprechen davon, dass die tatsächliche Zahl der Corona-Toten in Iran dreimal höher sein könnte als die von der Regierung veröffentlichten Statistiken.⁶³

In jedem Fall verlor das Land wertvolle Zeit, das Virus einzudämmen. Ein entschlossenes staatliches Eingreifen blieb lange Zeit aus. Erst im März, über einen Monat nachdem die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Ende Januar das Coronavirus als «Gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite» klassifiziert hatte, wurden auch in Iran umfassendere Maßnahmen ergriffen.

Zunächst aber wurden die Gefahren der Pandemie von der politischen Führung in Teheran heruntergespielt. Von höchsten staatlichen Stellen wurden sogar Verschwörungstheorien in Umlauf gebracht. Mit Blick auf umfassende Quarantäne-Maßnahmen sagte etwa Präsident Rohani, es gebe eine «Verschwörung unserer Feinde», die darauf zielte, «dass wir aus Angst vor Corona unser Land zu machen».⁶⁴ Der Oberste Führer Chamenei bezeichnete noch Anfang März das Coronavirus als «keine große Sache».⁶⁵ Ebenfalls Anfang März brachte der Chef der Revolutionsgarden, Hossein Salami, die Behauptung in Umlauf, bei Corona könne es sich um einen biologischen Angriff der Vereinigten Staaten handeln.⁶⁶ Diese These wiederum wurde von Chamenei aufgegriffen, der sogar öffentlich behauptete, die Vereinigten Staaten hätten hierzu genetisches Material von Iraner/innen gesammelt.⁶⁷

Im Versuch, das Ausmaß der Pandemie zu verbergen, setzten die staatlichen Autoritäten Irans auch auf Repression. Im gesamten Land wurden Journalist/innen, die das offizielle Narrativ in Frage gestellt und/oder den Umgang der Behörden mit der Pandemie kritisiert hatten, von den Sicherheitsbehörden zu Verhören vorgeladen und in mehreren Fällen sogar inhaftiert.⁶⁸ Im August musste eine Zeitung, die die offiziellen Corona-Statistiken in Frage stellte, ihren Betrieb einstellen.⁶⁹ In Krankenhäusern wurden Ärzt/innen offenbar von Sicherheitsbehörden dazu angehalten, falsche Sterbedokumente auszustellen.⁷⁰ Schließlich mussten Angehörige ab Anfang April die Beerdigungen von Corona-Toten sowie die Ausstellung der Sterbedokumente mit den Revolutionsgarden koordinieren, was die massenhafte Angabe anderslautender Todesursachen durch diese möglich macht.⁷¹

In der Sache, jenseits von eklatanter Unterschätzung, Verschwörungstheorien und Repressalien, hat Irans zögerliches Agieren im Umgang mit der Pandemie

⁶² Vgl. WHO 2020.

⁶³ Vgl. BBC Persian, 1. August 2020.

⁶⁴ Vgl. BBC Persian, 25. Februar 2020.

⁶⁵ Vgl. Twitter, 3. März 2020.

⁶⁶ Vgl. Donya-e Eghtesad, 5. März 2020.

⁶⁷ Vgl. FAZ, 24. März 2020.

⁶⁸ Vgl. Reporter ohne Grenzen, 17. März 2020.

⁶⁹ Die Zeitung «Welt der Industrie» (Jahan-e Sanat). Vgl. IRNA, 10. August 2020.

⁷⁰ Vgl. AP, 12. Mai 2020.

⁷¹ Vgl. Radio Farda, 10. April 2020.

verschiedene Gründe. Nach zwei Rezessionsjahren aufgrund der US-Sanktionen wurden die wirtschaftlichen Folgen eines «Lockdowns» gefürchtet. Gegenüber China war Teheran bemüht, sich als Partner in der Not zu bewähren (so wurde etwa der Luftverkehr aufrecht erhalten, lange nachdem die meisten internationalen Fluggesellschaften ihre Verbindungen bereits eingestellt hatten). Innenpolitisch sollten nach den gewaltsam niedergeschlagenen Protesten im November 2019 und der Staatskrise im Zuge des Abschusses eines ukrainischen Passagierflugzeugs im Januar neue Spannungen vermieden werden. Zudem wollte die Islamische Republik unbedingt an den Feierlichkeiten zum Jahrestag der Revolution am 11. Februar sowie an den Parlamentswahlen am 21. Februar festhalten, wodurch sie hoffte, ihre Legitimitätskrise zumindest in Teilen überwinden zu können.⁷²

Umfassende Maßnahmen wurden daher erst Anfang März ergriffen, nachdem zuvor mehrere Gouverneure öffentlich auf die Notlage in ihren Provinzen hingewiesen hatten: Erst dann wurden Schulen, Universitäten, Einkaufszentren, Märkte und Moscheen geschlossen, kulturelle und religiöse Veranstaltungen untersagt und der Reiseverkehr zwischen den Provinzen stark eingeschränkt. Zuvor hatten landesweit lediglich die Universitäten sowie in einigen Provinzen die Schulen den Betrieb eingestellt. Parallel dazu wurden sämtliche Landesgrenzen geschlossen (sofern sie dies nicht bereits durch die Nachbarstaaten selbst waren). Die meisten internationalen Fluggesellschaften stellten ihre Verbindungen nach Iran ein.

Nach dem zwischenzeitlichen Höhepunkt der Neuinfektionen Ende März erfolgten im April erste Lockerungen der öffentlichen Einschränkungen. Zunächst konnten Fabriken, Geschäfte und Werkstätten mit «geringem Risiko» den Betrieb wieder aufnehmen (in der Hauptstadt Teheran jeweils zwei Wochen später). Mit Ausnahme der Grenze zu Turkmenistan öffnete Iran Ende April sämtliche Landesgrenzen. Im Mai wurden auch die meisten Schulen und Moscheen des Landes wieder geöffnet. Im Juni schließlich wurden die Einschränkungen weitgehend aufgehoben und auch kulturelle Einrichtungen wie Kinos oder Theater konnten ihren Betrieb wieder aufnehmen.

Anstelle landesweiter Maßnahmen zielt die Regierung nunmehr auf gezielte Einschränkungen nach Bedarf. Da das Virus Iran noch lange begleiten werde, so Präsident Rohani, solle auf diese Weise der wirtschaftliche Schaden für das Land soweit wie möglich minimiert werden. Trotz Wiederanstieg der Infektionszahlen seien umfassende Schließungen nicht nötig, sofern sich die Bevölkerung an die Vorgaben der Gesundheitsbehörden hielte.⁷³

Wirtschaftliche Faktoren spielten bei diesem Kurswechsel eine große Rolle. Im Laufe der Zeit wuchsen die Sorgen der Führung in Teheran über die Folgen der Pandemie für die iranische Wirtschaft – und schließlich auch für die politische Stabilität Irans. Der Präsident thematisierte dies sogar öffentlich. Die Wirtschaft könne nicht stillgelegt werden, so Rohani, da die Menschen sonst vor Hunger aufbegehren würden.⁷⁴

⁷² Was sich angesichts der historisch niedrigsten Wahlbeteiligung überhaupt jedoch als Trugschluss erwies.

⁷³ Vgl. Donya-e Eghtesad, 20. Juni 2020.

⁷⁴ Vgl. Aftab News, 11. Juli 2020.

In der Umsetzung dieses neuen Vorgehens wurden am 28. Juni lokale Einschränkungen des öffentlichen Lebens für die Provinzen Chuzestan, Hormozgan, Kermanschah, Kurdistan, Razavi-Chorasan und West-Aserbaidshān erlassen.⁷⁵ Die Regierung verkündete eine Maskenpflicht in der Öffentlichkeit, die ab dem 5. Juli gilt.⁷⁶ Bis Ende Juli wurden 15 von 31 Provinzen nach einem Ampelsystem als «rot» gekennzeichnet und mit Einschränkungen belegt, darunter die Hauptstadt Teheran.

Da die Pandemie Iran bei der Überwindung der sanktionsbedingten Rezession erheblich zurückwirft, wiegen wirtschaftliche Aspekte bei der Abwägung der Corona-Maßnahmen in der Tat schwer. So wird das Land in Folge des Coronavirus 2020 ein weiteres Jahr der Rezession erleben, voraussichtlich mit einem Rückgang des BIP um 6 Prozente, wie der IWF prognostiziert. Im Iran wird gar eine Rezession von über 15 Prozent für möglich gehalten.⁷⁷ Die (leichte) Erholung verschiebt sich auf 2021. Mit einem prognostizierten Wachstum von 3,1 Prozent wird die iranische Wirtschaft Ende 2021 aber immer noch schwächer sein als zu Beginn 2020.

Bezeichnenderweise vermochte das Coronavirus das zu bewirken, woran die US-Sanktionen weitgehend scheiterten: den inländischen Wirtschaftskreislauf Irans empfindlich zu schwächen. Wenngleich es für eine abschließende Bewertung noch zu früh ist, verweisen hierauf mehrere Indikatoren. So gingen durch die letztlich doch weitreichenden Einschränkungen im Zuge der staatlichen Corona-Maßnahmen in allen Sektoren die Aktivitäten deutlich zurück, auch in jenen, die zuvor von den Sanktionen vergleichsweise weniger betroffen waren (etwa Industrie, Landwirtschaft und Teile des Dienstleistungssektors). Die Einschränkungen im internationalen Personen- und Warenverkehr, speziell auf regionaler Ebene, führten zu einem starken Einbruch von Außenhandel und Tourismus. Wenngleich Teilsektoren wie etwa die verarbeitende Industrie bereits erste Anzeichen einer Erholung zeigen⁷⁸, führen diese Entwicklungen in ihrer Gesamtheit zu einem deutlichen Rückgang des Nicht-Erdöl-BIPs um 6 Prozent – erstmals überhaupt in der jüngeren Geschichte Irans fielen damit das Gesamt-BIP und das Nicht-Erdöl-BIP gleichermaßen (siehe Abbildung 2).

Eine andere Folge dieser Entwicklungen ist die weitere Verschärfung der Inflation. Wenngleich abschließende Zahlen noch nicht vorliegen, deutet vieles darauf hin, dass der Einbruch der (Nicht-Erdöl-)Exporte Irans Defizite in den Handels- und Zahlungsbilanzen weiter verschärft haben. Die damit einhergehende Rial-Abwertung bedingt eine weitere Verschärfung der Inflation. Die Kaufkraft vieler Iraner/innen nimmt weiter ab.

Statistisch weisen die wirtschaftlichen Indizes, ähnlich wie bei den Werten zur Corona-Pandemie selbst, im weltweiten Vergleich keine extremen Auffälligkeiten auf. Trotz der erschwerten Bedingungen aufgrund der Sanktionen fällt die für 2020 prognostizierte Rezession mit minus 6 Prozent des BIPs im regionalen Vergleich nur leicht größer aus: so wird für den Mittleren Osten und Zentralasien insgesamt ein Rückgang der Wirtschaftsleistung von minus 4,7 Prozent erwartet. In Saudi-Arabien

⁷⁵ Vgl. Government of the Islamic Republic of Iran, 28. Juni 2020.

⁷⁶ Vgl. ILNA, 28. Mai 2020.

⁷⁷ Vgl. Tabnak, 7. April 2020.

⁷⁸ Vgl. Batmanghelidj 2020.

beispielsweise fällt die Rezession mit minus 6,8 Prozent vermutlich sogar noch größer aus als in Iran.⁷⁹

3.1 Sanktionen und die Pandemie

Der Verlauf der Corona-Pandemie im Iran wurde von der US-Politik des «maximalen Drucks» erheblich mit beeinflusst. Entlang von drei Dimensionen beeinträchtigen die US-Sanktionen Iran bei der Bewältigung der Corona-Pandemie: bei der unmittelbaren (primär medizinischen) Bekämpfung des Coronavirus, bei der Abwägung von Maßnahmen zur Einschränkung des öffentlichen Lebens (angesichts der von den Sanktionen geschwächten Wirtschaft) sowie hinsichtlich des Umfangs der Konjunkturmaßnahmen, mit denen sich das Land gegen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie stemmen kann.

Unzureichende Versorgung mit Gütern für den medizinischen Einsatz

Speziell in den ersten Wochen der Pandemie litt Iran unter einem Mangel an Gütern für den medizinischen Einsatz gegen das Coronavirus. Für Teheran kamen in diesem Zusammenhang mehrere ungünstige Entwicklungen zusammen:

- die Corona-bedingten Einschränkungen im internationalen Personen- und Warenverkehr,
- die weltweit sprunghaft gestiegene Nachfrage nach medizinischer Schutzausrüstung und anderen zur Bekämpfung des Virus benötigter Güter sowie
- eine Potenzierung dieser zwei Effekte durch die sanktionsbedingten Probleme im Außenhandel, insbesondere bei der Sicherstellung pharmazeutischer Importe, die mit Effekten erheblicher Verknappung- und Verteuerung einhergehen.⁸⁰

Wenngleich eine abschließende Bewertung aussteht, deuten verschiedene Berichte auf einen akuten Mangel während der Anfangsphase der Pandemie hin. Vor Ort fehlte es demnach an Schutzmasken und -anzügen, Desinfektions- und Reinigungsmitteln, Hygieneartikeln ebenso wie an Arzneimitteln zur Behandlung von Corona-Infizierten. Die Unterbrechung internationaler Lieferketten führte auch zu Engpässen bei der lokalen Produktion von Arzneimitteln.⁸¹ Außenminister Sarif veröffentlichte am 12. Mai eine Liste dreißig «dringendst» benötigter Artikel.⁸²

Das Fehlen eines effektiven Rechtsrahmens für die Abwicklung humanitärer Importe zeigte an dieser Stelle ihre Wirkung. Zwar veröffentlichten die Vereinigten Staaten am 6. März einen Katalog mit Hinweisen zum humanitären Handel, der im Grundsatz Sanktionsfreiheit zusagte.⁸³ Der durch die Sanktionen stark beschnittene

⁷⁹ Vgl. IMF 2020.

⁸⁰ Siehe Kapitel 2.

⁸¹ Vgl. u.a. Batmanghelidj/Kebriaeezadeh 2020.

⁸² Vgl. Twitter, 12. März 2020.

⁸³ Vgl. US Department of the Treasury, 6. März 2020.

Zugang zu Devisenvermögen behinderte Iran aber auch weiterhin, entsprechende Importe bezahlen zu können. Auch wurden «bestimmte» Güter von der allgemeinen Sanktionsfreiheit ausgenommen. Bezeichnenderweise wurden diese allerdings nicht näher spezifiziert. Ferner besteht eine Obergrenze für Transaktionen, die bei 500.000 US-Dollar liegt.⁸⁴ Insgesamt existieren daher weiterhin große Unsicherheiten beim humanitären Handel mit Iran.

Derweil intensivierte Iran seine Anstrengungen, Importbedarfe durch heimische Produktion zu ersetzen. Dies erfolgte nicht nur über die Ausweitung der Produktion der pharmazeutischen Industrie und ihrer nationalen Zulieferer. Auch die übrige chemische und petrochemische Industrie stellte hierzu teilweise die Produktion um, etwa für die Herstellung von antiseptischen Lösungen, Desinfektions- und Reinigungsmitteln, Verpackungsmaterial oder Granulate für medizinische Schutzausrüstung. Hierfür konnten aufgrund der allgemeinen Rezession ungenutzte Kapazitäten eingebracht werden.⁸⁵

Am 19. Mai vermeldete die iranische Regierung, nunmehr alle für den Einsatz gegen das Coronavirus benötigten Güter im Inland produzieren zu können. Neben der vollständigen Selbstversorgung könne Iran sogar einige Artikel, etwa Test-Kits, bereits exportieren.⁸⁶

Beeinträchtigungen bei der Abwägung von Corona-Maßnahmen

Die US-Sanktionen potenzieren im Fall Irans ein weiteres Dilemma: die Abwägung von Art und Umfang der Maßnahmen gegen das Virus, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Konsequenzen. Illustriert wird dies etwa durch den einen Appell Präsident Rohanis Ende Februar, der das iranische Volk beschwor, es dürfe nicht zugelassen werden, dass sich das Coronavirus negativ auf die Wirtschaftsleistung Irans auswirke.⁸⁷

Zwei Erwägungen kamen gegen die Ergreifung umfassender Maßnahmen zur Einschränkung des öffentlichen Lebens zum Tragen. Einerseits existierten innerhalb der politischen Führung Irans genuine Sorgen vor weiteren sozio-ökonomischen Härten. Andererseits fürchtete sie auch, vor dem Hintergrund ihrer jüngst erheblich größer gewordenen Legitimitätskrise, die potenziellen Folgen einer weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage: Weitere Demonstrationen und Proteste sollten verhindert werden.

Bei diesen wirtschaftlichen Erwägungen hatten die US-Sanktionen große Relevanz. Schließlich war die sozio-ökonomische Lage Irans aufgrund von Washingtons Politik des maximalen Drucks extrem angespannt.

Gleichzeitig ist darauf zu verweisen, dass Irans späte Reaktion auf das Coronavirus in erster Linie auf eine eklatante Unterschätzung der Pandemie seitens der staatlichen Autoritäten zurückzuführen ist. Erst als die Notwendigkeit umfassender Maßnahmen

⁸⁴ Vgl. Human Rights Watch, 6. April 2020.

⁸⁵ Vgl. Financial Tribune, 12. April 2020.

⁸⁶ Vgl. BBC Persian, 4. April 2020.

⁸⁷ Vgl. Khabar Online, 26. Februar 2020.

schließlich erkannt wurde, entfalteten die Sanktionen ihre Wirkung und dämmten die Pandemie ein. Speziell bei der aktuellen zweiten Corona-Welle – die politisch geprägt ist vom Versuch einer Abwägung gesundheitlicher und ökonomischer Faktoren – kommen die Auswirkungen der Sanktionen in besonderer Weise zum Tragen.

Umfang der Konjunkturmaßnahmen gegen die wirtschaftlichen Corona-Folgen

Aufgrund der US-Sanktionen sind Irans Möglichkeiten, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern, stark begrenzt. Nach zwei Sanktionsjahren klaffen große Defizite im Staatshaushalt, die sich negativ auf den ökonomischen Handlungsspielraum Teherans auswirken.

Die iranische Regierung hat verschiedene Konjunkturmaßnahmen auf den Weg gebracht. Sie erhöhte unter anderem die Budgets für das Gesundheitswesen und die Arbeitslosenhilfe. Daneben erhalten insgesamt drei Millionen Iraner/innen ohne regelmäßiges Einkommen, zumeist Tagelöhner, Geldzahlungen von insgesamt jeweils 400 US-Dollar. Privatbanken wurden dazu angehalten, von der Krise betroffene Unternehmen und Privathaushalten staatlich subventionierte Niedrigzins-Kredite bereitzustellen. Zusammen belaufen sich diese Maßnahmen auf ein Gesamtvolumen von 7 Prozent des BIPs. Ferner wurden Steuerzahlungen gestundet, was – zumindest temporär – Kosten von 6 Prozent des BIPs verursacht.⁸⁸

Die Regierung hat 20 Prozent ihres Budgets für das aktuelle Haushaltsjahr der Bewältigung der Corona-Krise gewidmet.⁸⁹ Derweil wächst das Defizit im Staatshaushalt aufgrund der Kombination von erhöhten Ausgaben und geringerer Steuereinnahmen weiter an.⁹⁰ Der Rückgang der internationalen Rohölpreise verschärft die Situation weiter.

Iran finanziert die Konjunkturmaßnahmen mit einer Kombination von staatlichen Finanzreserven, Staatsanleihen und der Veräußerung öffentlicher Vermögenswerte. Aus dem Nationalen Entwicklungsfonds sollen zur Bekämpfung des Coronavirus ca. 1 Mrd. Euro in das Regierungsbudget fließen, zusätzlich zu einer Budgethilfe über 2,8 Mrd. Euro, die bereits zuvor gebilligt wurde. Daneben will Iran Staatsanleihen, sogenannte Sukuk-Anleihen, ausgeben. Schließlich hat die Regierung damit begonnen, im größeren Stil öffentliche Unternehmen, Banken und Versicherungen an die Teheraner Börse zu bringen. Den Auftakt macht die Veräußerung von Anteilen an 18 Betrieben am 15. April, darunter auch 12 Prozent einer der größten Unternehmensgruppen des Lands, des Sozialen Wohlfahrtsfonds (SHASTA). Anteile von vier staatlichen Öltraffinerien sollen in naher Zukunft veräußert werden.

Angehörige der iranischen Regierung haben derweil öffentlich festgestellt, dass bislang nur ein Bruchteil der versprochenen Mittel bei den Verantwortlichen im Gesundheitssektor angekommen ist. Von den angekündigten Entnahmen aus dem Nationalen Entwicklungsfonds etwa seien bislang lediglich 30 Prozent dem

⁸⁸ Vgl. IMF 2020a; Zimmt/Fadlon 2020.

⁸⁹ Vgl. Reuters, 28. März 2020.

⁹⁰ Vgl. Khajepour 2020.

Gesundheitsministerium zur Verfügung gestellt worden, so ein Vize-Minister Ende Juni.⁹¹ In der Vergangenheit kam es im Zusammenhang mit der Verwendung öffentlicher Mittel wiederholt zu Fällen von Korruption, auch im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Mitteln zur Abschwächung von Sanktionsfolgen.

Hiervon unberührt fällt das iranische Konjunkturprogramm aufgrund der Sanktionen mutmaßlich (deutlich) kleiner aus im Vergleich zu einem theoretischen Szenario ohne Sanktionen. Nicht nur wäre das Defizit im Staatshaushalt ohne Sanktionen und wirtschaftlicher Rezession geringer. Auch die iranische Wirtschaftskraft zu Beginn der Pandemie wäre wohl deutlich größer gewesen.⁹² Mit einer insgesamt stärkeren Wirtschaft wären einige der Maßnahmen entweder nicht im aktuellen Umfang nötig gewesen (Geldzahlungen an Bedürftige, subventionierte Kredite usw.) oder hätten in Relation zu den eingesetzten Mitteln einen größeren Stimulus für die Konjunktur erbringen können.

3.2 Sanktionen und internationale Corona-Hilfe

Irans Zugang zu internationaler Hilfe für die Bewältigung der Corona-Pandemie bleibt ein brisantes Sujet. Außenminister Sarif, der mit Blick auf die Sanktionen zuvor von «wirtschaftlichem Terrorismus» sprach, wirft den Vereinigten Staaten nunmehr auch «medizinischen Terrorismus» vor.⁹³ Tatsächlich behindern die US-Sanktionen Iran beim Umgang mit der Pandemie auf verschiedene Weise.⁹⁴

Iran nahm die Corona-Krise derweil nicht nur zum Anlass, um international auf eine Lockerung des US-Sanktionsregimes zu drängen. Teheran beantragte im März, erstmals überhaupt nach der Revolution 1979, einen Nothilfekredit beim Internationalen Währungsfonds (IWF) über 5 Mrd. US-Dollar. Die Vereinigten Staaten blockieren bislang die Bewilligung. Um den Nothilfekredit trotz der Einschränkungen im internationalen Finanzwesen realisieren zu können, bot Iran den IWF-Kredit wahlweise über INSTEX oder SHTA laufen zu lassen.⁹⁵ Zu Beginn der Pandemie erbat Iran zudem auch internationale Unterstützung in Form von Sachmitteln.⁹⁶

Verschiedene Hilfslieferungen erreichten Iran in den vergangenen Monaten. Unterstützung erhielt das Land unter anderem aus Aserbaidshan, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Katar, Kuwait, Russland, Südkorea, der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) – im Fall der VAE ging dies mit einer außenpolitischen Annäherung mit dem geopolitischen Rivalen einher. Multilaterale Hilfe erfolgte unter anderem durch die Weltbank, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP).

⁹¹ Vgl. IRNA, 25. Juni 2020.

⁹² Der IWF prognostizierte im April 2018 für Iran ein BIP-Wachstum in 2018 und 2019 von jeweils 4,0 Prozent.

⁹³ Vgl. Twitter, 12. März 2020.

⁹⁴ Siehe 3.1.

⁹⁵ Vgl. Financial Tribune, 10. April 2020.

⁹⁶ Siehe 3.1.

Eindeutig negative Auswirkungen der US-Sanktionspolitik lassen sich bei der Frage des IWF-Nothilfekredits für Teheran erkennen. Augenscheinlich existiert kein triftiger formaler – und als solcher offen kommunizierter – Grund, aus dem Irans Ansinnen abgelehnt werden könnte. Ausmaß und Folgen der Corona-Krise in Iran stehen außer Frage. Auch sind IWF-Notkredite, anders als etwa die meisten regulären Kredite des Währungsfonds, nicht an weitreichende Bedingungen geknüpft, etwa Strukturreformen. Irans Bereitschaft, die Auszahlung über INSTEX oder SHTA laufen zu lassen, hilft zudem sicherzustellen, dass IWF-Mittel nicht den Strukturen innenpolitischer Unterdrückung oder regionaler Machtpolitik zu Gute kommen können. Eine formelle Entscheidung des IWF-Exekutivdirektoriums steht zwar noch aus. Mit nunmehr über fünf Monaten ist aber in jedem Fall das Zeitfenster von zwei Wochen, in denen der IWF eigenen Angaben zufolge über Notkredite entscheiden möchte, überschritten. Dass das Direktorium des Währungsfonds die Abstimmung über die iranische Anfrage verzögert, zeigt die Wirkmacht der US-Politik des maximalen Drucks. Das Bestreben, eine politische Lösung hinter den Kulissen herbeizuführen, scheiterte bisher.

Eine abschließende Bewertung der Gemengelage im Zusammenhang von Sanktionen und internationaler Hilfe fällt dennoch schwer. Denn in Teheran wurde die Frage internationaler Unterstützung auch zum Gegenstand innenpolitischer Machtkämpfe. Während die Regierung Rohani Hilfe aus dem Ausland forderte, auch um eine Lockerung des US-Sanktionsregimes zu erwirken, zielen seine innenpolitischen Rivalen auf das Gegenteil. Insbesondere die Revolutionsgarde fürchtete, nach der Niederschlagung der November-Proteste und den Skandal um den Abschuss des ukrainischen Passagierflugzeugs im Januar, einen weiteren Gesichtsverlust: sofern der Eindruck entstünde, die Garde wäre für den Schutz der iranischen Bevölkerung auf ausländische Hilfe angewiesen. Ein politischer Beobachter in Teheran urteilte: «Zuerst die Ideologie, danach die Gesundheit und das Leben der Menschen.»⁹⁷

Der sich fortsetzende Machtkampf zwischen Regierung und Revolutionsgarde auf dem Gebiet der humanitären Nothilfe nahm in der Praxis groteske Formen an. So musste Ende März eine Delegation der Nichtregierungsorganisation Ärzte ohne Grenzen, die zur Errichtung einer mobilen Klinik samt Material bereits im Land war, nach Intervention der vom Obersten Führer Chamenei kontrollierten Sicherheitsorgane das Land unverrichteter Dinge wieder verlassen.⁹⁸ Potenzielle internationale Geber ließen diese Entwicklungen mit Fragen ob der Ernsthaftigkeit und Umsetzbarkeit iranischer Hilfsanfragen zurück.

⁹⁷ So der Politologe Sadegh Zibakalam. Vgl. DW, 28. März 2020.

⁹⁸ Nominell wurden der Organisation aus Chameneis Umfeld Spionage-Tätigkeiten vorgeworfen. Vgl. Radio Farda, 24. März 2020b.

BIBLIOGRAPHIE

(Stand 20. August 2020)

- Adebahr, Cornelius/David Jalilvand (2020): Europäische Iranpolitik im Schatten der Pandemie. DGAP Kommentar, Berlin: Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik. URL: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/europaeische-iranpolitik-im-schatten-der-pandemie>
- Aftab News (2020, 11. Juli): Rohani: Wir können nicht die Wirtschaft des Landes stilllegen; die Menschen werden vor Hunger aufbegehren (*in Persisch*). URL: <https://bit.ly/356ak2D>.
- AP (2020, 12. Mai): Doctors and nurses died as Iran ignored virus concerns. URL: <https://apnews.com/5b9dbf5d506dd10d0c75c36703582380>.
- Batmanghelidj, Esfandiyar (2020): Manufacturing Gives Iran a Lifeline. Bloomberg Opinion, URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-06-14/manufacturing-has-spared-iran-s-economic-blushes>
- Batmanghelidj, Esfandiyar/Abbas Kebriaeezadeh (2020): As Coronavirus Spreads, Iranian Doctors Fear the Worst. Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/03/03/iran-coronavirus-spreads-sanctions-covid19-iranian-doctors-fear-worst/>
- BBC Persian (2020, 1. August): Geheimhaltung in den offiziellen Zahlen der Corona-Toten in Iran; aufgedeckte Statistiken sind drei Mal höher als die offiziellen Statistiken (*in Persisch*). URL: <https://www.bbc.com/persian/iran-53585136>.
- BBC Persian (2020, 25. Februar): Rohani: Es ist eine Verschwörung unserer Feinde, unser Land mit der Angst vor Corona zum Stillstand zu bringen (*in Persisch*). URL: <https://www.bbc.com/persian/iran-51630282>
- BBC Persian (2020, 4. April): Rohanis Stellvertreter: Iran benötigt keine Importe von Ausrüstung zur Bekämpfung von Corona (*in Persisch*). URL: <https://www.bbc.com/persian/iran-52167397>.
- BMWi (2018, 4. Juni): Brief der Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und der EU-Außenbeauftragten an US-Finanzminister Steven Mnuchin und US-Außenminister Mike Pompeo. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/brief-usa-mnuchin-pompeo.pdf>.
- Council of the EU (2018, 8. Mai): Declaration by the High Representative on behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal (JCPOA). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/09/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-following-us-president-trump-s-announcement-on-the-iran-nuclear-deal-jcpoa/>.
- Deutscher Bundestag (2020, 29. Mai): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Omid Nouripour, Kai Gehring, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/19652). URL: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/196/1919652.pdf>.
- Donya-e Eghtesad (2020, 20. Juni): Die Menschen sollen für eine Auseinandersetzung mit Corona bereit sein (*in Persisch*). URL: <https://bit.ly/3lX7jb4>.
- Donya-e Eghtesad (2020, 5. März): Kommandeur Salami: Vielleicht ist Corona das Produkt eines biologischen Angriffs Amerikas (*in Persisch*). URL: <https://bit.ly/3gXpuY>.
- DW (2020, 28. März): «Ideologische Verbohrtheit Teherans in Corona-Krise». URL: <https://www.dw.com/de/ideologische-verbohrtheit-teherans-in-corona-krise/a-52940220>.
- European Commission (2020): European Union, Trade in goods with Iran (*Stand 8. Mai 2020*). Brussels: Directorate-General for Trade.
- Fars News (2019, 12. Oktober): Official: Iran Supplying 97% of Pharmaceutical Needs Indigenously. URL: <https://en.farsnews.ir/newstext.aspx?nn=13980720000283>

- FAZ (2020, 24. März): Iran glaubt an eine Corona-Verschwörung. URL: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/iran-glaubt-an-eine-corona-verschwoerung-aus-den-usa-16692927.html>
- Financial Tribune (2019, 20. November): Half a Million Health Tourists Visited Iran Last Year. URL: <https://financialtribune.com/articles/travel/100848/half-a-million-health-tourists-visited-iran-last-year>.
- Financial Tribune (2020, 10. April): Central Bank of Iran Asks IMF to Uphold Its Mandate. URL: <https://financialtribune.com/articles/business-and-markets/102768/central-bank-of-iran-asks-imf-to-uphold-its-mandate>.
- Financial Tribune (2020, 12. April): Petrochem Industry Responds to Fight Against Coronavirus. URL: <https://financialtribune.com/articles/energy/102796/petrochem-industry-responds-to-fight-against-coronavirus>
- Gallagher, Nancy, et al. (2019): Iranian Public Opinion under »Maximum Pressure»: A public opinion study. University of Maryland: The Center for International and Security Studies at Maryland (CISSM).
- Government of the Islamic Republic of Iran (2020, 28. Juni): Over 10,500 Infected with COVID-19 in Iran: Spokeswoman. URL: <http://irangov.ir/detail/341977>.
- Human Rights Watch (2019, 29. Oktober): »Maximum Pressure»: US Economic Sanctions Harm Iranians' Right to Health. URL: <https://www.hrw.org/report/2019/10/29/maximum-pressure/us-economic-sanctions-harm-iranians-right-health>.
- Human Rights Watch (2020, 6. April): US: Ease Sanctions on Iran in COVID-19 Crisis. URL: <https://www.hrw.org/news/2020/04/06/us-ease-sanctions-iran-covid-19-crisis>.
- ILNA (2020, 28. Mai): Ab 15. des Monats Tir wird die Verwendung von Masken an allen öffentlichen Orten verpflichtend (in Persisch). URL: <https://bit.ly/3i9BkSN>.
- IMF (2020a): Policy Responses to COVID-19 (Stand Juli 2020). Washington, DC: International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.
- IMF (2020b): World Economic Outlook Update, June 2020. Washington, DC: International Monetary Fund,. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.
- IRNA (2020, 10. August): Die Zeitung »Jahan-e Sanat» wurde verbannt (in Persisch). URL: <https://bit.ly/31SKlKa>.
- IRNA (2020, 25. Juni): 40 Prozent der Menschen in einigen Provinzen haben sich mit Corona angesteckt (in Persisch). URL: <https://bit.ly/3blAZK0>.
- ISNA (2014, 19. Februar): Die politischen Grundsätze der »Wirtschaft des Widerstands» wurden mitgeteilt (in Persisch). URL: <https://bit.ly/3i0Zqik>.
- ISNA (2020, 2. August): Ergebnisse der neusten Meinungsumfragen von ISNA zeigten: Der Durchschnitt des Limonadenkonsums ist während des letzten Jahrs angestiegen (in Persisch). URL: <https://bit.ly/2R4NyhH>.
- ISNA (2020, 30. Juli): Wohnungspreise sind seit Anfang von Corona bis jetzt um 50 Prozent teurer geworden (in Persisch). URL: <https://bit.ly/31Vb5cU>.
- Jalilvand, David (2019): Sperriger Testballon. In: Internationale Politik (IP) 2019 (July/August 2019).
- Jalilvand, David (2020): Towards »Lose-Lose»: Iran, Sanctions and the New Geopolitics of Energy in the Persian Gulf. Harvard University Davis Center for Russian and Eurasian Studies. URL: https://daviscenter.fas.harvard.edu/sites/default/files/Energy%20Lighthouse%201_Jalilvand_April%202020_Energy%20Project.pdf.
- Katzman, Kenneth (2020): Iran Sanctions (CRS Report RS20871, Version 306). Washington, DC: US Congressional Research Service.
- Kermalli, Shenaz (2020): Iran's »butterfly children» impacted by sanctions and corruption. Washington, DC: Atlantic Council. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/irans-butterfly-children-impacted-by-sanctions-and-corruption/>
- Khabar Online (2020, 26. Februar): Rohani: Wir haben keine Entscheidung für die Quarantäne von Stadtteilen oder Städten wegen Corona (in Persisch). URL: <https://bit.ly/2EZTyqX>.

- Khajepour, Bijan (2020): Iran turns to bonds to solve budget crisis. *Al-Monitor*. URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/06/iran-budget-deficit-economy-bonds-rial.html>
- Korea Times (2020, 28. Mai): Korea to export \$500,000 worth of hereditary disease medicine to Iran. URL: https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2020/05/120_290281.html
- Namaki, Siamak (2013): Sanctions and Medical Supply Shortages in Iran. Washington, DC: Wilson Center. URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/sanctions_medical_supply_shortages_in_iran.pdf
- Nature (2013, 3. Dezember): Iran hit by drug shortage. URL: <https://www.nature.com/news/iran-hit-by-drug-shortage-1.14292>
- New York Times (2019, 2. Juni): Trump Administration Says It Will Negotiate With Iran With 'No Pre-conditions'. URL: <https://www.nytimes.com/2019/06/02/world/middleeast/us-iran-mike-pompeo.html>
- Radio Farda (2020, 10. April): Death Certificates For Covid-19 Victims In Iran Must Be Issued By Revolutionary Guard. URL: <https://en.radiofarda.com/a/death-certificates-for-covid-19-victims-in-iran-must-be-issued-by-revolutionary-guard/30545869.html>
- Radio Farda (2020, 24. März): Doctors Without Borders 'Deeply Surprised' At Iran's Decision To Stop Its Medical Mission. URL: <https://en.radiofarda.com/a/doctors-without-borders-deeply-surprised-at-iran-s-decision-to-stop-its-medical-mission/30507169.html>
- Radio Farda (2020, 29. April): Pompeo Says US To Seek All Ways To Extend Iran Arms Embargo. URL: <https://en.radiofarda.com/a/pompeo-says-us-to-seek-all-ways-to-extend-iran-arms-embargo/30583975.html>
- Reporter ohne Grenzen (2020, 17. März): Repressalien wegen Corona-Berichterstattung. URL: <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/repressalien-wegen-corona-berichterstattung>
- Reuters (2020, 28. März): Iran to use 20% of state budget to fight coronavirus. URL: <https://uk.reuters.com/article/us-health-coronavirus-iran/iran-to-use-20-of-state-budget-to-fight-coronavirus-idUKKBN21F0V6>
- Salehi-Esfahani, Djavad (2020, 20. Januar): Rising employment since Trump's sanctions may not last. URL: <https://djavadsalehi.com/2020/01/20/rising-employment-since-trumps-sanctions-may-not-last/>
- Slavin, Barbara (2019a): Sanctions in search of a strategy: US policy toward Iran. In: Vogt, Achim/ David Jalilvand (Hrsg.): One Year After the Re-Imposition of Sanctions. Perspectives on the Strategic Implications of the US »Maximum Pressure« Campaign Against Iran. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Slavin, Barbara (2019b): US government no longer excludes MEK as leadership option for Iran. *Al-Monitor*, URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/03/us-government-no-longer-excludes-mek-alternatives-iran.html>
- Statistical Centre of Iran (2020): A Selection of Labor Force Survey Results. Verschiedene Jahre, Tehran.
- Tabnak (2020, 7. April): Die Höhe des Corona-Schadens für die Wirtschaft Irans entspricht 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (in Persisch). URL: <https://bit.ly/2GrfEn4>
- Trade Promotion Organization of Iran (2019): Bericht über die Leistung [Bilanz] des Außenhandels des Landes: Jahr 1397 [2018-19] (in Persisch). Tehran: Ministry of Industry, Mine and Trade of the Islamic Republic of Iran.
- Twitter (2020, 3. März): Tweet von Ali Chamenei. URL: https://twitter.com/khamenei_ir/status/1234798238806528000
- Twitter (2020, 5. Juni): Tweet von Donald Trump. URL: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1268774841810911232>
- Twitter (2020, 12. März): Tweet von Mohammed Dschawad Sarif. URL: <https://twitter.com/JZarif/status/1238070853268537347>
- UK Prime Minister's Office (2018, 8. Mai): Joint statement from Prime Minister May, Chancellor Merkel and President Macron following President Trump's statement on Iran. URL: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-prime-minister-may-chancellor-merkel-and-president-macron-following-president-trump-s-statement-on-iran>

- www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-prime-minister-may-chancellor-merkel-and-president-macron-following-president-trumps-statement-on-iran.
- UNCTAD (2020): Data Center (Stand Juli 2020). Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. URL: <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>.
- UNHCR (2019, 24. Juli): For refugees in need of medical care, Iran health-care programme is a lifesaver. URL: <https://www.unhcr.org/news/stories/2019/7/5d31d63a4/refugees-need-medical-care-iran-health-care-programme-lifesaver.html>.
- US Department of State (2018, 21. Mai): After the Deal: A New Iran Strategy, Speech by Michael R. Pompeo, Secretary of State. URL: <https://www.state.gov/after-the-deal-a-new-iran-strategy/>
- US Department of State (2020, 5. Juni): Briefing With Special Representative for Iran and Senior Advisor to the Secretary Brian Hook On the Release of Michael White. URL: <https://www.state.gov/briefing-with-special-representative-for-iran-and-senior-advisor-to-the-secretary-brian-hook-on-the-release-of-michael-white/>.
- US Department of the Treasury (2019, 25. Oktober): Financial Channels to Facilitate Humanitarian Trade with Iran and Related Due Diligence and Reporting Expectations. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_humanitarian_20191025.pdf.
- US Department of the Treasury (2020, 6. März): Issuance of Iran-related Frequently Asked Question Related to Humanitarian Assistance with Regard to the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) outbreak in Iran. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20200306.aspx>
- Wall Street Journal (2019, 2. April): Build an Iranian Sanctions Wall, Mark Dubowitz Op-Ed. URL: <https://www.wsj.com/articles/build-an-iranian-sanctions-wall-11554246565>
- Washington Post (2019, 30. Juli): Call your Iran policy by its true name, Jazon Rezaian Op-Ed. URL: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/07/30/call-your-iran-policy-by-its-true-name/>
- Washington Post (2019, 27. Mai): Trump says he is not seeking «regime change» in Iran. URL: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-says-he-is-not-seeking-regime-change-in-iran/2019/05/27/94d3053a-808d-11e9-933d-7501070ee669_story.html
- WHO (2020a): WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard (Stand 31. Juli 2020). Geneva: World Health Organization. URL: <https://covid19.who.int/>.
- WHO (2020b): World Health Statistics. Geneva: World Health Organization. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332070/9789240005105-eng.pdf>.
- World Bank (2018): Global Gender Gap Report 2018. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2020): Global Gender Gap Report 2020. Washington, DC: World Bank.
- Yonhap News Agency (2020, 10. April): S. Korea gains U.S. license approval for humanitarian exports to Iran: official. URL: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200410008300325>.
- Zamirirad, Azadeh (2019): Missing the Target: Impact of the US »Maximum Pressure« Policy on Iran's Domestic Sphere«. In: Vogt, Achim/David Jalilvand (Hrsg.): One Year After the Re-imposition of Sanctions: Perspectives on the Strategic Implications of the US »Maximum Pressure« Campaign Against Iran. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Zamirirad, Azadeh (Hrsg.): Forced to Go East? Iran's Foreign Policy Outlook and the Role of Russia, China and India. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (Working Paper).
- Zimmt, Raz/Tomer Fadlon (2020): The Impact of the Coronavirus Pandemic on the Iranian Economy. Tel Aviv: The Institute for National Security Studies (INSS). URL: <https://www.inss.org.il/publication/coronavirus-and-iran-economy/>.

Doppelter Druck auf Iran

Die US-Sanktionen in den Zeiten der Corona-Pandemie

Wirtschaftliche Sanktionen sind ein gängiges Mittel der internationalen Gemeinschaft, um Staaten von einer konfrontativen, friedensgefährdenden Politik abzubringen. Doch sie scheitern meist, wenn sie nicht in eine kluge diplomatische Gesamtstrategie eingebettet sind. So dienen im Iran die aktuellen US-Sanktionen im Zuge der Corona-Krise den autoritären Machthabern als Möglichkeit, das eigene Versagen zu verschleiern.

Die vorliegende Studie von David Jalilvand hat untersucht, ob nicht, angesichts der Pandemie, die Bevölkerung und vor allem marginalisierte Gruppen von der prekären medizinischen Versorgung im Iran betroffen sind und darüber hinaus die Sanktionen ihr Ziel verfehlen.

ISBN 978-3-86928-219-0