



Hassan Rohanis Drahtseilakt

Gesellschaftliche und politische Herausforderungen in der zweiten Amtszeit des iranischen Präsidenten

AZADEH ZAMIRAD

Mai 2018

- Ein Jahr nach Beginn seiner zweiten Amtszeit steht Irans Präsident Hassan Rohani am Scheideweg. Seine bedeutendste politische Errungenschaft, die Wiener Atomvereinbarung aus dem Sommer 2015, droht zu zerfallen, das Vertrauen in seine wirtschaftspolitische Kompetenz ist gesunken und der innenpolitische Machtkampf spitzt sich zu.
- Die landesweiten Proteste zum Jahreswechsel 2017/2018 zeugen vom gewachsenen Druck auf die Regierung und das politische System. Die Schaffung von Arbeitsplätzen gehört zu den dringlichsten Forderungen der iranischen Bevölkerung. Gleichzeitig steigt aber auch die Erwartung, dass größere politische Freiräume geschaffen werden.
- Rohanis Agenda ist vor allem von wirtschaftspolitischen Reformen geprägt. Mit substanzieller politischer Liberalisierung und größeren Partizipationsmöglichkeiten für Frauen und ethnische Minderheiten ist nicht zu rechnen.
- Ob Rohani seine wirtschaftspolitischen Reformen durchsetzen kann, wird davon abhängen, ob es ihm gelingt, die Vielzahl an Akteuren, die sich bislang der Aufsicht durch die Regierung entziehen, einer effektiven staatlichen Kontrolle zu unterstellen.
- Zu den größten außenpolitischen Herausforderungen gehört die Rettung der Atomvereinbarung nach dem Rückzug der USA. Sie ist Voraussetzung für Rohanis Strukturprogramm im Innern und seine Politik der Wirtschaftsdiplomatie nach außen.
- Ein Scheitern der Atomvereinbarung hätte unmittelbare innen- und außenpolitische Konsequenzen. Es würde eine Machtverschiebung zugunsten konservativer Hardliner nach sich ziehen und einen politischen Rechtsruck Rohanis besiegeln.



Inhalt

Rohanis »inklusive« Kabinett	3
Frauen und Minderheiten bleiben unterrepräsentiert	4
Strategie des Präsidenten im innenpolitischen Machtkampf	5
Rückhalt in der Bevölkerung	7
Proteste als neue Normalität	7
Umweltfragen, digitale Sphäre und zivilgesellschaftliche Gegenwehr	8
Was von den Reformern bleibt	10
Wirtschaftspolitische Aussichten	11
Außenpolitik im Zeichen der Wirtschaftsdiplomatie	12
Eine Atomvereinbarung im Krisenmodus	14
Regionalpolitische Interessen und Konflikte	15
Fazit: Rohanis größte gesellschaftliche und politische Herausforderungen	17
Empfehlungen an die deutsche und europäische Außenpolitik	18

Bei den Feierlichkeiten zum 39. Jahrestag der Revolution im Februar 2018 rief der iranische Präsident Hassan Rohani alle politischen Lager zur Einigkeit auf. Der Aufruf folgte landesweiten Protesten zum Jahreswechsel, die eine weitreichende Unzufriedenheit im Land zum Ausdruck brachten. Die iranische Führung steht nun vor der Frage, wie sie dem gewachsenen gesellschaftlichen Druck begegnen soll. Dabei vollzieht sich der politische Prozess in Iran nicht über ein Parteiensystem im europäischen Sinne, sondern über lose organisierte Faktionen mit unterschiedlichen Vorstellungen davon, wie die Zukunftsfähigkeit der Islamischen Republik gewährleistet werden kann.

Die Faktionen lassen sich in zwei übergeordnete Lager einteilen: die sogenannten Reformer_innen (*eslahotalaban*) und die Prinzipientreuen (*osulgarayan*). Das prinzipientreue Lager besteht aus verschiedenen konservativen Strömungen, darunter traditionelle Konservative, pragmatische Konservative und konservative Hardliner. Rohani ist dabei den pragmatischen Konservativen, auch Pragmatist_innen genannt, zuzuordnen. Pragmatist_innen und Reformer_innen haben sich seit 2013 zu einer gemeinsamen Allianz zusammengeschlossen, die sich selbst als »Moderate« (*e'tedalgarayan*) bezeichnen.

Im Zuge dieser Allianz wurde Hassan Rohani im Mai 2017 als iranischer Präsident wiedergewählt, muss trotz seines deutlichen Wahlerfolgs jedoch einen politischen Drahtseilakt vollziehen. Schlechte ökonomische Bedingungen, anhaltende Proteste in der Bevölkerung sowie eine fragile Atomvereinbarung gehören zu den größten Herausforderungen der kommenden Jahre. Dabei steht Rohanis zweite Amtszeit auch im Zeichen der Nachfolgefrage: Revolutionsführer Ali Khamenei, der die höchste herrschaftspolitische Instanz im Staat darstellt, ist 78 Jahre alt. Die Diskussion darüber, wer ihm im Falle seines Ablebens folgen soll, ist in der Islamischen Republik längst kein Tabu mehr. Schon jetzt ringen die politischen Faktionen des Landes um die beste Ausgangsposition, um die Besetzung des Amtes zu gegebener Zeit maßgeblich beeinflussen zu können.

Zu Rohanis größten Widersachern im innenpolitischen Machtkampf gehört dabei der prinzipientreue Ebrahim Raesi, der Rohani zwar im Präsidentschaftswahlkampf unterlag, aber mit einem achtbaren Ergebnis weiterhin Chancen im politischen Wettbewerb besitzt. Rohanis entwicklungsorientierte Vorstellungen eines modernen

islamischen Staates stehen denen Raesis und anderer politischer Kräfte im Land entgegen. Diese versuchen, seinen Handlungsspielraum als Präsident sowohl innen- als auch außenpolitisch zu beschränken. Dabei geht es um mehr als nur die Besetzung der mächtigsten Instanz im Staat; es geht um die langfristige politische Weichenstellung für die Post-Khamenei-Ära.

Rohanis »inklusive« Kabinett

Mit Rohani übernahm 2013 erstmals seit 16 Jahren wieder ein Kandidat aus der politischen Mitte des Systems das Präsidentenamt. Als Zentrist genießt Rohani sowohl gute Beziehungen zum Lager der Prinzipientreuen als auch zu den Reformer_innen und kann auf enge Kontakte mit dem Sicherheitsapparat zurückgreifen. Er selbst hatte dem einflussreichen Obersten Rat Nationaler Sicherheit mehr als fünfzehn Jahre lang als Ratssekretär vorgestanden¹ und leitete in dieser Funktion zwischen 2003 und 2005 auch die Nuklearverhandlungen als iranischer Chefunterhändler. Aufgrund seiner zentristischen Position und sicherheitspolitischen Vernetzung wurden Rohani bei seinem Amtsantritt gute Chancen zugesprochen, im Rahmen der von ihm verkündeten »Regierung der Besonnenheit und Hoffnung« (*dolat-e tadbir va omid*) politische Reformen auf den Weg bringen und bürgerliche Rechte stärken zu können. Die Hoffnung blieb jedoch in seiner ersten Amtszeit unerfüllt, die vor allem auf einen internationalen Kompromiss in der Atomkrise setzte.

Für seine zweite Amtszeit erwarteten seine Anhänger_innen substanzielle Änderungen, die sich auch in seinem neuen Kabinett widerspiegeln sollten. Mit seiner Wiederwahl war für Viele die Erwartung eines inklusiven Kabinetts verbunden, in dem mehr Reformkräfte sowie Frauen und Minderheiten Berücksichtigung finden würden. Einen solchen Ansatz hatte Rohani während des Wahlkampfes selbst in Aussicht gestellt. Bei der Kabinettsbildung ernannte der Präsident jedoch vornehmlich Gefolgsleute aus seinem inneren Zirkel und kam traditionellen Konservativen entgegen, von denen er sich größere Unterstützung für seine politische Agenda verspricht. Für innenpolitische Diskussionen sorgte vor allem der Umstand, dass Rohani letztlich weder Frauen noch ethnische Minderheiten für Ministerposten vorschlug.

1. Der Oberste Rat Nationaler Sicherheit (*shora-ye aliy-e amniyat-e melli*) ist die bedeutendste formale Abstimmungsinstanz in Fragen der iranischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Wesentliche Positionen im Kabinett blieben unverändert, darunter der Posten des Innenministers, der von Abdolreza Rahmani Fazli bekleidet wird. Fazli verdankt sein Amt vor allem den guten Beziehungen zum Parlamentspräsidenten Ali Larijani. Für Rohani stellt Fazli eine wichtige Verbindungsfigur zum politisch einflussreichen Larijani dar. Daneben blieben auch Geheimdienstminister Mahmoud Alavi sowie Außenminister Javad Zarif im Amt. Den Posten des Verteidigungsministers besetzt mit Brigadegeneral Amir Hatami erstmals seit 1989 ein Angehöriger der regulären Streitkräfte. Zwischen 1989 und 2017 wurde das Amt ausschließlich von Angehörigen der paramilitärischen Revolutionsgarden (Pasdaran) geführt. Hatami machte unmittelbar deutlich, dass er sich als ausdrücklicher Unterstützer der Revolutionsgarden, der iranischen »Widerstandsfront« gegenüber Israel und des – insbesondere in konservativen Kreisen – höchst populären Kommandeurs Qassem Soleimani versteht.²

Der Forderung von Rohanis Anhänger_innen, verstärkt junge Leute in den politischen Prozess einzubeziehen, begegnete der Präsident mit der Ernennung des 36-jährigen Javad Jahromi zum Minister für Kommunikation. Damit besetzt erstmals ein Iraner, der nach der Revolution von 1979 geboren wurde, ein Ministeramt. Der Altersdurchschnitt des Kabinetts liegt mit über 57 Jahren dennoch über dem Durchschnitt fast aller bisherigen Kabinette in der Geschichte der Islamischen Republik.

Auf dem Posten des Justizministers wurde Mostafa Pourmohammadi, der unter anderem für die Hinrichtungswelle in iranischen Gefängnissen Ende der 1980er-Jahre maßgeblich Verantwortung trägt, durch Alireza Avaae ersetzt. Avaae steht seit 2011 auf der Liste iranischer Personen, gegen die die EU aufgrund schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen Sanktionen verhängt hat. Ihm wird unter anderem vorgeworfen, in seiner Funktion als Leiter der Justiz in der Provinz Teheran Gefangenen Rechte verwehrt und willkürliche Verhaftungen ermöglicht zu haben. Damit ist dieser sensible Ministerposten weiterhin mit einer – auch innerhalb Irans – kontroversen Figur besetzt.

Zwar versuchte Rohani den Reformer_innen mit der Besetzung des Wirtschafts- sowie des Finanzministeriums entgegenzukommen. So schlug er mit Masoud Karba-

sian und Habibollah Bitaraf zwei Personen als Minister vor, die bereits in der Reformregierung des ehemaligen Präsidenten Mohammad Khatami (1997–2005) Kabinettsmitglieder waren. Bitaraf erhielt allerdings nicht die notwendige Anzahl an Stimmen im Parlament, das die Mitglieder des Kabinetts bestätigen muss. Insgesamt blieben in Rohanis zweitem Kabinett einschneidende personelle Änderungen aus, die für einen politischen Richtungswechsel hätten stehen können.

Frauen und Minderheiten bleiben unterrepräsentiert

Frauen wurden bei der Besetzung von Ministerposten einmal mehr übergangen. Dabei hatten sich zahlreiche gesellschaftliche und politische Akteure für die stärkere Einbeziehung von Frauen in den politischen Prozess ausgesprochen – so auch das Parlament. In einem Brief an den Präsidenten vom Juli 2017 hatten 157 von insgesamt 290 Parlamentsabgeordneten Rohani dazu aufgerufen, eine Frau in sein Kabinett zu berufen. Während Frauen nicht nur die Hälfte der Bevölkerung und mehr als die Hälfte der Universitätsabsolvent_innen stellen, bleiben sie sowohl auf politischer Ebene als auch auf dem Arbeitsmarkt stark unterrepräsentiert. Zwar sitzen derzeit mehr Frauen im iranischen Parlament (Majles) als je zuvor in der Geschichte der Islamischen Republik, dennoch beläuft sich ihr Anteil auf weniger als zehn Prozent. Neben rechtlicher Ungleichstellung und geringen politischen Partizipationschancen findet zudem nur ein Bruchteil von ihnen Zugang zum Arbeitsmarkt. Nach offiziellen Angaben des Statistischen Zentrums in Iran (SCI) sank die Erwerbstätigkeitsrate von Frauen in den letzten zehn Jahren erheblich und lag im Jahr 2015 bei nur noch knapp zwölf Prozent.³ Damit liegt Iran unter dem im Nahen und Mittleren Osten ohnehin niedrigen Durchschnittswert von 20 Prozent.⁴

Um mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt zu bringen, stellte Vizepräsident Eshagh Jahangiri im Juli 2017 eine Quote von 30 Prozent aller Managerposten im Staatssektor für Frauen in Aussicht. Über solche Quotenregelungen wird im Land bereits seit Längerem diskutiert. Schon im April 2014 brachte Parlamentspräsident Ali Larijani die Idee einer Frauenquote für Parlamentswahlen in die De-

2. Soleimani ist Kommandeur der iranischen Quds-Brigaden, einer für Auslandsoperationen zuständigen Eliteeinheit der Pasdaran, die derzeit unter anderem in Syrien und im Irak aktiv ist.

3. <http://isfahan.farsnews.com/news/13960217000739> (persisch).

4. <https://www.hrw.org/news/2017/05/25/iran-women-face-bias-workplace>.

batte ein. Der Vorschlag sieht vor, dass in jeder Provinz ein Mandat für Frauen reserviert werden soll, sodass mit der Quote mindestens 30 Frauen im Parlament vertreten sein würden. Seither ist jedoch keine entsprechende Initiative durch den Gesetzgebungsprozess gegangen.

Obwohl die bisherige Präsenz von Parlamentarierinnen in der Majles keine maßgeblichen Fortschritte für die Rechte von Frauen in Gang gesetzt hat, erhoffen sich Teile der Bevölkerung von der Einbeziehung weiblicher Akteure in den Politikprozess nicht nur ein größeres Bewusstsein für ihre rechtliche Ungleichstellung, sondern auch konkrete Schritte, um diese zu überwinden. Bislang hatte lediglich unter Präsident Mahmoud Ahmadinejad eine Frau einen Ministerposten inne: Marzieh Vahid Dastjerdi, die 2009 Gesundheitsministerin wurde. Derweil hat Rohani weder in seiner ersten noch seiner zweiten Amtszeit Frauen zu Ministerinnen berufen oder auch nur für ein solches Amt vorgeschlagen. Allerdings wurde unter Rohani mit Marzieh Afkham 2013 erstmals eine Frau zur Sprecherin des Außenministeriums ernannt. Die Position hatte sie bis November 2015 inne, bevor sie als erste iranische Frau nach der Revolution einen Botschafterposten erhielt. Seither vertritt sie die Islamische Republik in Malaysia.

Neben Frauen sind auch religiöse und ethnische Minderheiten im iranischen Vielvölkerstaat unterrepräsentiert. Millionen Azeris und Kurd_innen leben im Land, unter anderem aber auch Araber_innen, Balutsch_innen und Turkmen_innen. Der Forderung an die Regierung, erstmals einen Vertreter der Azeri-sprechenden Gemeinde, der größten ethnischen Minderheit im Land, zum Minister zu ernennen, kam Rohani nicht nach. Mohammad Hassan-Nejad, Vertreter der westaserbaidschanischen Provinz, hielt Rohani im Parlament vor, keinen einzigen turkstämmigen Iraner als Minister vorgeschlagen zu haben. Um ethnischen Minderheiten in Zukunft reale Chancen für höhere Posten zu eröffnen, forderte er daher, turkstämmige Iraner_innen zunächst wenigstens für Stellvertreterposten oder die Leitung wichtiger staatlicher Organisationen in Betracht zu ziehen.

Auch auf unteren Verwaltungsebenen sind Minderheiten weiterhin unterrepräsentiert. Im Dezember 2017 sorgte der Fall des zoroastrischen Stadtrats Sepanta Niknam für Aufsehen. Nach der erfolgreichen Wiederwahl Niknams in den Stadtrat von Yazd legte sein unterlegener Herausforderer Ali Asghar Bagheri Protest gegen das

Verfahren ein, weil ein Zoroastrier in einer mehrheitlich muslimischen Gemeinde keine Repräsentationsfunktion ausüben dürfe. Der Fall wurde im iranischen Parlament diskutiert. Die Majles beschloss mit deutlicher Mehrheit, dass Angehörige religiöser Minderheiten sich in ihrem Wohnort für einen Sitz im Stadtrat bewerben dürfen. Die Entscheidung wurde jedoch vom Wächterrat aufgehoben.⁵ Der Rat argumentierte, dass Gemeinden, in denen Muslim_innen die Mehrheit der Anwohner_innen stellen, nicht von religiösen Minderheiten vertreten werden dürften.

Strukturelle Benachteiligung und systematischer Ausschluss behindern regelmäßig die politische Teilhabe von Minderheiten. Bislang blieb die Regierung eine Antwort darauf schuldig, wie sie die rechtliche und politische Ungleichbehandlung von Frauen und Minderheiten abseits rhetorischer Bekundungen grundlegend ändern will.

Strategie des Präsidenten im innenpolitischen Machtkampf

Rohanis strategischer Fokus gilt den politischen Eliten und nichtgewählten Machtzentren im Land. Sein Ansatz folgt dem Anliegen, den gesellschaftlichen Druck auf die nichtgewählten Machtzentren im Staat zu erhöhen und sich selbst zu größerer Legitimität in der Bevölkerung zu verhelfen. Im innenpolitischen Machtkampf setzt Rohani in erster Linie auf Transparenz (*shafaf-sazi*), die sich in der Offenlegung von finanziellen Zuschüssen für verschiedene Akteure im Staat widerspiegelt. Die Schaffung größerer Transparenz dient Rohani dabei als Mittel, um nicht-rechenschaftspflichtige Wirtschaftsakteure⁶ in den öffentlichen Fokus zu stellen und diese hierdurch sukzessive unter staatliche Kontrolle zu bringen. So hat Rohani erstmals die Höhe staatlicher Zuwendungen für eine Reihe religiöser Stiftungen (*bonyads*) und militärnahe Organisationen offengelegt, um diese unter Zugzwang zu setzen. Betroffen sind auch Unternehmen der Revolutionsgarden, die in der iranischen Wirtschaft

5. Der Wächterrat ist ein einflussreiches Gremium, das darüber entscheidet, ob Gesetze mit islamischen Glaubenssätzen im Einklang stehen. Darüber hinaus bestimmt er unter anderem, wer als Kandidat_in bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen antreten darf.

6. Bei diesen Akteuren handelt es sich um Unternehmen religiöser Stiftungen oder der Revolutionsgarden, die über Wirtschafts- und Finanztransaktionen bislang keine Rechenschaft gegenüber der Regierung ablegen mussten. Diese unterhalten enge Beziehungen zu den Prinzipalist_innen, sind größtenteils steuerbefreit und erhalten zudem staatliche Zuwendungen, die der iranische Präsident nicht ohne Weiteres beschneiden kann.

eine herausragende Rolle spielen. Während Rohani den Druck auf diese Machtzentren erhöht, setzt er zugleich auf deren Einbindung. So erteilt er den Revolutionsgarden und ihren Unternehmen weiterhin Staatsaufträge und stellt deren Anspruch auf wirtschaftliche und politische Teilhabe nicht grundsätzlich infrage. Vielmehr versucht er, ihnen durch eine veränderte Zuschreibung ihrer Kernaufgaben eine neue Rolle im System zuzuweisen.

Rohanis Politik folgt einem Ausgleichsansatz, der wesentliche Herrschaftszentren weder aktiv bekämpfen noch abschaffen, sondern die Machtverteilung im Land neu gewichten will. Zugleich setzt er darauf, sich durch Distanz zum Establishment größere Legitimität in der Bevölkerung zu verschaffen. Diesen Eindruck versuchte er bereits gezielt im Wahlkampf zu erwecken und griff dabei unter anderem klerikale Zirkel und die Revolutionsgarden an. Den Pasdaran etwa warf er vor, die 2015 erzielte Nuklearvereinbarung durch provozierende Raketenstarts unterlaufen zu wollen. Diese kann der Präsident nicht eigenmächtig untersagen. Die Garden hatten im März 2016 Raketen zur Schau gestellt, die mit antiisraelischen Parolen beschriftet waren.

Ferner erteilt Rohani in seinen Reden regelmäßig Frauen, Minderheiten und der jungen Generation Zuspruch und betont, Bürgerrechte stärken zu wollen. Dass es hier zu keinen wesentlichen Verbesserungen gekommen ist, führt er auf machtpolitische Beschränkungen seines Amtes zurück. Wesentliche Machtzentren im Land, darunter der Rechts- und Sicherheitsapparat sowie der Wächterrat, liegen in der Hand prinzipientreuer Kräfte. Diese können seine Gesetzesinitiativen blockieren oder von der Regierung erteilte Genehmigungen konterkarieren, beispielsweise indem sie genehmigte Konzerte eigenmächtig untersagen. Doch auch abseits der real vorhandenen Grenzen des Präsidentenamtes hat Rohani keine maßgeblichen Versuche unternommen, die politische Liberalisierung im Land voranzutreiben. Seine politische Agenda ist in erster Linie von wirtschaftlicher Liberalisierung geprägt und zielt zugleich auf die ökonomische Schwächung seiner politischen Widersacher_innen.

Dabei ist Rohani fest entschlossen, im Gegensatz zu seinen Vorgängern im Amt (Mohammad Khatami und Mahmoud Ahmadinejad) nach Ablauf seiner Präsidentschaft nicht im politischen Abseits zu stehen. Angesichts des Alters von Revolutionsführer Khamenei wird über die Nachfolgefrage mittlerweile offen gesprochen. Seit der

Ernennung des Geistlichen Ebrahim Raesi zum Leiter der einflussreichen Razavi-Stiftung, die unter anderem den bedeutenden Imam-Reza-Schrein in Maschhad verwaltet und darüber hinaus einer der bedeutendsten Wirtschaftsakteure im Land ist, gilt Raesi Vielen als designierter Nachfolger. Seine Kandidatur für das Präsidentenamt wurde als wichtige Etappe auf diesem Weg gewertet.

Raesis politische Ambitionen sind trotz seiner Niederlage bei den Präsidentschaftswahlen ungebrochen. Schließlich war es dem zuvor in der Bevölkerung wenig bekannten Raesi auf Anhieb gelungen, fast 16 Millionen Stimmen auf sich zu vereinen. Im innenpolitischen Machtkampf stellt er derzeit einen der bedeutendsten politischen Widersacher Rohanis dar. Unterstützt wird Raesi dabei von seinem einflussreichen Schwiegervater Ayatollah Ahmad Alamolhoda, dem Freitagsprediger von Mashhad. Alamolhoda hatte Ende 2017 zu Protesten gegen die Regierung und Rohani in Mashhad aufgerufen. Als die Unruhen jedoch außer Kontrolle gerieten und das ganze Land zu erfassen drohten, warnte er die Konservativen in seiner Predigt vom 5. Januar 2018 davor, die Proteste als Möglichkeit zu missbrauchen, um ihre Rechnung mit politischen Widersacher_innen zu begleichen. Dennoch ist weiterhin mit offener Konfrontationsbereitschaft aufseiten der Prinzipientreuen zu rechnen. Das lange Zeit stark zerstrittene Lager konnte sich zuletzt neu formieren. So ist es konservativen Kräften im Gegensatz zum letzten Wahlkampf gelungen, sich im Zusammenschluss »JEMNA«⁷ gegen Rohani in Stellung zu bringen und sich auf einen gemeinsamen Kandidaten zu einigen. Auch sie treffen Vorbereitungen für die Post-Khamenei-Ära.

Ob Rohani mit seiner Strategie erfolgreich sein wird, ist ungewiss. Die Proteste vom Dezember 2017 haben gezeigt, dass er sowohl den Willen der Prinzipientreuen, die Bürger_innen gegen ihn zu mobilisieren, als auch die Reaktion der Bevölkerung auf seine Offenlegung von staatlichen Finanztransfers unterschätzt hat. Die größte Fehleinschätzung dürfte jedoch in dem Glauben liegen, dass er als Mann des Systems glaubhaft Distanz zu wesentlichen Machtzentren im Staat vermitteln könnte.

7. JEMNA steht für »Volksfront der Kräfte der Islamischen Revolution« (*jebhe-ye mardomi-ye niruha-ye enghelab-e eslami*) und wurde Ende 2016 von Vertreter_innen des prinzipientreuen Spektrums als Dachverband gegründet, um einen gemeinsamen Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen von 2017 zu bestimmen. Tatsächlich gelang es JEMNA, sich für den Wahlkampf auf Ebrahim Raesi als Spitzenkandidaten zu einigen, zu dessen Gunsten sich der konservative Präsidentschaftskandidat Mohammad Bagher Ghalibaf schließlich aus dem Wahlkampf zurückzog.

Rückhalt in der Bevölkerung

Die Eliten-Fokussierung Rohanis hat dazu geführt, dass er den Rückhalt in der Bevölkerung für seine Regierungspolitik überschätzt hat. Als er bei den letzten Präsidentschaftswahlen 57 Prozent der Stimmen für sich gewinnen konnte, sahen seine Unterstützer_innen darin ein klares Bekenntnis der Wählerschaft zum politischen Kurs des Präsidenten. Doch Umfrageergebnisse zeichnen ein differenzierteres Bild vom Wahlerfolg. Das übergeordnete Thema des Wahlkampfes, das von allen Präsidentschaftskandidaten aufgenommen wurde, war die Senkung der Arbeitslosigkeit und die generelle Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen. Eine Umfrage vom Juli 2017 zeigt dabei, dass dem Präsidenten keine wesentlichen ökonomischen Fortschritte zugetraut wurden. Fast zwei Drittel der Befragten bezweifelten, dass Rohani die Arbeitslosigkeit im Land senken könne. Gut die Hälfte gab an, dass er wirtschaftspolitisch nicht erfolgreich sei. Einige seiner niedrigsten Zuspruchswerte erhielt Rohani auf den für die iranische Wählerschaft bedeutendsten Gebieten.⁸ Dennoch erhielt er bei der Wahl die Mehrzahl der Stimmen. Rohani profitierte vor allem davon, dass seinen Herausforderern noch weniger wirtschaftspolitische Kompetenz zugeschrieben wurde als ihm selbst.

Der Unmut über die Wirtschaftspolitik der Regierung wurde deutlich, als Rohani im Dezember 2017 seinen vorläufigen Haushaltsplan für das Folgejahr vorstellte. Dieser hätte unter anderem den weiteren Abbau von Subventionen, die drastische Kürzung von direkten staatlichen Zuwendungen an iranische Haushalte und eine deutliche Erhöhung der Benzinkosten zur Folge gehabt. Für viele Bürger_innen bedeutete dies, dass sich ihre Lebensverhältnisse unter Rohani nicht nur nicht verbessern, sondern sogar verschlechtern würden. Die Vorstellung des Budgets im Parlament sorgte aber auch deshalb für Aufsehen, weil Rohani hier erstmals staatliche Zuwendungen für eine Reihe religiöser und militärischer Organisationen offenlegte. Während sich Rohani von dieser Transparenz eine größere Unterstützung in der Bevölkerung erhoffte, schürten die Zahlen in erster Linie Wut, die auch die Regierung selbst traf. Zugleich übten die Prinzipientreuen massive Kritik am Haushaltsplan der Regierung.

8. Mohseni, Ebrahim / Gallagher, Nancy / Ramsay, Clay: The Ramifications of Rouhani's Re-election. A Public Opinion Study, Center for International & Security Studies at Maryland, Juli 2017; <http://cisssm.umd.edu/sites/default/files/CISSM%20full%20Iran%20PO%20report%20-%20072717-Final2.pdf>, S. 24).

Nur wenige Wochen später kam es am 28. Dezember 2017 zu Protesten in der konservativen Hochburg Maschhad, einer Metropole im Nordosten des Landes. Was als von Prinzipientreuen maßgeblich gestützter Regierungsprotest begann, breitete sich in der Folge unkontrolliert aus und erreichte innerhalb weniger Tage mindestens 75 iranische Städte, darunter neben der iranischen Hauptstadt auch Kerman, Isfahan, Hamedan und Rasht. Zehntausende Menschen gingen auf die Straße und brachten eine Fülle unterschiedlicher Anliegen zum Ausdruck. Dabei wurde nicht nur die Regierung, sondern vielerorts auch die gesamte politische Ordnung infrage gestellt. Neben gestiegenen Lebensmittelpreisen, massenhafter Arbeitslosigkeit und weit verbreiteter Korruption wurden auch monatelange Lohnausfälle, betrügerische Aktivitäten dubioser Finanzinstitutionen und mangelnde politische Teilhabe kritisiert. In einigen Orten forderten die Demonstrant_innen gar den Umsturz des gesamten Systems.

Bei den bis Anfang Januar 2018 anhaltenden Protesten kamen mehr als 20 Menschen ums Leben, darunter auch iranische Sicherheitskräfte. Mindestens 3.700 Demonstrant_innen wurden verhaftet. Zudem machten viele Protestierende deutlich, dass sie keine Trennung zwischen der Regierung und anderen Systemkräften vornehmen. Rohanis Versuch, durch größere Transparenz bei Finanztransfers auch eine größere Unterstützung für sein eigenes politisches Handeln zu erwerben, ist damit vorerst gescheitert. Der Umgang mit derartigen Protesten und dem Unmut in der Bevölkerung wird zu den größten gesellschaftlichen Herausforderungen seiner zweiten Amtszeit gehören.

Proteste als neue Normalität

Mit den Demonstrationen und Unruhen hat sich eine neue Protestlandschaft im Land verfestigt. Diese unterscheidet sich maßgeblich von der letzten großen Protestwelle, der sogenannten »Grünen Bewegung« von 2009, als im Zuge der umstrittenen Wiederwahl von Mahmoud Ahmadinejad Hunderttausende auf die Straße gingen und Neuwahlen forderten. So wiesen die landesweiten Proteste von 2017/2018 keine gemeinsame Führungs- oder Identifikationsfigur auf, folgten keinem einzelnen, übergeordneten Anliegen, waren nicht auf die großen Metropolen oder die Hauptstadt Teheran beschränkt und stellten vielerorts die politische Ordnung

in ihrer Gesamtheit infrage. Vor allem aber vollzogen sie sich abseits der politischen Eliten. So wurden sie nicht maßgeblich von einer politischen Faktion getragen – im Gegensatz zu 2009, als die Reformer_innen ein integraler Bestandteil der Grünen Bewegung waren und deren Führungsfiguren stellten. Die charakteristischen Merkmale der landesweiten Proteste von 2017/2018 erschweren es dem iranischen Staat, sie auf gleiche Weise zurückzudrängen oder gänzlich aufzulösen. So entfiel beispielsweise die Möglichkeit, die Proteste durch die Verhaftung einer Führungsperson einzudämmen.

Angesichts der Fülle an wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Sorgen fielen die Demonstrationen vielerorts im Land auf fruchtbaren Boden. In allen 75 Städten, in denen die letzte Protestwelle stattfand, hatte es bereits zwischen 2013 und 2016 Arbeiterunruhen gegeben.⁹ Den Unruhen von 2017/2018 sind jahrelange Proteste und Sit-ins vorausgegangen, unter anderem von Lehrer_innen, Gewerkschaftsaktivist_innen oder Angehörigen der Mittelklasse, die ihr Ersparnis mitunter unverschuldet in unseriösen Finanzinstitutionen verloren haben. Auch nach dem Abebben größerer Proteste finden vielerorts weiterhin Demonstrationen und Auseinandersetzungen mit iranischen Sicherheitskräften statt. So protestieren Frauen seit Dezember 2017 gegen die rigide Kleidervorschrift; Dutzende haben ihr Kopftuch in der Öffentlichkeit demonstrativ abgelegt.

Die Islamische Republik sieht sich einer neuen disparaten Protestlandschaft gegenüber, der mit repressiven Mitteln allein nicht zu begegnen ist, ohne das Risiko einer Eskalation zu erhöhen. Da die Proteste nicht auf ein einziges Anliegen zurückzuführen sind, lassen sich die Demonstrant_innen auch nicht durch vereinzelte Reformmaßnahmen kooptieren. Proteste dieser Art werden daher zunehmend zur Normalität im iranischen Staat. Insbesondere die Regierung Rohani steht somit vor der Frage, wie derartige Proteste zukünftig politisch kanalisiert werden können.

Doch auch mit einer geeigneten Eindämmungsstrategie des Staates, die momentan nicht in Sicht ist, würden grundlegende gesellschaftspolitische Herausforderun-

gen für die Regierung fortbestehen. Diese fußen auf den systemischen Defiziten aller autokratischen Regime: mangelnde politische Repräsentation und Teilhabe eines Großteils der Bevölkerung. Aufgrund fehlender Möglichkeiten politischer Partizipation haben sich zahlreiche iranische Bürger_innen eigene Kanäle und Plattformen geschaffen, über die sie versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen oder Aufmerksamkeit für ihre Anliegen zu erhalten, darunter der Schutz der Umwelt oder die Abschaffung der Todesstrafe.

Umweltfragen, digitale Sphäre und zivilgesellschaftliche Gegenwehr

Dass in Iran nicht nur erhebliche Umweltprobleme existieren, sondern auch ein gewaltiger Handlungsbedarf von staatlicher Seite besteht, wurde im Präsidentschaftswahlkampf von 2017 deutlich. Zum ersten Mal wurde die Umweltthematik als Wahlkampfthema aufgegriffen und auch in den Fernsehdebatten der Kandidaten behandelt. Die Islamische Republik leidet nicht nur unter erheblichem Wassermangel, sondern auch unter hoher Luftverschmutzung. Allein in Teheran sollen täglich mehr als 1.000 Tonnen Schadstoffe entstehen, die vor allem auf Autoabgase zurückzuführen sind. Die Abhängigkeit zahlreicher Iraner_innen von Autos, stark subventionierte Benzinpreise, die zu einer – auch im regionalen Vergleich – extremen Energieineffizienz geführt haben, mangelnde Emissionskontrollen und Beimischungen von Benzol sind nur einige Gründe dafür, dass die iranische Hauptstadt zu den am meisten verschmutzten Städten der Welt gehört. Internationale Sanktionen, die eine technische Modernisierung erschwerten, haben ihr Übriges zum Problem beigetragen. Regelmäßig werden aufgrund der hohen Smogbelastung Schulen und Verwaltungen zeitweise geschlossen. Ältere Menschen und Bürger_innen mit Atemwegserkrankungen können mitunter tagelang nicht auf die Straße gehen. Obwohl die Regierung unter Rohani bereits einige Schritte unternommen hat, darunter die Fortführung des schrittweisen Subventionsabbaus und die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für eine Reihe ökologischer Programme, ist der Nachholbedarf in der Islamischen Republik weiterhin hoch. Dies gilt für eine Vielzahl ökologischer Herausforderungen.

Eine besonders große Herausforderung stellt dabei der Wassermangel dar, der die eingesetzte Landflucht in Iran künftig noch weiter verstärken könnte. Ein Großteil

9. Harris, Kevan / Kalb, Zep (2018): »How Years of Increasing Labor unrest signaled Iran's Latest Protest Wave«, in: *Washington Post*; <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/01/19/how-years-of-increasing-labor-unrest-signaled-irans-latest-protest-wave/>.

der Probleme ist auf Missmanagement zurückzuführen. Insbesondere der starke Ausbau der Landwirtschaft hat erhebliche Wasserreserven aufgebraucht; der Agrarsektor macht gut 90 Prozent des Wasserverbrauchs aus. Zugleich hat der Sektor aufgrund seiner Vielzahl an Arbeitsplätzen eine erhebliche Bedeutung für den ohnehin angespannten iranischen Arbeitsmarkt.

Neben der Landwirtschaft hat vor allem der Bau von Staudämmen zur Austrocknung von Flüssen und damit zum Wassermangel beigetragen. Insgesamt ist der Wasserverbrauch im Land, wie auch der Energieverbrauch, deutlich zu hoch. Sichtbar wird dies am Urmiasee, dem größten Binnensee Irans, der schon fast 80 Prozent seiner Fläche eingebüßt hat. Zahlreiche Bürger_innen sind nicht länger bereit, der politischen Tatenlosigkeit in etlichen Provinzen des Landes weiter zuzusehen. Online-Kampagnen, so auf Twitter und Instagram, die mit geposteten Bildern auf Verschmutzung, Dürre und die niedrige Reaktionsgeschwindigkeit staatlicher Stellen hinweisen, sind an der Tagesordnung.

Zivilgesellschaftliche Gegenwehr zeigt sich über den Umweltsektor hinaus in vielfältigen Initiativen, beispielsweise in der Twitter-Kampagne *#whitewednesdays*, bei der Iranerinnen aufgerufen sind, jeden Mittwoch ein weißes Kopftuch zu tragen, um ein Zeichen gegen die rigide Kleidervorschrift zu setzen. Seit Dezember 2017 sind iranische Frauen über diese Kampagne jedoch weit hinausgegangen. Dutzende haben ihr Kopftuch abgelegt, an Stöcken befestigt und demonstrativ in die Höhe gestreckt. Trotz zahlreicher Verhaftungen halten diese Proteste der »Mädchen der Enqelab-Straße« (*dokhtaran-e khiyaban-e enqelab*) an.¹⁰

Gesellschaftliches Engagement ist für Iraner_innen in vielen Bereichen mit Risiken verbunden. Iranische Bürger_innen sind häufig dem Vorwurf ausgesetzt, im Auftrag externer Akteure oder unter dem Deckmantel von Kunst, Kultur, Medien oder Wissenschaft die Ordnung des Staates untergraben zu wollen. Dass davon auch ökologisches Engagement nicht verschont bleibt, zeigte unlängst der Fall der Persian Heritage Wildlife Foundation (*hayat-e vahsh miras-e parsian*), die sich für bedrohte Arten in

10. Die Bezeichnung der Bewegung bezieht sich auf den Fall von Vida Movahed, einer jungen Frau, die am 27. Dezember 2017 auf der Enqelab-Straße in Teheran ihr weißes Kopftuch in der Menschenmenge ablegte und an einem Stock hin- und herschwenkte. Sie wurde hierfür verhaftet und nach einem Monat im Gefängnis vorläufig auf Kaution entlassen.

Iran einsetzt. Im Januar 2018 wurde ihr Leiter, der kanadisch-iranische Professor Kavous Seyed Emami, gemeinsam mit mindestens sieben weiteren Personen verhaftet. Ihnen wurden unter anderem Spionageaktivitäten unterstellt. Nur wenige Wochen nach seiner Verhaftung starb Emami unter bislang ungeklärten Umständen. Es ist bereits der dritte Tod eines Inhaftierten in diesem Jahr, der offiziell als Selbstmord deklariert worden ist. Zwei Iraner, die im Zuge der landesweiten Proteste von 2017/2018 verhaftet wurden, starben ebenfalls im Gefängnis. Enge Familienangehörige der Verstorbenen zweifeln an der offiziellen Darstellung der Todesursache.

Iranischen Inhaftierten drohen langwierige Verfahren ohne angemessenen Zugang zu Rechtsbeistand oder Aussicht auf Prozesse, die rechtsstaatlichen Bedingungen gerecht würden. Im äußersten Fall kann die Todesstrafe verhängt werden. Die Islamische Republik weist weltweit die zweithöchste Rate an vollstreckten Todesurteilen auf; nur in China werden mehr Menschen pro Jahr hingerichtet. Unter Rohani erreichte die Zahl im Jahr 2015 einen Höchststand von fast 1.000 Hinrichtungen.

Der Großteil der Urteile wird auf Drogendelikte zurückgeführt, auf die in Iran die Todesstrafe verhängt werden kann. Drogenabhängigkeit gehört zu den größten gesellschaftlichen Herausforderungen im Land. Die genaue Zahl der Abhängigen ist unbekannt, wird aber auf mehr als zwei Millionen Menschen geschätzt. Dabei hat Iran eine der rigorosesten Drogengesetzgebungen der Welt. Bis vor Kurzem konnte bereits der illegale Handel mit oder der Besitz von 30 Gramm harter Drogen wie Heroin oder Kokain mit einem Todesurteil bestraft werden. Ein neues Gesetz, das vom Parlament verabschiedet und vom Wächterrat bestätigt worden ist, trat im November 2017 in Kraft. Die Grenze wurde von 30 Gramm auf zwei Kilogramm harter Drogen bzw. mehr als 50 Kilogramm Cannabis oder Opium heraufgesetzt. Die Gesetzesänderung könnte einen deutlichen Rückgang an Todesurteilen zur Folge haben. Wie exorbitant hoch die bisherige Zahl ist, verdeutlicht eine Aussage des Sprechers des Rechtsausschusses im Parlament, Hassan Norouzi, vom November 2016. Demnach stünden 5.000 Personen im Land aufgrund drogenbezogener Delikte Hinrichtungen bevor.

Immer wieder finden in Iran Proteste gegen den Vollzug der Todesstrafe statt, beispielsweise vor dem berühmtesten Evin-Gefängnis in Teheran. Dabei werden im Land

auch Inhaftierte hingerichtet, die zum Tatzeitpunkt noch minderjährig waren, oder auch Minderjährige selbst. Laut Angaben von Amnesty International sind zwischen 2005 und 2017 mehr als 70 Minderjährige hingerichtet worden. 2013 riefen iranische Menschenrechtsaktivist_innen die Kampagne »Schrittweise Abschaffung der Todesstrafe« (*laghu-e gam be gam-e e'dam*) ins Leben, in Iran unter dem Akronym LEGAM bekannt. Unter dem Vorwurf, Propaganda zu verbreiten oder die nationale Sicherheit zu gefährden, werden regelmäßig und wiederholt Aktivist_innen verhaftet, darunter beispielsweise der Menschenrechtsanwalt Abdolfattah Soltani, gegen den 2012 ein Strafmaß von 13 Jahren Haft verhängt worden ist.

Der Umgang mit Aktivist_innen und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen erweist sich für den iranischen Staat als schwierig. Insbesondere der digitale Raum ist für viele Bürger_innen zu einer nicht mehr wegzudenkenden Plattform der Kommunikation, Mobilisierung und gesellschaftspolitischen Teilhabe geworden. Trotz zahlreicher Einschränkungen nutzten lange Zeit mehr als 35 Millionen Menschen im Land Instagram und schätzungsweise 40 der 80 Millionen Bürger_innen griffen auf den russischen Messengerdienst Telegram zurück. Um die staatliche Zensur zu umgehen, nutzen viele Iraner_innen zudem regelmäßig VPN-Server und greifen so auch auf offiziell unerlaubte soziale Medien wie Facebook oder Twitter zu.¹¹

Die starke Verbreitung erschwert dem iranischen Staat nicht nur die Kontrolle, sondern geht auch mit hohen Kosten einher. So wurde im Zuge der landesweiten Proteste von 2017/2018 Telegram für mehrere Tage gesperrt, um eine flächendeckende Kommunikation und Abstimmung unter den Demonstrant_innen zu unterbinden. Die Abschaltung von Telegram bedeutete aber auch, dass iranischen Unternehmen, darunter zahlreichen Start-ups, finanzielle Ausfälle in Millionenhöhe entstanden sind. Aufgrund der Reichweite von Telegram wird der Messengerdienst nicht nur als unternehmerisches Kommunikationsmittel genutzt, sondern auch als lukrative Werbeplattform. Auch aus diesem Grund sprach sich die Regierung Rohani lediglich für temporäre Sperren von Diensten wie Telegram aus.

11. Im Widerspruch zur bestehenden Missbilligung solcher Dienste nutzen etliche Teile der iranischen Eliten diese selbst, darunter auch Revolutionsführer Khamenei, der auf Twitter Accounts in fünf verschiedenen Sprachen unterhält (persisch, arabisch, englisch, französisch und spanisch).

Aus dem Lager der Prinzipientreuen wurde dagegen eine rigorosere Internetzensur gefordert, unter anderem vom Leiter der Justiz, Sadegh Larijani. Aus den Reihen der Pasdaran forderte Brigadegeneral Mohammad Reza Naghdi in einem offenen Brief vom Januar 2018 Rohani dazu auf, Dienste wie Telegram dauerhaft zu sperren und stattdessen iranische Messengersysteme staatlich zu fördern. Vorerst konnten sich die Kritiker_innen ausländischer Kommunikationsdienste durchsetzen. Im April 2018 wurde bekanntgegeben, dass Regierungsstellen fortan angehalten sind, auf die Nutzung von Telegram als Informationsmittel zu verzichten. Auch Revolutionsführer Khamenei ließ wissen, dass er die Aktivitäten auf seinem bis zum 18. April bestandenen Telegramkanal mit sofortiger Wirkung einstellen werde, um »das nationale Interesse zu wahren und die Monopolstellung Telegrams zu beenden«.

Was von den Reformern bleibt

Gesellschaftspolitische Anliegen umzusetzen, wurde einst den Reformern im Land zugetragen, die für Rohani heute einen politischen Bündnispartner darstellen. Diese Basis hat jedoch stark an gesellschaftlichem Rückhalt eingebüßt und im Zuge der Niederschlagung der Grünen Bewegung von 2009 auch innerhalb des Faktionsgefüges an Einfluss verloren. Um wieder zu einer anerkannten und bedeutenden Kraft im System zu werden, sind die Reformern_innen daher seit 2013 eine Allianz mit den Pragmatist_innen eingegangen und verhalfen ihnen seither kontinuierlich zu Wahlsiegen. Zudem erhofften sich die Reformern_innen von ihrer Unterstützung, auch eigene politische Kernanliegen umsetzen zu können. So erwartet die Reformfaktion von Rohani, dass er sich drängenden Themen wie der Meinungs- und Pressefreiheit sowie den Frauen- und Minderheitenrechten zuwendet.

Im Präsidentschaftswahlkampf 2013 hatte Rohani nicht nur eine Verbesserung der Wirtschaftslage, sondern auch politische Reformen versprochen. Unter anderem kündigte er die Erarbeitung einer Charta von Bürgerrechten (*manshour-e hoghough-e sharvandi*) an, deren endgültige Fassung er im November 2016 vorlegte. In der Charta werden unter anderem Meinungs- und Pressefreiheit sowie ein Verbot der Folter festgeschrieben. Zugleich wird in der Charta darauf hingewiesen, dass sie nicht per se mit einer neuen Rechtsprechung einher-

geht.¹² Sie stellt in erster Linie eine Zusammenstellung der wichtigsten Bürgerrechte dar, die bereits in der Verfassung festgeschrieben sind, in der Praxis bisher jedoch nicht umgesetzt werden – darunter das Verbot der Folter (Art. 38). Konkrete Schritte zur Durchsetzung konstitutionell verankerter Rechte wurden nicht unternommen, sodass die Charta über ein Bekenntnis der Regierung, diese Rechte einhalten zu wollen, nicht hinausreicht.

Zwar haben die Reformer_innen durch ihre Allianz mit den Pragmatist_innen politisch profitieren können und stellen derzeit wieder eine systemakzeptierte Kraft im Faktionsgefüge dar, dennoch konnte keines ihrer Kernanliegen unter Rohani umgesetzt werden. Für viele Iraner_innen haben die Reformer_innen längst als alternativer Kanal zur Beeinflussung politischer Prozesse ausgedient. So skandierten Demonstrant_innen während der letzten großen Protestwelle, dass sie weder von Prinzipientreuen noch von Reformer_innen regiert werden wollen.

Die Vorstellung, grundlegende Reformen mittels einer der bestehenden politischen Faktionen durchsetzen zu können, wurde auch von zahlreichen Aktivist_innen, Künstler_innen und Intellektuellen zurückgewiesen. In einem offenen Brief vom Februar 2018 riefen 15 prominente Iraner_innen zu einer friedlichen politischen Transition auf, darunter die Friedensnobelpreisträgerin Schirin Ebadi sowie die Menschenrechtsaktivistin Narges Mohammadi, die derzeit in Iran im Gefängnis sitzt. Sie brachten dabei ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass der iranische Staatsapparat nicht reformfähig sei und forderten ein Referendum unter Aufsicht der Vereinten Nationen. Ihr Aufruf erfolgte einen Tag nachdem Rohani seinerseits die Möglichkeit eines Referendums ins Gespräch gebracht hatte. Bei den Feierlichkeiten zum 39. Jubiläum der Islamischen Republik erinnerte Rohani daran, dass die Verfassung die Möglichkeit von Volksreferenden explizit vorsehe (Art. 59), etwa in maßgeblichen wirtschaftlichen, politischen, sozialen oder kulturellen Fragen. Hierzu bedarf es laut Verfassung einer Zustimmung von zwei Dritteln des Parlaments. Während Rohanis Verweis jedoch keine konkrete Aufforderung zu einem solchen Referendumsprozess beinhaltet, war im Brief der 15 Iraner_innen explizit der Aufruf enthalten, über die politische Transition des Landes abstimmen zu lassen.

12. <http://media.president.ir/uploads/ads/148214204462093500.pdf> (persisch), vgl. Präambel.

Angesichts des abgenommenen Rückhalts in der Bevölkerung stehen die Reformer_innen unter Druck und drängen auf die Durchsetzung ihrer politischen Ziele unter der Regierung der Pragmatist_innen. Zugleich müssen sie befürchten, dass Rohani sein Bündnis mit den Reformer_innen zugunsten einer Allianz mit traditionellen Konservativen aufgibt. Schon seit der Zusammenstellung seines zweiten Kabinetts deutet sich eine stärkere Annäherung zwischen Rohani und Parlamentspräsident Ali Larijani an. Schließlich ist die Aussicht auf eine Durchsetzung von Reformanliegen auch deshalb gering, da Rohanis politische Agenda weniger von dem Bestreben politischer Liberalisierung geprägt ist als vielmehr von weitreichenden wirtschaftlichen Reformen.

Wirtschaftspolitische Aussichten

Wirtschaftspolitisch steht Rohani in den kommenden drei Jahren vor erheblichen Herausforderungen. Dabei konnte er in seiner ersten Amtszeit durchaus Erfolge verbuchen. Nach der Übernahme der Regierungsverantwortung 2013 ist es der Regierung gelungen, die unter Amtsvorgänger Ahmadinejad auf 40 Prozent gestiegene Inflationsrate deutlich zu senken. Zwischenzeitlich lag sie sogar im einstelligen Prozentbereich. Durch den erfolgreichen Abschluss der Atomvereinbarung profitierte die Islamische Republik zudem von der Aussetzung zahlreicher internationaler Sanktionen sowie vom Ausbau ihrer Handelskooperation, unter anderem mit europäischen Staaten. So war Iran in der Lage, nach dem Wegfall petrochemischer Sanktionen seine Öl- und Gasexporte zu steigern; allerdings hat allein die marode Infrastruktur des Energiesektors einen Investitionsbedarf von schätzungsweise 200 Milliarden US-Dollar. Ausländische Direktinvestitionen konnte Teheran bislang jedoch nur sehr begrenzt einwerben.

Derweil ist die Arbeitslosenrate unter Rohani sogar noch gestiegen und erreichte 2017 nach offiziellen Angaben 13 Prozent. Die tatsächliche Rate dürfte noch um ein Vielfaches höher liegen. Innenminister Fazli mahnte an, dass die Arbeitslosigkeit in einigen Provinzen mehr als 60 Prozent betrage. Betroffen sind vor allem junge, gut ausgebildete Iraner_innen. Zwar konnte die Islamische Republik unter Rohani ein positives Wirtschaftswachstum verzeichnen, doch geht dieses Wachstum in erster Linie auf den erhöhten Ölexport zurück. Neue Arbeitsplätze konnten dadurch kaum geschaffen werden. Selbst die

von der Regierung in Aussicht gestellten 840.000 Arbeitsplätze würden nicht ausreichen, um die jährlich zusätzlich auf den Markt strömenden Arbeitssuchenden mit Stellen zu versorgen. Die bereits hohe Arbeitslosenrate wird daher noch weiter ansteigen.

Der Druck auf den Präsidenten, Ergebnisse zu liefern, wächst. Als 2015 mit der Atomvereinbarung ein Kompromiss in dem mehr als zehn Jahre währenden Konflikt gefunden werden konnte, war in Iran die Hoffnung auf schnelle wirtschaftliche Verbesserungen groß. Weite Teile der Bevölkerung versprachen sich eine rasche und spürbare Verbesserung der eigenen Lebensverhältnisse. Die hohen gesellschaftlichen Erwartungen hatte Rohani zum Teil selbst im Zuge seines Wahlkampfs 2013 geschürt, um seine Chancen auf einen Wahlerfolg zu erhöhen. Wie diese Erwartungshaltung der Bevölkerung in der Folge effektiv gedämpft werden könnte, beschäftigt die Regierung der Pragmatist_innen bis heute.

Rohani setzt auf weitreichende Strukturreformen, die unter anderem eine deutliche Verschlankung der öffentlichen Verwaltung vorsehen. Dabei führt er in der zweiten Amtszeit seine unpopuläre Sparpolitik fort. Ziel ist ein kostengünstiger und effektiver Staatsapparat. Ein Großteil der iranischen Wirtschaft liegt in staatlicher Hand. Die starke Verwicklung staatlicher und semi-staatlicher Akteure in der Wirtschaft versucht Rohani durch eine Stärkung des Privatsektors zu verringern. Mit fortschreitenden Privatisierungsmaßnahmen soll der wirtschaftliche Wettbewerb gestärkt werden. Im Bankensektor hat die Regierung Maßnahmen eingeleitet, die Irans Finanzwesen schrittweise an internationale Standards heranführen sollen. Dies ist nicht nur notwendig, um den bilateralen Handel mit Wirtschaftspartnern zu steigern, sondern auch um ausländische Direktinvestitionen einzuwerben, die vor allem in Infrastrukturprojekten benötigt werden. Die Maßnahmen des neuen Haushaltsentwurfs decken sich in weiten Teilen mit Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds an die Islamische Republik. Nicht nur prinzipientreue Kritiker, sondern auch Teile der Bevölkerung lehnen das Maßnahmenpaket als neoliberale Politik der Pragmatist_innen hingegen ab.

Zu den größten Herausforderungen in der Wirtschaftssphäre gehören die weitgreifende Korruption sowie der Umgang mit nicht-rechenschaftspflichtigen Akteuren, denen Praktiken einer Wirtschafts- und Finanzmafia (*mafia-ye eqtesadi va mali*) nachgesagt werden. Ins-

besondere die religiösen Stiftungen sowie die Revolutionsgarden, die zur bedeutendsten Wirtschaftsmacht im Land aufgestiegen sind, stellen für Rohani eine Hürde dar. Die Unternehmen der Stiftungen und der Garden sind bislang kaum dazu verpflichtet, Abgaben an den Staat zu entrichten. Zudem haben im Zuge internationaler Sanktionen insbesondere die Pasdaran maßgeblich vom Aufbau einer Schattenwirtschaft profitiert. Heute sind sie in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen präsent, darunter im Energie-, Finanz-, Bau- oder Telekommunikationssektor.

Nicht-rechenschaftspflichtige Akteure im Privatsektor zurückzudrängen, wird für Rohani angesichts ihrer einflussreichen Stellung im System nicht leicht werden. Um den Einfluss der Garden zu beschränken, ohne eine direkte Konfrontation einzugehen, hat die Regierung daher verschiedene Maßnahmen ergriffen. So sollen den Garden nur noch dann größere Staatsaufträge übertragen werden, wenn diese die Kapazitäten privatwirtschaftlicher Akteure übersteigen. Zudem hat die Regierung mit einer Gesetzesinitiative sowohl die Pasdaran als auch religiöse Stiftungen dazu aufgerufen, Steuern zu entrichten und damit ihre Bücher offenzulegen. Schließlich verkündete Verteidigungsminister Hatami unlängst, dass Militärorganisationen vom Revolutionsführer angewiesen worden seien, sich aus wirtschaftlichen Aktivitäten zurückzuziehen, die keinen unmittelbaren militärischen Bezug aufweisen. Unklar ist jedoch, welche Sektoren davon konkret betroffen wären oder wie und wann der Rückzug durchgesetzt werden soll. Die Garden selbst gaben an, nichts von einer solchen Anweisung zu wissen.

Die Regierung setzt nicht auf die große Durchschlagskraft einer einzelnen Maßnahme, sondern auf die schrittweise Erhöhung des Drucks, um den Einfluss nicht-rechenschaftspflichtiger Finanzakteure in der Wirtschaft sukzessive zurückzudrängen. Im Gegensatz zu seinem Amtsvorgänger Ahmadinejad versucht Rohani dabei nicht, diesen Machtzentren ihre Pfründe streitig zu machen, sondern die Bedingungen zu erschweren, unter denen sie ihr exorbitantes Einkommen generieren können.

Außenpolitik im Zeichen der Wirtschaftsdiplomatie

Rohani gehört zu den Vertretern eines »entwicklungsorientierten« Ansatzes (*tows'e-e gara*) in der iranischen

Außenpolitik, der in erster Linie auf Wachstum und Fortschritt setzt. Entwicklung soll durch den Abbau von Spannungen, vertrauensbildende Maßnahmen auf internationaler Ebene sowie eine Entsicherheitlichung der iranischen Außenpolitik ermöglicht werden.¹³ Mit Entsicherheitlichung wird bezweckt, dass Iran nicht länger als sicherheitspolitische Gefahr betrachtet wird, die politisch, wirtschaftlich und militärisch eingedämmt werden müsse. Die Atomvereinbarung fügt sich in diesen von den Pragmatist_innen verfolgten Ansatz. Sie hat den Weg für eine Rückkehr zur »20-Jahre-Perspektive des Landes« freigemacht, die 2005 vom Revolutionsführer als Langzeitstrategie zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung Irans verkündet worden ist. Erklärtes Ziel war es, bis 2025 zur führenden wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Nation in Südwestasien aufzusteigen. Zugleich sollte Iran damit die Rolle eines unverzichtbaren Knotenpunkts für den internationalen Waren- und Energieverkehr zukommen.

Diese Vision wird von iranischen Pragmatist_innen geteilt. Rohanis entwicklungsorientierter Ansatz versteht Entwicklung und Sicherheit dabei als Themenkomplexe, die sich gegenseitig bedingen. Diesem Verständnis nach ist mangelnde Sicherheit das größte Hindernis für Wachstum und Entwicklung in einem Land.¹⁴ In Rohanis wirtschaftspolitischen Entwurf wird die ökonomische Entwicklung des Landes daher vor allem als Frage der nationalen Sicherheit definiert: Ohne wirtschaftliche Stabilität sei auch keine politische Stabilität möglich.

Die Versicherheitlichung der Wirtschaftssphäre spiegelt sich bereits in der Strategie einer »Widerstandsökonomie« (*eghtesad-e moghavemati*) wider, die der Revolutionsführer 2010 verkündet hatte. Kernziel dieser Strategie ist die Schaffung wirtschaftlicher Strukturen, die negative Folgen von Sanktionen kompensieren können. Aus Sicht der amtierenden Regierung ist die im 20-Jahre-Plan angestrebte ökonomische Entwicklung aber nicht gegen den Widerstand wesentlicher Wirtschaftsmächte auf dem Weltmarkt zu erreichen. Rohani

setzt daher in erster Linie auf Wirtschaftsdiplomatie und eine größere Diversifizierung wirtschaftlicher Kooperationspartner. Die Prioritäten liegen dabei auf dem Export von Waren und Dienstleistungen, der Finanzierung von Entwicklungsplänen sowie dem Transfer fortschrittlicher Technologien und technischem Know-how ins Land. Zur Umsetzung wird auf eine Erhöhung des Handelsumsatzes, regionale Kooperation, die Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen und die stärkere Integration iranischer Unternehmen in das globale Wirtschaftsgefüge gesetzt.¹⁵

Wirtschaftsdiplomatie als Leitprinzip spiegelt sich vor allem in Irans Beziehungen zur Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten wider. Seit der Implementierung der Atomvereinbarung im Januar 2016 konnten die EU und Iran ihre Handelskooperation spürbar ausweiten. So importierte die EU 2016 Waren im Wert von 5,5 Milliarden Euro aus Iran. Der Warenexport betrug mehr als acht Milliarden Euro. Dennoch sollte die Bedeutung des europäischen Handels mit Iran nicht überschätzt werden. Bislang macht Iran weniger als 0,5 Prozent des europäischen Güterhandels aus. Der Warenexport der EU nach Iran entsprach 2016 in etwa der Größenordnung europäischer Exporte nach Nigeria oder Chile.¹⁶

Die hohe Priorität, die die Regierung Rohani den Wirtschaftsbeziehungen zu europäischen Staaten beimisst, ist nicht nur dem Handel oder den qualitativen und technologischen Standards europäischer, insbesondere auch deutscher Waren geschuldet, sondern reiht sich unmittelbar in die Zielsetzungen der Vision 2025 ein. Das Grundanliegen dieser Vision geht über ökonomische Interessen weit hinaus. Eine in das globale Wirtschaftsgefüge eng eingebundene Islamische Republik, die künftig an einer ökonomisch bedeutsamen geografischen Schaltstelle zwischen Asien und Europa eine herausragende Rolle spielt, macht sich zu einem nahezu unverzichtbaren Akteur auf dem Weltmarkt. Damit sinkt die Gefahr, erneut schwerwiegenden Wirtschaftssanktionen ausgesetzt zu werden. Zugleich bedeutet größere wirtschaftliche Interdependenz, dass UN-Sicherheitsratsresolutionen weniger wahrscheinlich werden. Letzteres war Ziel der unter

13. Rezai, Alireza / Tarabi, Qassem (2013): Die Außenpolitik der Regierung von Hassan Rohani. Konstruktive Interaktion im Rahmen der Regierung der Entwicklungsorientierten (*siyasat-e khareji-ye dowlat-e hassan rohani, ta'amol sazande dar cheharchub-e dowlat-e tows'e-egara*) (persisch). Zeitschrift für Forschung zur internationalen Politik (*fashname-ye tahqiqat-e siyasi-ye beynolmellali*), Sommer 2013, S. 131–161, hier S. 131f.

14. Rohani, Hassan (2012): Das politische Denken im Islam, Band 3: Kulturelle und soziale Fragen (*andisheha-ye siyasi-ye eslam: masa'el-e farhangi va ejtemahi*) (persisch). Teheran: Komail Verlag, 3. Auflage, S. 483.

15. Firoozabadi, Seyyed Jala Dehghani / Damanpak Jami, Morteza (2015): »Der Stellenwert der Wirtschaftsdiplomatie in der Außenpolitik der 11. Regierung« (*jaygah-e diplomasi-ye eqtesadi dar siyasat-e khareji-ye dowlat-e yazdahom*) (persisch), in: Vierteljahresschrift zur Außenpolitik (*fashname-ye siyasat-e khareji*), 29(1), Frühjahr 2015, S. 7–52, hier S. 36f.

16. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf.

Ahmadinejad verfolgten Politik des »Blicks nach Osten«, die vergeblich versuchte, die Vetospieler Russland und China als Unterstützer im Sicherheitsrat zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund setzt Rohani auf verbesserte Beziehungen sowohl zum Osten als auch zu westlichen Staaten. Die Beziehungen zur EU sind dabei auch von dem Anliegen getragen, nicht erneut einen einheitlichen westlichen Block entstehen zu lassen, der in der Vergangenheit die Sanktionspolitik gegenüber Iran erst ermöglichte. Unter US-Präsident Donald Trump sind die USA und die EU in der Frage einer geeigneten Iranpolitik immer weiter auseinandergedriftet. Insbesondere mit Blick auf die Atomvereinbarung sind erhebliche Differenzen sichtbar geworden. Nun benötigt die Regierung Rohani vor allem die Unterstützung der Europäer_innen, um die Vereinbarung aufrechterhalten zu können.

Eine Atomvereinbarung im Krisenmodus

Der Ansatz der Wirtschaftsdiplomatie und die Umsetzung der Vision 2025 ist nur unter einer funktionierenden Atomvereinbarung denkbar. So überrascht es nicht, dass Rohani den Erhalt des Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) zur wichtigsten Aufgabe des Landes erklärte. Die Vereinbarung stellt die bedeutendste außenpolitische Errungenschaft seiner Regierung dar und genießt in der Bevölkerung trotz enttäuschter wirtschaftspolitischer Erwartungen noch immer Zuspruch. Dass die Übereinkunft in Iran nicht (mehr) per se zur Debatte steht, zeigte sich im Präsidentschaftswahlkampf. Sämtliche Kandidaten bekräftigten ihre Unterstützung für die Atomvereinbarung, die auch vom Revolutionsführer mitgetragen wird. Alle bisherigen Berichte der Internationalen Atomenergiebehörde weisen darauf hin, dass sich Teheran an die Abmachung hält. Doch der Zuspruch zum JCPOA ist weder uneingeschränkt noch auf Dauer gesichert. Ob Teheran sich auch in Zukunft an die Vereinbarung gebunden fühlt, hängt vor allem von den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen ab, die Iran mit dem JCPOA verfolgt. Wirtschaftliche Erholung und Sicherheit sind wichtige Treiber für Irans Festhalten an der Atomvereinbarung. Wirtschaftlich setzt die iranische Führung darauf, dass sich die ökonomischen Bedingungen durch das Aussetzen von Sanktionen, etwa im Energiesektor, erholen können. Zugleich bietet der JCPOA die Aussicht auf eine Rückkehr Irans auf den Weltmarkt und die Wiedereingliederung in das internationale Banken- und Finanzsystem.

Schon 2003 sah Rohani in der Nuklearfrage eine Möglichkeit, die Krise in eine Chance umzuwandeln, als die E3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) erstmals Verhandlungen mit Iran über sein Atomprogramm aufnahmen. In seiner damaligen Funktion als nuklearer Chefunterhändler betrachtete Rohani die Gespräche als eine gute Gelegenheit für Teheran, durch Verhandlungen auch wirtschaftspolitisch zu profitieren, beispielsweise durch Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU oder eine Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation.¹⁷ Tatsächlich konnte Iran seine bilateralen Handelsbeziehungen durch die Atomvereinbarung ausbauen; insgesamt ist die Entwicklung jedoch deutlich langsamer verlaufen als sich Rohanis Regierung erhofft hatte.

So scheuen sich europäische Großbanken bereits seit Beginn der Vereinbarung davor, kapitalintensive Geschäfte mit Iran zu finanzieren, weil sie juristische oder wirtschaftliche Konsequenzen auf dem US-Markt befürchten. Mit der Ankündigung Donald Trumps vom 8. Mai 2018, nuklearbezogene US-Sanktionen gegen Iran wieder einführen zu wollen, hat sich Washington einseitig aus der Vereinbarung zurückgezogen. Die politischen Bedingungen für wirtschaftliche Kooperation haben sich damit noch erheblich verschlechtert. Sollte es den verbliebenen Parteien nicht gelingen, zeitnah die notwendigen Bedingungen für eine Atomvereinbarung ohne Beteiligung der USA zu schaffen, droht dem JCPOA das Ende. Der anhaltende Krisenmodus erhöht den wirtschaftlichen, diplomatischen und innenpolitischen Druck auf Rohani. Im Falle eines Scheiterns der Vereinbarung wäre auch das Anliegen der Pragmatist_innen, ihren entwicklungsorientierten Ansatz im Rahmen der Vision 2025 umzusetzen, nachhaltig gefährdet.

Das sicherheitspolitische Interesse Irans an der Atomvereinbarung beruht auf der Vorstellung, durch den JCPOA nicht nur Spannungen mit westlichen Akteuren abbauen zu können, sondern auch eine internationale Frontbildung gegenüber Iran zu verhindern. Insbesondere mit Blick auf den UN-Sicherheitsrat bestand in Teheran lange Zeit die Sorge, dass die Nuklearakte als Vorwand für eine externe militärische Intervention oder gezielte militärische Angriffe auf iranische Nuklearanlagen dienen könnte. Diese Sorge speist sich aus der Wahrneh-

17. Rohani, Hassan (2012): Nationale Sicherheit und nukleare Diplomatie (*amniyat-e melli va diplomāsi-e hastei*) (persisch). Teheran: Zentrum für Strategische Forschung, 3. Auflage, S. 635.

mung innerhalb iranischer Eliten, dass *regime change* ein dauerhaftes Motiv externer Akteure sei, allen voran der USA. Zugleich sieht Rohani im JCPOA eine Möglichkeit für die Islamische Republik, ihren Pariastatus auf globaler Ebene abzulegen und durch eine Entspannungspolitik und größere Interaktion mit westlichen Staaten sicherheitspolitische Gefahren zu minimieren. Im Gegensatz zu den wirtschaftspolitischen Interessen Irans am JCPOA ist der sicherheitspolitische Nutzen jedoch durchaus umstritten. So haben die Revolutionsgarden die Vereinbarung zwar mitgetragen, setzen aber weiterhin in erster Linie auf eine abschreckungsbasierte Verteidigungspolitik, die sich in der Unterstützung nichtstaatlicher Akteure in der Region und einem starken ballistischen Raketenprogramm widerspiegelt.

Mit fortschreitender Ungewissheit über die Zukunft des JCPOA wird es Rohani immer schwerer fallen, Rückhalt für einen stärker diplomatisch orientierten Ansatz zu erhalten. Dabei erkennt auch Rohani die Basis der bestehenden Sicherheitsdoktrin an, sieht aber die Notwendigkeit, auch andere Säulen zu stärken – darunter die auf politische Entspannung setzende Interaktion mit westlichen Staaten. Nicht in der Abschreckung, sondern in der Kooperation sieht er die besten Aussichten für die Sicherung des iranischen Staates und die Wahrung seiner politischen Ordnung. Im Zuge seiner Präsidentschaft hat Rohani dabei sein gesamtes politisches Kapital in den JCPOA investiert. Damit ist die heutige iranische Exekutive in besonderer Weise an den Erhalt der Übereinkunft gebunden. Ihr Scheitern würde den ohnehin begrenzten Handlungsspielraum, den der Präsident im außenpolitischen Entscheidungsprozess besitzt, noch weiter verringern. Vor allem aber wäre das größte außenpolitische Projekt der Pragmatist_innen gescheitert und damit das Reformbündnis als politische Kraft auf absehbare Zeit politisch geschwächt.

Regionalpolitische Interessen und Konflikte

Die iranische Regionalpolitik wird nicht allein von der Exekutive bestimmt, sondern auch von den Revolutionsgarden. Diese unterstehen nicht Präsident Rohani, sondern Revolutionsführer Khamenei. Während die Regierung vor allem bei der strategischen Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle spielt, sind insbesondere die Quds-Brigaden auch in operativen Fragen eine wesent-

liche Kraft, so in Konfliktherden wie Syrien oder Irak. Der staatliche Abstimmungsprozess der verschiedenen Organe findet im Obersten Rat Nationaler Sicherheit statt, dem wichtigsten formellen Gremium in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik.

Lagerübergreifend teilen die politischen Eliten des Landes die Wahrnehmung eines sicherheitspolitisch bedrohten Irans und lehnen eine Anerkennung Israels als Staat ab, wenngleich der Umgang mit Tel Aviv unterschiedlich bewertet wird. Dennoch bestehen in Teheran divergierende Vorstellungen darüber, wie Iran seine Sicherheit gewährleisten kann, welche Ressourcen eingesetzt werden sollten und welche politischen Weichenstellungen derzeit nötig wären, um die Islamische Republik sicherheitspolitisch zu wappnen. Während die Quds-Brigaden vor allem auf die Unterstützung nichtstaatlicher Akteure setzen, um den iranischen Handlungsspielraum in der Region zu erweitern und ein glaubhaftes Abschreckungsszenario gegenüber Israel und anderen Akteuren aufzubauen, setzen die Pragmatist_innen um Rohani auf größere wirtschaftliche und politische Interaktion mit der internationalen Staatengemeinschaft, darunter auch westlichen Nationen.

Dabei sind geopolitische Verschiebungen infolge des »Arabischen Frühlings« mit einem Bedeutungszuwachs der Islamischen Republik als Regionalmacht einhergegangen. Seither konnte die Islamische Republik ihren außenpolitischen Handlungsspielraum insbesondere in der Levante deutlich erweitern. Gleichzeitig haben Irans Beziehungen zu den Golfstaaten im Zuge der Atomvereinbarung von 2015 spürbar gelitten. Dabei gehörte Entspannungspolitik (*tanesh zodai*), sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene, zu den von Rohani postulierten Zielen seiner Außenpolitik. Außenminister Zarif verkündete für die zweite Amtszeit, dass neben der Wirtschaftsdiplomatie vor allem die Erweiterung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten Priorität haben werde.

Insbesondere das saudisch-iranische Verhältnis hat sich seit dem JCPOA kontinuierlich verschlechtert. Das saudische Königreich sieht den iranischen Einflussgewinn in der Region als Ergebnis einer rigiden Expansionspolitik der Islamischen Republik und wirft Teheran unter anderem die militärische Unterstützung der Houthi-Rebellen in Jemen sowie die Aufrüstung schiitischer Milizen von Irak bis Syrien vor. Mit der Rede Donald Trumps in Riad

im Mai 2015, in welcher der amerikanische Präsident zu einer einheitlichen, maßgeblich von sunnitischen Staaten gestützten Allianz gegenüber Iran aufrief, ging in Teheran die Sorge vor einer koordinierten Isolationspolitik einher. Doch nur Wochen später wich mit der »Katar-Krise« die Vorstellung einer gefestigten anti-iranischen Front den Realitäten der Region: Die Krise nahm ihren Lauf, als Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Ägypten und Bahrain ihre diplomatischen Beziehungen zu Katar abbrachen, was unter anderem mit Katars Unterstützung der Moslembrüder, aber auch mit Dohas guten Beziehungen zur Islamischen Republik begründet wurde.

Damit trugen die involvierten Akteure ungewollt zu einem Anliegen iranischer Regionalpolitik bei: die Verhinderung einer regionalen Frontbildung gegenüber Iran, die im schlimmsten Fall auch von Israel und den USA getragen würde. Während die Islamische Republik bislang von Uneinigkeit und Differenzen in der Region profitiert, stehen dem Land angesichts seines militärischen Engagements in Konfliktherden wie Syrien oder Irak schwere Herausforderungen bevor. Irans regionale Aktivitäten der letzten Jahre haben erhebliche Kosten produziert. Allein in Syrien sollen der Islamischen Republik jährlich Kosten in Milliardenhöhe entstanden sein. Auch in Zukunft wird Teheran weitere finanzielle und politische Ressourcen aufbringen müssen, wenn es seinen Einfluss in der Levante und im Irak aufrechterhalten will. Zugleich kommt auf Teheran Widerstand lokaler Akteure zu, die Iran verstärkt als Besatzungsmacht wahrnehmen, so in Syrien und im Irak. Nicht nur angesichts der schweren wirtschaftlichen Lage des Landes besteht daher die Gefahr eines finanziellen, aber auch politischen *overstretch*.

In Syrien ist es der Islamischen Republik mit russischer Unterstützung gelungen, eine Absetzung von Baschar al-Assad zu verhindern und Teile des von Rebellen gehaltenen syrischen Territoriums zurückzuerobern. Dabei geht es Iran in Syrien längst nicht mehr nur darum, den Status quo ante wiederherzustellen, sondern die eigene – auch militärische – Präsenz im Land weiter auszubauen. Teheran will sicherstellen, dass sich die massiven Investitionen, die es im Land getätigt hat – finanziell, personell und militärisch – am Ende auszahlen. Dabei stoßen Teherans Interessen auf die seiner ad-hoc-Bündnispartner Russland und der Türkei, die andere Vorstellungen von der politischen Transition im Land haben und damit Irans Handlungsspielraum einschränken.

Zugleich ist in Syrien die Gefahr einer militärischen Konfrontation zwischen Iran und Israel gestiegen. Israel will eine permanente Stationierung iranischen Militärs in Syrien verhindern und damit zugleich mögliche iranische Lieferungen fortschrittlicher Waffensysteme an die Hisbollah unterbinden. Im Februar 2018 sorgte eine im israelischen Luftraum abgefangene Drohne für Aufsehen, die Tel Aviv Iran zuordnete. Als Gegenreaktion flog Israel Luftangriffe gegen dutzende Ziele in Syrien, darunter auch das iranische Kontrollzentrum, von dem die Drohne abgeflogen sein soll. Kaum zwei Monate später leitete ein Angriff auf eine syrische Luftbasis östlich von Homs, bei dem sieben Mitglieder der Revolutionsgarden ums Leben gekommen sein sollen, die nächste Stufe der Eskalation ein. Der außenpolitische Berater des Revolutionsführers, Ali Akbar Velayati, machte Israel für die Angriffe verantwortlich und kündigte indirekt Vergeltungsanschläge an.

Während weder Israel noch die Islamische Republik ein Interesse an einer direkten militärischen Konfrontation haben, könnte eine solche dennoch aus beiderseitigen Fehlkalkulationen erwachsen, da bislang keine *rules of engagement* zwischen Teheran und Tel Aviv auf syrischem Boden bestehen. Sie könnte aber ebenso das Resultat einer gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen Israel und der Hisbollah sein. Ranghohe israelische Entscheidungsträger_innen haben zuletzt mehrfach darauf verwiesen, dass sie fortan die Islamische Republik direkt für Angriffe verantwortlich machen würden, die von Verbündeten wie der Hisbollah ausgeführt werden. Bereits im November 2017 warnte der israelische Premierminister Benjamin Netanyahu, dass Israel militärisch einschreiten werde, sollte Syrien Iran formal die Erlaubnis einer militärischen Präsenz in Syrien erteilen.

Unterdessen ist sich die iranische Führung bewusst, dass Teherans regionale Aktivitäten mit dem Rückzug der USA aus der Atomvereinbarung noch stärker in den Fokus rücken werden. Dabei muss sich auch die iranische Regierung auf verschiedene Eskalationsszenarien in der Region einstellen. Im Falle eines Scheiterns der Atomvereinbarung würde die Gefahr israelischer Militärschläge gegen iranische Nuklearanlagen ebenso steigen wie die eines nuklearen Rüstungswettlaufs am Persischen Golf. Radikale Kräfte in Iran könnten zudem gewillt sein, in Staaten wie Syrien oder Irak Vergeltungsmaßnahmen gegen US-amerikanische Truppen und deren Verbündeten zu treffen. Zwar wird Teheran eine offenkundige

und direkte Konfrontation vermeiden wollen, doch ob Iran eine regionalpolitische Antwort unter der militärischen Eskalationsschwelle gelingt, ist nicht gesichert.

Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zum Rückzug der USA aus dem JCPOA deutlich gemacht, dass sie zwar an der Atomvereinbarung festhalten wollen, jedoch auch Irans Raketenprogramm und regionale Aktivitäten zur Diskussion stehen sollten. Hier wird Teheran im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess mögliche Zugeständnisse abwägen müssen, wenn es den JCPOA mithilfe der Europäer erhalten will. Doch ein Entgegenkommen wird für Rohani nicht leicht. Aufgrund der krisenbehafteten Atomvereinbarung befindet sich sein Ansatz gegenüber den dank der militärischen Erfolge in Syrien bekräftigten Revolutionsgarden derzeit in einer geschwächten Position.

Fazit: Rohanis größte gesellschaftliche und politische Herausforderungen

Rohani stehen bis zum Ende seiner zweiten Amtszeit 2021 zahlreiche innen- und außenpolitische Herausforderungen bevor. So muss er sowohl den Erwartungen aus der Bevölkerung nach der Schaffung von Arbeitsplätzen und verbesserten Lebensbedingungen Rechnung tragen als auch Forderungen von Reformer_innen nachkommen, die ihm zweimal zur Präsidentschaft verholten haben. Doch die Aussicht auf politische Liberalisierung im Land und größere Partizipationsmöglichkeiten für Frauen und ethnische Minderheiten bleibt gering. Dies zeigte sich bereits bei der Zusammenstellung von Rohanis zweitem Kabinett.

Der Erfolg seiner wirtschaftspolitischen Reformvorhaben wird wesentlich davon abhängen, ob es ihm gelingt, die Rolle nicht-rechenschaftspflichtiger Finanzakteure in der Wirtschaft zu begrenzen. Diese werden ihren wirtschaftlichen und politischen Einfluss nicht widerstandslos aufgeben. Rohani setzt daher darauf, eine direkte Konfrontation zu vermeiden und stattdessen einen wirtschaftspolitischen Kompromiss zu suchen. In seiner Vision für eine moderne Islamische Republik sieht Rohani nur eine begrenzte Rolle für die Revolutionsgarden als Wirtschaftsmacht vor und setzt stattdessen auf Privatisierung, transparenten Wettbewerb und Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen. Dabei sucht die Regie-

rung ausdrücklich nach verbesserten Handelsbeziehungen mit europäischen Staaten. Irans Politik gegenüber der EU und ihren Mitgliedern steht im Zeichen der Wirtschaftsdiplomatie. Politisch wird sie von dem Streben geleitet, eine einheitliche Front westlicher Staaten gegenüber Iran, etwa im UN-Sicherheitsrat, zu vermeiden.

Die Verhinderung einer Einheitsfront ist auch Irans regionalpolitisches Anliegen. Eine gemeinsame »sunnitische Front«, die von Israel und den USA getragen werden könnte, würde Teherans Handlungsspielraum in der Region merklich einschränken. Die größte außenpolitische Herausforderung der zweiten Amtszeit stellt jedoch die Atomvereinbarung dar. Ohne sie sind weder Rohanis wirtschaftspolitische Reformvorhaben zu verwirklichen noch wären die Pragmatist_innen nach einem Scheitern der Übereinkunft in der Lage, ihre außenpolitischen Vorstellungen einer größeren Interaktion mit der westlichen Staatengemeinschaft gegenüber anderen außenpolitischen Auffassungen durchzusetzen. Dabei stünde Teheran nach einem Scheitern des JCPOA vor einer Reihe neuer regionalpolitischer Herausforderungen, darunter ein potenzieller nuklearer Rüstungswettlauf am Persischen Golf.

Schließlich wird Rohani versuchen, im Gegensatz zu seinen Vorgängern Mahmoud Ahmadinejad und Mohammad Khatami, nicht als politisch Aussätziger aus der Regierungsverantwortung zu scheiden. Das Bestreben, politischen Einfluss auch über seine Amtszeit hinaus zu wahren und auszubauen, ist vor allem davon geleitet, dass voraussichtlich in naher Zukunft ein Nachfolger für Revolutionsführer Ali Khamenei gefunden werden muss. Dabei werden Rohani durchaus eigene Ambitionen auf das höchste politische und religiöse Amt im Staat zugesprochen. In jedem Fall wird Rohani aber sicherstellen wollen, dass die Nachfolge nicht von den Prinzipientreuen bestimmt wird und sein politischer Widersacher Ebrahim Raesi nicht das Amt übernehmen kann.

Um dies zu gewährleisten, dürfte Rohani bereit sein, sein Bündnis mit den Reformer_innen zugunsten einer stärkeren Allianz mit traditionellen Konservativen um Parlamentspräsident Ali Larijani aufzulösen. Ein stärkerer Rechtsruck Rohanis ist vor allem im Falle eines Scheiterns der Atomvereinbarung zu erwarten, wenn er innenpolitisch nicht maßgeblich an Bedeutung verlieren will. Während Rohanis Stärke vor allem im Taktieren innerhalb der politischen Arena besteht, liegen seine größten

strategischen Fehlkalkulationen in der gesellschaftlichen Sphäre. Hier hat er die Unterstützung für seine Politik in der Bevölkerung wiederholt überschätzt. So hat er nicht nur mehrfach Erwartungen an die Atomvereinbarung geschürt und dabei die Geduld der iranischen Bürger_innen für Veränderungen falsch eingeschätzt, sondern auch bei der Zusammensetzung seines zweiten Kabinetts keine Notwendigkeit gesehen, den Forderungen nach stärkerer Inklusion nachzukommen. Schließlich ist er der Fehlkalkulation unterlegen, sich durch Transparenzschaffung glaubhaft von anderen Herrschaftszentren im System distanzieren zu können, sich auf diese Weise größere Legitimität in der Bevölkerung zu verschaffen und breite Unterstützung für seine wirtschafts-politische Reformagenda zu erhalten.

Auf die Unterstützung der Bevölkerung ist Rohani jedoch angewiesen, wenn er seine politischen Vorhaben erfolgreich umsetzen will. In Rohanis Staatsvision ist die Islamische Republik nur dann zukunftsfähig, wenn sie sich von überholten ideologischen Einschränkungen befreien und ihre politischen Strukturen den Realitäten des 21. Jahrhunderts anpassen kann. Dabei geht es ihm nicht darum, das System zu transformieren, sondern zu modernisieren. In Anlehnung an die Vision 2025 zielt er darauf, die Islamische Republik in einen wirtschaftlich erfolgreichen, technologisch fortschrittlichen, effektiv verwalteten und für die junge Bevölkerung anschlussfähigen Staat zu überführen. Die Systemfrage wird dabei nicht von Rohani, dafür aber vermehrt und immer offener von Teilen der Bevölkerung gestellt, die sich durch Rohanis Reformvorhaben und Strukturmaßnahmen nicht kooptieren lassen werden.

Trotz aller Einschränkungen nehmen iranische Bürger_innen gesellschaftliche und politische Anliegen selbst in die Hand, verschieben damit sukzessive staatlich gesetzte Grenzen und schaffen sich eigene Räume politischer Partizipation. Dies zeigt die lebendige iranische Zivilgesellschaft, die sich einer Vielzahl wenig beachteter Probleme im Land annimmt und zugleich aktiv gegen rechtliche Ungleichbehandlung vorgeht – so durch Online-Kampagnen, gesellschaftliche Initiativen oder auch durch Proteste.

Überall im Land machen Menschen auf Missstände aufmerksam, beispielsweise auf schwerwiegende ökologische Probleme. Insbesondere der Wassermangel wird eine große Herausforderung für die Regierung Rohani

darstellen. Schließlich wird der Präsident Wege finden müssen, um politische Teilhabe und Repräsentation zu stärken. Gelingt ihm dies nicht, werden auf absehbare Zeit auch jene Teile der Gesellschaft, die sich bislang aus Sorge vor instabilen und unsicheren Verhältnissen im Land nicht aktiv an Protesten beteiligt haben, ebenfalls auf die Straßen gehen.

Empfehlungen an die deutsche und europäische Außenpolitik

Rohanis Agenda ist in erster Linie von wirtschaftlicher und nicht politischer Liberalisierung geprägt. Doch birgt diese durchaus Chancen. Rohanis Ansatz, mit wirtschaftspolitischen Mitteln die Macht im Land neu zu verteilen und die Rolle von religiösen Stiftungen und Garden zu beschränken, bietet der Regierung derzeit die beste Aussicht darauf, radikalere Kräfte im Land einzudämmen. Um ausländische Direktinvestitionen ins Land zu holen, ist Teheran schon aus eigenem wirtschaftlichem Interesse darauf angewiesen, in vielen Bereichen die Transparenz zu erhöhen und gegen Korruption vorzugehen. So können sich erweiterte Handelsbeziehungen positiv auf die innenpolitischen und durchaus auch arbeitsrechtlichen Bedingungen im Land auswirken. Ein positives Wirtschaftswachstum im Land käme auch der in weiten Teilen notleidenden Bevölkerung zugute. Deutschland und die EU haben daher ein Interesse daran, ihre Wirtschafts- und Handelskooperation mit Iran auszubauen. Deutsche und europäische Einflussmöglichkeiten auf die innenpolitische Entwicklung im Land sind dagegen gering. Dennoch haben sich mit dem Abschluss der Atomvereinbarung neue Kommunikationskanäle eröffnet, über die Berlin und Brüssel auf Teheran einwirken können. Die durch den JCPOA entstandenen Möglichkeiten sollten auf vielfältige Weise genutzt werden.

Erstens sollten Deutschland und die EU ihre Beziehungen zu Teheran dazu nutzen, um sich vor Ort für inhaftierte Demonstrant_innen und politische Gefangene einzusetzen. Dies beginnt bereits bei der Forderung nach adäquatem Zugang zu Rechtsbeistand, der Gefangenen häufig verwehrt wird. Zwar bleiben Einwirkungsmöglichkeiten auf die iranische Führung beschränkt, doch ohne bestehende Beziehungen oder Kommunikationskanäle gäbe es keine adäquaten Möglichkeiten, überhaupt auf die Einhaltung von Menschenrechten zu drängen. Dass

sich Teheran wieder dazu bereiterklärt hat, mit Brüssel über die eigene Menschenrechtslage zu diskutieren, ist ein geringfügiger, aber nennenswerter Erfolg, der durch die Atomvereinbarung erst möglich wurde.

Zweitens sollten Maßnahmen getroffen werden, die zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte im Land beitragen. Hierzu gehört zum einen die Erleichterung von Visa-Verfahren, die bislang zu langwierigen Antragsprozessen geführt haben und dadurch den persönlichen Austausch zwischen iranischen und europäischen Bürger_innen erschweren. Zum anderen sollte der kulturelle und universitäre Austausch gefördert und weiter ausgebaut werden. Das Interesse von Iraner_innen an Europa und Kooperationsvereinbarungen, beispielsweise im Hochschulwesen, ist groß. Zudem würde dies ein klares Signal senden, dass Deutschland und die EU nicht nur auf wirtschaftliche Kooperation setzen, sondern auch auf gesellschaftlichen Austausch.

Drittens gilt es, im innenpolitischen Machtkampf Irans Zurückhaltung zu üben. Berlin und Brüssel sollten es vermeiden, zugunsten einer der politischen Faktionen im Land Partei zu ergreifen. Für die europäische Politik bestehen mit der aktuellen Regierung unter Rohani mehr Anknüpfungspunkte als mit ihrer prinzipientreuen Alternative, doch könnte eine von konservativen Hardlinern geführte Regierung das Ergebnis der nächsten Präsidentschaftswahlen sein, bei denen Rohani nach zwei absolvierten Amtszeiten nicht erneut antreten darf. Die politische Entwicklung Irans folgt keiner linearen Progression. Selbst auf kleinere Öffnungsphasen können starke Gegenbewegungen folgen. Berlin und Brüssel müssten sich daher in Zukunft auch mit einer von Prinzipientreuen besetzten Exekutive arrangieren können. Es ist daher nicht im deutschen oder europäischen Interesse, die potenzielle Arbeitsbasis bereits vorab zu schwächen.

Viertens sollten Deutschland und die EU ihre traditionellen diplomatischen Kanäle zur Islamischen Republik erweitern. Der Empfang von iranischen Parlamentariergruppen in Berlin und Brüssel war ein erster Auftakt und sollte fortgesetzt werden. Denkbar wäre daneben auch ein Austausch auf Parteebene. Bislang spielen Parteien in der Islamischen Republik nur eine untergeordnete Rolle. Die Stärkung von Parteienstrukturen und ihrer Bedeutung könnte jedoch die Chancen auf größere politische Partizipation und Repräsentation im Staat erhöhen. Vor allem sollte aber darüber nachgedacht werden, Kanäle zu jenen politischen Akteuren zu etablieren, die in der iranischen Regionalpolitik abseits der Regierung maßgeblich sind. Hierzu zählen in erster Linie die Revolutionsgarden.

Schließlich müssen Deutschland und die EU ihre politischen und diplomatischen Ressourcen in den Erhalt der Atomvereinbarung investieren. Sie ist eine Voraussetzung dafür, um mit Iran auch in anderen Fragen, etwa Teherans Unterstützung nichtstaatlicher Akteure in der Region, Einigungen erzielen zu können. Auch ohne Beteiligung der USA ist eine Aufrechterhaltung des JCPOA möglich. Hierzu sollten Berlin und Brüssel eine enge Abstimmung mit den übrigen Parteien der Vereinbarung – Russland, China und Iran – suchen, um die Übereinkunft zu schützen. Ein Scheitern des JCPOA würde die Gefahr eines nuklearen Rüstungswettlaufs in der Region erhöhen. Deutschland und die EU haben aber auch deshalb ein Interesse am Erhalt der Vereinbarung, weil sich im Falle ihres Scheiterns diejenigen Kräfte in Iran durchsetzen könnten, die eine radikalere Außenpolitik verfolgen. Die Pragmatist_innen würden dagegen innenpolitisch auf absehbare Zeit geschwächt. Damit stünden Deutschland und die EU vor der Frage, mit wem sie zukünftig in Teheran überhaupt noch verhandeln könnten.



Über die Autorin

Azadeh Zamirad ist Politikwissenschaftlerin und Senior Associate der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf der Islamischen Republik Iran, insbesondere auf den politischen Eliten, Irans Regionalpolitik sowie der Atomvereinbarung. Als Wissenschaftlerin an der SWP berät sie Bundesregierung, Bundestag und weitere politische Entscheidungsträger_innen in Berlin und Brüssel in Fragen iranischer Außen- und Sicherheitspolitik.

Imprint

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

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

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

Bestellungen/Kontakt:
info.nahost@fes.de

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

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

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-96250-141-9