CARPO
Center for Applied Research in Partnership with the Orient

SWP

IAI

05

REPORT
06.02.2019

Zurück in den Krisenmodus

Iran im Angesicht Innenpolitischer Herausforderungen und Außenpolitischen Drucks

von Adnan Tabatabai

Inhaltsverzeichnis

1 Der JCPOA und die außenpolitische Linie von Präsident Hassan Rouhani — 03

2 Auswirkungen der JCPOA-Krise auf Irans Innenpolitik — 09

3 Ein neuer Gesellschaftsvertrag für die Überwindung der Krisen — 16

Handlungsempfehlungen — 22

Literatur — 23

Der Ausstieg der USA aus dem Nuklearabkommen mit Iran wird sich gravierend auf die innere Machtbalance und das Staats- und Gesellschaftsverhältnis in der Islamischen Republik auswirken. Wenngleich die reformorientierten politischen Strömungen geschwächt werden, könnten Präsident Hassan Rouhani und Außenminister Javad Zarif dennoch gestärkt werden, indem sie ihren außenpolitischen Kurs konfrontativer ausrichten. Angesichts der scharfen Rhetorik und offenen Kriegsdrohung aus den USA sowie der zunehmend feindseligen Haltung Saudi-Arabiens und Israels wird sich die iranische Bevölkerung verstärkt zu ihrem Staat bekennen, während sie gleichzeitig ihren Unmut über die vielseitigen Missstände zum Ausdruck bringen wird. In Zuge dessen wird in der Islamischen Republik ein neuer Gesellschaftsvertrag ausgehandelt. Die Führung des Landes wird sich auf Forderungen der Bevölkerung einlassen müssen, um die politische Ordnung intakt zu halten. Die wirtschaftliche Malaise sowie die Umweltprobleme werden sich durch die US-Sanktionen weiter zuspitzen. Zu rechnen ist daher mit weiteren Protesten, die bisweilen in gewaltsamen Unruhen münden könnten. Allerdings wird es die Staatselite verstehen, die wirtschaftliche Not durch gezielte Maßnahmen einzudämmen, um die Stabilität der politischen Ordnung zu wahren. Nachhaltige Auswirkungen werden durch diese ad-hoc Maßnahmen jedoch nicht erzielt werden. Die Priorität wird vielmehr auf Überlebensstrategien statt auf Entwicklung und Wachstum liegen.

1 Der JCPOA und die außenpolitische Linie von Präsident Hassan Rouhani[1]

Der Ausstieg der USA aus dem Nuklearabkommen – bekannt als *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* – setzt die von Präsident Hassan Rouhani geführte Regierung in Teheran unter massiven Druck. Das 2015 zwischen Iran und der E3/EU+3-Staatengruppe[2] und Iran abgeschlossene Abkommen hatte Rouhanis Präsidentschaft noch entscheidend gestärkt. Der nun drohende Zerfall des JCPOA lässt seine für die zweite Legislaturperiode (2017-2021) gesteckten Ziele (von wirtschaftlichem Wachstum bis zu gesellschaftspolitischen Reformen) illusorisch erscheinen. Um besser einschätzen zu können, inwieweit sich die „JCPOA-Krise" auf Irans Außenpolitik und die innenpolitischen

1 Die Originalversion dieses Papiers wurde ihm Rahmen des IAI-FEPS-Projekts „Europe and Iran in a fast-changing Middle East: Confidence-building measures, security dialogue and regional cooperation" auf Englisch verfasst und erscheint über CARPO in der deutschen Übersetzung. Januar 2019; zu finden unter https://www.iai.it/en/pubblicazioni/back-crisis-mode-irans-quest-manage-internal-crises-and-external-pressures.

2 Bestehend aus Frankreich, Deutschland und Großbritannien (E3) sowie den permanenten UN-Sicherheitsratsvetomächten China, Russland und USA (+3), koordiniert von der Europäischen Union (EU).

Machtverhältnisse auswirken wird, ist es notwendig, sich die an das Abkommen geknüpften Erwartungen sowie die für den Abschluss des Deals zugrundeliegende Handlungslogik der iranischen Führung erneut zu vergegenwärtigen.

Rouhani trat 2013 als Präsidentschaftskandidat mit dem Versprechen an, den über ein Jahrzehnt andauernden Streit um Irans Nuklearprogramm zu beenden. Ein Ende dieses Konflikts würde den Weg für bessere Außenbeziehungen Irans ebnen und einen Ausweg aus den vielen internen Problemen bieten, so das iranische Kalkül. Bei Bekanntgabe seiner Kandidatur glaubten nur wenige an einen Wahlsieg Rouhanis. Er war lediglich bekannt als ein Geistlicher aus dem Sicherheitsapparat, der das Rampenlicht der medialen Bühne mied. Er gehörte zu den Kommandeuren während des Iran-Irak-Kriegs (1980-1988) und galt seither als Verteidigungs- und Sicherheitsstratege. Deswegen ist die von vielen internationalen Medien gewählte Charakterisierung als „Reformer" irreführend. Jedoch haben die Reformer Irans in ihm eine Chance gesehen, sich politisch zu rehabilitieren. Sie riefen 2013 gar ihren eigenen Kandidaten Mohammad Reza Aref auf, seine Kandidatur zurückzuziehen und Rouhani zu unterstützen.

1.1 Die „Moderaten" als drittes politisches Lager

Bereits während der Kandidatur Rouhanis und seiner nachfolgenden Präsidentschaft vollzog sich in Irans politischer Landschaft eine interessante Entwicklung: Vor den Wahlen im Jahr 2013 existierten nur zwei sich voneinander abgrenzende politische Lager: die Reformer (*eslaahtalab*) und die Prinzipientreuen (*osulgeraa*). In beiden Lagern finden sich Gruppierungen, die parteiähnliche Strukturen aufweisen. Sie versammeln Vertreter*innen bestimmter Interessengruppen und folgen politischen Leitlinien, sind jedoch wesentlich loser organisiert als Parteien im klassisch-westlichen Sinne und überdies stark personenabhängig (Tabatabai 2016). Die Reformer setzen sich für eine graduelle Liberalisierung der politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Sphären ein und bekennen sich dabei zur Verfassung der Islamischen Republik. Ihre außenpolitische Vision enthält den Ansatz, Beziehungen zu Europa zu normalisieren und die Spannungen mit den USA zu minimieren. Schirmherr der Reformer ist seit jeher der ehemalige Präsident Mohammad Chatami (reg. 1997-2005).

Die Prinzipientreuen stellen den konservativeren Teil der politischen Elite Irans dar. Sie berufen sich deutlicher auf die Grundprinzipien der Islamischen Republik – hierbei werden besonders der Islam schiitischer Prägung und eine antiimperialistische Haltung betont. Hieraus ergibt sich eine außenpolitische Linie, welche als Priorität die islamische Welt sowie Beziehungen mit Ostmächten (z.B.: China, Russland, Indien) und einigen südamerikanischen Staaten (z.B. Bolivien, Venezuela) vorsieht.

Rouhani ist es gelungen, moderate und pragmatische Teile beider politischer Lager für sich zu gewinnen. Nach acht Jahren Reform-Regierung unter Chatami und acht Jahren Präsidentschaft des Prinzipientreuen Mahmoud Ahmadinejad (reg. 2005-2013) hatte sich auf beiden Seiten die Einsicht entwickelt, dass eine lagerübergreifende Regierung besser für das Land geeignet sei. Dieser Trend hin zur politischen Mitte konnte bereits einige Jahre vor der Präsidentschaftswahl 2013 beobachtet werden und manifestierte sich schließlich in der Formation der Moderaten (*e'tedaaliyoun*). Dies bedeutete allerdings, dass die radikaleren Flügel der Reformer und Prinzipientreuen zunehmend ins politische Abseits gerieten. Doch während die radikalen Reformer die Hoffnung hegten, dass dieser Trend zur Mitte sich längerfristig zu ihren Gunsten auswirken würde, empfanden die Hardliner unter den Prinzipientreuen, dass ihre endgültige Marginalisierung drohe. Dies erklärt ihren starken Widerstand gegen das innen- und außenpolitische Programm der Rouhani-Regierung.

1.2 Die Verschmelzung von Innen- und Außenpolitik

Mit seinem Fokus auf das Nukleardossier setzte Rouhani die iranische Innen- und Außenpolitik in unmittelbaren Zusammenhang. Seine Kandidatur zeichnete sich dadurch aus, dass sie mehr als jemals zuvor durch ein außenpolitisches Thema (dem Nuklearstreit) geprägt war. Weder unter der politischen Elite noch in der Bevölkerung hatte Außenpolitik während einer Präsidentschaftswahl je ein solches Gewicht erfahren. Dieser Ansatz und der Wahlerfolg gaben Rouhani das Mandat, die Lösung des Nuklearstreits zur Priorität seiner ersten Amtszeit zu erklären. Alle anderen dringenden Sachverhalte – angefangen von wirtschaftlichen Problemen bis hin zu gesellschaftlichen und kulturellen Themen – wurden folglich dem Nukleardossier untergeordnet. Diese thematische Schwerpunktsetzung wurde damit gerechtfertigt, dass sich alle anderen Probleme und Herausforderungen mit der Beilegung des Nuklearstreits einfacher lösen lassen würden.

In den iranischen Medien wurden die Nuklearverhandlungen zwischen Iran und den E3/EU+3 in beispielloser Differenziertheit aufbereitet. Die Vor- und Nachteile eines möglichen Abkommens wurden tiefgehend diskutiert. Neben technischen Details, wie die Zahl erlaubter Zentrifugen oder die notwendige Modifizierung iranischer Nuklearanlagen, wurde auch über ideologische Bedenken – wie etwa die Frage, ob man mit den USA überhaupt verhandeln und dem Westen vertrauen sollte – intensiv in Leitartikeln, TV-Debatten und Radiosendungen diskutiert und gestritten. Eine derart vielseitige Medienberichterstattung über das Nukleardossier wäre wohl nicht möglich gewesen, wenn es nicht von der Staatselite forciert worden wäre. Hoch frequentierte Nachrichtenwebseiten produzierten fortwährend aktualisierte Dossiers und

erstellten eigene Bereiche für häufig gestellte Fragen (FAQs) zum Themenkomplex der Nuklearverhandlungen, um die interessierte Öffentlichkeit genauestens darüber zu informieren, welche Aspekte eigentlich verhandelt wurden. Gegner des Abkommens warnten in Kommentaren vor den Gefahren, sich auf Gespräche mit dem Westen einzulassen. Juristen betonten, dass selbst wenn Sanktionen aufgehoben werden würden, ihr psychologischer Effekt noch lange nachwirken würde. TV- und Radiosendungen zur besten Sendezeit widmeten sich diesen Fragen. Wie außergewöhnlich diese Medienberichterstattung im iranischen Kontext einzuschätzen ist, wird besonders im Vergleich mit dem Mediendiskurs über andere außenpolitische Themen wie etwa den Krieg in Syrien oder die Situation im Irak deutlich: Bei diesen Themen ist das Meinungsspektrum im Vergleich stark eingegrenzt.

Mit der vielfältigen Medienberichterstattung zu den Nuklearverhandlungen ging folgerichtig eine lebendige und hochinformative öffentliche Debatte einher**.** Gleich mehrere Umfragen spiegelten regelmäßig das Stimmungsbild in der Bevölkerung wider. Dass eine überwältigende Mehrheit der Iranerinnen und Iraner das Verhandlungsteam um Außenminister Javad Zarif unterstützte, wird dazu beigetragen haben, dass die Führung des Landes noch entschlossener auf ein Abkommen hinarbeitete. Sowohl für die iranische Bevölkerung als auch die politische Führung war das Ziel eindeutig: Sie wollten Iran auf der Weltbühne platzieren und die internationalen Beziehungen normalisieren.

Der Weg zu eben dieser Normalisierung führte in Irans außenpolitischer Handlungslogik über vier Schritte: die Institutionalisierung iranischer Außenbeziehungen, die Finalisierung eines multilateralen Abkommens, die Implementierung dieses Abkommens, sowie die *de-securitisation* (oder „Entsicherheitlichung“) der Außenbeziehungen durch die Implementierung des Abkommens.[3]

1.3 Institutionalisierung iranischer Außenbeziehungen

Misstrauen und Missgunst gegenüber den Weltmächten – allen voran den USA und Großbritannien – sind aufgrund zahlreicher historischer Erfahrungen sowohl in der Staatselite Irans als auch in einem großen Teil der Bevölkerung tief verankert. Allerdings gilt das Gleiche für die westliche Sicht auf die Islamische Republik. In einem derartig von Misstrauen geprägten Klima haben die politischen Entscheider Irans die Präferenz entwickelt, bei besonders sensiblen Themen der Außenpolitik den Weg über multilaterale Institutionen zu suchen. Das Nukleardossier war ein solches sicherheitspolitisch relevantes Thema.

3 Dieser Vier-Schritte-Prozess wurde vom Autor dieses Papiers auf der Grundlage von Hintergrundgesprächen mit iranischen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, akademischer Landschaft, Medien und Sicherheitsexperten entwickelt, und als zugrundeliegende Handlungslogik Irans zu Abschluss und Implementierung des JCPOA ausgemacht.

So bestand Iran darauf, dass die Europäische Union (EU) als Koordinierungs- und Vermittlungsgremium bei den Verhandlungen in Erscheinung trat, und die Vereinten Nationen (UN) durch die UN Sicherheitsratsresolution 2231 eine rechtliche Basis für den JCPOA als rein politisches Abkommen schafften (UN Security Council 2015). Zudem zeigte Iran die Bereitschaft, mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) einen separaten Gesprächskanal zur Beilegung internationaler Bedenken bezüglich der *possible military dimension* (PMD) des iranischen Nuklearprogramms einzuberufen (Quevenco 2015).

1.4 Finalisierung eines multilateralen Abkommens

Der JCPOA und die IAEA-Resolution zu Irans PMD können als zwei Erfolgsbeispiele sicherheitsrelevanter Angelegenheiten bewertet werden, die über multilaterale Verhandlungen erreicht wurden. Die iranische Führung machte stets deutlich, dass Gespräche mit den USA keinen Selbstzweck darstellen, sondern ein klares Ziel verfolgen müssen. Daher gelte es, alle Bemühungen einzusetzen, um eine Einigung zu erreichen (Khamenei 23.06.2015). In wohl keinem anderen internationalen Gesprächsformat außer den E3/EU+3 hätte sich Iran dazu durchgerungen, unter Wahrung der internen Kohäsion engmaschig angesetzte Gesprächstermine mit internationalen Gesprächspartnern wahrzunehmen, welche direkte Gespräche mit den USA beinhalteten. Dank des multilateralen Formats konnten iranische Offizielle gegenüber den Gegnern der Nukleargespräche stets betonen, dass dies keine Verhandlungen mit den USA, sondern mit mehreren Staaten unter der Aufsicht der EU und der UN seien. Nur im Rahmen dieses Formats konnte ein Handlungspapier wie der JCPOA entstehen, das vom iranischen Parlament (*majles*) ratifiziert werden konnte – zu einer Zeit (2015), in der das Parlament mehrheitlich noch mit Rouhani-Kritikern besetzt war.

1.5 Implementierung des Abkommens

Dass Iran die Bestimmungen des JCPOA einhält, hat die IAEA in bislang 12 Berichten seit Dezember 2015 bestätigt (IAEA 2018). Notwendige Maßnahmen wurden mit Blick auf die Zahl der am Netz bleibenden Zentrifugen, den festgelegten maximalen Schwerwasserbestand, die Modifikationen der iranischen Nuklearanlagen sowie einige Einschränkungen der im Zusammenhang mit dem Nuklearprogramm stehenden Forschung und Entwicklung ergriffen. Es bedurfte umfassender politischer Überzeugungsarbeit, bis die Rouhani-Regierung Skeptiker und Gegner des Abkommens davon überzeugen konnte, dass alle diese (zwar technischen, aber hoch politisierten) Schritte angesichts einer möglichen Beilegung des Nuklearstreits notwendig seien. Am 9. April

2015 – eine Woche nach der von Iran und der EU verlesenen Lausanner Erklärung (Kimball 02.04.2015), welche ein Abkommen in Aussicht stellte – sagte der Revolutionsführer Ajatollah Ali Chamenei, dass für ihn die Nuklearverhandlungen einem „Experiment" glichen: „Sollte die Gegenseite ihre übliche Sturheit ablegen, […] können wir mit ihr auch über andere Angelegenheiten verhandeln" (Khamenei 09.04.2015; Office of the Supreme Leader 10.04.2015). Hieraus geht deutlich hervor, dass selbst für Chamenei als höchste politische Autorität des Landes eine erfolgreiche Implementierung des Abkommens den Weg für Gespräche und Verhandlungen über andere Themen ebnen könnte. Sowohl Präsident Rouhani als auch Außenminister Zarif betonten diesen Zusammenhang wiederholt in Reden, Meinungsartikeln, Tweets und Interviews.

1.6 De-securitisation (Entsicherheitlichung) durch Implementierung

Mit dem JCPOA stimmte Teheran einem engmaschigen Inspektionsregime iranischer Nuklearanlagen durch die IAEA auf iranischem Boden zu. Der Sicherheitsapparat des Landes betrachtet es nicht länger als Bedrohung, wenn internationale Beobachter*innen iranische Nuklearanlagen inspizieren. Die Joint Commission – ein weiteres multilaterales Gremium, das die Parteien des JCPOA regelmäßig zu Gesprächen zusammenbringt – stellte sich als geeigneter Gesprächskanal heraus, um regelmäßige Bestandsaufnahmen zur Implementierung des JCPOA vorzunehmen. Auch im Rahmen dieses politisch hochrangigen Formats ist es für iranische Vertreter*innen zur Normalität geworden, mit US-Gesprächspartner*innen im Austausch zu stehen und sensible Aspekte des JCPOA – ganz gleich ob technisch oder politisch – zu diskutieren. Hier konnten demnach Tabus überwunden werden. So hat der JCPOA zu einer *de-securitisation* (oder Entsicherheitlichung) von Konsultationen zwischen Iran und den anderen Verhandlungspartnern (allen voran den USA) zu sensiblen Sachverhalten beigetragen.

Dies zeigte sich u.a. in der direkten Kommunikation zwischen dem iranischen Außenminister Javad Zarif und seinem damaligen Amtskollegen John Kerry: Dieser direkte Kontakt beendete die Kontaktsperre zwischen Teheran und Washington auf höchster diplomatischer Ebene. Wieviel diese Errungenschaft wert war, zeigte sich deutlich, als iranische Streitkräfte US-Marinesoldat*innen im Persischen Golf in der Nacht vor Beginn der Implementierungsphase des JCPOA festgesetzt hatten (CBS News 13.01.2016). Nach nur wenigen Stunden konnte der Fall gelöst und die US-Marinesoldat*innen frei gelassen werden. Kerry betonte damals, dass diese Angelegenheit nur wenige Jahre zuvor einen anderen Ausgang genommen hätte (ebd.). Er unterstrich damit den unverzichtbaren Wert seines direkten Gesprächskanals mit Zarif.

Die in 1.3 bis 1.6 aufgeführten Maßnahmen sollten zur schrittweisen Normalisierung der Außenbeziehungen beitragen. In der Elite des Landes hatte sich die Einsicht eingestellt, dass dieser Ansatz vermutlich zu verbesserten Handelsbeziehungen, der Sicherung von Auslandsinvestitionen sowie wirtschaftlicher Rehabilitierung und Wirtschaftswachstum führen würde. Dieser Konsens zwischen den wichtigsten Entscheidungsträgern erwies sich letztlich als stark genug, um der heftigen Kritik von Hardlinern aus dem Lager der Prinzipientreuen standzuhalten.[4] Es waren in erster Linie Rouhani und Zarif, die diesen Ansatz zur Normalisierung und „Entsicherheitlichung" durch Institutionalisierung forcierten. Doch der JCPOA wäre nicht zu einem Abschluss gekommen, wenn nicht auch der Revolutionsführer und die wichtigsten Figuren des Militär- und Sicherheitsapparats – inklusive der Revolutionsgarden – dieser Strategie gefolgt wären. Daher ist die Annahme, das Nuklearabkommen sei gegen den Willen der Revolutionsgarden und/oder Revolutionsführer Chamenei abgeschlossen worden, irreführend und falsch.

2 Auswirkungen der JCPOA-Krise auf Irans Innenpolitik

Der oben dargelegte, neu ausgerichtete außenpolitische Ansatz konnte allerdings den hohen Erwartungen nicht gerecht werden. Im November 2016 wurde Donald Trump zum Präsidenten der USA gewählt. Während seines Wahlkampfes hatte er bereits angekündigt, als Präsident darauf zu drängen, das Nuklearabkommen zu verlassen, was schließlich im Mai 2018 erfolgte. Die Sorge vor einer Kehrtwende seitens der USA bezüglich des JCPOA wurde in Iran stets betont. Im August 2015 wurde Außenminister Zarif während einer Paneldiskussion im Strategic Council on Foreign Relations in Teheran vom Akademiker und JCPOA-Gegner Foad Izadi gefragt, wie Iran vorgehen würde, sollten sich die USA nicht an die UN-Sicherheitsratsresolution 2231 (UNSR 2231) halten. Zarif sicherte Izadi zu, den USA „bleibt keine Wahl", als sich an UNSR 2231 zu halten.[5] Solche Aussagen werden derzeit gegen Rouhani und seine Regierung verwendet: So kursieren Videos mit Aussagen wie dieser in iranischen Kanälen sozialer Medien.

4 Die bedeutendsten und engagiertesten Gegner des Nuklearabkommens sind Mitglieder der erzkonservativen Widerstandsfront (*jebhe-ye paaydaari*), eine rechtsgerichtete Strömung des Lagers der Prinzipientreuen. Siehe dazu Tabatabai (11.05.2014) und Tabatabai (23.09.2014).

5 Siehe dazu das Video von Foad Izadi und Javad Zarifs Antwort (in Farsi) (Twitter 27.05.2018).

2.1 Rouhani und Zarif werden politisch überleben, nicht aber ihre außenpolitische Linie

Obwohl der Verstoß der USA gegen den JCPOA (Washington verließ das Abkommen ohne eine zu rechtfertigende Begründung) die außenpolitische Linie von Rouhani und Zarif gravierend unterminierte, brauchen sich beide nicht um ihre Posten zu sorgen. Es wird ihnen nicht schwerfallen, ihre Außenpolitik dem neuen Klima anzupassen. Rouhani bleiben noch knapp drei Jahre im Amt. Er wird von seinen Ambitionen abrücken, die Spannungen mit den USA zu minimieren oder einen „innenpolitischen JCPOA" anzugehen (ISNA 02.09.2017).[6] Stattdessen hat er seine Rhetorik gegenüber den USA verschärft und forciert im Gegensatz zu seiner ersten Amtszeit rhetorische Provokationen in Richtung Israel (O'Connor 04.07.2018)

Auch wenn Antiamerikanismus in der iranischen Öffentlichkeit infolge der Rhetorik aus dem Weißen Haus stark zugenommen hat, wird Rouhanis zunehmend anti-amerikanische Linie seine Unterstützer*innen im Lager der Reformer und weiter Teile seiner Wählerschaft verprellen. Im Gegenzug erhält Rouhani jetzt jedoch Zuspruch vom Chef der Justiz, Ajatollah Sadegh Amoli-Larijani, der unlängst zum Vorsitzenden des Feststellungsrates ernannt wurde. Während Rouhanis Wahlkampfperiode im Jahr 2017 leisteten sich Amoli-Larijani und Rouhani noch heftige, öffentlich ausgetragene Wortgefechte. Noch bedeutender ist jedoch die Unterstützung, die Rouhani von Brigadier General Ghassem Soleimani erhält – dem umstrittenen Kommandeur der Ghuds-Brigaden, einer Auslandseinheit der Revolutionsgarden. In einem offenen Brief dankte Soleimani dem Präsidenten für seine Drohung, die Straße von Hormus zu schließen und begrüßte Rouhanis scharfe Worte Richtung Israel (IRNA 04.07.2018; ISNA 05.07.2018). In ähnlicher Form stellte Außenminister Zarif klar, dass er zwar ein Fürsprecher von Annäherung sei, sich aber umgehend für Irans Unabhängigkeit entscheiden würde, sofern eine solche Annäherung keine Resultate erbringen (ISPI 2018). Zarif wird zwar weiterhin von Hardlinern massiv kritisiert, doch auch er erhält Unterstützung aus Kreisen des Establishments, die man nicht unbedingt vermuten würde. So kritisierte der erzkonservative Großayatollah Nasser Makarem-Shirazi Abgeordnete, die im iranischen Parlament (*majles*) ein Amtsenthebungsverfahren gegen Außenminister Zarif in die Wege geleitet hatten. Es sei ein Fehler, so der Geistliche, „einen Minister zu schwächen, der sich gegen den Feind stellt" (ISNA 28.11.2018). Ohne Zarif namentlich zu nennen, war allseits klar, wen der Geistliche hier in Schutz nahm.

6 Mit einem „innenpolitischen JCPOA" (*barjaam-e daacheli*) war gemeint, interne Verhandlungen zwischen rivalisierenden Machtzentren für eine Besserung des innenpolitischen Klimas durch wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Reformen zu führen.

2.2 Mögliches Wiedererstarken der Hardliner – neue Zweckbündnisse innerhalb der Elite

Iran hat bereits die Erfahrung gemacht, dass eine erhoffte außenpolitische Normalisierung nicht eingetreten ist – im Speziellen unter der Präsidentschaft des Reformers Mohammad Chatami. Aufgrund des massiven internen Widerstands gegen seine Reformagenda sowie der feindseligen Iran-Politik des damaligen US-Präsidenten George W. Bush war Chatami nicht in der Lage, die erhofften Ergebnisse zu erzielen. Dies führte dazu, dass in der entscheidenden zweiten Runde der Präsidentschaftswahl 2005 knapp 20 Millionen wahlberechtigte Bürger*innen der Wahlurne fernblieben – der überwältigende Großteil von ihnen war die ernüchterte Chatami-Wählerschaft (Iran Data Portal).

Dank ihres Eifers und verlässlichen Wahlbeteiligung gelang es den Anhänger*innen der Prinzipientreuen, dem Hardliner Mahmoud Ahmadinejad zum Wahlsieg zu verhelfen. 2009 sicherte sich dieser in einer hoch umstrittenen Wahl, die große Proteste und die Anschuldigung des Wahlbetrugs nach sich zog, eine zweite Amtszeit. 2013 wiederum musste das Lager der Prinzipientreuen einsehen, das Versprechen der Unverwundbarkeit gegen externen Druck wie Sanktionen nicht erfüllt zu haben. Obwohl weder Rouhani noch seine Kabinettsmitglieder als Reformer bekannt waren, sicherte er sich als Kandidat die Unterstützung bedeutender Persönlichkeiten des Reformlagers (inklusive Chatami). Deren Unterstützung war essenziell für die Wähler*innenmobilisierung. Die Reformer sicherten ihm nicht nur 2013 den Wahlsieg. Auch bei den Präsidentschaftswahlen 2017, zu denen parallel die Wahlen für die Stadt- und Kommunalräte stattfanden, konnte Rouhani erneut als Sieger hervorgehen. Rouhani-freundliche Kandidat*innen nahmen mehrheitlich Sitze in den Stadt- und Kommunalräten ein. Eine solche Dynamik zeigte sich auch bei den Parlaments- und Expertenratswahlen 2016.

Jedoch hat es Rouhani seitdem versäumt, sich gegenüber dem Reformlager für deren fortwährende Unterstützung erkenntlich zu zeigen. Er hat weder Reformpersönlichkeiten in sein Kabinett geholt, noch hat er sein Wahlversprechen einhalten können, für Verbesserungen der Bürgerrechte zu sorgen. Im Oktober 2018 gab es schließlich ein Treffen zwischen Rouhani und namhaften Reformern (Faghihi 30.10.2018). Der Präsident wurde stark kritisiert, erhielt aber – wohl mangels Alternativen – die Zusicherung weiterer Unterstützung. Für die engere Koordinierung und Kommunikation zwischen den Reformern und Rouhani wurde fortan ein eigener Ausschuss gebildet (*Mehr News* 04.11.2018). Doch mit Blick auf die geäußerte Kritik und der bislang geringen Aufmerksamkeit, die Rouhani diesem entgegenbrachte, lässt sich eine entstandene Kluft nicht negieren.

Rouhani mag durchaus zu der Erkenntnis gekommen sein, dass er nicht mehr auf die Unterstützung der Reformer angewiesen ist. Nach seiner zweiten Amtszeit ist es ihm per Verfassung ohnehin nicht gestattet, erneut für das Präsidentenamt zu kandidieren. Und nach den Parlamentswahlen 2020 bleibt ihm nur noch ein Jahr seiner Präsidentschaft. Daher ist für Rouhani vielmehr die Priorität, sich bereits jetzt für die Zeit nach 2021 zu positionieren. Er möchte nicht sein Schicksal mit dem seines Vorgängers Chatami teilen, der nach seiner Präsidentschaft schrittweise von der politischen Bühne verbannt wurde, oder wie Ahmadinejad in Missgunst fallen und seine engsten Vertrauten wegen Korruptionsfällen inhaftiert sehen. Als ein Politiker mit langjähriger Erfahrung im Sicherheitsapparat seit der Gründung der Islamischen Republik weiß Rouhani indes genau, wie er sich in den komplexen Realitäten des politischen Systems positionieren sollte.

Gleich nach seiner Wiederwahl 2017 traf sich Rouhani zu einem medienwirksamen Gespräch mit hochrangigen Generälen der Revolutionsgarden, um die während seines Wahlkampfes entstandenen Dissonanzen auszuräumen (*Tehran Times* 24.07.2017). Wichtig ist hierbei, dass die mit Abstand populärste Figur der Revolutionsgarden, Ghassem Soleimani, sich im Zuge der Parlamentswahlen 2016 zum Lager der Moderaten bekannte. So unterstützte Soleimani die Kandidatur des Abgeordneten und Parlamentssprechers Ali Larijani, der seit 2013 als enger Verbündeter Hassan Rouhanis gilt (Haghighat Nejad 24.02.2016). Es wird weiterhin wichtig zu beobachten sein, wie sich das Verhältnis von Rouhani zur obersten Kommandeursstruktur des Militärs entwickelt. Diese Beziehungen werden sich entscheidend auf die politische Karriere Rouhanis nach seiner Präsidentschaft auswirken.

2.3 In Zeiten der Not verlangen die Wähler nach Technokraten und wollen keine Ideologen

Unzufriedenheit ist allgegenwärtig in der iranischen Bevölkerung. Demonstrationen und Proteste in verschiedenen Landesteilen sind zur Normalität geworden. Die Rouhani-Regierung hat nun eine Regelung eingeführt, die bestimmte Orte und Plätze verschiedener Städte zu Zonen erklärt, in denen friedliche Demonstrationen ohne vorherige Genehmigung abgehalten werden dürfen (*Al-Monitor* 12.06.2918). Diese Regelung kann allerdings auch für die verstärkte Kontrolle von öffentlichen Versammlungen ausgenutzt werden, indem alle anderen Demonstrationen – ganz gleich ob sie friedlich sind oder nicht – für nicht rechtmäßig erklärt werden. Eine solche Demonstrationszone befindet sich vor dem Parlamentsgebäude in Teheran. Fast täglich versammeln sich dort unterschiedliche Gruppen, um ihren Unmut gegen wirtschaftliche und

gesellschaftliche Nöte sowie soziale Ungerechtigkeit und Korruption zu äußern. Diese Proteste verlaufen fast ausnahmslos friedlich und ohne Zusammenstöße mit Ordnungskräften.

Verschiedene Arbeitergruppen beklagen ausbleibende Gehälter, Taxifahrer*innen fordern ein soziales Sicherheitsnetz, während andere klagen, dass sie ihr Vermögen verloren haben, da undurchsichtige Kreditinstitutionen und Banken ihr Geld veruntreut hätten. In anderen Landesteilen sind Umweltprobleme zur lebensbedrohlichen Gefahr geworden – besonders die Wasserknappheit spitzt sich zu (Basravi 01.08.2018). Zudem steigen die Arbeitslosenzahlen, während die Kaufkraft der einzelnen Bürger*innen kontinuierlich sinkt. Dies erfordert Maßnahmen seitens des Staates: Eine solche war die Entscheidung der Regierung, den tagelang andauernden Streik der 900.000 LKW-Fahrer mit einer kostenlosen Gesundheitsversicherung zu beschwichtigen (*Tasnim News* 01.08.2018). Es wird aber aufgrund fehlender Ressourcen kaum möglich sein, die vielseitigen Missstände im Land in dieser Form langfristig zu lösen.

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Wiedereinführung der Sanktionen seitens der USA die oben beschriebenen wirtschaftlichen Nöte Irans weiter zuspitzen wird. Renommierte Ökonomen wie Djavad Salehi-Isfahani und Bijan Khajehpour zeigen neben den wirtschaftlichen auch den strukturellen Effekt der Sanktionen auf (Salehi-Isfahani 12.11.2018; Khajehpour 19.12.2018). In den zwei Jahren, in denen die proliferationsrelevanten Sanktionen aufgehoben oder ausgesetzt waren, konnte Iran ein Wirtschaftswachstum von knapp 18% verbuchen. Dieser Trend wird nun drastisch einbrechen: Die verringerten Öleinnahmen werden sich dahingehend auswirken, dass weniger Staatseinnahmen in den Nationalen Entwicklungsfond eingezahlt werden können. Die Rouhani-Regierung schlägt in ihrem Staatshaushalt für das neue iranische Kalenderjahr 1398 (21. März 2019 – 20. März 2020) vor, den Anteil der Staatseinnahmen für den Entwicklungsfond von bisher 32% auf 20% zu reduzieren, um das Einnahmendefizit in der Staatskasse – bedingt durch die gesunkenen Ölverkäufe – zu kompensieren. Dies geht jedoch zulasten nationaler Entwicklungsprogramme.

Der Wertverlust der iranischen Währung (Rial) gegenüber dem US-Dollar erreichte zwischen April und Oktober 2018 70%. Die angekündigte Wiedereinführung der US-Sanktionen hat über den Sommer 2018 für eine massive Instabilität und Unsicherheit auf dem iranischen Markt gesorgt. Dies hat dazu geführt, dass Kapital außer Landes geschaffen wurde, welches potenziell hätte investiert werden können. Ebenso sind Auslandsinvestitionen gänzlich ausgeblieben. Die Aussichten für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), die bis dato bemerkenswerten Aufwind erfahren hatten, weiter zu wachsen und sich von den staatlichen Strukturen und Kanälen des Außenhandels

unabhängig zu machen, werden zunehmend düster – erst recht, wenn ihr Geschäftsfeld internationale Transaktionen erfordert. Die Inflationsrate stabilisierte sich während der ersten Amtszeit von Präsident Rouhani im einstelligen Bereich, steuert nun auf die 30%-Marke zu, und dürfte 2019 ebenso weiter steigen wie die Arbeitslosigkeit (IMF). Die liegt offiziell bei 13%, die Jugendarbeitslosigkeit bei 30%, wenngleich andere Schätzungen von weitaus höheren Zahlen ausgehen.

Für ein signifikantes Wachstum braucht die iranische Wirtschaft Expert*innen zufolge Investitionen in Höhe von etwa $200Mrd. Durch die Wiedereinführung extraterritorialer US-Sanktionen, die auch das Iran-Geschäft nicht-amerikanischer Unternehmen verbieten, ist schwer vorstellbar, wie auch nur 10% des anvisierten Investitionsumfangs erreicht werden sollen. Immerhin wird diese Problemlage in Iran mehr denn je in aller Deutlichkeit öffentlich diskutiert.

So ist allseits die Einsicht eingekehrt, dass die grundlegenden Probleme der iranischen Wirtschaftskrise hausgemacht sind. Darum stellt die Bekämpfung von Korruption eine Priorität der Rouhani-Regierung dar. Allerdings sind in diesem Bereich in den vergangenen Jahren keine Fortschritte erreicht worden, stattdessen werden (auch unter Rouhani) nahezu ausschließlich politische Gegner der amtierenden Regierung ins Kreuzfeuer genommen. Eine nachhaltige Anti-Korruptionskampagne bedarf der engen Koordination von Exekutive, Legislative und Judikative und muss konsistent und nicht entlang von politischen Lagern erfolgen. Das verhindern immer wieder Interessensgruppen und Netzwerke, aus deren Kreisen offenkundig Profiteure der Korruption kommen. Sie gehen sogar soweit, Morddrohungen an Abgeordnete auszusprechen, welche sich für die Gesetzgebung gegen finanzielle Terrorunterstützung und Geldwäsche einsetzen (*Al-Monitor* 08.10.2018).

Jene Interessensgruppen, welche stillschweigend von manchen Mitgliedern aus dem Lager der Prinzipientreuen unterstützt werden, haben zu erheblichen Verzögerungen bei der Verabschiedung neuer Gesetze für die Anerkennung von Regularien der Financial Action Task Force (FATF) gesorgt. FATF ist ein internationales Gremium, welches Maßnahmen gegen Geldwäsche und die finanzielle Unterstützung von Terrororganisationen vornehmlich bei Banken koordiniert. Nachdem das Parlament in Teheran die Gesetzesentwürfe beschlossen, und der Wächterrat diese wiederholt zurückgewiesen hatte, liegt es nun in der Hand des Feststellungsrats, eine abschließende Entscheidung zu treffen. Die Rouhani-Regierung argumentiert, dass die Erfüllung der FATF-Regulierung unverzichtbar sei, wenn man die vollständige Isolierung Irans vom internationalen Finanzmarkt verhindern möchte. Kritiker*innen entgegnen, dass die JCPOA-Krise zeige, dass solche internationalen Abkommen und Konventionen nie der Islamischen Republik irgendeinen Nutzen bringen. Der

Ausstieg der USA aus dem JCPOA und der Verstoß gegen UNSR 2231 spielen den FATF-Gegnern in dieser Diskussion in die Karten. Es kann erwartet werden, dass die FATF-relevanten Gesetze schlussendlich im Feststellungsrat verabschiedet werden. Gleichzeitig verdeutlicht diese Entwicklung, wie schwer es die Regierung von Hassan Rouhani hat, ihren auf Moderation und Aussöhnung setzenden Kurs in Fragen von Finanzreformen gegen die einflussreichen Gegner durchzusetzen. Erst nach einer über ein Jahr andauernden Diskussion, Morddrohungen gegen Parlamentarier und einem Amtsenthebungsversuch gegen den Außenminister steht Iran jetzt kurz vor der Verabschiedung dieser neuen Gesetze (*Al-Monitor* 27.11.2018).

Der Modernisierung des Wirtschaftsstandorts Iran steht nicht nur die bislang bestenfalls halbherzige Korruptionsbekämpfung im Wege. Sie gelingt auch deshalb nicht, weil es die politische Führung noch nicht verstanden hat, eine neue, junge Generation von Technokraten in die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landes einzubinden. Rouhani hat zwar viele Technokraten in seinem Kabinett und den entsprechenden Ministerien installiert. Doch fast alle von ihnen waren bereits in den 1990er Jahren in denselben Ministerien tätig, und scheinen mit konservativen und überholten Konzepten zu arbeiten. So steigt bei vielen Iraner*innen der Wunsch nach neuen Gesichtern. Hierbei wird es für die Bevölkerung weniger darauf ankommen, ob die besagte Person den Reformern, Moderaten oder Prinzipientreuen nahesteht. Viel wichtiger wird sein, ob er/sie als Technokrat*in den aufgetragenen Aufgaben gewachsen ist.

Ein passendes Beispiel hierfür ist der derzeitige Minister für Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) Mohammad Javad Azari Jahromi. Als 37-Jähriger ist er mit Abstand das jüngste Kabinettsmitglied. Auf Twitter und anderen sozialen Medien ist er außerordentlich kommunikativ und sucht den direkten Kontakt zu seinen iranischen Followern. Er wurde dafür gelobt, beispiellose Transparenz zu schaffen, indem er eine Liste mit Mobiltelefonhändlern veröffentlichte, die 20.000 iPhones zum staatlich vergünstigten Wechselkurs von 42.000 Rial pro US-Dollar importierten, um sie dann mit großem Profit zum damalig bei 79.000 Rial liegenden Wechselkurs auf dem freien Markt zu verkaufen. Die Offenlegung derartig illegaler Machenschaften einiger Händler wurde überdies als notwendige Maßnahme dafür erachtet, dass die politische Führung des Landes das gesunkene Vertrauen der Bevölkerung wiedergewinnen kann.

3 Ein neuer Gesellschaftsvertrag für die Überwindung der Krisen

Auch wenn der Unmut in der iranischen Bevölkerung allgegenwärtig ist, deutet nichts auf eine große Protestwelle oder gar einen breiten Aufstand hin. Die gut zweiwöchigen Proteste zwischen Dezember 2017 und Januar 2018 waren zwar auf verschiedene Landesteile verteilt, aber in ihrem Umfang sehr gering. In den meisten der von Protesten beeinflussten 85 Städte lag die Zahl derer, die auf die Straße gingen, bei einigen Hundert. Da diese Proteste überdies gewalttägig wurden, entstand keine Solidarität – fernab der „Regime-Change"-Befürworter außerhalb Irans – für die Demonstrant*innen. Noch wichtiger ist jedoch, dass die Offiziellen des Landes anders auf die Proteste reagiert haben als während der großen Protestwelle 2009, als Millionen Demonstrant*innen mit dem Vorwurf des Wahlbetrugs Schweigemärsche durch Teheran und andere Städte abhielten. Damals wurden diese Proteste in jedem öffentlichen Statement der Regierenden vollends kriminalisiert. Im Gegensatz dazu betonten bei den letzten Protesten sowohl progressive als auch konservative Stimmen der Elite, dass man die Demonstrant*innen und ihre legitimen Sorgen Ernst nehmen und sie von denen, die Vandalismus betreiben, abgrenzen müsse. Die Anerkennung der Sorgen und Nöte geht zwar keineswegs mit einem lösungsorientierten Ansatz einher, doch hat diese Art der Reaktion schnell dazu beitragen, die Gesamtlage zu deeskalieren.

3.1 Enges Zusammenrücken in Zeiten intensivierter Spannungen

Im Laufe des Jahres 2018 – vornehmlich befeuert durch den US-Ausstieg aus dem JCPOA – ist die Islamische Republik wieder zurück in den „Krisenmodus" verfallen. Dieser Modus Operandi ist der Führung des Landes vertraut. Die Staatselite setzt sich mehrheitlich aus Revolutionären der Gründungszeit zusammen. Sie begreifen sich selbst daher auch als Mitgründer der Islamischen Republik. Sie sind den US-Druck und ein umfassendes Sanktionsregime gewissermaßen gewohnt. Vor diesem Hintergrund stellen die Jahre 2014 bis 2017, als manche Sanktionen aufgehoben und andere ausgesetzt waren, die eigentliche Ausnahme dar. Genau in diesen Jahren intensivierte sich der interne Machtkampf zwischen den politischen Lagern und den verschiedenen Machtzentren Irans. Dies machte es Rouhani nahezu unmöglich, seine politischen Ziele durchzusetzen, den Wirtschaftsstandort Iran aufzuwerten sowie soziale und politische Reformprozesse einzuleiten. Zu einem großen Teil wurde dieser intensive Machtkampf von jenen Kräften lanciert, die um ihren bis dato unangefochtenen Anteil an Irans Wirtschaft zu fürchten begannen,

sollte der Markt transparenter und mit fairem Wettbewerb offener werden. Zudem betrachteten einige einflussreiche Geistliche eine potenzielle ernsthafte Annäherung an die USA mit Sorge. Eben jene Geistliche zeigten sich erleichtert, als Donald Trump in Erscheinung trat, verkörpert er doch das Bild der feindlich gesinnten USA, welches die iranische Führung seiner Bevölkerung seit nunmehr vier Dekaden zu vermitteln versucht. Daraus erwächst die Möglichkeit für die Staatselite, das nicht zuletzt aufgrund der wirtschaftlichen Krise brüchige Staats- und Gesellschaftsverhältnis vor dem Hintergrund des zunehmenden externen Drucks zu kitten.

Für sie schafft die vorherrschende Krise die Möglichkeit, einen neuen Gesellschaftsvertrag auszuhandeln. Wie bereits oben erörtert verliert die Lagerzugehörigkeit iranischer Politiker innerhalb der Bevölkerung zunehmend an Bedeutung. Solange eine Person eindeutige Lösungen für ein vorliegendes Problem aufzeigt, wird es unerheblich sein, ob diese den Reformern, Moderaten oder Prinzipientreuen angehört. Am Beispiel von Azari Jahromi zeigt sich, wie die Wertschätzung seiner Arbeit als ICT-Minister die Skepsis gegenüber seiner Person aufgrund seiner Vergangenheit im Geheimdienstapparat weitestgehend schwinden lässt.[7] Die Herausforderungen und Nöte im Land scheinen für die Bevölkerung zu dringend zu sein, als dem abstrakten Traum einer neuen Revolution folgen zu wollen. Vielmehr sind praktische Lösungen zu ganz spezifischen Problemen gefordert – sei es in Fragen von sozialer und kultureller Freiheit, Umweltproblemen, wirtschaftlicher Not oder der allgemeinen Sicherheitslage im Land. Die gewaltsamen Proteste vom Dezember 2017/Januar 2018 haben, auch wenn sie in ihrer Größe sehr übersichtlich waren, zu ähnlicher Unruhe geführt wie die Terroranschläge am 7. Juni 2017 in Teheran und am 22. September 2018 in Ahwaz. Mit ihrem Blick in Länder wie Libyen, Ägypten und Syrien fürchten daher viele Iraner*innen, ihr Land könne in ein ähnliches Chaos stürzen. Die politische Elite Irans setzt ihrerseits auf diese Gemütslage, die jedweden Appetit auf große Protestwellen minimiert.

3.2 Der perfekte Mix aus Sicherheit, wirtschaftlicher Entlastung und Entertainment

Die Prioritäten der iranischen Bevölkerung und das Wahlverhalten der vergangenen fünf Wahlen[8] sind auf eine Reihe von Gründen zurückzuführen. Ein wenig beachteter Faktor ist die Altersstruktur in Iran: 48,9 % der Bevölkerung sind zwischen 25 und 54 Jahre alt (World Factbook). Dies bedeutet, dass

7 Azari Jahromi arbeitete von 2002 bis 2009 im Geheimdienst- und Sicherheitsministerium.

8 Dies umfasst die Präsidentschaftswahlen 2013, die Parlaments- und Expertenratswahlen 2016 und die Präsidentschafts- und Kommunalratswahlen 2017.

40,5 der insgesamt 83 Millionen Iranerinnen in einem Alter sind, in dem die meisten eine Familie gegründet haben, einer Arbeit nachgehen und danach streben, ein möglichst geordnetes Leben zu führen. Diese mit Abstand größte Altersgruppe stellt überdies 72% der insgesamt 56,4 Millionen Wahlberechtigten des Landes. Hieraus lässt sich ableiten, warum bei den Wahlen seit 2013 das Lager der Moderaten so erfolgreich sein konnte.

Doch das Versprechen der „Moderation" allein wird nun nicht mehr ausreichen, nachdem Rouhani und seine Regierung besonders bei Wirtschaftsfragen nicht hinreichend Erfolge liefern konnten. Ebenso werden es Populisten und ideologische Hardliner schwer haben, sich die Gunst der Wähler*innen zu sichern, da bei ihnen die Sorge vor mehr Konflikten und Spannungen überwiegen würde. Sollte es der politischen Führung der Islamischen Republik gelingen, für Sicherheit und Stabilität im Land zu sorgen, wäre die wichtigste Forderung der größten Wähler*innengruppe erfüllt. Der Ökonom Djavad Salehi-Isfahani zeigt auf, dass wirtschaftliche Not in Iran zwar eine Realität darstellt, das Land aber noch weit von Hungerprotesten entfernt ist (Salehi-Isfahani 02.08.2018). Ein breites Netzwerk von Wohlfahrtseinrichtungen und Stiftungen hat es seit Fortbestehen der Islamischen Republik stets geschafft, den Hilfsbedürftigsten wirtschaftliche Entlastung zukommen zu lassen. So haben diese Initiativen dazu beigetragen, dass die wirtschaftliche Not eine kritische Schwelle nicht überschreitet. Doch dieses „Auffangnetz" hat auch eine Kehrseite: Hier wird zwar Hunger gestillt, aber kein Kapazitätsaufbau geleistet. Zu wenig wird getan, um nachhaltige Entwicklungsarbeit zu leisten, welche die Abhängigkeit der Wohlfahrtsempfänger*innen vom Staat und diesen Initiativen reduzieren würde.

Die Führungselite Irans scheint überdies zu verstehen, dass die Forderung nach mehr sozialen und kulturellen Freiheiten nicht verschwinden, sondern stärker werden wird. Die vergangenen Jahre haben in dieser Hinsicht ambivalente Trends aufgezeigt: Während auf der einen Seite mehr Konzerte, Theateraufführungen, Kunstausstellungen und Bücherfestivals organisiert und per staatlicher Lizenz genehmigt wurden als je zuvor in der Geschichte der Islamischen Republik, nehmen Berichte über Repressionen gegen Künstler*innen, Journalist*innen oder Studierende noch immer nicht ab. Diese Ambivalenz ist ein typisches Merkmal von Kontexten, in denen reformorientierte Kräfte nach mehr kultureller und sozialer Freiheit streben, während konservative Kräfte dagegenhalten.

In diesem Zusammenhang ist es indes wichtig, die Tiefe und Geschwindigkeit positiver Veränderungen kontextabhängig zu betrachten. Was in dem einen Kontext unbedeutend sein mag, ist in einem anderen womöglich bahnbrechend: So wurde während der Fußball-Weltmeisterschaft in Russland im Juni 2018 das erste Mal Frauen Zugang zum Azadi-Stadion in Teheran

gewährt, um die Gruppenspiele der iranischen Nationalmannschaft zusammen mit Männern als „public viewing" mitzuverfolgen. Dieser Präzedenzfall führte dazu, dass Frauen nach langen Kontroversen im Oktober und November 2018 auch reguläre Spiele der Nationalmannschaft sowie das Finalspiel der asiatischen Champions League des Teheraner Vereins *FC Perspolis* in dem mit über 100.000 Zuschauern gefüllten Azadi-Stadion miterleben durften.[9] Entwicklungen dieser Art sind relevant, da sie darauf hindeuten, dass die Staatsautorität zugunsten eines verbesserten Staats- und Gesellschaftsverhältnisses versucht, sich zunehmend auf Forderungen der Gesellschaft einzulassen. Dies scheint möglich, wenn es der Führung gelingt, das Land sicher und stabil zu halten, denjenigen in großer wirtschaftlicher Not Hilfe zukommen zu lassen, und den sozialen und kulturellen Raum zumindest bis zu einem gewissen Grad zu öffnen. Allerdings bestehen hierbei noch enorme Herausforderungen: Erforderlich sind nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch Verwaltungskapazitäten und eine realitätsnahe Grundkenntnis der Lebensverhältnisse der Bevölkerung. Der Autor dieses Papiers ist der Auffassung, dass die Staatselite sehr wohl darüber informiert ist, welche Dynamiken und Trends im Land vor sich gehen. Dass bislang nicht hinreichend darauf reagiert wurde, hat eher mit fehlendem politischem Willen und nicht mit Unwissen zu tun. Doch vor dem Hintergrund der sich derzeit aufgrund der innen- und außenpolitischen Entwicklungen einsetzenden Erkenntnis, mehr für den internen Zusammenhalt tun zu müssen, kann mit zusätzlichen Bemühungen gerechnet werden, einerseits den eigenen Machterhalt zu sichern, während andererseits die Bevölkerung zufrieden gehalten wird. Dies ist allerdings keine Strategie, die zu nachhaltiger Entwicklung und wirtschaftlichem Wachstum führen wird. Und genau hierin liegt die Fatalität der JCPOA-Krise: Der Islamischen Republik wird es vornehmlich darum gehen (müssen), wirtschaftlich und politisch zu überleben. Doch es wird kaum eine Chance geben, mit verbesserten Außenhandelsbeziehungen einen wirtschaftlichen Aufschwung und zukunftsweisende Entwicklungsprogramme einzuleiten. Jedweder in diesem Kontext stattfindende Reformprozess in Iran wird bestenfalls kulturell und sozial geprägt sein – nicht aber politisch. Es wird sich um einen Reformprozess aus politischer Opportunität handeln, der die Machtstrukturen des Landes unverändert halten und nur soweit wie nötig gewisse gesellschaftliche Liberalisierung zulassen soll. Dieser Ansatz könnte zusammengefasst werden als ein neuer, stillschweigend vereinbarter Gesellschaftsvertrag, der schlichtweg besagt: „Leben und regieren lassen!" bzw. „Regieren und leben lassen!"

9 Zwar war die Anzahl der Frauen im Oktober auf wenige Hundert und im November auf wenige Tausend beschränkt. Doch es hat dazu geführt, dass Offizielle des Sportministeriums nun angeordnet haben, die Infrastruktur in allen Stadien landesweit dahingehend zu verändern, dass Frauen einen eigenen Block, eigene Toiletten und Eingänge erhalten, um so ihren Eintritt sichern zu können.

Es würde daher Iran sicher helfen, wenn die verbleibenden Parteien des JCPOA – insbesondere die EU – eine Transaktionsroute mit Iran sicherstellen könnten. Das Special Purpose Vehicle (SPV) soll genau hierzu dienen. Durch diesen Mechanismus würden gerade erst entstandene Kanäle des Wissensaustausches und -transfers intakt gehalten. Diesen Austausch benötigt Iran für Entwicklungsprozesse ebenso dringend wie die darüber transferierten Handelsgüter. Immerhin hatte sich die iranische Bevölkerung wirtschaftliches Wachstum und nachhaltige Entwicklung als Dividende vom JCPOA erhofft. Ein vollständiger Kollaps des JCPOA würde sich in jene historischen Erfahrungen einreihen, in denen aus iranischer Sicht der Westen wortbrüchig wurde. Wahrscheinlich würde es einen gesamten Präsidentschaftszyklus von zwei Amtszeiten benötigen (2021 bis 2029), bis sich ein Staatschef in Iran wieder für Annäherung und Normalisierung mit dem Westen einsetzen kann.

Fazit

Der von Präsident Hassan Rouhani eingeleitete vierstufige Prozess zur Normalisierung der Außenbeziehungen Irans wurde durch den Ausstieg der USA aus dem JCPOA unterwandert: Der *Institutionalisierung* außenpolitischer Angelegenheiten mit den Weltmächten wurden die Grenzen aufgezeigt, da selbst eine UN-Sicherheitsratsresolution nicht den einseitigen Verstoß eines UNSR-Mitglieds verhindern konnte. Iran musste einsehen, dass selbst die *Finalisierung* eines multilateralen Abkommens keine Garantie für dessen umfassende *Implementierung* ist. Abgesehen von den Versäumnissen auf Seiten der E3/EU+3 (vornehmlich der USA) musste die Regierung in Teheran mit voller Härte zur Kenntnis nehmen, welch schwerfälliger Prozess die Reformierung des Banken- und Finanzsektors Irans aufgrund des Widerstands unnachgiebiger Interessengruppen ist. Die „Entsicherheitlichung" oder *de-securitisation* sensibler Politikfelder schien im Zuge der Verhandlungen und dem ersten Jahr nach Abschluss des JCPOA auf gutem Wege zu sein, nahm aber mit der neuen US-Regierung ein jähes Ende. Mit der Politik der Trump-Regierung ist Iran wieder gänzlich „versicherheitlicht", d.h. als Sicherheitsbedrohung tituliert. Dies hat bereits einen Kurswechsel in der Außenpolitik Rouhanis herbeigeführt – weg von Diplomatie und Aussöhnung hin zu mehr Abschreckung und Widerstand.

Die Herausforderungen in Iran reichen von sozioökonomischen und umweltbedingten Nöten bis zu politischer Unzufriedenheit. Diese werden sich zunehmend in Protesten äußern. Das Establishment wird sicherstellen, dass diese Proteste in ihrem Umfang unter Kontrolle bleiben, indem den hilfsbedürftigsten Gesellschaftsteilen wirtschaftliche Entlastung zuteil wird. Die Führung des

Landes wird ebenso einsehen, dass sie die Zügel im sozialen und kulturellen Lebensraum der Bevölkerung lockern muss, um den Unmut einzudämmen. Die Kohäsion auf Ebene der Staatselite wird intakt bleiben, wie sich bereits im Sommer 2018 zeigte. Sollten außenpolitisch mit ausgewählten Ostmächten und Staaten aus der Nachbarregion (allen voran Irak, Türkei und Afghanistan) wichtige, wenngleich limitierte Handelsbeziehungen aufrechterhalten werden können, ist das Überleben der Islamischen Republik gesichert. Allerdings bedeutet dieses Überleben kurz- und mittelfristig weder Wirtschaftswachstum noch nachhaltige Entwicklung. Hierfür bleiben Beziehungen mit Europa bis auf Weiteres unverzichtbar, um die iranische Industrie zu modernisieren, ihre Effizienz zu steigern und durch Wissenstransfer und Kapazitätsaufbau zukunftsorientierte Verwaltungsfähigkeiten aufzubauen. Zwar ist die Enttäuschung über den aus iranischer Sicht zu schwachen Widerstand Europas gegenüber dem Druck aus den USA allgegenwärtig. Gleichzeitig ist aber die Hoffnung zu vernehmen, dass es über den SPV gelingt, iranisch-europäische Handelsbeziehungen zu einem wenn auch reduzierten Maße fortsetzen zu können.

Die Zukunft europäisch-iranischer Beziehungen wird sich zwar nur bedingt auf die innenpolitische Machtbalance in Iran auswirken, wohl aber auf die iranische Außenpolitik. Antiwestliches Gedankengut würde sich bei einem Scheitern des SPV sowohl auf politischer als auch auf gesellschaftlicher Ebene verhärten. Dieser Trend läuft nicht nur europäischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen entgegen. Er höhlt zudem Europas *soft power* in einer Nation von 82 Millionen aus. Der Versuch, mithilfe des SPV einen operativ funktionalen Handelskanal für europäisch-iranische Handelsbeziehungen zu etablieren, darf daher nicht scheitern. Auf der Hand liegen überdies eine Reihe von Feldern, in denen europäisch-iranische Synergien und Kooperation notwendig und zum Teil bereits initiiert worden sind. Diese Themenfelder reichen von Energiesicherheit über Migration und Drogenschmuggel bis hin zu Terrorismusbekämpfung und der Bewältigung von Umweltproblemen. Europa kann es sich weder leisten, das transatlantische Bündnis hinter sich zu lassen, noch Iran als einflussreiche Regionalmacht im Mittleren Osten zu umgehen.

Handlungsempfehlungen

- ***Priorität auf Erhalt des JCPOA***
  Im europäisch-iranischen Verhältnis sollten die Bemühungen um den Erhalt des JCPOA prioritär behandelt werden. Daher muss der Fokus auf der Etablierung des SPV liegen. Der so weiterhin mögliche Erhalt des JCPOA wird Diskussionen mit Iran über andere Sachverhalte erleichtern.

- ***Iran sollte für Außenhandel relevante Reformprozesse beschleunigen***
  Im Gegensatz zu sozialen, kulturellen und politischen Reformen (welche in Teheran in keinen Zusammenhang mit Außen- und Handelsbeziehungen gesehen werden) müssen dem Widerstand korrupter Netzwerke zum Trotz Reformen des Banken- und Finanzsektors sowie ausreichende Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz und internationalen Wettbewerbsfähigkeit iranischer Banken und Unternehmen durchgesetzt werden, um Europa ein deutliches Signal der eigenen Entschlossenheit zu senden.

- ***Europa sollte Irans strategische Geduld anerkennen***
  Dass Iran sich trotz der ausbleibenden Dividende und dem sich stattdessen zuspitzenden Sanktionsregime an seine Verpflichtungen innerhalb des JCPOA hält, verdient in dem verkomplizierten Klima politische Würdigung. Dies sollten europäische Spitzenpolitiker in öffentlichen Statements und Begegnungen mit Iran betonen.

- ***Iran darf die transatlantische Krise nicht fehldeuten***
  Im Versuch, das europäisch-iranische Verhältnis intakt zu halten, dürfen iranische Politiker nicht dem Irrtum verfallen, Europa im transatlantischen Zerwürfnis über den JCPOA auf seine Seite ziehen und gegen die USA einnehmen zu können. Vielmehr sollte Teheran auf den Wert des Nuklearabkommens als Nonproliferationsregime und seinen multilateralen Charakter hinweisen.

- ***Neben den Differenzen auch gemeinsame Interessen betonen***
  Sowohl aus Teheran als auch aus europäischen Hauptstädten werden öffentlich vornehmlich Themenfelder aufgegriffen, die das europäisch-iranische Verhältnis belasten, statt neben der notwendigen Erwähnung von Dissonanzen auch gemeinsame Interessen in den Vordergrund zu rücken. In Zeiten des gemeinsamen Versuchs, das Nuklearabkommen aufrecht zu erhalten, wäre konstruktiv konnotiertes Messaging von beiden Seiten hilfreich.

Literatur

Basravi, Zein (1. August 2018): "Iran: Drought Epidemic Fuels Water Crisis" (Video), *Al Jazeera*, abzurufen unter https://www.aljazeera.com/news/2018/08/iran-drought-epidemic-fuels-water-crisis-180801141155407.html (letzter Zugriff am 29.01.2019).

CBS News (13. Januar 2016): "Iran Frees U.S. Sailors Captured in Persian Gulf", abzurufen unter https://www.cbsnews.com/news/iran-continues-to-hold-10-u-s-sailors (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Faghihi, Rohollah (30. Oktober 2018): "Rouhani Finally Engages with Reformists, But Some See Too Little Too Late", *Al-Monitor*, abzurufen unter http://almon.co/34m9 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

HaghighatNejad, Reza (24. Februar 2016): "Hardliners Flinch as Star Commander Backs Larijani", *IranWire*, abzurufen unter https://iranwire.com/en/features/1668 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

International Atomic Energy Agency (12. November 2018): Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of the United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), GOV/2018/47, abzurufen unter https://www.iaea.org/sites/default/files/18/11/gov2018-47.pdf (letzter Zugriff am 29.01.2019).

International Monetary Fund: IMF data: Inflation Rate, Average Consumer Prices (annual percent change), abzurufen unter https://www.imf.org/en/Countries/IRN#countrydata (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Iran Data Portal: *2005 Presidential Election*, abzurufen unter http://irandataportal.syr.edu/?p=955 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Iranian Students' News Agency (2. September 2017): "'Großartige Arbeit' wird von Rouhani erwartet" (in Farsi), abzurufen unter https://www.isna.ir/news/96061106245 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Iranian Students' News Agency (28. November 2018): "Ayatollah Makarem Shirazi: Der Amtsenthebungsversuch eines Ministers, der sich gegen den Feind stellt, ist nicht richtig." (in Farsi), abzurufen unter https://www.isna.ir/news/97090703004 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Iranian Students' News Agency (5. Juli 2018): "General Soleimanis Botschaft an den Präsidenten" (in Farsi), abzurufen unter https://www.isna.ir/news/97041307669 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Islamic Republic News Agency (4. Juli 2018): "IRGC Commander Hails Iran's President Stance on Oil Export", abzurufen unter http://www.irna.ir/en/News/82962038 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Italian Institute for International Political Studies (22. November 2018): *Med2018 – Special Dialogue with Mohammad Javad Zarif* (Video), abzurufen unter https://youtu.be/3xydLffH6C8 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Khajehpour, Bijan (19. Dezember 2018): "Iran Faces Budget Deficit, But No Shortage of Means to Cover It", *Al-Monitor*, abzurufen unter http://almon.co/35cu (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Khamenei, Ali (23. Juni 2015): Leader's Speech in Meeting with Government Officials, abzurufen unter http://english.khamenei.ir/news/2088/Leader-s-speech-in-meeting-with-government-officials (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Khamenei, Ali (9. April 2015): Leader's Speech in Meeting with Panegyrists, abzurufen unter http://english.khamenei.ir/news/2045 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Kimball, Spencer (2. April 2015): „Tentative Iran Nuclear Deal Reached in Lausanne After Marathon Negotiations", *Deutsche Welle*, abzurufen unter https://p.dw.com/p/1F2Dv (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Mehr News (4. Oktober 2018): "Eine Arbeitsgruppe zur Koodination von Regierung und Reformern wurde gebildet" (in Farsi), abzurufen unter https://www.mehrnews.com/news/4420448 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Al-Monitor (12. Juni 2018): "'Authorized Protest Venues' Approved in Aftermath of Iran Protests", abzurufen unter http://almon.co/32de (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Al-Monitor (27. November 2018): "Iran Hard-line MPs Gird to Impeach Zarif", abzurufen unter http://almon.co/350x (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Al-Monitor (8. Oktober 2018): "Iranian MPs Pass Anti-Terror Funding Bill Despite Death Threats", abzurufen unter http://almon.co/349y (letzter Zugriff am 29.01.2019).

O'Connor, Tom (4. Juli 2018): "Iran's President Gets Tough on U.S. And Israel, Giving Him Support He Needs From Shadowy Top General", *Newsweek*, abzurufen unter https://www.newsweek.com/iran-president-threatens-us-israel-giving-him-support-needs-top-general-1008560 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Office of the Supreme Leader (10. April 2015): Leader's Remarks on the Occasion of the Birth Anniversary of Hazrat Fatemeh, abzurufen unter http://www.leader.ir/en/content/13068 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Quevenco, Rodolfo (15. Dezember 2015): IAEA Board Adopts Landmark Resolution on Iran PMD Case, *IAEA News*, abzurufen unter https://www.iaea.org/node/17168 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Salehi-Isfahani, Djavad (12. November 2018): "Iran Sanctions: How Deep Will They Bite?", *LobeLog*, abzurufen unter https://lobelog.com/?p=46635 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Salehi-Isfahani, Djavad (2. August 2018): "Food Consumption of the Poor in Iran", *Tyranny of Numbers*, abzurufen unter https://wp.me/ptGKe-183 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Tabatabai, Adnan (11. Mai 2014): "Iran Nuclear Talks: What do Rouhani's Hardline Critics Want?", *LobeLog*, abzurufen unter https://lobelog.com/?p=24371 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Tabatabai, Adnan (23. September 2014): "Iran's Rouhani on Global Stage as Opponents at Home Speak Up", *LobeLog*, abzurufen unter https://lobelog.com/?p=26329 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Tabatabai, Adnan (25. Februar 2016): *Iran Votes. A Primer on the Elections for Parliament and the Assembly of Experts, CARPO Reports*, No. 2, abzurufen unter http://carpo-bonn.org/wp-content/uploads/2016/02/CARPO-Report-02-Tabatabai.pdf (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Tasnim News (1. August 2018): "Free Insurance for 900,000 Truckers Starts Today", abzurufen unter https://tn.ai/1783082 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Tehran Times (24. Juli 2017):"Top IRGC Commanders Meet President Rouhani", abzurufen unter https://www.tehrantimes.com/news/415341 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

The World Factbook: Iran: Age Structure, abzurufen unter https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html#field-anchor-people-and-society-age-structure (letzter Zugriff am 8. Januar 2019).

Twitter (27. Mai 2018), abzurufen unter https://twitter.com/Foad_Izadi/status/1000689323019300864 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

UN Security Council (20. Juli 2015): Resolution 2231 (2015), abzurufen unter http://unscr.com/en/resolutions/doc/2231 (letzter Zugriff am 29.01.2019).

Zu CARPO

CARPO wurde 2014 von in Deutschland ansässigen Wissenschaftler*innen mit Hintergrund in den Nah- und Mittelostudien, Politikwissenschaften und der Sozialanthropologie gegründet. Die Arbeit von CARPO liegt an der Schnittstelle von Forschung, Beratung und Austausch und fokussiert auf die Durchführung von Projekten in enger Kooperation und Partnerschaft mit Stakeholdern im Orient. Die für CARPO tätigen Wissenschaftler*innen sind der Überzeugung, dass eine prosperierende und friedliche Zukunft für die Region am besten durch inklusive Politik und wirtschaftliche Investitionen erreicht werden kann, welche das kreative und vielfältige Potenzial aller relevanten Akteure mit einbeziehen. Zu diesem Zwecke öffnet CARPO nachhaltige Kommunikationskanäle für interaktiven Wissenstransfer zwischen Forscher*innen, Bürger*innen, Unternehmer*innen und politischen Entscheidungsträger*innen. CARPOs Netzwerk von Wissenschaftler*innen und Expert*innen bietet eine funktionale Schnittstelle zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, um sowohl kontextspezifisches als auch global relevantes Wissen zu generieren.

Zum Autor

Adnan Tabatabai ist Mitgründer und Geschäftsführer von CARPO. Er absolvierte seinen Masterstudiengang MSc Middle East Politics an der School of Oriental and African Studies / University of London. Er ist Lehrbeaufträgter an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf am Institut für Sozialwissenschaften. Als Iran-Experte berät Tabatabai seit 2009 europäische Politik und Wirtschaft zu Irans Innen- und Außenpolitik. Seine Analysen und Kommentare erscheinen regelmäßig in internationalen Medien. Tabatabai fungiert überdies als Kurator für Veranstaltungen und Publikationen. Er ist Autor des Buches “Morgen in Iran – die Islamische Republik im Aufbruch” (2016, Edition Körber-Stiftung).

Contact: tabatabai@carpo-bonn.org

Die Originalversion dieses Papiers wurde ihm Rahmen des IAI-FEPS-Projekts „Europe and Iran in a fast-changing Middle East: Confidence-building measures, security dialogue and regional cooperation" auf Englisch verfasst und erscheint über CARPO in der deutschen Übersetzung. Januar 2019.

© 2019 Istituto Affari Internazionali (IAI) and Foundation for European Progressive Studies (FEPS). All rights reserved.

ISSN 2364-0634

CARPO – Center for Applied Research in Partnership with the Orient
Kaiser-Friedrich-Str. 13
53113 Bonn
Germany
Email: info@carpo-bonn.org
www.carpo-bonn.org

CARPO
Center for Applied Research
in Partnership with the Orient

www.carpo-bonn.org