

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Iran

*Azadeh Zamirirad*

DIE ATOMVEREINBARUNG  
MIT IRAN

*Walter Posch*

IRAN IM NAHEN OSTEN

*Guido Steinberg*

SCHIITEN UND SUNNITEN

*Josef Braml*

USA-IRAN-BEZIEHUNGEN

*Wilfried Buchta*

EINE THEOKRATIE HINTER  
REPUBLIKANISCHEN FASSADEN

WIRTSCHAFT IM ZEICHEN  
VON US-SANKTIONEN  
UND CORONA-KRISE

*Adnan Tabatabai*

SOZIALES ENGAGEMENT  
UND POLITISCHER AKTIVISMUS

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Iran

## APuZ 21–22/2020

**AZADEH ZAMIRIRAD**

### DIE ATOMVEREINBARUNG MIT IRAN

Die im Juli 2015 erzielte Atomvereinbarung mit Iran galt als historische Errungenschaft europäischer Außenpolitik. Doch der Rückzug der USA im Mai 2018 hat den Verhandlungserfolg nachhaltig untergraben. Schon bald könnte die EU vor einer neuen Proliferationskrise stehen.

**Seite 04–09**

**WALTER POSCH**

### IRAN IM NAHEN OSTEN

Die iranische Außen- und Sicherheitspolitik beruht auf gleichermaßen ideologischen wie strategischen Grundlagen. Ihr Handlungsspielraum ist durch das iranische Engagement in Syrien, die Lage im Irak und die sanktionsbedingte Isolation eingeschränkt.

**Seite 10–16**

**GUIDO STEINBERG**

### SCHIITEN UND SUNNITEN

Die zwei wichtigsten Strömungen im Islam sind das Sunnitentum und das Schiitentum. Ihr Gegensatz prägt nicht nur die Außenpolitik Irans und Saudi-Arabiens. Aus einem alten religiösen Gegensatz hat sich ein aktueller politisch-religiöser Konflikt entwickelt.

**Seite 17–19**

**JOSEF BRAML**

### USA-IRAN-BEZIEHUNGEN

Nach der Revolution von 1979 wurden aus Verbündeten Erzfeinde. Unter US-Präsident Donald Trump hat sich die Lage wieder zugespitzt. Irans Nuklearoption und Regionalmachtambitionen werden die USA notfalls mit militärischen Präventivschlägen begegnen.

**Seite 21–26**

**WILFRIED BUCHTA**

### EINE THEOKRATIE HINTER REPUBLIKANISCHEN FASSADEN

In der iranischen Verfassung verschränken sich republikanische und theokratische Institutionen des Staates und bilden ein kompliziertes Hybrid-system. Im Zentrum dieses Systems steht das Revolutionsführeramts, dessen Machtfülle sich erst mit Blick auf die anderen Institutionen erschließt.

**Seite 27–33**

**WILFRIED BUCHTA**

### WIRTSCHAFT IM ZEICHEN VON US-SANKTIONEN UND CORONA-KRISE

Teherans Wirtschaft steckt seit Längerem in einer auch hausgemachten Krise. Durch die ab Mai 2018 erneut verhängten US-Sanktionen und die Corona-Pandemie, die seit Februar 2020 in Iran wütet, hat sich die wirtschaftliche und soziale Lage noch verschlimmert.

**Seite 34–38**

**ADNAN TABATABAI**

### SOZIALES ENGAGEMENT UND POLITISCHER AKTIVISMUS

Iran ist ein autoritär regiertes Land und hält die Spielräume für die Zivilgesellschaft unter Kontrolle. Dennoch gibt es ein vielfältiges soziales Engagement, von Wohlfahrt über Pflege bis Umweltschutz. Ungleich schwerer hat es politischer Aktivismus.

**Seite 39–46**

**KARTE**

**Seite 20**

# EDITORIAL

Trotz der Corona-Pandemie, von der sowohl die USA als auch Iran stark betroffen sind, gibt es keine Entspannung im Konflikt zwischen den beiden Ländern. Ein Hilfsangebot von US-Präsident Donald Trump Ende Februar 2020 lehnte Revolutionsführer Ali Khomeini ab und verbreitete eine Verschwörungstheorie, der zufolge die US-Regierung das Virus in Umlauf gebracht habe. Zugleich weigern sich die USA, von ihrer Politik des „maximalen Drucks“ abzuweichen und Sanktionen zu lockern. Iran forciert unterdessen sein Nuklear- wie sein Raketenprogramm und hat Ende April erstmals einen Militärsatelliten ins All befördert.

Die Bedrohung, die von Teherans nuklearen Ambitionen ausgeht, sollte mit der zwischen den UN-Vetomächten, Deutschland und Iran 2015 geschlossenen Atomvereinbarung eingehegt werden. Obwohl sich Iran den Berichten der Internationalen Atomenergie-Organisation zufolge an die Auflagen gehalten hatte, stiegen die USA im Mai 2018 aus dem Abkommen aus und stellten Bedingungen auf, die Iran erfüllen muss, um Sanktionen zu entgehen. Dazu gehören unter anderem ein dauerhafter Uran-Anreicherungsstopp und die Einstellung aller Aktivitäten, die die Sicherheit der USA und seiner Verbündeten, insbesondere Israels, Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate, gefährden.

Unmittelbar nach der Tötung des iranischen Generals Quasem Soleimani durch US-Militärs im Irak Anfang Januar 2020 verkündete die iranische Führung, dass sich das Land künftig an keinerlei Beschränkungen der Atomvereinbarung mehr halten werde, nachdem es bereits seit Mai 2019 schrittweise davon abgewichen war. Am 14. Januar lösten die sogenannten E3, Frankreich, Großbritannien und Deutschland, den im Atomabkommen vorgesehenen Streitschlichtungsmechanismus aus. Derzeit ist nicht absehbar, ob und wie die Vereinbarung gerettet werden kann und ob Teheran darüber hinaus noch im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag verbleiben wird.

*Anne Seibring*

# DIE ATOMVEREINBARUNG MIT IRAN

## Gegenstand, Genese, Gefahren

*Azadeh Zamirirad*

Die Atomvereinbarung mit Iran galt als historische Errungenschaft europäischer Außenpolitik. Der im Juli 2015 erzielte Kompromiss war das Resultat frühzeitiger diplomatischer Bemühungen der sogenannten E3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien), denen bei den Nuklearverhandlungen eine wesentliche Vorreiterrolle zukam. Der Ansatz, den Nuklearkonflikt mit Iran innerhalb eines kleinen, informellen und multilateralen Rahmens beilegen zu wollen, bot mehrere Vorteile. Minilaterale Formate schafften aufgrund der geringen Anzahl an Beteiligten nicht nur eine größere Vertraulichkeit, sondern erleichtern auch den Prozess der Konsensbildung. Gleichzeitig mangelt es ihnen häufig an politischem Gewicht. Dies zeigte sich auch in den Verhandlungen mit der Islamischen Republik, in denen sich die USA als der mit Abstand wichtigste Einflussfaktor erwiesen.<sup>01</sup> Die herausragende Rolle Washingtons wurde einmal mehr deutlich, als sich die US-Administration im Mai 2018 entschloss, ihren Verpflichtungen aus der Nuklearvereinbarung nicht länger nachzukommen. Der Rückzug der USA hat die Vereinbarung in einen Krisenmodus versetzt, der bis heute anhält.

### GENESE

Die nukleare Übereinkunft ist das Ergebnis von mehr als zwölf Jahren internationaler Verhandlungen. 2003 war das iranische Atomprogramm erstmals Gegenstand einer diplomatischen Initiative, die den Nuklearkonflikt friedlich beilegen sollte. Zuvor war bekannt geworden, dass die Islamische Republik den Bau einer Urananreicherungsanlage in Natanz und einer Schwerwasseranlage in Arak begonnen hatte, ohne sie gegenüber der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) zu deklarieren. Die Meldung verstärkte die Befürchtung, dass Iran ein verdecktes militärisches Programm vorantreibt. Um offene Fragen im Zusammenhang mit Irans

Nuklearprogramm klären zu können, setzte die Europäische Union auf einen politischen Dialog. Die EU war nach der US-Intervention im Irak nicht nur bestrebt, eine erneute militärische Eskalation in ihrer erweiterten Nachbarschaft zu verhindern, sondern auch einer zusätzlichen Proliferationskrise zuvorzukommen, nachdem Anfang 2003 bereits Nordkorea aus dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) ausgestiegen war. Die Beilegung des Atomkonflikts mit Iran galt als wesentliches europäisches Interesse. In ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 hatte die EU die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen als potenziell größte Bedrohung für die europäische Sicherheit definiert.<sup>02</sup>

Der diplomatische Ansatz der Europäer unterschied sich grundlegend von der Position der US-Administration. Während Washington darauf setzte, Iran politisch und wirtschaftlich zu isolieren, verfolgte die EU einen zweigleisigen Ansatz (*dual track*), der sowohl politische Anreize als auch Druckmittel umfasste. Ein vom damaligen Schweizer Botschafter in Iran übermitteltes Angebot Teherans, mit den USA direkte Gespräche über das Atomprogramm und weitere kritische Fragen aufzunehmen (*grand bargain*), darunter auch Irans Regionalpolitik, traf in der Bush-Administration auf Skepsis und blieb unbeantwortet. Gegen Widerstände aus Washington nahmen die E3 im Herbst 2003 Verhandlungen mit der Islamischen Republik auf, denen sich ab 2004 auch die EU als eigenständige Partei anschloss. Teheran erklärte sich dazu bereit, die Anreicherung von Uran temporär auszusetzen und das sogenannte Zusatzprotokoll zu ratifizieren, das der IAEO weitreichendere Kontrollmöglichkeiten eröffnet. Wesentlicher Streitpunkt blieb die Frage der Urananreicherung. Die Europäer sahen in einem dauerhaften Verzicht die einzige „objektive Garantie“ dafür, dass Irans Atomprogramm ausschließlich zivilen Zwecken dient. Dagegen betrachtete Teheran bereits das Bekennt-

nis zum Zusatzprotokoll als ausreichend.<sup>03</sup> Die Forderung der Europäer nach einem dauerhaften Anreicherungsstopp (*zero enrichment*) widersprach den nuklearpolitischen Präferenzen iranischer Entscheidungsträger lagerübergreifend und war innenpolitisch nicht durchzusetzen.<sup>04</sup> Inneriranische Machtverschiebungen zugunsten von konservativen Hardlinern erschwerten eine Verhandlungslösung zusätzlich. Unter Präsident Mahmoud Ahmadinejad baute die Islamische Republik ihre nuklearen Kapazitäten sukzessive aus. Während seiner Amtszeit gelang es Teheran, Uran auf bis zu 20 Prozent anzureichern und damit eine wesentliche Etappe auf dem Weg zur Nuklearwaffenkapazität zu erreichen.

2006 wurde der Verhandlungskreis erweitert: Neben den E3 und der EU nahmen nun auch China, Russland und die USA (Gruppe der E3/EU+3) an den Atomverhandlungen teil. Im selben Jahr verhängte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erstmals nuklearbezogene Sanktionen gegen Iran. Zugleich zeichnete sich eine vorsichtige Annäherung europäischer und US-amerikanischer Iranpolitik ab. Die EU schloss sich 2011/12 US-amerikanischen Energiesanktionen an. Diese zielten in erster Linie auf den Ölexport, der eine wesentliche Devisenquelle für den iranischen Staat darstellte. Das Ölembargo traf den iranischen Energiesektor schwer. Innenpolitische Faktoren trugen zusätzlich dazu bei, dass Teheran seine Nukleardiplomatie neu ausrichtete. Massenproteste nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl von 2009 und machtpolitische Auseinandersetzungen hatten Ahmadinejad innenpolitisch stark geschwächt. Für die iranische Führung zeichnete sich immer deutlicher ab, dass Irans nuklearpolitische Interessen mit einer reinen Konfrontationspolitik nicht durchzusetzen waren. Durch die Wahl Barack Obamas 2008 bot sich ein Gelegenheitsfenster für eine nuklearpolitische Annäherung. Unter Obama unterstützte Washington verstärkt

den *Dual-track*-Ansatz der EU. Teheran und Washington erklärten sich 2011 zu *Back-channel*-Gesprächen im Oman bereit. Diese erlaubten eine vorsichtige, direkte Verständigung über Grundsatzzfragen und legten den Grundstein für den späteren Verhandlungserfolg.

Eine Verhandlungslösung zeichnete sich 2013 ab, als die E3/EU+3 erstmals offiziell von ihrer Forderung nach einem dauerhaften Anreicherungsstopp abrückten. Angesichts der erheblichen technischen Fortschritte, die das iranische Atomprogramm seit Ausbruch der Nuklearkrise 2002 gemacht hatte, schien ein Anreicherungsstopp nicht länger realistisch. Ziel war es nunmehr, Iran davon abzuhalten, den Grad der Urananreicherung noch weiter zu erhöhen.<sup>05</sup> Neben den veränderten innenpolitischen Bedingungen in den USA und in Iran erwiesen sich die Abkehr vom Anreicherungsstopp, die direkte Beteiligung Washingtons an den Verhandlungen und nicht zuletzt der *Dual-track*-Ansatz als entscheidende Faktoren für den Durchbruch bei den Verhandlungen. Am 14. Juli 2015 verkündeten die Verhandlungsparteien den erfolgreichen Abschluss einer Atomvereinbarung, den Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA).

## GEGENSTAND

Der JCPOA ist kein rechtlich bindender Vertrag zwischen der Islamischen Republik und den E3/EU+3. Erst durch die im Juli 2015 verabschiedete Sicherheitsratsresolution der Vereinten Nationen (Resolution 2231) wurden die Maßnahmen völkerrechtlich verbindlich. Die Vereinbarung bietet den institutionellen Rahmen dafür, das iranische Atomprogramm sowohl technisch zu beschränken als auch effektiv zu kontrollieren.<sup>06</sup> Iran wird formal das Recht zugesprochen, Anreicherungsaktivitäten vorzunehmen, jedoch unter klar festgelegten Bedingungen. Die Vereinbarung setzt nicht

**01** Vgl. Sebastian Harnisch, *Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition-Building. The E3/EU-3 Iran Initiative*, in: *European Security* 1/2007, S. 1–27, hier S. 19.

**02** Vgl. Rat der Europäischen Union, *Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, Brüssel 2003, S. 11, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf).

**03** Vgl. Tarja Cronberg, *Nuclear Multilateralism and Iran. Inside EU Negotiations*, New York 2017, S. 247.

**04** Vgl. Azadeh Zamirirad, *Irans Atomdiskurs. Eine systemische Analyse außenpolitischer Präferenzen in der iranischen Nukleardiplomatie (2003–2015)*, Baden-Baden 2019, S. 133.

**05** Vgl. Oliver Meier, *European Efforts to Solve the Conflict Over Iran's Nuclear Programme. How Has the European Union Performed? EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Papers* 27/2013, S. 12, [www.nonproliferation.eu/european-efforts-to-solve-the-conflict-over-irans-nuclear-programme-how-has-the-european-union-performed](http://www.nonproliferation.eu/european-efforts-to-solve-the-conflict-over-irans-nuclear-programme-how-has-the-european-union-performed).

**06** Vgl. Oliver Meier/Azadeh Zamirirad, *Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 70/2015, S. 1, [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A70\\_mro\\_zmd.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A70_mro_zmd.pdf).

nur Obergrenzen für den Grad der Anreicherung fest (maximal 3,67 Prozent), sondern unter anderem auch für den Bestand an bereits angereichertem Uran (maximal 300 Kilogramm) und die Anzahl der erlaubten Zentrifugen (maximal 5060). Zuvor hatte die Islamische Republik Uran auf bis zu 20 Prozent angereichert, 9000 Kilogramm leicht angereichertes Uran gelagert und mehr als doppelt so viele Zentrifugen im Betrieb. Durch die technischen Beschränkungen sollte die sogenannte Ausbruchszeit (*break out time*) verlängert werden – demnach die Zeit, die ein Staat benötigt, um ausreichend waffenfähiges Uran für den Bau einer einzelnen Atombombe produzieren zu können. Durch die Maßnahmen im JCPOA stieg Irans potenzielle Ausbruchszeit von zuvor schätzungsweise drei auf nunmehr zwölf Monate.

Neben der technischen Beschränkung des Atomprogramms erlaubte die Vereinbarung auch weitreichende Kontroll- und Verifikationsmöglichkeiten. Die Islamische Republik verpflichtete sich dazu, das Zusatzprotokoll umzusetzen und ein Ratifizierungsverfahren einzuleiten. Darüber hinaus erklärte sich Teheran dazu bereit, Inspektoren der IAEA nicht nur Zugang zu Nuklearanlagen, sondern in begründeten Fällen auch zu Militäranlagen zu gewähren, unter vorab auszuhandelnden Bedingungen. Im Gegenzug für die technische Begrenzung des Atomprogramms und das neue Kontrollsystem sicherten die E3/EU+3 Iran zu, nuklearbezogene Sanktionen auszusetzen. Nachdem die IAEA im Januar 2016 bestätigte, dass Teheran die Bestimmungen der Vereinbarung umgesetzt hat, wurden insgesamt sieben Resolutionen des Sicherheitsrates aufgehoben, die zwischen 2006 und 2015 im Zusammenhang mit Irans Atomprogramm verhängt worden waren. Damit entfielen alle nuklearbezogenen UN-Sanktionen gegen Iran. Auch die EU hob nuklearbezogene Sanktionen auf.

Während der JCPOA international auf großen Zuspruch traf, stieß er in einigen Staaten auf Ablehnung. Kritiker in den USA, Israel und Saudi-Arabien bemängelten nicht nur, dass Irans Regionalpolitik und ballistisches Raketenprogramm nicht Gegenstand der Vereinbarung waren. Sie hielten auch die festgehaltenen nuklearen Maßnahmen für unzureichend, insbesondere da einige Auflagen nur zeitlich begrenzt gelten. Bei den zeitlich beschränkten Vorgaben handelt es sich jedoch zum einen um Sonderbestimmungen, die über die üblichen Maßnahmen im NVV hinaus-

gehen, darunter im Bereich der Anreicherungsaktivitäten und Transparenzmaßnahmen. Zum anderen bleibt ein grundlegendes Inspektionsregime auch nach Ablauf des JCPOA und weiterer Sonderprovisionen bestehen. Dies wird durch eine Ratifizierung des Zusatzprotokolls gewährleistet. Als Mitglied des NVV stünde Iran zu jedem Zeitpunkt ausschließlich das Recht auf ein ziviles Atomprogramm zu.

Um mögliche Streitfälle bei der Umsetzung der Vereinbarung klären zu können, wurde im JCPOA ein Streitschlichtungsmechanismus festgelegt (Artikel 36). Jede Partei kann sich in strittigen Fragen an eine eigens gegründete Gemeinsame Kommission (Joint Commission) wenden. Die Kommission besteht aus insgesamt acht Parteien, die gleichberechtigt vertreten sind – neben Iran auch die E3+3 sowie die EU. Sobald eine der Parteien den Streitschlichtungsmechanismus auslöst, hat die Gemeinsame Kommission 15 Tage Zeit, das Anliegen zu diskutieren. Gelingt keine Einigung in diesem Zeitraum, kann sie die jeweiligen Außenminister der Mitgliedsstaaten für weitere 15 Tage mit der Angelegenheit befassen. Alternativ oder parallel dazu kann sie auch einen dreiköpfigen Beratungsausschuss einberufen. Anschließend hat die Gemeinsame Kommission bei Bedarf erneut fünf Tage Zeit, zu beraten. Gelingt nach diesen insgesamt 35 Tagen keine Einigung, kann die klagende Partei den Fall vor den Sicherheitsrat bringen.

Es ist möglich, den Zeitraum für die klärenden Gespräche auf unbestimmte Zeit zu verlängern, wenn darüber unter den acht Parteien Einstimmigkeit herrscht. Hat die Angelegenheit jedoch einmal den Sicherheitsrat erreicht, stehen nur noch maximal 30 Tage für eine Klärung des Disputs zur Verfügung. Eine Verlängerung ist ausgeschlossen. Die Weiterleitung an den Sicherheitsrat stellt eine kritische Schwelle dar. Denn sollte der Sicherheitsrat nach Ablauf dieser 30 Tage nicht aktiv beschließen, dass der JCPOA weiterhin gültig ist, treten alle zuvor aufgehobenen Sanktionen sofort wieder in Kraft. Dieser *snap back* von Sanktionen war vorgesehen, um Iran von einem Verstoß gegen die Vereinbarung abzuschrecken. Der Streitschlichtungsmechanismus war vornehmlich anhand des Szenarios entwickelt worden, dass Teheran gegen die Vereinbarung verstoßen könnte, nicht Washington oder andere Mitglieder der E3/EU+3. Der US-amerikanische Verstoß und der Mangel an Möglichkeiten Teherans, innerhalb des JCPOA

effektive Gegenmaßnahmen ergreifen zu können, führten dazu, dass die Islamische Republik ihren nuklearpolitischen Ansatz im Mai 2019 änderte.

### TEHERANS FLUCHT NACH VORN

Obwohl die IAEO in ihren Quartalsberichten wiederholt bestätigte, dass Iran die Bestimmungen des JCPOA umsetzt, kündigten die USA im Mai 2018 an, sich von ihren Verpflichtungen zurückzuziehen. Seither verstößt Washington faktisch gegen die Sicherheitsratsresolution 2231. Die Trump-Administration lehnte die zeitliche Limitierung der Sonderprovisionen ab und forderte überdies, dass auch Irans Regionalpolitik und ballistisches Raketenprogramm Teil einer neuen Vereinbarung sein müssten. Zugleich bestand Washington auf einen vollständigen und dauerhaften Anreicherungsstopp. Gemäß einer Politik des „maximalen Drucks“ wurden unilaterale US-Sanktionen schrittweise wiedereingesetzt und darüber hinaus neue Sanktionen gegen Iran verhängt. Die Sanktionen trafen alle wesentlichen Wirtschaftszweige des Landes, darunter den Öl- und Gassektor, die Automobilbranche sowie das Banken- und Finanzwesen. Die USA setzten aber nicht nur unilaterale Sanktionen wieder in Kraft. Durch die extraterritoriale Reichweite von Sekundärsanktionen hinderten sie auch andere Staaten daran, Handelsbeziehungen mit der Islamischen Republik aufrechtzuerhalten. Aus Sorge vor US-amerikanischen Bußgeldern sahen zahlreiche internationale Unternehmen davon ab, in iranische Infrastrukturprojekte zu investieren oder anderweitig wirtschaftlich mit Iran zu kooperieren. Die Sanktionen trafen insbesondere den iranischen Energiesektor. Teheran konnte selbst auf seinem größten Absatzmarkt in Asien nur noch begrenzte Mengen an Erdöl exportieren. Der Ölexport nach Europa kam vollständig zum Stillstand. Als die USA ab Mai 2019 überdies keine Ausnahmegenehmigungen mehr an wesentliche iranische Handelspartner wie China, Indien oder die Türkei vergaben, sanken Irans Ölexporte von zuvor mehreren Millionen Barrel pro Tag auf wenige 100 000.

Während die USA auf maximalen Druck setzten, hielt die EU weiterhin an der Atomvereinbarung fest und sicherte der Islamischen Republik wirtschaftspolitische Unterstützung zu. Unter anderem kündigte die EU an, einen vom US-Dollar

unabhängigen Finanzierungskanal für den Handel mit Iran einrichten zu wollen, der auch den Export iranischen Erdöls nach Europa ermöglichen sollte. Doch die Gründung einer neuen Finanzinstitution, heute bekannt unter dem Namen INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges), verzögerte sich mehrfach und sah entgegen der ursprünglichen Planung vorerst nur den Handel mit „humanitären Gütern“ vor. Obwohl diese von US-Sanktionen ausgenommen sind, ist der humanitäre Warenverkehr in der Praxis spürbar eingeschränkt. Unternehmen, die medizinische oder pharmazeutische Güter nach Iran exportieren wollen, haben aufgrund des Sanktionsregimes unter anderem Probleme, Banken zu finden, die den Zahlungsverkehr abwickeln würden. INSTEX sollte hier Abhilfe schaffen. Doch die reine Absicherung von sanktionsfreien Gütern blieb weit hinter den Erwartungen der iranischen Führung zurück.

Im Mai 2019, exakt ein Jahr nach dem Rückzug der USA aus dem JCPOA, vollzog die Islamische Republik einen taktischen Wandel in ihrer Atompolitik. Zuvor hatte Teheran einen Ansatz „strategischer Geduld“ verfolgt und darauf gesetzt, dass die EU effektive Instrumente schafft, um den iranisch-europäischen Ölhandel aufrechtzuerhalten und damit ihren Verpflichtungen im JCPOA nach Sanktionserleichterungen für Iran nachzukommen. Doch der stetig wachsende Druck aus Washington und die Einsicht, dass europäische Akteure über keine adäquaten Gegenmittel verfügten, änderten die Kalkulation in Teheran. Der Ansatz strategischer Geduld wurde zugunsten einer schrittweisen Eskalation aufgegeben. In einem Statement des Obersten Nationalen Sicherheitsrats kündigte Iran an, die Atomvereinbarung nur noch in Teilen umsetzen zu wollen, bis die verbliebenen Parteien im JCPOA praktische Maßnahmen ergreifen, mit denen Sanktionshindernisse im Bereich des Erdölexports und Bankenwesens überwunden werden könnten.<sup>07</sup> Die iranische Führung setzte hierfür eine Frist von 60 Tagen. Nach Ablauf dieser Zeit sollten alle 60 Tage weitere Maßnahmen folgen. Seither hat Iran in insgesamt fünf Schritten gegen die technischen Bestimmungen in der Vereinbarung verstoßen. Unter anderem überschritt Teheran den erlaubten Höchstwert für den Bestand an angereichertem Uran und erhöhte den Anreicherungsgrad auf

<sup>07</sup> Vgl. Statement des Obersten Nationalen Sicherheitsrats, Teheran, 8.5.2019, [www.isna.ir/news/98021809547](http://www.isna.ir/news/98021809547).

bis zu 4,5 Prozent. Im Januar 2020 vollzog die Islamische Republik den letzten Schritt, als sie ankündigte, keine operationalen Beschränkungen im JCPOA mehr anzuerkennen.

Teheran versprach sich von der taktischen Neuausrichtung der Nuklearpolitik vornehmlich drei Dinge: den Druck auf die verbliebenen Parteien im JCPOA zu erhöhen, die Trump-Administration von drastischeren Maßnahmen abzuschrecken und sukzessive politisches Kapital anzuhäufen, um die eigene Verhandlungsposition für den Fall von erneuten Gesprächen zu stärken. Iran begegnete der Politik des maximalen Drucks aber nicht nur mit nuklearen Gegenmaßnahmen, sondern auch mit einem riskanten Eskalationsansatz am Persischen Golf und im Irak.<sup>08</sup> Um die regionalpolitische Krise zu entschärfen und die Atomvereinbarung zu retten, versuchten die Europäer die Lage mit neuen Gesprächsangeboten zu deeskalieren. Doch ein vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron unternommener Vermittlungsversuch zwischen Teheran und Washington blieb erfolglos. Zwar erklärte sich die Islamische Republik bereit, nicht nur das derzeitige Atomprogramm, sondern auch die eigene Regionalpolitik zur Diskussion zu stellen. Iran erwartete jedoch, dass zunächst Sanktionen aufgehoben werden müssten. Derartige Vorleistungen wurden von Washington abgelehnt. Seit die USA im Januar 2020 Qasem Soleimani, den Kommandeur der iranischen Quds-Brigaden, bei einem gezielten Angriff im Irak töteten, sind die Aussichten auf einen diplomatischen Vermittlungserfolg unter der derzeitigen US-Administration weiter gesunken.

### EINE NEUE PROLIFERATIONSKRISE AM HORIZONT

Während die Islamische Republik technische Beschränkungen ihres Atomprogramms schrittweise aussetzte, führte sie ihre Kooperation mit der IAEO fort. Der für die Vereinbarung unentbehrliche Bereich der Verifikation blieb von den bisherigen nuklearen Gegenmaßnahmen unberührt. Damit steht Irans Atomprogramm weiterhin unter internationaler Kontrolle. Im April 2020 meldete die IAEO, dass sie trotz der Corona-Pande-

mie ihre globalen Aktivitäten fortführt, darunter auch im Bereich der Verifikation.<sup>09</sup> Dabei kann sie auch auf vorinstallierte Verifikationssysteme in Nuklearanlagen zurückgreifen. Trotz anhaltender Kontrollen gibt Irans partieller Rückzug aus dem JCPOA Anlass zur Sorge. Seit die Islamische Republik keine operativen Beschränkungen ihres Atomprogramms mehr anerkennt, hat sie ihre nuklearen Kapazitäten ausgebaut. In ihrem Bericht vom März stellte die IAEO fest, dass Irans Bestand an angereichertem Uran 1020,9 Kilogramm umfasst, 700 Kilogramm mehr als gemäß JCPOA zulässig sind.<sup>10</sup> Damit verringert sich auch die nukleare Ausbruchszeit.

Die EU reagierte auf Irans Verstöße zunächst zögerlich. Erst im Januar 2020 lösten die E3 den Konfliktregulierungsmechanismus nach Artikel 36 aus. Seither berät die Gemeinsame Kommission über mögliche Lösungsansätze und hat von der im JCPOA festgeschriebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Gesprächszeitraum nach eigenem Ermessen zu verlängern. Sowohl die Europäer als auch China und Russland sind bestrebt, Iran von zusätzlichen Nuklearaktivitäten abzuhalten, die die Ausbruchszeit noch weiter senken könnten. Die Islamische Republik hat ihrerseits wiederholt gemahnt, dass sie aus dem NVV austreten wird, wenn der Disput im Sicherheitsrat enden sollte. In Teheran mehren sich die Stimmen, die schon jetzt den Ausstieg aus dem NVV fordern. Kritiker im Land bemängeln, dass der JCPOA weder mit wirtschaftlichen noch mit sicherheitspolitischen Zugewinnen für die Islamische Republik einhergegangen sei.

Durch die US-amerikanische Sanktionspolitik hat auch der *Snap-back*-Mechanismus im Sicherheitsrat seinen Abschreckungscharakter verloren. Das derzeitige Sanktionsregime ist so weitreichend, dass der zusätzliche wirtschaftliche Schaden durch UN-Sanktionen nur noch gering ausfällt. Auch die sicherheitspolitische Lage hat sich für die Islamische Republik verschlechtert. Seit der gezielten Tötung Soleimanis ist die Gefahr einer militärischen Eskalation zwischen Iran und den USA gestiegen, und auch *regime change* steht in Washington wieder vermehrt zur Debatte. Nicht nur unter iranischen Hardlinern, son-

<sup>08</sup> Vgl. Laura Rozen, Iran Shifts to Higher-Risk Strategy as Trump Bears Down on Pressure Campaign, 28.6.2019, [www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/06/iran-shift-high-risk-strategy-trump-pressure-campaign.html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/06/iran-shift-high-risk-strategy-trump-pressure-campaign.html).

<sup>09</sup> Vgl. IAEA, COVID-19. Latest IAEA Updates, 7.4.2020, [www.iaea.org/covid-19](http://www.iaea.org/covid-19).

<sup>10</sup> Vgl. den IAEA Report GOV/2020/5, 3.3.2020, S. 6, [www.iaea.org/sites/default/files/20/03/gov2020-5.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/20/03/gov2020-5.pdf).

dern auch in der politischen Mitte verstärkt sich die Wahrnehmung, dass Teheran durch die Kooperation mit der IAEO nichts mehr zu gewinnen und durch den Abbruch der Zusammenarbeit kaum noch etwas zu verlieren hätte. Dabei hat der Zuspruch zur Übereinkunft auch innerhalb der Bevölkerung merklich abgenommen. Während die Zuspruchsrate laut einer repräsentativen Umfrage im August 2015 noch bei 75 Prozent gelegen hatte, sank sie im Oktober 2019 auf 42 Prozent.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund könnte der taktische Wandel in der iranischen Atompolitik von einem strategischen Wandel abgelöst werden. Derzeit sind drei Entwicklungen denkbar:

**Iran versucht, den JCPOA zu erhalten.** Teheran könnte darauf setzen, dass sich im Zuge der Präsidentschaftswahlen in den USA ein neues Gelegenheitsfenster für eine politische Verständigung öffnet. Der anhaltende Konfliktregulierungsprozess in der Gemeinsamen Kommission könnte allen Parteien dabei dringend benötigte Zeit verschaffen. Im Gegenzug für Sanktionserleichterung könnte Iran weiterhin anbieten, die Atomvereinbarung wieder vollständig umzusetzen. Doch die Aufrechterhaltung des JCPOA dürfte sich als schwierig erweisen. Schon jetzt sucht Washington nach Möglichkeiten, einen *snap back* im Sicherheitsrat auszulösen, um zu verhindern, dass ein Waffenembargo gegen Iran im Oktober 2020 ausläuft. Teheran könnte sich dennoch entscheiden, einen NVV-Austritt nur anzudrohen, um Gespräche zu forcieren.

**Iran tritt aus dem NVV aus und geht neue Verhandlungen ein.** Dieser Schritt könnte nach einem möglichen *snap back* erfolgen und ist mit politischen Kosten verbunden. Teheran wäre weitgehend isoliert und könnte nicht ohne Weiteres auf europäische, russische oder chinesische Unterstützung hoffen. UN-Sanktionen würden umgehend wieder in Kraft treten, und die internationale Staatengemeinschaft könnte Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta ergreifen. Gezielte Militärschläge gegen iranische

Nuklearanlagen wären wahrscheinlich und könnten in einem Krieg münden. Ein Austritt aus dem NVV würde Teheran aber auch Chancen bieten: Zum einen würde er die Dringlichkeit für eine Lösung im Nuklearkonflikt erhöhen. Zum anderen stünde Iran ein starker politischer Hebel in etwaigen Neuverhandlungen zur Verfügung.

**Iran tritt aus dem NVV aus und strebt nach Nuklearwaffen.** Teheran könnte nach einem Austritt aber auch versuchen, verdeckt ein militärisches Programm voranzutreiben. Das Risiko einer militärischen Eskalation wäre höher als im zweiten Szenario. Teheran könnte jedoch zum Schluss gelangen, dass die Bedingungen für den Ausstieg derzeit günstig sind. Gezielte Militärschläge gegen iranische Nuklearanlagen würden das Atomprogramm zwar zurückwerfen, doch möglicherweise nicht aufhalten können. Darüber hinaus könnte die iranische Führung darauf spekulieren, dass Akteure wie die USA insbesondere in der Wahlkampfphase nicht nur das Risiko einer größeren militärischen Eskalation vermeiden wollen, sondern sich im Zuge der Corona-Krise auch verstärkt dem innerstaatlichen Krisenmanagement widmen müssen.

Angeichts der Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre wird das Szenario eines iranischen Austritts aus dem NVV immer wahrscheinlicher.<sup>12</sup> Dies ist umso mehr der Fall, seit sich die USA auf ihren gescheiterten Ansatz der frühen Verhandlungsjahre zurückgezogen haben, in denen Washington einen vollständigen Anreicherungsstopp gefordert und allein auf Zwangsmittel gesetzt hatte. Zugleich wächst der innenpolitische Druck auf die iranische Führung, jegliche Zusammenarbeit mit der IAEO einzustellen. Solange die Politik des maximalen Drucks Teheran nur eine politische Kapitulation in Aussicht stellt, um die Krise zu beenden, steigt die Wahrscheinlichkeit an, dass die iranische Führung Nuklearwaffen als einzige effektive Maßnahme für den Systemerhalt ansehen wird.

#### AZADEH ZAMIRIRAD

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und stellvertretende Forschungsgruppenleiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

azadeh.zamirirad@swp-berlin.org

Twitter: @zadehmiri

<sup>11</sup> Vgl. Center for International and Security Studies at Maryland/IranPoll, Iranian Public Opinion Under „Maximum Pressure“, 16. 10. 2019, S. 4f., <https://cisss.umd.edu/sites/default/files/2019-11/Integrated%20Questionnaire%20for%202019%20surveys.pdf>.

<sup>12</sup> Vgl. Mahsa Rouhi, Will Iran Follow North Korea's Path and Ditch the NPT?, 29. 3. 2020, [www.bourseandbazaar.com/articles/2020/3/26/will-iran-follow-north-koreas-path-and-ditch-the-npt](http://www.bourseandbazaar.com/articles/2020/3/26/will-iran-follow-north-koreas-path-and-ditch-the-npt).

# SICHERHEITSDENKEN UND MACHTPROJEKTION

## Iran im Nahen Osten

*Walter Posch*

Die iranische Außen- und Sicherheitspolitik beruht auf gleichermaßen ideologischen wie strategischen Grundlagen.<sup>01</sup> Sie ist unter Bedachtnahme auf die Veränderungen nach dem Bruch mit den USA 1979 in vielen Punkten als Fortsetzung der alten kaiserlichen Großmachtspolitik zu verstehen. Dieser Aspekt dominiert die Beurteilung der iranischen Regionalpolitik bei den arabischen Nachbarn Irans und im geringeren Maße auch in der Türkei, während im Westen die US-amerikanische Lesart vorherrscht, wonach die iranische Außenpolitik revolutionär, also unberechenbar und irrational sei.

Die Islamische Republik Iran ging den Weg aller revolutionären Regime, indem sie in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik ideologische und strategische Ansätze kombiniert und im Kern pragmatisch und nationalistisch auf der Weltbühne agiert oder agieren will.<sup>02</sup> Das Engagement Irans auf dem Kriegsschauplatz Syrien und die Zuspitzung der Lage im Irak sowie die sanktionsbedingte Isolation des Landes haben den Handlungsspielraum Teherans in anderen wichtigen Feldern der Außenpolitik dramatisch eingeschränkt: etwa in Afghanistan, dem Kaspischen Meer, im Persischen Golf sowie bei den Beziehungen zur Türkei und Israel. Mit dem US-amerikanischen Raketenangriff auf den iranischen General Quasem Soleimani und Jamal Ja'far Muhammad Ali Al Ibrahim, genannt Abu Mahdi al-Muhandis, dem ehemaligen Generalsekretär der irakischen Volksmobilisierungseinheiten, vom 3. Januar 2020, bei dem beide getötet wurden, rückte die Rolle des iranischen Sicherheitsapparates in der Außenpolitik des Landes wieder in den Mittelpunkt des internationalen Interesses. Zum Verständnis bisheriger und möglicher künftiger Entwicklungen sind drei Aspekte zu klären: das Verhältnis Irans zum Irak und zu Syrien sowie die Rolle der Revo-

lutionsgarde im Rahmen der regionalen Sicherheitspolitik – oder versuchten Machtprojektion, der Ausweitung der Macht in der Region über das eigene Territorium hinaus – der Islamischen Republik Iran.

### IRAN UND IRAK

Das Verhältnis Teherans zum Irak nach dem Fall des Baath-Regimes unter Saddam Hussein ist von dem übergeordneten Interesse geleitet, zu verhindern, dass vom Irak je wieder ein Angriff auf Iran stattfinden könnte. Dem schließen sich drei Politikfelder an, die der iranischen Irakpolitik Form und Richtung geben.

*Erstens* die normalen bilateralen Beziehungen: Diese gelten als freundlich, und Iran ist einer der wichtigsten Wirtschaftspartner des Landes, sie ruhen aber nach wie vor auf einem Waffenstillstand, der den Iran-Irak-Krieg (1980–1988) beendete, und nicht auf einem Friedensvertrag. Die wichtige Frage der exakten Grenzziehung zwischen den beiden Staaten am Shatt al-Arab, die im 20. Jahrhundert zu mehreren schweren Krisen geführt hat, bleibt dadurch unberührt, wenngleich beide Seiten aus unterschiedlichen Gründen dieses Problem ausklammern.

*Zweitens* die Kurdenpolitik: Teheran hat die führenden irakisch-kurdischen Parteien jahrzehntelang gegen die irakische Zentralregierung unterstützt, und die Führungskader beider Parteien verbrachten lange Zeit im iranischen Exil.<sup>03</sup> Teheran hat daher sowohl auf politischer Ebene als auch auf Ebene des Sicherheitsapparates – Nachrichtendienst, Revolutionsgarde und Armee – gute Beziehungen zu ihnen und kann darauf zählen, dass die kurdischen Streitkräfte, die Peschmerga, die iranischen Sicherheitsinteressen respektieren. Die Schaukelpolitik der kurdischen Regionalregierung zwischen Bagdad, Wa-

shington, Teheran und Ankara ist nach iranischer Ansicht wenig problematisch, schließlich haben die Iraner 2014 gezeigt, dass sie in der Lage sind, sofort gegen vitale Bedrohungen wie dem IS den Kurden Hilfe zu gewährleisten.

*Drittens* die große arabische schiitische Mehrheit im Irak: Hierbei ist festzuhalten, dass Teheran die irakischen Schiiten nicht kontrolliert, wie es seit der Gründung des Irak teilweise von der angelsächsischen Forschung unreflektiert behauptet wird. Zunächst sind die Beziehungen zum hohen Klerus in Nadschaf und Karbala keinesfalls friktionsfrei. Der iranische Großayatollah Khamenei und der traditionalistische irakische Großayatollah Sistani sind Konkurrenten, wobei es bis heute Außenstehenden unmöglich ist, alle Dimensionen dieser Konkurrenz richtig einzuschätzen und die dementsprechenden politischen Schlüsse zu ziehen – das gilt übrigens auch für die Mehrzahl der schiitischen Gläubigen.<sup>04</sup> Ebenfalls irankritisch sind die Anhänger Muqtada al-Sadr,<sup>05</sup> eines Sprosses aus einer berühmten schiitischen Klerikerfamilie mit Branchen im Libanon und Iran. Sie bilden eine politische Strömung, die nicht nur

gegen Iran und seine Partner, sondern auch gegen den hohen Klerus gleichermaßen gerichtet ist und ihre Basis in den verarmten Massen des Südiraks hat.

Wirklich starke Beziehungen unterhält Teheran jedoch zu wichtigen Organisationen irakischer Schiiten, die Jahrzehnte während der Gewaltherrschaft Saddam Husseins im iranischen Exil verbracht hatten. Diese Gruppen spielen eine entscheidende Rolle bei den sogenannten Volksmobilisierungseinheiten. Ihre wichtigsten Vertreter, mit denen Teheran lange vor der US-amerikanischen Besatzung des Irak in Verbindung stand, sind die Badr-Organisation und der Oberste Islamische Rat im Irak (OIRI, gegründet 1982, bis 2007 ORIRI Oberster Rat der Islamischen Revolution im Irak, oft wird auch im deutschen Kontext die englischen Abkürzungen SCIRI/SICI verwendet). Ursprünglich als überparteiliche, von Teheran gesponserte Plattform für alle Exiliraker geplant, entwickelte sich ORIRI rasch zur Partei der schiitischen Klerikerfamilie al-Hakim. Diese stand dem späteren Revolutionsführer Khamenei nahe, der mit wichtigen irakischen Klerikern enge Beziehungen unterhielt.

Badr – später auch Badr-Brigade (arabisch *faylaq Badr*, persisch *tip-e Badr*) – hat ihre Wurzeln in einer Ende der 1970er Jahre entstandenen militanten schiitischen Gruppe aus dem Umfeld der irakischen Dawa-Partei, den Mujahedin.<sup>06</sup> Sie beriefen sich auf eine gleichnamige Gruppe schiitischer Kämpfer, die sich 1920 unter klerikaler Führung gegen die Briten erhoben hatten.<sup>07</sup> Eine zweite Gruppe, die Ahrar, waren schiitische irakische Kriegsgefangene, die sich während des Krieges bereit erklärt hatten, gegen Saddam Hussein zu kämpfen. Die beiden Gruppen wurden in Iran von der Revolutionsgarde vereint, ausgebildet und als reguläre Einheit „Badr“ der iranischen Revolutionsgarde aufgestellt.

ORIRI und Badr arbeiteten im iranischen Exil so eng zusammen, dass angenommen wurde, Badr sei nichts weiter als die Parteimiliz ORIRIs.

**01** Das Folgende, so nicht anders angegeben, nach Walter Posch, *Dritte Welt, globaler Islam und Pragmatismus: Wie die Außenpolitik Irans gemacht wird*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S4/2013; ders., *Ideologie und Strategie im Nahen Osten am Beispiel der Islamischen Republik Iran*, in: Wolfgang Peischel (Hrsg.), *Strategie neu denken*. Wiener Strategie-Konferenz 2016, Berlin 2017, S. 270–293; vgl. Bernard Hourcade, *Géopolitique de l'Iran*, Paris 2010; Mahmud Sariyolqalam, *Siyasat-e charedsch-i-ye Dschomhuri-ye Eslami-ye Iran*. *Bazbini-ye nazari va paradayem-e etelaf*, Teheran 1379/2001.

**02** Zum Spannungsfeld Pragmatismus und Ideologie siehe das Beispiel der frühen Sowjetunion, die seinerzeit mit ähnlichen Akzeptanzproblemen im Westen konfrontiert war wie die Islamische Republik heutzutage. Vgl. Louis Fischer, *The Soviets in World Affairs. A History of the Relations Between the Soviet Union and the Rest of the World 1917–1929*, Princeton 1951.

**03** Hierzu siehe Alireza Scheich-Attar, *Kordha va qodratho-aye manteqe-i va fara-manteqe-i*, Teheran 1382/2003, S. 171–285.

**04** Zur Bedeutung des schiitischen Klerus allgemein vgl. Pierre-Jean Luizard, *Historie politique du clergé chiite, XVIIIe–XXIe siècle*, Paris 2014; Laurence Louer, *Chiisme et politique au Moyen Orient, Iran, Irak, Liban, monarchies du Golfe*, Paris 2008; eine Analyse zur Problematik der Führung der schiitischen Gemeinschaft bei Mehdi Khalaji, *The Future of Leadership in the Shiite Community*, WINEP Policy Focus, Februar 2017.

**05** Vgl. Amatzia Baram, *Sadr the Father, Sadr the Son, the Revolution in Shi'ism and the Struggle for Power in the Hawzah of Najaf*, in: Amatzia Baram/Achim Rohkde/Ronen Zeidel (Hrsg.), *Iraq Between Two Occupations. Perspectives from 1920 to the Present*, New York 2010, S. 143–159.

**06** Siehe dazu Hanna Batatu, *Shi'i Organizations in Iraq: al-Da'wah al-Islamiyah and al-Mujahidin*, in: Juan R. Cole/Nikki R. Keddie (Hrsg.), *Shi'ism and Social Protest*, Yale–New York 1986, S. 179–200.

**07** Die Bedeutung dieses Aufstandes wird bis heute unterschätzt. Vgl. Abbas Kadhimi, *Reclaiming Iraq. The 1920 Revolution and the Founding of the Modern State*, Austin 2012.

Beide nahmen in den 1990er Jahren am Irakischem Nationalkongress mit Sitz in London teil. Diese von der USA unterstützte Organisation hatte das Ziel, Saddam Hussein zu stürzen. Die Teilnahme von ORIRI und Badr konnte nicht ohne Einverständnis Teherans erfolgen, und ORIRI konnte in weiterer Folge gute Beziehungen zu den USA aufbauen.

Als die USA 2003 den Irak besetzten, nutzten ORIRI und Badr die Gunst der Stunde zur Rückkehr. Während ORIRI am politischen Prozess teilnahm, wurden Badr-Angehörige – also Angehörige einer Einheit, die formal Teil der iranischen Revolutionsgarde war – in das irakische Innenministerium und von der Polizei rekrutiert. Der Kommandant Badrs, Hadi al-Améri, ein iranisch-irakischer Doppelstaatsbürger wurde Transportminister. Beide Gruppen unterhielten weiterhin ihre Beziehungen zu Iran und waren um ein korrektes (Badr) bis gutes (ORIRI) Verhältnis zu den USA bemüht. 2007 benannte sich ORIRI in OIRI um. 2012 lösten Badr und OIRI ihr Zweckbündnis auf, was OIRI veranlasste, eine eigene Miliz, die Ashura-Einheiten, aufzustellen. Bei Badr wiederum kam es zur Spaltung. Angesichts der anti-amerikanischen Aufstandsbewegung des Muqtada Sadr 2004 bis 2008 griffen einige Badr-Elemente ebenfalls zu den Waffen. Die wichtigste Gruppe waren die Hizbullah Bataillone oder Kataib Hizbullah unter Abu Mahdi al-Muhandis. Abu Mahdi, ebenfalls ein irakisch-iranischer Doppelstaatsbürger, der bei den ersten freien Wahlen nach dem Sturz Saddams ins Parlament gewählt worden war, war schon bei den Mujahedin aktiv gewesen. Wegen seiner vermuteten Teilnahme an Anschlägen in der Region in den 1980er Jahren musste er auf US-amerikanischen Druck hin das Land verlassen und kehrte 2011 wieder zurück. Abu Mahdi war mit Qasem Soleimani befreundet, den er vermutlich noch vor seiner Zeit als Kommandant der Quds-Einheit kannte. Soleimanis Bedeutung in der iranischen Außenpolitik nahm aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage in der iranischen Irak- und Syrienpolitik ständig zu.

Der schiitische Widerstand im Irak stellte Teheran vor ein Dilemma, einerseits waren – und sind – die Iraner mit einem Teil des politischen Spektrums gut vernetzt und sich ihrer Interessenskonvergenz mit den USA bewusst, so wollen beide eine Rückkehr der Baathisten an die

Macht oder einen unabhängigen Kurdenstaat verhindern, und beide sahen im IS eine vitale Bedrohung. Gleichzeitig stellte die Aufstandsbewegung des Muqtada al-Sadr Teheran vor eine ideologische Herausforderung, weil sie den Iranern den Rang im Antiamerikanismus abließ. Die Lösung bestand für Teheran nun darin, auf staatlicher Ebene weiterhin auf Kooperation zu setzen und zugleich, soweit als möglich, mittels Unterstützung (Waffenlieferung, Ausbildung) Einfluss auf die neuen Untergrundgruppen zu nehmen und mit ihrer Hilfe Druck auf die USA auszuüben. Als sich Muqtada al-Sadr mit den USA einigte, hatte Teheran zu den wichtigsten Abspaltungen von Muqtadas Mahdi-Armee bereits gute Kontakte hergestellt. Gemeinsam mit den Kataib Hizbullah und einer anderen Gruppe wurden sie von den USA die „Sondergruppen“ genannt, weil sie sich nicht an die Abmachungen zwischen Muqtada und den USA hielten. Verantwortlich für die Abstimmung zwischen diesen Gruppen und den Iranern war Qasem Soleimani, der auch für Irans Einsatz in Syrien mitverantwortlich war.

#### DIE QUDS-EINHEIT UND QASEM SOLEIMANI

Iran unterhält neben der regulären Armee der Islamischen Republik Iran (*artesh*) auch ein Korps der Gardisten der Islamischen Revolution, die Revolutionsgarde, als reguläre Streitmacht und Polizeitruppe, bei der auch der Wehrdienst abgeleistet werden kann.<sup>08</sup> Eine Innovation der Revolutionsgarde während des Iran-Irak-Krieges war die Einführung von auftragsspezifischen Kommanden, sogenannten *qarargah* (Gefechtsstand, Stabsstelle). Diese Kommanden waren für Sonderaufträge vorgesehen, etwa für die Ausbildung kurdischer Freiwilliger (Peschmerga und anderer), für die Beobachtung und Bekämpfung der extremistischen Oppositionsgruppe Volksmujahedin auf irakischem Gebiet, für die Sicherheit des Großraums Teheran oder für die Koordinierung der Grenzschutz- und Sicherungseinheiten an der Grenze zu Afghanistan und Pakistan.

<sup>08</sup> Die Ausführungen über die iranischen Sicherheitskräfte folgen Walter Posch, *Der Sicherheitsapparat der Islamischen Republik Iran*, in: Ludwig Paul (Hrsg.), *Handbuch der Iranistik*, Bd. 2, Wiesbaden 2017, S. 148–160.

Unmittelbar nach der Revolution war ein Koordinationsbüro für Islamische Befreiungsbewegungen der Revolutionsgarde für Auslandsoperationen zuständig. Dieses Büro ging rasch eigene Wege und war 1986 in die Iran-Contra-Affäre verwickelt, die politisch den Sturz des Khomeini-Stellvertreters Montazeri zur Folge hatte.<sup>09</sup> Das Büro wurde aufgelöst und seine umfangreichen Erfahrungen bei Auslandseinsätzen im Sudan, Afghanistan und im Persischen Golf wurden Ende der 1980er Jahre an die Quds-Einheit transferiert. Quds wurde 1984 gegründet und war ursprünglich für die Gefechtsfeldauflärung hinter den feindlichen irakischen Linien zuständig. Aus dieser Zeit stammt die enge Zusammenarbeit mit der Badr-Einheit. Der Auftrag der Quds-Einheit, auch als Quds-Brigaden bekannt, wurde 1989 vom neu ernannten Revolutionsführer Khamenei genauer formuliert. Er betonte, dass Quds nur auf Einladung ins Ausland geschickt wird und dort ideologisch verlässliche Zellen identifizieren und militärisch ertüchtigen soll; im Prinzip wurden dieselben Aufgaben, die Quds schon während des Krieges wahrnahm, den neuen Gegebenheiten angepasst. Das bedeutet auch, dass die Auslandsoperationen der Quds auf die islamische, vorzugsweise schiitische, Welt beschränkt bleiben mussten. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist aber anzunehmen, dass die von den Iranern auf freiwilliger Basis während des jugoslawischen Bürgerkriegs in den 1990er Jahren nach Bosnien geschickten Gruppen bereits der Quds angehörten, ebenso wie die damaligen Militärattachés. Gesichert ist auf jeden Fall, dass zur gleichen Zeit Badr- und Quds-Agenten auch nach dem Krieg in den Sumpfreionen des irakisch-iranischen Grenzgebiets aktiv blieben, wohin sich Deserteure und Schmuggler geflüchtet hatten, und versuchten, alte Kontakte zu pflegen und neue aufzubauen.

Westliche Beobachter stimmen darin überein, dass mit der Übernahme des Kommandos der Quds-Einheit im Jahr 1998 durch Qasim Soleimani eine neue Ära begann. Soleimani stammt aus dem in der Provinz Kerman ansässigen lurischen Stamm der Soleimani, der im Krieg gegen den Irak über 500 Kämpfer stellte. In sei-

ner Jugend ging er nach Kerman, wo er sich der revolutionären Bewegung anschloss. Zu Beginn des Irakkrieges 1980 wurde er Mitglied bei den Revolutionsgarden. Mit seiner Einheit wurde er unter anderem in der kurdischen Provinz West-Aserbaidschan eingesetzt. Seine Hauptaufgabe blieb aber in Kerman, wo er 1981 die Kermaner Division 41 Sarollah mitgründete, deren erster Kommandant er wurde. Nach dem Krieg wurde er nicht demobilisiert, sondern vom heimatischen Kerman aus mit der Sicherung der Ostgrenze beauftragt, das umfasste vor allem den Kampf gegen Schmuggler und Drogenbanden. 1998 wurde er von Khamenei zum Kommandanten der Quds-Einheit ernannt. In dieser Funktion soll er die libanesische Hizbullah gestärkt haben. Spätestens seitdem, vermutlich aber viel früher, war er mit den wichtigsten Führern der Hizbullah persönlich bekannt, so etwa mit dem Leiter des militärischen Flügels, Imad Mughniyeh, den er 2006, während des 33-Tage-Krieges mit Israel, unterstützte. In Soleimanis Verantwortungsbereich fiel auch die Stärkung des palästinensischen Widerstandes. Unter seiner Ägide gelang es Teheran, die eigene nachrichtendienstliche und militärische Präsenz in der Region zu stärken und auszubauen. Offiziell in Anerkennung dafür wurde er 2011 vom Revolutionsführer zum Generalmajor ernannt. Der breiten Öffentlichkeit in Iran und im Ausland wurde er aber erst nach dem Beginn des arabischen Frühlings als Kämpfer gegen den IS und al-Qaida-nahe Gruppen im Irak und in Syrien bekannt. In beiden Ländern betont Teheran, dass sie auf offizieller Einladung der jeweiligen Regierung aktiv sind. Iranische Beobachter schreiben Soleimani eine zentrale Rolle im Schutz Damaskus und Bagdads vor dem IS zu, allerdings ist seine Rolle im Aufbau der irakischen Volksmobilisierungseinheiten und Pro-Assad-Milizen in Syrien etwas zu relativieren, seine Funktion bestand wohl eher darin, zu beraten. Dass er ein guter Verhandler und Diplomat war, bewies er 2008, als er unerkannt in die von den USA gesicherte irakische Green Zone kam und den schiitischen Parteien half, eine Koalitionsregierung zu bilden. Koordinations- und Verhandlungsgeschick brauchte er auch in Syrien, wo er für die Unterstützung des Assad-Regimes verantwortlich war. Einige Beobachter führen die Haltung Khameneis, Assad um jeden Preis zu unterstützen, auf seinen Einfluss zurück.

<sup>09</sup> Vgl. Ulrich von Schwerin, Mehdi Hashemi and the Iran-Contra Affair, in: *British Journal of Middle Eastern Studies* 4/2015, S. 520–537.

## IRAN IN SYRIEN

Syrien war während des langen Krieges mit Irak der einzige strategische Partner der Islamischen Republik Iran.<sup>10</sup> Die Feindschaft gegen Saddam Husseins Irak und die Tatsache, dass Syrien von der nominell schiitischen Minderheit der Alawiten regiert wird, erleichterten die Kooperation. Syrien spielte vor allem als Frontstaat gegen Israel eine wichtige Rolle und ermöglichte es den Iranern, sich im Libanon zu etablieren und die libanesischen Hizbullah aufzubauen.

Nach dem Ende des Iran-Irakkrieges formulierten die Iraner ihr Verhältnis zu Syrien neu. Als strategisches Konzept wurde die „Widerstandssachse“ eingeführt. Darunter wurde die Kooperation Irans und Syriens mit der libanesischen Hizbullah und dem palästinensischen Islamischen Jihad gegen Israel als strategisches Konzept dargestellt. Trotz Irritationen in Damaskus, das sich niemals auf derselben Stufe mit den Palästinensern oder den Libanesen sah, bestand Teheran aus ideologischen Gründen auf diesem Konzept – vermutlich, um der eigenen Präsenz in der Levante durch das Engagement für Palästina in den Augen der arabischen Öffentlichkeit Legitimität zu verleihen.

Der Beginn des Bürgerkrieges in Syrien stellte Teheran vor neue Herausforderungen.<sup>11</sup> Zunächst ist festzuhalten, dass ein Teil des irakischen Bürgerkriegs sich dem Euphrattal entlang nach Syrien verlagert hatte, wo er die dortige Konfliktkonstellation weiter anheizte, weil den sunnitischen Extremisten schiitische Gruppen aus dem Irak nachfolgten. Der irakische und der syrische Schauplatz korrespondierten also miteinander. Im Zuge der Konfessionalisierung des Konflikts, die vom syrischen Machthaber und den islamistischen Extremisten unter Ausschluss der oppositionellen Bürgerrechtsbewegung gleichermaßen betrieben wurde, kamen immer mehr schiitische Freiwillige aus dem Irak und später aus Iran nach Syrien. Dieser Faktor wurde ausgenutzt, als das syrische Regime immer weiter unter Druck kam und Teheran sich

zur vollen Unterstützung entschied. Die Iraner waren bis dato in Syrien schon vertreten, doch für die neue Aufgabe, nämlich das Regime vor seinem Zusammenbruch zu bewahren, fehlten die Truppen. An regulären militärischen Einheiten setzte Teheran zunächst die Militärberater der Quds ein sowie freiwillige Reservistenverbände der Basij, eine paramilitärische Miliz Irans, und der Revolutionsgarde – die Milizverbände Fatehin und Saberin –, die in Iran normalerweise bei großen Protesten eingesetzt werden, aber auch in der Aufstandsbekämpfung geschult sind. Diesen wurden ausländische Freiwilligenverbände beigegeben, nämlich die Zeynabiyun- und Fatemiyun-Einheiten (beides Bataillone, die zu Brigadeäquivalenten ausgebaut wurden) für die pakistanisch-indischen Freiwilligen und die Afghanen (aus Iran und Afghanistan). Erst 2017 wurde auch eine Sondereinheit der iranischen Armee, nämlich Teile der 65. Luftlandbrigade, zum Zweck der Ausbildungs- und Kampfführungsunterstützung nach Syrien entsandt. Wenig ist über den Einsatz von iranischen Luftabwehreinheiten und anderen technischen Truppen bekannt geworden. Beobachter gehen davon aus, dass die Einheiten der iranischen Armee direkt mit den Syrern kooperieren und nicht über die Quds-Einheit der Revolutionsgarde, der die Koordination dieser Freiwilligen oblag. Die Gesamtkoordination und Gesamtverantwortung lag jedoch mit Sicherheit bei Soleimani in seiner Funktion als Repräsentant des Revolutionsführers.

Die zweifelsohne bedeutendste von Quds in Kooperation mit der libanesischen Hizbullah und einigen irakischen Gruppen aufgebaute Einheit ist jedoch die Abu l-Fadhl al-Abbas-Brigade. Sie wurde 2012 in einem Damaszener Vorort gelegenen schiitischen Heiligtum Sayyidah Zaynab gegründet.<sup>12</sup> Für die internationalen freiwilligen Kämpfer wurde sorgfältig der Kult um Sayyidah Zaynab gepflegt und aufgebauscht. Die geschickte Propaganda durch die Iraner und ihre klerikalen Verbündeten im Irak motivierte viele junge Iraker, sich für den Einsatz nach Syrien zu melden. Hierzu mussten sie sich bei einer der im Irak engagierten Milizen melden, bei der sie ihre Grundausbildung erhielten, spä-

**10** Für die Zeit bis in die 1990er Jahre vgl. Jubin M. Goodarzi, *Syria and Iran. Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East*, London 2006.

**11** Für eine Darstellung aus iranischer Sicht siehe Seyyed-Ali Nadschat, *Bohran-e Suriye va bazigaran-e manteqei*, Teheran 1396/2018.

**12** Vgl. Toby Matthiesen, *Syria: Inventing a Religious War*, 12.6.2013, [www.nybooks.com/daily/2013/06/12/syria-inventing-religious-war](http://www.nybooks.com/daily/2013/06/12/syria-inventing-religious-war).

ter kamen iranische und libanesische Ausbilder dazu. Schließlich sorgten die Iraner für ihre Überstellung nach Syrien. Die Abu l-Fadhl-Brigade kämpfte nicht nur in Damaskus, sondern auch in der Gegend um Aleppo. Das ist insofern logisch, weil das syrische Regime und seine Verbündeten den IS in Syrien nicht energisch bekämpften, sondern sich auf Gruppen und Organisationen entlang der Linie Damaskus–Aleppo konzentrierten. Den Kampf gegen den IS führten – und gewannen – die USA und der kurdische PKK-Splitter YPG beziehungsweise die mit ihnen verbündeten arabischen Gruppen im Rahmen der Demokratischen Kräfte Syriens. Die direkte Konfrontation mit dem IS suchten die Iraner und ihre schiitischen Verbündeten jedoch im Irak.

### VOM KAMPF GEGEN DEN IS ZUM KAMPF GEGEN IRAN

Der Aufstieg des IS hatte sich schon einige Zeit lang abgezeichnet, dennoch kam der rasche Zusammenbruch der irakischen Armee im Sommer 2014 überraschend. Die schnelle Reaktion der schiitischen Milizen und ihre Legitimierung durch den Aufruf Ayatollah Sistanis, alle jungen Männer mögen die Vaterlandsverteidigung als ihre persönliche religiöse Pflicht verstehen, sowie der entsprechende Rechtsakt durch die irakische Regierung erlaubten die Gründung eines administrativ-militärischen Rahmenverbandes namens Volksmobilisierungseinheit (*al-bashd al-shaabi*),<sup>13</sup> mit der es letztendlich gelang, den IS niederzuringen. Gerade beim Kampf gegen den IS zeigte sich, dass die USA und Iran aufeinander angewiesen waren: So wurde General Soleimani von den Irakern offiziell eingeladen, am Kampf gegen den IS teilzunehmen. Gleichzeitig wäre der Erfolg bei Weitem nicht so sicher gewesen, wenn die USA nicht umfangreiche militärische und nachrichtendienstliche Hilfestellung geleistet hätten. Doch Hoffnungen auf eine Fortsetzung der konstruktiven wenn auch indirekten Kooperation zwischen Iran und den USA gegen den IS und zugunsten des Iraks zerschlu-

gen sich mit dem Amtsantritt Präsident Donald Trumps. Spätestens seit dem Fall von Mosul 2017 und verschärft durch die Verschlechterung der bilateralen US-iranischen Beziehungen betrieben die USA mit ihren Verbündeten eine Reform des irakischen Sicherheitssektors, mit der die Volksmobilisierungseinheiten neutralisiert und somit der iranische Einfluss zurückgedrängt werden sollte.

Im Irak war die genaue zukünftige Rolle der Volksmobilisierungseinheiten durchaus umstritten. Für ihre Beibehaltung und ihren Ausbau plädierte nachvollziehbarerweise ihr Generalsekretär, Abu Mahdi al-Muhandis. Andere wollten die Anzahl der Volksmobilisierungseinheiten reduzieren und möglichst geschlossen unter das Kommando der Armee stellen. Auf politischer Ebene kristallisierten sich bald zwei Extremstandpunkte heraus: einerseits die Behauptung, es würde sich bei ihnen nur um Lakaien Teherans handeln. Damit wird der Beitrag, den diese Kräfte zum Sieg über den IS geleistet haben, ignoriert. Andererseits reduzieren ihre Verteidiger sie auf diese positive Rolle und ignorierten Machtmissbrauch und die Rolle Irans. Außerdem wird von dieser Seite auch gerne die Unterstützung der USA für den Erfolg übersehen und der Konflikt mit dem IS als Teil der Konfrontation mit dem Westen verstanden. Trotz Meinungsstreit gelang es den Irakern, die Volksmobilisierungseinheiten auf eine vernünftige gesetzliche Grundlage zu stellen. Die Einteilung der verschiedenen Milizen in Regimenter, die langsam greifende einheitliche Uniformierung, die Sicherung der Finanzierung, die Trennung von Partei und Miliz sowie die Herstellung einer – weitgehend – einheitlichen Befehlskette sind wichtige Maßnahmen, mit denen begonnen wurde, das Chaos der irakischen Milizen zu ordnen. Vor allem aber spielte ein Grundsatz eine wichtige Rolle: dass Truppen der Volksmobilisierungseinheiten nur im Irak zum Einsatz kommen können. Damit sollte Befürchtungen entgegengetreten werden, sie würden eine weitere, international einsetzbare ideologische Armee werden. Das führte dazu, dass mehrere Milizen ihre Einheiten in jene, die Teil der Volksmobilisierung wurden und somit legitim sind, und illegale, die in Syrien eingesetzt werden, aufteilen mussten.

Die Stellung der Volksmobilisierungseinheiten bleibt ein wichtiger Streitpunkt zwischen den USA und ihren Verbündeten und Iran und sei-

**13** Zu diesen Kräften siehe die Studie Walter Posch, *Schiitische Milizen im Irak und Syrien. Volksmobilisierungseinheiten und andere*, Wien 2017; sowie für eine iranische Lesart Amir Hamed Azad, *Sayeh-ye roushan-e Hashad-e Sha'abi*, Teheran 1395/2017.

nen Anhängern. Denn die irakischen Sicherheitskräfte sind in vier Teile zerfallen: die irakische Armee, die erst wieder aufgebaut werden muss, in die kurdischen Kräfte, die sehr lose an Bagdad gebunden sind, einer von den USA ausgebildeten und geführten Antiterror-Division und eben den Volksmobilisierungseinheiten. Die Reformprojekte im Zuge der NATO-Operation Inherent Resolve dienen ausschließlich der Stärkung der irakischen Armee. Sie müssen daher als gegen die Volksmobilisierungseinheiten gerichtet betrachtet werden. Der Angriff auf Soleimani und Abu Mahdi al-Muhandis ist in diesen Kontext zu setzen und bestätigt diesen Eindruck. Denn es zeigt sich, dass die USA ihr Engagement im Irak vom Kampf gegen den IS zum Kampf gegen die irani-

sche Präsenz in der Region verschieben. Teheran war sich dessen relativ früh bewusst und beurteilte US-amerikanische Projekte zur Demobilisierung und Sicherheitssektorreform in der islamischen Welt dementsprechend negativ, als gegen seine Interessen gerichtet.<sup>14</sup> Die Konfrontation zwischen US-amerikanischen und iranischen Interessen über die Frage der Stellung der Volksmobilisierungseinheiten bleibt daher weiter bestehen. Die daraus resultierenden Spannungen müssen sich nicht unbedingt kinetisch entladen, es bleibt jedoch bei einer hohen Wahrscheinlichkeit der Eskalation.

<sup>14</sup> Vgl. Abbas Chakini, Ab'ād-e prozhe-ye DDR-e Amrika dar jehan-e Eslam, Teheran 1387/2008.

### WALTER POSCH

ist Historiker, Turkologe und Iranist. Er arbeitet am Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie in Wien.

## Immer informiert.

Bestellen Sie unseren APuZ-Newsletter oder folgen Sie uns bei Twitter!



# SCHIITEN UND SUNNITEN

## Ein politisch-religiöser Konflikt der Gegenwart

*Guido Steinberg*

Der Gegensatz zwischen Schiiten und Sunniten geht auf die Frühzeit des Islam im 7. Jahrhundert zurück. Im Zentrum steht der Streit um die legitime Nachfolge des Propheten Muhammad (gestorben 632). Nach seinem Tod übernahmen loyale Weggefährten das Amt des Kalifen (arabisch für Nachfolger). Dagegen protestierten die Anhänger der Blutsverwandten des Propheten. Sie beharrten darauf, dass dessen nächster männlicher Verwandte Ali Ibn Abi Talib – Cousin und Schwiegersohn Muhammads – sein rechtmäßiger Nachfolger sei. Zwar wurde Ali im Jahr 656 der vierte Kalif, doch begann mit seiner Amtsübernahme ein Bürgerkrieg, der 661 mit dem Tod Alis und der Machtübernahme seiner Widersacher endete. Den Anhängern Alis, die auch Shi'at Ali (= Partei Alis, daher die Bezeichnung Schiiten) genannt wurden, galten aber weiterhin nur die Imame genannten direkten Nachfahren Muhammads und Alis als legitime Herrscher der Muslime.

Alis Sohn und dritter Imam Husain scheiterte im Jahr 680 mit dem Versuch, die Macht im arabischen Weltreich zu erobern. Nach seinem Tod im irakischen Kerbela fügten sich die folgenden Imame in ihr Schicksal, wurden aber dennoch verfolgt. Ihre Linie endete mit dem zwölften Imam Muhammad al-Mahdi (*al-Mahdi* = der Rechtgeleitete), der im Jahr 941 verschwand und nach schiitischer Lehre am Ende der Zeiten als Erlöser wieder auf die Erde zurückkehren wird. In den folgenden Jahrhunderten blieben Schiiten eine häufig unterdrückte sowie verfolgte Minderheit und entwickelten eine stark von Ohnmacht und Verfolgung geprägte politische Theorie. Der unter den Schiiten vorherrschenden Meinung zufolge war politische Macht in der Abwesenheit des Imam Mahdi illegitim, und die Gelehrten und Gläubigen hätten sich von den politischen Herrschern ihrer

Zeit fernzuhalten. Die islamischen Großreiche der nächsten Jahrhunderte wurden meist von sunnitischen Dynastien – wie den Abbasiden, Mamluken, Moguln und Osmanen – beherrscht, in denen wiederkehrende Konflikte zwischen den Konfessionen sich mit langen Friedensphasen abwechselten. Zu größeren Auseinandersetzungen kam es meist, wenn Schiiten politische Macht übernahmen, so etwa als mit den Fatimiden zwischen dem 10. und dem 12. Jahrhundert eine schiitische Dynastie Teile Nordafrikas und Ägypten beherrschte, und eine sunnitische Gegenreaktion folgte, die zur Zerstörung des Fatimidenreichs führte.

### EIN URALTER GEGENSATZ WIRD ZUM KONFLIKT DER GEGENWART

Bis in die Gegenwart blieben Schiiten und Sunniten meist voneinander getrennt und hegten tief sitzende Ressentiments gegeneinander. Mit dem Aufstieg des schiitischen und sunnitischen Islamismus seit den 1960er Jahren wurde aus dem alten religiösen Gegensatz jedoch ein politisch-religiöser Konflikt der Gegenwart. Von den rund 1,6 Milliarden Muslimen weltweit sind schätzungsweise 85 bis 90 Prozent Sunniten. Allein im Irak, in Iran, Aserbaidshan und Bahrain sind Schiiten in der Mehrheit.

Der gegenwärtige schiitische Islamismus wurde in erster Linie durch den „Khomeinismus“ geprägt. Ajatollah Ruhollah Khomeini (1902–1989) revolutionierte die schiitische politische Theorie, indem er der traditionellen Politikferne und dem Quietismus, also der Passivität seiner gelehrten Kollegen in öffentlichen Angelegenheiten, eine Absage erteilte. Er argumentierte vielmehr, dass der führende Rechtsgelehrte seiner Zeit die Gläubigen bis zur ersehnten Wiederkehr

des Imam Mahdi nicht nur religiös, sondern auch politisch anführen müsse. Khomeini forderte einen islamischen Staat, in dem die Kleriker alle Lebensbereiche beaufsichtigten. Die erfolgreiche Revolution in Iran 1979 gab ihm nicht nur die Gelegenheit, die Theorie der „Herrschaft des Rechtsgelehrten“ (persisch *velayat-e faqih*) in die Praxis umzusetzen, sondern selbst als dieser Gelehrte zu fungieren.

Die Ereignisse von 1979 waren ein Auslöser des heutigen Konflikts zwischen Schiiten und Sunniten. Um ihre Ideen zu verbreiten, suchten die iranischen Revolutionäre in der arabischen Welt nach Verbündeten und fanden diese vor allem unter schiitischen Gruppierungen wie der libanesischen Hizbullah, die 1982 gegründet wurde. Vor allem Staaten, in denen wie in Saudi-Arabien, Kuwait und Bahrain starke schiitische Gemeinschaften lebten, sahen in der Politik des Revolutionsexports zu Recht eine direkte Bedrohung. Die Regierungen dort betrachteten die arabischen Schiiten nun immer häufiger als potentielle „fünfte Kolonne“ Irans. Die Diskriminierung von Schiiten nahm daraufhin zu, ihr Widerstand ebenso.

#### ISLAMISTEN AUF BEIDEN SEITEN BEFEUERN DEN KONFLIKT

Auf sunnitischer Seite wurden die Islamisten zum wichtigsten Träger antischiitischen Gedankenguts. Doch war es vor allem die islamistische Teilströmung der Salafisten, die den Konflikt befeuerte. Salafisten versuchen, ihre Gesellschaften durch eine Rückkehr zur Lebensweise der Zeit des Propheten und seiner Gefährten zu verändern. Die Rückbesinnung auf die Zeit der „frommen Altvorderen“ (arabisch *as-salaf as-salih*) bewirkte aber häufig, dass die alten Debatten über die Frage, ob die Kalifen der Sunniten oder die Imame der Schiiten die legitimen Nachfolger des Propheten Muhammad seien, neu entfacht wurden. Für die Salafisten herrscht kein Zweifel, dass die Ansprüche der Schiiten illegitim sind und dass es sich bei ihnen mitnichten um Muslime, sondern um Ungläubige handelt.

Die Salafisten und ihr Schiitenhass wurden seit den 1960er Jahren sichtbarer, weil die Bewegung mit Hilfe des saudi-arabischen Staates immer größer wurde. In Saudi-Arabien ist mit dem Wahhabismus eine Spielart des Salafismus offizielle Islaminterpretation, und das König-

reich, das sich seit den 1960er Jahren zur Führungsmacht des sunnitischen Lagers entwickelte, hat seither weltweit salafistische Gelehrte und Gruppen unterstützt. Ab 1979 diente diese Politik in erster Linie der Eindämmung Irans, doch führte sie auch zur Verbreitung des Schiitenhasses der Salafisten. Ein durchaus ungewolltes Ergebnis war, dass sich militante salafistische und dschihadistische Gruppen bildeten, die sich zwar weltanschaulich mehr oder weniger stark am saudi-arabischen Wahhabismus orientierten, den saudi-arabischen Staat aber ablehnten. Die schiitenfeindlichste unter ihnen war die 2004 gegründete al-Qaida in Mesopotamien, die sich später in Islamischer Staat (IS) umbenannte. Das „Zweistromland“ (Mesopotamien) der Flüsse Euphrat und Tigris umfasst vor allem den Irak, aber auch Teile Syriens, der Türkei und Irans.

#### ESKALATION SEIT 2003 UND 2011

Der Konflikt nahm nach der US-amerikanischen Intervention im Irak 2003 an Fahrt auf. Nach dem Sturz Saddam Husseins übernahmen schiitische Islamisten die Macht in Bagdad und dachten gar nicht daran, die alten, mehrheitlich sunnitischen Eliten daran zu beteiligen. Gegen die neuen Herrscher kämpften wiederum sunnitische Aufständische, unter denen die irakische al-Qaida die schiitenfeindlichste war. Ihre Anschläge trafen nicht nur schiitische Politiker und religiöse Würdenträger, sondern auch tausende Zivilistinnen und Zivilisten. Ergebnis war ein Bürgerkrieg im Irak zwischen 2005 und 2007, der in erster Linie einer zwischen Schiiten und Sunniten war, und mit großer Brutalität und Rücksichtslosigkeit ausgetragen wurde. Zwar gewannen die US-Truppen gemeinsam mit der irakischen Regierung wieder die Kontrolle, doch der religiöse Konflikt erfasste bald darauf weitere Staaten.

Der Arabische Frühling von 2011 war ebenso wie die Islamische Revolution 1979 und der Irak-Krieg 2003 ein Epochendatum für den Konflikt der Konfessionen. Die Proteste und Unruhen führten zum Sturz der Regime in Tunesien und Ägypten, zu blutigen Bürgerkriegen in Libyen, in Syrien und im Jemen und zu verbreiteter Instabilität im gesamten Nahen und Mittleren Osten. Viele Menschen zogen sich angesichts zerfal-

lender staatlicher Ordnungen auf ethnische oder religiöse Gemeinschaften zurück, die allein noch wirksamen Schutz versprochen.

Gleichzeitig nutzten die schiitischen und sunnitischen Islamisten die Situation. Iran begann eine beispiellose Expansion, indem es ab 2012 zusammen mit der libanesischen Hizbullah im syrischen Bürgerkrieg intervenierte, im Irak nach 2014 gemeinsam mit irantruen schiitischen Milizen am Kampf gegen den IS teilnahm und seit 2015 die jemenitischen Huthis im Krieg gegen Saudi-Arabien unterstützt. In all diesen Ländern wuchsen gleichzeitig die antischiitischen Ressentiments, sodass salafistische und dschihadistische Gruppen die Instabilität nutzen konnten, um ihren eigenen Einfluss auszubauen. Am deutlichsten war dies am Beispiel des IS zu beobachten, dem es zwischen 2014 und 2017 gelang, einen Proto-Staat in großen Teilen des Irak und Syriens zu errichten. Opfer waren unter anderem die Schiiten und Alawiten, die zu Tausenden ermordet wurden. Die Alawiten sind Anhänger einer häretischen Sekte, die aus der Schia hervorgegangen ist.

## STABILITÄT ALS GEGENMITTEL

Nach 2011 teilten sich die arabische und islamische Welt immer mehr in zwei gegnerische Lager. Zwar wurde der IS geschlagen, doch der iranisch-saudi-arabische Konflikt um die Hegemonie am Persischen Golf behielt seine konfessionelle Dimension. Dieser Konflikt stand zuletzt im September 2019 vor einer militärischen Eskalation, als Iran zwei Ölanlagen in Saudi-Arabien mit Drohnen und Marschflugkörpern angriff. Im Anschluss überlagerte die Konfrontation zwischen den USA und Iran die Auseinandersetzung zwischen den Regionalstaaten, die sich kurzfristig bemühten, eine weitere Eskalation zu verhindern. Doch lassen die anhaltenden Spannungen am Persischen Golf vermuten, dass der Konflikt zwischen Schiiten und Sunniten die Geschichte der islamischen Welt noch länger prägen wird.

Die leichte Entspannung in Syrien und Irak zeigt aber, dass die Auseinandersetzung keine Konstante nahöstlicher Politik sein muss, sondern sich je nach politischer Situation verschärft oder entspannt. Es handelt sich um einen religiösen Gegensatz, der politisch relevant und da-

mit gefährlich wird, wenn Sunniten- oder Schiitenfeinde ihn zu nutzen versuchen, um ihre Ziele durchzusetzen.

Die Extremisten auf beiden Seiten haben vor allem von der Instabilität im Irak und dann in der gesamten Region profitiert. Wird sie wieder stabiler, wird auch der Gegensatz wieder an Bedeutung verlieren. Kommt es zu größeren militärischen Auseinandersetzungen zwischen Iran und seinen Gegnern, wird er sich wieder verschärfen. Auch die Corona-Krise dürfte sich auf den Konflikt auswirken. Sie schwächt die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens weiter, sodass islamistische Milizen und Terrorgruppen beider Seiten wieder erstarken. Außerdem suchen viele Bewohner häufig Schutz bei ihren Religionsgemeinschaften, wenn der Staat versagt. Dies könnte den Konflikt in den kommenden Jahren erneut befeuern.

Der Beitrag erschien zuerst im Online-Dossier „Iran“ der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.bpb.de/iran](http://www.bpb.de/iran)) und wurde für diese Ausgabe leicht aktualisiert.

### GUIDO STEINBERG

arbeitet als Islamwissenschaftler bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.  
[guido.steinberg@swp-berlin.org](mailto:guido.steinberg@swp-berlin.org)



**Islamische Religionsgemeinschaften**

- Sunniten**  
(Hanafiten, Hanbaliten, Malikiten, Schafiten, Wahhabiten)
- Schiiten**  
(Imamiten, Ismailiten, Zaiditen, Alawiten, Aleviten, Yarsaniten)
- Ibaditen**

**Andere Religionsgemeinschaften**

- Christen, Juden, Drusen, Jesiden

**Anteil der Schiiten an der muslimischen Bevölkerung eines Landes in %**

**Länder des Schiitischen Halbmonds:**

Iran	90–95
Aserbaidtschan	65–75
Bahrain	65–70
Irak	65–70
Libanon	45–55
Jemen	35–40
Syrien	15–20



**andere Länder:**

Kuwait	20–25
Saudi-Arabien, Pakistan, Indien, Türkei, Afghanistan, Deutschland, USA, Vereinigtes Königreich	10–15
Vereinigte Arabische Emirate, Katar	10
Tansania, Tadschikistan, Oman	5–10

0 1: 28 000 000 1000 km

© mr-kartographie, Gotha 2020

# VON VERBÜNDETEN ZU ERZFEINDEN

## Zur kurzen, aber wirkmächtigen Geschichte der USA-Iran-Beziehungen

*Josef Braml*

Iran bleibt auf absehbare Zeit zentral für die vitalen Interessen und die Außenpolitik der USA im Nahen und Mittleren Osten – einer Region, die wegen ihrer Öl- und Gasressourcen und ihrer Lage im geopolitischen Fadenkreuz auch anderer Großmächte, einst der Sowjetunion und heute vor allem der aufstrebenden Macht Chinas, stand und steht. Waren es im Kalten Krieg vornehmlich Rohstoffe, sollen in der heutigen geökonomischen Auseinandersetzung Handels-, Finanz- und Kommunikationsströme möglichst umfassend kontrolliert und manipuliert werden.

### KOLLEKTIVE ERINNERUNGEN

1953 stürzten die Geheimdienste der USA und Großbritanniens mit der „Operation Ajax“ (eigentlich: TPAJAX) den iranischen Premierminister Mohammad Mossadegh. Der Sturz wirkt bis heute nach, sowohl in der kollektiven Erinnerung Irans, aus der sich das Misstrauen, ja die Feindseligkeit seiner Führung und Bevölkerung gegen die USA speist, als auch auf den internationalen Energiemärkten: Die von Mossadegh eingelaute Verstaatlichung der Ölwirtschaft Irans wurde rückgängig gemacht und die weitere Ausbeutung iranischer Ölfelder durch die britische Anglo-Iranian Oil Company (1954 nach Abschluss des Konsortialvertrages in British Petroleum, BP, umbenannt) und in der Folge auch durch US-amerikanische Ölfirmen ermöglicht. Washingtons neue Allianz mit der iranischen Monarchie sollte sich denn auch für US-amerikanische Explorationsgesellschaften auszahlen: Sie hielten 40 Prozent der Anteile an dem neuen internationalen Ölkonsortium – genauso viele wie die BP.

Ebenso profitierte die Militärindustrie der USA von der Aufrüstung des neuen Verbündeten. Laut Gary Sick, der während der Amtszeit von US-Präsident Jimmy Carter (1977–1981) im Nationalen

Sicherheitsrat arbeitete, haben Präsident Richard Nixon (1969–1974) und sein außenpolitischer Berater Henry Kissinger in den Jahren vor Carters Wahl „eine einzigartige und nie dagewesene Beziehung zum iranischen Herrscher“ etabliert. Als Teil der sogenannten Zwei-Säulen-Politik (*twin pillar*) sei das Regime von Schah Mohammad Reza Pahlavi neben der anderen Säule, Saudi-Arabien, als „Hauptwächter der US-Interessen am Persischen Golf“ auserkoren worden. Im Gegenzug durfte der Schah „jede von ihm gewünschte nicht-nukleare US-Militärtechnologie“ kaufen.<sup>01</sup> Das Schah-Regime reinvestierte in der Tat die Einnahmen aus dem Ölgeschäft in seine militärische Aufrüstung. In nur fünf Jahren, von 1972 bis 1977, kaufte Iran von den USA Waffen im Wert von über 16 Milliarden US-Dollar.<sup>02</sup> Doch der Staatsstreich zeitigte auch einen hohen außenpolitischen Preis: Ohne die Entmachtung des demokratisch gewählten Mossadegh hätte es kein Schah-Regime und in der Folge wohl auch keine Revolutionsregierung gegeben, die heute die Menschenrechte seiner Bevölkerung verletzt und die Sicherheit Israels und der USA bedroht.

Die in den USA kollektiv erinnerte und erzählte Geschichte der bilateralen Beziehungen beider Länder beginnt bemerkenswerterweise erst mit der Iranischen Revolution von 1979. Dieses Ereignis veränderte in gravierender Weise sowohl die Innen- als auch Außenpolitik der USA. Das von den USA protegierte und im Sinne der Nixon-Doktrin zur Eindämmung der Ambitionen des Systemrivalen Sowjetunion in Stellung gebrachte Schah-Regime wurde überraschend für die politische Führung<sup>03</sup> und die Nachrichtendienste<sup>04</sup> der USA in nur wenigen Revolutionstagen hinweggefegt. Als am 16. Januar 1979 der Schah das Land verließ und zwei Wochen später Ruhollah Khomeini aus seinem französischen Exil nach Teheran zurückkehrte, begann für Washington eine neue außenpolitische Zeitrechnung.

Auch in der Innenpolitik sollte sich Amerikas außenpolitische Schwäche grundlegend auswirken: Carters Wiederwahl scheiterte nicht zuletzt an der auch in dieser Krise offensichtlich gewordenen Ohnmacht der Weltmacht. Die US-amerikanische Führung und Bevölkerung mussten mehr oder weniger hinnehmen und zusehen, wie am 4. November 1979 revolutionäre Kräfte die US-Botschaft in Teheran besetzten und für 444 Tage 52 Diplomaten als Geiseln nahmen, um die Auslieferung des Schahs zu erzwingen, der in den USA Zuflucht gefunden hatte. Eine verunglückte militärische Befreiungsaktion im April 1980, die „Operation Eagle Claw“, besiegelte schließlich Carters politisches Schicksal. Dass die Geiseln erst nach Carters Amtszeit und symbolträchtig am 20. Januar 1981, am Tag der Inauguration des neuen US-Präsidenten Ronald Reagan, freigelassen wurden, demonstrierte das neue Selbstbewusstsein der revolutionären Machthaber in Teheran, die seitdem glauben, jede US-Regierung innenpolitisch in die Bredouille bringen zu können.

#### ILLUSIONÄRE REALPOLITIK DER USA

Doch auch in den USA werden Illusionen gehegt, die als Realpolitik gedacht werden. Die Iran-Krise hätte nüchterne Geostrategen in Washington dazu bewegen können, ihre Grundannahmen und außenpolitischen Überzeugungen zu hinterfragen. Hatte sich doch ein vermeintlich stabiles autoritäres Regime, ein „Grundpfeiler“ US-amerikanischer Realpolitik in der Region des Nahen und Mittleren Ostens, als unerwartet instabil erwiesen. Menschenrechte auf dem Altar von Stabilität und Sicherheit zu opfern, hatte weder dem

iranischen Regime selbst noch seiner US-amerikanischen Schutzmacht auf Dauer Stabilität und Sicherheit gebracht.

Die Denkschule der sogenannten Realisten in Washington zog aus dieser Krise eine andere Lehre: Das Schah-Regime sei deswegen ins Wanken geraten und gestürzt worden, weil es von den USA nicht vorbehaltlos unterstützt wurde. Präsident Carters Menschenrechtsauflagen, sein Druck auf den Schah, das Land zu reformieren, habe revolutionäre Kräfte erst zum Aufstand ermutigt. Demnach habe die Carter-Administration versagt, das Schah-Regime als Bollwerk gegen den internationalen Kommunismus zu stützen. Carters universalistische, an Werten orientierte Außenpolitik habe US-amerikanische Interessen preisgegeben – so der Kern von Jeane Kirkpatrick's Analyse der Ereignisse, die für den künftigen außenpolitischen Kurs der USA wegweisend wurde.<sup>05</sup>

„He's a bastard, but he's our bastard“ lautete nunmehr das Credo US-amerikanischer Realpolitiker, die in der Reagan-Regierung dann sogar versuchten, mit Waffenverkäufen das Mullah-Regime auf die Seite der USA zu ziehen. Von August 1985 bis Oktober 1986 wurden unter anderem US-amerikanische Panzerabwehrlenkwaffen (TOW-Systeme) und mobile Flugabwehrraketensysteme (HAWK-Systeme) an Iran geliefert.<sup>06</sup> Doch die „Iran-Contra-Affäre“ war nicht nur innenpolitisch heikel: Mit dem Gegenwert der Waffenverkäufe an das – feindliche – Regime in Teheran wurden die rechtsgerichteten Contras im Krieg gegen die sandinistische Regierung Nicaraguas unterstützt – gegen den ausdrücklichen Willen des US-amerikanischen Kongresses. Außenpolitisch waren die geheimen Waffenverkäufe Washingtons an Teheran umso brisanter, zumal Iran im Krieg gegen den Irak war und der irakische Führer Saddam Hussein auch auf die (militärische) Unterstützung der USA zählte.<sup>07</sup> Die Iran-Contra-Affäre erwies sich schließlich als weitere moralische und geostrategische Bankrotterklärung der Außenpolitik der Weltmacht. Einmal mehr wurden die Illusionen der „Realpolitiker“ von der Realität zunichte gemacht.

**01** Zit. nach Andrew Glass, *This Day in Politics: Carter Lauds Shah of Iran*, 31. Dec. 1977, 30. 12. 2018, [www.politico.com/story/2018/12/30/this-day-in-politics-december-31-1077103](http://www.politico.com/story/2018/12/30/this-day-in-politics-december-31-1077103).

**02** Vgl. Suzanne Maloney, „We Used to Run This Country“: How the Revolution Upended an American-Iranian Alliance, in: dies. (Hrsg.), *The Iranian Revolution at Forty*, Washington, D. C. 2020, S. 72.

**03** Knapp 13 Monate vor der Entmachtung des Schahs lobte US-Präsident Jimmy Carter bei einer Neujahresfeier in Teheran dessen Regime als „eine Insel der Stabilität in einem der unruhigeren Gebiete der Welt“. Zit. nach Glass (Anm. 1).

**04** So wurde US-Präsident Jimmy Carter im August 1978 von seinen Nachrichtendiensten informiert: „Der Iran befindet sich nicht in einer revolutionären oder gar ‚vor-revolutionären‘ Situation.“ Zit. nach Jimmy Carter, *Keeping Faith*, New York 1982, S. 438.

**05** Vgl. Jeane J. Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards*, in: *Commentary* 5/1979, S. 34–45. Die Politikwissenschaftlerin war unter Reagan Kabinettsmitglied.

**06** Vgl. *Iran-Contra Report; Arms, Hostages and Contras: How a Secret Foreign Policy Unraveled*, in: *New York Times*, 19. 11. 1987, S. A-12.

**07** Vgl. Elaine Sciolino, *The Outlaw State: Saddam Hussein's Quest for Power and the Gulf Crisis*, New York 1991, S. 168.

Im Kern wurde jedoch die realpolitische Ausrichtung der US-Außenpolitik in der Region beibehalten, in der Folge indes umso mehr auf das mit Iran verfeindete Regime Saudi-Arabiens gestützt. Gemäß dem Deal „Sicherheit für Öl“ hat Washington die Ölmonarchie Saudi-Arabien protegiert und Riad seinerseits Sorge für die westliche Ölversorgung getragen. Zwar gaben die folgenden Präsidenten George H. W. Bush (1989–1993) und Bill Clinton (1993–2001) sich größere rhetorische Mühen, auch den religiösen Führern in Teheran zu schmeicheln, um taktische Ziele zu erreichen.<sup>08</sup> Doch blieben beide strategisch fest mit Saudi-Arabien verbunden. Sie suchten die Machtbalance in der Region durch Realpolitik zu wahren – wenn nötig auch mit militärischer Gewalt oder mit einer Strategie der „doppelten Eindämmung“ (*dual containment*), mit der Clinton etwa Iran und Irak als Gegenspieler schwach und damit in Schach halten wollte.

Menschenrechte spielten in dieser *Balance-of-Power*-Politik eine untergeordnete Rolle. Missachtete ein autokratischer Herrscher die Menschenrechte seiner Bürger, spielte es für die Geostrategen in Washington nur dann eine Rolle, wenn er sich den geopolitischen Interessen und dem globalen Führungsanspruch der USA widersetzte. Solche „böartigen“ Regime, etwa der Irak unter Saddam Hussein, sollten, wenn nötig, mit Militärgewalt „demokratisiert“ werden. Aber auch die neokonservative Politik George W. Bushs (2001–2009), die moralische Ziele vorgab, im Kern indes realpolitisch motiviert war, ignorierte die Realität in der Region und half Iran einmal mehr, seine Machtposition auszubauen. Dank des *regime change*, der Beseitigung des Diktators Saddam Hussein und des darauffolgenden Chaos im Irak, hat Teheran nicht nur einen Erzfeind weniger, sondern kann als Regionalmacht auch auf die Entwicklung im Irak und in Syrien Einfluss nehmen.

In dem Bemühen der Nachfolgeregierung Barack Obamas (2009–2017) um eine kooperative Lösung wurden diese regionalen Aktivitäten Irans – zum großen Unmut Saudi-Arabiens und Israels – hingegenommen und bei den Verhandlungen

mit Iran ausgeklammert, um eine größere, nukleare Bedrohung durch das Land einzudämmen. Als mit dem Wiener Atomabkommen von 2015, dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Iran bis auf Weiteres auf Atomwaffen verzichtete, wurden ihm im Gegenzug ein ziviles Atomprogramm eingeräumt und die Wirtschafts-sanktionen aufgehoben.

Anschließend begannen die Wirtschaftsvertreter westlicher Länder, um die besten Investitionsmöglichkeiten in Iran zu buhlen. Experten bezifferten den Investitionsbedarf im Ölsektor auf über 200 Milliarden US-Dollar. Ebenso witterten Automobil- und Flugzeughersteller das große Geschäft in traditionell von europäischen Firmen dominierten Märkten. Allein die staatliche Zivilflugorganisation Irans stellte Investitionen in Höhe von knapp acht Milliarden US-Dollar in Aussicht, um die veraltete zivile Flugzeugflotte zu erneuern. In der nächsten Dekade wollten iranische Fluggesellschaften mehr als 300 Flugzeuge kaufen.<sup>09</sup>

Donald Trump, der im Januar 2017 als 45. Präsident der Vereinigten Staaten in das Weiße Haus einzog, machte jedoch auch den europäischen Unternehmen einen Strich durch ihre Rechnung, indem er sein Wahlversprechen einlöste und am 8. Mai 2018 das Abkommen einseitig aufkündigte, obwohl Iran seine Verpflichtungen einhielt – was von der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) durch mehrfache Untersuchungen bestätigt wurde.

Die europäischen Vertragsparteien – Deutschland, Frankreich und Großbritannien – haben (ebenso wie die Mitunterzeichner Russland und China) indes daran festgehalten und mittels der am 29. Januar 2019 gegründeten Zweckgesellschaft INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges) versucht, die US-Sanktionen zu umgehen und den Zahlungsverkehr für Iran-Geschäfte aufrechtzuerhalten. Doch INSTEX erwies sich bislang als wirkungslos gegenüber den US-(Sekundär-)Sanktionen. Europa kann dem geoökonomischen Druck der USA nicht standhalten, weil auch europäische Firmen wissen, wo der größere Markt ist: nicht in Iran, sondern in den USA. Wer in den Vereinigten Staaten Geschäfte machen oder Geschäfte über den US-Dollar abwickeln will, muss sich wohl oder übel der Wirtschafts- und Militärmacht USA beugen.

**08** So gab Präsident George H. W. Bush in seiner Amtsantrittsrede im Januar 1989 seiner Hoffnung Ausdruck, dass „guter Wille guten Willen“ bewirke und erreichte Ende 1991, dank der Unterstützung Irans, die Freilassung von US-Geiseln, die von der Hisbollah im Libanon gefangen gehalten wurden – ohne dass sich damit jedoch die Beziehungen zwischen den USA und Iran wesentlich verbesserten.

**09** Vgl. Najmeh Bozorgmehr/Monavar Khalaj, *Businesses Eye Huge Opportunities in Iran*, 14.7.2015. [www.ft.com/content/654cbd28-2a2a-11e5-8613-e7aedbb7bdb7](http://www.ft.com/content/654cbd28-2a2a-11e5-8613-e7aedbb7bdb7).

## IRANS „LOOK TO THE EAST“-STRATEGIE

Enttäuscht von den Europäern, versucht Iran nunmehr mit seiner „Look to the East“-Strategie Alternativen in Asien zu finden und Wirtschaftsbeziehungen zu dort führenden Mächten auszubauen. Anders als die meisten europäischen Staaten durften nach dem Ermessen der USA ausgewählte Länder wie China, Indien und Japan insbesondere noch Öl und Gas aus dem Iran importieren, jedoch auch nur bis die Ausnahmeregelung von den Sanktionen, die für sechs Monate gewährt worden war, auslief.

Von den seit Mai 2019 wieder voll wirksamen US-Sanktionen und der Schwäche Europas könnte China einmal mehr Kapital schlagen. Bis zur von den Europäern federführend ausgehandelten und von der Obama-Regierung gebilligten Einigung im Nuklearstreit profitierte das Reich der Mitte bereits davon, dass andere Unternehmen, etwa ein japanisches Konsortium (Inpex Corp), Vereinbarungen mit Iran aufgekündigt haben, um nicht gegen die von den USA forcierten Sanktionen zu verstoßen.<sup>10</sup> Die USA beeinflussten auch die Entscheidung Indiens, auf den Bau der geplanten Iran-Pakistan-Indien-Pipeline zu verzichten und damit dem iranischen Regime diese wirtschaftliche Unterstützung zu entziehen. Europäische Firmen hatten ihr Engagement ebenfalls eingeschränkt, um gemeinsam mit Washington den Druck auf Iran zu erhöhen, sein Nuklearprogramm aufzugeben.

China ist weiterhin insbesondere daran interessiert, Energielieferanten und Lieferwege zu diversifizieren, weil dessen wirtschaftliche Entwicklung und militärische Aufrüstung von Energieimporten abhängen. Doch Chinas Energieversorgung aus dem Mittleren Osten kann vielerorts durch die USA blockiert werden – nicht zuletzt an der Straße von Hormus, der wichtigste Wasserweg auf dem Handelsweg von Europa nach Asien, dessen Sperrung umfangreiche Öllieferungen aus dem Mittleren Osten verhindern würde. In einer möglichen Auseinandersetzung wäre dieser „Engpass“ (*choke point*) der internationalen Energieversorgung ein zweischneidiges Schwert: Bezeichnenderweise droht auch das iranische Regime unverhohlen damit, die Lebensader westli-

cher Wirtschaften zu blockieren, sollten mit den US-Sanktionen seine Öl- und Gas-Exporte und damit Überlebensfähigkeit gefährdet werden. Die USA würden eine Blockade wiederum als Bedrohung ihrer vitalen Interessen sehen und militärisch dagegen vorgehen.

Anders als von vielen Beobachtern erwartet, haben sich die USA wegen ihrer vermeintlichen Energieunabhängigkeit im Zuge der „Shale-Gas-Revolution“ und ihrer Umorientierung nach Asien, dem von der Obama-Regierung angekündigten „Pivot to Asia“, nicht vom Nahen und Mittleren Osten abgewendet; im Gegenteil: Die Weltmacht wird einer möglichen globalen Kräfteverschiebung in dieser geostrategisch wichtigen Region nicht tatenlos zusehen.

US-amerikanischen Geostrategen ist auch nicht verborgen geblieben, dass Iran, die Türkei und Katar gemeinsame geökonomische Pläne schmieden. Die „Middle Eastern Entente“<sup>11</sup> will sich mitunter auch gegen die USA und deren Sanktionen zur Wehr setzen. Unter anderem sollen katarisches und iranisches Öl und Gas mit Pipelines über Iran und Irak zum syrischen Mittelmeerhafen Latakia gepumpt werden.<sup>12</sup> Auch türkische Pipelines könnten verbunden werden. Die Türkei bezieht die Hälfte seiner Ölversorgung aus Iran<sup>13</sup> und widersetzt sich auch den US-Sanktionen, die das iranische Regime isolieren und ökonomisch unter Druck setzen sollten. Iran verhandelt bereits mit Syrien, um dessen wichtigsten Hafen Latakia betreiben und die Handelsroute von Teheran bis zum Mittelmeer vorantreiben zu können.

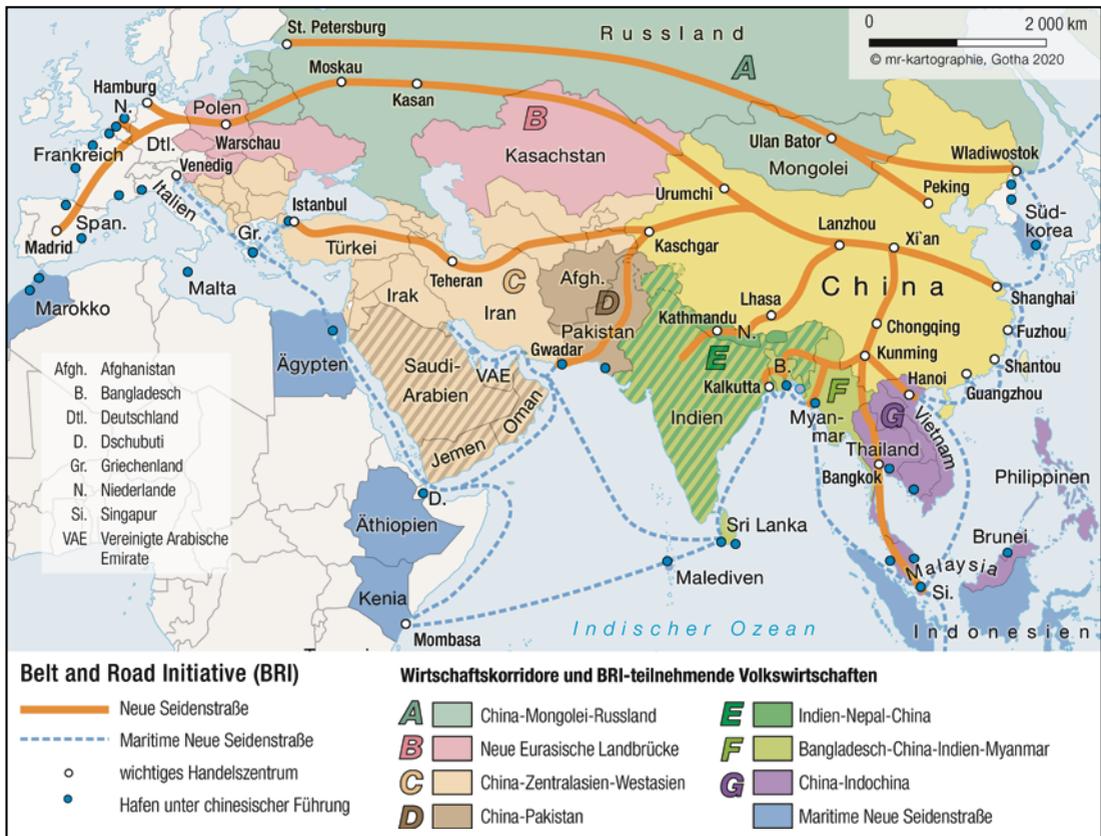
Neben den Pipelines und dem ebenso geplanten Eisenbahnnetz soll der Mittelmeerhafen darüber hinaus einen weiteren strategischen Knotenpunkt in Chinas umfassender „Seidenstraßeninitiative“ (One Belt, One Road) bilden (*Karte*). Nicht nur wegen seiner Öl- und Gasressourcen, sondern auch dank seiner guten wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen mit zentralasiatischen Staaten spielt Iran eine

**11** Yossef Bodansky, *The New Bloc: The Middle Eastern Entente*, Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung, ISPSW Strategy Series 612/2019.

**12** Es bleibt jedoch auch fraglich, ob Russland es zulassen würde, dass Katar über Syrien Gas nach Europa liefert, zumal auch Moskau über seine neue Pipeline russisches Gas in die Türkei und in die Europäische Union liefern will.

**13** Vgl. Kenneth Katzman, *Iran's Foreign and Defense Policies*, Congressional Research Service, CRS Report, 8.5.2019, S. 50.

**10** Vgl. Matthew Lee, *US Spares Japan Firm from Iran Sanctions*, Associated Press, 17.11.2010; *Japan's Top Energy Explorer Quits Iran oil Project*, Associated Press, 15.10.2010.



wichtige Rolle in Chinas Seidenstraßen-Plänen. So erreichten bereits im Februar 2016 die ersten chinesischen Handelsgüter Iran über eine 3200 Kilometer lange Verbindung zwischen Urumqi, der Hauptstadt der westchinesischen Provinz Xinjing, und der iranischen Hauptstadt Teheran. Der Schienenweg führt über Kasachstan, Kirgistan, Usbekistan und Turkmenistan. Die China Railway Company plant, die Strecke zu einer Hochgeschwindigkeitsverbindung für Fracht- und Passagierverkehr auszubauen.

Mit noch größerer Geschwindigkeit verbreitet sich, auch über neue Kommunikationswege, chinesische Propaganda. Sie hat sogar jüngst die Hilfe der US-Regierung für das schwer von der Corona-Pandemie gebeutelte Iran vereitelt. So lehnte Irans Revolutionsführer Ali Khamenei das US-amerikanische Hilfsangebot wegen einer von China gestreuten Verschwörungstheorie ab, wonach die Vereinigten Staaten das Virus entwickelt hätten, um Feinde wie China oder Iran zu schwächen. Demnach sei auch US-amerikanischen Hilfsgütern zu misstrauen, da diese eben-

so mit dem Virus infiziert sein könnten.<sup>14</sup> Umso mehr wird Iran – auch aufgrund der US-Sanktionen – nun auf Chinas Hilfe angewiesen sein.

## DIE ZEITBOMBE TICKT

Die USA werden notfalls mit militärischen Präventivschlägen nicht nur Irans Nuklearoption und Regionalmachtambitionen begegnen, sondern auch dem Hauptrivalen China einen Strich durch seine geopolitische Rechnung machen und verhindern, dass er einmal mehr zum Nutznießer westlicher Sanktionen wird. Die Gedankenspiele in den USA und Israel, durch Präventivschläge die Gefährdung durch Iran auszuschalten, sind nicht neu. Diese Option besteht jedoch nur solange, bis sich Iran noch nicht durch Atomwaffen unangreifbar gemacht hat.

<sup>14</sup> Vgl. Rainer Hermann, Iran glaubt an eine Corona-Verschwörung, 24.3.2020, [www.faz.net/aktuell/politik/ausland/iran-glaubt-an-eine-corona-verschwörung-aus-den-usa-16692927.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/iran-glaubt-an-eine-corona-verschwörung-aus-den-usa-16692927.html).

Aus Sicht der aktuellen Regierungen in Israel und den USA spielt die Zeit für Iran. Der von den Europäern, China und Russland mitverhandelte Nukleardeal ist ihrer Meinung nach nicht geeignet, der Nuklearbewaffnung des Iran wirksam Einhalt zu gebieten. Daher war es auch keine Überraschung, als US-Präsident Trump im Mai 2018 das Abkommen einseitig aufkündigte. Mit ihrer geoökonomischen Strategie des „maximalen Drucks“ durch (Sekundär-)Sanktionen haben die USA seitdem versucht, das iranische Regime an den Verhandlungstisch zu nötigen, damit Teheran nicht nur seine Nuklearpläne aufgibt, sondern auch seine regionalen Aktivitäten einschränkt.

In seiner Fehlwahrnehmung US-amerikanischer Schwäche hatte das Regime in Teheran einen tief greifenden Wandel in seiner Regionalstrategie eingeleitet. Indem es umfassende militärische Fähigkeiten in der Region, allen voran im Irak, in Syrien, im Jemen und im Libanon, aufbaute,<sup>15</sup> bereitete es sich auch für einen möglichen größeren Konflikt mit Israel vor, wie bereits im Oktober 2019 der Sicherheitsexperte Yossef Bodansky warnte.<sup>16</sup> Die iranische Führung sollte jedoch nicht die Entschlossenheit der USA unterschätzen, militärisch einzugreifen, falls Iran nicht seine auch innenpolitisch motivierten Bemühungen einstellt, sich konventionell und nuklear zu bewaffnen und eine regionale Dominanz zu etablieren.

Strategisch verantwortlich für die enge Zusammenarbeit mit den iranischen Stellvertretern und Milizen in der Region war Generalleutnant Qasem Soleimani, der Kommandeur der Quds-Brigaden, einer Spezialeinheit der iranischen Revolutionsgarde. Zum Jahresbeginn 2020 wurde er durch einen US-Drohnenangriff getötet, auch weil er als Strippenzieher hinter der öffentlichen Demütigung der Weltmacht vermutet wurde, als zum Jahresende 2019 die US-Botschaft in Bagdad von einem Mob angegriffen und sogar das US-amerikanische Sicherheitspersonal genötigt wurde, selbst Schutz zu suchen – dramatische Bilder,

die viele Amerikaner an die Schmach vor 40 Jahren erinnerten.

Um seine Entschlossenheit zu verdeutlichen, nach der gezielten Tötung Soleimanis auf einen möglichen Vergeltungsschlag Irans zu reagieren, drohte US-Präsident Trump damit, für diesen Fall 52 bereits ausgewählte Ziele in Iran zu bombardieren.<sup>17</sup> Mit der Zahl 52 aktivierte Trump auch das kollektive Gedächtnis der Amerikaner: die Erinnerung an jene 52 Diplomaten, die von iranischen Revolutionären 1979 in Teheran in Geiselhaft genommen wurden.

Seinerzeit zahlte Jimmy Carter einen hohen politischen Preis: Er wurde abgewählt, weil er als Präsident und Oberbefehlshaber in den Augen seiner Landsleute 444 Tage Amerikas außenpolitische Schwäche personifizierte. Anders als die iranische Führung annimmt, würde heute – auch wegen dieser Vorgeschichte – eine größere militärische Konfrontation mit Iran dem amtierenden US-Präsidenten innenpolitisch nicht schaden – im Gegenteil: Ein *Rally-around-the-flag*-Effekt, eine patriotische Sammelbewegung um den Präsidenten und Oberbefehlshaber angesichts einer nationalen Sicherheitsbedrohung, könnte Trump im Wahljahr sogar nützlich sein.

Um einer externen Bedrohung zu begegnen, ist der Präsident auf inneren Zusammenhalt, also auch auf ein *unified government* angewiesen. Kritik und Kontrolle der Legislative wären angesichts einer nationalen Bedrohung in einer patriotisch aufgeladenen Stimmung nicht zu erwarten. Die dominante Rolle des Oberbefehlshabers der Streitkräfte in einer nationalen Krise könnte Trump auch vor seinem persönlichen Ohnmachtsszenario schützen: nämlich seiner Abwahl oder dem Verlust der Mehrheiten in beiden Kammern der Legislative bei den anstehenden Präsidentschafts- und Kongresswahlen am 3. November 2020.

**15** Ausführlicher: Seth G. Jones, *Containing Tehran: Understanding Iran's Power and Exploiting Its Vulnerabilities*, Center for Strategic and International Studies, Januar 2020.

**16** Vgl. Yossef Bodansky, *The Specter of an Israel-Iran War*, ISPSW Strategy Series 651/2019.

**17** Vgl. Katrina Manson/Chloe Cornish/Najmeh Bozorgmehr, *Donald Trump Threatens 52 Targets If Iran Takes Revenge*, 5. 1. 2020, [www.ft.com/content/c6a2d378-2f9d-11ea-9703-eea0cae3f0de](http://www.ft.com/content/c6a2d378-2f9d-11ea-9703-eea0cae3f0de).

#### JOSEF BRAML

ist USA-Experte der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und Autor unter anderem von „Trumps Amerika – Auf Kosten der Freiheit“ (2016).

[www.usaexperte.com](http://www.usaexperte.com)

# EINE THEOKRATIE HINTER REPUBLICANISCHEN FASSADEN

## Machtstrukturen der Islamischen Republik Iran

*Wilfried Buchta*

Betrachtet man die Staatenwelt des Nahen und Mittleren Ostens und wie sie sich seit 1979 verändert hat, mutet die autoritär regierte Islamische Republik wie eine Insel der Stabilität an. Irans theokratisch legitimierte Autokratie konnte bislang heftigen inneren und äußeren Stürmen erfolgreich trotzen, seien es blutige Richtungskämpfe und Aufstände ethnischer Minderheiten, sei es der opferreiche, achtjährige Krieg gegen den Irak. Das wirft die Frage auf: Was ist das Geheimnis ihrer erstaunlichen Stabilität und Langlebigkeit?

Um darauf Antworten zu finden, muss man ins Jahr 1979 zurückkehren, dem Jahr, als die Weichen für den heutigen Staatsaufbau gelegt worden waren. Denn schon kurz nachdem Schah Mohammad Reza Pahlavi im Januar 1979 Iran fluchtartig verlassen hatte und Ruhollah Khomeini wenige Wochen danach unter dem Jubel von zwei Millionen Iranern aus dem Pariser Exil zurückgekehrt war, begann ein Machtkampf zwischen allen politischen Gruppen, die noch zuvor in der Opposition gegen den Schah zusammengestanden hatten. Die Gewinner waren Khomeinis engste Anhänger. Den Khomeinisten gelang es binnen drei Jahren, Schritt für Schritt alle ihre Konkurrenten kaltzustellen, ins Exil zu treiben oder zu töten. Die wohl wichtigste Entscheidung auf dem Weg zur Monopolisierung der Macht trafen sie im Dezember 1979, als sie per Volksabstimmung die Annahme einer neuen Verfassung erreichten, einer Verfassung, in deren Rahmen ineinander verschränkte republikanische und theokratische Institutionen des Staates ein kompliziertes Hybridsystem bilden (*Abbildung*).<sup>01</sup>

Im Zentrum dieses Systems steht das theokratisch legitimierte Revolutionsführeramt. Dessen gewaltige Machtfülle erschließt sich aber erst durch einen Blick auf die übrigen Hauptinstitutionen, die wie kleine Planeten, mal in engeren, mal weiteren Orbits um die Mitte des Sonnensystems, den Revolutionsführer, kreisen. Die wich-

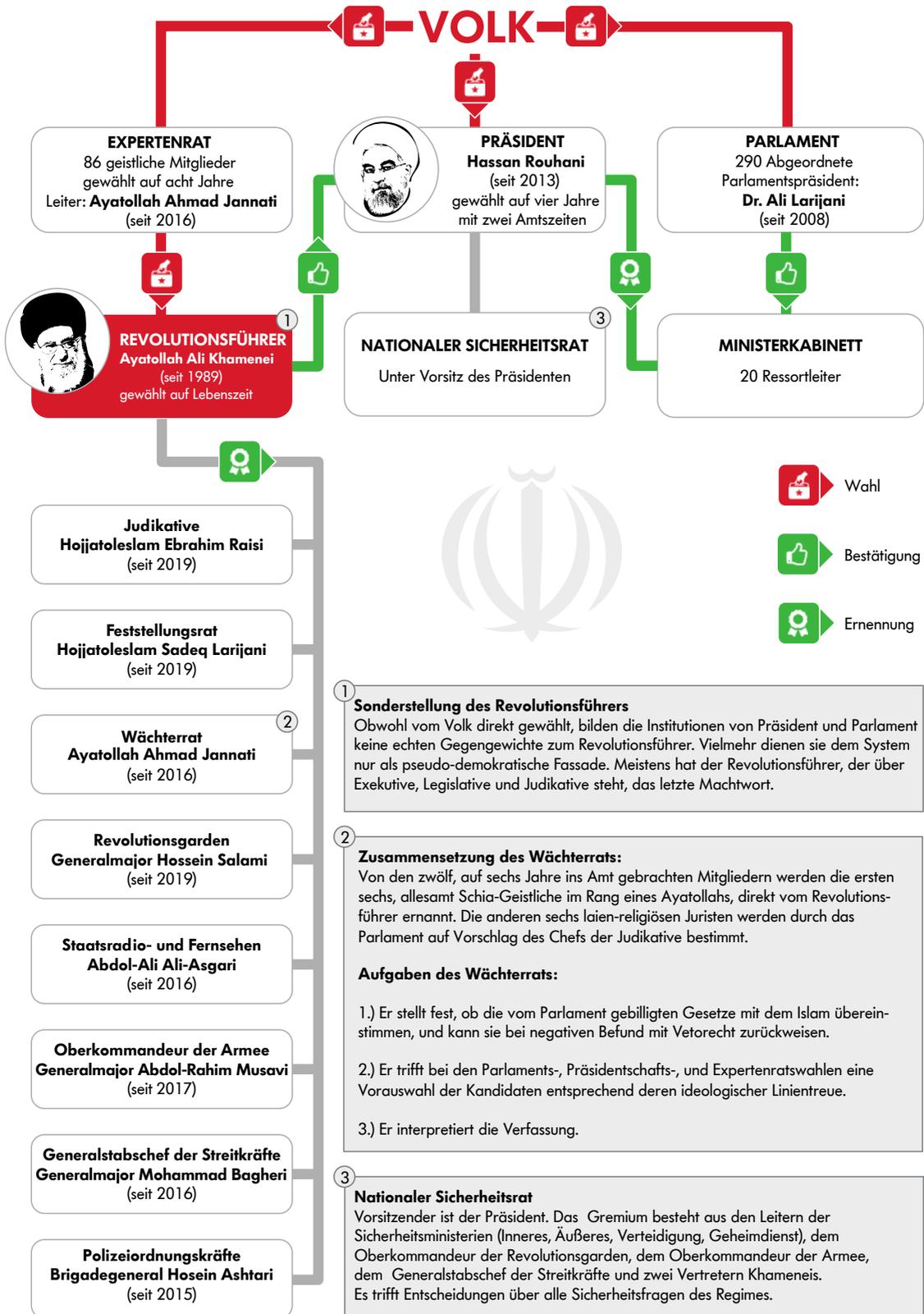
tigsten Institutionen sind das Parlament, der Präsident und die vier Räte: Wächterrat, Expertenrat, Feststellungsrat und Nationaler Sicherheitsrat. Komplettiert wird der Reigen durch die 1979 auf Geheiß Khomeinis gegründete Armee der Revolutionswächter, in Iran als *sepah* („Armee“) bekannt, auch „Revolutionsgarden“ genannt.

### PARLAMENT, RÄTE, PRÄSIDENT

Die Zusammensetzung des iranischen **Parlaments**, das seit 1980 alle vier Jahre gewählt wird und nicht aufgelöst werden kann (Artikel 63 der Verfassung), entspricht zwar nicht demokratischen Standards, weil sich nur vorselektierte regimetreue Kandidaten zur Wahl stellen dürfen. Es ist aber auch kein von bleierner Konformität geprägtes Scheinparlament. Die oft kontrovers geführten und keineswegs inszenierten und gelenkten Debatten zeigen die oftmals erstaunliche Härte und Heftigkeit der Richtungskämpfe zwischen Konservativen, Moderaten und Reformern. Das Parlament stimmt über die Gesetze ab, ratifiziert internationale Verträge und prüft und verabschiedet den Staatshaushalt. Zudem hat es auch das Recht, mittels Misstrauensvoten in die Kritik geratene Minister und sogar den Präsidenten bei Amtsmissbrauch abzusetzen. Und so mancher Minister ist seither schon durch das Parlament gestürzt worden, insbesondere seit 1989. Der Erste, der davon betroffen war, war kein Geringerer als der erste Präsident des neu gegründeten Staates, der ehemalige Khomeini-Vertraute Abolhassan Banisadr, der im Juni 1981 seines Amtes enthoben wurde und ins Exil flüchtete.

Der mit einem Vetorecht ausgestattete **Wächterrat** ist der Legislative praktisch als parlamentarisches Oberhaus übergeordnet. Er kontrolliert, ob die vom Parlament verabschiedeten Gesetze mit dem islamischen Recht in Einklang stehen. Hat er daran Zweifel, schickt sie der Wächterrat zur er-

## Irans formelle, verfassungsmäßige Machtstrukturen



neuten Überarbeitung an das Parlament zurück. Die zwölf für sechs Jahre gewählten Mitglieder des Wächterrats teilen sich in zwei Gruppen auf: Die erste besteht aus sechs vom Revolutionsführer ernannten Geistlichen im Ayatollah-Rang (der zweitwichtigste Titel im schiitischen Islam), die zweite aus sechs auf Vorschlag des Leiters der Judikative vom Parlament ernannten laienreligiösen Juristen. Da der Leiter der Judikative direkt vom Revolutionsführer ernannt wird, sind auch die sechs Laienjuristen des Gremiums loyale Gefolgsleute des Revolutionsführers. Der Wächterrat wird seit 1980 ununterbrochen von Konservativen dominiert. Neben dem Revolutionsführeramt selbst gilt der Wächterrat wegen seiner Schlüsselfunktionen als die wichtigste Institution, die über den theokratischen Charakter des Systems wacht. Er fungiert als oberstes Verfassungsgericht und überprüft vor allen Wahlen (Parlament, Expertenrat und Präsident) die Linientreue der Kandidaten und selektiert ihm ungeeignet erscheinende Kandidaten rigoros aus.

Der **Expertenrat** ist ein alle acht Jahre vom Volk direkt gewähltes und aus 88 Mitgliedern bestehendes Klerikergremium. Ihm steht nach der iranischen Verfassung das Recht zu, den Revolutionsführer zu wählen und ihn auch – zumindest theoretisch – bei Amtsunfähigkeit zu entlassen. Stirbt der Führer (oder erweist er sich als amtsunfähig), übernimmt ein temporärer Führungsrat aus Präsident, Leiter der Judikative und einem Kleriker aus dem Wächterrat bis zur Wahl eines neuen Amtsinhabers dessen Aufgaben. Zwar kann der Expertenrat einen amtierenden Revolutionsführer wegen schwacher Gesundheit oder nachgelassener Amtstauglichkeit absetzen. Aber das ist blasse Theorie, zumal die Mitglieder des Wächterrats zu den Expertenratswahlen nur Kandidaten zulassen, die dem amtierenden Revolutionsführer, in diesem Fall Ali Khamenei, in Treue ergeben sind und ihm auch als gewählte Expertenratsmitglieder ergeben bleiben.

Der „Rat zur Feststellung des Interesses des Systems“, zumeist **Feststellungsrat** genannt, hat zwei Aufgaben: Erstens ist er diejenige Instanz, die entscheidet, wenn sich Parlament und Wächterrat nicht einigen können und dadurch das Gesetzgebungsverfahren blockiert ist. Zweitens soll er laut

Verfassung den Revolutionsführer beraten. Er hat im Augenblick 43 Mitglieder, die alle vom Revolutionsführer bestimmt wurden. Zu Lebzeiten des mächtigen früheren Präsidenten, Ali-Akbar Hashemi Rafsanjani, der dem Gremium lange vorstand, war der Feststellungsrat, relativ einflussreich. Aber spätestens nach Rafsanjanis Tod, 2017, verkümmerte er zu einer Art von Pensionsheim oder Abstellgleis für ehemals wichtige Spitzenfunktionäre.

Die Befugnisse der Exekutive liegen in der Hand des alle vier Jahre neu gewählten **Präsidenten**, dessen Amtszeit auf acht Jahre begrenzt ist. Als Regierungschef ernennt und entlässt der Präsident die Botschafter, die Minister, die vom Parlament bestätigt werden müssen, und über den Innenminister die Gouverneure der 31 iranischen Provinzen. Außerdem ernennt er die Leiter zweier für die Gestaltung der Finanz- und Wirtschaftspolitik außerordentlich wichtigen Organisationen, der Zentralbank und der Planungs- und Budgetorganisation, die beide den Präsidenten unterstützen, wenn er zusammen mit dem Parlament den Staatshaushalt aufstellt. Darüber hinaus hat er den nominellen Vorsitz im **Nationalen Sicherheitsrat** inne, ein mit zwölf ständigen Mitgliedern besetztes Gremium, das alle Regierungsaktivitäten in Fragen der Verteidigung, der Nachrichtendienste und Außenpolitik koordiniert. Seine Mitglieder sind die Leiter von Exekutive, Judikative und Legislative, des Streitkräfte-Generalstabs, der Planungs- und Budgetorganisation, der Außen-, Innen- und Geheimdienstressorts, der Revolutionswächter und regulären Armee, der mit der jeweils aktuellen Problematik befasste Ressortminister und zwei Vertreter des Revolutionsführers. Da sich Letztere auf die Autorität des Revolutionsführers stützen, haben sie in der Regel bestimmten Einfluss im Gremium und sind dem nominellen Vorsitzenden des Rates, das heißt dem Präsidenten, de facto übergeordnet. Einer der beiden Khamenei-Vertreter fungiert dort als Generalsekretär des Sicherheitsrates und ist dort dessen autorisierte Stimme; der aktuelle Präsident Hassan Rouhani war dort von 2003 bis 2005 Generalsekretär.

Der Präsident wiederum untersteht dem Revolutionsführer. Er führt dessen Direktiven aus und hat auch keine Kontrolle über die Streitkräfte. Gleichwohl ist die Rolle des Präsidenten als Nummer Zwei des Systems nicht zu unterschätzen, denn sollten Konflikte der zwei Regimespitzen in eine offene Konfrontation münden, drohen eine Blockade des Systems oder schlimmstenfalls dessen Abgleiten in Anarchie und Chaos. Deshalb bemüht sich der

**01** Der Beitrag beruht auf zahlreichen Veröffentlichungen des Autors, insbesondere Wilfried Buchta, *Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic*, Washington D.C. 2000. Für eine Liste seiner Publikationen siehe <https://wilfried-buchta.de>.

Revolutionsführer stets darum, den Präsidenten in die Grundausrichtung der Innen- und Außenpolitik einzubinden, was zum Beispiel in den wöchentlichen Vier-Augen-Gesprächen stattfindet.

## REVOLUTIONSFÜHRER

Den Schwerpunkt der Macht legte die neue Verfassung jedoch auf das Khomeini auf den Leib geschneiderte theokratische Amt des „Herrschenden Rechtsgelehrten“, in Iran zumeist *rahbar* („Revolutionsführer“) genannt. Dieses Amt gründete auf einem von Khomeini im irakischen Exil in Nadshaf bereits 1970 ausformulierten Konzept der *velayat-e faqih*. („Rechtsgelehrtenherrschaft“). Gestützt auf seine eigene Interpretation bestimmter Koranverse und tradierter Aussprüche der Imame und des Propheten Mohammed, rechtfertigte Khomeini die Herrschaft eines *faqih*, eines besonders qualifizierten, politisch bewussten und gerechten schiitischen Rechtsgelehrten. Da er alle anderen qua politischer Führungsstärke und theologischem Wissen übertage, habe er das Recht zu herrschen, um den Islam zu retten und das Reich der Gerechtigkeit des verborgenen Zwölften Imam der Schiiten, des Mahdi, zu vertreten und vorwegzunehmen. Abgeleitet aus Khomeinis Konzept, entstand so das Amt des Revolutionsführers, der die Generallinien der Innen- und Außenpolitik vorgibt. Er kontrolliert Polizei und Justiz, die Revolutionsgarden, die reguläre Armee und die staatliche Fernseh- und Rundfunkbehörde. Er verkörpert eine Instanz, die befugt ist, die republikanischen Verfassungsorgane des Präsidenten und des Parlaments außer Kraft zu setzen, sollten sie gegen die Interessen des Systems und die Ziele der Revolution handeln.

Als Khomeini am 3. Juni 1989 starb, wählten die im Expertenrat vertretenen wichtigsten Kleriker schon zwei Tage danach den bisherigen Präsidenten, Ali Khamenei, zum neuen Revolutionsführer. Damit verhinderten sie ein Machtvakuum, das das System hätte destabilisieren können. Mit dem Tod Khomeinis endete die Ära der charismatischen Autokratie. Khomeini hatte wegen seiner theologischen Qualifikation als schiitischer Großayatollah, seines unbeugsamen Widerstands gegen die Monarchie und seines Charismas unangefochtene politische Autorität genossen. Khamenei fehlten alle diese Qualifikationen. Als eher blasser Kompromisskandidat der verschiedenen Flügel der Regimeelite musste er mehrere Jahre darum ringen, diese Mankos zumindest teilweise auszugleichen. Er

setzte von Anfang an auf administratives Mikromanagement und feinmaschig gesponnene Kontrollnetzwerke. Zu Beginn stützte er sich dabei auf die Kooperation mit Irans damaligen starken Mann, Präsident Rafsanjani, der zuvor auch Khameneis Kandidatur zum Sieg verholfen hatte. Nach und nach gelang es ihm, sich aus dem übermächtigen Schatten Rafsanjanis zu lösen und die wichtigsten Offiziere der Revolutionswächterarmee und große Untergruppen aus dem konservativen Lager auf seine Seite zu ziehen. Dank ihrer Hilfe und dank des von ihm massiv ausgebauten Revolutionsführerbüros, das mit seinen schätzungsweise 300 Mitarbeitern seither als wichtigste Schaltzentrale des Regimes gilt, sicherte Khamenei seine Macht ab.

Aber ist damit die Macht des Revolutionsführers nicht unbeschränkt? Nein, ein Faktor setzt ihm Grenzen: das multiple Gefüge aus verschiedenen permanent miteinander rivalisierenden Machtzentren. In der Khomeini-Dekade von 1979 bis 1989 kristallisierten sich drei, jeweils in verschiedene, noch kleinere Untergruppen zerfallende Lager heraus: die Konservativen, die innen- und außenpolitisch pragmatischen Moderaten und schließlich die Linksislamisten, aus denen später, ab 1995, als sie sich politisch gemäßigt hatten, die heutigen, nach innenpolitischer Liberalisierung strebenden Reformer hervorgingen. Alle Elitefraktionsgruppen einschließlich der Reformer vertreten nicht nur eigene materielle Interessen, sondern auch die ihrer Klientel, deren Bedürfnisse sie durch die Einnahmen aus von ihnen geführten Staatsfirmen und Stiftungen befriedigen. Dass sich dabei alle diese Elitefraktionsgruppen der Vetternwirtschaft und Korruption schuldig gemacht haben (und weiterhin machen), ist weithin bekannt. Um wichtige Entscheidungen durchzusetzen, muss auch Khamenei oft das Prinzip des *Quid pro quo* befolgen und bestimmten Schlüsselakteuren des Regimes bisweilen für ihr Entgegenkommen und ihre Loyalität Gegenleistungen anbieten. Khamenei verwendet viel Zeit und Mühe darauf, dieses hochkomplexe System zu stabilisieren und auszutarieren, sei es, indem er sich mal auf die eine, mal auf die andere Seite schlägt, sei es, indem er Rivalen gegeneinander ausspielt, zwischen ihnen vermittelt oder schlichtet.

## REVOLUTIONSGARDEN

Das zweitstärkste Machtzentrum Irans sind die Revolutionsgarden. Der Republikgründer Khomeini rief sie im Mai 1979 ins Leben, weil die neue

Machtelite der *artesh*, der alten, vom Schah gegründeten und im Geist des iranischen Nationalismus geschulten Armee, misstraute. Die Armee der Revolutionswächter sollte als schlagkräftige Parallelstreitmacht dienen und die Revolution und das Regime vor inneren und äußeren Feinden schützen. So schlugen sie 1979 nicht nur die Aufstände der separatistischen Minderheiten der Kurden, Belutschen und Turkmenen nieder, sondern besiegten 1981 auch die islamo-marxistischen Volksmujahedin, die nach ihrem Bruch mit Khomeini zur größten Gefahr der Islamischen Republik aufgestiegen waren. Ihre erste Feuerprobe in einem konventionellen Krieg erlebten die Revolutionsgardien, als die Truppen des irakischen Diktators Saddam Hussein im September 1980 in Iran einmarschierten. Sie schufen im Krieg ihre eigenen Teilstreitkräfte, mit Bodentruppen, Luftwaffe und Marine, und sind heute dank der Protektion der Mullahs, der niederen geistlichen Würdenträger, den herkömmlichen Streitkräften waffentechnisch und finanziell überlegen. Zugleich etablierten sie mit Billigung der zivil-klerikalen Führung eine von ihnen geführte 90000 Mann starke Massenmiliz, die Basij („Mobilisierung“). Die Zahl der Mitglieder ist inzwischen weiter gestiegen, offizielle Angaben darüber liegen nicht vor. Die Basij unterhalten ein landesweites Netz von Militärposten in ländlichen Regionen und in den Elendsquartieren der Großstädte, viele davon in Moscheen. Sie sind die lokalen Augen, Ohren und Knüppel der Mullah-Herrschaft. Somit gehört es zu ihren Hauptaufgaben, die religiös-ideologischen Kleider- und Verhaltensnormen durchzusetzen und Proteste niederzuschlagen.

In der ersten Dekade der Islamischen Republik entstand eine bis heute gültige Arbeitsteilung: Die politisch neutralisierte Armee mit ihren 350000 Mitgliedern ist für die konventionelle Landesverteidigung gegen äußere Feinde zuständig, und ihre Soldaten sind überwiegend in Kasernen nahe den Grenzen Irans stationiert, während das Aufgabenfeld der Revolutionsgardien in der Verfassung von 1979 viel breiter gefasst ist. So obliegt ihnen nicht nur die Verteidigung der Revolution, der islamischen Ordnung und der nationalen Sicherheit, sondern auch der „Revolutionsexport“. Weltweit sollen sie alle „unterdrückten Muslime“ schützen und verteidigen. Ein weit gestecktes Ziel, das Teheran durchaus ernst nimmt: 1990 wurde die Spezialeinheit der Quds-Brigaden etabliert, die Teheran als eigenen Arm für Untergrundaktivitäten

im Ausland nutzt. Die Quds-Brigaden haben sich seitdem zu einem mächtigen, militärisch-nachrichtendienstlichen Apparat entwickelt. Von 1998 bis 2020 standen sie unter dem Kommando von General Qasem Soleimani. Nachdem Soleimani im Januar 2020 in Bagdad durch eine Drohnenattacke der US-Luftwaffe getötet worden war, übernahm Esmail Ghaani seinen Posten. Die programmatische Benennung – *al-Quds* ist der arabische Name für Jerusalem – verrät dabei viel über die Expansionsziele der iranischen Hardliner, die sich auf die Befreiung Palästinas und die Vernichtung des israelischen Staates richten. Seit den 1990er Jahren konnten die Quds-Brigaden im Libanon, im Irak und in Syrien zahlreiche lokale Verbündete gewinnen. Deshalb besitzt das iranische Regime mittlerweile beherrschenden Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger in diesen Ländern. Im Ringen um die machtpolitische Hegemonie im Nahen und Mittleren Osten ist das ein wichtiger Trumpf, den Teheran gegen seinen Hauptrivalen, Saudi-Arabien, immer wieder erfolgreich einsetzt.

Nach 1989 erschlossen sich die Revolutionsgardien Irans Wirtschaft als ein gigantisches neues Betätigungsfeld.<sup>02</sup> Ausgangspunkt dafür bildete das Ende des Iran-Irak-Kriegs 1988. In der Hoffnung, den beschäftigungslos gewordenen Veteranen eine unabhängige Einnahmequelle zu erschließen und damit den Staatshaushalt zu entlasten, beauftragte sie der damalige Präsident Rafsanjani mit dem Wiederaufbau von Infrastruktur und Industrie in den vom Krieg zerstörten Regionen. Ein folgenreicher Fehler: Ebnete Rafsanjani ihnen damit doch unbeabsichtigt den Weg zum Aufbau eines gigantischen Firmenimperiums, das heute Irans Staatshaushalt und Wirtschaft auszuhöhlen droht. Gestützt auf das Ingenieursfirmenkonglomerat Khatam al-Anbiya („Siegel der Propheten“) engagierten sich fortan viele Generäle als Unternehmer in Uniform in diversen Wirtschaftssektoren. Die Bandbreite der Aktivitäten ist enorm: Sie beginnt bei der Erschließung von Öl- und Gasfeldern, reicht über den Bau von Raffinerien, Straßen, Staudämmen, Eisenbahnen, U-Bahnlinien, See- und Flughäfen, umfasst den Betrieb von Minen, Autofabriken und Hotelketten und endet bei der Entwicklung von Raketen, Drohnen und anderem Kriegsgeschütz. Zudem unterhalten die Revo-

<sup>02</sup> Ausführlich dazu Hesam Forozan/Afshin Shahi, *The Military and the State in Iran: The Economic Rise of the Revolutionary Guards*, in: *Middle East Journal* 1/2017, S. 67–86.

lutionsgarden noch zahlreiche Versicherungen, Kreditinstitute und private Banken, letztere oft sogar mit Filialen im Ausland. Sie betreiben darüber hinaus zahlreiche Zeitungen, Zeitschriften, Nachrichtenagenturen, Universitäten, Think-Tanks und Telekommunikationsfirmen.

Bei vielen internationalen wirtschaftlichen Transaktionen scheint es sich um kriminelle Geschäfte zu handeln. Laut US-Schatzministerium dienen viele ausländische Unternehmen den Revolutionsgarden nur als Tarnfirmen, hinter deren Fassaden Öl und andere Waren geschmuggelt, Geld gewaschen, Schwarzgeld gedruckt oder Drogenhandel betrieben wird.<sup>03</sup> Und so nimmt es nicht wunder, dass ein Großteil der seit Anfang der 1990er Jahre erlassenen US-amerikanischen Sanktionen, die sich gegen Iran als internationalen Terrorsponsor richten, auf Institutionen und Schlüsselakteure innerhalb dieses Wirtschaftsimperiums zielt. Gegenwärtig schätzt man, dass die Revolutionsgarden weit über 1200 Firmen und Unternehmen in Iran und im Ausland besitzen. Zumeist kooperieren sie mit einer oder mehreren der 120 finanzstarken religiösen Stiftungen, den sogenannten Bonyads, die direkt dem Revolutionsführer unterstehen. Damit kontrollieren die Revolutionsgarden mindestens 40 Prozent der gesamten iranischen Wirtschaft; andere Schätzungen liegen noch weit höher. Die meisten Iran-Experten glauben, dass ihre Geschäfte ein jährliches Volumen von mindesten 140 Milliarden US-Dollar haben.<sup>04</sup>

Der Einflusszuwachs der Revolutionsgarden beschränkte sich nicht nur auf das Feld der Wirtschaft. Mittlerweile reichen ihre Tentakel auch in die Exekutive und Legislative hinein. Seit 2004 ist etwa der Anteil von ehemaligen Revolutionswächtern im Parlament sprunghaft angestiegen. Derzeit sind schätzungsweise 60 bis 90 der insgesamt 290 Parlamentsabgeordneten ehemalige Offiziere der Revolutionsgarden,<sup>05</sup> einschließlich des seit 2007 amtie-

renden Parlamentspräsidenten Ali Larijani. Und in den Kabinetten der Präsidenten Mahmoud Ahmadijad und Hassan Rouhani finden sich ebenfalls etliche ehemalige Offiziere der Nebenarmee.

Die Revolutionsgarden verfügen heute über eine Truppenstärke von etwa 120000 Mann, von denen ein Gutteil im Bereich der inneren Sicherheit tätig ist. Aus ihren Reihen rekrutieren sich die Leibwächter von Spitzenpolitikern und Elitekadern. Sondereinheiten übernehmen zudem den Schutz von sicherheitsrelevanten strategischen Anlagen wie Flughäfen, Atomanlagen, Forschungslabors und Dokumentenzentren. Außerdem unterhalten sie einen eigenen, vom Geheimdienstministerium unabhängigen Nachrichtendienst, der im In- und Ausland operiert. Eine Sondereinheit dieses Geheimdienstes kooperiert eng mit der vom Revolutionsführer kontrollierten iranischen Justiz. Als „Justizpolizei“ dient sie ihr bei Ermittlungen, der Beweisaufnahme und Verhören. Eine weitere Sondereinheit kontrolliert einen Teil der iranischen Gefängnisse, insbesondere den Hochsicherheitstrakt im berüchtigten Teheraner Evin-Gefängnis. Ein Großteil der massiven Repressionen gegen Oppositionelle, kritische Journalisten und NGO-Vertreter geht auf das Konto dieser Sondereinheiten. Mit willkürlichen Verhaftungen gegen vermeintliche Terroristen und Spione produzieren die Revolutionsgarden unentwegt auf Basis von Folter entstandene Beweise für die Destabilisierung Irans durch externe Feinde, namentlich Israel und USA.

## KÄMPFE UM ÖFFNUNG

Durch den Dualismus zwischen Theokratie und Republikanismus, jeweils verkörpert im Revolutionsführer respektive dem Präsidenten, sind Reibungsverluste und Rivalitäten zwischen den beiden unausweichlich. Herausgefordert durch Versuche, sich mehr Unabhängigkeit zu erretzen, brachte Khamenei jeweils jeden der Präsidenten während entscheidender Etappen ihrer Amtszeit durch Machtworte wieder „auf Linie“. Die bittere Erfahrung, sich Khameneis Willen beugen zu müssen, teilten bisher alle Präsidenten. Und so verbaute Khamenei sowohl dem moderaten Rafsanjani (1989–1997) als auch dem Reformler Mohammad Khatami (1997–2005) den Weg, als sie behutsam versuchten, das System nach außen zu öffnen und nach innen zu liberalisieren. Der zwischen 1989 und 1997 erfolgte weitere Ausbau des Geheimdienst- und Repressionsapparats erfolgte

**03** Vgl. Congressional Research Service Reports, No. RS20871, Updated January 24, 2020, insb. S. 34ff., <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>.

**04** Vgl. Saeed Ghasseminejad, How Iran's Mafia-Like Revolutionary Guard Rules The Country's Black Market, 11. 12. 2015, [www.fdd.org/analysis/2015/12/11/how-irans-mafia-like-revolutionary-guard-rules-the-countrys-black-market](http://www.fdd.org/analysis/2015/12/11/how-irans-mafia-like-revolutionary-guard-rules-the-countrys-black-market).

**05** Interview des Autors mit Hassan Schariatmadari, Hamburg, 6. 3. 2020. Er ist der Generalsekretär des ITC, des Iran Transition Council, einem Bündnis demokratischer exilierter iranischer Oppositionskräfte.

zwar in Absprache mit Rafsanjani. Aber die treibende Kraft und der Hauptnutznießer war vor allem Khamenei. Auch der auf Khatami folgende ultra-konservative Hardliner Ahmadinejad (2005–2013) wurde zuletzt von Khamenei ausgebootet. Eine Wende, die viele Beobachter angesichts ihrer ideologischen Übereinstimmungen überraschte. In den ersten Jahren ging Ahmadinejad im Einvernehmen mit Khamenei auf Konfrontationskurs mit den USA und Israel, indem er das iranische Atomprogramm forcierte. Zugleich schränkte er die verbliebenen Reformmaßnahmen Khatamis bei der Meinungs- und Pressefreiheit wieder drastisch ein. Derartige Linientreue sollte sich 2009 für Ahmadinejad auszahlen. Als es bei seiner Wiederwahl zu massiven Protesten kam, die sich an den Wahlmanipulationen zugunsten des Amtsinhabers entzündet hatten, schritt Khamenei ohne zu zaudern ein und befahl, die offenkundig gefälschten Wahlergebnisse anzuerkennen und die Proteste gewaltsam niederschlagen zu lassen.

Doch als Ahmadinejad 2011 den Geheimdienstminister, der in Wahrheit nicht ihm, sondern Khamenei zuarbeitete, entlassen wollte, fiel er in Ungnade. Als er zwei Jahre später aus dem Amt schied, war das Land außenpolitisch fast vollständig isoliert und aufgrund der Sanktionen des Westens wirtschaftlich fast bankrott. Um einen drohenden Krieg mit den USA und einen Wirtschaftskollaps abzuwenden, war Khamenei zu mehr Flexibilität und Pragmatismus gezwungen. Und so billigte er 2013 die Präsidentschaftskandidatur Hassan Rouhanis, eines moderaten Konservativen, der die Atomverhandlungen mit dem Westen befürwortete in der Hoffnung, dass die Wirtschaftssanktionen aufgehoben werden. Nachdem Rouhani mit den Stimmen der Moderaten und Reformer ins Amt gewählt worden war, gelang es ihm im Juli 2015 dank Khameneis Rückendeckung, das Wiener Atomabkommen mit den UN-Vetomächten und Deutschland abzuschließen. Aber auch Rouhani, der seine Wahl 2013 nicht zuletzt dem bislang uneingelösten Versprechen verdankte, die Wirtschaftskrise zu lösen und den Rechtsstaat zu stärken, ist bis heute weitgehend machtlos geblieben.

Die Revolutionsgarden und der konservative Flügel der Staatselite stützen sich gegenseitig und sind um des Machterhalts willen vonei-

einander abhängig. Die Revolutionsgarden wollen um jeden Preis die von Reformern und Moderaten angestrebte Öffnung des wirtschaftlichen und politischen Systems verhindern. Deren Ablehnung hat dabei nicht nur ideologische Gründe: Mindestens ebenso schwer wiegt die Furcht, ihre politische Macht und ihre wirtschaftlichen Pfründen zu verlieren, wenn durch eine Liberalisierung die Rechtsstaatlichkeit und das Privatunternehmertum gestärkt und auch die Konkurrenz ausländischer Investoren zugelassen würde. Khamenei wiederum ist auf die militärische Stärke der Revolutionsgarden angewiesen. Verdeutlicht hat dies jüngst auch der Verlauf und das Ende der durch die Erhöhung der Benzinpreise ausgelösten Massenunruhen vom November 2019. Entzündet hatten sie sich auch an der bitteren Klage über die extreme Verschwendung von Geldern für die von den Revolutionsgarden aggressiv betriebene regionale Machterweiterung Teherans; Gelder, die für die Gesundung der Wirtschaft Irans und die Versorgung der Bevölkerung fehlen. Die Revolutionsgarden, die sich an der gewaltsamen Unterdrückung der Unruhen, die mindestens 500 Tote forderte, beteiligten, erwiesen sich erneut als treue Verteidiger des theokratisch legitimierten Machtmonopols der Mullahs, an deren Spitze Khamenei steht. Die Macht der iranischen Revolutionsgarden, so viel steht fest, wird in Zukunft noch wachsen. Ob indes die Armee der Revolutionswächter, wie von einigen Beobachtern spekuliert wird,<sup>06</sup> selbst nach der Macht greifen wird, erscheint eher fraglich. Wahrscheinlicher ist, dass nach Khameneis Abtritt von der politischen Bühne und dem Ausbruch erbitterter Kämpfe um dessen Nachfolge den Revolutionsgarden die Rolle der „Königsmacher“ zufällt. Wer auch immer durch deren Gunst Irans zukünftiger Revolutionsführer wird, hat eine Dankesschuld abzutragen, die ihn in große, einseitige Abhängigkeit von den Revolutionsgarden bringen dürfte.

#### WILFRIED BUCHTA

ist promovierter Islamwissenschaftler und arbeitete von 2005 bis 2011 in Bagdad als politischer Analyst für die UNO-Mission im Irak. Er ist ein international anerkannter Experte zu den Themen Iran, Irak und Schia, über die er zahlreiche Publikationen veröffentlicht hat.

<https://wilfried-buchta.de>

<sup>06</sup> Vgl. Saeid Golkar, Is a Military Coup Possible in Iran?, 24. 4. 2018, [www.aljazeera.com/indepth/opinion/military-coup-iran-180424144510759.html](http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/military-coup-iran-180424144510759.html).

# IRANS WIRTSCHAFT IM ZEICHEN VON US-SANKTIONEN UND CORONA-KRISE

*Wilfried Buchta*

Bereits vor der Corona-Pandemie, die auch in Iran seit Februar 2020 wütet, war Teherans Wirtschaft in einer Krise, die durch die ab Mai 2018 erneut verhängten US-Sanktionen noch verschlimmert wurde. Anfang 2020 waren alle ökonomischen Indikatoren, die den Zustand der Wirtschaft Irans abbilden, negativ. War bereits 2018 das Bruttoinlandsprodukt um 5 Prozent gegenüber 2017 gesunken, ging es 2019 noch einmal um knapp 10 Prozent zurück, und der Internationale Währungsfonds prognostiziert für 2020 ein Minus von 6,5 Prozent. Im Zeitraum zwischen 2010 und Anfang 2020 bewegte sich die Inflationsrate zwischen 20 und 40 Prozent, und sie steht derzeit bei 41 Prozent, Tendenz steigend. Als Folge dessen sank die Massenkaufkraft der aktuell etwa 84 Millionen Einwohner drastisch, worunter die ärmeren 70 Prozent der Bevölkerung am meisten leiden. Man schätzt, dass aktuell mindestens sechs Millionen Iraner arbeitslos sind, wovon Frauen und Jugendliche am stärksten betroffen sind.<sup>01</sup>

## GRUNDLAGEN UND PERFORMANZ DER IRANISCHEN WIRTSCHAFT

Im Unterschied zu den reichen arabischen Golfstaaten, deren größtenteils monostrukturierte Wirtschaftssysteme fast allein auf Förderung und Export von Rohöl fußen, verfügt Iran neben großen Öl- und Gasvorkommen (bei Reserven an Öl und Gas steht Iran an vierter beziehungsweise zweiter Stelle weltweit) über ein großes Reservoir gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Noch wichtiger: Iran hat eine relativ breite industrielle und wirtschaftliche Basis. So waren beispielsweise an der Teheraner Börse 2019 Firmen aus über 40 Industrie- und Wirtschaftszweigen gelistet, darunter Petrochemie, Bergbau und Mineralerzeugnisse (Eisen, Kupfer, Blei, Aluminium), Bau-, Stahl-, Auto-, Agrar-, Zement-, Textil- und Bekleidungsindustrie, Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung und Tabakverarbeitung.

Die Grundlagen für diese breite industrielle Basis wurden in der Ära der Pahlavi-Monarchie (1925–1979) gelegt. Nach der Etablierung der Islamischen Republik Iran verstaatlichten die neuen Machthaber 90 Prozent der Industriefirmen und Wirtschaftsbetriebe sowie fast alle Banken. Zudem schlug sich der sozialelegitäre Elan des neuen Revolutionsregimes in ökonomischen Errungenschaften für breitere Bevölkerungsschichten nieder. Hauptnutznießer waren vor allem Khomeinis treueste Anhänger, die von ihm ab 1979 politisch und sozial aufgewerteten und umworbene Armen und *mostazafan* (Entrechtete), die beim Umsturz des Schah-Regimes das Fußvolk der Revolution bildeten. Energisch trieb das Revolutionsregime den Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur in nur zehn Jahren voran – eine gigantische Leistung, zumal angesichts der hohen wirtschaftlichen, finanziellen und militärischen Lasten, die Teheran damals gleichzeitig durch den Krieg gegen den Irak (1980–1988) aufgebürdet wurden. Binnen der ersten Dekade des neuen Regimes wurden alle Landstraßen des Landes asphaltiert. Somit wurden erstmals Transportverbindungen zwischen allen Städten und den entlegensten Dörfern möglich gemacht. Durch neu geschaffene revolutionäre Entwicklungsorganisationen zur Förderung der Agrarwirtschaft und der Landbewohner erhielten selbst winzige und abgelegene Dorfgemeinden Anschluss an Stromnetze und Verteilsysteme für sauberes Trinkwasser. Auch das Gesundheitswesen wurde massiv ausgebaut und verbessert. Dank des Ausbaus des Schulwesens sank die Analphabetenquote in der ersten Regimedekeade von 80 auf unter 20 Prozent. Parallel zu der wachsenden Zahl von Schulabsolventen wurde durch die Gründung Dutzender neuer Hochschulen im ganzen Land auch der höhere Sektor der Bildungsinfrastruktur ausgebaut. Heute gibt es in Iran 4,5 Millionen Studierende, von denen über 55 Prozent Frauen sind.

Im regionalen Vergleich hat Iran für seine Wirtschaftsentwicklung exzellente Ausgangsbedingun-

gen. Trotzdem stagniert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und bleibt bis heute weit hinter ihren Potenzialen zurück. Woran liegt das? Iran unterließ es, einen konsequenten Entwicklungskurs einzuschlagen, der das Land auf eine dauerhafte industriell-technologische Basis, vergleichbar etwa der von Südkorea, hätte heben können. Im Ergebnis kann Iran bis heute Wohlstand und Lebensstandard seiner Bevölkerung nicht dauerhaft sichern, im Gegenteil: Heute leben 50 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze; der durchschnittliche Mindestlohn ist zwischen 2010 und 2018 von monatlich 400 Dollar auf 100 bis 130 Dollar gesunken.<sup>02</sup> Kurzum: Die Zahlen offenbaren, dass Irans Revolutionsregime sein 1979 an das iranische Volk gegebene Versprechen, für soziale Gerechtigkeit und Wohlstand zu sorgen, gebrochen hat. Schuld an dieser sozialen Misere sind neben externen Faktoren wie den US-Sanktionen vor allem aber hausgemachte politisch-ideologische Faktoren, allen voran aber die Misswirtschaft und Korruption in Kreisen der Machtelite, deren Lebenselixier die Teilhabe an den Öleinkünften ist.

Bis heute krankt Irans Wirtschaft an ihrer einseitigen Abhängigkeit von Staatseinkünften aus den Ölexporten. 2014 machten die Öleinnahmen 33 Prozent des Staatshaushaltes und 24 Prozent des Bruttosozialprodukts aus. Wie in anderen nahöstlichen Ölrentenökonomien auch ist das Öl für Iran zugleich Segen und Fluch. Avancierten doch die Öldeviseneinnahmen zum Hauptmotor für die Entwicklung der Wirtschaft, den Ausbau der technischen und medizinischen Infrastruktur und den Erhalt des Wohlfahrtsstaats. Den Erhalt dieses Wohlfahrtsstaats lässt sich das Regime durch Subventionen für zahlreiche Grundnahrungsmittel, Heizöl und Autobenzin Unsummen kosten: 2006 machten Subventionen für Energieträger und Nahrungsmittel 25 Prozent des Bruttosozialprodukts aus.<sup>03</sup> Somit bestimmt die Höhe des Rohölpreises in großem Maße über Wohl und Wehe Irans. Und vom Ausbruch des Iran-Irak-Kriegs im September 1980 bis zur Corona-Krise 2020 schwankte dieser Preis in Bandbreiten, die dem Auf- und Ab einer Achterbahnfahrt gleichen. Im April 2020

lag er bei nur mehr 20 Dollar. Gerade derzeit sind Irans Erdöleinkünfte so niedrig wie nie. Um einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu gewährleisten, braucht Iran einen Ölpreis, der im jährlichen Mittel zwischen 110 und 130 US-Dollar pro Barrel Öl (131 Liter) liegt.<sup>04</sup> Teherans Finanzhaushalt kommt in immer stärkere Schieflage, insbesondere seit der Wiedereinführung der US-Sanktionen im Mai 2018, die Irans Ölexporte massiv einbrechen ließen. Betrugen sie noch Mitte 2018 etwa 2,7 Millionen Barrel pro Tag, sind sie stufenweise infolge der immer besser greifenden US-Sanktionen bis April 2020 auf 144.000 Barrel pro Tag zurückgegangen.<sup>05</sup>

Der lange geleugnete Ausbruch der Corona-Pandemie in Iran, von der Regierung erst spät, nämlich am 19. Februar 2020 offiziell eingestanden, trifft das Mullah-Regime zur Unzeit, in der es nicht nur mit einer schwereren Wirtschaftskrise und Finanzmittelknappheit kämpfen muss, sondern auch mit einer Legitimationskrise. Das wirtschaftliche Elend führte zum Ausbruch zweier landesweiter sozialer Protestwellen, nämlich zur Jahreswende 2017/18 und im November 2019. Beide Male schlug das Regime mit brutaler Härte die Unruhen nieder.<sup>06</sup> Zukünftige soziale Unruhen sind angesichts der fortdauernden Wirtschaftskrise wahrscheinlich; der Legitimationsverlust des Regimes wurde nicht zuletzt durch den Abschuss eines Passagierflugzeugs mit 176 iranischen Fluggästen am 8. Januar 2020 über Teheran befördert und trägt zur Erklärung bei, warum nur wenige Iraner dem Corona-Krisenmanagement des Regimes vertrauen.

## CORONA-KRISE

Die von Irans Regierung seit Februar 2020 ergriffenen Corona-Bekämpfungsmaßnahmen lesen sich wie eine Chronik von Versäumnissen, Vertuschungen und Versagen. Einer der Gründe dafür hat mit politischer Rücksichtnahme und der „China-Connection“ zu tun. Um sein politisches Überleben zu sichern, ist Iran auf Gedeih und Verderb auf die enge politische und vor allem ökonomische

**01** Alle Zahlen unter Mohssen Massarrat, Die ökonomische Misere, in: Iran. Theokratie und Republik. Edition Le Monde Diplomatique 27/2020, S. 35–39, hier S. 35.

**02** Vgl. ebd., S. 38.

**03** Vgl. Keith Crane, Iran's Political, Demographic, and Economic Vulnerabilities, Santa Monica 2008, S. 89f.

**04** Vgl. Amin Saikal, The Survival and Future of the Islamic Republic, New Jersey 2019, S. 137.

**05** Vgl. Dalga Khatinoglu, IMF Forecasts Rising Government Debt, Declining Exports, Growth For Iran, 16. 4. 2020, <https://en.radiofarda.com/a/imf-forecasts-rising-government-debt-declining-exports-growth-for-iran/30558857.html>.

**06** Vgl. Afshin Shahi/Ehsan Abdoh-Tabrizi, Iran's 2019–2020 Demonstrations: The Changing Dynamics Of Political Protests In Iran, in: Asian Affairs 1/2020, S. 1–41, hier S. 2.

und kommerzielle Kooperation mit China angewiesen. Durch die US-Sanktionen in ernste finanzielle Bedrängnis geraten, kann Iran auf China als einen der letzten Käufer des iranischen Öls ebenso wenig verzichten wie auf Chinas milliardenschweres Engagement im Aufbau der iranischen Industrieinfrastruktur, ein Feld, auf dem Peking durch Kreditvergabe und Entsendung Tausender Techniker zahlreiche Projekte vorantreibt.

Als im Dezember 2019 China offiziell den Ausbruch des neuartigen Coronavirus weltweit publik machte, spielte die Regierung in Teheran die Gefahr einer möglichen Verbreitung in Iran herunter. Und obwohl der frühere iranische Gesundheitsminister Hassan Ghazizadeh-Hashemi (2013–2019) Ende Dezember 2019 Präsident Hassan Rouhani vor dem drohenden Ausbruch der Corona-Pandemie gewarnt hatte, unterließ er es zwei Monate lang, vorbeugende medizinische Schutzmaßnahmen zu ergreifen und präventive Notfallpläne zu erarbeiten. Derweil lief der reguläre tägliche Flugverkehr zwischen Iran und China uneingeschränkt weiter. Bis er schließlich Anfang März 2020 eingestellt wurde, wurden Flugpassagiere beider Nationen nur oberflächlich oder gar nicht auf Virusbefall getestet. Bedacht darauf, Ängste und Verunsicherung im Volk um jeden Preis zu vermeiden, entschied Rouhani die Warnungen von Regierungsfunktionären, die bereits Corona-Verdachtsfälle in der Stadt Qom gemeldet hatten, zu ignorieren. Zu viel stand auf dem Spiel. Sollte doch die Beteiligung möglichst vieler Iraner an zwei für das Selbstbild des Regimes hochbedeutsamen Veranstaltungen gewährleistet bleiben: den alljährlich am 11. Februar abgehaltenen Siegesfeiern der 1979er Revolution und den für den 21. Februar angesetzten Parlamentswahlen. Erst am 19. Februar 2020 meldete das Gesundheitsministerium, zwei infizierte Personen in Qom entdeckt zu haben. Sonderbarerweise starben die beiden schon am gleichen Abend. Das wiederum erhärtete den unter anderem auch von der WHO geäußerten Verdacht, dass sich zu diesem Zeitpunkt die Seuche schon landesweit ausgebreitet hatte. Doch selbst nach dem offiziell eingestanden Ausbruch des Virus fuhr die Regierung fort, die Seuche zu verharmlosen und ihr Ausmaß zu vertuschen. Derweil verbreitete sich die Pandemie schnell und ungehemmt in allen 31 Provinzen Irans. Bis zum 10. März waren schon mehrere Dutzend Regierungspolitiker am Coronavirus erkrankt, darunter auch der stellvertretende Gesundheitsminister und 29 der 290 Parlamentsabgeordneten; einige starben später daran.

Dass die 1,2 Millionen Einwohner zählende Stadt Qom, in der 40 000 schiitische Geistliche und Theologiestudenten lehren und leben, Epizentrum der Seuche war, sollte sich als fatal erweisen. Denn Qom ist nicht nur das wichtigste theologische Lehr- und Wissenschaftszentrum der schiitischen Welt, sondern auch Sitz des Masouma-Schreins, der – neben dem Imam-Reza-Schrein in Mashhad – wichtigsten schiitischen Wallfahrtsstätte des Iran. Die Grabstätten der Heiligen sind Anziehungsorte zahlloser schiitischer Pilger aus aller Welt. Sie drängen Tag und Nacht dorthin, um zu beten und die Heiligen um beruflichen Erfolg, Gesundheit und Genesung bei Krankheit anzuflehen. Bestandteil der tradierten Glaubenspraxis ist, die silbernen Gitterstäbe, mit denen die Heiligensärge umgittert sind, zu berühren und zu küssen.

In Qom operiert auch die International Al-Mustafa-University (IMU) mit ihren 30 000 überwiegend ausländischen Studenten. Sie unterliegt strengster Geheimhaltung, weil sie theologisches Missionarsausbildungswerk und Agentenkaderschmiede zugleich ist und das Ziel verfolgt, ausländische Studenten auszubilden und später als iranentreue Prediger und Missionare in ihre Heimatländer zurückzusenden. Unter den IUM-Studenten sind auch 700 sunnitische und schiitische Uiguren aus dem Westen von China. Ende März bestätigte in einer Videokonferenz der stellvertretende iranische Gesundheitsminister, Ali-Reza Raisi, die bereits seit Wochen kursierende Vermutung, das Coronavirus sei durch die chinesischen IUM-Studenten, die sich während Heimaturlauben in China infiziert hatten, nach Iran gelangt.<sup>07</sup> Mit Sicherheit dürften die chinesischen IUM-Studenten auch die vier größten Pilgerstätten Irans (Qom, Mashhad, Rey/Teheran, Shiraz) besucht haben, von wo aus sich das Virus ungebremst ausgebreitet haben dürfte. Ideale Ausgangszentren, zumal diese Pilgerorte nach offiziellen Angaben in Iran allein 2019 zusammengenommen von fast 80 Millionen Pilgern besucht wurden. Trotz Warnung von Virologen konnten die geistlichen Kuratoren der Pilgerschreine, allesamt Günstlinge und Vertraute des Revolutionsführers Ali Khamenei, deren Schließung lange erfolgreich abwenden. Ihre auf Aberglauben und realitätsverachtender Frömmigkeit fußende Be-

**07** Iran Official Says Chinese Nationals, Iranian Students From Wuhan Spread Coronavirus, 25.3.2020, <https://en.radiofarda.com/a/iran-official-says-chinese-nationals-iranian-students-from-wuhan-spread-coronavirus/30508613.html>.

gründung lautete: Die durch die Heiligenschreine mit göttlichem Segen und Wunderkräften ausgestatteten Pilgerstätten seien per se *dar ol-shafaa*, Orte der Heilung, und jeder Pilger, der sie aufsucht, vor Krankheit gefeit. Dass ihr Widerstand weniger in gottgefälligen Absichten, sondern eher in rücksichtslosem materiellem Gewinnstreben wurzelte, verschwiegen sie indes. Denn die Ströme der Pilger spülen reichlich Geld in die Kassen der Schreinkuratoren und ihrer Bazarhändler-Klientel. Und warum? Weil der Pilgertourismus, aufgebaut auf von ihnen betriebene Reiseagenturen, Hotelunterkünfte, Restaurants und Devotionalienläden, ein milliardenschweres Geschäft ist, an dem sie am meisten verdienen. Als sich schließlich das Gesundheitsministerium gegen den Widerstand des staatstragenden schiitischen Klerus durchsetzen und die Pilgerschreine am 16. März 2020 schließen konnte, war es schon zu spät: Das Virus lief um.

Anfang März rief Präsident Rouhani einen vom Gesundheitsministerium geleiteten Corona-Krisenstab ins Leben. Gestützt von Revolutionsführer Khamenei, beschloss der Corona-Krisenstab, landesweit Schulen, Universitäten, Restaurants, Sportveranstaltungsstätten, Hotel- und Gastronomiebetriebe, Bazare und Shopping-Malls und öffentliche Gebetsplätze, darunter auch die Moscheen, zu schließen. Die Arbeit in staatlichen Büros, Banken und Fabriken, den Bau- und Agrarsektoren und Supermärkten wurde indes ebenso wenig verboten wie die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel. Stattdessen beließ Rouhani es bei unverbindlichen Ermahnungen an die Iraner, soziale Distanz zu üben. Da lokale und regionale Ausgangssperren sowie strafbewehrte Quarantäne-Erlasse unterblieben, machten sich am 21. März, bei Beginn zweiwöchigen persischen Neujahrsfest, etwa 8,5 Millionen Menschen auf den Weg, um Verwandte und Freunde in anderen Städten und Provinzen zu besuchen. Zwar unterstützte Khamenei die Regierungsanordnungen zur Seuchenbekämpfung. Um von eigener Schuld abzulenken und die Verantwortung dem Hauptfeind Irans, den zum „Großen Satan“ stilisierten USA zuzuschieben, verbreitete er aber in seinen Reden Verschwörungstheorien. Wie Khamenei in seiner Rede zum persischen Neujahrsfest am 21. März erklärte, stamme das Virus aus US-Waffenlabors und sei eigens auf die Gene der Iraner abgestimmt und nach Iran geschmuggelt worden.

Irans unterfinanziertes medizinisches Gesundheitswesen hatte von Beginn an große Schwierigkeiten, mit der Pandemie fertig zu werden. Es

fehlte (und fehlt weiterhin) an fast allem von Testmaterial und Beatmungsgeräten über Intensivbetten und Medikamenten bis hin zu medizinischer Schutzkleidung und Desinfektionsmitteln. Diese Defizite wurden durch die 2018 erneut verhängten US-Sanktionen noch größer. Teheran hat seither keinen Zugang mehr zu seinen Konten im Ausland. Da fast sämtliche internationale Banken die Zusammenarbeit mit Iran einstellten, kam der Import von essenziellen Medizingütern fast zum Erliegen. Trotzdem wies Revolutionsführer Khamenei Ende März 2020 das Angebot der US-Regierung, Teheran bei der Eindämmung der Pandemie durch die Entsendung medizinische Hilfsgüter und Ärzte zu helfen, brüsk zurück. Schließlich blieben die USA, so Khamenei, ein listenreicher und bössartiger Feind der Revolution, dem nicht zu trauen sei. An Khameneis Veto scheiterte auch wenig später eine von den Leitern der Außen-, Gesundheits- und Geheimdienstressorts in Rouhanis Kabinett für Ende März bewilligte, schon auf dem Weg nach Iran befindliche Nothilfemission der Französischen humanitären Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen (MSF, *médiciens sans frontières*). Von politischer Paranoia beherrscht, begründete Khamenei seine Absage mit dem Verdacht, es handele sich um eine von feindlichen westlichen Agenten unterwanderte, auf die Zersetzung Irans zielende Operation.

Der auch von den Revolutionsgarden unterstützte Abbruch der bereits angelaufenen MSF-Hilfsoperation enthüllte abermals die Abgründe des ewigen Machtkampfs zwischen den Elitefraktionen, ein Machtkampf, der selbst in der Corona-Krise, die innere Einigkeit erzwingen müsste, niemals ruht. Denn während der Corona-Krisenstab Rouhanis prinzipiell zur Zusammenarbeit mit dem Westen zur Pandemiebekämpfung bereit ist, lehnen andere, ebenfalls mit der Corona-Bekämpfung beauftragte Machtzentren sie vehement ab. Zu ihnen zählt das Imam-Reza Health and Medical Treatment Headquarters. Diese vom Generalstabschef der Streitkräfte, General Mohammad Bagheri, geleitete und von ihm im Auftrag Khameneis Mitte März 2020 eingerichtete Organisation führt ihre Corona-Operationen als Abwehrkampf gegen einen verdeckten US-Biowaffenkrieg gegen Iran. Den Reigen vervollständigt das Central Biological Defence Headquarters (CBDH) der Revolutionsgarden. Es ist eine weitere mit der Corona-Bekämpfung befasste hybride medizinisch-militärische Großorganisation. Das undurchsichtige

Neben- und Gegeneinander dieser drei Organisationen, die um Personalressourcen, Finanzmittel, Kompetenzen und mediale Deutungshoheit über die Corona-Berichterstattung in den Staatsmedien ringen, hindert Iran daran, eine stringente, durchdachte und koordinierte Corona-Bekämpfungsstrategie umzusetzen. Und so verwundert nicht, dass die offizielle Informationspolitik des Regimes hinsichtlich ihrer Corona-Strategie von Intransparenz, Propaganda und auf Verharmlosung setzender Desinformation bestimmt ist. Alle Regierungsamtlichen Daten, Informationen und Statistiken sind unvollständig, oftmals widersprüchlich und nie verifizierbar. Kritische Journalisten und Social-Media-Aktivist:innen, die die offiziellen Corona-Daten anzweifeln, zahlen für ihre Kühnheit mit Zensur und Verhaftung.<sup>08</sup> Wie der Sprecher der Streitkräfte Irans am 28. April öffentlich verkündete, haben Polizei und Basij-Miliz bis zu diesem Zeitpunkt 3600 Personen wegen Verbreitung von Coronavirus-Gerüchten verhaftet. Dieses Vergehen habe sie, so der Sprecher, zu Komplizen eines psychologischen Kriegs gemacht, den externe Feinde gegen Iran führten.<sup>09</sup> Bestrebt, die Bevölkerung über das wahre Ausmaß der Pandemie im Unklaren zu lassen, fälschen zudem sowohl die staatlichen Krankenhäuser als auch der CBDH der Revolutionsgarden systematisch die Statistik der Corona-Todesfallzahlen.<sup>10</sup>

Skepsis ist daher angebracht gegenüber den offiziellen Angaben des Gesundheitsministeriums, das am 23. April 87026 Infizierte und 5481 Tote meldete – Zahlen, die die WHO für viel zu niedrig hält. Der Wahrheit näher kommen dürfte dagegen ein vom wissenschaftlichen Forschungsdienst des iranischen Parlaments herausgegebener Bericht, wonach schon Anfang April mindestens 600000 Iraner infiziert gewesen sein sollen. Und ein noch düstereres Schreckensbild der aktuellen Lage zeich-

net Mehran Barati, Deutschlandsprecher des demokratischen oppositionellen Iran Transition Council, der sich auf ihm gelieferte geheime Informationen von Whistleblowern im iranischen Innen- und Gesundheitsministerium beruft. Sie besagen, dass die Zahl an Corona-Infizierten Mitte April bei einer Million und die der Corona-Todesfälle bei 160000 Personen lag. Um auf das Schlimmste vorbereitet zu sein, lasse zudem das Regime derzeit in mehr als 500 der insgesamt 2700 Städte des Landes innerhalb bestehender Friedhofsfelder frische Massengräber ausheben.<sup>11</sup> Sollten die Informationen stimmen, hat die Regierung Irans die Kontrolle über die Corona-Ausbreitung weitgehend verloren.

Der Corona-Lockdown der Hälfte der Wirtschaft hat die Not von knapp 20 Millionen Tagelöhnern ohne feste Arbeitsverträge, Krankenversicherung und Ersparnisse dramatisch verschlimmert, zumal die fast bankrotte Regierung weder Kurzarbeitergeld oder Arbeitslosenhilfe zahlen kann. Konfrontiert mit dem drohenden Totalkollaps der Wirtschaft bei einer Fortsetzung des Lockdowns, sah sich Präsident Rouhani zum Handeln gezwungen. Unter Berufung auf nicht spezifizierte medizinische Erhebungen, die ein Abflachen der Corona-Welle bewiesen haben sollen, kündigte er am 19. April an, ab dem 26. April, das heißt zu Beginn des Fastenmonats Ramadan, Bazare, Shopping-Malls und Einzelhandelsgeschäfte wieder öffnen zu lassen. Restaurants, Pilgerstätten und Moscheen hingegen sollen vorerst noch geschlossen bleiben. Freilich warnen selbst einige hochrangige Vertreter in Rouhans Regierung, darunter der stellvertretende Gesundheitsminister Iraj Harirchi, vor einer verfrühten und umfassenden Lockerung der Corona-Beschränkungen. Sie befürchten, die Regierung könne dadurch die Iraner in falsche Sicherheit wiegen und die Wiederkehr einer zweiten und dritten Seuchenwelle mit noch massiveren Schäden heraufbeschwören. Kurz: Iran steckt inmitten seiner tiefsten Krise seit 1979, deren Folgen nicht abschätzbar sind.

## WILFRIED BUCHTA

ist promovierter Islamwissenschaftler und arbeitete von 2005 bis 2011 in Bagdad als politischer Analyst für die UNO-Mission im Irak. Er ist ein international anerkannter Experte zu den Themen Iran, Irak und Schia, über die er zahlreiche Publikationen veröffentlicht hat.

<https://wilfried-buchta.de>

**08** Vgl. Iranian Journalists Persecuted for Reporting the Pandemic, 17.4.2020, <https://iranwire.com/en/features/6936>.

**09** Vgl. Iran Law Enforcement Arrested 3,600 For „Coronavirus Rumors“, 29.4.2020, <https://en.radiofarda.com/a/iran-law-enforcement-arrested-3-600-for-coronavirus-rumors-/30583234.html>.

**10** Familienangehörige von Corona-Todesopfern müssen sich seit März für die Ausstellung von Totenscheinen beim CBDH der Revolutionsgarden melden. Das wiederum „korrigiert“ die Todesursache, indem sie Corona-Todesfälle zu Lungenentzündung oder Herz-Kreislaufversagen umdeklariert. Vgl. Death Certificates For Covid-19 Victims In Iran Must Be Issued By Revolutionary Guard, 10.4.2020, <https://en.radiofarda.com/a/death-certificates-for-covid-19-victims-in-iran-must-be-issued-by-revolutionary-guard/30545869.html>.

**11** Interviews des Autors mit Mehran Barati, Berlin, 23.4.2020.

# IRANS ZIVILGESELLSCHAFT

## Soziales Engagement und politischer Aktivismus in einem autoritären Staat

*Adnan Tabatabai*

Die Islamische Republik Iran ist ein autoritär regiertes Land. Bürgerpartizipation im politischen Raum, zum Beispiel bei Wahlen, ist eingeschränkt und obliegt vielschichtigen Kontrollmechanismen unter der Ägide nicht demokratisch legitimer Gremien. Auch anderweitiges gesellschaftspolitisches Engagement der Bevölkerung unterliegt stets strengen Regeln. Zwar wird in der Verfassung der Islamischen Republik in Kapitel 3 dargelegt, welche Rechte die iranische Bevölkerung besitzt.<sup>01</sup> Hierzu gehören unter anderem die Gleichberechtigung der Ethnien (Artikel 19), die Gleichbehandlung von Mann und Frau vor dem Gesetz (Artikel 20), Religionsfreiheit (Artikel 23), das Recht auf Parteigründung (Artikel 26) sowie das Versammlungsrecht (Artikel 27). Doch von dieser Verfassungsnorm ist die Verfassungsrealität, also die Implementierung dieser Gesetzesgrundlage, weit entfernt, und die genannten Rechte werden regelmäßig verletzt. In vielen Artikeln gibt es den Zusatz, dass „Islamische Kriterien“ nicht verletzt werden dürfen. Die wiederholten Eingriffe in die verfassungsmäßigen Rechte der Bevölkerung durch die Ordnungskräfte begründen die Behörden aber meist mit der Gefährdung der allgemeinen Ordnung und (im Extremfall) der nationalen Sicherheit. Häufig genug bleibt die Auslegung der Gesetze intransparent und die Implementierung entsprechend willkürlich.

Dieser Missstand zieht sich wie ein roter Faden durch die nunmehr 41-jährige Geschichte der Islamischen Republik. In der öffentlichen Debatte wird das durchaus offen und kontrovers diskutiert – auch von Amtsinhaber\*innen in Ministerien, durch Parlamentarier\*innen oder gar dem amtierenden Präsidenten.<sup>02</sup> Namhafte Autor\*innen schreiben immer wieder Leitartikel darüber, und selbst in TV-Debatten wird das Problem der fehlenden Rechtsstaatlichkeit in der

Islamischen Republik thematisiert – mal vorsichtig und durch die Blume, mal gezielt selektiv und auch nur auf ein politisches Lager fokussiert, mal in abstrakten Abhandlungen, von denen die Zuhörer\*innen aber genau wissen, was gemeint ist. Kurzum: Der eingeschränkte und mit autoritären Mitteln klein gehaltene Raum für die Partizipation der Bevölkerung wird offen diskutiert, mit Aktivismus bespielt und bleibt trotz aller Limitierungen lebendig. Um diese lebendige gesellschaftspolitische Partizipation in der iranischen Bevölkerung näher zu beleuchten, ist es zunächst erforderlich, den Begriff der Zivilgesellschaft in den autoritären Kontexten des Nahen und Mittleren Ostens zu klären und ihre Rolle in einem Land wie Iran näher zu bestimmen.<sup>03</sup>

### ZIVILGESELLSCHAFT UND AUTOKRATIEN

Nach den Demokratisierungswellen in Südamerika und Südeuropa bestand in den 1970er und 1980er Jahren die Hoffnung, dass diese Welle auch den Nahen und Mittleren Osten erreichen würde. Doch eine ähnliche Liberalisierungsbewegung und eine Öffnung der politischen Systeme kam zwischen Marokko und Iran kaum zustande. Ein prominenter Ansatz in der soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung suggeriert, dass dies primär auf zu schwachen Druck vonseiten der Zivilgesellschaft auf ihre politischen Eliten zurückzuführen ist. Darum bequemten sich diese in ihren unangefochtenen Machtverhältnissen und brauchten ihrer Bevölkerung keinen politischen Raum einräumen. Für diese vermeintliche Schwäche der Zivilgesellschaft sind in der Forschung vornehmlich zwei Erklärungsansätze zu finden.

Autor\*innen wie Ellie Kedourie, Samuel P. Huntington oder Steven Heydemann sehen den

Grund hauptsächlich im kulturellen Kontext der Länder des orientalischen Raumes. Soziale Wertesysteme, Familienstrukturen und tiefe Religiosität fördern aus ihrer Sicht in der Bevölkerung selbst das Streben nach autoritären Strukturen. Begründet wird dies unter anderem mit einem ausgeprägten Hierarchiebewusstsein, das sowohl durch traditionelle Werte als auch durch islamische Gebote bestimmt wird. Dies wirke in letzter Konsequenz jedweden Bemühungen für mehr Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Bevölkerung in gesellschaftlichen und politischen Fragen entgegen. So bliebe der zivilgesellschaftliche Druck auf staatliche Strukturen schwach und zu unbedeutend, um auf eine Liberalisierung der autoritären Verhältnisse hinzuwirken.

Ein zweiter Erklärungsansatz, vertreten von Wissenschaftler\*innen wie Augustus Richard Norton, Mehran Kamrava, Asef Bayat oder Rex Brynen, sieht vor allem die seit jeher vorherrschenden politischen Strukturen der Länder im Nahen und Mittleren Osten als wesentlichen Grund für die Schwäche zivilgesellschaftlicher Akteure. Die illiberalen Kontexte hätten bereits seit dem Osmanischen Reich bestanden und sich während der Kolonialzeit und den darauffolgenden postkolonialen Diktaturen in jenen Ländern fortgesetzt. Jedwede gesellschaftliche Strömung in Richtung Liberalisierung sei zerschlagen oder im besten Fall kooptiert und deren Führungskräfte in das Machtgefüge eingewoben worden, um zu verhindern, dass sie ein alternatives politisches Modell entwickeln und einfordern. Dieser zweite Ansatz ist insofern hilfreicher, als dass er den Blick dafür öffnet, in welchen Bereichen es Raum für zivilgesellschaftliches Handeln gibt und mit welchen Methoden und Wegen dieser Raum eingenommen und bespielt werden kann.

Während man in demokratischen Kontexten vor allem organisiertes gesellschaftliches Engagement – etwa in Form von Bürgerinitiativen, NGOs, Stiftungen, Vereinen – der Zivilgesell-

schaft zuschreibt,<sup>04</sup> muss in einem Land wie Iran bedacht werden, dass derart sichtbar organisierte gesellschaftspolitische Tätigkeit Gefahr läuft, Repressalien ausgesetzt zu sein, sobald ihr Tätigkeitsfeld von den staatlichen Behörden als Gefährdung der Sicherheit eingeordnet oder als politisch nicht opportun betrachtet wird. Aus diesem Grund findet sehr viel zivilgesellschaftliche Tätigkeit nur lose organisiert und mit verkürzter Fortdauer statt. Diese Form des Engagements kann dennoch wichtige Prozesse in Gang setzen, die sich auf die gesellschaftspolitischen Verhältnisse letztlich auswirken. Häufig bleiben diese Prozesse und Dynamiken Beobachter\*innen aus dem Ausland verborgen, weil sie weniger sichtbar sind.

Zivilgesellschaftlicher Aktivismus wird überdies vorschnell als Engagement betrachtet, demokratische Verhältnisse zu schaffen oder zu erhalten. Während zivilgesellschaftliche Akteur\*innen in westlichen Demokratien (wie politische Stiftungen in Deutschland) sich zur Aufgabe gemacht hätten, die Wehrhaftigkeit ihrer Demokratie zu stärken, strebten sie in autoritären Kontexten nach eben jener demokratischen Ordnung. Diese Sichtweise ist sicherlich nicht falsch, und doch ist sie verkürzt mit Blick auf die Rolle und das Potenzial zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen und Organisationen in einem autoritären Kontext wie dem der Islamischen Republik. Denn in einem illiberalen Umfeld gibt es andere Prioritäten und entsprechend andere Vorgehensweisen. Es unterscheiden sich maßgeblich Einschätzungen über das, was an gesellschaftspolitischen Zielen erreichbar, dringend und ziel führend ist.

Im westlichen Diskurs über Bürgerrechte stehen aus gutem Grund die Presse- und Meinungsfreiheit, faire politische Partizipationsmöglichkeiten und das uneingeschränkte Versammlungsrecht im Vordergrund, und sie gelten als elementare Bausteine einer demokratischen Ordnung. Doch in Iran und vielen anderen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens herrschen Verhältnisse, in denen um viel Grundsätzlicheres zu kämpfen ist, um das man sich in Europa nicht sorgen muss, wobei die Corona-Pandemie aktuell auch hier für Verschiebungen sorgt. Das Streben nach Sicherheit und körperlicher Un-

**01** Vgl. Iran Chamber Society, The Constitution of the Islamic Republic of Iran, [www.iranchamber.com/government/laws/constitution\\_ch03.php](http://www.iranchamber.com/government/laws/constitution_ch03.php).

**02** Vgl. Al-Monitor, Iran's Rouhani Takes on Powerful Guardian Council as Elections Approach, 16. 1. 2020, [www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/01/iran-guardian-council-elections-rouhani-candidates.html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/01/iran-guardian-council-elections-rouhani-candidates.html).

**03** Vgl. Augustus Richard Norton (Hrsg.), *Civil Society in the Middle East*, Bd. 2, Leiden 2001.

**04** Vgl. Annette Zimmer, Die verschiedenen Dimensionen der Zivilgesellschaft, 31. 5. 2012, [www.bpb.de/138713](http://www.bpb.de/138713).

versehrtheit, Zugang zu Bildungseinrichtungen, erreichbare Gesundheitsversorgung, ein Mindestmaß an rechtsstaatlicher Ordnung sowie die Möglichkeit, auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt erwerbstätig zu werden: All dies sind existenzielle Bedürfnisse, die Millionen von Menschen in vielen autoritären Kontexten wie Iran zuallererst gesichert wissen wollen. Und so entsteht für einen weiten Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Iran die Prämisse, ihrer Bevölkerung primär mit Blick auf diese Belange zu dienen. Überall dort, wo der Staat versagt und/oder überfordert ist, treten viele dieser Organisationen in Erscheinung, um den Bedürfnissen der Bevölkerung nachzukommen. Jene Akteur\*innen und Organisationen können hierbei nicht per se als Motor oder Förderer der Demokratie verstanden werden. Denn es ist keineswegs gesagt, dass ihr Einsatz zum Wohl der Gesellschaft mit einem Bestreben nach einer Liberalisierung der politischen Ordnung des Landes einhergeht.

Im gleichen Atemzug muss erkannt werden, dass die gesellschaftlichen Nöte in weiten Teilen der iranischen Bevölkerung sehr lebensnah und unmittelbar sind. Das macht sie wesentlich dringender als die Frage nach dem politischen System ihres Landes. Gewissermaßen ist es sogar Luxus, sehr viel Zeit und Energie in die Frage der politischen Ordnung zu stecken; Zeit, die unter den gegebenen Umständen im Land viel eher darin investiert wird, das eigene wirtschaftliche Überleben und das Dach über den Kopf zu sichern. Nicht ohne Grund nimmt man stets an, dass es die Mittelschicht ist, die Treiber von Demokratisierungsprozessen ist. Denn sie kann es sich leisten, diesem Ziel viel Zeit zu widmen. Dass durch die erschwerten Lebensbedingungen tief greifende Unzufriedenheit und Wut gegenüber der politischen Elite herrschen, steht ebenfalls außer Frage. Doch ein Systemwechsel oder politischer Umsturz erscheinen als Ideen viel zu abstrakt. Stattdessen wird nach Wegen gesucht, im Konkreten die Situation zu verbessern. Hierbei wird manchmal *gegen*, manchmal *komplementär* und gelegentlich sogar *gemeinsam mit* dem Staat gearbeitet, sofern entweder gute Kontakte bestehen oder aber staatliche Behörden einen unterstützenden Beitrag leisten können.

Wichtig ist überdies, dass das Milieu dieser Akteure nicht entscheidend dafür ist, ob sie zur

iranischen Zivilgesellschaft hinzuzählen sind. Häufig werden nur solche Individuen, Organisationen und Initiativen als „zivilgesellschaftlich“ betrachtet, wenn sie nicht aus religiösen und politisch konservativen Kreisen stammen.<sup>05</sup> Diese Denkweise sollte dringend überwunden werden, um sich ein umfassendes Bild von der im Dienste der Belange der iranischen Bevölkerung tätigen Zivilgesellschaft zu verschaffen.

## SOZIALES ENGAGEMENT

### Wohlfahrt

Wohlfahrt und Versorgung der besonders Hilfsbedürftigen übernehmen vornehmlich zahlreiche Engagierte aus dem religiöskonservativen Milieu. Nahezu jede größere Moschee in Iran organisiert Gruppen aus ihren Gemeinden, die an religiösen Feiertagen Straßenzüge schmücken, Süßigkeiten in der Nachbarschaft verteilen, aber eben auch dafür sorgen, dass sich die Ärmsten zwei Mal am Tag warme Mahlzeiten in der Moschee abholen können. Manchmal werden über diese Kreise auch Sachspenden (etwa Haushaltsgeräte) oder Hilfsgelder verteilt. Wichtig ist zu erwähnen, dass die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel weitestgehend von den Moscheen selbst eingenommen und verwaltet werden. Es gehört zu den Pflichten im Islam, eine *zakat*, einen Anteil ihres Vermögens, als Beitrag für hilfsbedürftige Mitmenschen abzutreten. Dieser wird in der Regel an Moscheen gezahlt, der Staat hat keinen Zugriff, und versteuert wird es auch nicht. Mitunter werden diese immensen Finanzmittel auch veruntreut, doch es werden eben auch wichtige gesellschaftliche Hilfsleistungen unabhängig vom Staat erbracht. Auch wenn es aus dem religiösen Establishment zahlreiche einflussreiche Geistliche gibt, die durchaus kritisch zu den politischen Verhältnissen des Landes stehen, muss angenommen werden, dass die zivilgesellschaftliche Tätigkeit aus diesem Kreis eher systemkonform und konsolidierend auf die staatlichen Strukturen wirkt. Die Hilfsbedürftigen selbst stehen nicht unbedingt in einer Linie mit diesen Institutionen, sind aber von ihnen abhängig.

**05** Vgl. Volunteer Activists, Civil Society in Iran and its Future Prospects, 2018, <https://volunteeractivists.nl/en/wp-content/uploads/2018/10/Civil-Society-in-Iran-and-its-Future-Prospects-pdf.pdf>.

### Gesundheitswesen und Pflege

Ein Großteil der in Iran aktiven NGOs arbeitet im Gesundheitswesen. Eine erstaunlich große Anzahl widmet sich hierbei der Drogenproblematik, ihrer Prävention, Behandlung und Aufklärung. Die Zahl der Drogenabhängigen in Iran schwankt zwischen 2,5 und 3 Millionen. Harte Drogen sind in Iran zu erschwinglichen Preisen zu bekommen.<sup>06</sup> Zum Teil aus Langeweile, zum Teil, um der alltäglichen Not zu entfliehen, verfallen Jugendliche und manchmal sogar ganze Familien dem Heroin- und Opiumkonsum. Organisationen wie Tulu'e bineshanha, Tavallod-e dobare, Behruzan, Mo'tadan-e gomnam oder Ruyesh-e digar engagieren sich in ihrer Arbeit nicht nur dafür, dass diese oftmals an den Rand der Gesellschaft gedrängten Menschen mit warmen Mahlzeiten versorgt werden. Sie setzen sich dafür ein, dass sie in Einrichtungen mit Entziehungskuren gebracht und psychologisch unterstützt werden. Sie machen Familienangehörige dieser Patient\*innen ausfindig und setzen sich dafür ein, dass Drogensucht enttabuisiert und eher als Krankheit denn als Kriminalität betrachtet wird.

Im Gegensatz zu den Moscheegemeinden verfügen diese NGOs nur sehr bedingt über finanzielle Mittel. Sie sind auf private Spenden angewiesen und auf die Bereitschaft von medizinischen Fachkräften, ehrenamtlich für sie zu arbeiten. Sie holen sich bei staatlichen Behörden häufig infrastrukturelle Unterstützung, indem sie beispielsweise mietfrei Räumlichkeiten zur Behandlung ihrer Patient\*innen zur Verfügung gestellt bekommen, oder aber problemfrei ihre Tafeln öffentlich zugänglich einrichten können. Gerade weil ein hoher Anteil an den ohnehin erschreckend hohen Hinrichtungsfällen in Iran auf Drogendelikte zurückgeführt wird, ist die zivilgesellschaftliche Tätigkeit in diesem Feld besonders wertvoll. Es muss auch diesem Engagement angerechnet werden, dass die Drogen-Gesetzgebung in den vergangenen zwei Jahren entschieden verändert wurde und nur noch sehr viel schwerer wiegende Delikte des Drogenhandels und -besitzes zu einem Todesurteil führen können.<sup>07</sup> Al-

lein diese Maßnahme führte im Folgejahr der Gesetzesänderung zu mehr als 50 Prozent weniger Hinrichtungen in der Islamischen Republik.<sup>08</sup> Ebenso unter den Gesundheitssektor fällt die HIV/Aids-Prävention und -behandlung. Ähnlich wie bei Drogensüchtigen hindert eine Tabuisierung der Problematik häufig die nachhaltige Behandlung und Prävention.

Auf dem Feld der Pflege versorgen etablierte Organisationen wie Asayeshgah-e Kheyriye-ye Ma'lulin va Salmandan-e Kahrizak Menschen mit Behinderungen oder ältere Menschen, die nicht hinreichend familiär unterstützt werden können. Ihnen wird bei der Bewältigung des Alltags geholfen, durch Einkäufe, Behördengänge, Fahrdienste oder körperliche Pflege. In diesen Kreis der Pflegebedürftigen fallen die vielen Versehrten des Irak-Iran-Krieges (1980–1988), insbesondere die schätzungsweise etwa 100 000 Kriegsversehrten mit Spätfolgen des Einsatzes von Chemiewaffen durch Saddam Hussein. Die hier aktiven Organisationen übernehmen Pflegeleistungen von Medikation bis Physio- und/oder Schmerztherapie.

### Bildungswesen

In Iran besteht Schulpflicht. Der kostenlose Zugang zum Schulangebot gilt seit einigen Jahren auch für die Kinder illegaler Flüchtlinge (zumeist aus Afghanistan).<sup>09</sup> Doch es gibt sozial und wirtschaftlich benachteiligte Gruppen, in denen Kinder für den Broterwerb eingesetzt werden (müssen) – als Straßenverkäufer\*innen oder Müllsammler\*innen beispielsweise. NGOs wie Maryam Ghasemi Educational Charity Institute oder die Child Foundation wirken dieser bitteren Realität entgegen, indem sie zum einen finanzielle Unterstützung für die Familien der Kinder organisieren, zum anderen die Kinder mit Privatunterricht langsam an das ihrem Alter gerechte Schulniveau heranführen. Hierbei stimmen sie sich mit den lokalen Bildungsbehörden ab, um möglichst sicherzustellen, dass die Kinder in eine der umliegenden Schulen aufgenommen

<sup>06</sup> Vgl. Mitra Shahrani, *The Islamic Republic Has a Drug Problem*, 12. 12. 2018, <https://en.qantara.de/content/iranian-society-the-islamic-republic-has-a-drug-problem>.

<sup>07</sup> Vgl. Saeed Kamali Dehghan, *Iran's Easing of Drug Laws Could Halt Execution of 5,000 Prisoners*, 10. 1. 2018, [www.theguardian.com/world/2018/jan/10/iran-ease-drug-laws-could-halt-execution-5000-prisoners-death-row](http://www.theguardian.com/world/2018/jan/10/iran-ease-drug-laws-could-halt-execution-5000-prisoners-death-row).

<sup>08</sup> Vgl. Isabelle Aboaf, *Capital Punishment Roughly Halved Following 2018 Iran Drug Law Reform*, 17. 3. 2019, <https://theowp.org/capital-punishment-roughly-halved-following-2018-iran-drug-law-reform>.

<sup>09</sup> Vgl. Farha Bhojroo, *Afghan Children Learn Side By Side With Iranian Peers*, 10. 12. 2019, [www.unhcr.org/news/stories/2019/12/5defcb6f4/afghan-children-learn-side-side-iranian-peers.html](http://www.unhcr.org/news/stories/2019/12/5defcb6f4/afghan-children-learn-side-side-iranian-peers.html).

werden können. Staatliche Fonds für solche Zwecke würden allein nicht zur Finanzierung ausreichen oder werden nicht zielgerecht eingesetzt. Die Organisationen sind auf Spenden und ehrenamtlich tätige Lehrer\*innen angewiesen, und viele Gründer\*innen leisten regelmäßig einen Eigenanteil an Geld, Sachspenden und Zeit.

### Umweltschutz

Ein in den vergangenen zwei Jahren hochpolitisches Feld ist der Umweltschutz. Eine ganze Bandbreite von langjährig aktiven NGOs, Forschungszentren und einzelnen Aktivist\*innen, Journalist\*innen und Intellektuellen widmete sich in den vergangenen Jahren verstärkt den zum Teil dramatischen Umweltproblemen Irans. Ihre Arbeit wurde von der Regierung des 2013 ins Amt gewählten Präsidenten Hassan Rouhani so sehr geschätzt, dass wichtige Aufgaben in diesem Segment offen an zivilgesellschaftliche Akteure ausgeschrieben wurden – aus dem klugen Gedanken heraus, dass es diese Akteure sind, die wesentlich besser wissen, welche Form der Aufklärungsarbeit für Mülltrennung und -reduzierung, geringeren Wasser- und Energieverbrauch und ähnliche alltägliche Phänomene notwendig ist und wie man diese gestaltet. Der hier zur Verfügung stehende Raum für zivilgesellschaftliches Engagement schien bedeutend zu wachsen.

Doch dann erfolgten Ende 2017, Anfang 2018 herbe Rückschläge durch den Sicherheitsapparat Irans. Über Jahre hinweg hatten Umweltextperten staatliche Stellen dazu aufgefordert, die Umweltprobleme des Landes als dringende Sicherheitsrisiken einzustufen. Damit hatten sie Erfolg, denn der Sicherheitsapparat unternahm genau das. Doch das bedeutete, dass fortan Forschung und Aktivismus in diesem Feld unter akribischer Beobachtung stand. Begründet wird es damit, dass sensible Daten über die iranische Geografie ermittelt und über die Zusammenarbeit mit ausländischen NGOs auch ins Ausland übermittelt werden. So griff der iranische Sicherheitsapparat brutal ein, nahm mindestens acht namhafte Umweltaktivist\*innen fest und bezichtigt sie bis heute der Spionage für ausländische Regierungen,<sup>10</sup> was aus Sicht derer, die diese Menschen kennen, völlig absurd ist.

**10** Vgl. The Iran Primer, Iran Sentences Eight Environmentalists, 19.2.2020, <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/feb/19/iran-sentences-eight-environmentalists>.

Noch immer ist offen, was genau die iranischen Sicherheitsdienste dazu bewegt hat, so vorzugehen. Fakt ist, dass die „Versicherheitlichung“ (als Sicherheitsrisiko eingestuft) des Themenfelds Umweltschutz und Umweltaktivismus zu einer dramatischen Verschlechterung des Arbeitsumfelds geführt hat. Viele Kooperationsprogramme iranischer Forschungseinrichtungen mit europäischen Pendants aus dem Umweltsektor müssen entweder komplett neu überdacht oder aber beendet werden. Zu hoch ist das Risiko für die Beteiligten auf iranischer Seite, staatlichen Repressalien ausgesetzt zu sein.

In der Summe wird im Feld des sozialen Engagements der iranischen Zivilgesellschaft deutlich, dass der Staat bei aller Skepsis gegenüber NGOs dankbar ist für die Arbeit, die dort geleistet wird.

### POLITISCHER AKTIVISMUS

Schon immer eingeschränkt ist hingegen der zivilgesellschaftliche Raum für politischen Aktivismus. Dieser ist vor allem an den Universitäten Irans stark ausgeprägt. Ganz gleich ob vor oder nach der 1979er Revolution: Die Protestbewegungen Irans finden ihren Ursprung stets unter der Studentenschaft. Zumindes machen sie einen bedeutenden Teil von sozialen Bewegungen aus. Denn sie geben dem zu veräußernden Unmut ein ideelles Gerüst, manchmal eine Ideologie. Erst dann werden aus Wutausbrüchen echte politische Bewegungen. Hierauf hat der Staat in Iran einen sehr strengen Blick, erlaubt Aktivismus nur solange, bis die allgemeine Ordnung in Gefahr gerät.

Mittlerweile sind fast elf Jahre vergangen seit der zuletzt wohl größten politischen Protestbewegung in Iran seit 1979: der Grünen Bewegung. Sie formierte sich im Sommer 2009, nachdem ein beachtlicher Teil der Bevölkerung hinter den Wahlergebnissen der Präsidentschaftswahl Wahlfälschung vermutete. Mit dem Slogan „Wo ist meine Stimme?“ zogen am 15. Juni 2009 offiziellen Schätzungen zufolge etwa drei Millionen Menschen in einem Schweigemarsch durch Teheran.<sup>11</sup> Bis weit in das Folgejahr hinein trat die Protestbewegung immer wieder in Erscheinung. Staatlich organisierte Kundgebungen zu religi-

**11** Vgl. Nahid Siamdoust, Tehran's Rallying Cry: „We Are The People Of Iran“, 15.6.2009, <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1904764,00.html>.

ösen oder politischen Anlässen wurden „gejacked“, um die eigenen Slogans zu skandieren. Ihr Hauptanliegen war es, die Präsidentschaftswahl, aus der Mahmoud Ahmadinejad für eine zweite Amtszeit als Sieger hervorging, zu annullieren und Neuwahlen anzusetzen. Doch der Staatsapparat ließ sich nicht darauf ein. Die Forderungen galten als vollkommen illegitim, und nicht ein einziger ranghoher Politiker des Landes zeigte in irgendeiner Form Anerkennung für die Protestbewegung – nicht einmal ihr Name wurde genannt. Vielmehr wurden sie als *fetnehgar* (Spalter) oder *mohaareb* (Abtrünnige) diffamiert.

Folglich ging der Staat bei Straßenprotesten mit immer größerer Härte vor. Mehrere Tausend Demonstrant\*innen wurden festgenommen, Dutzende getötet. Mit dieser Bewegung sympathisierende Journalisten verloren ihren Job, Student\*innen und Dozierende wurden aus den Universitäten verbannt. Namhafte Reformpolitiker wurden ins politische Abseits gestellt, inhaftiert oder anderweitig mundtot gemacht. Die politischen Führer der Bewegung und Präsidentschaftskandidaten 2009, Mir-Hossein Mousavi und Mehdi Karroubi, stehen bis heute unter Hausarrest.

Die bittere Lektion aus dieser Episode des politischen Protests in Iran besagt, dass einer noch so friedlichen und von namhaften politischen Figuren unterstützte Protestbewegung in den Machtstrukturen der Islamischen Republik keinerlei Raum geboten wird: Weder werden ihre Forderungen noch ihre politische Identität anerkannt, es gibt keinerlei versöhnliches Entgegenkommen, stattdessen Zurückweisung und Zerschlagung. Es mag daran liegen, dass diese Bewegung, ganz gleich ob nun der Vorwurf des Wahlbetrugs zutraf oder nicht, Eigenschaften einer echten sozialen Bewegung aufzuweisen schien, die womöglich für den Staatsapparat hätte zu stark werden können. Denn die Grüne Bewegung ist aus einem etablierten politischen Lager, den *eslaabtalab* (Reformern) entstanden, die seit den späten 1990er Jahren kontinuierlich und konstant für mehr politische, kulturelle und gesellschaftliche Freiheit eintreten. An der Spitze dieser Bewegung standen zwei namhafte Revolutionäre der ersten Stunde: Mousavi war Premierminister in den Kriegsjahren 1980 bis 1988 (als es diesen Posten noch gab), Karroubi war von 2000 bis 2004 Parlamentssprecher und Gründer der Reformpartei E'temaad-e Melli. Schließlich

wurde „Das Grüne Manifest“ (*manshour-e sabz*) für diese Bewegung verfasst und eine eigene Partei namens Grüner Pfad der Hoffnung gegründet. Doch das änderte nichts daran, dass die Ziele und Ansätze dieser Bewegung ins Leere liefen – zumindest für eine gewisse Zeit. Denn schon bei der nächsten Präsidentschaftswahl 2013, bei der der amtierende Präsident Hassan Rouhani Violett zu seiner Kampagnenfarbe machte, waren neben violetten Symbolen auch grüne Fahnen und die Konterfeis der Anführer der Grünen Bewegung Mousavi und Karroubi wieder zu sehen. Die Ideen, Ziele, Ambitionen und Aspirationen der Grünen Bewegung lebten weiter.

Doch ein tatsächliches Wiederaufleben der Bewegung hat es nicht gegeben. Ebenso wenig hat es seither eine ähnlich tiefgehend organisierte Protestbewegung in Iran gegeben. Gewerkschaften und Verbände, die die Einzelinteressen bestimmter Berufsgruppen vertreten, rufen immer wieder zu Streiks, Protestkundgebungen und weiteren Aktivitäten auf, um ihren Unmut zu äußern. Doch bleiben diese zumeist in ihrem Ausmaß sehr überschaubar und in ihrer Sache sehr speziell. Aus ihnen erwachsen keine politischen Bewegungen von größerer Tragweite. Zwar hält der Staat auch diese Gewerkschaften klein und unter strenger Beobachtung. Doch sie werden nicht so gefürchtet wie eine politische Bewegung, die zum Ziel hat, an der politischen Struktur des Landes zu rütteln. Daher werden vereinzelt stattfindende Proteste und Demonstrationen geduldet und ihnen dafür besondere Orte in den Städten zugeteilt.<sup>12</sup>

Anfang 2018 und Ende 2019 eskalierten Proteste jedoch. Es kam in weiten Teilen des Landes zu außergewöhnlich gewalttätigen Zusammenstößen zwischen Demonstrant\*innen und Sicherheitskräften. 2018 wurden sie angestachelt von erzkonservativen Feinden der Regierung Rouhani, weil dieser ein Budget für das kommende Haushaltsjahr vorgelegt hatte, das seinen Rivalen nicht passte. Die Proteste, die in Mashhad losgingen, entwickelten eine Eigendynamik, weiteten sich in insgesamt 84 Städte und Orte aus und zogen sich zwei Wochen lang hin. Ihre Ausbreitung war beachtlich, doch die Zahl der Demonstrant\*-

<sup>12</sup> Vgl. Al-Monitor, „Authorized Protest Venues“ Approved In Aftermath of Iran Protests, 12. 6. 2018, [www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/06/iran-protests-authorized-rallies-tehran-venues-licenses.html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/06/iran-protests-authorized-rallies-tehran-venues-licenses.html).

innen gering. Landesweit wurden knapp 100 000 gezählt. Es gab Tausende Festnahmen und laut offiziellen Zahlen 24 Tote. Anders als 2009 äußerten Regierungsvertreter bis hin zum geistlichen Oberhaupt und Revolutionsführer Ajatollah Ali Khamenei Worte des Verständnisses für die wirtschaftlichen Nöte der Protestierenden, wenn gleich ihr Vandalismus klar verurteilt wurde.

Als die Regierung im November 2019 beschloss, die Benzinpreise zu erhöhen, brachen erneut in weiten Teilen des Landes Proteste aus. Und diesmal entwickelten sich diese in einigen Regionen des Landes zu regelrechten Straßenschlachten. Das Gewaltniveau war nochmal um ein Vielfaches höher als Anfang 2018. Neben staatlichen Gebäuden und Polizeistationen wurden auch Privathäuser und teils kritische Infrastruktur der Ölindustrie des Landes attackiert. Dies veranlasste die Sicherheitskräfte ihrerseits zu unnachgiebiger Härte. Amnesty International und weiteren Menschenrechtsorganisationen zufolge sind um die 300 Menschen in nur zwei Wochen getötet worden.<sup>13</sup> Das macht diese Proteste zu den blutigsten ihrer Art seit der Islamischen Revolution. Warum das Gewaltniveau so außerordentlich hoch war, muss weiter erforscht werden.

Schnell wurden Vergleiche gezogen zwischen den Protesten vom Januar 2018 und November 2019 mit der Grünen Bewegung. Doch die Unterschiede sind erheblich. Die Grüne Bewegung entstand aus einer umstrittenen Präsidentschaftswahl und somit einem rein politischen Ereignis heraus. Sie formierte sich aus einem Kreis politischer Aktivist\*innen mit klar umrissenen Ideen und einer zugrundeliegenden politischen Agenda der seit über zwei Jahrzehnten bestehenden Reformbewegung. Sie hatten ein konkretes Ziel (Neuwahlen) und folgten mit klarer politischer Führung und geleitet von den beiden Politikern Mousavi und Karroubi ihren Forderungen, als politische Subjekte und Bewegung anerkannt zu werden. Ihr Vorgehen war gänzlich gewaltfrei, und sie zog Millionen statt nur Hunderttausende auf die Straße. Auch spontanem, unorganisiertem Aktivismus wurde

eine gemeinsame Richtung gegeben. Es ist natürlich denkbar, dass die eher wie Wutausbrüche ohne politische Ideologie wirkenden Proteste von 2018 und 2019 über die Zeit eine ähnliche Dynamik gewinnen. Hierfür müssten sich ihnen jedoch einflussreiche Aktivist\*innen und politische Figuren anschließen oder aber aus ihnen hervorgehen. Es gibt sicherlich das Phänomen führerloser Bewegungen. Doch eine klare politische Orientierung, die über Maximalforderungen hinausgeht, wird es brauchen, um zu einer sozialen Bewegung zu werden.

Blickt man auf die Rolle der iranischen Zivilgesellschaft im politischen Raum, sind es vornehmlich die gewaltfreien Bewegungen, deren politische Ziele potenziell Einzug in den staatlichen Diskurs erlangen können. Die kurzen Proteste nach dem versehentlichen Abschuss des ukrainischen Passagierflugzeugs im Januar 2020 durch die Luftwaffe der Revolutionsgarden entsprangen allesamt aus den Universitäten. Auch sie waren zahlenmäßig klein. Doch die Offenlegung des Glaubwürdigkeitsverlustes der Militärelite wirkt nach und wurde auf politischer Ebene von vielen namhaften Persönlichkeiten mit vertreten. Dieser Prestigeverlust der Revolutionsgarden führt zu ihren überaus weitreichenden Bemühungen, sich mit besonders großem Engagement während der Bewältigung der Corona-Pandemie so gut wie möglich zu rehabilitieren. Natürlich wirken auch Unruhen wie die von 2018 und 2019 auf politischer Ebene nach. Der Unterschied zu sozialen Bewegungen ist jedoch, dass hier mit einigen wenigen Maßnahmen – vor allem wirtschaftlichen Anreizen – ein weiter Teil der Demonstrant\*innen zufriedengestellt werden kann, während eine halbwegs solide formierte soziale Bewegung fortwährende politische Mitsprache einfordern wird. Selbst im Falle der Grünen Bewegung konnte man beobachten, wie die Protestbewegung zunächst zerschlagen wird, manche ihrer politischen Forderungen jedoch später – mit der Wahl Hassan Rouhanis 2013 – unter Gesichtswahrung der Eliten Einzug in den staatlichen Diskurs erhalten.

## STAAT UND GESELLSCHAFT IN DER CORONA-KRISE

Die Corona-Krise hat Iran mit voller Wucht getroffen. Das Land wurde im globalen Vergleich früh von der Pandemie heimgesucht. Reisen zwi-

**13** Vgl. Amnesty International, Iran: Thousands Arbitrarily Detained and at Risk of Torture in Chilling Post-Protest Crackdown, 16. 12. 2019, [www.amnesty.org/en/latest/news/2019/12/iran-thousands-arbitrarily-detained-and-at-risk-of-torture-in-chilling-post-protest-crackdown](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/12/iran-thousands-arbitrarily-detained-and-at-risk-of-torture-in-chilling-post-protest-crackdown).

schen Iran und China fanden noch lange Zeit weiterhin statt, obwohl das Virus in China längst ausgebrochen war. In dieser Zeit der fortwährenden Delegationsreisen, so wird vermutet, muss Irans „Patient Null“ ins Land eingereist sein. Warum sich das Virus dann rasend schnell verbreitete, hat mehrere Gründe. Der Staat reagierte viel zu spät und viel zu langsam. Bis erkannt wurde, welche tödliche Bedrohung im Land kursiert, war das Virus längst in verschiedenen Landesteilen zugegen. Die gebotenen Gegenmaßnahmen verliefen aufgrund der schwergängigen Bürokratie staatlicher Stellen sehr langsam. Die hochqualifizierten und weltweit renommierten Forschungsinstitutionen Irans sind kaum mit den politischen Entscheidungszirkeln verbunden, etwa im Gegensatz zum Robert-Koch-Institut in Deutschland. Epizentrum war die Heilige Stadt Qom, eine Zwei-Millionen-Stadt, in der pro Jahr 20 Millionen Besucher\*innen allein aus Iran ein- und ausreisen. Bis über Quarantänemaßnahmen überhaupt nachgedacht wurde, waren bereits infizierte Bürger\*innen schutzlos in der Stadt unterwegs.

Zudem leidet Iran unter den über Jahrzehnte angehäuften Einschränkungen durch US-Sanktionen. Das medizinische Personal von Krankenhäusern ist sehr gut ausgebildet und hält im weltweiten Vergleich mit. Wenn es jedoch um die technische Ausstattung und Verfügbarkeit von Medikamenten geht, ist Iran arg in Bedrängnis bei der Behandlung chronischer Krankheiten und natürlich bei der Bekämpfung einer Pandemie.<sup>14</sup> Die in jedweder Hinsicht geschwächte Wirtschaft des Landes – ein Umstand, der neben den Sanktionen auch auf Korruption und Misswirtschaft zurückzuführen ist – erlaubte es der Regierung nicht, drastische Maßnahmen wie eine Ausgangssperre auch innerhalb der Städte zu verordnen. Um alle Haushalte zu versorgen, fehlen schlichtweg die finanziellen Mittel der Wirtschaft. Doch wenn man die Situation in Iran mit der in europäischen Ländern und vor allem den USA vergleicht, ist festzustellen, dass Iran diese Krise nach verzögertem Start immer besser in den Griff bekommt.

Hierbei spielte die beschriebene Vielfalt der iranischen Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle: Eine Gruppe von Privatunternehmern gründe-

te die Kampagne Nafas (Atem).<sup>15</sup> Sie nutzten ihr Netzwerk inner- und außerhalb des Landes, um Geldspenden zu sammeln, um damit dringend benötigte medizinische Ausstattung ins Land zu holen oder aber deren Produktion in Iran zu finanzieren. Sie sind überdies aktiv bei der Verteilung des erworbenen Equipments und von Hilfsmitteln in Krankenhäusern und Gesundheitszentren. Diese private Initiative wird nun auch von staatlichen Behörden auf lokaler Ebene unterstützt.

Nachdem zahlreiche Moscheen ihre Pforten schließen mussten, wird der großflächige Innenbereich vielerorts dafür genutzt, Masken zu produzieren und Lebensmittelpakete zusammenzustellen. Auch die Verteilung an die Haushalte wird aus den Moscheegemeinden heraus koordiniert. Manch Automobilhersteller ist dazu übergegangen, Beatmungsgeräte für die Behandlung der Covid-19-Patienten zu produzieren. Und der nach dem tödlichen Fiasko mit der ukrainischen Passagiermaschine in Ungnade gefallene Militärapparat errichtet mobile Krankenhäuser mit mehreren tausend Betten.

Es wird interessant sein, mit Abstand zu dieser Gesundheitskrise zu untersuchen, ob und inwieweit sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Islamischen Republik gewandelt hat. Es gilt als ein wahrhaft universelles Phänomen, dass man in Zeiten einer Krise zusammenrückt. Ob das in Iran auch der Fall sein wird, wird sich vor allem dann zeigen, wenn die wirtschaftlichen Schäden dieser Krise die Bevölkerung erreichen. Den Staat erwartet nach der Überwindung der Pandemie sogleich die nächste große Herausforderung.

#### ADNAN TABATABAI

ist Politikwissenschaftler, Iran-Experte und Geschäftsführer des Center for Applied Research in Partnership with the Orient in Bonn.  
tabatabai@carpo-bonn.org

<sup>14</sup> Vgl. Vira Ameli, *Sanctions and Sickness*, 2020, <https://newleftreview.org/issues/11122/articles/vira-ameli-sanctions-and-sickness>.

<sup>15</sup> Siehe <http://nafas.org/en>.

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 8. Mai 2020

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Johannes Piepenbrink  
Frederik Schetter (Volontär)  
Anne Seibring (verantwortlich für diese Ausgabe)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ  
Nächste Ausgabe  
23–25/2020, 2. Juni 2020  
EUROPÄISCHE  
BAUSTELLEN



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)