

# Iran

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 1,6 / Marktwirtschaft: 2,6)		<b>4,2</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>2,8</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	67,2 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	69 % (Präsidentschaftswahlen)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	6.000	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	4,1 %		<b>Arbeitslosenquote</b>	14 % (offiziell)	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,7 %		<b>HDI</b>	0,719	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	24 % (turksprachige Azaris)		<b>UN-Education Index</b>	0,73	
			<b>Gini-Index</b>	43,0 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975 und 2001. Quellen u. a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Aus den Präsidentschaftswahlen im Mai 1997 ging der liberale Schia-Geistliche Mohammad Khatami als Sieger hervor. Er leitete nach seiner Vereidigung im August 1997 eine Politik der behutsamen Reform von Staat und Gesellschaft ein, die sich jedoch im Rahmen der Verfassung der Islamischen Republik Iran von 1979 bewegte. Der von Khatami in Gang gesetzte Reformprozess war anfänglich erfolgreich, war jedoch mannigfaltigen und wachsenden Behinderungen durch den dominanten konservativen Flügel der iranischen Machtelite ausgesetzt.

Nach Khatamis Wiederwahl im Juni 2001 stagnierte der Reformprozess. Das Haupthindernis für demokratische und marktwirtschaftliche Transformation ist der in der Verfassung angelegte Dualismus zwischen Theokratie und Republikanismus in Gestalt eines sich islamisch legitimierenden Revolutionsführers und einem direkt vom Volk gewählten Präsidenten. Republikgründer Ayatollah Ruhollah Khomeini konzipierte die theokratische Staatstheorie der „Herrschaft des Rechtsgelehrten“ („velayat-e faqih“) und verankerte es 1979 als Kernelement in der neuen Verfassung.

Die verfassungsmäßigen Machtkompetenzen des Revolutionsführers, der auch Oberbefehlshaber der Streit- und Polizeikräfte ist, übersteigen die des Präsidenten. Die Machtelite zerfällt, grob gesprochen, in ein reformerisches und ein konservatives Lager. Der derzeitige Revolutionsführer, Ali Khamenei, neigt den Konservativen zu.

Wirtschaftlich hat der Iran aufgrund seiner reichen Ausstattung an Naturressourcen eine vorteilhafte Position gegenüber den meisten anderen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. So verfügt der Iran über neun Prozent der nachgewiesenen Ölreserven, ist zweitgrößter Produzent in der OPEC und besitzt ferner die weltweit zweitgrößten Reserven an Erdgas.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Das aus der Revolution von 1978/1979 geborene System der Islamischen Republik Iran erlebte bis 1982 nicht nur erhebliche innenpolitische Turbulenzen und Machtkämpfe, sondern führte auch von 1980 bis 1988 einen Krieg gegen den Nachbarn Irak. Die innenpolitischen Machtkämpfe und der Krieg begünstigten in der Ära des Republikgründers und ersten Revolutionsführers, Ayatollah Ruhollah Khomeini, die Ausformung eines islamisch-autoritären Systems.

Die Theokratie wurde allerdings durch das parallele Fortbestehen republikanischer Elemente wie ein mit beachtlichen Kompetenzen ausgestattetes Parlament und im Turnus von vier Jahren abgehaltene Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sowie durch einen begrenzten Pluralismus abgemildert. Die Repräsentativität des Parlaments ist eingeschränkt, da Personen mit zweifelhafter Loyalität zur theokratischen Staatstheorie der „velayat-e faqih“ (Herrschaft des Rechtsgelehrten) von der Kandidatur für ein Parlamentsmandat ausgeschlossen werden. Andererseits ist das Parlament von einer in der islamischen Staatenwelt präzedenzlosen Vitalität, was die Debattenkultur und die Fähigkeiten zur gesetzgeberischen Initiative und – wenn erforderlich – Blockade der Exekutive anbetrifft.

1979 bis 1980 wurden circa 80 Prozent der iranischen Industrie sowie der gesamte Banken- und Außenhandelssektor entweder direkt verstaatlicht oder in den Besitz von – teils bis heute vom Staat subventionierten – revolutionären Stiftungen überführt. Während der Kriegsjahre stand die Ökonomie des Iran ganz im Zeichen einer dirigistischen Staatswirtschaft. Nach Khomeinis Tod 1989 übernahm ein eher pragmatisch orientierter Flügel der Machtelite um Präsident Hashemi Rafsanjani (1989 bis 1997) die Exekutive und leitete eine primär auf liberale Wirtschaftsreformen ausgerichtete Politik ein, die allerdings nur wenig erfolgreich war.

### 3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

#### 3.1. Demokratie

Der Iran hat nach Beginn des Reformprozesses 1997 zum ersten Mal seit 1979 bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen kleinere Fortschritte gemacht. Dazu zählt primär die zeitweise erheblich erweiterte Presse- und Meinungsfreiheit, die jedoch ab 1999 durch Gegenschläge der Judikative wieder stark eingeschränkt wurde. Wichtige Machtzentren, wie die Judikative und der als parlamentarisches Oberhaus fungierende und aus Juristen zusammengesetzte Wächterrat, sind von Konservativen dominiert, die Reformen in den Bereichen von Rechtsstaatlichkeit und Repräsentation bekämpfen.

Dem mit Vetorechten bewehrten Wächterrat obliegt es, alle verabschiedeten Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem Islam zu überprüfen, die Verfassung zu interpretieren und bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen die Kandidaten gemäß ihrer Loyalität zum System und zur Herrschaftstheorie der „velayat-e faqih“ zu selektieren.

##### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Der Iran, der auf eine 2500-jährige Geschichte als Nationalstaat zurückblickt, kennt keine mit der Nationalidentität verbundenen Staatlichkeitsprobleme. Das staatliche Gewaltmonopol ist vorhanden, ist jedoch insofern eingeschränkt, als die gewählte reformorientierte Exekutive nur unzureichende Kontrolle über die Geheim-, Sicherheits- und Polizeidienste sowie die Streitkräfte ausübt, da diese Schlüsselpositionen zumeist in Händen konservativer Parteigänger des Revolutionsführers liegen.

Obwohl der Iran ein ethnisch und sprachlich fragmentiertes Land ist, in dem nur circa 50 Prozent der Bevölkerung die Staatssprache Persisch als Muttersprache sprechen, sind dennoch Fragen der Definition und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk politisch derzeit nicht von hoher Relevanz. Verbindendes Glied zwischen den meisten verschiedenen Ethnien und zugleich wesentlicher Kern der Nationalidentität ist das Bekenntnis zur (Zwölfer-)Schia, der offiziellen Staatsreligion, der circa 85 bis 90 Prozent der Bevölkerung angehören.

Verfassungsrechtlich besitzen alle Bürger das gleiche Staatsrecht, doch sind in der politischen Wirklichkeit Anhänger der islamischen Minderheitskonfession, der Sunniten, ebenso wie andere nichtislamische Religionen (Christen, Juden, Bahai) benachteiligt, etwa bei der Besetzung von höheren Ämtern und Positionen in Regierung, Judikative und Armee. Die Revolution von 1979 bewirkte eine Verschmelzung von Religion und Staat und eine Zurückdrängung der Säkularisierung in den Bereichen Politik, Justiz, Soziales und Kultur.

Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind größtenteils gewährleistet, ebenso wie die Leistungsfähigkeit des Verwaltungssystems, das jedoch unter Misswirtschaft und Korruption leidet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind nur teilweise wirksam. Die seit 1997 amtierende reformorientierte Regierung bemüht sich, den Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses mehr Achtung zu verschaffen. Sie ist jedoch nicht im Besitz der effektiven Regierungsgewalt, was den Erfolg ihrer Bemühungen spürbar begrenzt. Haupthindernisse sind das verfassungsmäßig verankerte Ungleichgewicht der Machtkompetenzen zwischen Revolutionsführer und Präsident sowie die Komplexität und Vielzahl der unterschiedlichen Machtzentren, deren Mehrheit konservativ ist.

Justiz, Wächterrat, Feststellungsrat, Expertenrat, Revolutionswächterarmee sowie die revolutionären Stiftungen bilden Vetomächte und politische Enklaven. Sie arbeiten der Exekutive und der Legislative, die seit den Parlamentswahlen von 2000 ebenfalls in der Hand von Reformern ist, entgegen. Die Durchsetzung konstitutiver Rechte, politischer Organisation und Kommunikation ist ein Problem. Staatsrundfunk und Fernsehen sowie ein Teil der Presse sind in der Hand der Konservativen. Herrschaftsrelevante Oppositionsparteien sind verboten.

Die Bildung politischer und zivilgesellschaftlicher Organisationen unterliegt Einschränkungen, Grundbedingung für deren Zulassung ist Loyalität zum System und zur *velayat-e faqih*. Islamische, systemtreue Gewerkschaften sind erlaubt. Öffentlichkeit und Meinungsfreiheit sind im Kern vorhanden und wurden seit 1997 von der Exekutive offiziell aufgewertet, sind jedoch durch die konservative Justiz massiven Eingriffen zur Deformation und Manipulation ausgesetzt. Meinungs- und Organisationsfreiheit stoßen insbesondere an Grenzen, wenn es um Kritik an der Herrschaftstheorie der „*velayat-e faqih*“ und am Revolutionsführer geht.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung ist partiell beeinträchtigt, zumal die drei Gewalten in den intra-elitären Machtkampf zwischen dem Lager der Reformen und demjenigen der Konservativen verstrickt sind. Von 1997 bis 2000 war der Handlungsspielraum der reformerischen Exekutive durch die konservative Legislative und Judikative stark eingeschränkt. Zwar übernahmen die Reformen nach den Parlamentswahlen von 2000 die Legislative, doch werden die gewählten Herrschaftsträger weiterhin durch die Judikative behindert, deren Leiter direkt vom Revolutionsführer ernannt wird.

Die Judikative usurpiert teils exekutive Kompetenzen (Einrichtung eines judikativen Bevollmächtigten für Außenpolitik), bestreitet dem Präsidenten das verfassungsmäßige Recht zur Durchsetzung der Verfassung und missachtet durch Anklageerhebung gegen Parlamentarier wegen vorgeblich kontrarevolutionärer Äußerungen das Verfassungsrecht auf parlamentarische Immunität für Mandatsträger. Die Justiz ist institutionell ausdifferenziert, doch in Entscheidung und Doktrin oftmals nur – wenngleich verschleiert – ausführendes Organ der höchsten politischen Instanz des Iran, dem Revolutionsführer.

Politische und bürokratische Korruption werden in der Öffentlichkeit des Iran als weit verbreitet wahrgenommen und deren Bekämpfung vom Revolutionsführer wiederholt öffentlich angemahnt. Doch instrumentalisiert die Judikative, die selbst von Korruption durchdrungen ist, die Korruptionsbekämpfung in der Auseinandersetzung mit den reformorientierten politischen Gegnern, die ihrerseits Ziel der meisten Korruptionsanklagen sind, während korrupte konservative Amtsträger nicht oder bestenfalls unzureichend strafrechtlich verfolgt werden.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden massiv und über längere Zeiträume hinweg verletzt. Die Judikative ließ von 1998 bis Anfang 2003 mehr als 50 reformistische Zeitungen schließen und eine große Anzahl kritischer Journalisten, Studentenführer, Kleriker, Schriftsteller, Intellektuelle, Rechtsanwälte und sogar höherer Funktionsträger aus Exekutive und Staatsadministration, die Präsident Khatami nahe stehen, verhaften und unter fadenscheinigen politischen Anklagen verurteilen. Mehrere Prozesse gegen Führungskader von verfassungsloyalen, jedoch dem Machtmonopol der politisierten Schia-Geistlichkeit abgeneigten national-religiösen Oppositionsparteien laufen noch.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die verfassungsmäßigen Gewalten von Exekutive, Legislative und Judikative sind mit den Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit arbeitsfähig, doch kommt es aufgrund des intra-elitären Machtkampfs zu erheblichen Reibungsverlusten im Zusammenspiel der Institutionen. Grundsätzlich werden die wichtigsten Institutionen von allen relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren als legitim angesehen. In besonders kritischen Phasen des internen Machtkampfs neigen einzelne intra-radikale Konservative dazu, bestimmten, von ihren Gegnern beherrschten Institutionen des Systems die Legitimität abzuspochen. So haben bereits hochrangige Offiziere der von Konservativen dominierten Revolutionswächterarmee mehrmals mit dem Sturz des Präsidenten gedroht, sollten die Reformen ein systemveränderndes Ausmaß annehmen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Demokratisch verfasste politische Parteien wie im Westen, die über eine ausgearbeitete Ideologie und Programmatik verfügen, gibt es nur in Ansätzen. Säkulare Parteien, oder Parteien, die die Verfassung von 1979 ablehnen, sind verboten. Dennoch existiert ein begrenzter Pluralismus innerhalb der revolutionären Machtelite, die in drei miteinander konkurrierende politische Strömungen zerfällt, eine links-islamische, eine moderat-technokratische und eine sozialpolitisch konservativ-islamische. Die Links-Islamisten und die technokratisch-islamistischen Kräfte sind seit 1997 in einer Koalition vereint und bilden das politische Lager der Reformen.

Jede Strömung umfasst eine Vielzahl von Parlamentsfraktionen, Berufsvereinigungen (Basarhändler, Kleriker, Ingenieure, Journalisten), Vereinen (Studenten) und Gesellschaften (Frauen), die als segmentäre, hierarchisierte und primär nicht schichtenspezifische Solidargruppen in der Politik eine Rolle spielen. Kämpfe um die staatliche Zuteilung von Macht und wirtschaftlichen Ressourcen spielen sich entlang der Trennlinien zwischen solchen Gruppierungen ab, die in der einen oder anderen Form Zugang zu diesen Allokationen haben. Die entscheidende Verfügungsgewalt über diese Allokationen haben der Revolutionsführer und der Präsident.

Die Polarisierung zwischen dem Lager der Reformen, zusammengesetzt aus Links-Islamisten und Technokraten, und dem konservativen Lager ist erheblich. Gleichwohl herrscht bislang noch ein bindender Konsens zwischen allen Mitgliedern der Machtelite darüber, ein Mindestmaß an Kooperationsfähigkeit zu erhalten und die gegenseitigen Konflikte nicht unkontrollierbar eskalieren zu lassen,

um so existenzielle Gefahren für den Bestand des Systems und damit auch für den Erhalt der eigenen Macht zu bannen.

Die Zustimmung der Gesamtbevölkerung zur Herrschaftstheorie der „velayat-e faqih“ liegt Beobachtern zufolge schätzungsweise bei maximal zehn Prozent, was jedoch nicht mit der Ablehnung des Systems an sich, seiner gesamten Verfassung und aller Errungenschaften der Revolution identisch ist. Der Ausdruck des anhaltenden Verlangens des Volkes nach Reform des bestehenden Systems – nicht seiner Abschaffung durch erneute Revolution – spiegelt sich in den Wahlergebnissen für Präsident Khatami von 1997 und 2001, die jeweils bei 69 und 77 Prozent der Stimmen lagen.

Seit 1997 ist eine beträchtliche Ausdifferenzierung der Organisationslandschaft der Zivilgesellschaft zu konstatieren. Khatami machte beispielsweise den Weg frei für die Schaffung neuer partizipatorischer, basisdemokratischer Strukturen, indem er 1999 zum ersten Mal in der Geschichte der Islamischen Republik Iran die Abhaltung von Wahlen für Kommunalräte durchsetzte, die bereits die Verfassung von 1979 vorsah.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Der Iran hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung nur geringfügige Fortschritte erzielt. Große Transformationsdefizite bestehen bei der Zurückdrängung staatsdirigistischer Wirtschaftsstrukturen, bei der Privatisierung und beim Subventionsabbau.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Das Entwicklungsniveau des Iran, gemessen am HDI, ist im Vergleich zu den meisten anderen islamischen Staaten des Mittleren Ostens und Nordafrika relativ hoch. Auch die Alphabetisierungsrate (für 15-Jährige und Ältere) ist mit 72,1 Prozent (UNDP-Schätzung für 1999) beziehungsweise 85 Prozent (World Bank-Schätzung für 2001, die sich auf Angaben der iranischen Zentralbank stützt) relativ hoch. Allerdings existieren keine gesicherten Angaben über die Einkommensverteilung. Nach UNDP-Schätzung lebten jedoch 1996 circa 53 Prozent der Iraner unter der Armutsgrenze.

Ein Großteil der iranischen Wirtschaft ist verstaatlicht. Laut Verfassung von 1979 müssen sich alle Großindustrien, wie die Öl-, Stahl-, Chemie-, Textil- und rohstoffverarbeitende Industrie, sowie Banken, Versicherungen, Energie- und Telekommunikations-, Luftfahrt- und Transportunternehmen im Besitz des Staates befinden und von ihm verwaltet werden. Staatseigene Betriebe genießen Vorzugsbehandlung, wie günstige Regierungskredite und Befreiung von den meisten Steuern und Einfuhrzöllen. Befreit von jeder ernsthaften privaten Konkurrenz, sind mindestens 60 Prozent dieser Staatsbetriebe trotz ihrer Monopolstellung hoch defizitär; die Ursache ist zumeist durch internes Missmanagement und Korruption begründet.

Der Staat beschäftigte 1999 circa 20 Mio. Staatsbedienstete und ist damit der mit Abstand größte Arbeitgeber der Bevölkerung, deren Zahl 2001 circa 66 Mio. Einwohner betrug.

Ferner leidet die Wirtschaft des Iran unter der einseitigen Abhängigkeit vom Erdöl, aus dessen Verkauf Teheran circa 80 Prozent seiner ausländischen Deviseneinnahmen bezieht. Der Anteil des Ölsektors am BIP, der in den 70er Jahren etwa 40 Prozent ausmachte, ist mittlerweile auf circa 20 Prozent gesunken, doch bilden die Ölexporterinnahmen immer noch ungefähr 50 Prozent des Staatsbudgets. Zwar sind die Rohölexporte für die Regierung eine dauerhafte Einnahmequelle, die sie befähigen, enorme Subventionen für Energiekosten und Grundnahrungsmittel der Bevölkerung aufzuwenden, doch machen sie die Wirtschaft insgesamt extrem krisenanfällig für Schwankungen des Weltrohölpreises.

Wiederholte, seit Anfang der 90er Jahre unternommene Versuche des Iran zur Verminderung dieser Abhängigkeit der Wirtschaft durch Diversifizierung der Einnahmequellen für Exporterlöse sind weitgehend gescheitert. Die Finanzlage des Iran verschlechterte sich 1998 aufgrund drastisch gesunkener Weltrohölpreise dramatisch. Der Anstieg der Ölpreise 1999 und 2000 brachte dem Land allerdings fiskalisch eine Atempause, ohne jedoch die strukturellen ökonomischen Probleme, wie etwa mangelhafte Rahmenbedingungen für Auslandsinvestitionen, zu lösen.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist nur segmentär vorhanden und institutionell schwach geregelt. Im Zuge der vom pragmatischen Ex-Präsidenten Hashemi Raf-



sanjani (1989 bis 1997) begonnenen Wirtschaftsliberalisierung, die auch von islamisch-technokratisch orientierten Kräften innerhalb des Reformkabinetts von Präsident Khatami fortgesetzt wird, bemüht sich der Iran ansatzweise um Einführung einheitlicher Spielregeln für alle Marktteilnehmer. Doch weiterhin beherrschen starke staatliche Interventionen, Regulierungen und Wirtschaftsgestaltungsakte die wirtschaftliche Szenerie.

Daneben existiert ein von konservativen Fraktionen der Machtelite betriebener traditioneller Basarkapitalismus, der zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen führt. Der Außenhandel unterliegt der Kontrolle und Lenkung durch den Staat oder der innenpolitisch mächtigen Basarhändlervereinigungen und revolutionärer Stiftungen, was zur weitgehenden Dissoziierung des Iran vom Weltmarkt beiträgt. Die Banken sind von jüngst erst zugelassenen wenigen Ausnahmen abgesehen in staatlicher Hand und der Aufbau eines effektiven Kapitalmarkts steckt trotz Gründung der Teheraner Aktienbörse (TSE) 1999 noch in der Anfangsphase.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Der Iran hatte von 1997 bis 2001 ein System der gespaltenen Wechselkurse aufrechterhalten, das jedoch im März zugunsten eines einheitlichen Umtauschkurses von 7 900 Rial für einen US-Dollar aufgegeben wurde. Hatten die Auslandsschulden des Iran 1996 noch circa 22 Mrd. US-Dollar betragen, so konnte Teheran diese Schulden dank der ab 1999 sprunghaft auf zeitweise bis zu 30 US-Dollar pro Barrel gestiegenen Ölpreise bis 2001 auf schätzungsweise 7,6 Mrd. US-Dollar verringern, was 7,5 Prozent des BIP entsprach.

Um die Wirkung eventueller Ölpreisstürze abzufedern, hatte der Iran in den letzten „fetten Jahren“ Vorkehrungen getroffen. Alle Öleinnahmen, die über die im März 2000 vom Parlament beschlossenen Fünfjahresplan (2000 bis 2005) festgelegten 17 US-Dollar pro Barrel Öl hinausgingen, wurden in einen Devisenreservefonds (Oil Stabilization Funds, OSF) eingezahlt, der derzeit circa 12 Mrd. US-Dollar beinhaltet.

Die Inflation, die Mitte der 90er Jahre noch bei schätzungsweise 40 Prozent lag, konnte bis 2000 auf 12,6 Prozent zurückgeführt werden. Insgesamt ist die Inflationkontrolle mittlerweile von der Regierung prinzipiell als ein wichtiger Baustein der Wirtschaftspolitik anerkannt. Dies gilt speziell für die um Unabhängigkeit

bemühte Zentralbank, die die Inflationskontrolle jedoch erst seit 2000 in konsequenter Weise praktiziert.

### **3.2.4. Privateigentum**

Obwohl das Recht auf Eigentum und die Regulierung des Eigentumserwerbs sowohl formal gesetzlich als auch durch die islamische „shari‘a“ definiert sind, sind sie doch nicht konsistent verkörpert. Auch rechtlich werden sie nicht hinreichend geschützt, vor allem nicht gegen Interventionen des Staates, revolutionär-islamischer Stiftungen und einflussreicher politischer Individuen. Im Prinzip können privatwirtschaftliche Unternehmen als exklusive Enklaven frei agieren, doch werden sie durch politische, juristische, soziale und ökonomische Hindernisse stark eingeschränkt.

Staatsunternehmen beherrschen weiterhin die strategischen Wirtschaftssektoren. Die Anfang der 90er Jahre unter Rafsanjani begonnene und auch von Khatami fortgesetzte Politik der Privatisierung staatlicher Betriebe hat bislang keine nachhaltigen Erfolge erzielt.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Es existieren partiell gut ausgebaute soziale Netzwerke, die allerdings nicht alle Risiken für sämtliche Bevölkerungsschichten abdecken. Zwar bleiben Armutsrisiken für bedeutende Teile der Bevölkerung bestehen, doch profitiert die Mehrheit der Iraner auch von den Arbeitsplatzangeboten des Staates und dessen exorbitant hohen direkten und indirekten Subventionen für Benzin, Heizöl und Grundnahrungsmitteln (wie Brot, Reis, Zucker und vieles mehr).

Zusätzlich beziehen Millionen Iraner soziale und finanzielle Vergünstigungen (Arbeitsstellen, medizinische Leistungen, Schul- und Studienplätze etc.) durch das soziale Engagement regimenaher Institutionen, die landesweite Netzwerke unterhalten, wie zum Beispiel die islamischen Freitagspredigerorganisationen und revolutionäre Stiftungen. Letztgenannte Organisationen haben auch Funktionen der sozialen Kontrolle und der Systemstabilisierung, da sie das Wohlergehen und die Loyalität breiter Bevölkerungsschichten gegenüber dem System beeinflussen.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Die iranische Regierung unter Khatami hat, insbesondere nach dessen Wiederwahl 2001, Anstrengungen für ein auf makroökonomische Stabilisierung gerichtetes Krisenmanagement unternommen. Im Zuge dessen hat sie die Auslandsverschuldung stark auf sieben Mrd. US-Dollar zurückgeführt, eine kluge Fiskalpolitik eingeleitet und somit dazu beigetragen, dass trotz Anfang 2001 leicht zurückgegangener Weltmarktrohölpreise zwischen 1999 und 2002 ein Durchschnittswachstum von 4,8 Prozent des BIP (GDP) erreicht werden konnte.

Aufgrund dieser leichten Verbesserung der Wirtschaftssituation des Iran sah sich im August 2002 der IWF zu einem vorsichtigen Lob veranlasst, das er allerdings mit nachhaltigen Warnungen an Teheran verband, radikale Reformen in zentralen Bereichen, ohne die eine vollständige Gesundung der Wirtschaft unmöglich ist, nicht aufzuschieben. Dazu zählen unter anderem die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Reform des ineffizienten Staatssektors, der mit geschätzten 60 Prozent den größten Teil des Staatsbudgets verschlingt, die Privatisierung sowie der Abbau der Verschwendung staatlicher Ressourcen für die Energiesubventionen.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

In Grundzügen besitzt der Iran ein teils familiär, teils staatlich oder durch regime-nahe Einrichtungen organisiertes soziales Netz zur Kompensation von Armut und gesellschaftlichen Risiken. Das Umweltbewusstsein ist in der breiten Bevölkerung noch wenig ausgeprägt, obwohl die negativen Folgen von Umweltzerstörung für immer mehr Iraner spürbar werden, wie etwa die weltweit einmalig hohe Luftbelastung Teherans durch Auto- und Industrieabgase mit ihren erheblichen Gesundheitsschäden für die Anwohner.

Punktuell wird seit 1997 durch die Schaffung der in die Präsidialexekutive integrierten Umweltbehörde erstmals in der Geschichte des Iran dem Thema eines ökologisch verträglichen Wachstums politisch Rechnung getragen, allerdings ist sie bislang tendenziell dem ökonomischen Wachstumsbestreben untergeordnet.

Die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ist im Vergleich mit den meisten anderen Staaten des Nahen Ostens als zufrieden stellend zu bewerten. Laut Schätzungen von UNDP (aus 2002) haben 94 Prozent der Iraner Zugang zu Gesundheitsversorgungseinrichtungen, während 95 Prozent Zugang zu sauberem Trinkwasser und 86 Prozent Zugang zu sanitären Einrichtungen haben.

In bedeutenden Segmenten existieren Einrichtungen für Bildung, Ausbildung und Forschung, doch sind diese sehr heterogen und weisen insbesondere was die sekundären und tertiären Bildungseinrichtungen angeht, deutliche Defizite auf. Während die Primärbildung mit 84 Prozent Alphabetisierungsrate (so die Angaben der iranischen Zentralbank) ein hohes Niveau aufweist, sind dagegen die staatlichen Investitionen in die sekundäre und tertiäre Bildung und Ausbildung sowie in den Bereich der Forschung nur als eher niedrig bis durchschnittlich zu bezeichnen.

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie*: Das Bestreben der großen Bevölkerungsmehrheit nach Reform des Systems, ablesbar an den eindeutigen Wahlsiegen der Reformkandidaten bei den Präsidentschaftswahlen von 1997 und 2001, den Kommunalwahlen von 1999 und den Parlamentswahlen von 2000, bei denen sie stets zwischen 70 und 80 Prozent der Stimmen errangen, hält unvermindert an. Der Reformprozess hat sich seit 1997 konsolidiert, zeigt jedoch seit Mitte 2000 Stagnationserscheinungen.

Strukturelle Veränderungen, wie die Revision der Verfassung von 1979, die die Öffnung des Systems unumkehrbar verstetigen könnten, wussten die Konservativen, die im innenpolitischen Machtkampf weiterhin die Oberhand behalten, durch ihre Vetomacht zu verhindern. Dessen ungeachtet dringen die Iraner, insbesondere die Frauen und die Jugend, mit einem Anteil von 65 Prozent der iranischen Bevölkerung unter 21 Jahren (so inoffizielle Schätzungen) von großer Relevanz, beharrlich auf Veränderung.

Dem unaufhaltsam wachsenden Veränderungsdruck können sich auch die Konservativen, so anerkennen zumindest die Pragmatischeren unter ihnen, nicht auf Dauer entziehen, was die Bereitschaft des gesamten konservativen Lagers zu konsensualen Lösungen mit den Reformern vergrößert. Ohnehin ist das politische System in Fragen strategischer Richtungsentscheidungen auf Konsens zwischen

den ideologischen Strömungen der Machtelite und den höchsten Staatsspitzen, insbesondere Revolutionsführer und Präsident, angelegt.

Angesichts der fortgesetzten Repressalien der Justiz gegen systemloyale Kritiker und Oppositionelle ist Khatami jedoch wegen seiner Kompromisse mit dem Revolutionsführer zunehmender Kritik von Radikalreformern und Jugendlichen ausgesetzt, die raschere und durchgreifende Reformen verlangen. Ungeachtet des derzeitigen Nachlassens der Reformdynamik im institutionellen Bereich ist es verfrüht, den Reformprozess, der als Katalysator von zwei Entwicklungen gedient hat, als tot zu betrachten.

Durch die zeitweise erheblich erweiterte Presse- und Meinungsfreiheit wurde eine tief greifende Öffnung des politischen Diskussionsklimas bewirkt. Ferner haben die durch Khatami im politischen Diskurs verankerten Themen wie Zivilgesellschaft, Herrschaft des Rechts oder Pluralismus unter der Mehrheit der Iraner einen Bewusstseinsbildungsprozess hinsichtlich ihrer politischen Rechte und Partizipationsmöglichkeiten initiiert beziehungsweise verstärkt, dessen Entwicklungsdynamik mittelfristig weit reichende Folgen haben dürfte. Beide Entwicklungen können die Konservativen, selbst wenn sie den reformerischen Flügel der Staatselite gänzlich von der Macht vertrieben, kaum rückgängig machen.

(2) *Marktwirtschaft*: Ingesamt zeigen die grundlegenden Entwicklungsindikatoren für den Untersuchungszeitraum eine leichte Verbesserung des Entwicklungsstandes. Aber die schlechten institutionellen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliches Handeln haben sich nur unwesentlich verändert. Eine Ursache liegt im Festhalten der meisten Machthaber am 1979 festgeschriebenen Ziel der sozialen Gerechtigkeit („*edalat-e edjtema'í*“), dem sich auch die links-islamische Mehrheit in Exekutive und Legislative verpflichtet fühlt. Zwar gibt es angesichts der in der Machtelite herrschenden Einsicht in die Unausweichlichkeit von Wirtschaftsreformen keine offene Opposition gegen sie, doch fehlen ihnen abgesehen von wenigen islamischen Technokraten im Kabinett, im Parlament, in regierungsnahen Wirtschaftsforschungszentren und in der Zentralbank ausreichend engagierte Befürworter.

Dagegen ist die Phalanx der schweigenden Ablehner von Privatisierung und staatlicher Deregulierung sehr breit und umfasst unter anderem bislang mächtige staatliche Institutionen und revolutionäre Stiftungen, die existenzielle Machteinbußen befürchten, sowie inkompetente und korrupte Manager und um ihre Arbeitsplätze bangende Arbeiter und Angestellte. Auch der dritte im Mai 2000 verabschiedete

Fünfjahresplan, der in einigen Zielvorgaben, wie der Schaffung neuer Arbeitsplätze, ebenso unrealistisch ist wie seine Vorgänger, bietet nur wenig konkrete Abhilfe. Er verpflichtet die Regierung zur Implementierung ehrgeiziger Programme zur Marktliberalisierung, Privatisierung von Staatsunternehmen und Schaffung von 3,8 Mio. Arbeitsplätzen bis 2004. Doch in vielen Punkten bleibt das Programm vage und ambivalent und zeigt insgesamt wenig Kohärenz und Praktikabilität, etwa was die berufliche Reintegration der durch Privatisierung freigesetzten Arbeitskräfte anbetrifft.

Desgleichen gibt es bislang keine Fortschritte bei Gesetzesvorhaben zur Durchsetzung des Rechtsstaates und bei der Entpolitisierung des Justizapparates, die das verbreitete Misstrauen potenzieller in- und ausländischer Investoren in die Rechtssicherheit ihrer angelegten Kapitalien zerstreuen könnten.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die Wirtschaftslage des Iran ergibt ein insgesamt ambivalentes Bild. Positiv zu bewerten sind der ab 1979 durch massive Investitionen erreichte, relativ hohe gesellschaftliche Bildungsstand, die Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols sowie das (zumindest bislang) geringe Maß an ethnisch-religiösem Konfliktpotenzial. Positiv sind des Weiteren die geringe Polarisierung des Verteilungskonflikts, das seit 1999 zu verzeichnende Wachstum des BIP von durchschnittlich fünf Prozent, der Abbau der Auslandsverschuldung sowie die durch staatliche Programme erzielte Rückführung der Bevölkerungswachstumsquote auf circa 1,6 Prozent von knapp vier Prozent in den 80er Jahren.

Negativ zu bewerten sind das Ausbleiben von Fortschritten bei der Durchsetzung der Normen des Rechtsstaates, der Bekämpfung von Korruption und Menschenrechtsverletzungen, die schleppende Privatisierung von Staatsbetrieben, die Beibehaltung der Staatssubventionen für Energie, die laut Weltbankbericht von 2002 circa zwölf Prozent des BIP ausmachen, sowie die mangelnde Diversifizierung der Deviseneinnahmequellen.

### **5.2. Zielsicherheit**

Zwar ist die Exekutive bemüht, neben dem politischen Management aktueller Probleme auch langfristig orientierte wirtschaftliche Strategiele zu verfolgen, ordnet diese jedoch oftmals kurzfristigen politischen Nutzenerwägungen unter. So haben die Reformer in Exekutive und Legislative keine entschlossenen Anstrengungen unternommen, gegen den Widerstand der Konservativen und großer Teile der eigenen links-islamischen Klientel Reformen zur Verringerung der Zahl der Staatsangestellten oder tiefe Einschnitte in das Subventionssystem durchzusetzen. Der Grund ist einfach: Zum einen würden sie solche Reformen bei Wahlen unpopulär machen und zum anderen bergen sie auch das Risiko in sich, landesweit massive soziale und politische Unruhen zu provozieren.

Eine langfristige, in sich schlüssige Strategie für wirtschaftliche Reformen ist bislang nur ansatzweise bei einem Teil der Machthaber erkennbar, am ehesten noch bei den reformorientierten islamischen Technokraten in der derzeitigen Funktionärsschicht in Exekutive und Administration, deren Hochburg die Zentralbank ist. Letzteres technokratisches Segment anerkennt den Nutzen, den eine partielle Entideologisierung und politische Öffnung des Systems, einschließlich dessen Integration in die globalisierte Weltwirtschaft, für die Nationalinteressen des Iran hätte.

Dieses Segment zeichnet auch für die teilweise Verbesserung des Privatisierungsklimas ab 2000 verantwortlich. Ferner ist dieses Segment die treibende Kraft sowohl hinter den jüngsten Anstrengungen der iranischen Regierung (Herbst 2002) ein umfassendes Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU abzuschließen, als auch hinter der Bewerbung Teherans um den Beitritt zur WTO, der allerdings eine massive staatliche Deregulierung der Wirtschaft impliziert.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Wie bereits erwähnt, wird mit den staatlichen Subventionen für Grundnahrungsmittel, Benzin und Energie immense Verschwendung betrieben. Weiterhin verwendet die Regierung inoffiziellen Schätzungen zufolge circa 60 Prozent des Staatsbudgets für die Aufrechterhaltung der zumeist unproduktiven Unternehmungen des Staatssektors. Insgesamt sind die offiziell ausgewiesenen Zahlen für den Staatshaushalt nur bedingt aussagekräftig, da sie wenig transparent sind. Inoffiziellen Angaben zufolge fließt ein beträchtlicher Teil der Öldeviseneinnahmen ohne Kontrolle des Parlaments in ein Sonderbudget des Revolutionsführers, dessen Verwendungszwecke im Einzelnen unklar sind.

Verschwendung herrscht auch bei den nicht genutzten Chancen für die Inanspruchnahme des beträchtlichen iranischen Humankapitals an Geistes- und Naturwissenschaftlern, Technikern, Medizinern, Verwaltungs- und Wirtschaftsexperten und Geschäftsleuten, die sich im Ausland befinden und von denen nur ein sehr kleiner Prozentsatz Oppositionelle sind. Inoffiziellen Schätzungen zufolge wandern jährlich 200 000 junge, gut ausgebildete Iraner auf der Suche nach besseren Beschäftigungsmöglichkeiten nach Europa und speziell in die USA aus, wo bereits circa zwei Mio. Iraner leben. Die Kapitalflucht aus dem Iran ist quantitativ nicht zu beziffern, gilt jedoch als sehr hoch.

Ein Hauptgrund für das Verbleiben der Angehörigen der mittelständischen Bildungs- und Kulturelite im Ausland sind die staatlichen Restriktionen in der sozialen und kulturellen Sphäre, wie der als Bestandteil der islamischen Kleiderordnung für Frauen vorgeschriebene Körperschleier. Das Werben des Staates um heimkehrwillige iranische Experten oder kapitalkräftige Investoren begann bereits in der Präsidentschaft Rafsanjanis und wurde von Khatami fortgeführt. Indes war das Resultat sehr gering. Wenn es jedoch Erfolg hatte, so scheiterte die berufliche Reintegration der wenigen Heimgekehrten oftmals daran, dass die professionellen Rationalitätskriterien nicht galten, sprich apolitisches qualifiziertes Expertentum weniger galt als ideologische Linientreue.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit.**

Die wirtschaftliche Reformpolitik hat punktuell Erfolge gezeitigt. Als ein Schritt vorwärts gilt zum Beispiel das im August 2000 vom Parlament eingebrachte und lange innenpolitisch umkämpfte Gesetz zur Zulassung ausländischer Investitionen (Foreign Investment Promotion and Protection Act, FIPPA). Im September 2002 wurde es auch vom Feststellungsrat gebilligt, einem autoritativen Staatsorgan zur Schlichtung von Gesetzesvorlagen, die zwischen Parlament und Wächterrat umstritten sind.

In Wirtschaftssektoren, die auch einheimischen Privatunternehmen offen stehen, dürfen nach der FIPPA ausländische Firmen fortan Investitionen tätigen, die jedoch kollektiv nicht mehr als 25 Prozent des Gesamtmarktanteils im entsprechenden Sektor übersteigen sollen.

Als ein weiterer partieller Erfolg dürfte die im Dezember 2001 erfolgte erstmalige Zulassung einer privaten Bank gelten, der bis Ende 2002 zwei weitere folgten, die



bis jetzt jedoch nur einen kollektiven Marktanteil von zwei Prozent haben. Anfang 2003 verkündete der Wirtschaftsminister, dass im Zuge der Privatisierung und De-Monopolisierung beschlossen sei, fast alle 1979 verstaatlichten Banken zu privatisieren, ohne jedoch Angaben über den Zeitraum zu machen. Ungeachtet wiederholter Erklärungen der Regierung, am Kurs struktureller Wirtschaftsreformen festzuhalten, ist dies bislang zumeist folgenlose Rhetorik geblieben.

So wurden bis Ende 2002 keine Schritte zur Liberalisierung des Außenhandels, der Durchsetzung der Steuerpflicht von revolutionären Stiftungen oder des Subventionsabbaus unternommen. Gründe dafür sind der Widerstand der Konservativen, der Staatsunternehmen und der Basarhändler, sowie die zwischen 1999 und 2002 unerwartet hohen Deviseneinnahmen aus dem Ölverkauf, die den unmittelbaren Druck für wirtschaftliche Reformen spürbar gemindert haben.

Zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, die nach Dunkelziffern bei mindestens 25 Prozent liegt, hat sich die Regierung vorgenommen, pro Jahr 765 000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Im Oktober 2002 musste Präsident Khatami jedoch öffentlich eingestehen, dass seine Regierung in den zwei vorhergegangenen Jahren zusammengenommen nur 410 000 Arbeitsplätze hat schaffen können. Im Juli 2002 musste Safdar Hosseini, der Minister für Arbeit und Soziales in einer öffentlichen Stellungnahme eingestehen, dass der Iran mit einer dramatischen Arbeitslosenkrise konfrontiert sei, da zu den derzeit (offiziell) 3,2 Mio. Arbeitlosen nach Schätzungen seines Ressorts in den kommenden vier Jahren noch weitere 5,5 Mio. arbeitslose Schul- und Hochschulabgänger kämen (IRNA, 22. 7. 2002).

Für fast alle Iraner haben sich in den letzten elf Jahren bei stagnierenden Realeinkommen die Kosten für alle Grundnahrungsmittel und Güter des täglichen Bedarfs stark erhöht. So stiegen allein seit 1997 die Realkosten für Unterkunft, Heizöl und Elektrizität um 70 Prozent (Hayat-e Nou, 24. 11. 2001). Wirtschaftliche Not trieb Ende Januar 2002 in Teheran und Isfahan mehr als 10 000 Lehrer auf die Straße, um für bessere Bezahlung und bessere Arbeitsbedingungen zu demonstrieren. Die Polizei zerstreute die Demonstranten und verhaftete 90 „Rädelsführer“. Eine ähnlich große Protestkundgebung von Textilarbeitern hatte es auch im Oktober 2001 in Isfahan gegeben, auch sie wurde gewaltsam von den Sicherheitsorganen aufgelöst.

Wachsende Armut, Wohnungsnot und Perspektivlosigkeit in der Bevölkerung trugen auch 2002 dazu bei, dass die Regierung des Iran immer größeren Problemen bei der Bekämpfung von Prostitution und Drogenabhängigkeit ins Auge bli-

cken musste. Arbeitslosigkeit und ein Mangel an Perspektiven sind die wesentlichen Ursachen für die exorbitant hohe Zahl von Drogenabhängigen, die Mohammad Fallah, der Chef des iranischen Drug Control Headquarters im Juli 2002 auf mindestens zwei Mio. Personen schätzt (IRNA, 1. 7. 2002). Drogendelikte sind wiederum der Hauptgrund für die zunehmende Überfüllung der iranischen Gefängnisse.

### **5.5. Konsensbildung**

Ungeachtet heftiger politischer Konflikte zwischen den Anhängern des Lagers der Reformer und dem Lager der Konservativen einigten sich deren Führer am Ende zumeist auf eine dem prioritären Interesse des Systemerhalts dienende Konsenslösung. Da diese Kompromisse jedoch meist auf Kosten der Ziele des Reformprozesses gingen, setzte ab 1999 eine beachtliche Erosion der Unterstützerbasis Khatamis ein. Um seine eigene Glaubwürdigkeit gegenüber den Anhängern nicht gänzlich zu verlieren und um die effektive Blockade des politischen Reformprozesses durch die Konservativen zu brechen, nahm Präsident Khatami im September 2002 einen riskanten Strategiewechsel vor und suchte die Konfrontation.

Er ließ durch das Parlament zwei Gesetzesvorhaben einbringen, die die Erweiterung seiner politischen Vollmachten auf Kosten der von Konservativen dominierten Judikative und des Wächterrats vorsahen. Gleichzeitig ließ er seine engsten Berater verkünden, dass er zum Rücktritt vom Präsidentenamt entschlossen sei, falls der Wächterrat und der Feststellungsrat die Gesetze ablehnten. Die Folge wäre eine Staatskrise, die die politische Legitimität des gesamten Systems ernsthaft gefährden könnte. Obwohl ein solches Worst-case-Szenario nicht ausgeschlossen ist, wird die erneute Machtprobe Khatamis mit den Konservativen eher mit einem für die Mehrheit der Reformer und der Bevölkerung unbefriedigenden Kompromiss enden.

Was diese Annahme wahrscheinlich macht, ist die Bedrohungsperzeption der gesamten iranischen Machtelite gegenüber der Irak-Invasion der USA. Sie verlangt zugunsten der nationalen Einheit eine Deeskalation der innenpolitischen Auseinandersetzung, zumal zahlreiche Reformer wie auch Konservative befürchten, dass der Iran nach dem Sturz des irakischen Baath-Regimes nächstes Ziel amerikanischer Angriffs- oder Destabilisierungspläne werden könnte.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Im Berichtszeitraum hat sich zum ersten Mal seit 1979 in der gesamten iranischen Führungsriege eine wohl dauerhafte Tendenz zur Beendigung der internationalen Isolation des Landes und zur Normalisierung seiner Beziehungen mit der Außenwelt verfestigt. Zuvor hatte die Wechselhaftigkeit des innenpolitischen Klimas die Entwicklung einer stabilen und konsistenten Außenpolitik behindert.

Der bereits unter Präsident Rafsanjani begonnene, doch nur mäßig erfolgreiche Kurs politischer Entspannung gegenüber dem Westen und der arabischen Welt wurde unter Khatami mit größerem Erfolg fortgesetzt und vertieft. Dank seiner innenpolitischen Reformagenda und seiner Initiative für einen friedlichen Dialog der Kulturen konnte Khatami international mehr Vertrauen als berechenbarer und glaubwürdiger Partner gewinnen, was auch aufgrund der daraus resultierenden Vorteile für das Regime insgesamt von einem Großteil der iranischen Konservativen anerkannt und ausgenutzt wurde.

So glückte es Khatami, die nach dem Urteil im Berliner Mykonos-Prozess vom Mai 1997 dramatisch verschlechterten Beziehungen zu Deutschland und den übrigen EU-Staaten bis 2000 weitgehend zu normalisieren. Ausdruck dessen ist der Deutschlandbesuch Präsident Khatamis im Juli 2000, der von Bundeskanzler Schröder als substanzieller Neuanfang der Beziehungen gewertet wurde. Nachdem Khatami im September 1998 in der UNO öffentlich erklärt hatte, dass seine Regierung das Todesurteil gegen den britischen Schriftsteller Salman Rushdie nicht ausführen werde, führte dies zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen London und Teheran und beseitigte einen der größten Steine des Anstoßes zwischen der EU und dem Iran.

Mit der im Dezember 1997 in Teheran abgehaltenen Gipfelkonferenz der OIC (Organisation of Islamic Conference), die maßgeblich von Khatamis neuer politischen Agenda geprägt war, erreichte Teheran eine nachhaltige Entspannung in den Beziehungen zu den pro-amerikanischen arabischen Staaten, an ihrer Spitze Saudi-Arabien. Teheran einigte sich mit Riad in den folgenden Monaten auf ein konzertiertes Verhalten in der OPEC und schloss mit dem ehemaligen ideologischen Erzfeind sogar eine Anzahl von politischen und wirtschaftlichen Kooperationsabkommen, darunter 2000 auch ein Sicherheitsabkommen. Allerdings konnte Khatami in der vor allem für die wirtschaftliche Gesundung des Iran extrem wichtigen, innenpolitisch aber höchst umstrittenen Frage der Wiederaufnahme der seit 1980 abgebrochenen Beziehungen zu den USA keine Fortschritte erzielen.

Grund waren unüberwindbare innenpolitische Widerstände im Iran und in den USA. Im Iran verharrten die Konservativen um Revolutionsführer Khamenei und in den USA der Kongress in ihrer Blockadehaltung. Im Berichtszeitraum hielten die USA, die den Iran weiterhin beschuldigen, ein Hauptsponsor des internationalen Terrorismus zu sein, nach Massenvernichtungswaffen zu streben und den Nahostfriedensprozess zu unterminieren, an ihren 1995 und 1996 eingeführten Wirtschaftssanktionen gegen Teheran fest, die vor allem auf eine Schädigung des für den Iran vitalen Ölsektors zielen.

Dem Iran wiederum gelang es, die negativen Folgen der US-Sanktionen durch verschiedene Abschlüsse von Verträgen mit französischen, italienischen und kanadischen Ölfirmen weitgehend zu neutralisieren. Nichtsdestoweniger verlängerte die neue US-Administration von Georg W. Bush das Sanktionsregime 2001. Präsident Bush verstärkte nach dem 11. September 2001 die Feindseligkeit gegenüber dem Iran sogar noch, indem er das Land im Januar 2002 öffentlich neben dem Irak und Nordkorea als Mitglied der internationalen „Achse des Bösen“ ächtete.

Unbeeindruckt von der jüngst verstärkten Dämonisierung des Iran durch die USA hat die EU im Dezember 2002 ihre Verhandlungen mit Teheran über den möglichen Abschluss eines Handels- und Kooperationsabkommens sowie über Programme eines politischen Dialogs und einer Anti-Terror-Kooperation fortgeführt. Aus EU-Sicht bleibt jedoch die Hauptbedingung für die vom Iran angestrebte Vertiefung der wirtschaftlich-kommerziellen Kooperation eine Verbesserung der Menschenrechtssituation im Iran.

## **6. Gesamtbewertung**

Hinsichtlich der Ausgangsbedingungen der Transformation, ihrem Stand und der Gestaltungsleistung der Akteure kommen wir zu folgenden Bewertungen:

*(1) Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen für eine demokratische und marktwirtschaftliche Transformation im Iran sind nur in Ansätzen vorhanden. Zwar herrschen sowohl staatlich-nationale Identität als auch innenpolitische Stabilität, doch steht dem das Fehlen rechtsstaatlicher und demokratischer Traditionen und Institutionen entgegen. Ein Haupthindernis der politischen Öffnung des Systems und der Entfaltung starker zivilgesellschaftlicher Organisationen ist das Fortbestehen eines theokratisch-islamischen Autoritarismus, verkörpert durch die

Institution des Revolutionsführers. Ein weiteres Manko ist das Fortbestehen staatsdirigistischer und sozialistischer Strukturen im größten Teil der Wirtschaft und deren anhaltende einseitige Abhängigkeit vom Erdöl als Hauptdevisenbringer.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist sehr kurz. Die von den Reformern um Khatami in den politischen Diskurs eingeführten Themen wie Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus sind zwar selbst von deren Gegnern weitgehend akzeptiert worden, doch scheiterte die Umsetzung an der Blockade der Konservativen und den verfassungsmäßig ungleich verteilten Machtkompetenzen zwischen Exekutive und Legislative einerseits und dem Revolutionsführer andererseits.

Die zurückgelegte Wegstrecke bei der marktwirtschaftlichen Transformation ist geringfügig länger. Dennoch sind auch hier ungeachtet jüngster begrenzter Fortschritte, wie zum Beispiel bei der Fiskalpolitik, der beginnenden Öffnung für ausländische Investoren sowie der Zulassung von Privatbanken, wirklich substanzielle Schritte zur Umstrukturierung der Wirtschaft nicht getan worden.

(3) *Management:* Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt trotz punktueller Erfolge des Reformprozesses seit 1997 insgesamt unbefriedigend aus. Allen Akteuren, gleich ob Reformers oder Konservative, ist der Wunsch nach verstärkter Kooperation mit externen Akteuren gemein. Im Vordergrund stehen für sie die Neugestaltung des Verhältnisses zur arabischen Welt und eine angestrebte enge Wirtschaftskooperation mit den Staaten der EU, die als potenzielles Gegengewicht zu den USA betrachtet werden. Teheran verspricht sich davon eine Neutralisierung der politischen und ökonomischen Eindämmungspolitik Washingtons.

Ohne weitere, von der EU als Bedingung vorausgesetzte Fortschritte beim Reformprozess, insbesondere hinsichtlich der Durchsetzung des Rechtsstaates, der Menschenrechte und der Presse-, Meinungs- und Parteienfreiheit, bleibt eine wirkliche vertiefte Wirtschaftskooperation eine Illusion. Diese Fortschritte bedingen Verfassungsänderungen, für deren Durchsetzung die Reformers ungeachtet ihres großen Rückhalts im Volk aufgrund der ungleichen Verteilung der Machtpotenziale zu schwach sind. Verfassungsänderungen sind für eine umfassende Entstaatlichung der Wirtschaft ebenfalls notwendig, deren Umsetzung scheitert bisher am Widerstand einer Mehrheit der Akteure sowohl im konservativen als auch im reformerischen Lager.

## **7. Ausblick**

Gemessen an den Transformationsfortschritten der meisten Staaten des Nahen und Mittleren Ostens ragt der Iran sicherlich heraus. Angestoßen durch den Reformprozess seit 1997 gibt es in keinem anderen autoritär regierten islamischen Staat eine vergleichbar intensive und vermutlich zukunftssträchtige politische Auseinandersetzung über den Ausgleich von traditionellen islamischen und westlich-demokratischen Werten und Konzepten wie im Iran. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der im Berichtszeitraum erzielte reale Transformationsfortschritt auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft in engen Grenzen hielt.

Es wird viel davon abhängen, wie der weitere Verlauf des innenpolitischen Machtkampfs zwischen den Reformern sein wird und welchen Einfluss Aktionen und Gesten externer Akteure wie die USA auf den Gang der Ereignisse im Iran haben werden. Beide Entwicklungen müssen als unvorhersagbare Imponderabilien gelten. Sollte Präsident Khatami im Bemühen um die Erweiterung seiner Machtbefugnisse scheitern, steht zu erwarten, dass sich ein Großteil des iranischen Volkes enttäuscht vom Reformprozess abwenden und dies einer deutlichen Radikalisierung bestimmter Kräfte am Rande des politischen Reformspektrums Auftrieb geben wird.

Die möglichen Folgen wären sowohl eine rasche Zunahme von politischem Unruhepotenzial als auch ein Wiedererstarken ultra-autoritärer Tendenzen und Kräfte im Lager der Konservativen. Beides dürfte negative Auswirkungen auf eine Vertiefung des demokratisch-marktwirtschaftlichen Transformationsprozesses haben.