

IRAN

Gewerkschaftsmonitor

März 2025

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die politische Lage im Iran bleibt hochgradig volatil und ungewiss. In den vergangenen Jahren kam es zu landesweiten Protesten und einer zunehmenden Opposition gegen das Regime, allen voran die Aufstände unter dem Slogan »Frau, Leben, Freiheit« im Jahr 2022. Auch jüngere, wenn auch kleinere Protestwellen verdeutlichen weiterhin die begrenzte Legitimität des Regimes und die breit geforderten politischen und gesellschaftlichen Veränderungen. Diese Forderungen kommen sowohl von links-liberalen Gruppen, die traditionell mit reformorientierten politischen Eliten verbunden sind, als auch von einer erstarkenden rechtsgerichteten Opposition mit monarchistischen und autoritären Tendenzen.

Die Nachfolgedebatte um den alternden Obersten Führer Ali Khamenei verstärkt die Unsicherheiten zusätzlich. Im Mai 2024 kam der damalige Präsident des Iran bei einem mysteriösen Hubschrauberabsturz ums Leben. Die darauffolgenden Wahlen brachten überraschend den reformorientierten Kandidaten Masoud Pezeshkian an die Spitze. Wie schon in anderen iranischen Wahlen der letzten Jahre war die Wahlbeteiligung sehr gering – ein Faktor, der wesentlich zum Wahlsieg Pezeshkians beitrug, da sein ultra-konservativer Hauptkonkurrent Saeed Jalili äußerst unbeliebt war. Auf Druck des Obersten Führers, der nationale Einheit forderte, besteht Pezeshkians Kabinett mehrheitlich aus Technokraten. Ähnlich wie frühere reformnahe Regierungen hat auch Pezeshkian soziale und kulturelle Restriktionen teilweise gelockert und sich gegen eine Verschärfung der Hijab- und Bekleidungs Vorschriften gestellt.

Diese innenpolitischen Entwicklungen spielen sich vor dem Hintergrund äußerst riskanter geopolitischer Spannungen ab. Der Iran wurde in den Krieg Israels im Gazastreifen hineingezogen, was zu den ersten direkten Angriffen beider Staaten aufeinander seit Jahrzehnten führte. Die Wieder-

wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten Ende 2024 führte zu verstärkten Angriffen der USA und Israels auf iranische Stellvertretergruppen in der Region, darunter im Jemen, im Libanon und in Syrien. Der bedeutendste geopolitische Rückschlag für den Iran war der Zusammenbruch des Assad-Regimes in Syrien im Dezember 2024 nach über einem Jahrzehnt kriegerischer Auseinandersetzungen. Mit dem Sturz Assads verlor der Iran die direkte Landverbindung zur Hisbollah im Libanon, was seine Möglichkeiten zur Unterstützung und Ressourcenversorgung erheblich erschwerte. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine seit 2022 hat zudem zu einer engeren Annäherung zwischen dem Iran und Russland geführt, einschließlich iranischer Drohnenlieferungen an Moskau.

Zuletzt zeigte sich die Trump-Administration bereit, neue Verhandlungen mit dem Iran über Sanktionserleichterungen und nukleare Rüstungskontrolle aufzunehmen. Im März 2025 schickte Trump ein persönliches Schreiben an den Obersten Führer des Iran, in dem er zu direkten Gesprächen einlud. Allerdings trüben die anhaltenden Feindseligkeiten und das tiefsitzende Misstrauen auf beiden Seiten – nicht zuletzt aufgrund von Trumps einseitigem Ausstieg aus dem Atomabkommen während seiner ersten Amtszeit – die Erfolgsaussichten solcher Verhandlungen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die wirtschaftliche Situation des Iran hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert. Der Internationale Währungsfonds (IWF) prognostiziert für 2025 ein reales BIP-Wachstum von 3,1 Prozent und eine Inflationsrate von 29,5 Prozent. Die Landeswährung hat massiv an Wert verloren: Von 130.000 Rial pro US-Dollar Anfang 2020 auf weniger als 1.000.000 Rial je US-Dollar im März 2025.

Ein wesentlicher Grund für die schlechte wirtschaftliche Entwicklung sind europäische und US-amerikanische Sanktionen. Diese wurden in den frühen 2010er-Jahren verschärft, bevor im Jahr 2015 das umfassende Atomabkommen

(JCPOA) mit einer teilweisen Sanktionslockerung ausgehandelt wurde. Ab 2018 setzte die Trump-Regierung die Sanktionen einseitig wieder in Kraft und verschärfte sie in den darauffolgenden zwei Jahren weiter. In Reaktion auf die Proteste der »Frau, Leben, Freiheit«-Bewegung 2022 verschärfte auch die EU und andere westliche Staaten ihre Sanktionen erneut. Die Sanktionen haben Investitionen und Handelsbeziehungen reduziert und den Zugang der Regierung zu Öleinnahmen massiv eingeschränkt.

Dennoch zeigt die Wirtschaft seit einigen Jahren Anzeichen einer Erholung. Während das BIP pro Kopf, gemessen in Kaufkraftparität, zwischen 2010 und 2020 weitgehend stagnierte, ist es in den vier Jahren danach um fast 20 Prozent gestiegen. Armut, Haushaltsbudgets und Löhne entwickelten sich ähnlich: Nach steigender Armut und sinkenden Löhnen in den späten 2010er-Jahren ist seit 2020 eine leichte Erholung zu verzeichnen.

Ein Grund für die jüngste wirtschaftliche Erholung ist, dass der Iran zunehmend Wege gefunden hat, internationale Sanktionen zu umgehen, sich besser mit regionalen Nachbarn zu vernetzen und seine Ölförderung auszubauen. 2024 erreichten die iranischen Ölexporte mit über 1,5 Millionen Barrel pro Tag ein Sechsjahreshoch, wobei der Großteil nach China ging. Ob die neue US-Regierung diese Exporte erneut eindämmen kann, ist fraglich, da der Iran jahrelang seine Widerstandsfähigkeit gegenüber Sanktionen ausgebaut und alternative Handelswege etabliert hat.

Der Haushaltsentwurf für 2025/26, der im Frühjahr 2025 vom Parlament verabschiedet werden soll, plant eine tägliche Ölproduktion von 3,75 Millionen Barrel. Die Regierung beabsichtigt zudem, ihre fiskalische Handlungsfähigkeit auszuweiten und setzt den erfolgreichen Ausbau der Steuererhebung und Steueranpassungen fort. Laut einem aktuellen Bericht des Forschungszentrums des iranischen Parlaments sollen die Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2025/26 um 53 Prozent gegenüber dem Vorjahr steigen – der höchste Anstieg seit einem Jahrzehnt. Allein die Körperschaftsteuer soll um 73 Prozent und die Einkommensteuer um 68 Prozent steigen. Bereits ein Regierungsbericht aus dem Jahr 2022 hatte hervorgehoben, dass die Steuererträge die einzige wichtige Einnahmequelle des Staates seien, die nicht unter den Erwartungen lag. Die Staatsverschuldung stieg 2021 auf rund 48 Prozent des nominalen BIP, nachdem sie zuvor zwischen 2000 und 2018 bei durchschnittlich 12 Prozent gelegen hatte. In der ersten Hälfte der 2020er-Jahre gelang es der Regierung jedoch, dank höherer Ölexporte, gestiegener Steuereinnahmen und Sparmaßnahmen, die Verschuldung auf rund 35 Prozent des BIP zu senken – ein Wert, der im internationalen Vergleich weiterhin niedrig ist.

Die offizielle Arbeitslosenquote lag 2024 bei 8 Prozent. Diese Zahl gilt allerdings als deutlich zu niedrig und bildet den informellen Arbeitsmarkt nicht ab. Dennoch ist die Arbeitslosenquote seit den mittleren 2010er-Jahren, als sie bei etwa 12 Prozent lag, gesunken. Fachleute führen dies unter anderem auf sinkende Löhne infolge von Sanktionen und

Sparmaßnahmen zurück. Die Erwerbsquote ist ebenfalls niedrig und liegt derzeit bei rund 41 Prozent, wobei besonders die Beteiligung von Frauen gering ist. Der öffentliche Sektor ist im internationalen Vergleich relativ klein und beschäftigt etwa 15 Prozent der Erwerbstätigen. Infolge sinkender Öleinnahmen spielt die Industrieproduktion eine wichtige Rolle bei der Sicherung von Arbeitsplätzen, Unternehmensgewinnen und Staatseinnahmen.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Berufs- und Interessengruppen haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Protestbewegungen organisiert, darunter bedeutende Demonstrationen von Rentner_innen gegen umstrittene Rentenreformen. Lehrer_innen des öffentlichen Dienstes, medizinisches Personal und Rentner_innen standen an vorderster Front und haben gezeigt, dass sie landesweite, koordinierte und anhaltende Proteste organisieren können. Dennoch blieben diese Bewegungen überwiegend sozioökonomischer Natur und konzentrierten sich auf die Forderung nach einem größeren Anteil am Staatshaushalt. Dies hat die Bewegung institutionell fragmentiert: Rentner_innen adressierten hauptsächlich das Ministerium für Kooperationen, Arbeit und soziale Wohlfahrt, das den größten staatlichen Pensionsfonds verwaltet; Lehrer_innen protestierten vor dem Bildungsministerium, und das medizinische Personal wandte sich an das Gesundheitsministerium.

Mit wenigen Ausnahmen, insbesondere unter kurdischen Lehrer_innen, haben sich Arbeitsaktivist_innen weitgehend von direkten politischen Bewegungen, insbesondere dem Aufstand von 2022, ferngehalten. Dies hat verschiedene Gründe: Die schlechte wirtschaftliche Lage hat die Angst vor Jobverlusten verstärkt, und das Regime überwacht Gewerkschaften streng, wobei es sowohl mit weichen als auch mit harten Repressionsmethoden gegen Aktivist_innen vorgeht, die vage definierte »rote Linien« überschreiten. Bei Massenprotesten im Juni 2022 wurden nach Angaben einer Interessenvertretung Hunderte Lehrer_innen verhaftet. Im Mai 2022 wurde zudem der Koordinierungsrat der iranischen Lehrer_innengewerkschaften – ein zentrales Sprachrohr der Proteste – offiziell verboten, nachdem seine Anführer_innen angeblich Kontakt zu französischen Gewerkschafter_innen gehabt hatten, die bis heute in Iran inhaftiert sind.

Während berufsständische Gruppen ihre Proteste in den letzten Jahren ausgeweitet haben, sind Streiks und Proteste von Industriearbeiter_innen zurückgegangen. In den späten 2010er-Jahren kam es noch zu mehreren bemerkenswerten Mobilisierungen. Ein Grund für den Rückgang ist struktureller Natur: Viele defizitäre Betriebe mussten nach der Wiedereinführung der Sanktionen 2018 schließen. Wettbewerbsfähigere Unternehmen haben sich im Sanktionsumfeld behauptet und häufig privilegierte Positionen im Inlandsmarkt eingenommen. Eine Ausnahme bildet das Unternehmen Haft Tappeh Sugar Cane in der Provinz Khuzestan. Dessen Belegschaft gründete eine unabhängige

Betriebsgewerkschaft, verweigerte jedoch die offizielle Registrierung und die Einhaltung der strengen gewerkschaftlichen Formalitäten. Die Haft-Tappeh-Arbeiter_innen inspirierten landesweit linke Intellektuelle und weitere Belegschaften. Schließlich gelang es ihnen, die Regierung 2021 zur Verstaatlichung des Betriebs zu bewegen, was zu einer Produktionssteigerung und verbesserten Arbeitsbedingungen führte.

Unter der Regierung Pezeshkian hat der Staat seine positive Haltung gegenüber Tarifverhandlungen verstärkt. Offizielle Vertreter betrachten Tarifverhandlungen, auch im Rahmen tripartistischer Gremien, als effektives Mittel zur Konsensbildung und Eindämmung von Arbeitsprotesten. Doch auch diese Verhandlungen verlaufen nicht konfliktfrei. Insbesondere die jährlichen Mindestlohnverhandlungen im Obersten Arbeitsrat sind regelmäßig von Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Regierungsvertreter_innen geprägt. Grund dafür sind unter anderem die starren Verhandlungsstrukturen und die extrem hohe und unvorhersehbare Inflation.

Reallöhne sind in den vergangenen Jahren gefallen. Im März 2025 gelang der Regierung jedoch eine umfassende Einigung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen über den Mindestlohn. Demnach soll der nationale Mindestlohn in den kommenden drei Jahren jährlich um die jeweilige Inflationsrate plus einen jährlich auszuhandelnden Aufschlag steigen, um die Kluft zwischen Lebenshaltungskosten und Mindestlöhnen schrittweise zu verringern. Viele Ökonom_innen begrüßten die Vereinbarung als Beitrag zu mehr Stabilität und Berechenbarkeit in der Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Das staatliche Bekenntnis zum Tripartismus spiegelt sich auch in der wachsenden Zahl legaler Arbeitsorganisationen wider. Im Haushaltsjahr 2022/23 erreichte deren Zahl mit über 11.000 einen historischen Höchststand. Die meisten dieser Organisationen bestehen auf Unternehmensebene. Aufgrund des sogenannten »Closed-Shop«-Prinzips existiert pro Unternehmen nur eine Arbeitnehmervertretung. Auch wenn diese Organisationen nicht mit klassischen Gewerkschaften vergleichbar sind, integrieren sie staatliche Stellen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer entlang kooperativer Linien. Aus Regierungssicht dienen sie nicht nur der Eindämmung betrieblicher Konflikte, sondern auch dazu, Unternehmen auf staatlich gewünschte, wirtschaftlich tragfähige Produktionszweige zu lenken, ohne Massenentlassungen zu riskieren.

Viele Gewerkschafter_innen und Arbeitsaktivist_innen befinden sich derzeit in Haft oder im Exil. Zwischen Beginn der Proteste im September 2022 und Mai 2023 wurden Schätzungen zufolge 39 Arbeitsaktivist_innen festgenommen. Viele von ihnen wurden unmittelbar vor den 1. Mai –Feiertagen 2023 verhaftet, darunter Mohammad Habibi, ein führender Vertreter des Koordinierungsrats der iranischen Lehrer_innengewerkschaften. Repressionen gegen Arbeitsaktivist_innen treffen überproportional Angehörige der kurdischen Minderheit.

GEWERKSCHAFTEN IM IRAN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die Entwicklung des Gewerkschaftswesens im Iran wurde über Jahrzehnte durch autoritäre Herrschaft und die Abhängigkeit von Erdöleinnahmen behindert. In den 1920er- und 1930er-Jahren, als sich eine moderne Arbeiterschaft herausbildete, unterdrückte das Pahlavi-Regime unter Reza Schah jegliche Arbeiterbewegung. Nach der erzwungenen Abdankung Reza Schahs 1941 und der Thronbesteigung seines Sohnes Mohammad Reza Schah erlebte das Land eine Massenarbeiterbewegung, die von der prosovjetschen kommunistischen Tudeh-Partei organisiert wurde. Nach dem Putsch von 1953, der die Herrschaft Mohammad Reza Schahs festigte, und insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren, versuchte der Staat verschiedene korporatistische Projekte zur Organisation und Mobilisierung von Bauern und Arbeitern im öffentlichen Sektor und in der Großindustrie. Anders als die arabisch-sozialistischen Regime im Nahen Osten verfolgte der Schah jedoch nie ernsthaft das Ziel, Arbeiter politisch für sich zu gewinnen. Dennoch entwickelte sich unter der monarchischen Herrschaft des Schahs bis zur Revolution von 1979 eine begrenzte Form von staatlich kontrolliertem Gewerkschaftswesen.

Während der Revolution von 1978–1979 spielten sowohl Angestellte als auch Industriearbeiter eine wichtige Rolle bei der Verbreitung der Proteste und dem Sturz des Regimes. Ende 1978 traten die Ölarbeiter in einen folgenschweren Streik, der dem Regime seine wichtigsten Einnahmen entzog und die Revolutionäre in ihrer Überzeugung bestärkte, dass das Ende des Schahs bevorstand. Trotz der bedeutenden Rolle der Arbeiter in der Revolution zeigte das neue, postrevolutionäre Regime nur wenig Interesse an Arbeitsfragen und gewerkschaftlicher Organisation. Mit dem Ausbruch des Ersten Golfkriegs gegen den Irak (1980 – 1988) wurden revolutionäre Arbeiter- und Betriebsräte unterdrückt und teilweise durch regimenahen Organisationen ersetzt. In den späten 1990er- und frühen 2000er-Jahren erlebte die Gewerkschaftsbewegung im Zuge einer Öffnung hin zu repräsentativerer und demokratischerer Regierungsführung eine kurze Blütezeit. Doch autoritäre Konsolidierungsprozesse (»autocratic upgrading«) und marktwirtschaftliche Reformen seit den 2000er-Jahren schwächten diese Erfolge schrittweise ab. Arbeitsorganisationen wurden zunehmend aus formellen politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, was besser organisierte Gruppen dazu zwang, ihre Forderungen verstärkt auf der Straße zu artikulieren. In dieser Hinsicht ist der Iran kein Sonderfall; ähnliche Entwicklungen lassen sich in vielen Ländern der Region beobachten.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Formelle Arbeitsorganisationen im Iran sind nach wie vor überwiegend mit marginalisierten reformorientierten Fraktionen der iranischen Politik verbunden. Obwohl die Islamische Republik ein autoritäres System ist, war die Politik der Nachrevolutionszeit von einem mitunter intensiven inneren

Machtkampf unter den herrschenden Eliten geprägt. Das Regime veranstaltet regelmäßig nationale und lokale Wahlen, die bis vor Kurzem eine gewisse Konkurrenz unter den Kandidaten zuließen – wenngleich diese vorab von einem regimееigenen Gremium, dem Wächterrath, geprüft und zugelassen wurden. In den großen Städten standen die Gewerkschaften in der Regel den gemäßigten und reformistischen Kräften nahe. Diese Zuordnung erfolgte weniger aufgrund wirtschaftspolitischer Programmunterschiede, sondern vielmehr aufgrund ideologischer Ausrichtungen und politischer Netzwerke.

Vor allem während des Ersten Golfkriegs in den 1980er-Jahren verbündeten sich viele Gewerkschafter mit der radikalen, staatsnahen Fraktion, die sich in den 1990er-Jahren zu einer reformistischen Strömung wandelte. Diese politischen Bindungen bestehen bis heute in Grundzügen fort. Da die Reformisten jedoch zunehmend an den Rand der offiziellen Politik gedrängt wurden, haben auch die formellen Gewerkschaften ihre politische Rhetorik zurückgenommen und konzentrieren sich verstärkt auf eng gefasste sozial- und berufsbezogene Themen. Neben diesen reformistisch orientierten Arbeitsorganisationen existieren zahlreiche unabhängige gewerkschaftliche Initiativen. Aufgrund staatlicher Repression sind diese meist lokal begrenzt und von kurzer Dauer.

Im Februar 2023 veröffentlichten 20 unabhängige Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen eine gemeinsame Charta grundlegender Forderungen in Solidarität mit der »Frau, Leben, Freiheit«-Bewegung. Diese Charta umfasste Forderungen nach Arbeits- und Bürgerrechten, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, sexuellen Rechten (einschließlich LGBTQ+-Rechten), Demokratisierung und einer Normalisierung der Außenbeziehungen. Aufgrund ihres Engagements in dieser Bewegung waren Mitglieder der unterzeichnenden Organisationen in den folgenden Jahren verstärkter Repression ausgesetzt. Zahlreiche Aktivist_innen wurden festgenommen und zu Haftstrafen verurteilt. Die kurdische Arbeiteraktivistin Sharifeh Mohammadi wurde Mitte 2023 verhaftet und später zum Tode verurteilt.

Gewerkschaften sind fast ausschließlich im öffentlichen Sektor und in größeren privatwirtschaftlichen Unternehmen präsent, vor allem in der Industrie – wenn auch nicht ausschließlich. Beide Bereiche machen allerdings nur einen kleinen Teil des Arbeitsmarkts aus. Laut Daten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) liegt der Anteil der im öffentlichen Sektor Beschäftigten bei maximal 15 Prozent der Gesamtarbeitnehmerschaft – ein Wert, der unter dem Durchschnitt der MENA-Region liegt. Laut Angaben des Statistischen Zentrums des Iran entfallen gegenwärtig rund 23 Prozent der Beschäftigten im Industriesektor und 7 Prozent der Gesamtarbeiterschaft auf industrielle Betriebe mit zehn oder mehr Beschäftigten.

Die gewerkschaftliche Organisationsdichte ist insgesamt gering. Zwar ist die Zahl der Betriebe mit irgendeiner Form von Vertretung zwischen 2010 und 2019 von 13 auf 26 Prozent gestiegen, die meisten dieser Einrichtungen lassen sich jedoch nicht als Gewerkschaften im klassischen Sinne be-

zeichnen. Vielmehr handelt es sich häufig um formalisierte Formen der betrieblichen Interessenvertretung und Kommunikation zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern.

Darüber hinaus existieren einige kleinere, informelle Gewerkschaften unter Vertragsarbeitern der Öl- und Gasindustrie am Persischen Golf. Insgesamt jedoch verfügen die allermeisten Beschäftigten – insbesondere im Dienstleistungssektor, in der Landwirtschaft und in kleinen sowie mittelständischen Unternehmen – über keinerlei gewerkschaftliche Vertretung.

Die bedeutendste Dachorganisation im Iran ist das Haus der Arbeiter (Workers' House). Es steht in enger Verbindung zum Arbeitsministerium und beansprucht die Vertretung von Industriearbeitern und Pensionären. Im öffentlichen Sektor vertritt das Haus der Arbeiter allerdings nur den kleinen Teil der Beschäftigten in Staatsunternehmen und einige kommunale sowie staatliche Vertragsarbeiter, deren Arbeitsverhältnisse unter das Arbeitsgesetz von 1990 fallen, nicht jedoch die regulären Beamten. Entsprechend spielte die Organisation eine zentrale Rolle bei der Unterstützung der jüngsten Proteste von Pensionären und war auch an den Streikwellen der 2010er-Jahre beteiligt. Politisch gilt das Haus der Arbeiter als reformorientiert und unterhält bislang relativ stabile Beziehungen zur Regierung Pezeshkian.

Das Haus der Arbeiter ist eine große und vergleichsweise ressourcenstarke Organisation, deren innere Demokratie jedoch deutlich schwächer ausgeprägt ist als die vieler Berufsverbände. Die Führung besteht weitgehend aus den Revolutionären der frühen 1980er-Jahre. Viele der leitenden Mitglieder sind alternde Kriegsveteranen. Kurz nach Beginn der Amini-Proteste im September 2022 erklärte das Haus der Arbeiter öffentlich, sich nicht an politischen Angelegenheiten beteiligen zu wollen. Zwar gibt die Organisation ihre Mitgliederzahl mit rund zwei Millionen an, doch die aktive Mitgliedschaft – einschließlich der Pensionäre – dürfte landesweit nur einige Tausend betragen.

Daneben existieren mehrere weitere relevante Dachorganisationen. Während das Haus der Arbeiter offiziell als politische Organisation registriert ist, sind diese anderen als legale Arbeitsorganisationen eingetragen. Die drei wichtigsten unter ihnen sind:

1. Hoher Koordinierungsrat der Islamischen Betriebsräte (HCC-IWC)
2. Hoher Koordinierungsrat der Berufsverbände der Arbeiter (HCC-WGA)
3. Oberstes Versammlungsforum der Arbeitervertreter (SA-Rep)

Lediglich der HCC-IWC ist offiziell Mitglied im Obersten Arbeitsrat, dem wichtigsten tripartistischen Gremium des Landes für Beschäftigungs- und Einkommenspolitik. Die anderen Dachorganisationen werden jedoch häufig informell einbezogen – ebenso wie der Hohe Rat der Pensionäre, der die Rentnerorganisation des wichtigsten staatlichen Sozialversicherungsfonds, der Sozialversicherungsorganisation, bildet.

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Iran

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Workers' House (Haus der Arbeiter)	Alireza Mahjoub / Ali Rabiei, Hossein Kamali	2 Millionen Mitglieder, nur ein kleiner Teil davon ist aktiv; über 50 Zweigstellen im ganzen Land	World Federation of Trade Unions (WFTU)
Hoher Koordinierungsrat der Islamischen Betriebsräte (HCC-IWC)	Owlia Ali Beygi / Ali Khodayee	2022 gab es rund 2.300 lokale Islamische Betriebsräte im Iran, vor allem in Unternehmen, insbesondere in größeren Industriebetrieben.	–
Hoher Koordinierungsrat der Berufsverbände der Arbeiter (HCC-WGA)	Somayeh Golpour / Mehran Qasempour	2022 existierten rund 1.700 lokale Berufsverbände im Iran. Diese vertreten überwiegend Berufe und Berufsgruppen, existieren aber teils auch in Betrieben.	–
Oberstes Gremium der Arbeitervertreter (SA-Rep)	Mohammad Reza Tajik / Mohammad Baqer Matani	2022 gab es rund 7.300 lokale Arbeitervertreter im Iran. Dabei handelt es sich meist um eine Einzelperson, die in einem Betrieb als Interessenvertreter der Beschäftigten eingesetzt wird. Diese Person kann auch von der Unternehmensleitung bestimmt werden.	–
Hoher Rat der Pensionär_innen	Mohammad Asadi / Nasrollah Daryabeygi	Die meisten Städte und Gemeinden im Iran verfügen über eine lokale Pensionärsversammlung. Theoretisch könnten mehrere Millionen Rentner_innen Mitglieder sein, die aktive Beteiligung liegt jedoch deutlich darunter, ist aber dennoch beachtlich.	ITF

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in Iran

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Tehran Teachers' Guild Association (Teheraner Lehrergewerkschaftsverband)	mit anderen lokalen Lehrergewerkschaften im ganzen Land verbunden	Mohammad Taghi Falahi	weniger als 200 stimmberechtigte Mitglieder	–

Weitere Dach- und Berufsorganisationen sind das Haus der Pflegekräfte und die Gewerkschaft der Lehrer Teherans. Letztere ist zwar eine Einzelgewerkschaft und keine Dachorganisation, spielte jedoch eine wichtige Rolle im Koordinierungsrat der Lehrer-Gewerkschaftsverbände, einem inoffiziellen Zusammenschluss, den die Regierung im Mai 2022 verbot. Im Juli 2022 wurde Mohammad Taghi Falahi, Leiter der Teheraner Lehrergewerkschaft, nach sechs Monaten Haft entlassen. Viele Lehreraktivisten befinden sich nach Polizeieinsätzen gegen Protestwellen in den vergangenen Jahren weiterhin in Haft.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Der Iran verfügt über ein komplexes Regelwerk zur Arbeitsorganisation und zu berufsständischen Vereinigungen. Diese gesetzlichen Grundlagen institutionalisieren ein schwaches

System der Arbeitnehmervertretung. Das derzeitige Arbeitsrecht schränkt die Vereinigungsfreiheit erheblich ein. Formell sind Gewerkschaften korporatistisch organisiert, insofern als ihr Bestehen gesetzlich nur im Zusammenhang mit der Produktivität eines Unternehmens und nicht mit der Interessenvertretung der Arbeitnehmer legitimiert wird. Über das Arbeitsministerium kann der Staat zudem Gewerkschaftskandidaten überprüfen und Gewerkschaftsorganisationen auf Grundlage vage formulierter Bestimmungen wie »mangelnder Moral« auflösen.

Der Iran unterhält derzeit ein »Closed-Shop«-System, das vorsieht, dass in jedem Unternehmen oder jeder Berufsgruppe nur eine einzige Arbeitnehmervertretung zugelassen ist. Diese Organisationen sind in der Regel schwach und existieren überwiegend auf lokaler Ebene (Betriebs- oder Kreisebene), wobei die Unternehmensleitung erheblichen Einfluss auf ihre Existenz und Arbeitsweise ausüben kann. Daten zu

Gewerkschaftsbeiträgen sind kaum vorhanden, es scheint aber üblich, dass diese sowohl von Arbeitnehmern als auch von Arbeitgebern entrichtet werden. Wenigstens formal wählen die Beschäftigten ihre Vertreter selbst. Diese Wahlen, die von staatlichen Vertretern überwacht werden, sollen alle zwei bis drei Jahre stattfinden.

Das höchste tripartite Gremium ist der Oberste Arbeitsrat. Er vereint jeweils neun Vertreter der Regierung, der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und entscheidet über Gesetze und politische Maßnahmen. Besonders wichtig ist, dass der Rat jährlich über den Mindestlohn bestimmt. Die Arbeitnehmervertreter widersprechen dabei regelmäßig den Bestrebungen von Arbeitgebern und Regierung, den Mindestlohn unterhalb der Inflationsrate anzuheben. Die Arbeitnehmervertretung wird von den gewählten Führungsfiguren des Nationalen Rates der Islamischen Arbeitsräte übernommen. Viele der Mitglieder dieses Rates, der aus einer bestimmten Art betrieblicher Arbeitsorganisation stammt, stehen der Workers' House nahe.

Neben den oben genannten Beschränkungen für die Gründung von Gewerkschaften bestehen eindeutige gesetzliche Einschränkungen für das Streikrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen. Beide sind zwar formal erlaubt, doch umfangreiche Schlichtungsverfahren und komplexe Antragsvorgaben machen ihre praktische Umsetzung nahezu unmöglich. Gleichzeitig duldet die Regierung Arbeitsniederlegungen informell und stellt sich bei Arbeitskämpfen oft auf die Seite der Arbeitnehmer gegen die Arbeitgeber. Juristische Konsequenzen für die Teilnahme an Streiks sind selten. Im Gegensatz dazu werden unabhängige und längerfristige Arbeitsorganisierungen, ebenso wie Proteste mit politischen Forderungen, systematisch unterdrückt.

Menschenrechtsverletzungen zeigen sich besonders deutlich im großen informellen Sektor des Landes. Hinzu kommen zahlreiche Freihandels- und Sonderwirtschaftszonen, in denen das Arbeitsrecht deutlich flexibler und schwächer ausgestaltet ist. Arbeitnehmer in diesen Zonen sind besonders gefährdet. Ein besonderes Problem stellt der weitverbreitete Einsatz unregulierter Vertragsarbeit dar.

Der Iran ist ein Gründungsmitglied der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Das Land hat 6 von 10 fundamentalen ILO-Konventionen ratifiziert. Nicht ratifiziert wurden unter anderem:

- C087 über Vereinigungsfreiheit,
- C098 über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen,
- C138 über das Mindestarbeitsalter sowie
- C187 über den Arbeitsschutz.

Viele ILO-Konventionen, insbesondere jene gegen Kinderarbeit, werden regelmäßig verletzt. Die Ursachen hierfür liegen weniger in fehlender Verwaltungskapazität – die Zahl der Arbeitsinspektoren liegt deutlich über den von der ILO empfohlenen Mindestwerten –, sondern vor allem in Armut und dem großen informellen Sektor.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Es gibt zahlreiche formelle und informelle Institutionen für Tarifverhandlungen sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene. Viele dieser Institutionen sind informell und nicht ausschließlich auf Arbeitnehmerinteressen ausgerichtet. Auf lokaler Ebene verhandeln Arbeitnehmer häufig mithilfe von Protesten und Streiks mit den Behörden. Dabei werden verschiedene staatliche Akteure involviert, darunter Polizei, Geistliche, kommunale Behörden, Provinzgouverneure, lokale Sicherheitsapparate sowie regionale Filialen der Sozialversicherungsorganisation und der staatlichen Ministerien.

Auf nationaler Ebene existieren mehrere formelle Gremien, insbesondere innerhalb der Ministerien. Die wichtigste tripartite Plattform für beschäftigungs- und arbeitsrechtliche Fragen ist der Oberste Arbeitsrat. Hier finden Verhandlungen üblicherweise von Januar bis April rund um das persische Neujahr statt. Im Zentrum steht dabei die Festlegung des Mindestlohns, aber auch breitere Fragen des Arbeitsrechts und der Gesetzesumsetzung werden behandelt.

In der jüngsten Phase wirtschaftlicher Austerität haben Gewerkschaften eine wichtige Rolle dabei gespielt, Widerstand gegen Regierungsreformen zu organisieren und schlechtere Tarifabschlüsse zu verhindern. Obwohl ihr institutioneller Einfluss begrenzt ist, leisten Gewerkschaften einen wesentlichen Beitrag zum Schutz von Haushaltsbudgets und Sozialleistungen. Dies gelingt vor allem über ihre Beteiligung an der Sozialversicherungsorganisation, sowie an großen Ministerien wie dem Gesundheitsministerium, dem Bildungsministerium und dem Ministerium für Arbeit und Soziales. Nicht zuletzt nehmen sie Einfluss auf Arbeitsmarkt- und Einkommenspolitik durch ihre Rolle im Obersten Arbeitsrat, der auch unabhängig vom iranischen Parlament agieren kann.

Das iranische Arbeitsrecht institutionalisiert Tarifverhandlungen im öffentlichen und privaten Sektor. Das Arbeitsgesetz von 1990 enthält detaillierte Bestimmungen zu Tarifverhandlungen und Arbeitnehmervertretungen in staatlichen und privaten Betrieben. Beamtenrechte, die sektoral unterschiedlich ausgestaltet sind, regeln darüber hinaus zahlreiche Tarifbestimmungen zwischen Staat und Beschäftigten, insbesondere im Gesundheits-, Bildungs- sowie Öl- und Gassektor.

Gleichzeitig erfolgen viele Verhandlungen ohne eine angemessene gewerkschaftliche Struktur. Offizielle Angaben zu gewerkschaftlicher Organisation veröffentlicht die Regierung nicht. Laut Daten des Arbeitsministeriums von 2020 verfügten etwa 8.000 Betriebe über irgendeine Form von Arbeitnehmervertretung, wobei 76 Prozent davon nur einen einzelnen Arbeitnehmervertreter hatten – was keine gewerkschaftliche Organisation im eigentlichen Sinne darstellt.

Die Gewerkschaften versäumen es seit Jahren, die Interessen von prekär Beschäftigten, informellen Arbeitern, Frauen und jungen Arbeitnehmern wirksam zu vertreten. Diese Gruppen, die häufig schlecht organisiert und wenig über ih-

re Rechte informiert sind, finden gelegentlich über das parlamentarische System eine Stimme. So setzen sich gewählte Abgeordnete vereinzelt für diese Gruppen ein, vor allem infolge lokaler Proteste. Aufgrund der zunehmenden Exklusivität und mangelnden Repräsentativität der politischen Institutionen ist allerdings fraglich, inwiefern das politische System ihre Forderungen künftig aufnehmen kann.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Gewerkschaften spielen eine wichtige Rolle für die Stabilität des iranischen Sozialstaats. Über die Festlegung von Mindestlöhnen und die Mitwirkung an bestimmten Gesetzesinitiativen beeinflussen sie auch die Standards in der breiteren Wirtschaft. Gleichzeitig bleibt ihr tatsächlicher Einfluss begrenzt, da sich ihre Aktivitäten auf einen kleinen Teil des formellen Sektors beschränken.

Politische Mitbestimmungsmöglichkeiten für Gewerkschaften bestehen im Iran derzeit kaum. Während die Regierung unter Hassan Rohani (2013–2021) noch Allianzen mit Berufsverbänden und Gewerkschaften suchte, verfolgte die Raisi-Regierung (2021–2024) einen deutlich restriktiveren Kurs. Mit der Regierung Pezeshkian (seit August 2024) gibt es Signale für eine Rückkehr zu einer tripartistischen Sozialpartnerschaft, auch wenn Arbeitsaktivisten über bürokratische Hürden und staatliche Schikanen bei der Registrierung von Gewerkschaften und Betriebsräten klagen.

Ein treibender Faktor für diese vorsichtige Regierungsunterstützung ist die anhaltende Wirtschaftskrise, die soziale Spannungen verschärft hat. In den vergangenen Jahren, insbesondere angesichts jüngerer Protestbewegungen, haben politische Eliten versucht, sozioökonomische Proteste als legitime Form des Widerspruchs zu unterstützen, um gleichzeitig »politische« Proteste zu delegitimieren. Auch die streikenden Arbeitnehmer betonen häufig, dass ihre Proteste ausschließlich arbeits- und berufsbezogen seien und keine politischen Forderungen erhoben.

In jüngster Zeit haben sich im Iran verschiedene alternative Formen der Arbeitnehmervertretung entwickelt. Aufgrund staatlicher Repression sind diese meist lokal und kurzlebig. Wie in vielen anderen Ländern bietet auch im Iran das Internet und insbesondere soziale Medien neue Möglichkeiten der Koordination und Kommunikation. Dennoch bleibt die Zahl unabhängiger Initiativen im Vergleich zum Umfang sozialer Unruhen gering – ein Ergebnis politischer, wirtschaftlicher und kultureller Faktoren, die unabhängige gewerkschaftliche Organisation behindern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gewerkschaften unter der schwachen Wirtschaft und der autoritären Staatsordnung leiden. Bestehende Gewerkschaften werden weiterhin die Gruppen vertreten, für die sie zuständig sind, doch ist kaum zu erwarten, dass Aktivisten über die notwendigen Ressourcen und Freiräume verfügen, um informelle und nicht organisierte Arbeitskräfte, etwa in der wachsenden *Gig-Ökonomie*, zu organisieren. Politische Pro-

teste werden von Arbeitnehmern bislang überwiegend gemieden – auch als Folge der systematischen Bemühungen des Regimes, Aktivismus in sozialpolitische Bahnen zu lenken. Dennoch besitzen Arbeitnehmer eine strukturelle Macht im iranischen Wirtschaftssystem. Vor allem in Zeiten sinkender Öleinnahmen ist das Regime stärker auf seine inländische Arbeiterschaft angewiesen – insbesondere in Schlüsselindustrien. Ob und wie die gegenwärtig schwache und zersplitterte Opposition Bündnisse mit diesen Arbeitnehmergruppen schließen kann, bleibt abzuwarten.

Zep Kalb, Soziologe mit Forschungsschwerpunkt Iran und derzeit Postdoktorand an der Princeton University

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Mirko Herberg, Internationale Gewerkschaftspolitik
mirko.herberg@fes.de

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

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.