

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Azadeh Zamirirad

Iran und Russland

Perspektiven der bilateralen Beziehungen
aus Sicht der Islamischen Republik

S 7
April 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Iran und Russland: Die bilateralen Beziehungen im Überblick**
- 7 Etappen seit 1979
- 9 Nuklear- und militärtechnologische Kooperation
- 11 Wirtschafts- und Kulturbeziehungen
- 13 **Außenpolitische Anknüpfungspunkte**
- 13 Die inneriranische Debatte
- 14 Ordnungspolitische Gemeinsamkeiten
- 16 **Russland als geopolitischer Mit- und Gegenspieler**
- 16 Interessendivergenzen in Syrien
- 18 Abstimmung in Zentralasien und Afghanistan
- 21 Rivalität auf dem Energiemarkt
- 23 Regionale Koordination in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
- 25 **Aussichten einer »strategischen Partnerschaft«**
- 25 Grenzen der Partnerschaft
- 27 Wenn keine »strategische Partnerschaft«, was dann?
- 28 **Schlussfolgerungen und Implikationen für Deutschland und die EU**
- 28 Handlungsempfehlungen
- 30 **Abkürzungen**

*Azadeh Zamirrad ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Iran und Russland
Perspektiven der bilateralen Beziehungen aus Sicht
der Islamischen Republik

Iran und Russland sind in eine neue Phase bilateraler Beziehungen eingetreten. Spätestens seit die Islamische Republik im August 2016 kurzzeitig ihren Luftstützpunkt Nojeh in der Provinz Hamedan für russische Kampfflugzeuge zur Verfügung stellte, ist deutlich geworden, dass sich das iranisch-russische Verhältnis qualitativ verändert hat. Nicht zufällig wählte der iranische Präsident Hassan Rohani Russland als Ziel seiner letzten großen Auslandsreise vor den iranischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2017. Teheran behält seinen außenpolitischen »Blick nach Osten« bei. Dieser Ansatz strategischer Anbindung an Staaten wie Russland oder China, der erstmals im Zuge der Nuklearkrise ausformuliert wurde, hat seit der russischen Militärintervention in Syrien eine weitere Etappe erreicht. 2015 verkündete Ali Akbar Velayati, außenpolitischer Berater des Revolutionsführers, Iran wolle seine Beziehungen zu Russland unter jener Prämisse stärken und ausbauen.

Zu diesem Zweck hat Teheran seine Kooperationsbemühungen mit Moskau intensiviert. 2014 erhielt Russland den Zuschlag zum Bau acht weiterer Atomkraftwerke in Iran. Anfang 2015 unterzeichneten die beiden Länder ein Militärabkommen, dem nach der Nuklearvereinbarung vom Juli desselben Jahres eine Reihe weiterer Abmachungen zu wichtigen Großprojekten im Energie-, Bau- und Kommunikationssektor folgten. Im April 2016 hob Präsident Putin den Lieferstopp für das von Iran schon 2007 bestellte russische Raketenabwehrsystem vom Typ S-300 auf, welcher die bilateralen Beziehungen seit 2010 belastet hatte. Und zuletzt wurden im März 2017 vierzehn Vereinbarungen getroffen, durch welche die politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit ausgebaut werden soll. Zugleich ist das Verhältnis aber von unterschiedlichen geopolitischen Interessen, einer Rivalität auf dem Energiemarkt und vom ungeklärten Rechtsstatus des Kaspischen Meeres geprägt. Insbesondere die Unterstützung beider Länder für die syrische Regierung hat die Frage aufgeworfen, ob das Bündnis eine grundlegende geopolitische Verschiebung im Nahen und Mittleren Osten einläutet oder lediglich eine Zweckgemeinschaft auf Zeit darstellt.

Vor diesem Hintergrund werden in dieser Studie nicht nur die iranisch-russischen Beziehungen skizziert, sondern auch Teherans Erwartungen an Moskau offengelegt. Für die Analyse des Spannungsfeldes, in dem sich die iranisch-russischen Beziehungen bewegen, werden beiderseitige Interessenkonvergenzen und -divergenzen herausgearbeitet, so in militärischen Konfliktherden wie Syrien oder Regionalverbänden wie der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit. Auf der Grundlage von Gesprächen mit iranischen Analysten, außenpolitischen Beratern und Regierungsvertretern wird die inneriranische Debatte über Potential und Umfang der Beziehungen zu Russland dargelegt. Dabei zeigt sich, dass innerhalb der iranischen Führung die Frage einer stärkeren außenpolitischen Anbindung an Russland unterschiedlich beantwortet wird. Neben Gegnern und Befürwortern einer engen politischen Partnerschaft gibt es auch Stimmen, die nur eine partielle Annäherung an Russland anstreben und die Zusammenarbeit nicht auf Kosten anderweitiger Beziehungen, etwa mit der EU, vorantreiben wollen.

Zudem wird in der Studie aufgezeigt, wie in der Islamischen Republik die Aussichten auf eine »strategische Partnerschaft« mit Russland beurteilt werden. Die iranische Debatte gibt Aufschluss über Teherans Vorstellung einer derartigen Partnerschaft: ein nach gemeinsam definierten Interessen agierendes, zuverlässiges Bündnis, das Iran für den Krisenfall Unterstützung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und militärischen Beistand garantiert. In der Studie werden die Grenzen der Beziehungen zu Russland und damit die Hindernisse für eine »strategische Partnerschaft« verdeutlicht. Diese liegen unter anderem in Moskaus Beziehungen zu Teherans Rivalen, dem asymmetrischen Machtverhältnis zwischen Iran und Russland und der mangelnden strategischen Fokussierung, die Teheran der russischen Außenpolitik unterstellt. Trotz offenkundiger Hürden ist die Islamische Republik fest entschlossen, die bilateralen Beziehungen auf der nuklearpolitischen, militärtechnologischen und sicherheitspolitischen Ebene beträchtlich auszubauen. Dabei hat Teheran kein Interesse an langfristigen Bündnisverpflichtungen, die den eigenen regionalen Handlungsspielraum einschränken könnten. Eine prioritäre Partnerschaft mit Russland, die fallbasierte Allianzen auf Zeit ermöglicht, ist unter der derzeitigen iranischen Führung die wahrscheinlichste Option.

Charakter und Intensität russisch-iranischer Kooperation haben sowohl sicherheitspolitische Auswirkungen

als auch Konsequenzen für den Handlungsspielraum Deutschlands und der EU in der MENA-Region (Middle East and North Africa). Berlin und Brüssel müssen sich darauf einstellen, dass Teheran im Nahen und Mittleren Osten auch weiterhin machtpolitische Bündnisse mit Moskau eingehen wird, deren geopolitisches Gewicht nicht ignoriert werden kann. Deutschland und die EU können dazu beitragen, dass Irans gestiegenes Interesse an politischen und militärischen Kooperationen mit Russland keine neue Form politischer Blockbildung in der Region nach sich zieht. Voraussetzung dafür ist, dass Berlin und Brüssel ihre Beziehungen zur Islamischen Republik nicht nur auf Möglichkeiten wirtschaftlicher und technologischer Kooperation ausrichten, sondern auch unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrachten. Hierzu gilt es, neue gemeinsame Handlungsfelder zu erschließen, beispielsweise für die Stabilisierung von Irans Nachbarstaaten. Nicht zuletzt sollten Deutschland und die EU gemeinsam mit Teheran unter Beteiligung Moskaus daran mitwirken, ein Modell für eine sicherheitspolitische Architektur in der MENA-Region zu erarbeiten.

Iran und Russland: Die bilateralen Beziehungen im Überblick

Das iranisch-russische Verhältnis ist durch eine Geschichte zahlreicher Konflikte und geopolitischen Wettbewerbs gekennzeichnet. Im 18. und 19. Jahrhundert standen sich Persien und das Russische Reich in vier kriegerischen Auseinandersetzungen gegenüber. Aufgrund der militärischen Niederlagen gegen das Zarenreich verlor Persien weite Teile seines Territoriums an Russland, darunter die Gebiete des heutigen Armeniens, Georgiens, Dagestans und Aserbaidschans. Das persische Reich war gezwungen, den territorialen Abtretungen durch den Frieden von Gulistan (1813) und den Frieden von Turkmantschai (1828) zuzustimmen – zwei Verträge, die in Iran noch heute als Schmach gelten. Die russisch-persischen Kriege endeten mit einer russischen Vorherrschaft im Kaukasus und einem schweren geopolitischen Bedeutungsverlust Persiens. Mehrmals griff Russland in der Folge in inneriranische Entwicklungen ein. Unvergessen sind in Iran der sowjetische Beistand für die Sezessionsbestrebungen der 1920 ausgerufenen Räterepubliken in den iranischen Provinzen Gilan und Aserbaidschan, die Besetzung Nordirans durch sowjetische Streitkräfte im Zweiten Weltkrieg oder die Unterstützung für die prosovietische Tudehpartei Irans, die sich gewaltlos gegen die politische Ordnung des Landes erhob. Tiefsitzendes Misstrauen prägte daher bereits das Russlandbild in Iran, als nach der Revolution von 1979 die Islamische Republik gegründet wurde.

Etappen seit 1979

Auch nach dem Sturz der persischen Monarchie blieben die iranisch-russischen Beziehungen turbulent. Unter dem Revolutionsführer Ayatollah Khomeini entzog sich die neu gegründete Islamische Republik getreu der Devise »Weder Ost noch West, Islamische Republik« der Blockzuordnung des Kalten Krieges und erhob ihre Unabhängigkeit zum außenpolitischen Gebot. Eine strategische Anbindung an die Sowjetunion war ideologisch nicht mit der theokratisch verfassten Ordnung Irans vereinbar. Die im Dezember 1979 begonnene sowjetische Besetzung Afghanistans hatte für die Islamische Republik unmittelbare Konsequenzen. Mehr als zwei Millionen Flüchtlinge über-

schritten die afghanisch-iranische Grenze und stellten Teheran vor große finanzielle und logistische Herausforderungen. Besonders schwer wog jedoch die sowjetische Unterstützung für den irakischen Staatschef Saddam Hussein während des Iran-Irak-Krieges, als Moskau sich nicht nur politisch auf die Seite Bagdads stellte, sondern Irak auch mit Waffen belieferte. Iran schrieb der Sowjetunion wesentliche Verantwortung für den Kriegsausbruch zu.¹

Erst nach dem Ende des Iran-Irak-Krieges 1988, dem Tod Ayatollah Khomeinis 1989 und dem Zerfall der Sowjetunion 1991 setzte eine Phase politischer Entspannung in den russisch-iranischen Beziehungen ein.² Die beiden Staaten verband die Sorge über eine verstärkte Präsenz US-amerikanischer Truppen am Persischen Golf. Eine politische Wende zeichnete sich 1989 ab, als Irans damaliger Parlamentspräsident Ali-Akbar Haschemi Rafsanjani in Moskau zu Gesprächen mit dem sowjetischen Staatschef Michail Gorbatschow zusammentraf. Teheran und Moskau unterzeichneten mehrere Verträge, unter anderem über die Fertigstellung des Kernkraftwerks nahe der iranischen Stadt Buschehr sowie über die Lieferung von Waffen und Militärtechnologie im Wert von bis zu 4 Milliarden US-Dollar.³ Durch das Übereinkommen löste Russland die USA als wichtigster Waffenlieferant Irans ab.

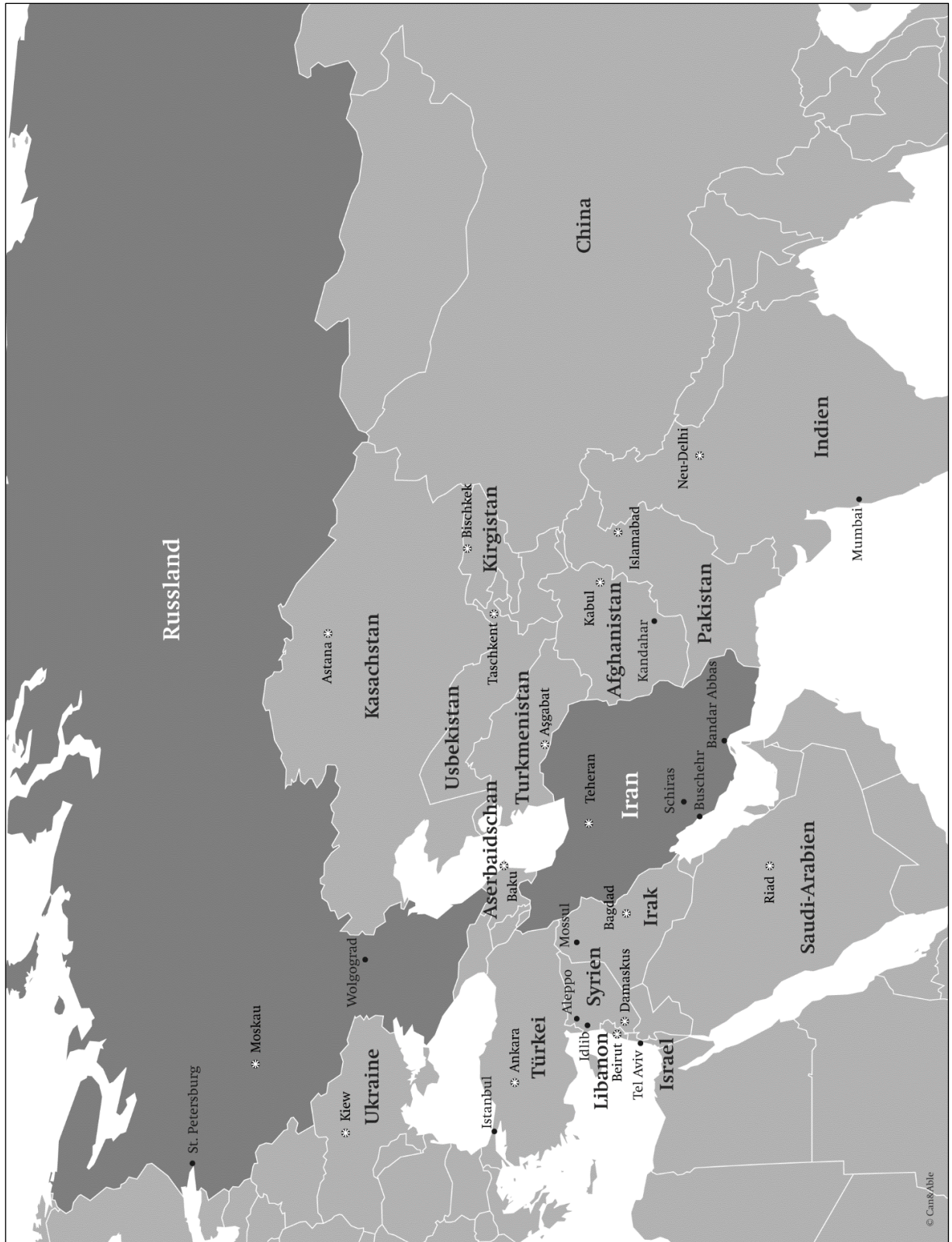
Während Iran bis in die späten 1980er Jahre den erneuten Einzug kommunistischer Ideen und Widerstandsbewegungen über seine gemeinsame Grenze mit der Sowjetunion befürchtete, war die Sorge mit dem Zerfall der UdSSR hinfällig. Neue Republiken entstanden am Kaspischen Meer und ersetzten die Sowjetunion als Nachbarstaat Irans. Mit ihnen verband Iran eine gemeinsame Geschichte, Sprache und Kultur. Damit eröffneten sich der Islamischen Republik Einflussmöglichkeiten, vor allem mit Blick auf

¹ Abbas Maleki, »Iran and Russia: Neighbours without Common Borders«, in: Gennady Chufrin (Hg.), *Russia and Asia. The Emerging Security Agenda*, Oxford 1999, S. 181–196 (181).

² Mark N. Katz, *Iran and Russia*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, August 2015 (The Iran Primer), S. 2, <www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Iran%20and%20Russia.pdf> (Zugriff am 2.9.2016).

³ Anoushiravan Ehteshami, *After Khomeini. The Iranian Second Republic*, London 1995, S. 177.

Karte 1: Iran und Russland in der Region



den erheblichen muslimischen Bevölkerungsanteil dieser Republiken. Doch Teheran zeigte sich zurückhaltend. Der ideologische Anspruch der frühen Jahre, eine Außenpolitik des »Revolutionsexports« zu betreiben, wurde unter der späteren Präsidentschaft Rafsanjani zugunsten pragmatischer Realpolitik zurückgestellt. Der Wegfall der gemeinsamen Grenze aufgrund des Zusammenbruchs der Sowjetunion führte damit zwar zu größerer territorialer Distanz zwischen Iran und Russland, politisch aber zu einer Annäherung.⁴

Als erster Präsident in der Geschichte der Islamischen Republik reiste Mohammad Khatami 2001 nach Moskau. Die anfängliche Sorge der russischen Führung, Khatamis proklamierter »Dialog der Kulturen« könne den Auftakt zu einer iranisch-amerikanischen Annäherung bilden, erwies sich als gegenstandslos, nachdem Mahmud Ahmadinejad 2005 Khatami im Amt nachgefolgt war. Die unter Ahmadinejad eingeleitete Politik eines »Blicks nach Osten« (*negah be sharq*) wandte sich dezidiert von der vorsichtigen Öffnung gegenüber westlichen Staaten ab und suchte nach neuen Allianzen. Neben Ländern wie Russland und China schloss dieser »Osten« auch die Blockfreien Staaten ein und wurde unter Ahmadinejad somit nicht rein geographisch, sondern politisch aufgefasst. Die neue Regierung setzte darauf, durch verstärkte Kooperation mit dem »Osten« ein politisches Gegengewicht zum »Westen« zu schaffen.

Mit der dritten Amtszeit Wladimir Putins als Präsident begann die bislang intensivste Phase russisch-iranischer Zusammenarbeit. Diese wurde durch die russische Besetzung der Krim im Februar 2014, die Krise um die Ukraine und die anschließende Abwärts spirale in den russisch-amerikanischen Beziehungen zusätzlich befördert. Zugleich fanden sich Teheran und Moskau aufgrund ihrer militärischen Unterstützung für den syrischen Präsidenten Baschar al-Assad in einem gemeinschaftlichen Block wieder, der mehr politische Koordination der beiden Staaten erforderlich machte.

Mit der am 14. Juli 2015 erzielten Nuklearvereinbarung (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) wurde schließlich der Weg geebnet, internationale Sanktionen auszusetzen und damit den bilateralen Handel sowie die nukleare und militärtechnologische Zusammenarbeit auszubauen. Kurz nach Abschluss der Vereinbarung traf Putin mit Revolutionsführer Ali Khamenei zusammen. Dies wurde in Teheran als wichtiges Signal für einen substantiellen Austausch

zwischen den beiden Ländern aufgefasst, der die Beziehungen der Staaten unter stärker strategischen Gesichtspunkten ausweiten soll.⁵

Nuklear- und militärtechnologische Kooperation

Nuklear- und militärtechnologische Kooperationen bilden das größte potentielle Wachstumsfeld der kommenden Jahre zwischen Iran und Russland. Mit der Bereitschaft, der Islamischen Republik Waffensysteme und nukleare Technologie zu liefern, hat sich Moskau zu einem begehrten Ansprechpartner Teherans entwickelt. Russland verkaufte vor allem in den frühen 1990er Jahren Waffen an Iran, bis es sich 1995 mit der Gore-Tschernomyrdin-Vereinbarung gegenüber den USA verpflichtete, künftig weder militärische Güter nach Iran zu exportieren noch nukleartechnische Sachkenntnis zur Verfügung zu stellen. Die Abmachung sah vor, dass Russland zwar bereits geschlossene Verträge erfüllen, aber keine neuen mehr unterzeichnen sollte, und blieb bis 2000 in Kraft. Dies wurde in Teheran als Mahnung aufgefasst, dass im Zuge russisch-amerikanischer Verhandlungen iranische Interessen hintangestellt würden.

Dass Teheran mit Moskauer Kehrtwenden rechnen muss, zeigte sich auch bei der Auslieferung des russischen S-300-Raketenabwehrsystems. 2007 hatten Iran und Russland einen Vertrag über den Verkauf des S-300 im Wert von 800 Millionen US-Dollar geschlossen. Infolge der Resolution 1929 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, die Sanktionen gegen Irans Atomprogramm vorsah, for Präsident Dmitri Medwedew die Vereinbarung ein. Teheran warf Moskau Vertragsbruch vor und klagte beim Internationalen Schiedsgerichtshof in Genf auf Schadensersatz in Höhe von 4 Milliarden US-Dollar.⁶ Erst unter Putin verkündete Russland im April 2015, dass es den Lieferstopp aufheben wolle. Ein Jahr später begann Moskau, das Abwehrsystem auszuliefern, bevor im Oktober 2016 schließlich auch die letzten Komponenten nach Iran exportiert wurden.⁷ Schon im Mai 2016 hatte

⁵ »Jenseits von Formalitäten – Bericht von Dr. Velayati über den gestrigen Besuch Putins beim Revolutionsführer« (persisch), in: *khamenei.ir* (online), 24.11.2015, <<http://farsi.khamenei.ir/others-dialog?id=31496>> (Zugriff am 5.3.2016).

⁶ »Russland: Iran soll seine S-300-Klage fallen lassen!« (persisch), in: *Tabnak* (online), 31.5.2013, <www.tabnak.ir/fa/news/322789/> (Zugriff am 9.9.2016).

⁷ »Die Rolle des S-300 für die Steigerung der Verteidigungs-

⁴ Maleki, »Iran and Russia« [wie Fn. 1], S. 195.

Teheran bekundet, es werde die Klage fallenlassen, wenn das System vollständig ausgeliefert würde.⁸ Mit der Aufhebung des Lieferstopps und dem Rückzug der Klage konnte eine wesentliche Belastung für die iranisch-russischen Beziehungen beseitigt werden.

Dass Iran und Russland auf absehbare Zeit stärker militärtechnologisch kooperieren wollen, wurde beim Treffen des russischen Verteidigungsministers Sergei Schoigu mit seinem iranischen Kollegen Hossein Dehghan im Januar 2015 deutlich. Schoigu und Dehghan unterzeichneten in Teheran eine Vereinbarung, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsaustausch, militärische Ausbildung und Koordination der Terrorismusbekämpfung regelt.⁹ Zugleich hieß es in russischen Medien, dass es keine Waffenlieferungsverträge in großem Stil geben werde.¹⁰ Dagegen ist die Islamische Republik an umfangreichen Kaufabschlüssen für Waffen und Militärtechnologie interessiert, um die eigenen Streitkräfte, allen voran die Luftwaffe, modernisieren zu können.

Anfang 2016 reiste Dehghan nach Moskau, um weitere Möglichkeiten militärtechnologischer Zusammenarbeit zu erörtern. Bei den Gesprächen soll der Erwerb von russischen SU-30-Kampfflugzeugen, Yak-30-Trainingsflugzeugen, Militärhubschraubern, Panzern sowie Raketenystemen für die Küstenwache und Luftabwehr zur Diskussion gestanden haben.¹¹ Bislang ist der Umfang russischer Waffenlieferungen nach Iran vergleichsweise gering. 2013 belief sich deren Wert auf 22 Millionen, im folgenden Jahr sogar nur auf 4 Millionen US-Dollar. Nach Irak dagegen lieferte Russland im Jahr 2013 Waffen für 52 Millionen, 2014 gar für 317 Millionen US-Dollar.¹² Wegen der durch Sank-

tionen beeinträchtigten Wirtschaftslage hat die russische Rüstungsindustrie ein besonderes Interesse daran, den Lieferumfang gegenüber Iran zu erhöhen. Allerdings steht der Export bestimmter Waffensysteme nach Iran unter dem Vorbehalt der Billigung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die infolge der Nuklearvereinbarung verabschiedete Resolution 2231 vom 19. Oktober 2015 sieht vor, die Lieferung schwerer konventioneller Waffen für fünf Jahre zu beschränken, darunter Panzer, Hubschrauber und bewaffnete Fahrzeuge.¹³ Ausnahmeregelungen sind nur im Einzelfall möglich und müssen vom Sicherheitsrat bewilligt werden. Aufgrund dieser politischen Hürde wird Russland militärische Ausrüstung frühestens 2020 nach Iran exportieren können.

Iran setzt aber nicht nur auf den Kauf, sondern will auch Lizenzen erwerben, um spezielle russische Waffensysteme selbst herstellen zu können. Der Ansatz folgt dem iranischen Anspruch auf Autarkie und einheimische Technologie, der in der Wirtschafts-, aber auch der Nuklear- und Militärsphäre verfolgt wird.¹⁴ So lehnte Iran das russische Angebot ab, angesichts der Lieferverzögerung statt des S-300-Systems das neuere Modell S-400 zu erwerben. Seit dem russischen Lieferstopp von 2010 arbeitete Iran an einem eigenen Raketenabwehrsystem, dem Bavar-373, dessen Komponenten in Anwesenheit von Präsident Rohani erstmals im August 2016 vorgestellt wurden.¹⁵

Neben dem Handel mit Militärtechnologie ist auch die Nuklearkooperation ausbaufähig. Die Islamische Republik schloss bereits 1992 ein Kooperationsabkommen mit Russland zur zivilen Nutzung von Kern-

kapazität des Landes« (persisch), in: *Fars News*, 19.10.2016, <www.farsnews.com/newstext.php?nn=13950727001665> (Zugriff am 19.10.2016); »Russia Completes Supplies of S-300 Air Defense Systems to Iran«, *The Iran Project*, 13.10.2016, <<http://theiranproject.com/blog/2016/10/13/russia-completes-supplies-s-300-air-defense-systems-iran/>>.

8 »Russland: Iran soll seine S-300-Klage fallen lassen!« [wie Fn. 6]; »S-300 Lawsuit Could Be Withdrawn«, in: *Financial Tribune*, 25.5.2016, <<https://financialtribune.com/articles/national/42191/s-300-lawsuit-could-be-withdrawn>>.

9 »Wieso die Reise dieses russischen Generals nach Iran so große Bedeutung hat« (persisch), in: *Entekhab* (online), 21.1.2015, <www.entekhab.ir/fa/news/186294/> (Zugriff am 28.7.2016).

10 Katz, *Iran and Russia* [wie Fn. 2], S. 5.

11 »Wie die Militärgespräche zwischen Iran und Russland ausgegangen sind« (persisch), in: *Khabar Online*, 17.2.2016, <www.khabaronline.ir/detail/511095/World/diplomacy> (Zugriff am 2.9.2016).

12 Katz, *Iran and Russia* [wie Fn. 2], S. 5.

13 »All States may participate in and permit, *provided* that the Security Council decides in advance on a case-by-case basis to approve: the supply, sale or transfer [...] to Iran, or for the use in or benefit of Iran, of any battle tanks, armoured combat vehicles, large caliber artillery systems, combat aircraft, attack helicopters, warships, missiles or missile systems, as defined for the purpose of the United Nations Register of Conventional Arms [...]« United Nations Security Council, *Resolution 2231 (2015)*, 20.7.2015, Annex B, Paragraph 5, S. 100, <[www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015))> (Zugriff am 12.2.2016).

14 Am Nationalen Tag der Verteidigungsindustrie im Sommer 2015 bekräftigte Rohani dieses Prinzip und lobte ausdrücklich die schnellen Fortschritte, die Iran mit Blick auf die Autarkie der eigenen Streitkräfte gemacht habe. Vgl. »Für den Kauf von Waffen bitten wir niemanden um Erlaubnis« (persisch), in: *Fars News* (online), 22.8.2015, <www.farsnews.com/newstext.php?nn=13940531000163> (Zugriff am 11.7.2016).

15 »Bavar 373: Die erste Senkrechtstartanlage Irans« (persisch), in: *Tasnim News*, 21.8.2016, <www.tasnimnews.com/fa/news/1395/05/31/1163509/> (Zugriff am 13.10.2016).

energie. Russland übernahm in der Folge das von der deutschen Kraftwerk Union begonnene Projekt zum Bau des ersten Kernkraftwerks unweit der iranischen Stadt Buschehr. Damit wurde Russland zu einem wesentlichen Akteur beim Aufbau nuklearer Infrastruktur in der Islamischen Republik. Da sich die Fertigstellung der Anlage und die Lieferung zugesagten Brennstoffs verzögerten, erwies sich Buschehr entgegen ursprünglichen Plänen jedoch als Langzeitprojekt. Erst im Herbst 2011 konnte die erste Reaktoreinheit ans Netz gehen.

Ungeachtet der problembehafteten Zusammenarbeit in Buschehr unterzeichneten Moskau und Teheran im November 2014 ein Paket an Vereinbarungen, die bis zu acht Kernkraftwerkeinheiten in Iran vorsehen. Demnach soll Russland Brennstoff für diese Anlagen zur Verfügung stellen und Iran den genutzten Brennstoff anschließend wieder abnehmen, um ihn endzulagern. Dabei sollen zwei neue Reaktoreinheiten in Buschehr entstehen, deren Bau für Anfang 2018 geplant ist und Iran schätzungsweise 11 Milliarden US-Dollar kosten wird. Buschehrs Kapazitäten erlauben es, vor Ort bis zu fünf neue Reaktoreinheiten zu errichten. Damit bildet Buschehr auf absehbare Zeit den wichtigsten Bezugspunkt in den iranisch-russischen Handelsbeziehungen.¹⁶

Die Nuklearvereinbarung hat aber noch weitere Felder der Nuklearkooperation eröffnet. So ist Russland am Umbau der ehemaligen Anreicherungsanlage in Fordow beteiligt. Laut JCPOA muss die Urananreicherung in Iran bis 2030 auf die Nuklearanlage in Natanz beschränkt bleiben. Daher wird Fordow mit russischer Unterstützung in ein technisches Zentrum zur Produktion stabiler Isotope für den medizinischen Gebrauch umgestaltet. Zudem erklärte sich Russland bereit, Iran rund acht Tonnen niedrig angereicherten Urans im Austausch für Natururan abzunehmen. Fraglich bleibt, ob Russland abgesehen von Buschehr auf nukleare Großprojekte in Iran hoffen kann. Teheran will vermeiden, von russischer Nukleartechnologie abhängig zu werden, und sucht deshalb nach neuen Kooperationspartnern. Derzeit haben China und Südkorea die besten Aussichten, als weitere Nuklearexporteure Zugriff auf den iranischen Markt zu erhalten.¹⁷

¹⁶ Anton Khlopkov, *JCPOA and Russia's Interests in the Iranian Nuclear Market*, Moskau: Center for Analysis of Strategies and Technologies, 2016, <<http://cast.ru/products/articles/JCPOA-and-russia-s-interests-in-the-iranian-nuclear-market.html>> (Zugriff am 27.10.2016).

¹⁷ Ebd.

Wirtschafts- und Kulturbeziehungen

Jenseits des Waffen- und Nukleartransfers gibt es bisher keine nennenswerten Wirtschaftsbeziehungen zwischen Iran und Russland. Die beiden Länder streben daher an, innerhalb weniger Jahre ein bilaterales Handelsvolumen von 15 Milliarden US-Dollar zu erreichen.¹⁸ Der iranische Kommunikationsminister Mahmoud Vaezi, zugleich Co-Vorsitzender der russisch-iranischen Kommission für Handel und wirtschaftliche Kooperation, gab in einem Interview mit der russischen Nachrichtenagentur TASS im Juli 2016 bekannt, dass Iran die bilateralen Beziehungen in einigen grundlegenden Bereichen ausbauen will. So sollen Handelshemmnisse beseitigt und das bestehende Visaregime sowie Onlinebanking erleichtert werden.¹⁹ Ein wesentliches Ziel dabei ist die Einrichtung eines »grünen Korridors«, der die Ausfuhr iranischer Waren vereinfachen soll. Bislang exportiert Iran hauptsächlich Obst, Gemüse und Nüsse nach Russland und führt von dort überwiegend Holz, Maschinen und verschiedene Metalle ein.²⁰ Exportpotential besteht für die Islamische Republik auf dem russischen Markt vor allem bei Lebensmitteln und petrochemischen Gütern.²¹ Im letzten iranischen Kalenderjahr (2015/2016) erreichten die Ausfuhren gerade einmal ein Finanzvolumen von 225 Millionen US-Dollar, während aus Russland Waren im Gesamtwert von 517 Millionen US-Dollar eingeführt wurden.²² Auch für Russland eröffnen sich Chancen auf Exportwachstum, so in der iranischen Schwerindustrie oder im Schienenverkehr.²³ Zugleich sind russische Unternehmen gegenüber europäischen Akteuren in wesentlichen Sektoren im Nachteil, in denen Iran Bedarf an Gütern und Technologie hat. Dies betrifft vor allem den iranischen Öl- und Gassektor, für dessen Infrastrukturausbau die Islamische

¹⁸ Bijan Khajehpour, »Iran-Russia Relations after Nuclear Deal«, in: *Al-Monitor* (online), 12.7.2015, <www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/07/iran-russia-nuclear-sanctions-economy-gas-oil.html#ixzz4LLUyU5q4> (Zugriff am 27.5.2016).

¹⁹ »Iran and Russia Should Get Rid of Customs Hurdles – Minister«, in: *TASS* (online), 26.7.2016, <<http://tass.ru/en/economy/890771>> (Zugriff am 26.7.2016).

²⁰ »Bilateraler Handel zwischen Iran und Russland« (persisch), <www.irrtrade.ir/bilateral-trade/> (Zugriff am 19.10.2016).

²¹ Khajehpour, »Iran-Russia Relations after Nuclear Deal« [wie Fn. 18].

²² »Wird der Handel zwischen Iran und Russland ansteigen?« (persisch), in: *Khabar Online*, 21.5.2016, <www.khabaronline.ir/detail/538403/Economy/commerce> (Zugriff am 14.7.2016).

²³ Khajehpour, »Iran-Russia Relations after Nuclear Deal« [wie Fn. 18].

Republik um ausländische Direktinvestitionen wirbt. Hier ist das Land verstärkt an hochwertiger europäischer Ausrüstung und technologischem Know-how interessiert. Selbst nach dem sanktionsbedingtem Rückzug zahlreicher europäischer Firmen aus Iran gelang es russischen Unternehmen nicht, nennenswerte Erfolge zu verbuchen. Allein zwischen 2011 und 2014 sank Irans Anteil am russischen Außenhandel von 0,5 auf 0,2 Prozent.²⁴

Dennoch machte Teheran deutlich, dass es Russland als bedeutenden potentiellen Handels- und Investitionspartner betrachtet. So unterstrich der iranische Parlamentspräsident Ali Larijani im April 2016 in einem Exklusivinterview mit TASS, dass Russland bei Bedarf Vorrang auf dem iranischen Markt eingeräumt werde: »I would like to stress that in any industry Russia wants to invest in – oil, gas and so on – we will give it the priority. We consider Russia a reliable neighbor, and we can develop steady relations with it.«²⁵ Bereits im Dezember 2015 hatte Moskau angekündigt, Iran einen Staatskredit von 5 Milliarden US-Dollar zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten zu gewähren.²⁶ Darunter könnten vor allem gemeinsame Großprojekte im Öl- und Gassektor, in der Luftfahrt sowie der Energieindustrie fallen.²⁷

Neben schwach ausgeprägten Wirtschaftsbeziehungen existieren bislang auch nur wenige kulturelle Anknüpfungspunkte zwischen Iran und Russland. Zwar bestehen direkte Verbindungen zwischen den nördlichen iranischen Provinzen und den ehemals der Sowjetunion zugehörigen Republiken entlang des Kaspischen Meeres, nicht zuletzt, weil es sich bei diesen bis ins 19. Jahrhundert um persische Territorien handelte. Doch Iran und Russland weisen heute nur noch lose kulturelle und gesellschaftliche Beziehungen auf. Im Gegensatz zu Frankreich, Großbritannien oder den USA stieg Russland nie zu einem tradi-

tionellen Ziel universitärer Ausbildung für iranische Studierende, Intellektuelle oder Politiker auf. Auf kultureller Ebene lassen sich nur marginale russische Einflüsse in Iran erkennen. Moskau verfügt ebenso wie andere russische Städte über ein iranisches Kulturzentrum; die Einrichtung eines russischen Pendantes in Teheran steht dagegen noch aus. Im Zuge der 29. Internationalen Buchmesse in Teheran im Mai 2016, auf der Russland als Ehrengast geladen war, wurde in Iran erstmals ein »Visit Russia«-Zentrum eröffnet. Es soll iranische Bürger durch dauerhaft angelegte Programme mit russischer Kultur bekanntmachen und sie bei Reiseplanungen für Aufenthalte in Russland unterstützen.²⁸

Umfragen zur iranischen Wahrnehmung Russlands spiegeln wider, dass bislang nur spärliche gesellschaftlich-kulturelle Verflechtungen existieren. Laut einer Umfrage vom Juli 2016 ist die Bevölkerung Irans in ihrer Sicht auf Russland gespalten. 54 Prozent der Befragten hatten demnach eine wohlwollende Meinung, aber immerhin 43 Prozent nahmen eine ablehnende Haltung ein. Andere Staaten in Asien werden mitunter deutlich positiver gesehen. So kam der Irak auf einen Zuspruch von 70 Prozent und auch China zog mit 58 Prozent Zuspruch an Russland vorbei.²⁹ Das historisch gewachsene Misstrauen und die geringe kulturelle Verbundenheit finden auch in der politischen Sphäre der Islamischen Republik ihren Niederschlag. In Irans außenpolitischem Apparat wird Russland als wichtiger wirtschafts- und sicherheitspolitischer Partner, nicht jedoch als »natürlicher Verbündeter« wahrgenommen. So gab ein außenpolitischer Berater in Teheran zu verstehen, dass Iran augenblicklich zwar mehr Interessen mit Moskau als mit Ankara teile, Russland anders als die Türkei aber nicht als »Bruderstaat« betrachte.³⁰

²⁴ Nikolay Kozhanov, *Understanding the Revitalization of Russian-Iranian Relations*, Moskau: Carnegie Moscow Center, Mai 2015, S. 14, <http://carnegieendowment.org/files/CP_Kozhanov_web_Eng.pdf> (Zugriff am 17.6.2016).

²⁵ »Iran Will Give Russia Priority in Any Industry It Wants to Invest In – Official«, in: TASS (online), 21.4.2016, <<http://tass.com/economy/871740>> (Zugriff am 30.4.2016).

²⁶ Bozorgmehr Sharafedin/Lidia Kelly, »Iran and Russia Move Closer but Their Alliance Has Limits«, in: Reuters (online), 26.4.2016, <www.reuters.com/article/us-russia-iran-insight-idUSKCN0XN15Z> (Zugriff am 26.4.2016).

²⁷ The Middle East Media Research Institute (MEMRI), *An Overview of the Azerbaijan-Iran-Russia Trilateral Summit in Baku*, 11.8.2016 (Special Dispatch Nr. 6569), <www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/9388.htm#_edn1> (Zugriff am 29.9.2016).

²⁸ »Iran, Russia's Cultural Ties Go Much Deeper than You Think«, in: Mehr News (online), 16.5.2016, <<http://en.mehrnews.com/news/116577/Iran-Russia-s-cultural-ties-go-much-deeper-than-you-think>> (Zugriff am 2.6.2016).

²⁹ Ebrahim Mohseni/Nancy Gallagher/Clay Ramsay, *Iranian Public Opinion, One Year after the Nuclear Deal*, College Park, MD: The Center for International and Security Studies at Maryland (CISSM) (zusammen mit The Program for Public Consultation und IranPoll.com), Juli 2016, S. 27, <<http://ciissm.umd.edu/sites/default/files/IranianPOOneYearAfter-FINAL-071316.pdf>> (Zugriff am 7.8.2016).

³⁰ Persönliches Gespräch, Teheran, 2016.

Außenpolitische Anknüpfungspunkte

Trotz zahlreicher Unstimmigkeiten zwischen Iran und Russland wurden die diplomatischen Beziehungen nie abgebrochen. Demgegenüber unterhalten die Islamische Republik und die USA schon seit über drei Jahrzehnten keine formalen politischen Kontakte mehr. Zwar sah die »Weder Ost noch West«-Außenpolitik keine Allianz mit Russland oder den USA vor, schloss politische Kooperationen mit Moskau aber nicht grundsätzlich aus. Die von der Islamischen Republik proklamierte Unabhängigkeit konnte nicht zuletzt deshalb gewahrt werden, weil Teheran Möglichkeiten der Anbindung an Moskau nutzte.

Angesichts kriegerischer Auseinandersetzungen und des Erstarkens salafistischer Bewegungen in der MENA-Region sowie eines rapiden Ölpreisverfalls stehen Iran und Russland heute vor gemeinsamen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Militärische Konflikte und Staatszerfall im krisengeschüttelten Nahen und Mittleren Osten bilden nicht zuletzt ein erhebliches Hindernis für den Warenverkehr, den Handel sowie den Öl- und Gastransfer, der für die ressourcenreichen Staaten Iran und Russland ökonomisch bedeutsam ist. Zugleich sehen beide in der regionalen Krise auch eine Chance, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. Vor dem Hintergrund veränderter regionalpolitischer Bedingungen steht in Teheran die Frage nach dem iranisch-russischen Kooperationspotential daher ein weiteres Mal zur Diskussion.

Die inneriranische Debatte

Revolutionsführer Khamenei sieht die beiderseitige Zurückweisung US-amerikanischen »Hegemoniestrebens« als wesentliche gemeinsame Grundlage der iranisch-russischen Beziehungen an. Bei seinem ersten Zusammentreffen mit Putin 2007 sagte Khamenei, dass eine klar definierte regionalpolitische Kooperation der beiden Länder eine US-amerikanische Vorherrschaft verhindern könne. Der Revolutionsführer ließ wissen: »So wie ein ›unabhängiger Iran‹ im Interesse Russlands ist, ist auch ein ›starkes Russland‹ im Interesse Irans.«³¹

31 »Ein ›unabhängiger Iran‹ ist im Interesse Russlands und

Khamenei setzt vor allem auf ein Russland, das von den USA unabhängig agiert. Sein außenpolitischer Berater Ali Akbar Velayati sprach nach Putins zweitem Besuch beim Revolutionsführer im Dezember 2015 von einem Wendepunkt der bilateralen Beziehungen und verkündete: »Zwar ist die Zusammenarbeit zwischen Russland und Iran bereits seit Ende der Nuklearverhandlungen gewachsen. Heute gibt es aber neue regionale Kooperationen in Syrien und anderen Teilen Westasiens, die deutlich machen, dass wir am Beginn einer strategischen Beziehung stehen.«³² Nicht nur die iranische Staatsspitze, sondern auch weite Teile der politischen Eliten würden verbesserte Beziehungen zu Russland befürworten. Doch herrschen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie sich Teherans Verhältnis zu Moskau konkret gestalten sollte.

Teile der iranischen Eliten sehen eine engere Kooperation mit Russland skeptisch. Unter Intellektuellen und zahlreichen politischen Entscheidungsträgern überwiegt das historisch gewachsene Misstrauen gegenüber Moskau.³³ Dieses Misstrauen wurde durch die Turbulenzen der letzten Jahre noch gesteigert, darunter der langwierige Verzug bei der Fertigstellung des Atomkraftwerks Buschehr oder bei der Lieferung des S-300-Raketenabwehrsystems. Dass Russland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kein einziges Mal sein Veto eingelegt hat, um Sanktionen im Zusammenhang mit Irans Atomprogramm zu verhindern, wird als Beleg dafür gewertet, dass Teheran im Krisenfall nicht auf Moskau setzen könne. Die größte Sorge besteht jedoch hinsichtlich einer möglichen russisch-amerikanischen Annäherung. Es wird befürchtet, dass Moskau zu Lasten Teherans jederzeit unverhofft Abmachungen mit den USA treffen könnte, beispielsweise in Syrien.

ein ›starkes Russland‹ im Interesse Irans« (persisch), in: *Mehr News* (online), 17.10.2007, <www.mehrnews.com/news/569780/> (Zugriff am 9.7.2016).

32 »Jenseits von Formalitäten« [wie Fn. 5].

33 Hassan Beheshtipour, »Herausforderungen des iranisch-russischen Verhältnisses und Lösungsansätze für Stabilität und Vertrauen in den bilateralen Beziehungen« (persisch), in: Hossein Asgharian (Hg.), *Ausblick auf die Beziehungen zwischen Iran und Russland* (persisch), Teheran 2015, S. 13–32 (19).

Dagegen verweisen Befürworter einer stärkeren Anbindung an Russland auf Teherans mangelnde strategische Optionen. Im Gegensatz zu den USA oder europäischen Staaten sei Russland zu sicherheitspolitischer Kooperation und Waffenlieferungen für das modernisierungsbedürftige iranische Militär bereit. Im Einklang mit der Öffnungspolitik gegenüber Moskau, die Präsident Rafsanjani Ende der 1980er Jahre einleitete, wird Russland hier als wichtigster verbündeter Staat aufgefasst, der die Islamische Republik politisch wie militärisch stärken könne und damit Irans Streben nach Unabhängigkeit und Autarkie erst ermögliche. Nach Einschätzung eines iranischen außenpolitischen Beraters befindet sich diese Denkschule in Teheran derzeit im Aufwind.³⁴ Vertreter dieser Auffassung folgen dem Ansatz eines »Blicks nach Osten«, der sich neben Russland in Zukunft auch verstärkt auf China richten könnte. Eine Entspannungspolitik mit westlichen Staaten gilt dagegen weder als aussichtsreich noch als erstrebenswert. Das Misstrauen hinsichtlich Akteuren wie den USA oder der EU übersteigt jenes gegenüber Russland. Dieser Ansatz findet sich vor allem im iranischen Sicherheitsapparat wieder, der angesichts der militärischen Kooperation mit Moskau mitunter engere Kontakte nach Russland pflegt als politische Entscheidungsträger im iranischen Außen- oder Verteidigungsministerium.

Neben Befürwortern und Gegnern einer umfassenden Kooperation mit Russland finden sich im Land auch Vertreter eines integrativen Modells, die sowohl für eine engere Anbindung an Russland als auch eine Entspannungspolitik mit westlichen Staaten offen sind. Ihr Ansatz folgt der Vorstellung, iranische Unabhängigkeit gemäß der Devise »Weder Ost noch West, Islamische Republik« wahren zu können. Eine einseitige Anbindung an Russland erhöhe dagegen Irans Abhängigkeit von Moskau, wodurch das Land zum politischen Spielball russischer Politik gegenüber den USA werden könnte. Um ein solches Szenario zu vermeiden, wird einer Entspannung der Beziehungen zu Washington hohe Priorität eingeräumt. Ziel ist nicht, die iranisch-amerikanischen Beziehungen zu normalisieren, sondern zunächst politische Spannungen abzubauen. Dies wird als wesentliche Voraussetzung für Irans übrige Außenbeziehungen, auch die zu Russland, betrachtet. Verbreitet ist dieser Ansatz vor allem unter den sogenannten Pragmatisten in der derzeitigen iranischen Regierung. Diese sucht gezielt

³⁴ Persönliches Gespräch, Teheran, 2016.

nach Möglichkeiten, verstärkt mit der Europäischen Union zusammenzuarbeiten. Teilen der politischen Eliten gilt die EU dabei als »sichere Wahl«. Hier könnte Iran einer neuen Devise folgen: »Weder Ost noch West, Europäische Union.«³⁵ Vertreter des Ansatzes sind überzeugt, dass sich der inneriranische Diskurs zugunsten einer fortschreitenden Annäherungspolitik mit der EU ändern könnte, wenn es Teheran und Brüssel gelingt, jenseits der üblichen Gesprächsthemen neue Politikfelder konstruktiver Zusammenarbeit zu identifizieren und erste Erfolge vorzuweisen. Hierzu gehören beispielsweise Terrorismusbekämpfung oder Flüchtlingspolitik.

Ungeachtet unterschiedlicher außenpolitischer Präferenzen lässt sich innerhalb der iranischen Führung – in der die meisten entweder eine engere Anbindung an Russland oder einen integrativen Ansatz befürworten – eine gesteigerte Bereitschaft erkennen, die Beziehungen zu Russland auszubauen. Dabei nimmt Teheran zwar keine einheitliche, aber im Zuge außenpolitischer Entscheidungsfindung abgestimmte Haltung ein.

Ordnungspolitische Gemeinsamkeiten

Die Zurückweisung einer von den USA maßgeblich geprägten Weltordnung gehört zu den zentralen außenpolitischen Vorstellungen in Iran und Russland.³⁶ Beide Seiten haben ein Interesse daran, US-amerikanischen Einfluss in der Region einzuschränken. Das gilt auch für die Handlungsmöglichkeiten der Nato im Nahen und Mittleren Osten. Teheran und Moskau lehnen eine Nato-Präsenz in der Region ab. Für Iran ist insbesondere die militärische Präsenz der USA am Persischen Golf und damit in unmittelbarer Nachbarschaft problematisch. Dabei teilen Teheran und Moskau historisch gewachsene Animositäten gegenüber den USA. Neben direkter und indirekter Konfrontation mit Washington waren beide Staaten bereits Adressaten gezielter amerikanischer Sanktionen. Sowohl Teheran als auch Moskau sind daran

³⁵ Persönliches Gespräch mit einem außenpolitischen Berater Irans, Teheran, 2016.

³⁶ Mohammad Kazem Sajjadpour, »Iranian and Russian Perspectives on the Global System«, in: *Russia-Iran Partnership: An Overview and Prospects for the Future*, Moskau: Russian International Affairs Council/Institute for Iran-Eurasia Studies, 13.12.2016 (Report 29/2016), S. 34–36 (35), <http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=8481#top-content> (Zugriff am 4.1.2017).

bereits Adressaten gezielter amerikanischer Sanktionen. Sowohl Teheran als auch Moskau sind daran interessiert, den relativen Bedeutungsverlust der USA in Nahost geopolitisch für sich nutzbar zu machen. Beide streben nach einer multipolaren Weltordnung, in der sie als einflussreiche politische Akteure handeln können. Dies gilt für Russland auf globaler Ebene, während die Islamische Republik den Status einer regionalen Führungsmacht für sich beansprucht. Teheran und Moskau erkennen sich in ihren außenpolitischen Ansprüchen gegenseitig an. Eine solche Anerkennung, so Teherans Sicht, wird der Islamischen Republik von den USA und der EU nicht zuteil.

Russland und Iran eint zudem die Vorstellung, dass der Ordnungszusammenbruch in der Region nicht durch politische Umstürze zu verhindern sei, sondern durch den Erhalt der bisherigen staatlichen Grenzen und Strukturen. Die notfalls auch gewaltsame Aufrechterhaltung der territorialen Integrität der MENA-Staaten wird daher in den Mittelpunkt gerückt. Diesen Ansatz verfolgen Iran und Russland auch mit Blick auf die separatistischen Bewegungen in den eigenen Ländern. Weder Teheran noch Moskau haben ein Interesse daran, dass aus politischen Aufständen, etwa von Minderheiten, neue Staaten hervorgehen. So erkennen Iran und Russland zwar Irakisch-Kurdistan als autonome Region Iraks an, lehnen jedoch eine Unabhängigkeit des Gebiets ab. Während sie Autonomiebestrebungen dulden, bilden Unabhängigkeitserklärungen eine rote Linie ihrer Regionalpolitik. Darüber hinaus betrachten Teheran und Moskau die Bekämpfung terroristischer Bewegungen als gemeinsames außenpolitisches Interesse. Beide sahen sich bereits mit terroristischen Anschlägen auf ihrem Staatsgebiet konfrontiert. Vor diesem Hintergrund ist die Entstehung des IS eine zusätzliche Herausforderung für beide Staaten, nicht zuletzt deshalb, weil er die bestehenden Grenzen in der Region unterminiert, die Iran und Russland erhalten wollen.

Die regionalpolitischen Veränderungen gingen mit einem Bedeutungszuwachs der Islamischen Republik als Regionalmacht einher. Aus Sicht Teherans erkennt die internationale Staatengemeinschaft diese Aufwertung auch an. Hierzu bemerkte Außenminister Javad Zarif: »[H]eute betrachtet die ganze Welt die Islamische Republik als einen mächtigen regionalen Akteur, dessen Rolle [...] nicht ignoriert werden kann.«³⁷ So ist Iran nicht nur zu einem der einfluss-

reichsten politischen Akteure in seinen Nachbarstaaten Afghanistan und Irak geworden. Die Islamische Republik konnte durch die Atomvereinbarung auch ihren außenpolitischen Handlungsspielraum erweitern. Dass Iran international nicht länger als klassischer Pariastaat gilt, zeigte sich bereits daran, dass das Land in die International Syria Support Group aufgenommen wurde und im Syrienkonflikt am Verhandlungstisch saß – gemeinsam mit Staaten wie den USA und Saudi-Arabien, zu denen Teheran entweder keine oder nur eingeschränkte diplomatischen Beziehungen unterhält. Nachdem nuklearbedingte Sanktionen ausgesetzt wurden, ist Iran zudem als bedeutender Energieakteur auf den internationalen Ölmarkt zurückgekehrt. Aus diesen Gründen setzt Teheran darauf, dass Moskau dem iranischen Bedeutungszuwachs Rechnung trägt. Dabei versteht sich die Islamische Republik als Stabilitätsanker in der Region und als Akteur, ohne dessen Einbindung sich zahlreiche regionale Konflikte nicht lösen lassen. Gegen den Willen Irans sind russische Interessen in Krisengebieten wie Syrien, Irak oder Afghanistan nur schwer durchzusetzen, da Teherans Einflussmöglichkeiten direkt vor Ort diejenigen Moskaus übersteigen. Darüber hinaus ist Iran in der Lage, seinen Einfluss auf zentralasiatische Republiken und den Kaukasus zu nutzen, um Konflikte an Russlands südlicher Grenze zu schüren. Vor diesem Hintergrund sind Iran und Russland bestrebt, Konfrontationen überall dort zu vermeiden, wo die außenpolitischen Kernziele beider Staaten einander nicht zuwiderlaufen.

Ideologisch bestehen zwischen Teheran und Moskau nach wie vor nur wenige Überschneidungen. In der politischen Verfasstheit ihrer Staaten und ihren ideellen Werten unterscheiden sich Iran und Russland erheblich. Doch im Gegensatz zu Irans Verhältnis zu den USA oder der EU steht eine substantielle Ausweitung der Beziehungen zu Russland nicht unter dem Vorbehalt gemeinsamer Wertvorstellungen, einer Debatte über die Menschenrechtslage oder der Anerkennung des Staates Israel. Zu diesen Fragen stellt Russland keine Bedingungen an Iran. Moskau kann Teheran als Verbündeten nutzen, um bei größerem Engagement in der Region seinen Interessen Geltung zu verschaffen. Iran setzt seinerseits auf die einzige Weltmacht, die seinen Anspruch auf Regionalmachtstatus nicht zurückweist und Bereitschaft zu Kooperation abseits wertebasierter Differenzen signalisiert.

³⁷ »Die Erklärung Zarifs zu den Zielen und Auswirkungen der Nuklearvereinbarung« (persisch), in: *Mehr News* (online),

6.1.2015, <www.mehrnews.com/news/2458125/> (Zugriff am 14.9.2016).

Russland als geopolitischer Mit- und Gegenspieler

Die historisch gewachsene Ambivalenz der iranisch-russischen Beziehungen spiegelt sich in zahlreichen geopolitischen Feldern wider. Dabei ist das Verhältnis je nach Sachfrage von Kooperation, Wettbewerb oder Konflikt gekennzeichnet. Iranisch-russischen Interessenkonvergenzen stehen vielfältige divergierende Interessen gegenüber. In wesentlichen politischen Fragen schließen sich die unterschiedlichen Interessen Irans und Russland jedoch nicht kategorisch aus. Dies gilt sowohl für Syrien als auch für Zentralasien oder den globalen Energiemarkt.

Interessendivergenzen in Syrien

Seit der russischen Intervention in Syrien im September 2015 finden sich Teheran und Moskau militärisch auf derselben Seite eines geopolitischen Konflikts wieder, an dem nicht nur wichtige regionale, sondern auch außerregionale Akteure beteiligt sind. Die unverhoffte militärische Allianz der beiden Staaten folgte einer informellen Aufgabenteilung: Iran und seine verbündeten Milizen verstärkten die militärischen Aktivitäten der syrischen Regierung am Boden und stellten finanzielle Ressourcen bereit, während Russland Unterstützung aus der Luft leistete sowie Waffen und Ausrüstung lieferte.³⁸ Die dazu notwendige militärische Koordination hatte eine engere sicherheitspolitische Kooperation zwischen Iran und Russland zur Folge. So erteilte Teheran Moskau nicht nur die Genehmigung, den iranischen Luftraum zu durchqueren, um auf diesem Wege russische Raketenangriffe in Syrien zu ermöglichen. Überraschend stellte Iran im August 2016 kurzzeitig auch seinen Luftstützpunkt Nojeh in der westlichen Provinz Hamedan für russische Kampfflugszeuge zur Verfügung.

Letzteres kennzeichnet eine qualitative Veränderung russisch-iranischer Zusammenarbeit. Nie zuvor gestattete die Islamische Republik einem anderen Staat, eine seiner Militärbasen zu nutzen. Nach Artikel 146 der iranischen Verfassung ist die Stationierung ausländischer Truppen auf iranischem Boden nicht

zulässig. Auf eine im Parlament entbrannte Kontroverse über den Fall Nojeh reagierte Alaeddin Boroujerdi, Vorsitzender des parlamentarischen Ausschusses für Auswärtige Politik und nationale Sicherheit, mit der Erklärung, Russland habe in Nojeh lediglich seine Kampfflugszeuge aufgetankt. In Hamedan werde, so Boroujerdi, kein russischer Stützpunkt entstehen.³⁹ Obwohl die russischen Flüge nach wenigen Tagen eingestellt wurden, hatte die Zusammenarbeit internationale Signalwirkung, die das Potential künftiger iranisch-russischer Kooperation aufzeigt. Auch der Moskau-Besuch von Qasem Soleimani, Kommandeur der für iranische Auslandsoperationen zuständigen Quds-Brigaden, hatte schon im Vorfeld der russischen Intervention in Syrien verdeutlicht, dass Iran und Russland nach mehr sicherheitspolitischer Abstimmung streben.⁴⁰

Iran und Russland verfolgen ihre sicherheitspolitischen Ziele in Syrien durch den Versuch, das Assad-Regime zu erhalten und die Zersplitterung des Landes zu verhindern. Für die iranische Führung ist die Sicherung des Assad-Regimes essentiell. Ausschlaggebend ist dabei nicht die Person Baschar al-Assad, sondern die Regimestructur, die Iran direkten Zugang zur libanesischen Hisbollah ermöglicht. Syrien gilt Teheran als unverzichtbarer Verbindungskorridor zu Irans nichtstaatlichen Verbündeten. Ohne diesen Korridor ginge der Islamischen Republik eine wesentliche Komponente ihrer »Widerstandsfront« verloren, die Teil ihrer Militär- und Verteidigungsdoktrin ist: die glaubwürdige Vermittlung eines Angriffs- und Abschreckungspotentials gegenüber Israel und damit auch den USA. Aus Sicht zahlreicher iranischer Entscheidungsträger ist Syrien für die Islamische Republik daher sicherheitspolitisch existentiell. Anders als für Teheran hat Syrien für Moskau strategisch nachrangige Bedeutung. So mahnte der Oberkomman-

³⁸ Ephraim Kam, »Will Russia and Iran Walk Hand in Hand?«, in: *Strategic Assessment*, 19 (2016) 2, S. 41–51 (44).

³⁹ »Russische Kampfflugszeuge nutzen die Nojeh-Basis nur zum Wiederauftanken« (persisch), in: *Tasnim News* (online), 17.8.2016, <www.tasnimnews.com/fa/news/1395/05/27/1160941> (Zugriff am 17.8.2016).

⁴⁰ »Iran Quds Chief Visited Russia Despite U.N. Travel Ban«, in: *Reuters* (online), 7.8.2015, <www.reuters.com/article/us-russia-iran-soleimani-idUSKCN0QC1KM20150807> (Zugriff am 10.8.2016).

dierende der Revolutionsgarden, Ali Jafari, bereits im November 2015, Russland sei nicht in gleicher Weise wie Iran am Erhalt des Assad-Regimes interessiert.⁴¹ Auch die militärstrategische Kooperation ist begrenzt. Zwar dürften Iran und Russland ihre militärischen Aktivitäten aufeinander abstimmen. Trotz regelmäßigen Austauschs gibt es indes nur wenige Anzeichen dafür, dass Russland mehr unternimmt, als Teheran zuvor über seine militärischen Schritte in Kenntnis zu setzen, so beim Teiltrückzug russischer Truppen im März 2016 oder bei der Evakuierung Ost-Aleppos im Dezember 2016. Nicht die strategischen Entscheidungen, sondern ihre Nachwirkungen stehen im Zentrum bilateraler Koordinierung. Teheran ist sich bewusst, dass es nur mäßigen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess in Russland hat. Angesichts dessen befürchtet Teheran nach wie vor eine russisch-amerikanische Einigung in Syrien, die zu Lasten Irans gehen könnte.

Um weiterhin auf Damaskus einwirken zu können, sieht die Islamische Republik keine Alternative zur derzeitigen syrischen Regierung. Andere Regimekonstellationen würden für Teheran einen relativen, gegebenenfalls sogar vollständigen Bedeutungsverlust nach sich ziehen. Dagegen hat Moskau gute Chancen, grundlegende Interessendivergenzen mit einer Folgeregierung zu vermeiden.⁴² Damit befinden sich Teheran und Moskau hinsichtlich der Post-Konflikt-Phase bereits in unterschiedlichen Ausgangspositionen. So überrascht es nicht, dass sie in der Frage, wie das zukünftige Syrien politisch verfasst sein sollte, zu unterschiedlichen Bewertungen gelangen. Während Iran auf absehbare Zeit eine syrische Zentralregierung unter Assads Führung aufrechterhalten will, steht Russland der Idee einer föderalen Struktur offen gegenüber, welche die verschiedenen politischen Lager einbindet. Einzelheiten dieses Ansatzes legte Russland im Mai 2016 in einem Verfassungsentwurf für Syrien vor. Darin wird eine dezentrale Staatsstruktur skizziert, die neben dem Parlament ein weiteres gewähltes Repräsentationsorgan vorsieht, die »regionale Versammlung« (*regional assembly*). Diese soll sich aus Vertretern lokaler Verwaltungseinheiten zusammensetzen und damit staatliche Autorität dezentralisieren.⁴³ In

dem Entwurf wird den syrischen Kurden Selbstverwaltung versprochen. Mit Blick auf Irakisch-Kurdistan will Teheran jedoch eine weitere kurdische Autonomie-region verhindern, welche die Separatismusbestrebungen unter der eigenen kurdischen Minderheit beflügeln könnte. Iran lehnt ein syrisches Föderalismusmodell aber auch deshalb ab, weil Syrien damit in verschiedene Einflussgebiete aufgeteilt und die Zentralregierung spürbar geschwächt würde.⁴⁴ Russland bekräftigte seine Initiative zu einer syrischen Verfassungsreform, indem es im Februar 2017 bei den Syrien-Gesprächen in der kasachischen Hauptstadt Astana einen überarbeiteten Verfassungsentwurf präsentierte.

Die Frage nach der geeigneten staatlichen Organisation ist nicht die einzige Herausforderung für die iranisch-russische Allianz in Syrien. Offen ist derzeit auch, wie die von Iran aufgebauten bewaffneten Milizen in ein Post-Konflikt-Syrien integriert werden sollen. Im Gegensatz zu Iran hat Russland kein Interesse daran, jenseits bestehender Streitkräfte paramilitärische Gruppierungen zu institutionalisieren. Stattdessen setzt Moskau auf zentralisierte Sicherheitsstrukturen unter Führung der regulären Streitkräfte und möchte die Vielzahl der auf syrischem Boden operierenden Milizen unter direkte Kontrolle des Militärs stellen. Dagegen will Teheran die Frage institutioneller Eigenständigkeit von Milizen offenhalten. Iran versucht aber auch auf andere Weise, seinen Einfluss mit Blick auf die Post-Konflikt-Phase zu wahren und zu erweitern. Beim Besuch des syrischen Premierministers Emad Khamis im Januar 2017 in Teheran unterzeichneten Iran und Syrien mehrere Telekommunikationsverträge. Unter anderem erhielt die Islamische Republik eine Lizenz als zukünftiger Mobilfunkanbieter in Syrien. Von der Abmachung dürften vor allem Unternehmen der Revolutionsgarden profitieren, die den Kommunikationssektor in Iran dominieren und fortan auch ihren Einflussbereich in Syrien ausweiten könnten. Teheran hat zudem Immobilien in Damaskus und Darayya erworben und von der syrischen Regierung unter anderem 5000 Hektar Land für die landwirtschaftliche Produktion erhalten.⁴⁵

Features/31079/Russia_Pens_Draft_Constitution_Syria/> (Zugriff am 22.7.2016).

⁴⁴ Mahmoud Shoori, »Iranian and Russian Views on the Situation in the Middle East: How Do We See the Future of the Region?«, in: *Russia-Iran Partnership* [wie Fn. 36], S. 59–65 (63).

⁴⁵ Bozorgmehr Sharafedin/Ellen Francis, »Iran's Revolutionary Guards Reaps Economic Rewards in Syria«, in: *Reuters* (online), 19.1.2017, <www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-iran-idUSKBN1531TO> (Zugriff am 22.1.2017).

⁴¹ »Wir lehnen jede Alternative zu Assad ab« (persisch), in: *Fars News* (online), 2.11.2015, <www.farsnews.com/newstext.php?nn=13940811000880> (Zugriff am 13.7.2016).

⁴² Kam, »Will Russia and Iran Walk Hand in Hand?« [wie Fn. 38], S. 44.

⁴³ »Russia Pens Draft Constitution for Syria«, in: *The Syrian Observer* (online), 25.5.2016, <<http://syrianobserver.com/EN/>

Seit die syrische Regierung Ost-Aleppo im Dezember 2016 mit iranischer und russischer Unterstützung zurückerobern konnte, hat sich das Machtverhältnis im Konflikt drastisch verschoben. Nunmehr sind es Russland, Iran und die Türkei, welche die Gespräche über Waffenstillstände, die Beendigung kriegerischer Handlungen und die politische Zukunft des Landes leiten. Als die syrische Regierung und Oppositionsgruppen sich im Februar 2017 unter Führung dieser neuen Troika in Astana zu Verhandlungen trafen, blieb den USA nicht mehr als eine Beobachterrolle. Die Machtverschiebung kommt vor allem Russland zugute, das durch die Einbeziehung der Türkei ein Gegengewicht zu Iran schuf und nun die Rolle des tonangebenden Konfliktmanagers im Verhandlungsprozess für sich beanspruchen kann. Iran musste dagegen politische Abstriche machen. Während die Islamische Republik die russische Intervention vom September 2015 in Syrien begrüßte, da ohne sie die politische Ordnung unter Assad nicht hätte aufrecht erhalten werden können, musste Teheran an anderer Stelle Einbußen hinnehmen. Durch das militärische Engagement Russlands hat Irans Bedeutung als Konfliktpartei und Verbündeter der syrischen Regierung abgenommen. Zwar ist die Islamische Republik nach wie vor ein einflussreicher Akteur auf syrischem Boden, doch als militärische Stütze und im internationalen Verhandlungsprozess über Syriens Zukunft spielt Iran im Vergleich zu Russland nur eine Nebenrolle. Dies gilt umso mehr, seit mit der Türkei ein weiterer Akteur zu einem führenden Staat in den Verhandlungen geworden ist. Irans Potential als Störfaktor (*Spoiler*) ist ungebrochen, doch für die Ausgestaltung der politischen Zukunft Syriens ist Teheran nicht maßgeblich. Aus diesem Grund besteht für Iran ein größerer Anreiz, den Konflikt militärisch fortzusetzen, als für Russland, so durch fortdauernde Kampfhandlungen in der Provinz Idlib.⁴⁶ Die Eroberung Idlibs würde Iran zugleich einem im Sicherheitsapparat propagierten Ziel näherbringen: die Errichtung eines Einflusskorridors, der von Teheran über Bagdad bis zur syrischen Küste am Mittelmeer reicht.

Die anhaltende Offensivtaktik Irans steht auch im Zusammenhang mit dem Ergebnis der amerikanischen Präsidentschaftswahlen. Noch stellt die Syrien- und MENA-Politik des neuen Präsident Donald Trump für

⁴⁶ Noah Bonsey, *What's at Stake in the Syrian Peace Talks in Astana?*, Beirut: International Crisis Group, 24.1.2017, <www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/what-stake-syrian-peace-talks-astana> (Zugriff am 25.1.2017).

Teheran eine Unbekannte dar. Dass die USA im April 2017 mit der Luftwaffenbasis Al-Schairat erstmals direkt einen Stützpunkt der syrischen Regierung angriffen, könnte der Auftakt eines größeren militärischen Engagements der Amerikaner in Syrien sein. Eine solche Entwicklung steht jedoch noch aus. Offen ist auch, wie sich vor diesem Hintergrund die amerikanisch-russischen Beziehungen entwickeln werden. Teheran versucht die verbleibende Zeit zu nutzen, um auf syrischem Boden vollendete Tatsachen zu schaffen. Dabei ist ein Ausgang des Syrienkonflikts, der sowohl iranischen als auch russischen Interessen gerecht wird, alles andere als gewiss. Für die iranisch-russischen Beziehungen bildet der Syrienkonflikt daher einen Lackmusestest, an dem sich entscheiden wird, ob Teheran und Moskau auch zukünftig in der Region diplomatische und militärische Allianzen dieser Art eingehen werden.

Abstimmung in Zentralasien und Afghanistan

Nach dem Zerfall der Sowjetunion sah Iran trotz seiner Einflussmöglichkeiten in den neu gegründeten Republiken davon ab, Bewegungen in Zentralasien und im Kaukasus zu unterstützen, die sich gegen Russland wandten. Stattdessen suchte die Islamische Republik in den 1990er Jahren wegen ihrer internationalen Isolation gezielt nach Chancen für eine Kooperation mit Russland. So trug Teheran dazu bei, den Bürgerkrieg in Tadschikistan zu beenden, und stellte sich im Bergkarabach-Konflikt auf die Seite der christlichen Armenier statt auf diejenige Aserbaidschans, das ethnisch, kulturell und sprachlich eng mit Iran verbunden ist. Religiöse oder ideologische Erwägungen wurden zugunsten einer pragmatischen Außenpolitik zurückgestellt. Auch verzichtete Teheran im zweiten Tschetschenienkrieg darauf, die tschetschenischen Rebellen in ihren Separationsbestrebungen gegenüber Russland zu stützen. Iran setzt im Kaukasus und in Zentralasien nicht auf direkte Konfrontation mit seinem einst größten geopolitischen Rivalen, sondern auf Zusammenarbeit, um die Stabilität der postsowjetischen Republiken zu wahren.

Dagegen ist das Kaspische Meer Gegenstand eines langwierigen Streits zwischen Teheran und Moskau. Die fünf Anrainerstaaten des Binnengewässers – neben Iran und Russland auch Kasachstan, Turkmenistan und Aserbaidschan – sind uneins darüber, welcher rechtliche Status dem Meer zukommt und wie es genutzt

werden darf. Das Kaspische Meer verfügt über beträchtliche Erdöl- und Erdgasreserven. So werden dort Ölvorkommen von bis zu 100 Milliarden Barrel im Wert von 5 Billionen US-Dollar vermutet.⁴⁷ Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan sehen sich durch Verträge benachteiligt, die Moskau und Teheran 1921 und 1940 geschlossen haben und auf die sie sich in ihrer rechtlichen Argumentation beziehen. In diesen Verträgen wurde vereinbart, das Kaspische Meer gemeinsam für die Schifffahrt, den Fischfang und die Förderung von Erdöl und Erdgas zu nutzen. Statt einer Aufteilung des Gewässers nach gleichen Anteilen streben Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan das Recht auf Abschöpfung in eigens eingerichteten Zonen an. Dieser Position näherte sich auch Russland nach 2000 an und setzte nunmehr auf eine nationale Aufteilung des Binnengewässers. Moskau einigte sich mit Kasachstan und Aserbaidschan auf Grenzen im Norden des Kaspischen Meeres. Dies stand in klarem Widerspruch zu zwei Maximen, die Iran im Hinblick auf den Rechtsstatus verfolgte: zum einen die Beilegung des Konflikts in einem multilateralen Format, das alle fünf Anrainer umfasst, und zum anderen die Unteilbarkeit des Gewässers. Daher sah Teheran seine Interessen durch das russische Vorgehen konterkariert.⁴⁸

Nicht nur aufgrund der Bodenschätze des Kaspischen Meeres ist dessen Rechtsstatus von Belang. Die Klärung der Rechtsfrage hat auch Konsequenzen für die Schifffahrt, den Fischfang, Pipelineprojekte oder die Form der Sicherung des Gewässers.⁴⁹ 2014 konnten sich die Anrainer erstmals über grundlegende Bedingungen einer Aufteilung des Meeres verständigen. Dazu gehören sowohl nationale Meereszonen mit dem Recht auf alleinige Nutzung als auch eine kollektive Zone.⁵⁰ Überdies vereinbarten die Anrainer, Flotten der Nato aus dem Gewässer auszuschließen.⁵¹ Seit

dem Treffen der Anrainerstaaten im Juli 2016 ist zum ersten Mal eine Übereinkunft in Sicht. Der russische Außenminister Lawrow verkündete, eine gemeinsame Abmachung zum Rechtsstatus des Meeres könne im ersten Halbjahr 2017 unterzeichnet werden.⁵² Sollte eine Einigung gelingen, wäre einer der größten geopolitischen Konflikte in Zentralasien nach jahrelangem Disput beigelegt.

Neben stärkerer sicherheitspolitischer Zusammenarbeit ist Teheran vor allem daran interessiert, den Internationalen Nord-Süd-Transportkorridor fertigzustellen. Dieser 7200 Kilometer lange Handelsweg erstreckt sich von Mumbai über die iranische Hafenstadt Bandar Abbas, Baku, Moskau und St. Petersburg bis nach Europa. Neue Schienenstränge, Fernstraßen und Seewege würden es Iran ermöglichen, die herkömmlichen Routen zu umgehen. Güter müssten nur noch über etwa die halbe Distanz transportiert werden, so dass die Kosten erheblich sanken. Das würde den Warenverkehr zwischen Iran, Indien, Russland und Zentralasien wesentlich erleichtern. Von der besseren Vernetzung soll der gesamte asiatische Handel profitieren.

Im August 2016 trafen sich die Präsidenten Irans, Russlands und Aserbaidschans zu Gesprächen in Baku. Alle drei bekräftigten ihre Absicht, das lange verzögerte Projekt Nord-Süd-Korridor voranzutreiben. Die Lücke in der Schienenstrecke zwischen der aserbaidschanischen Grenze und der nordiranischen Stadt Rascht soll in den nächsten Jahren geschlossen werden.⁵³ Vor allem im Hinblick auf die Verbindung zwischen Indien und Russland könnte die Islamische Republik mit Hilfe des Nord-Süd-Korridors zur wichtigsten wirtschaftlichen Schaltstelle für Handel und Transport in Zentralasien avancieren.⁵⁴ Die Bedeutung, die der Korridor für regionale Integration und Handel haben könnte, wurde in iranischen Medien bereits mit der des Suezkanals verglichen.⁵⁵ Durch den Korridor

⁴⁷ Bernard A. Gelb, *Caspian Oil and Gas: Production and Prospects*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 8.9.2006 (CRS Report for Congress), <<https://web.archive.org/web/20120131091508/http://www.usembassy.it/pdf/other/RS21190.pdf>> (Zugriff am 12.9.2016).

⁴⁸ Beheshtipour, »Herausforderungen des iranisch-russischen Verhältnisses« [wie Fn. 33], S. 24f.

⁴⁹ Lana Ravandi-Fadai, *Russo-Iranian Relations and the Vienna Nuclear Agreement*, Doha: Arab Center for Research and Policy Studies, November 2015, S. 7, <<http://english.dohainstitute.org/file/Get/5989e726-f6ba-4a30-9a03-264648225104>> (Zugriff am 4.7.2016).

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ »Russland und Iran schließen die NATO aus dem Kaspischen Meer aus« (persisch), in: *IRAS News* (online), 28.10.2014, <www.irasnews.com/maghalat_view.php?id=2> (Zugriff am

4.7.2016).

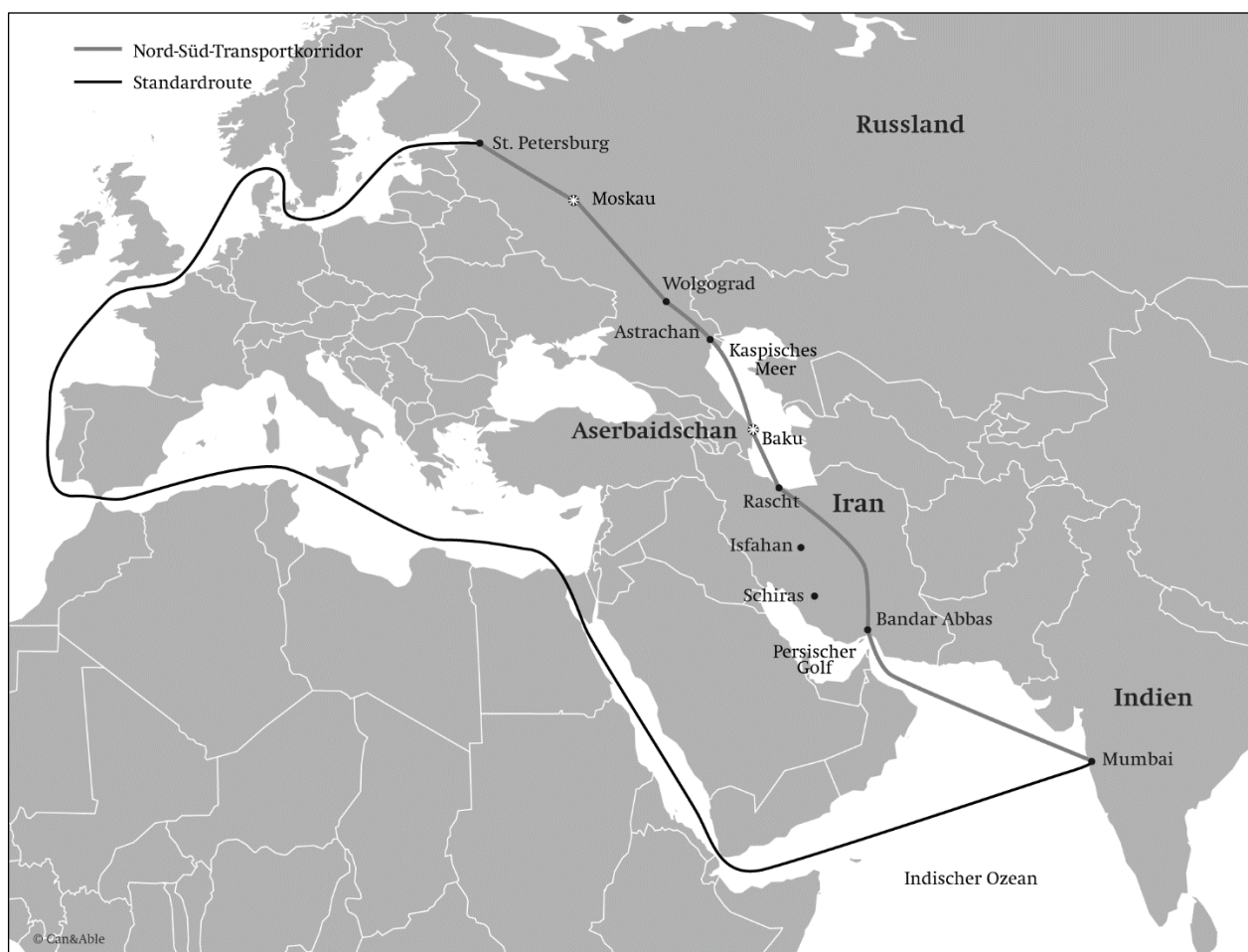
⁵² »Convention on Caspian Sea May Be Signed in First Half of 2017 – Lavrov«, in: *TASS* (online), 13.7.2016, <<http://tass.com/politics/887939>> (Zugriff am 5.8.2016).

⁵³ MEMRI, *An Overview of the Azerbaijan-Iran-Russia Trilateral Summit in Baku* [wie Fn. 27].

⁵⁴ Eric Wheeler/Michael Desai, *Iran and Russia: A Partnership in the Making*, Washington D.C.: Middle East Institute, 12.9.2016, <www.mei.edu/content/iran-and-russia-partnership-making> (Zugriff am 15.9.2016).

⁵⁵ »Der Nord-Süd-Korridor wird die Alternative zum Suezkanal« (persisch), in: *Tasnim News* (online), 9.8.2016, <www.tasnimnews.com/fa/news/1395/05/19/1152842/> (Zugriff am 27.8.2016).

Karte 2: Nord-Süd-Transportkorridor



würde Irans strategisches Gewicht in Zentralasien wachsen. Mit stärkerer wirtschaftspolitischer Integration auf globaler Ebene würde zugleich die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Verhängung von Sanktionen sinken.

Mehr wirtschaftliche Vernetzung durch den Nord-Süd-Korridor setzt ein stabiles regionales Umfeld voraus. Dabei hat Iran, ebenso wie Russland, nicht nur ein Interesse an soliden politischen Verhältnissen im Kaukasus und in Zentralasien. Auch Afghanistan steht im Blickfeld beider Staaten. Teheran und Moskau, die bereits Mitte der 1990er die Taliban bekämpften, unterstützten 2001 die militärische Intervention der USA, die zum Sturz des Talibanregimes führte. Seither ist es angesichts gewaltsamer Auseinandersetzungen nicht gelungen, das Land zu stabilisieren. Nach dem Abzug amerikanischer Streitkräfte 2014 verschärfte sich die innenpolitische Lage zusätzlich. Afghanistan ist zu einem festen Aktionsraum terroristischer Organisationen geworden, in dem neben al-Qaida auch der

»Islamische Staat« (IS) operiert. Als Nachbarland ist Iran erhöhter Anschlagsgefahr ausgesetzt, doch auch Russland bildet ein Ziel terroristischer Aktivitäten. Grund zur Sorge für Moskau ist in erster Linie die Präsenz tschetschenischer, usbekischer und tadschikischer Kämpfer, die sich über Afghanistan weit bis nach Kasachstan und damit an die russische Grenze zurückziehen können.⁵⁶ Iran und Russland sind zudem vom afghanischen Drogenhandel betroffen, der beide Länder als Durchgangskorridore nutzt. Afghanische Drogen gelangen so auch auf den iranischen und den russischen Markt und verschärfen vor allem in der Islamischen Republik das Drogenproblem unter Jugendlichen.

⁵⁶ Hossein Bozorgmanesh, »Prospect for Iran-Russia Cooperation against Daesh«, in: *Iran Review* (online), 1.12.2015, <www.iranreview.org/content/Documents/Prospect-for-Iran-Russia-Cooperation-against-Daesh.htm> (Zugriff am 9.8.2016).

Teheran und Moskau setzen auf eine starke Regierung in Kabul, die das verlorengegangene Gewaltmonopol wiedererlangen und die innerafghanischen Herausforderungen bewältigen soll. Beide verkündeten ihre Unterstützung für die Zentralregierung unter Hamid Karsai und später unter seinem Nachfolger Aschraf Ghani. Um ihre Einflussmöglichkeiten im Falle politischer Umstürze zu wahren, hat die Islamische Republik auch abseits der afghanischen Regierung Kontakte zu fast allen anderen politischen Akteuren des Landes geknüpft, einschließlich der Taliban. Und auch Moskau soll dank Teherans Vermittlung Gespräche mit dem einstigen Gegner darüber geführt haben, wie sich der IS gemeinsam bekämpfen ließe.⁵⁷ Zwar haben Iran und Russland kein Interesse an einer von den Taliban geführten Regierung in Kabul. Zugleich betrachten sie die Taliban aber als Konfliktpartei im politischen Prozess, mit der verhandelt werden müsse.

Dagegen lehnt Iran die Präsenz ausländischer Streitkräfte auf afghanischem Boden ab. Das gilt für US-amerikanische Truppen ebenso wie für die von der Nato geführte International Security Assistance Force (ISAF), die bis Ende 2014 als Sicherheitsmission im Land stationiert war. Teheran betrachtet die Anwesenheit westlicher Truppen als Versuch der USA, ihren Handlungsspielraum in Zentral- und Südasien auf Kosten Irans zu erweitern. Auch ist die iranische Führung überzeugt, dass US-amerikanischer Einfluss in Afghanistan engere wirtschaftliche und politische Beziehungen zwischen Teheran und Kabul verhindere.⁵⁸ Russlands Haltung zur Stationierung ausländischer Truppen fällt dagegen pragmatisch aus. Anders als Teheran wendet sich Moskau nicht grundsätzlich gegen die Präsenz westlicher Akteure auf afghanischem Boden.

Bislang haben Teheran und Moskau ihre politischen Ansätze in Afghanistan nur unzureichend miteinander abgestimmt. Allerdings sollen Iran und Russland, so die iranische Nachrichtenagentur Tasnim, im Sommer 2016 mit der afghanischen Regierung in Kabul ein Sicherheitstreffen abgehalten haben. Dies lässt sich als Signal dafür werten, dass Teheran und Moskau auch in Afghanistan ihre Kooperation vor-

sichtig ausweiten wollen.⁵⁹ Hierfür spricht auch, dass Iran in die von Russland geführten Gespräche über Afghanistan einbezogen wurde. Im Februar 2017 lud Moskau erstmals iranische Vertreter zu Gesprächen über die Stabilisierung der Lage in Afghanistan ein. Neben Afghanistan waren auch China, Indien und Pakistan beteiligt, während die USA von dieser Verhandlungsrunde ausgeschlossen blieben.⁶⁰ Damit sind Russland und Iran auch mit Blick auf Afghanistan Mitglieder eines eigenständigen Staatenverbundes, der neben der Astana-Initiative für Syrien als weiterer Versuch angesehen werden, einen diplomatischen Gegenpol zu westlichen Konfliktregulierungsmechanismen zu etablieren.

Rivalität auf dem Energiemarkt

Iran und Russland gehören nicht nur auf regionaler, sondern auch auf globaler Ebene zu den bedeutendsten Akteuren auf dem Energiemarkt. Russland besitzt die drittgrößten, Iran die achtgrößten konventionellen Erdölreserven weltweit. Nach Schätzungen von BP verfügt Iran zudem über die größten Gasreserven der Welt, Russland folgt an zweiter Stelle.⁶¹ Hatte das Land sanktionsbedingt seine Öl- und Gasproduktion drastisch zurückfahren müssen, ist es nun infolge der Nuklearvereinbarung von 2016 wieder in vollem Umfang auf den globalen Energiemarkt zurückgekehrt. Nachdem die USA und die EU verschärfte Sanktionen verhängt hatten, war die iranische Erdölförderung 2011 von 4,4 auf 2,6 Millionen Barrel pro Tag gesunken. Iran ist entschlossen, seine Erdölproduktion wieder auf das Niveau der Vorsanktionszeit zu heben und verlorene Marktanteile zurückzuerobern.⁶² Der iranische Ölminister Bijan Zanganeh machte wiederholt deutlich, dass Iran keinem Einfrieren von

⁵⁹ »Iran, Russia, Afghanistan Hold Security Meeting in Kabul: Sources«, in: *The Iran Project* (online), 2.6.2016, <<http://theiranproject.com/blog/2016/06/02/iran-russia-afghanistan-hold-security-meeting-kabul-sources/>> (Zugriff am 4.9.2016).

⁶⁰ »Iran, Pakistan, India to Attend Afghanistan Peace Talks«, in: *IRNA* (online), 8.2.2017, <www.irna.ir/en/news/82421819/> (Zugriff am 10.2.2017).

⁶¹ *BP Statistical Review of World Energy*, London, Juni 2016, S. 20, <www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> (Zugriff am 2.10.2016).

⁶² David Ramin Jalilvand, *Iranian-Saudi Tensions: The Energy Dimension*, Brüssel: European Policy Centre, 9.2.2016 (Policy Brief), <www.epc.eu/documents/uploads/pub_6296_iranian-saudi_tensions.pdf> (Zugriff am 12.6.2016).

⁵⁷ Mahmoud Rahmani, »Afghanistan between Iran's Intervention, Russia's Return«, in: *Asharq Al-Awsat* (online), 7.6.2016, <<http://english.aawsat.com/2016/06/article55352067/afghanistan-irans-intervention-russias-return>> (Zugriff am 12.6.2016).

⁵⁸ Kayhan Barzegar, »Iran's Foreign Policy in Post-Taliban Afghanistan«, in: *The Washington Quarterly*, 37 (2014) 2, S. 119–137 (119).

Fördermengen zustimmen werde, bevor Iran das Förderniveau von 2011 wiedererlangt hat.

Auf dem europäischen Markt war es vor allem Russland, das die iranischen Lieferausfälle ersetzte. Für Russland ist Irans Rückkehr auf den Ölmarkt aber nicht nur deshalb von Nachteil, weil das Land künftig vermehrt Öl an die EU liefern könnte. Da Iran seine Förderung hochgefahren hat, ist der Ölpreis auf einem ohnehin übersättigten Markt noch weiter gefallen. Dem wirtschaftlich angeschlagenen Russland beschert dies empfindliche Einnahmeverluste. Dass der Ölpreis von 2014 bis 2016 deutlich gesunken war, hatte für zahlreiche Staaten wie etwa Saudi-Arabien weitreichende wirtschaftliche Folgen. Auch Iran hatte erhebliche Verluste zu verkraften. Dennoch ist Teheran nicht in gleichem Maße wie Riad von Einnahmeausfällen betroffen. Auf den »fiskalischen Schock«, den Iran 2011 durch verschärfte Sanktionen erlitten hatte, reagierte das Land mit wirtschaftspolitischen Anpassungsprogrammen.⁶³ Durch die Förderung des Nichtölsektors sollte die Wirtschaftssphäre diversifiziert werden. Mit dieser »Widerstandsökonomie« gelang es Teheran, seine Abhängigkeit von Öleinnahmen zu reduzieren, um im Falle von Energiesanktionen weniger anfällig zu sein.

Wie in der gesamten MENA-Region wächst auch Irans Energieverbrauch rapide. Ein Großteil der iranischen Energieerzeugung kommt daher dem inländischen Markt zugute.⁶⁴ Der Bedarf soll in Zukunft vor allem über eine gesteigerte Gasproduktion gedeckt werden. Überschüsse daraus könnte Iran prinzipiell auch nach Europa exportieren und dabei angesichts seiner beträchtlichen Gasreserven Russland Konkurrenz machen. Doch die Aussichten dafür sind derzeit gering. Aufgrund des heimischen Bedarfs dürfte das Produktionsaufkommen für große Exportvolumina nicht ausreichen. Darüber hinaus fehlt es an technischen Möglichkeiten, um iranisches Gas nach Europa zu transportieren. Für Teheran liegt es daher nahe, mit Gasexporten den wachsenden Bedarf der unmittelbaren Nachbarschaft, beispielsweise Iraks, zu decken. Dies würde auch Irans strategische Bedeutung für die Region erhöhen und damit seinen machtpolitischen Status gegenüber Saudi-Arabien aufwerten.⁶⁵ Auf diese Weise könnte Teheran einen verstärkten energiepoli-

tischen Wettbewerb mit Russland auf dem europäischen Markt vermeiden.

Irans energiepolitisches Potential besteht zurzeit nicht so sehr in seinen Produktionskapazitäten als vielmehr in der geographischen Lage des Landes, die es zu einem wichtigen Transitkorridor macht. Das iranische Bestreben, zum zentralen Knotenpunkt des Handels- und Energieverkehrs zwischen Ostasien und Europa zu werden, fand in einem Strategiepapier seinen Niederschlag, das 2005 in Teheran veröffentlicht wurde. Darin wurde für die Islamische Republik erstmals das Leitziel formuliert, bis zum Jahr 2025 zur wirtschaftlich, wissenschaftlich und technologisch führenden Nation in Südwestasien aufgestiegen zu sein.⁶⁶ Eine derartige Position Irans käme Russlands Interesse an einer preisgünstigen Route für seinen Öl- und Gastransport entgegen.⁶⁷ Auch deshalb hat Moskau das gemeinsame Vorhaben, den Nord-Süd-Korridor zügig fertigzustellen, auf dem trilateralen Gipfel in Baku bekräftigt.

Im Juli 2016 vereinbarten die beiden Seiten für den Energiesektor einen gemeinsamen »strategischen Kooperationsplan«, der auf fünf Jahre angelegt ist und unter anderem vorsieht, dass russische Unternehmen ein Elektrizitätswerk in der iranischen Provinz Hormozgan errichten.⁶⁸ Zudem stellte Russland Darlehen in Höhe von 2,2 Milliarden US-Dollar für Infrastrukturprojekte bereit.⁶⁹ Über wirtschaftliche Kooperation im Energiesektor hinaus weisen Iran und Russland Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer energiepolitischen Stellung in der Region auf. So sind beide Staaten entschiedene Gegner des transkaspischen Gaspipelineprojekts. Dieses würde den Transport von Gas aus Kasachstan und Turkmenistan in die EU ermöglichen, indem eine Pipeline durch das Kaspische Meer verlegt

63 Ebd.

64 Paul Stevens, *Prospects for Iran's Oil and Gas Sector*, London: Chatham House, März 2015 (Research Paper), S. 4, <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150305IranOilGasStevens.pdf> (Zugriff am 16.8.2016).

65 Jalilvand, *Iranian-Saudi Tensions* [wie Fn. 62].

66 Ali Khamenei, *Vision der Islamischen Republik für das Jahr 2025* (persisch), Teheran: Wirtschafts- und Finanzministerium, 2005, <<http://asl44.mefa.gov.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=c08d0272-f684-4d5b-9836-bc13a45d04bb>> (Zugriff am 12.6.2016).

67 Nikolas Gvosdev, »From Iran to Russia, Trade Links Promise Protection against Future Sanctions«, in: *World Politics Review* (online), 12.8.2016, <www.worldpoliticsreview.com/articles/19654/from-iran-to-russia-trade-links-promise-protection-against-future-sanctions> (Zugriff am 24.8.2016).

68 »Iran und Russland weiten die Kooperation im Energie- und Industriesektor aus« (persisch), in: *Press TV* (online), 29.7.2016, <www.presstv.ir/Detail/Fa/2016/07/29/477489/Russia-Iran-agreement> (Zugriff am 12.8.2016).

69 »Moscow & Tehran Ink Energy Deals, Discuss Free Trade Zone«, in: *Russia Today* (online), 29.7.2016, <www.rt.com/business/353919-russia-iran-deals-cooperation/> (Zugriff am 12.8.2016).

wird. Aus Russlands und Irans Sicht würde das die Rechte der kaspischen Anrainer verletzen. Moskau hat bereits angedroht, ein Veto gegen eine derartige internationale Vereinbarung einzulegen.⁷⁰ Zwar bleiben Iran und Russland vor allem auf dem Ölmarkt auf absehbare Zeit direkte Rivalen. Beide sind aber bestrebt, ihre energiepolitische Rivalität nicht in einen scharfen Konkurrenzkampf ausufern zu lassen, und suchen daher gezielt nach Möglichkeiten energiepolitischer Kooperation.

Regionale Koordination in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit

Fortschreitende regionale Integration in Asien kann die Islamische Republik ihrem Ziel näherbringen, mittelfristig zum unverzichtbaren Knotenpunkt des Wirtschaftsverkehrs in Zentralasien zu werden.⁷¹ Iran verfügt seit 2005 über einen Beobachterstatus in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organisation, SCO). Die 2001 gegründete SCO strebt eine verstärkte politische, wirtschaftliche und militärische Zusammenarbeit in Eurasien an. Neben Russland und China gehören der Organisation auch Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan an. Sie vertritt gut ein Drittel der Weltbevölkerung und ist damit die größte Regionalorganisation ihrer Art. Schon bald sollen auch die bevölkerungsreichen Länder Indien und Pakistan als vollwertige Mitgliedstaaten folgen. Seit 2008 läuft Teherans Antrag auf Vollmitgliedschaft. Lange Zeit lehnten Russland und China Teherans Bestrebungen mit Verweis auf bestehende Aufnahmebedingungen ab. Demnach könnten Staaten, gegen die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Sanktionen verhängt hat, nicht Mitglied der Organisation werden.⁷² Aus Sicht Moskaus ist der Weg für eine iranische Vollmitgliedschaft nunmehr frei, seit die Nuklearvereinbarung

getroffen wurde und die Vereinten Nationen ihre Sanktionen im Zusammenhang mit Irans Atomprogramm aufgehoben haben.⁷³ Derzeit ist Russland wichtigster Unterstützer des iranischen Aufnahmeantrags, während China weiterhin zunächst Indien und Pakistan den Beitritt ermöglichen will.⁷⁴

Teheran ist der Auffassung, dass eine Mitgliedschaft der energie-, wirtschafts- und geopolitisch bedeutsamen Regionalmacht Iran der SCO größeres Gewicht verleihe. In dem Fall würden die Länder der Organisation auf einen Schlag über fast 50 statt bisher 30 Prozent der internationalen Gasreserven verfügen und über 18 statt bislang acht Prozent der Ölreserven weltweit.⁷⁵ Iran könnte zudem als Verbindungsglied zwischen dem Kaspischen Meer und dem Persischen Golf fungieren. Als OPEC-Mitglied könnte Iran der SCO zu einer besseren Position verhelfen, wenn es darum geht, auf Preisentwicklungen einzuwirken.⁷⁶ Seit Iran im Zuge der »Blick nach Osten«-Politik unter dem Präsidenten Ahmadinejad erstmals eine Vollmitgliedschaft anvisierte, hat das Land mehrmals erfolglos versucht, der SCO beizutreten. Iran erhofft sich, neben den Beziehungen zu Russland auch die zu China und Indien zu verbessern. Neben Vorteilen für wirtschaftlichen Austausch und Handel bedeutet eine Mitgliedschaft für Iran, dass es seinen Status in der Region aufwerten kann. Doch es gibt auch Zweifel am Mehrwert eines Beitritts. Blicke die Islamische Republik Beobachter, könnte sie die Plattform weiter nutzen, ohne Ressourcen aufbringen oder politische Verantwortung übernehmen zu müssen.⁷⁷ Zudem läuft Iran Gefahr, als Vollmitglied zwischen machtpolitischen Fronten in der SCO zu geraten, die zwischen Russland und China bestehen. In Abstimmungen müsste Teheran gegebenenfalls eindeutig Stellung beziehen. Die Islamische Republik will aber weder ihre Beziehungen zu Moskau noch die zu Peking gefährden.

⁷⁰ Valentina Pop, »Russia Frets over EU Plans to Link Up Caspian Gas Fields«, in: *EU Observer* (online), 14.9.2011, <<https://euobserver.com/economic/113608>> (Zugriff am 12.6.2016).

⁷¹ Walter Posch, *Dritte Welt, globaler Islam und Pragmatismus. Wie die Außenpolitik Irans gemacht wird*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2013 (SWP-Studie 4/2013), S. 19, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S04_poc.pdf> (Zugriff am 4.7.2016).

⁷² Wu Jiao/Li Xiaokun, »SCO Agrees Deal to Admit New Members«, in: *China Daily* (online), 12.6.2010, <www.china-daily.com.cn/china/2010-06/12/content_9969210.htm> (Zugriff am 21.7.2016).

⁷³ »Russia's Putin Says No Obstacles for Iran to Join SCO«, in: *Reuters* (online), 24.6.2016, <www.reuters.com/article/us-uzbekistan-sco-russia-iran-idUSKCN0ZA0YQ> (Zugriff am 25.6.2016).

⁷⁴ »China-led Bloc Keeps Iran at Arm's Length Despite Russian Backing«, in: *Reuters* (online), 23.6.2016, <<http://uk.reuters.com/article/uk-uzbekistan-sco-idUKKCN0Z9214>> (Zugriff am 25.6.2016).

⁷⁵ Kevjn Lim, »Iran's Shanghai Dream«, in: *Foreign Affairs* (online), 25.7.2016, <www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-07-25/irans-shanghai-dream> (Zugriff am 25.8.2016).

⁷⁶ Ebd.

⁷⁷ Persönliches Gespräch mit iranischem Senior Expert, Teheran, 2016.

Darüber hinaus ist offen, welche Prioritäten die SCO setzen und wie sie sich entwickeln wird. Moskau und Peking sind uneins, ob sich die Organisation stärker an einer wirtschaftspolitischen oder einer sicherheitspolitischen Agenda orientieren sollte. Diese ungeklärte Frage wirkt lähmend, so dass die SCO bislang kaum wirkungsvoll agiert hat. Zwar proklamiert sie die Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus, bildet aber keine formalisierte Militärallianz mit gemeinsamer Beistandsklausel für den Verteidigungsfall. Da Iran kein Mitglied einer Sicherheitsorganisation ist, bietet die Organisation für Teheran jedoch mittelfristig die beste Option für eine potentielle kollektive Verteidigungsstruktur.⁷⁸

Trotz des begrenzten Handlungsrahmens der SCO strebt Iran weiterhin den Zugang zu multilateralen Plattformen an, die es gestatten, sich in zentralen Sicherheitsfragen abzustimmen oder auf lange Sicht gemeinsame strategische Ziele zu verfolgen. Dass die Gründung der SCO auch von der Idee getragen war, ein geopolitisches Gegengewicht zu den USA und der Nato in Zentralasien zu schaffen, steht nicht nur im Einklang mit Irans Ziel, den Einfluss westlicher Staaten in der Region zurückzudrängen. Teheran sieht auch das Potential, mit Hilfe von Organisationen wie der SCO die regionale und globale Ordnung zu beeinflussen. Auch wenn bislang keine substantiellen Schritte zu einer mit der Nato vergleichbaren Verteidigungsallianz unternommen wurden, haben SCO-Mitglieder in den letzten Jahren ihre militärische und geheimdienstliche Kooperation verstärkt. So wurden nicht nur gemeinsame Militärübungen abgehalten. Es wurde auch über Pläne diskutiert, mit dem von Russland geführten Militärbündnis »Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit« ein gemeinsames Sicherheitsgefüge für Zentralasien zu formen.⁷⁹ Aufgrund ihres Bestrebens, als zentrale ökonomische Schaltstelle zu fungieren, befürwortet die Islamische Republik Ansätze, die regionale Integration in Asien sicherheits- und wirtschaftspolitisch voranzutreiben. Insbesondere die Idee, die SCO mit den großen ökonomischen Infrastrukturprojekten Russlands und Chinas – die Eurasische Wirtschaftsunion und die Seidenstraßeninitiative – zu vereinen, liegt im iranischen Interesse.

⁷⁸ Lim, »Iran's Shanghai Dream« [wie Fn. 75].

⁷⁹ *Shanghai Cooperation Organisation. Model 2014–2015*, Moskau: Russian International Affairs Council, 2015 (Working Paper 21/2015), S. 9, <<http://russiancouncil.ru/common/upload/RIAC-WP-SCO-En.pdf>> (Zugriff am 4.7.2016).

Aussichten einer »strategischen Partnerschaft«

Die Frage, ob es sich bei den iranisch-russischen Beziehungen um eine »strategische Partnerschaft« handelt, eine solche sich in Zukunft entwickeln könnte oder politisch ausgeschlossen ist, beschäftigt sowohl Beobachter als auch politische Entscheidungsträger in Teheran und Moskau. Einschätzungen und Aussichten der »russisch-iranischen Partnerschaft« waren Gegenstand einer im Dezember 2016 erschienenen Studie, die von Mitarbeitern der außenpolitischen Think-Tanks Russian International Affairs Council (Moskau) und Institute for Iran-Eurasia Studies (Teheran) verfasst wurde.⁸⁰ Aus den Beiträgen der iranischen und russischen Forscher geht hervor, dass weder zwischen Teheran und Moskau noch innerhalb der einzelnen Staaten selbst ein Konsens über Begriff und Inhalt »strategischer Partnerschaft« besteht. Einig sind sich die Autoren jedoch, dass ein engeres Verhältnis ohne stabile Vertrauensbasis nicht möglich sein wird.

Folgt man Ansätzen der Allianzforschung, lässt sich »strategische Partnerschaft« zunächst als außenpolitisches Instrument verstehen, mit dem Akteure ihre Interessen durchzusetzen suchen. Eine solche Partnerschaft impliziert einen Grad an Kooperation, der denjenigen gewöhnlicher bilateraler Beziehungen übersteigt. Sie ist jedoch nur dann möglich, wenn die strategischen Ziele der beiden Parteien sich nicht gegenseitig ausschließen, demnach miteinander vereinbar sind.⁸¹ Das setzt keine Deckungsgleichheit außenpolitischer Zielvorstellungen voraus. Grundlage einer »strategischen Partnerschaft« ist die Überzeugung, dass sich durch Kooperation die Chance erhöht, eigene strategische Ziele zu erreichen.⁸² Dabei erfordert »strategische Partnerschaft« mehr, als gemeinsame Interessen zu definieren. Sie unterscheidet sich von

anderen Kooperationsformen auch darin, dass die jeweiligen Parteien selbst dann Unterstützung leisten, wenn sie keinen eigenen unmittelbaren Vorteil dadurch erlangen.⁸³ Demnach schließt eine solche Zusammenarbeit die Bereitschaft ein, den Partner im Krisenfall diplomatisch, wirtschaftlich und gegebenenfalls auch militärisch zu unterstützen.

Legt man diese Parameter zugrunde, lässt sich auf staatlicher Ebene lediglich Syrien und auf nichtstaatlicher Ebene ein Akteur wie die Hisbollah als »strategischer Partner« der Islamischen Republik charakterisieren. Eine »strategische Partnerschaft« mit Russland müsste dagegen eine Reihe weiterer Voraussetzungen erfüllen. Notwendig wäre, die bisherige politische, wirtschaftliche und kulturelle Kooperation erheblich zu verstärken, gemeinsame Interessen zu definieren sowie die politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit einschließlich des geheimdienstlichen Austauschs zu erweitern. Russland könnte erst dann als »strategischer Partner« Irans gelten, wenn es auch bereit wäre, Teherans Interessen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu vertreten. Das schlosse ein, dort von seinem Vetorecht Gebrauch zu machen, um Sanktionen gegen Iran zu verhindern, und gegenüber Teheran Sicherheitsgarantien auszusprechen.⁸⁴ Dies ist bislang nicht der Fall.

Grenzen der Partnerschaft

Jenseits politischer Rivalitäten, ideologischer Differenzen und unterschiedlicher Interessen in der Region gibt es aus iranischer Sicht drei grundsätzliche Einschränkungen der bilateralen Beziehungen, die auch einer »strategischen Partnerschaft« mit Russland entgegenstehen: Moskaus Beziehungen zu Teherans Gegenspielern, das asymmetrische Verhältnis zwischen der Regionalmacht Iran und der Großmacht Russland

⁸⁰ *Russia-Iran Partnership* [wie Fn. 36]. Auch in dem 2016 in Teheran erschienenen Sammelwerk zu iranisch-russischen Beziehungen wird die Frage thematisiert. Vgl. exemplarisch Alireza Nuri, »Analyse des Potentials einer strategischen Partnerschaft zwischen Iran und Russland« (persisch), in: Hossein Asgharian (Hg.), *Ausblick auf die Beziehungen zwischen Iran und Russland* (persisch), Teheran 2015, S. 33–59.

⁸¹ Lucyna Czechowska, »The Concept of Strategic Partnership as an Input in the Modern Alliance Theory«, in: *The Copernicus Journal of Political Studies*, 2 (2013) 4, S. 36–51 (49).

⁸² Ebd., S. 51.

⁸³ Vladimir Sazhin, »Iran-Russia Strategic Partnership at the New Stage: What Could We Propose to Each Other?«, in: *Russia-Iran Partnership* [wie Fn. 36], S. 9–21 (9).

⁸⁴ Diese Einschätzung findet sich innerhalb der politischen Eliten Irans wieder. Persönliche Gespräche mit iranischen Analysten, außenpolitischen Beratern und Regierungsvertretern, Teheran, 2016.

sowie die mangelnde strategische Fokussierung der russischen Außenpolitik.

Russland unterhält nicht nur gute Beziehungen zu Israel, sondern auch zu Saudi-Arabien, Irans schärfstem Rivalen am Persischen Golf. Zuletzt konnten Russland und die Türkei, ein weiterer Konkurrent Irans im Wettbewerb um regionale Vorherrschaft, ihre durch den Syrienkonflikt angeschlagenen Beziehungen wieder verbessern. Russland ist nicht nur am Kauf moderner Waffen aus Israel interessiert, welche die eigene Rüstungsindustrie nicht produzieren kann. Moskau will auch verhindern, dass israelische Waffen nach Georgien oder in die Ukraine exportiert werden.⁸⁵ Mit Sorge blickt Teheran auf die hochrangige Koordination zwischen Russland und Israel im Hinblick auf den syrischen Luftraum. Moskau und Tel Aviv kooperieren aber auch außerhalb der sicherheitspolitischen Sphäre. So führten die beiden Länder 2008 gegenseitige Visafreiheit für Touristen ein. Diesen Grad der Zusammenarbeit haben Moskau und Teheran noch nicht erreicht.⁸⁶ Angesichts erhöhter konfessioneller Spannungen in der Region will Russland mit allen bedeutenden Regionalmächten kooperieren und so vermeiden, dass es als Teil einer sunnitischen oder schiitischen Achse aufgefasst wird. Die Mehrgleisigkeit des russischen Ansatzes steht einem fest umrissenen Regionalbündnis mit Iran entgegen, welches sich an konkreten, langfristigen Zielformulierungen orientiert.

Zugleich ist sich Teheran der machtpolitischen Asymmetrie zwischen Iran und Russland bewusst. Eine solche schließt »strategische Partnerschaften« jedoch nicht per se aus, wie das Beispiel amerikanisch-israelischer Beziehungen verdeutlicht. Die Partnerschaft zwischen Washington und Tel Aviv kommt unter anderem im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zum Tragen, in welchem die USA gegen Israel gerichtete Resolutionen regelmäßig mit ihrem Veto vereiteln. Eine solche Form der Unterstützung im Sicherheitsrat blieb Teheran von russischer Seite bislang verwehrt. Die Regionalmacht Iran bewegt sich nicht auf dem politischen Parkett der Großmächte, doch diese Ebene ist aus Teherans Sicht die einzige, die für politische Entscheidungen in Russland relevant sei.⁸⁷ Die Islamische Republik könne dagegen nur als peripherer Akteur betrachtet werden. Aus diesem Grund geht Teheran davon aus, dass Russland seine

Beziehungen zu Iran stets dem Verhältnis zu den USA unterordnen würde.

Schließlich spricht Teheran Moskau eine strategische Fokussierung seiner Außenpolitik ab. Laut dem iranischen Außenminister Javad Zarif handelt Russland im Gegensatz zu den USA oder Iran als nationaler Akteur, nicht als internationaler. Moskau definiere seine Interessen innerhalb nationaler Grenzen, statt globale Interessen zu formulieren und zu verfolgen, während Iran über die nationale Sphäre hinausblicke.⁸⁸ Teheran beansprucht, Interessen einer weiter gefassten muslimischen Gemeinschaft und bis zu einem gewissen Grad auch der Blockfreien Staaten zu vertreten, und richtet seine außenpolitische Strategie an dieser transnationalen Dimension aus. Dagegen besitzt Russland aus Sicht Teherans keine Langzeitstrategie, weder für die Region noch für die globale Ebene. Irans mangelndes Vertrauen in Russlands Zuverlässigkeit speist sich nicht nur aus historischen Erfahrungen, sondern auch aus der Unberechenbarkeit russischer Außenpolitik. Teheran sieht eine anhaltende Gefahr, dass Moskau außenpolitische Entscheidungen fällt, ohne langfristige Konsequenzen zu berücksichtigen. Kritiker in Teheran werfen Russland vor, weder die Kapazität noch den Willen zu strategischen Planungen aufzubringen, die seinem Großmachtstatus gerecht werden würden.⁸⁹ Dies steht im Gegensatz zu Irans eigener Außenpolitik. Obwohl diese je nach Einzelfall stärker ideologischen oder pragmatischen Erwägungen folgt, bewegt sie sich innerhalb eines klar definierten Koordinatensystems. Neben der Nichtanerkennung des Staates Israel und der Zurückweisung einer von den USA geprägten Weltordnung enthält es auch das offene Bekenntnis zu einem Führungsanspruch in der Region.

Auch über diese drei grundsätzlichen Einschränkungen hinaus erkennt Teheran auf russischer Seite trotz anderweitiger Bekundungen nur wenig Interesse an einer substantiellen Partnerschaft oder einer größeren Rolle Irans in Moskaus sicherheitspolitischen Erwägungen. Zudem sieht die Islamische Republik kaum Anzeichen dafür, dass Russland die Zusammenarbeit in Syrien als Modell für weitere Kooperationen dieser Reichweite auffasst. So könnten beide Länder schon heute intensiver in Afghanistan, im Kaukasus oder in Zentralasien kooperieren. Bisher wurden

⁸⁵ Katz, *Iran and Russia* [wie Fn. 2], S. 6.

⁸⁶ Kozhanov, *Understanding the Revitalization of Russian-Iranian Relations* [wie Fn. 24], S. 6.

⁸⁷ Persönliches Gespräch mit iranischem Senior Expert, Teheran, 2016.

⁸⁸ So die Einschätzung Zarifs in seinen Memoiren, vgl. Mohammad Mehdi Raji, *Herr Botschafter. Ein Gespräch mit Mohammad Javad Zarif* (persisch), Teheran 2013, S. 243.

⁸⁹ Persönliches Gespräch mit iranischem Senior Expert, Teheran, 2016.

jedoch keine konkreten Schritte unternommen, um beispielsweise im Rahmen von Regionalorganisationen gemeinsam Ziele zu formulieren und umzusetzen.

Wenn keine »strategische Partnerschaft«, was dann?

Angesichts unterschiedlicher Interessen und konzeptioneller Grenzen bestehen derzeit wenig Aussichten auf eine »strategische Partnerschaft«, welche die iranisch-russischen Beziehungen auf eine qualitativ neue Ebene heben könnte. Zugleich werfen iranische Offizielle die Frage auf, inwiefern das Konzept einer »strategischen Partnerschaft« den politischen Realitäten des 21. Jahrhunderts noch gerecht werde.⁹⁰ Bedrohungswahrnehmungen, die in der bipolaren Weltordnung noch langfristige Bündnisse und Verpflichtungen beförderten, sind heute diffuser und Bindungskräfte von Weltmächten gegenüber anderen Staaten haben abgenommen. Iran zielt nicht auf langfristige zwischenstaatliche Verpflichtungen, die Abhängigkeiten erzeugen und Teherans Handlungsspielraum einengen. Zudem geht die Islamische Republik davon aus, dass sich auch Russland nicht von seinen losen taktischen Allianzen zugunsten fest umrissener Bündnisse oder militärischer Beistands-erklärungen verabschieden wird. Dennoch hat Iran ein gesteigertes Interesse daran, die Beziehungen zu Russland auszubauen. Dabei ist man sich in Teheran bewusst, dass das Verhältnis ungeachtet seiner politischen Reichweite stets unter besonderer internationaler Beobachtung steht. »Gewöhnliche bilaterale Beziehungen« kann es aus iranischer Sicht daher ohnehin nicht geben.⁹¹

Anstelle einer Langzeitstrategie folgen die iranisch-russischen Beziehungen augenblicklich einer »gezielten taktischen Zusammenarbeit«.⁹² Dabei bleibt Teheran seinem Unabhängigkeitsansatz treu. Die Islamische Republik wird ihren »Blick nach Osten« nicht zugunsten einer politischen Anbindung an den »Westen« aufgeben. Vielmehr versucht sie derzeit, sowohl ihre östlichen Kooperationen zu erhalten als auch neue Möglichkeiten der Anknüpfung an westliche Staaten zu finden. Dabei wird Teheran aber um jeden Preis ein

»saudisches Modell« vermeiden wollen, bei dem Iran in der Region als Verbündeter westlicher Staaten aufgefasst werden könnte.

Von einer gemeinsamen Interessenpolitik sind Teheran und Moskau noch weit entfernt. Allerdings könnten sich beide Staaten in Zukunft auf zahlreichen Feldern abstimmen, so in ihrer Politik gegenüber Afghanistan, bei der Bekämpfung des IS oder im Hinblick auf Zentralasien. Auch beim Ausbau des Handels und bei der fortschreitenden Koordinierung ihrer Politik in Organisationen wie der SCO eröffnen sich zahlreiche Möglichkeiten für eine Kooperation. Vieles spricht dafür, dass die iranisch-russische Zusammenarbeit sich verstetigen wird, trotz der Grenzen, die ihr gesetzt sind. Eine anhaltende prioritäre Partnerschaft, die fallbasiert temporäre Allianzen ermöglicht, ist derzeit am wahrscheinlichsten.

⁹⁰ Persönliches Gespräch mit iranischem Regierungsvertreter, Teheran, 2016.

⁹¹ Persönliches Gespräch mit iranischem Senior Expert, Teheran, 2016.

⁹² So die konzeptionelle Zuschreibung eines iranischen Senior Expert. Persönliches Gespräch, Teheran, 2016.

Schlussfolgerungen und Implikationen für Deutschland und die EU

Iran ist fest entschlossen, seine Beziehungen zu Russland auszubauen. Die traditionellen Kooperationsfelder im Bereich der Nuklear- und Waffentechnologie wurden zuletzt um vereinzelte sicherheitspolitische Kooperationen wie etwa in Syrien erweitert. Zwar weichen Irans und Russlands geopolitische Interessen in der Region voneinander ab, schließen sich aber nicht gegenseitig aus. Dadurch ergeben sich für beide Seiten Anknüpfungspunkte. Teheran und Moskau profitieren davon, wenn sie ihre jeweilige Regionalpolitik untereinander abstimmen. Angesichts der geopolitischen Bedeutung beider Staaten kann keine Seite ihre wesentlichen regionalpolitischen Interessen gegen den Willen der anderen durchsetzen. So ist Teheran in Syrien auf Unterstützung aus Moskau angewiesen, um die politische Ordnung unter Assad aufrechterhalten zu können. Demgegenüber muss Russland, wenn es in der Region wieder eine größere Rolle spielen will, zunächst sicherstellen, dass Teheran seinen Einfluss auf so wesentliche Konfliktherde wie Syrien, Afghanistan oder Irak nicht zu Lasten Moskaus ausspielt. Auch wenn Syrien bislang kein Modell für ähnliche iranisch-russische Kooperationen in der Region darstellt, wird Iran bei Bedarf auch weiterhin militärisch mit Russland kooperieren. So muss die russische Nutzung des iranischen Luftstützpunkts Nojeh kein Einzelfall bleiben.

Dennoch wird Russland für Iran auf absehbare Zeit kein Partner sein, mit dem gemeinsame übergreifende Ordnungs- oder Kooperationsvorstellungen für die Region möglich wären. Dessen ungeachtet will die Islamische Republik ihre Beziehungen zu Moskau vor allem auf wirtschaftlicher, energie- und nuklearpolitischer sowie militärtechnologischer Ebene erweitern. Sollte Irans Antrag auf Vollmitgliedschaft in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit angenommen werden, kann die SCO künftig als Plattform für Absprachen Teherans mit Moskau und zielgerichtetes koordiniertes Vorgehen in Zentralasien dienen. Ein politisch prioritäres Kooperationsverhältnis, das temporäre Allianzen erlaubt, gewährt Teheran dabei einen größeren Handlungsspielraum und einen höheren Grad an Autonomie, als im Rahmen beiderseitiger strategischer Verpflichtungen möglich wäre.

Deutschland und die EU sollten sich darauf einstellen, dass die iranisch-russische Allianz in der MENA-Region politisch auch weiterhin eine wesentliche Rolle spielen wird und dass Iran gewillt ist, hierfür enge sicherheitspolitische und militärische Kooperationen mit Russland einzugehen. Die Basis dafür haben die beiden Staaten trotz aller Differenzen längst geschaffen. So kann Teheran gemeinsam mit Moskau in einzelnen Regionalfragen einen einflussreichen Machtblock bilden. Solche zeitweiligen Allianzen schränken den Handlungsspielraum der EU ein, beispielsweise im Verhandlungsprozess in Syrien. Sie müssen aber nicht stets zu Lasten europäischer Akteure gehen. In Einzelfällen kann mehr sicherheitspolitische Abstimmung zwischen Iran und Russland stabilisierend wirken, etwa in Afghanistan. Deutschland und die EU können dazu beitragen zu verhindern, dass derartige iranisch-russische Kooperationen zu einer neuen Form politischer Blockbildung in der Region führen. Zu diesem Zweck sollten Berlin und Brüssel die Weichen dafür stellen, die wirtschaftliche und technologische Kooperation mit Iran auszubauen und auch sicherheitspolitische Kooperationsfelder mit dem Land zu erschließen.

Handlungsempfehlungen

Deutschland und die EU sollten *erstens* die im Juli 2015 mit Iran getroffene Nuklearvereinbarung nutzen, um ihre Beziehungen zur Islamischen Republik zu erweitern sowie die wirtschaftliche und technologische Kooperation zu stärken. Der JCPOA hat nicht nur neue Institutionen wie die Joint Commission ins Leben gerufen, die einen regelmäßigen und hochrangigen Austausch auf Ebene der Außenminister ermöglicht. Durch die Aussetzung von Sanktionen, welche die EU wegen des iranischen Atomprogramms verhängt hatte, ist auch der Weg für verstärkten bilateralen Handel und Direktinvestitionen frei. Dabei ist die EU nicht nur wegen ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft als Handelspartner begehrt. Iran ist auch und vor allem an Technologie und Know-how aus Europa interessiert. Zudem versucht die Islamische Republik, ausländische Direktinvestitionen einzuwerben. Allein für

den Energiesektor hat Teheran einen Bedarf von mehr als 100 Milliarden US-Dollar errechnet. Zwar hat Teheran verkündet, Russland in den verschiedenen Wirtschaftsfeldern und Infrastrukturprojekten Vorrang einzuräumen. Allerdings wird es den russischen Firmen mittelfristig auf vielen Gebieten schwerfallen, mit europäischen Unternehmen zu konkurrieren. Dies gilt auch für den Atomsektor, in dem Russland bislang eine dominante Rolle gespielt hat. Über die russisch-iranische Zusammenarbeit beim Atomkraftwerk Buschehr hinaus sucht die Islamische Republik nach anderen Kooperationspartnern, um eine einseitige Abhängigkeit ihrer nuklearen Infrastruktur von Russland zu vermeiden. Gerade im strategisch bedeutsamen Energiesektor sollten sich europäische Staaten daher verstärkt um Kooperation bemühen.

Aufgrund seines technischen Know-hows ist Deutschland von iranischer Seite als Partner besonders gefragt. Doch auch jenseits seines Wettbewerbsvorteils spielt Berlin aus Teheraner Sicht eine Sonderrolle. So ist Deutschland in der Joint Commission neben Iran der einzige Staat, der kein ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist. Darum gilt Berlin in Teheran als außenstehender und deshalb glaubwürdiger Vermittler. Die iranischen Erwartungen an Deutschland, als Zugpferd größerer europäischer Interaktion mit der Islamischen Republik zu fungieren, sind hoch. Neben Frankreich und Großbritannien wird Deutschland als treibende europäische Kraft aufgefasst. Angesichts des Brexit-Votums und des bevorstehenden Austritts Großbritanniens aus der EU ist Deutschlands Stellenwert aus Sicht Teherans noch weiter gestiegen. Iranische Entscheidungsträger sind sich bewusst, dass politische Hürden im Zuge der Umsetzung des JCPOA, so die ungesicherte Finanzierung internationaler Geschäftsvorhaben mit Iran durch europäische Banken, ohne deutsche Unterstützung nur schwer zu überwinden sein werden. Auch wird sich die Atomvereinbarung, die seit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten vermehrt in Frage gestellt wird, nur mit Rückhalt aus Deutschland aufrechterhalten lassen. Deutschland sollte daher auch jenseits des europäisch-iranischen Dialogs die bilateralen Beziehungen zu Iran ausbauen. Neben der bestehenden Koordinierung auf europäischer Ebene bedarf es einer eigenständigen deutschen Iranstrategie, die dem politischen Gewicht Deutschlands gerecht wird.

Zweitens sollten Deutschland und die EU die sicherheitspolitischen Interessen Irans in ihren eigenen politischen Kalkulationen berücksichtigen. Poröse

Grenzen aufgrund zerfallender Staatsstrukturen, die Bedrohung durch jihadistischen Terrorismus und nationalstaatlich nur schwer einzudämmende Konflikte stellen Iran vor ernsthafte Herausforderungen. Dabei ist Irans Anspruch auf verteidigungspolitische Autarkie nicht allein ideologischem Eifer geschuldet. Außer Russland und gegebenenfalls China besitzt Teheran kaum Optionen, um seine militärischen Kapazitäten zu sichern. Inmitten einer konfliktbehafteten und durch die iranisch-saudische Rivalität zusätzlich angespannten Region ist die Islamische Republik weder Mitglied einer Sicherheitsorganisation noch verfügt sie über Sicherheitsgarantien von Seiten externer Akteure. Für Teheran ist daher eine Antwort auf die Frage essentiell, wie unter den bestehenden Bedingungen die eigene Sicherheitspolitik effektiv gestaltet werden kann. Hierzu existieren unterschiedliche Auffassungen im Land. Deutschland und die EU haben ein Interesse daran, diejenigen Kräfte in Iran zu stärken, welche die Sicherheit des Landes mit multilateralen Ansätzen und einer Entspannungspolitik gegenüber westlichen Staaten wahren wollen. Dies kann nur gelingen, wenn eine iranisch-europäische Annäherung auch regionalpolitisch sichtbare Erfolge vorzuweisen hat.

Dazu ist es *drittens* notwendig, mit Iran neue Kooperationsfelder zu erschließen. Den unter den sogenannten Pragmatisten verfolgten Ansatz, verlässliche Beziehungen nach Osten wie nach Westen aufzubauen, sollten Deutschland und die EU sich zunutze machen, um Felder für konkrete regionalpolitische Zusammenarbeit zu identifizieren. Auf diese Weise könnte die EU über den traditionellen politischen Dialog mit der Islamischen Republik noch hinausgehen, der sich an so wesentlichen Fragen wie der inneriranischen Menschenrechtslage oder der Unterstützung terroristischer Organisationen orientiert. Teherans Bereitschaft zum politischen Dialog ist auch mit der Erwartung verbunden, als Regionalmacht anerkannt zu werden. Aus iranischer Sicht bedeutet dies, dass Teheran im Zuge von Konfliktregulierungsverfahren nicht nur in Konsultationen einbezogen wird, sondern auch eigene Lösungsentwürfe zur Disposition stellen kann. Eine Zusammenarbeit bietet sich gerade dort an, wo europäische Interessen und die iranische Sicherheit betroffen sind. Dazu gehört beispielsweise die Stabilisierung der politischen Lage in Afghanistan. Das Land ist derzeit die beste Option für Deutschland und die EU, um mit Teheran und Moskau regionalpolitisch zu kooperieren.

Viertens schließlich sollten Deutschland und die EU die Unterstützung beim Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur zur obersten politische Priorität für die MENA-Region erheben. Ein regionales Sicherheitssystem, das den sicherheitspolitischen Interessen aller regionalen Akteure Rechnung trägt, ist die beste Voraussetzung dafür, einer künftigen Blockbildung in der Region (auch entlang konfessioneller Trennlinien) entgegenzuwirken. Ein solches System würde auch dazu beitragen, die Sicherheit des israelischen Staates zu erhöhen, und stände damit im Einklang mit Deutschlands wichtigster regional-politischer Maxime. Für den Aufbau kollektiver Sicherheitsstrukturen müsste zunächst vor allem ein politischer Dialog zwischen Iran und Saudi-Arabien in Gang gesetzt werden. Aufgrund ihres geringen politischen Gewichts in der Region stehen der EU nur begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung, als Vermittler zu agieren. Sie kann jedoch im Austausch mit den regionalen Akteuren geopolitischen Rivalen wie Iran und Saudi-Arabien eine neutrale Dialogplattform bieten. Um sicherheitspolitische Strukturen in der Region zu schaffen, sollte die EU nicht nur mit Washington, sondern auch gezielt mit Moskau kooperieren. Die Einbindung Russlands ist aus mehreren Gründen unabdingbar. So wird Russland auf absehbare Zeit ein einflussreicher Akteur im Nahen und Mittleren Osten bleiben, der im Prozess regionaler Konfliktlösung nicht ignoriert werden kann. Im Gegensatz zu den USA und zahlreichen europäischen Staaten unterhält Moskau dabei gute Beziehungen zu allen Regionalmächten – zu Israel, Saudi-Arabien, Iran und zuletzt auch wieder verstärkt zur Türkei. Nicht zuletzt könnten Deutschland und die EU durch schrittweise Erfolge beim Aufbau einer Sicherheitsarchitektur ihre politische Bedeutung in der Region steigern. Dass das Potential für effektive multilaterale Formate und einen europäischen Bedeutungszuwachs vorhanden ist, hat der erfolgreiche Abschluss der Nuklearvereinbarung vor Augen geführt.

Abkürzungen

EU	Europäische Union
IRNA	Islamic Republic News Agency
IS	»Islamischer Staat«
ISAF	International Security Assistance Force
JCPoA	Joint Comprehensive Plan of Action
MEMRI	The Middle East Media Research Institute (Berlin)
MENA	Middle East and North Africa
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
TASS	Telegrafnoje agentstwo Sowjetskogo Sojusa

Lektüreempfehlungen

Sabine Fischer/Margarete Klein (Hg.)

Denkbare Überraschungen. Elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte
SWP-Studie 15/2016, Juli 2016

Azadeh Zamirirad

Iran nach der Atomvereinbarung. Innen- und wirtschaftspolitische Implikationen der erzielten Übereinkunft
SWP-Aktuell 75/2015, August 2015