

Zamirirad, Azadeh

Research Report

Irans "Blick nach Osten": Asien, Eurasien und die ordnungspolitische Vision der Islamischen Republik

SWP-Studie, No. 25/2020

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Zamirirad, Azadeh (2020) : Irans "Blick nach Osten": Asien, Eurasien und die ordnungspolitische Vision der Islamischen Republik, SWP-Studie, No. 25/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2020S25>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/253011>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Azadeh Zamirirad

Irans »Blick nach Osten«

Asien, Eurasien und die ordnungspolitische Vision der
Islamischen Republik



**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 25
November 2020, Berlin

- Die Islamische Republik Iran hat unter dem Sanktionsdruck der Trump-Administration den »Osten« zur außenpolitischen Priorität erklärt. Im Rahmen einer neuen »Blick-nach-Osten«-Politik sollten die Beziehungen zu asiatischen und eurasischen Großmächten wie Russland, China oder Indien vertieft werden.
- An seiner Ostorientierung wird Iran auch unter dem US-Präsidenten Joe Biden festhalten, denn die außenpolitische Schwerpunktverlagerung reicht über kurzfristige Wirtschaftsinteressen hinaus. Teheran sieht in östlichen Partnern das größte Potential, um vom Westen unabhängige Ordnungsstrukturen zu schaffen.
- Mittelfristig setzt die Islamische Republik auf eine multipolare Ordnung, in der Regionalmächten eine höhere politische Bedeutung zukommt. Langfristig schwebt Teheran die Vision einer einheitlichen islamischen Gemeinschaft und einer Sphäre islamischer Souveränität vor.
- Vor diesem Hintergrund begrüßt die Islamische Republik bedeutende geopolitische Großprojekte in Eurasien, in denen Iran eine zentrale Rolle einnimmt.
- Teherans »Blick nach Osten«-Politik geht aber auch mit Kosten einher und stößt vor allem sicherheitspolitisch an enge Grenzen. Noch zeichnen sich keine strategischen Partnerschaften ab, die sich in einer belastbaren Bündnispolitik widerspiegeln würden.
- Dennoch müssen sich Deutschland und die EU darauf einstellen, dass der Einfluss eurasischer und asiatischer Akteure, insbesondere Pekings, in Iran steigen wird. Dabei stehen Teherans Beziehungen zu diesen Staaten nicht unter dem Vorbehalt, Menschenrechtsfragen oder die iranische Regionalpolitik zu diskutieren.
- Irans Orientierung nach Osten stellt aber noch keine Abkehr vom »Westen« dar. Mit der Umsetzung der »Blick nach Osten«-Politik könnte die Bedeutung Deutschlands und Europas sogar noch zunehmen.

SWP-Studie

Azadeh Zamirirad

Irans »Blick nach Osten«

Asien, Eurasien und die ordnungspolitische Vision der Islamischen Republik

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 25
November 2020, 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 Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2020S25

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Der »Blick nach Osten« als außenpolitischer Ansatz
7	Der »Osten« aus Sicht Teherans
8	Der »Blick nach Osten« im Kontext der Atompolitik
10	Von strategischer Option zu strategischer Notwendigkeit
12	Der »Blick nach Osten« in Irans Ordnungsvorstellungen
12	Internationale Ordnung aus Sicht der Islamischen Republik
14	Teheran als revisionistischer Akteur
15	Regionale Integration und Sicherheitsordnung
20	Mehr »Osten« zulasten des »Westens«?
20	Preis und Grenzen der Ostanbindung
22	Europas Stellenwert in Teherans Ansatz
23	Ausblick für die deutsche und die europäische Politik
25	Abkürzungen

*Dr. Azadeh Zamirrad ist Stellvertretende Leiterin der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Problemstellung und Schlussfolgerungen

Irans »Blick nach Osten«. Asien, Eurasien und die ordnungspolitische Vision der Islamischen Republik

Irans Revolutionsführer Ali Khamenei hat im Februar 2018 den »Osten« zur außenpolitischen Priorität erklärt. Seit ihrer Gründung hat die Islamische Republik ihren Fokus in wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Fragen wiederholt auf die östliche Nachbarschaft gerichtet. Dabei haben iranische Präsidenten den Radius der Staaten, die Teheran dem Osten zu rechnet, unterschiedlich ausgelegt. Unter Präsident Mahmoud Ahmadinejad (2005 – 2013) wurde erstmals eine sogenannte »Blick nach Osten«-Politik (*siyasat-e negah be sharq*) formuliert, mit der Iran seine Beziehungen zu asiatischen, aber auch lateinamerikanischen Ländern diplomatisch, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch vertiefen wollte.

Die heutige Hinwendung nach Osten zielt dagegen in erster Linie auf Akteure im weiteren eurasischen Raum. Insbesondere das Verhältnis zu Staaten wie Russland oder China ist regelmäßig Gegenstand inneriranischer Auseinandersetzungen. Im Juni 2020 löste eine Kooperationsvereinbarung zwischen Peking und Teheran eine kontroverse Debatte über außenpolitische Abhängigkeiten Irans aus, die auch außerhalb des Landes geführt wurde. In der internationalen Öffentlichkeit ging die Übereinkunft mit der Wahrnehmung einher, dass die Islamische Republik eine strategische Partnerschaft mit China eingegangen sei, die weitreichende geopolitische Folgen für die Region haben könnte. Doch bislang gingen derartige Vereinbarungen kaum über Absichtserklärungen hinaus. Kurzfristig versprach sich Teheran von einer Ostorientierung vor allem eine Befreiung aus seiner wirtschaftspolitischen Isolation. Diese ist das Ergebnis eines Sanktionsregimes, das die US-Administration im Mai 2018 als Teil einer Politik des »maximalen Drucks« gegenüber Iran verhängte. Vor diesem Hintergrund sah Teheran in der Hinwendung nach Osten nicht länger nur eine außenpolitische Option, sondern eine strategische Notwendigkeit.

Gleichzeitig hat die außenpolitische Prioritätensetzung Teherans Implikationen, die weit über wirtschaftspolitische Aspekte hinausgehen. Irans Blick nach Osten kann als Versuch der Islamischen Republik aufgefasst werden, langfristige ordnungspoli-

tische Ziele zu verwirklichen. Dabei unterscheiden sich die Vorstellungen der iranischen Führung von internationaler Ordnung grundlegend vom Westfälischen Modell souveräner Nationalstaaten. In der Verfassung formuliert die Islamische Republik unter anderem den Anspruch, Einheit in der muslimischen Gemeinschaft herstellen zu wollen, und definiert damit Interessen, die jenseits der iranischen Grenzen und Souveränitätssphäre liegen. Teherans Vision einer gerechtigkeitsbasierten Ordnung ruht auf islamischen Glaubenssätzen, die als Grundlage für internationale Normen und internationale Zusammenarbeit dienen sollen. Als klassischer revisionistischer Akteur stellt die Islamische Republik dabei den Status quo infrage. Sie lehnt nicht nur eine von den USA dominierte unipolare Weltordnung ab, sondern strebt aktiv danach, das bestehende internationale System zu verändern. In den Staaten des asiatischen und eurasischen Raums sieht sie das größte Potential für die Bildung neuer und vom Westen unabhängiger Ordnungsstrukturen. Daher begrüßt die iranische Führung den rasanten Aufstieg von Volkswirtschaften in Asien. Teheran verspricht sich von einem multipolaren System, in dem asiatische Akteure wie China eine ordnungsstiftende Rolle einnehmen, eine vorteilhafte Position im internationalen Gefüge. Schon heute profitiert die Islamische Republik davon, dass ihr in gleich zwei geopolitischen Großprojekten asiatischer Akteure eine herausragende Stellung zuteilwird: Sowohl in der chinesischen Belt-and-Road-Initiative als auch in den Planungen für den Ausbau des russisch-indischen Nord-Süd-Transportkorridors hat Iran den Part einer zentralen Schaltstelle für den eurasischen Handel inne. Russland, China und Indien erkennen die Islamische Republik nicht nur als Regionalmacht an, sondern weisen ihr auch geopolitisch einen Platz zu, der ihr in einer westlichen Ordnung nicht zugemessen wird. Die Islamische Republik versteht sich selbst dezidiert als Teil »Westasiens« (*asiya-ye qarbi*) – eine Formulierung, die eine bewusste Abgrenzung von der Zuschreibung des Landes zum Nahen und Mittleren Osten darstellt.

In der Studie wird Irans Blick-nach-Osten-Politik vor dem Hintergrund des internationalen Atomkonflikts analysiert und in den Kontext iranischer Ordnungsvorstellungen gesetzt. Dabei zeigt sich, dass sich Irans außenpolitischer Ansatz nicht allein aus kurzfristigen Handelsinteressen ableitet, sondern Teil einer langfristigen Strategie ist, mit der Teheran staatspolitische Visionen, geoökonomische Ziele und

sicherheitspolitische Interessen durchsetzen will. Gleichzeitig soll verdeutlicht werden, mit welchen wirtschaftlichen und politischen Kosten die Ostorientierung für die Islamische Republik verbunden ist. Iran muss unter anderem Sonderkonditionen für den Verkauf seiner petrochemischen Produkte anbieten und erhebliche Nachlässe gewähren, um Ölabbnehmer auf dem asiatischen Markt nicht an Konkurrenten wie Saudi-Arabien zu verlieren. Durch die Anbindung an den Osten entstehen überdies Abhängigkeiten, die Irans konstitutionell verankertem Anspruch auf Autonomie zuwiderlaufen. Insbesondere die Dominanz Chinas auf den iranischen Märkten könnte langfristig mit einem erheblichen politischen Einflussgewinn Pekings in der Islamischen Republik verbunden sein. Obwohl auch russische, chinesische und indische Unternehmen dem Sanktionsdruck aus Washington unterliegen, sind Teherans Aussichten auf wirtschaftliche Kooperation in Asien weiterhin deutlich größer als in Europa.

Unter Ahmadinejad ging die iranische Blick-nach-Osten-Politik mit einem außenpolitischen Konfrontationskurs gegenüber westlichen Akteuren, einschließlich europäischer Staaten, einher. Dennoch muss Irans heutige Hinwendung nach Osten nicht von einer erneuten Abkehr vom Westen begleitet sein. Europäische Akteure könnten im Rahmen der Ostorientierung sogar an Bedeutung gewinnen. Teheran sieht in der EU ein wirtschaftspolitisches Gegengewicht zu seinen östlichen Partnern. Ohne politische und ökonomische Unterstützung aus Europa würde Irans Abhängigkeit von Staaten wie Russland oder China noch weiter steigen. Wie viel Einflussmöglichkeiten der EU verbleiben, hängt jedoch im Wesentlichen davon ab, ob es ihr gelingt, die wirtschaftlichen und politischen Kanäle offen zu halten, die im Zuge der Atomvereinbarung vom Juli 2015 etabliert worden sind.

Der »Blick nach Osten« als außenpolitischer Ansatz

Von dem »Blick nach Osten«-Ansatz verspricht sich die iranische Führung kurzfristig, die wirtschafts-politische Isolation des Landes aufzubrechen, die insbesondere durch internationale Nuklearsanktionen erzwungen worden ist, und damit den eigenen außenpolitischen Handlungsspielraum zu erweitern. Wie zahlreiche andere Staaten der Region blickt Teheran dabei vor allem nach Asien und auf den weiteren eurasischen Raum. Mit der außenpolitischen Neuausrichtung sollen bestehende Beziehungen zu Akteuren, die dem Ostens zugerechnet werden, auf politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene ausgebaut und darüber hinaus auch Militär- und Verteidigungskooperationen etabliert werden.

Der »Osten« aus Sicht Teherans

Der »Osten« ist im politischen Diskurs der Islamischen Republik nicht in erster Linie ein territoriales, sondern vor allem ein ideelles Konzept, das iranische Präsidenten unterschiedlich weit gefasst haben. Je nach politischem Kontext wurde unter dem Begriff ein ideologischer Block, eine antihegemoniale Bewegung oder schlicht eine geografische Subregion verstanden. Auf den ersten Blick steht eine Ostorientierung im Widerspruch zu Irans revolutionärer Maxime »Weder Ost noch West, Islamische Republik«. Diese basiert auf dem in der Verfassung festgeschriebenen Prinzip der Unabhängigkeit, dem sich Iran mit dem Credo »Unabhängigkeit, Freiheit, Islamische Republik« verschrieben hat. Die hohe Bedeutung der oft bemühten Unabhängigkeitsparole hat ihren Ursprung in den vielfältigen Interventionserfahrungen, die Iran im 20. Jahrhundert machte. Ereignisse wie die anglo-sowjetische Invasion im Zuge des Zweiten Weltkriegs oder der von den USA und Großbritannien unterstützte Staatsstreich, der 1953 zum Sturz des gewählten Premierministers Mohammad Mossadegh führte, haben den außenpolitischen Diskurs im Land

nachhaltig geprägt. Nach 1979 brachte die neugegründete Islamische Republik ihr Unabhängigkeitsbestreben dadurch zum Ausdruck, dass sie im Kontext des Kalten Krieges ihre Blockfreiheit gegenüber »Hege-monialmächten« erklärte und unter anderem in der Verfassung festschrieb (Art. 152). Das postrevolutionäre Iran erhob den Anspruch, das Land vor ausländischen Interventionen bewahren und Abhängigkeiten von externen Mächten reduzieren zu wollen.¹ Das Mantra der Blockfreiheit spiegelte sich auch in der »Weder Ost noch West«-Maxime wider. Iran wollte nicht nur vermeiden, zum Spielball rivalisierender Supermächte zu werden; Teheran wies damit auch zwei konkurrierende politische Systeme zurück und setzte ihnen ein eigenes Ordnungsmodell entgegen.

Die explizite Ablehnung von »Ost« und »West« als ideellen Orientierungen hat in Iran wiederholt die Frage aufgeworfen, ob eine proklamierte Anbindung an eine Region überhaupt mit den in der Verfassung festgeschriebenen Prinzipien in Einklang zu bringen ist. Doch schon in den Gründungsjahren der Islamischen Republik war die Losung »Unabhängigkeit« keineswegs gleichbedeutend mit dem Abbruch diplomatischer, politischer oder wirtschaftlicher Beziehungen zu allen Staaten, die einem Block zugerechnet wurden. Zudem ist mit dem Ende der bipolaren Weltordnung auch der ideologische Kontext der »Weder Ost noch West«-Maxime nicht länger gegeben. Amtsträger wie Präsident Hassan Rohani sehen in der Parole daher keinen Widerspruch zu Irans »Blick nach Osten«-Politik.² Diese Position wird auch vom außenpolitischen Berater des Revolutionsführers,

¹ Evaleila Pesaran, *Iran's Struggle for Economic Independence. Reform and Counter-Reform in the Post-revolutionary Era*, New York: Routledge, 2011, S. 189.

² »Geht der Blick nach Osten am Westen vorbei?« (persisch), *Iranian Students News Agency*, 23.7.2018, <www.isna.ir/news/97050100102/> (Zugriff am 31.11.2018).

Ali Akbar Velayati, vertreten.³ Velayati gehört zu den einflussreichsten Verfechtern einer Politik, die den Fokus auf Irans östliche Nachbarschaft richten will.

Teheran definiert den Osten nicht in erster Linie geografisch, sondern politisch.

Bereits im Zuge des Kalten Krieges zeigte sich, dass Teheran den Osten nicht in erster Linie geografisch, sondern politisch definiert. Während Iran unter der Präsidentschaft von Hashemi Rafsanjani (1989–1997) und Mohammad Khatami (1997–2005) überwiegend bemüht war, sein Verhältnis zu Russland und China zu vertiefen, schloss die »Blick nach Osten«-Politik unter Ahmadinejad (2005–2013) auch lateinamerikanische Staaten wie Venezuela oder Nicaragua ein. Ostorientierung als außenpolitisches Leitbild zielte unter Ahmadinejad explizit auch auf Mitglieder der Bewegung der Blockfreien Staaten, die dem iranischen Präsidenten im Zeitalter einer unipolaren Weltordnung als natürliche Verbündete gegen die verbliebene Supermacht galten. Der »Osten« im außenpolitischen Konzept Teherans umfasst demnach nicht nur Staaten, die sich östlich des iranischen Territoriums befinden. Velayati ordnet auch Staaten wie Syrien, Irak, den Jemen oder den Libanon dem Osten zu, weil sie nicht in den westlichen Einflussbereich fallen würden und somit gegenüber Iran nicht instrumentalisiert werden könnten.⁴ Im politischen Diskurs Irans wird der Osten dezidiert als nicht-westliche, mitunter sogar als anti-westliche Sphäre aufgefasst. Er stellt im Idealfall den politischen Raum dar, der eine vom Westen dominierte globale Ordnung zurückweist und das Potential hat, diese zu verändern.

Irans derzeitiger Blick nach Osten ist eng mit der Asien- und Eurasienpolitik des Landes verknüpft. Zu deren Adressaten zählen nicht nur Akteure, die Iran konzeptionell dem Osten zurechnet. Im Norden liegt der iranische Fokus auf Russland, in Südasien auf Indien, Pakistan und Afghanistan. In Vorderasien stellt die Türkei den wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Partner für die Islamische Republik dar. In Zentralasien richtet sich Irans Blick vor allem

auf Tadschikistan und Turkmenistan, in Ostasien auf China, aber auch auf Staaten wie Japan und Südkorea. Die Beziehungen zu Nordkorea basieren vor allem auf einer Zusammenarbeit in militärtechnologischen Fragen. Und in Südostasien setzt Teheran hauptsächlich auf Indonesien und Malaysia, nicht zuletzt aufgrund des beträchtlichen muslimischen Bevölkerungsanteils in diesen Staaten. Unter Ahmadinejad galt insbesondere Malaysia als Paradebeispiel für einen unabhängigen muslimischen Staat.⁵ Dennoch strebt die iranische Führung weder ein spezifisches asiatisches Wirtschaftsmodell an, noch sucht sie nach anderen ordnungspolitischen Vorbildern im Osten oder Westen.⁶

Der »Blick nach Osten« im Kontext der Atompolitik

Unter Ahmadinejad wurde der »Blick nach Osten« erstmals als außenpolitischer Ansatz formuliert. Das Konzept fügte sich in den Konfrontationskurs ein, den die Regierung gegenüber den Verhandlungsparteien aus Europa und den USA einschlug und der einen gezielten Bruch mit der Détente-Politik der Vorgängerregierung darstellte. Von der Hinwendung nach Osten erhoffte sich die Führung in Teheran politische und diplomatische Unterstützung nicht nur von Seiten asiatischer, sondern auch lateinamerikanischer Akteure. Mit der außenpolitischen Neuorientierung verband sie drei Ziele: Erstens sollte der Vorwurf entkräftet werden, dass Iran in seiner Atompolitik international isoliert sei. Zu diesem Zweck nutzte Teheran regelmäßig die Bewegung der Blockfreien Staaten, die mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung und rund zwei Drittel der UN-Generalversammlung repräsentierte, als Referenzrahmen. Zweitens sollte insbesondere mit Hilfe von asiatischen Partnern der wirtschaftliche Druck gemindert werden, der durch Sanktionen entstanden war. Drittens versprach sich Teheran von einer außenpolitischen Ausrichtung nach Osten die Unterstützung Russlands und Chinas im UN-Sicherheitsrat. Weder Moskau noch Peking nutzten jedoch ihr Vetorecht, um Reso-

3 »Antwort Velayatis auf 10 Schlüsselfragen zum Blick nach Osten« (persisch), *Mashregh News*, 16.9.2018, <<https://www.mashreghnews.ir/news/894100/>> (Zugriff am 17.9.2018).

4 Ebd.

5 Ali Adami, »Die Blick-nach-Osten-Strategie in der Außenpolitik der Islamischen Republik Iran. Grundlagen, Perspektiven und Chancen« (persisch), in: *Motaleate Siyasi*, 7 (2010) 3, S. 97–126 (104).

6 Shirzad Azad, *Iran and China. A New Approach to Their Bilateral Relations*, Lanham, Md.: Lexington Books, 2017, S. 66.

lutionen gegen die Islamische Republik zu verhindern. Diese ausgebliebene Unterstützung im Sicherheitsrat gilt Kritikern in Iran noch heute als mahnendes Indiz dafür, dass das Land im Konfliktfall nicht mit russischem oder chinesischem Beistand rechnen könne.

Ahmadinejads Nachfolger Hassan Rohani verfolgte daher einen zweigleisigen Ansatz. Einerseits sollte die bestehende Kooperation mit östlichen Partnern fortgesetzt und ausgebaut werden. Andererseits sollte eine Entspannungspolitik gegenüber westlichen Akteuren langfristig zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen Iran und der westlichen Staatengemeinschaft führen. Vor diesem Hintergrund diente die 2015 in Wien geschlossene Atomvereinbarung, der sogenannte Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), als vertrauensbildende Maßnahme, die auch den Weg zu einer vorsichtigen Politik der Öffnung gegenüber den USA ebnet sollte. Rohani verband mit der Beilegung des Atomkonflikts die Hoffnung, auch abseits der Nuklearthematik mit westlichen Akteuren eine Einigung in sicherheitspolitisch relevanten Fragen erzielen zu können. Sein Versuch scheiterte jedoch spätestens, als die US-Administration unter Donald Trump im Mai 2018 bekanntgab, dass sie sich von ihren Verpflichtungen aus der Atomvereinbarung zurückziehen werde. Gleichzeitig kündigte Washington eine Politik des »maximalen Drucks« gegenüber Iran an, die eine erneute Nuklearkrise auslöste.

Zuvor schien mit dem JCPOA ein Konflikt beigelegt worden zu sein, der mehr als zwölf Jahre lang nicht nur Gegenstand internationaler Verhandlungen, sondern auch der inneriranischen Debatte gewesen war. Die Krise um das iranische Atomprogramm galt in der Islamischen Republik lange Zeit als größte außenpolitische Herausforderung seit dem Iran-Irak-Krieg (1980–1988).⁷ Dass der Konflikt auf diplomatischem Wege beigelegt werden konnte, wurde daher zunächst als bedeutender Erfolg der Regierung der sogenannten Pragmatisten unter Präsident Rohani gewertet.

⁷ Seyyed Hossein Mousavian, *The Iranian Nuclear Crisis. A Memoir*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012, S. 1. Die Beilegung des Atomkonflikts wurde zudem von vielen Seiten als wesentliche nationale Frage und bedeutendste Aufgabe der iranischen Außenpolitik angesehen, vgl. unter anderem Nasim Allah Ujaghlu, *Eine umfassende Bewertung des iranischen Atomdossiers* (persisch), Teheran: Moalef, 2005, S. 110; Kazem Gharib-Abadi, *Die nationale Atombewegung* (persisch), Teheran 2008, S. 122; Hassan Rohani, *Nationale Sicherheit und nukleare Diplomatie* (persisch), Teheran: Center for Strategic Studies, 2012, S. 60.

Mit der Vereinbarung verpflichtete sich die Islamische Republik dazu, ihr Atomprogramm technisch zu beschränken und einer weitreichenden internationalen Kontrolle zu unterstellen. Im Gegenzug erklärten sich die übrigen Verhandlungsparteien bereit, uni- und multilaterale Sanktionen schrittweise auszusetzen, die im Zusammenhang mit Teherans Atomprogramm verhängt worden waren. Die Islamische Republik verknüpfte mit der Übereinkunft die Hoffnung, die wirtschaftliche Lage des Landes verbessern, ihren Pariastatus überwinden und das eigene Atomprogramm international legitimieren zu können. Der JCPOA sollte aber auch dazu beitragen, die Gefahr einer militärischen Eskalation zu senken.

Trumps Politik des maximalen Drucks verlieh dem »Blick nach Osten«-Konzept in Iran neuen Auftrieb.

Durch den Rückzug der USA aus der Vereinbarung gelang es Iran jedoch nicht, seine nuklearpolitischen Ziele umzusetzen. Gleichzeitig entfaltete die US-amerikanische Sanktionspolitik unmittelbar Auswirkungen auf die Außenhandelsbeziehungen Irans zu anderen Staaten – die Mitglieder der Europäischen Union eingeschlossen. Zahlreiche europäische Großunternehmen stellten ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Iran aus Sorge vor Bußgeldern und Benachteiligungen auf dem US-amerikanischen Markt ein. Die Politik des maximalen Drucks verlieh dem »Blick nach Osten«-Konzept in Iran neuen Auftrieb. Als sich abzeichnete, dass die Trump-Administration ihren Teil der Atomvereinbarung nicht mehr einlösen würde, räumte Revolutionsführer Khamenei im Februar 2018 den Beziehungen zu den asiatischen und eurasischen Partnern erneut außenpolitischen Vorrang ein: »Es gehört zu unseren derzeitigen Prioritäten in der Außenpolitik, dass wir den Osten gegenüber dem Westen bevorzugen, die Nachbarschaft der Ferne vorziehen und den Völkern und Staaten, mit denen wir gemeinsame Anliegen teilen, gegenüber allen anderen den Vorzug geben.«⁸ Seither plädiert Khameneis außenpolitischer Berater Velayati nachdrücklich für eine »Blick-nach-Osten-Diplomatie«

⁸ »Sechs Gründe für die Präferenz des Ostens gegenüber dem Westen« (persisch), *Khamenei.ir* (online) 19.2.2018, <<http://farsi.khamenei.ir/others-note?id=38981>> (Zugriff am 19.2.2018).

(*diplomasi-ye negah be sharq*).⁹ Ali Shamkhani, Sekretär des einflussreichen Obersten Rats für Nationale Sicherheit, hält eine engere Zusammenarbeit mit dem Osten, vor allem mit Russland und China, gar für »unausweichlich«.¹⁰

Von strategischer Option zu strategischer Notwendigkeit

Die unter der Trump-Administration forcierte wirtschaftspolitische Isolation Irans stellte demnach einen wichtigen Treiber des »Blick nach Osten«-Ansatzes dar. Im August und November 2018 setzte Washington nicht nur unilaterale Sanktionen gegen die Islamische Republik wieder in Kraft, sondern verhängte darüber hinaus neue Strafmaßnahmen. Die Sanktionen der USA richteten sich unter anderem gegen iranische Öl- und Gasexporte und deren Abwicklung, gegen die petrochemische Industrie, die iranische Automobilindustrie und Schifffahrt sowie den Bau-sektor. Auch Irans Zugang zum internationalen Finanzsystem wurde drastisch begrenzt. Zahlreiche iranische Banken wurden mit Sanktionen belegt, darunter die Iranische Zentralbank. Durch die extraterritoriale Reichweite der Strafmaßnahmen wurden zudem Unternehmen außerhalb der USA in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, den Handel mit Iran aufrechtzuerhalten.

Die weitreichenden Maßnahmen verschärften die ohnehin angespannte Wirtschaftslage in Iran. Die Inflationsrate stieg wieder auf einen zweistelligen Wert und durch den rapiden Währungsverfall ließ die Kaufkraft der iranischen Bevölkerung innerhalb von nur acht Monaten um rund 80 Prozent nach.¹¹ Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Misere bot die »Blick nach Osten«-Politik Iran die besten Perspektiven für einen ökonomischen Aufschwung. Für den erdöl- und erdgasexportierenden Staat war es aber auch aus energiepolitischer Sicht naheliegend, sich

nach Osten zu orientieren.¹² Denn das Zentrum des globalen Energieverbrauchs wird sich in den nächsten Jahren von der atlantischen in die asiatisch-pazifische Region verschieben. Dagegen sinkt der Bedarf nach Öl auf den europäischen und nordamerikanischen Märkten und die Nachfrage nach Gas stagniert.¹³

Der Nuklearkonflikt mit der Trump-Administration hat sich bereits in erheblichem Umfang auf die Energieexporte des Landes ausgewirkt. Während Teheran vor Mai 2018 noch mehr als 2,5 Millionen Barrel pro Tag (barrel per day, b/d) Öl und Kondensate exportieren konnte, sank der Wert im Zuge der Politik des maximalen Drucks auf wenige 100 000 b/d. Die wichtigsten Abnehmer iranischen Rohöls befanden sich in Asien. Zwischen November 2017 und April 2018 exportierte die Islamische Republik in erster Linie Öl an China (648 000 b/d), Indien (501 000 b/d) und Südkorea (313 000 b/d).¹⁴ Der zweitwichtigste Absatzmarkt war in Europa: Vor allem Italien, Spanien, Frankreich und Griechenland kauften iranisches Öl, stellten ihre Importe angesichts des anhaltenden US-amerikanischen Sanktionsdrucks jedoch ein.

Die Ostorientierung ist für Teheran nicht länger eine strategische Option, sondern eine Notwendigkeit.

Dass Iran die Staaten des asiatischen und eurasischen Raums zur außenpolitischen Priorität erhoben hat, ist aber nicht nur auf veränderte wirtschaftliche, sondern auch politische Rahmenbedingungen zurückzuführen. Während die Orientierung nach Osten unter Ahmadinejad nur eine von mehreren außenpolitischen Optionen darstellte, galt sie nach dem Scheitern des Atomkompromisses mit den USA in weiten Teilen der iranischen Führung als unabdingbar. Der JCPOA diente Teheran als Testlauf für weitere Vereinbarungen mit westlichen Akteuren jenseits der Nuklearfrage. Befürworter einer Entspannungspolitik gegenüber dem Westen hatten stets

9 »Velayati: Wir werden die Sanktionen mit einer Diplomatie des Blicks nach Osten beseitigen« (persisch), *Mashregh News*, 29.8.2018, <www.mashreghnews.ir/news/897737> (Zugriff am 3.9.2018).

10 »Iran, China Poised to Adopt Joint Strategy against US«, *Mehr News*, 26.4.2018, <<https://en.mehrnews.com/news/133634/Iran-China-poised-to-adopt-joint-strategy-against-US>> (Zugriff am 10.8.2018).

11 »Irans wirtschaftlicher Infarkt« (persisch), *Iranian Students News Agency*, 13.6.2018, <<https://www.isna.ir/news/97032310627>> (Zugriff am 24.9.2018).

12 David Jalilvand, »Iran's Energy Industry: Going East?«, in: Azadeh Zamirirad (Hg.), *Forced to Go East? Iran's Foreign Policy Outlook and the Role of Russia, China and India*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2020 (SWP Middle East and Africa Division Working Paper 1/2020), S. 6–12 (8).

13 Ebd.

14 Pratih Narayanan, »Here's How the Biggest Oil Buyers Can Tackle Trump's Iran Action«, *Bloomberg*, 9.5.2018, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-09/how-the-biggest-oil-buyers-tackled-u-s-sanctions-on-iran-before>> (Zugriff am 3.9.2018).

argumentiert, dass Iran von einem Atomkompromiss mit den USA sowohl wirtschaftlich als auch außen- und sicherheitspolitisch profitieren werde. Doch obwohl Iran im JCPOA weitreichende Zugeständnisse gemacht und die Vereinbarung vollständig umgesetzt hatte, befand sich Teheran kaum drei Jahre nach Abschluss der Übereinkunft erneut in einem Atomkonflikt mit Washington. Gegner der Vereinbarung sahen in dem JCPOA daher einen unwiderlegbaren Beweis dafür, dass eine Politik der Annäherung an den Westen weder möglich noch mit den nationalen Interessen des Landes vereinbar sei. Unter diesen Umständen stellte eine Ostorientierung für Teheran nicht länger eine strategische Option, sondern eine Notwendigkeit dar.

Heute stützt sich der »Blick nach Osten«-Ansatz auf einen prinzipiellen Konsens unter den politischen Faktionen im Land und ist überdies vom Revolutionsführer zum außenpolitischen Grundsatz erhoben worden. Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch hinsichtlich der Frage, wie weitreichend Teherans Anbindung an asiatische und eurasische Großmächte sein sollte und ob Iran strategische Partnerschaften mit diesen anstreben müsse. Während Teile der konservativen Hardliner enge Bündnisse mit Staaten des Ostens befürworten, warnen Vertreter der pragmatischen Konservativen vor einer einseitigen Abhängigkeit des Landes. Sie treten dafür ein, vor allem die Beziehungen zu europäischen Staaten gleichermaßen zu gewichten. Anhänger und Kritiker des außenpolitischen Ansatzes finden sich aber in allen Faktionen. Unter den Befürwortern besteht zudem keine Einigkeit darüber, ob Teheran in erster Linie seine Beziehungen zu Moskau oder zu Peking ausbauen sollte. Schließlich ist die Ostorientierung regelmäßig auch Gegenstand machtpolitischer Auseinandersetzungen im Land und dient politischen Gruppierungen dazu, die Außenpolitik der jeweiligen Regierung öffentlich in Frage zu stellen.

Der »Blick nach Osten« in Irans Ordnungsvorstellungen

Irans »Blick nach Osten« ist Teil einer langfristigen Vision der Islamischen Republik für eine veränderte »internationale Ordnung«. Diese lässt sich als die Gesamtheit der Regeln und Institutionen auffassen, die die Beziehungen zwischen Staaten definieren.¹⁵ Dabei spiegelt die etablierte Ordnung nicht nur die Verteilung politischer Macht wider; sie ist auch Ausdruck gemeinsamer Prinzipien, Erwartungen und Normen, von denen Staaten sowohl profitieren als auch Schaden nehmen können.¹⁶ Internationale Ordnung kann unter anderem das Ergebnis eines Konflikts sein, in dem sich Status-quo-Mächte und aufstrebende Staaten gegenüberstehen.¹⁷ Teherans Zuspruch und Unterstützung gilt eben jenen aufstrebenden Staaten, die den Willen und die Kapazität haben, das internationale System nachhaltig zu verändern.

Internationale Ordnung aus Sicht der Islamischen Republik

Die Islamische Republik lehnt eine maßgeblich von den USA geprägte internationale Ordnung ab. Eine Weltordnung, in der Iran wirtschaftlich und politisch marginalisiert werden kann, steht im Widerspruch zu Teherans Anspruch, seinen Pariastatus zu überwinden und als Regionalmacht im Nahen und Mittleren Osten anerkannt zu werden. Iran begrüßt daher den relativen Bedeutungsverlust der Weltmacht USA und

die Herausbildung einer »post-westlichen Ordnung«.¹⁸ Revolutionsführer Khamenei zufolge befindet sich das internationale System bereits in einer Transitionsphase, in deren Verlauf die Staatengemeinschaft in eine »neue Ordnung« (*nazm-e jadid*) eintrete.¹⁹ Khamenei sieht in dieser Phase eine Chance für die Islamische Republik, ihrer historisch gewachsenen Rolle gerecht zu werden. Die Vorstellung, dass Iran ein herausragender Part im internationalen Gefüge zukommt, speist sich aus dem Umstand, dass das Land auf eine lange Zivilisationsgeschichte zurückblicken kann und einst als Perserreich eine Weltmacht darstellte. Schon unter Schah Mohammad Reza Pahlavi verstand sich Teheran als »Zivilisationsmacht« mit historischer Bestimmung.²⁰

Auch heute noch besitzt die Islamische Republik wesentliche Voraussetzungen einer bedeutenden Regionalmacht. Der 80-Millionen-Staat verfügt nicht nur über die viertgrößten Erdölvorkommen weltweit, sondern auch über die zweitgrößten Reserven an Erdgas. Das Land grenzt an wichtige Wasserstraßen und Engpässe, die elementare Kommunikations- und Transportwege für die globale Wirtschaft und insbesondere den Energieverkehr darstellen, darunter das Arabische Meer, den Golf von Oman und die Straße von Hormus. Geografisch verbindet Iran gleich

15 G. John Ikenberry, »The Rise, Character, and Evolution of International Order«, in: Orfeo Fioretos/Tulia G. Falletti/Adam Sheingate (Hg.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, S. 539.

16 Ebd.

17 T. V. Paul (Hg.), *The China-India Rivalry in the Globalization Era*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2018, S. 75.

18 Für eine Erörterung des Begriffs der »post-westlichen« Ordnung vgl. Oliver Stuenkel, *Post Western World. How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press, 2016.

19 »Äußerungen Khameneis bei einer Zusammenkunft mit dem Expertenrat« (persisch), *Khamenei.ir* (online), 4.9.2014, <<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=27356>> (Zugriff am 10.10.2019).

20 Anoushiravan Ehteshami/Gawdat Bahgat, »Iran's Asianisation Strategy«, in: Annalisa Perteghella (Hg.), *Iran Looking East. An Alternative to the EU?*, Mailand: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, November 2019, S. 11–40 (19), <<https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/iran-looking-east-alternative-eu-24470>> (Zugriff am 9.3.2020).

mehrere Subregionen miteinander, wie etwa die Levante, den Persischen Golf, die Kaspische Region und Zentralasien. Nach Ansicht des Revolutionsführers erfüllt Iran aber nicht nur die materiellen Voraussetzungen, um eine ordnungspolitische Rolle einnehmen zu können. Iran biete auch eine ideelle Alternative zum westlichen Wertesystem, das sich laut Khamenei im Niedergang befindet.²¹ Für die iranische Führung wird der Westen weder den ideellen noch den wirtschaftlichen Bedürfnissen von Gesellschaften gerecht. Aus Sicht Teherans zeichnet sich das westliche Entwicklungsmodell dadurch aus, dass es vor allem auf ökonomisches Wachstum setzt und Wohlstand nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung generiert. Iran propagiert dagegen ein islamisches Verteilungsprinzip, das allen sozialen Schichten Prosperität verspricht. Nur in einer Gemeinschaft, in der islamische Werte und Normen handlungsleitend sind, ist nach Teherans Überzeugung eine gerechtigkeitsbasierte Ordnung möglich. Das Motiv der »Gerechtigkeit« (*edalat*) nimmt eine herausragende Stellung im ordnungspolitischen Diskurs des Landes ein. Gerechtigkeit wird hier als ein aus dem Koran abgeleitetes, wesentliches Prinzip von Herrschaft aufgefasst.²² Die Islamische Republik betrachtet es als eine Mission, politische, wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit auf globaler Ebene zu schaffen,²³ obwohl es ihr auch vierzig Jahre nach der Staatsgründung nicht gelungen ist, dieses Versprechen im eigenen Land einzulösen.

Die islamische Utopie wird einem westlich dominierten Staatensystem gegenübergestellt, das sich durch eine erhebliche Ungleichverteilung von Ressourcen und politischer Macht auszeichne. Die iranische Haltung manifestiert sich unter anderem darin, dass die Führung in Teheran für eine grundlegende Reform internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen (UN) eintritt, deren Strukturen sie als Ausdruck institutionalisierter Ungerechtigkeit ansieht. So lehnt Iran eine Konstellation ab, in der fünf Atommächte über einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat und Vetorechte verfügen, und fordert, die Generalversammlung gegenüber dem Sicherheitsrat zu stärken.

21 »Äußerungen Khameneis« [wie Fn. 19].

22 Jahangir Amuzegar, »Islamic Social Justice, Iranian Style«, in: *Middle East Policy*, 14 (2007) 3, S. 60–78 (60).

23 Zahra Pishgahi Fard/Bahadar Zarari, »Islamische Gerechtigkeit und kritischer Diskurs in der Außenpolitik Irans« (persisch), in: *Faslname-ye Siyasat*, 40 (2010), S. 75–92 (83).

Im Zentrum der iranischen Ordnungsvorstellungen steht die weltweite Gemeinschaft der Muslime (*umma*). Die Islamische Republik strebt nach einer Reform der globalen Ordnung, an deren Ende das Ideal einer staatenübergreifenden islamischen Weltgesellschaft verwirklicht ist.²⁴ Damit unterscheidet sich die iranische Konzeption grundlegend vom Westfälischen Modell eines internationalen Systems, das auf souveränen Nationalstaaten beruht. Der iranische Ordnungsansatz ist nicht staatszentriert, sondern glaubensbasiert. Damit wird der Islam zur konstitutiven Ordnungseinheit im internationalen System. Ziel ist es, Einheit (*vahdat*) in der *umma* zu schaffen. Dies ist bereits in der iranischen Verfassung als außenpolitisches Leitprinzip festgelegt. Iran schwebt das Ideal einer gemeinsamen Sphäre islamischer Souveränität vor, in der muslimische Glaubensprinzipien auch die Grundlage für internationale Normen und Standards sein können.

Die Vision basiert auf dem Selbstverständnis der Islamischen Republik als Vorbild und Führungsmacht in der *umma*. Diese Grundauffassung kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass Revolutionsführer Khamenei im medialen Diskurs oft als »Vormund der muslimischen Welt« (*vali amr-e moslemine-jahan*) bezeichnet wird. Die ideelle Expansion über die eigenen Staatsgrenzen hinaus bedeutet, dass Iran nicht nur staatliche, sondern auch suprastaatliche Interessen zu verfolgen hat. Auch wissenschaftlicher und technologischer Fortschritt erfolgen hier im Dienst der *umma*. Dieses Motiv ist unter anderem fester Bestandteil des iranischen Atomdiskurses, in dem das Nuklearprogramm zur Errungenschaft für die gesamte muslimische Gemeinschaft erhoben wird.²⁵

Im Jahr 2005 gab die Islamische Republik in einem Strategiepapier erstmals mittelfristige Ambitionen bekannt. In der *Vision 2025* für die sozioökonomische Entwicklung des Landes formulierte Teheran den Anspruch, innerhalb von zwanzig Jahren wirtschaftlich, technologisch und wissenschaftlich zur führenden Nation in Südwestasien aufzusteigen.²⁶ Unter

24 Dehghani Firooz-Abadi, »The Islamic Republic of Iran and the Ideal International System«, in: Anoushiravan Ehteshami/Reza Molavi (Hg.), *Iran and the International System*, Routledge, 2012, S. 43–59 (44).

25 Azadeh Zamirirad, *Irans Atomdiskurs. Eine subsystemische Analyse außenpolitischer Präferenzen in der iranischen Nukleardiplomatie (2003–2015)*, Baden-Baden: Ergon, 2019, S. 117–120.

26 Das Dokument zur *Vision 2025* (persisch) ist auf der Website des Revolutionsführers abrufbar:

diese geografische Bezeichnung wurden in dem Dokument unter anderem Zentralasien und der Nahe und Mittlere Osten subsumiert. 2018 veröffentlichte der Revolutionsführer ein neues Papier, das nunmehr Ziele für die kommenden fünf Jahrzehnte festlegt. Der »Islamisch-iranische Entwurf für Fortschritt« (*Vision 2065*) sieht unter anderem vor, dass Iran bis 2065 im Bereich von Wissenschaft und Technologie zu den weltweit führenden fünf Staaten aufsteigt.²⁷ In dem neuen Strategiedokument bekräftigt Teheran nicht nur sein Bekenntnis, Einheit in der *umma* herstellen zu wollen. In der *Vision 2065* wird auch das Ideal einer »neuen islamischen Zivilisation« (*tamadon-e novin-e eslami*) gepriesen und damit einmal mehr das Heilsversprechen einer islamischen Ordnungsutopie hochgehalten.

Teheran als revisionistischer Akteur

Mit ihren ordnungspolitischen Vorstellungen reiht sich die Islamische Republik in die Riege jener Staaten ein, die einen revisionistischen Ansatz in der internationalen Politik verfolgen. Der Revisionismus drückt sich in Irans Selbstverständnis aus, innerhalb der Staatengemeinschaft ein revolutionärer (*enqelabi*) Akteur zu sein, der den Status quo in Frage stellt und einen grundlegenden Wandel der bestehenden internationalen Ordnung anstrebt. Der Pariastatus, der Iran anhaftet, ist nach Außenminister Javad Zarif auf eben jene revolutionäre Identität zurückzuführen. Laut Zarif wird die Islamische Republik als Bedrohung wahrgenommen, weil sie ein islamisches Staatsmodell etabliert hat, das Interessen jenseits der eigenen Grenzen definiert. Dies unterscheidet Iran von anderen muslimischen Staaten.²⁸

<<https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=9034>>. Eine englische Übersetzung findet sich hier:

<<https://irandataportal.syr.edu/20-year-national-vision>> (Zugriff jeweils am 2.4.2019).

²⁷ Das Dokument zur *Vision 2065* (persisch) ist auf der Website des Revolutionsführers abrufbar:

<<https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=40693>> (Zugriff am 19.5.2019).

²⁸ Hierzu bemerkt Zarif: »Wieso hat Malaysia diese Probleme nicht? Weil Malaysia keine Änderung der internationalen Ordnung anstrebt. [...] Dagegen haben [wir] in der Verfassung und in den Zielsetzungen der Islamischen Revolution eine globale Vision festgeschrieben«, vgl. Mohammad Javad Zarif, *Herr Botschafter. Ein Gespräch mit Mohammad Javad Zarif* (persisch), Teheran: Nashr-e Ney, 2013, S. 235.

Außenpolitische Prinzipien und Vorstellungen von nationaler Souveränität sind unter anderem in Kapitel 5 und 10 der iranischen Verfassung niedergelegt. Diese erkennt das Prinzip souveräner Staaten an. »Absolute Souveränität« (*hakemiyat-e motlaq*) wird indes allein Gott zugeschrieben (Art. 56). Zugleich schreibt die Verfassung Verpflichtungen fest, die die eigenen Staatsgrenzen überschreiten. Sie sieht vor, dass Iran die Rechte »aller Muslime« verteidigt (Art. 152) und überall auf der Welt »Unterdrückte« (*mostazafin*) in ihrem Kampf gegen die »Unterdrücker« (*mostakbarin*) unterstützt (Art. 154). Der Unterdrückungstopos ist Teil der Dritte-Welt-Ideologie²⁹ der Islamischen Republik, die es als einen politischen Auftrag begreift, gegen hegemoniale, kolonialistische und imperialistische Akteure aufzubegehren. Dabei betrachtet Teheran vor allem die USA und Israel als Archetypen unterdrückender Herrschaft. Die Unterstützung der Palästinenser ist für die iranische Führung daher eine transnationale Verpflichtung mit Verfassungsrang. Der Beistand, den die Islamische Republik leistet, ist aber keineswegs nur auf die muslimische Gemeinschaft beschränkt. Iran erhebt den Anspruch, für jegliche Befreiungsbewegung und die Interessen des gesamten Globalen Südens einzutreten.

In der Gründungsphase der Islamischen Republik drückte sich der revisionistische Ansatz in dem Bestreben aus, das eigene Staatsmodell auch mittels Zwang in andere Länder zu übertragen. Teherans Revolutionsexport blieb jedoch erfolglos. Im Zuge des Iran-Irak-Krieges (1980–1988) setzte sich die Einsicht durch, dass der Versuch, das eigene politische und gesellschaftliche System zu verbreiten, lediglich dazu beitrug, Iran in der Nachbarschaft zu isolieren. Spätestens seit Ende der 1980er Jahre verfolgt Iran einen Ansatz in seiner Außenpolitik, bei dem die politische Ideologie hintangestellt wird. Iran setzt seither nicht länger allein auf revolutionäre Umbrüche, sondern auch auf graduelle Veränderungen und strukturelle Reformen des internationalen Systems. Im Mittelpunkt seiner Außenpolitik steht nicht die gewaltsame Expansion eigener Ordnungsvisionen, sondern die Vorstellung, dass eine islamische Weltgemeinschaft die natürliche Folge einer Verbreitung islamischer Werte und Normen sein würde.

Von dem Ziel, Einheit in der *umma* zu schaffen, ist Iran weit entfernt. Auch ist es der Islamischen Republik nicht gelungen einen machtpolitischen Block

²⁹ Nikki R. Keddie, *Iran and the Muslim World. Resistance and Revolution*, London: Palgrave Macmillan, 1995, S. 213.

muslimischer Staaten zu bilden, der das Potential hätte, die weltpolitische Ordnung maßgeblich zu prägen. Vielmehr sind Teherans außenpolitische Beziehungen zu anderen Regionalakteuren, speziell am Persischen Golf, durch anhaltende Spannungen gekennzeichnet. Dem Anspruch Irans, eine Führungsrolle in der islamischen Welt einzunehmen, sind unter anderem dadurch Grenzen gesetzt, dass Schiiten nur schätzungsweise zehn bis zwanzig Prozent der muslimischen Gläubigen weltweit ausmachen. Auch das theokratisch-republikanische System Irans, das auf Führung durch schiitische Rechtsgelehrte basiert, stellt für einen Großteil der *umma* kein erstrebenswertes politisches Modell dar. Zudem ist Irans antiamerikanische und antiisraelische Außenpolitik mit den Interessen zahlreicher muslimischer Staaten nicht vereinbar, die sicherheitspolitisch enge Beziehungen mit den USA unterhalten. Die Islamische Republik hat daher stets auch anderweitig nach Verbündeten gesucht, die ihren revisionistischen Ansatz teilen.

Im Aufstieg revisionistischer Akteure sieht Iran die Chance, einer neuen Ordnung den Weg zu bahnen.

Im wirtschaftlichen Aufstieg revisionistischer Akteure sieht die iranische Führung eine Chance, das globale Machtgefüge nachhaltig zu verändern und dadurch einer neuen Ordnung den Weg zu bahnen. Sie begrüßt den globalen ökonomischen Wandel, in dessen Verlauf sich wirtschaftliche Macht von Westen nach Osten verlagert, insbesondere nach Asien.³⁰ Die Islamische Republik befindet sich an einer Schnittstelle zwischen zwei bedeutenden regionalen Infrastrukturprojekten im eurasischen Raum, der chinesischen Belt-and-Road-Initiative (BRI) und dem von Russland und Indien vorangetriebenen Internationalen Nord-Süd-Transportkorridor (INSTC, siehe Karte, S. 16). Beide Projekte gehen mit erheblichen Investitionen in Iran einher und vertiefen Teherans wirtschaftspolitische Integration in Eurasien. Dabei wird der Investitionsbedarf allein in der Transportinfrastruktur des Landes von der iranischen Regierung auf

14,5 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt.³¹ China ist nicht nur der größte Ölabnehmer Irans in Asien, sondern auch der bedeutendste ausländische Investor. Chinesische Unternehmen bauen im Rahmen der BRI unter anderem Staudämme, Flughäfen und Autobahnen im Land. Als Teil des China-Central Asia-West Asia Economic Corridor soll Iran langfristig als Landbrücke zwischen Asien und Europa fungieren. Auch Indien ist an Infrastrukturprojekten in Iran beteiligt. Neu-Delhi hat in den Ausbau des iranischen Tiefseehafens Chabahar investiert. Das Großprojekt würde die Transportkosten von und nach Zentralasien deutlich senken und Iran mit dringend benötigter harter Währung versorgen. Im Zuge der Umsetzung des russisch-indischen INSTC-Projekts sollen zudem neue Bahntrassen, Fernstraßen und Seewege entstehen, die die Transportzeit auf der bisher genutzten Strecke für den Warenverkehr nahezu halbieren. Durch seine zentrale Stellung in den beiden asiatischen Großprojekten könnte Iran auf absehbare Zeit zur wichtigsten Drehscheibe für den zentralasiatischen Handel und Transport werden. Ein derartiger Status stünde im Einklang mit Irans Selbstverständnis als bedeutender Regionalmacht und mit den nationalen Zielen, die sich die Islamische Republik in ihren Strategiepapieren *Vision 2025* und *Vision 2065* gesetzt hat.

Regionale Integration und Sicherheitsordnung

Irans ordnungspolitische Vision geht auch mit sicherheitspolitischen Erwägungen einher. Die Islamische Republik strebt danach, mittelfristig eine gemeinsame Sicherheitsstruktur in ihrer Nachbarschaft zu errichten und eine dauerhafte militärische Präsenz der USA in der Region zu unterbinden. Sicherheitspolitische Zugewinne verspricht sie sich vor allem von einer stärkeren regionalen Integration. Irans Mitgliedschaft in regionalen Formaten wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (ECO) ist daher nicht nur von ökonomischen Interessen geleitet. Die Islamische Republik erhofft sich von der Teilnahme an multilateralen Formaten auch, mit den Akteuren in ihrer Nachbarschaft gemeinsame strategische Ziele definieren und sich mit diesen in

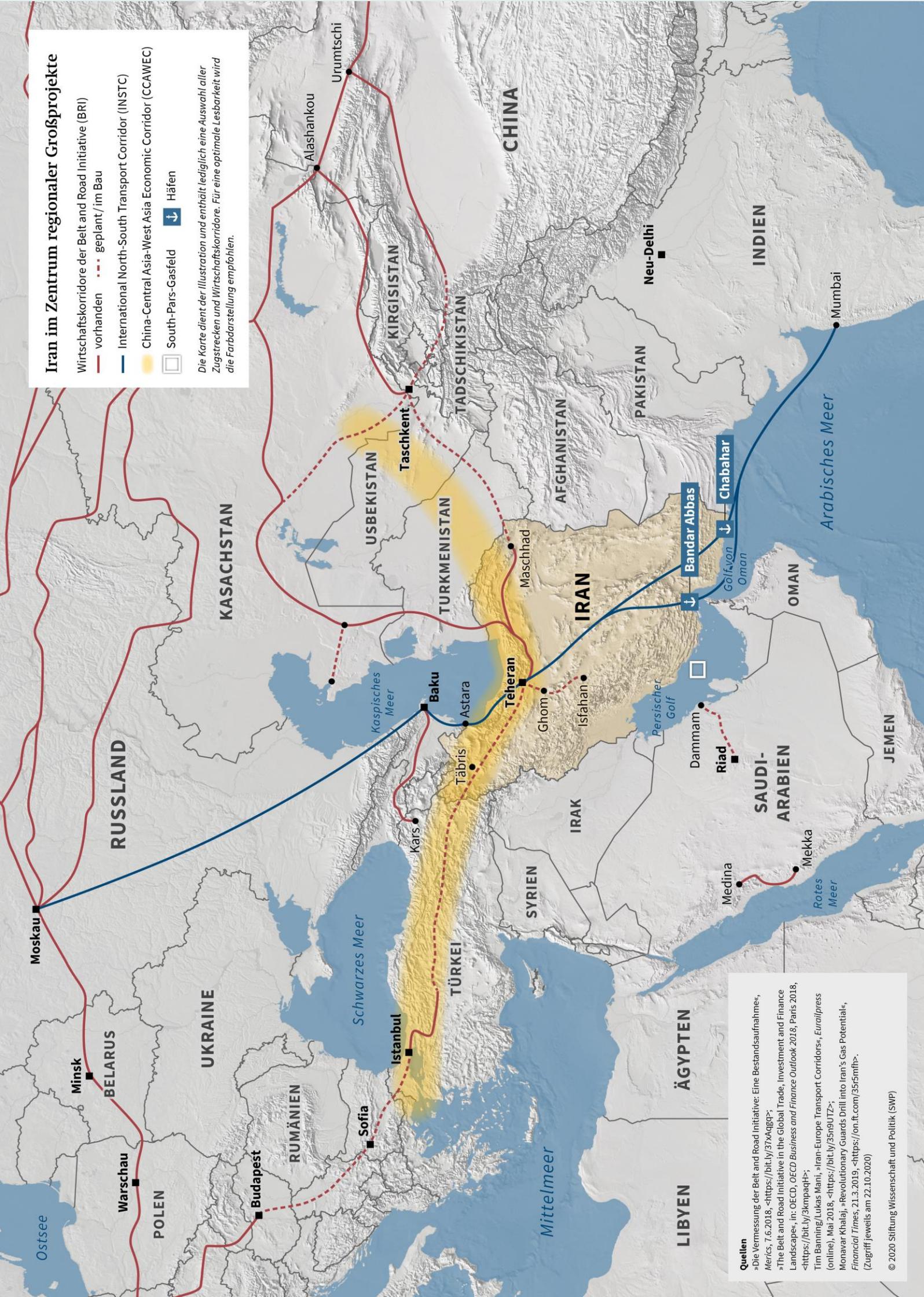
³⁰ Vgl. unter anderem John Hawksworth/Anmol Tiwari, *The World in 2050 – The Accelerating Shift of Global Economic Power: Challenges and Opportunities*, London: PricewaterhouseCoopers, 2011.

³¹ Mohsen Shariatinia/Hamidreza Azizi, »Iran-China Cooperation in the Silk Road Economic Belt. From Strategic Understanding to Operational Understanding«, in: *China & World Economy*, 25 (2017) 5, S. 46–61 (52).

Iran im Zentrum regionaler Großprojekte

- Wirtschaftskorridore der Belt and Road Initiative (BRI)
- vorhanden
 - - - geplant / im Bau
- International North-South Transport Corridor (INSTC)
-
- China-Central Asia-West Asia Economic Corridor (CCAWECC)
-
- South-Pars-Gasfeld
-
- Häfen
- ↓

Die Karte dient der Illustration und enthält lediglich eine Auswahl aller Zugstrecken und Wirtschaftskorridore. Für eine optimale Lesbarkeit wird die Farbdarstellung empfohlen.



Quellen

- »Die Vermessung der Belt and Road Initiative: Eine Bestandsaufnahme«, *Merrics*, 7.6.2018, <<https://bit.ly/37XAqgq>>
- »The Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape«, in: OECD, *OECD Business and Finance Outlook 2018*, Paris 2018, <<https://bit.ly/3kmpaqH>>
- Tim Banning/Lukas Mani, »Iran-Europe Transport Corridors«, *Eurailpress* (online), Mai 2018, <<https://bit.ly/35n9lUTz>>
- Monavar Khalaj, »Revolutionary Guards Drill into Iran's Gas Potential«, *Financial Times*, 21.3.2019, <<https://on.ft.com/35f5mfH>> (Zugriff jeweils am 22.10.2020)

© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

zentralen Sicherheitsfragen abstimmen zu können.³² Dies gilt insbesondere für Plattformen, denen maßgebliche Regionalmächte angehören. Vor diesem Hintergrund stellte Iran bereits 2008 einen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (*Shanghai Cooperation Organisation*, SCO). Schwerpunkt der SCO ist eine verstärkte wirtschaftliche, politische, aber auch militärische Kooperation in Asien und Eurasien. Neben China und Russland gehören ihr auch Indien und Pakistan sowie Usbekistan, Kirgistan, Tadschikistan und Kasachstan an. Damit stellt die SCO die größte Regionalorganisation ihrer Art dar. Bislang verfügt die Islamische Republik lediglich über einen Beobachterstatus.

Iran könnte auf absehbare Zeit zur wichtigsten Drehscheibe für den zentralasiatischen Handel werden.

Irans Anliegen, zu einem vollwertigen Mitglied der SCO zu werden, ist von der Hoffnung getragen, dass das Forum in absehbarer Zukunft kollektive Verteidigungsstrukturen ausbilden könnte. Die Mitgliedsstaaten haben ihre militärische und geheimdienstliche Zusammenarbeit im letzten Jahrzehnt schrittweise ausgebaut und gemeinsame Militärübungen abgehalten. Doch es bestehen grundlegende Differenzen zwischen Irans Ambitionen im Hinblick auf die SCO und den Vorstellungen anderer SCO-Akteure, allen voran China, die die Organisation nicht als Plattform für ein Verteidigungsbündnis betrachten. Gleichwohl sieht Teheran derartige Foren als Chance, langfristig seine sicherheitspolitischen Interessen umsetzen und strategische Defizite kompensieren zu können, die daraus erwachsen, dass die Islamische Republik weder über Bündnispartner auf zwischenstaatlicher Ebene verfügt noch Sicherheitsgarantien durch externe Akteure erhält, die Teheran im Konfliktfall militärischen Beistand leisten würden. Dies unterscheidet Iran von seinen Nachbarstaaten am Persischen Golf, zum Beispiel von Saudi-Arabien oder den Vereinigten Arabischen Emiraten.

Um ihrer sicherheitspolitischen Isolation zu entgehen und die regionale Integration voranzutreiben,

hat die Islamische Republik stets Anschluss an internationale Verbünde gesucht, in denen westliche Akteure keine Funktionen innehaben, beispielsweise die Organisation für Islamische Zusammenarbeit. Daneben haben iranische Amtsträger wiederholt eigene Vorschläge für Sicherheitskooperationen in der Region unterbreitet, darunter die 2019 von Rohani verkündete Initiative *Hormuz-Peace-Endeavor* (HOPE) oder das von Zarif entworfene Konzept von Sicherheitsnetzwerken. Zarif geht bei seinem Ansatz davon aus, dass sich regionale Akteure auf grundlegende Prinzipien wie die Achtung der territorialen Integrität, das Selbstbestimmungsrecht der Staaten und den Verzicht auf Androhung militärischer Gewalt verständigen könnten.³³ Mit derartigen Vorstößen ist Teheran bislang jedoch kaum auf Zustimmung gestoßen. Für arabische Golfmonarchien wie Bahrain oder Saudi-Arabien stellen sie keine glaubwürdigen Versuche dar, die Sicherheitsinteressen aller Akteure zu wahren. Vielmehr betrachten sie Teheran selbst als destabilisierenden Faktor in der Region und werfen der Islamischen Republik vor, in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einzugreifen.

Während Irans sicherheitspolitische Initiativen bis dato ohne Erfolg blieben, ist es Teheran in den letzten Jahren gelungen, abseits des Persischen Golfs Formate zu gründen, die eine stärkere sicherheitspolitische Abstimmung mit der erweiterten Nachbarschaft erlauben. Dies unterscheidet die heutige Blicknach-Osten-Politik von ihren frühen Ansätzen unter Präsident Ahmadinejad. Die Islamische Republik setzt nicht mehr vornehmlich auf bestehende Institutionen, sondern vermehrt auf semi-formalisierte Plattformen. Derartige Foren haben sich für Iran als gute Möglichkeit erwiesen, seine Sicherheitspolitik mit anderen Akteuren zu koordinieren. Im Rahmen des Astana-Prozesses konnte Iran unter anderem sein militärisches Engagement im Syrien-Krieg mit Russland und der Türkei abstimmen. In Anlehnung an das Astana-Format hat die Islamische Republik im September 2018 einen »Regionalen Sicherheitsdialog« initiiert. Gegenstand des ersten Treffens, das in Teheran stattfand, war die Sicherheitslage in Afghanistan. An dem Austausch waren neben Kabul auch Russland, China und Indien beteiligt. Obwohl Afghanistan

³² Azadeh Zamirirad, *Iran und Russland. Perspektiven der bilateralen Beziehungen aus Sicht der Islamischen Republik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2017 (SWP-Studie 7/2017), S. 24, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S07_zmd.pdf> (Zugriff am 8.10.2018).

³³ Mohammad Javad Zarif, »Iran Can Set a Post-Isis Security Policy for the Region«, in: *Financial Times*, 21.1.2018, <<https://www.ft.com/content/c0b6bc36-fead-11e7-9650-9c0ad2d7c5b5>> (Zugriff am 23.1.2018).

im Zentrum der Gespräche stand, wurden auch Themen wie wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Eindämmung von Terrorismus in Zentralasien und der Syrien-Konflikt diskutiert. Die Teilnehmerstaaten einigten sich darauf, ein gemeinsames Sekretariat einzurichten und jährliche Zusammenkünfte zu organisieren. Für Iran stellt das Ergebnis einen großen Erfolg dar. Es steht im Einklang mit seinem Bemühen, informelle Allianzen einzugehen und diese schrittweise zu verstetigen.

Ob Teheran bereit ist, für das Erreichen ordnungspolitischer Ziele auch nationale Autonomie aufzugeben, ist noch offen.

Die Islamische Republik blickt dabei vor allem auf Russland, Indien und China. Als Mittelmacht kann sie selbst nur begrenzt Einfluss auf sicherheitspolitische Strukturen in ihrer Nachbarschaft nehmen, dafür aber politische Kosten für Groß- und Supermächte erzeugen.³⁴ Dadurch ist sie einerseits ein willkommener politischer Partner, vor allem für Peking und Moskau; andererseits besteht für diese Akteure die Gefahr, durch Iran in regionale Konflikte oder eine direkte Auseinandersetzung mit den USA verwickelt zu werden. Risiken ergeben sich aber auch für Iran. Durch die Anbindung an rivalisierende Großmächte könnte das Land mittelfristig zwischen politische Fronten geraten. Für Teheran könnte sich insbesondere der Versuch als schwierig erweisen, strategische Beziehungen sowohl zu China als auch zu Indien zu etablieren, die in Asien konkurrierende geopolitische Projekte verfolgen.³⁵ Dennoch setzt die Islamische Republik weiterhin auf Sicherheitskooperationen mit asiatischen und eurasischen Großmächten. Sie ist vor allem auf Moskau und Peking angewiesen, wenn sie ihre Streitkräfte modernisieren will. Mit dem Ablauf eines UN-Waffenembargos gegen Iran, das bis Oktober 2020 bestand, könnten Russland und China in den kommenden Jahren zu den wichtigsten Exporteuren konventioneller Waffen nach Teheran werden.

Noch ist Irans Streben nach größerer regionaler Integration politisch nahezu kostenfrei, weil die Zusammenschlüsse in der Nachbarschaft bislang kein

Stadium erreicht haben, in dem Mitgliedstaaten dazu verpflichtet wären, Teile ihrer Souveränität abzutreten.³⁶ Daher fehlt es im inneriranischen Diskurs an einer systematischen Reflexion darüber, welche Konsequenzen Irans langfristige Ambitionen für die Handlungsfähigkeit und Souveränität des Landes haben könnten. In welchem Umfang Iran an seinen ordnungspolitischen Zielen festhält, wird erst dann ersichtlich sein, wenn das Land die Entscheidung treffen muss, nationale Autonomie teilweise aufzugeben.

Die Islamische Republik weist einige, wenn auch nur wenige ordnungspolitische Gemeinsamkeiten mit ihren östlichen Nachbarn auf. Moskau und Peking lehnen ebenso wie Teheran eine von den USA dominierte unipolare Weltordnung ab und teilen die Erwartung, dass ein multipolares System mit einem erheblichen Bedeutungsgewinn für Groß- und Regionalmächte einhergehen würde. Russland und Iran eint vor allem das Interesse, sowohl die US-amerikanische als auch die Nato-Präsenz in Eurasien zurückzudrängen. Doch aus der gemeinsamen Zurückweisung einer Ordnung, die über Jahrzehnte maßgeblich von den USA geprägt wurde, leiten sich noch keine übereinstimmenden Wertvorstellungen oder politischen Gemeinsamkeiten ab. Iran und Großmächte wie Russland, China oder Indien unterscheiden sich wesentlich in der politischen Verfasstheit ihrer Staaten, ihren ideologischen Grundsätzen und der Rolle, die Religion in ihren Gesellschaftsentwürfen einnimmt. Ihre bilateralen Beziehungen werden in erster Linie von pragmatischen Erwägungen geleitet.

Moskau, Peking und Neu-Delhi haben ein großes Interesse daran, die wirtschaftliche Kooperation mit Iran aufrechtzuerhalten und eine weitere nukleare Proliferationskrise zu vermeiden. Sollte die Atomvereinbarung endgültig scheitern, ohne dass unter dem neuen US-amerikanischen Präsidenten Joe Biden ein alternativer Nuklearkompromiss erzielt werden kann, würde die Gefahr einer militärischen Eskalation steigen. Dies könnte sich destabilisierend auf eine Region auswirken, in der insbesondere China und Indien ihre erheblichen Infrastrukturinvestitionen schützen wollen. Darüber hinaus sind Peking und Neu-Delhi auf einen ungestörten Öltransport durch den Persischen Golf angewiesen, um ihren Energiebedarf decken zu können. Sie wären von einem militärischen Konflikt, durch den der Ölpreis

34 Dara Conduit/Shahram Akbarzadeh, »Great Power-Middle Power Dynamics. The Case of China and Iran«, in: *Journal of Contemporary China*, 28 (2019) 117, S. 468–481 (469).

35 Vgl. unter anderem Paul (Hg.), *The China-India Rivalry in the Globalization Era* [wie Fn. 17].

36 Edmund Herzig, »Regionalism, Iran and Central Asia«, in: *International Affairs*, 80 (2004) 3, S. 503–517 (509).

erheblich steigen könnte, unmittelbar betroffen. Russlands Sorgen richten sich auf mögliche Spillover-Effekte auf den Südkaukasus oder Zentralasien, die von einem destabilisierten Nahen Osten ausgehen könnten. Solange das russische Engagement in Syrien andauert, wird Moskau zudem auf die militärische Allianz mit Iran nicht verzichten können, wenn es seine Interessen vor Ort wahren will. Und schließlich würde eine militärische Eskalation im Nahen Osten Akteure wie China und Russland vor die Herausforderung stellen, sich im Konflikt positionieren zu müssen. Doch weder Moskau noch Peking wollen ihre guten Beziehungen zu nahezu allen bedeutenden Regionalakteuren durch die Unterstützung einer einzelnen Konfliktpartei gefährden.

Mehr »Osten« zulasten des »Westens«?

Das »Blick nach Osten«-Konzept ist weder eine genuin iranische Strategie noch eine außenpolitische Ausrichtung, die lediglich von der Islamischen Republik verfolgt wird. Zahlreiche Länder, auch innerhalb des Nahen und Mittleren Ostens, haben eigene Ansätze für eine stärkere außenpolitische Orientierung nach Osten formuliert. Die Tendenz dazu verstärkt sich oft in Zeiten, in denen die Außenbeziehungen dieser Staaten zu westlichen Akteuren durch starke Spannungen gekennzeichnet sind.³⁷ Auch die iranische Führung entschloss sich zu einer außenpolitischen Neuausrichtung, als sich der Nuklearkonflikt unter Ahmadinejad mit den USA zuspitzte. Teherans damaliger Blick nach Osten ging mit einer expliziten Zurückweisung des Westens einher. Dabei ist für Iran eine Anbindung an den Osten nicht nur aufgrund der historisch gewachsenen sprachlichen und kulturellen Nähe leichter herzustellen als an den Westen. Die Beziehungen des Landes zu Staaten wie Russland oder China sind auch politisch weitgehend voraussetzungslos. Das Verhältnis Irans zu diesen Akteuren steht nicht unter dem Vorbehalt, die Menschenrechtslage zu thematisieren, Israel als Staat anzuerkennen oder ballistische Raketentests einstellen zu müssen.

Preis und Grenzen der Ostanbindung

Irans Ostorientierung ist mit politischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden. Um zu verhindern, dass wichtige Abnehmerstaaten wie China und Indien ihren Ölbedarf bei Konkurrenten wie Saudi-Arabien decken, hat Iran wiederholt Sonderkonditionen einräumen müssen. Teheran hat Öl nicht nur zu niedrigeren Preisen verkauft, sondern teilweise auch auf Frachtgebühren verzichtet und für die Begleichung

von Ölkäufen längere Kreditrahmen gewährt, als auf dem Markt üblich ist. Anfang 2019 sah sich Iran gezwungen, als Reaktion auf saudische Preisermäßigungen für Rohöl die größten Vergünstigungen seit über zehn Jahren zu gewähren.³⁸ Von Preisnachlässen profitiert vor allem Peking. Nachdem sich die Europäische Union 2012 den US-amerikanischen Ölsanktionen gegen Iran angeschlossen hatte, löste China die EU als führenden Handelspartner Irans ab. In einigen iranischen Wirtschaftssektoren konnte China seither eine marktdominante Stellung einnehmen.

Inneriranische Kritiker eines einseitigen Blicks nach Osten warnen daher vor weiteren Abhängigkeiten von asiatischen Akteuren, die ihre Wirtschaftsmacht im Land noch weiter ausbauen könnten. Ihre Mahnung bezieht sich insbesondere auf China. Teherans Verhältnis zu Peking ist in der Islamischen Republik Gegenstand einer kontroversen Debatte, die sich mit dem Ausbruch von Covid-19 verschärft hat. Trotz der Vermutung, dass das Virus in Iran durch einen Händler eingeführt wurde, der nach Wuhan gereist war, sah die Regierung in Teheran zunächst davon ab, Passagierflüge nach China einzustellen. Dies sorgte insbesondere in der iranischen Bevölkerung für Unmut, die in der Entscheidung der Führung den Beleg für einen übermäßigen chinesischen Einfluss im Land sah. Dieser Eindruck wurde noch verstärkt, als die Regierung im Juni 2020 bekanntgab, einen 25-Jahre-Plan für eine umfassende strategische Partnerschaft mit der Volksrepublik auszuarbeiten. Dabei handelt es sich um eine Vielzahl an Vereinbarungen für unterschiedliche Wirtschaftssektoren, durch die binnen zehn Jahren ein bilaterales Handelsvolumen von 600 Milliarden US-Dollar erzielt werden

37 Nozar Shafii/Zahra Sadeqi, »Irans Optionen in seinen Außenbeziehungen gemäß der Blick-nach-Osten-Politik« (persisch), in: *Rahborde Tosee*, 22 (2010), S. 307–337 (314).

38 Florence Tan, »Iran Keeps Crude Prices in Asia at Wide Discounts against Saudi Oil in January«, *Reuters*, 11.12.2018, <<https://reut.rs/2UCg3Wv>> (Zugriff am 19.12.2018).

soll.³⁹ Das Vorhaben wurde bereits 2016 beschlossen, doch die Umsetzung reichte bislang kaum über wirtschaftspolitische Bekenntnisse hinaus. Dennoch dient die Abmachung als Weichenstellung für den Ausbau der sino-iranischen Beziehungen, der mit einem erheblichen Bedeutungsgewinn Chinas in Iran einhergehen dürfte, unter anderem im Energie-, Banken- und Telekommunikationssektor, möglicherweise aber auch im Bereich der militärischen und geheimdienstlichen Kooperation. Im Zusammenhang mit der Partnerschaft zirkulierten aber auch zahlreiche Fehlinformationen, die durch iranische Medienanstalten und Abgeordnete des Parlaments verbreitet wurden. Unter anderem wurden Gerüchte kolportiert, dass China durch die Vereinbarung militärische Stationierungsrechte erhalten und Teheran die Insel Kisch an Peking abtreten würde. Die Unsicherheit im öffentlichen Diskurs war dem Umstand geschuldet, dass die Regierung Details zu den vielfältigen Absprachen lange zurückhielt. Die Falschmeldungen waren aber auch deshalb anschlussfähig, weil in der iranischen Gesellschaft ein historisch gewachsenes und grundlegendes Misstrauen gegenüber asiatischen Großmächten besteht.

Die iranische Führung ist sich bewusst, dass Russland und China Iran jederzeit als politischen Spielball benutzen könnten.

Im Zuge der Atomkrise machte die iranische Führung wiederholt die Erfahrung, dass sie bei Resolutionsabstimmungen im Rahmen der UN oder der Internationalen Atomenergieorganisation nicht uneingeschränkt auf die Unterstützung von Russland, China oder Indien vertrauen kann. Zudem hat sich gezeigt, dass sich auch diese Akteure dem US-amerikanischen Sanktionsdruck nicht entziehen können. Indien stellte seine Ölimporte aus Iran ein und China musste die Einfuhr iranischen Rohöls um die Hälfte reduzieren. Selbst staatliche Unternehmen wie die China National Petroleum Corporation (CNPC) zogen sich von Investitionsvorhaben in Iran zurück.⁴⁰ Die

Islamische Republik kann daher nur bedingt auf den Beistand asiatischer Partner setzen. Kritiker einer Blick-nach-Osten-Politik werfen den Regierungen dieser Staaten vor, Irans missliche Lage zu nutzen, um von Sonderkonditionen zu profitieren, ohne sich dabei zu politischer Rückendeckung zu verpflichten oder wirtschaftliche Zusammenarbeit gewährleisten zu können. Auch die iranische Führung ist sich bewusst, dass Russland und China die Islamische Republik jederzeit als politischen Spielball benutzen können, wenn sie sich davon Vorteile in bilateralen Verhandlungen mit den USA versprechen.

Darüber hinaus kann Iran mit bedeutenden Regionalakteuren nur eingeschränkt sicherheitspolitisch kooperieren. Indiens Handlungsspielraum gegenüber Iran ist zum einen durch die strategische Anbindung Neu-Delhis an Washington begrenzt und zum anderen durch sein Verhältnis zu Israel und zu den arabischen Golfstaaten. Diese Akteure verfolgen eine eigene Politik der Annäherung an asiatische Staaten und unterhalten zum Teil selbst enge wirtschaftliche und militärische Beziehungen zu Indien oder China. Irans Ostorientierung geht aber auch mit eigenen politischen Einschränkungen einher. Dies zeigt sich daran, dass Khamenei russische, chinesische oder indische Politik nur selten offen kritisiert, selbst wenn sie zulasten muslimischer Minderheiten geht. Während Kritik an den Zuständen in Gaza, Bahrain oder Jemen einen festen Platz in den Ansprachen des Revolutionsführers hat, sind Vorgänge in Tschetschenien, Xinjiang und Kaschmir nur selten Gegenstand seiner öffentlichen Verlautbarungen. Die Zurückhaltung steht im Widerspruch zu Teherans Maxime, weltweit für die Interessen »unterdrückter Muslime« eintreten zu wollen. Daher sieht sich die iranische Führung immer wieder genötigt, gegenüber dem Vorwurf der Untätigkeit Stellung zu beziehen.⁴¹

³⁹ Jacopo Scita, »No, China Isn't Giving Iran \$400 Billion«, *Bourse & Bazaar*, 20.9.2020, <www.bourseandbazaar.com/articles/2019/9/20/no-china-isnt-giving-iran-400-billion> (Zugriff am 20.9.2019).

⁴⁰ CNPC unterbrach im Oktober 2019 ein Projekt zur Entwicklung des iranischen Erdgasfelds South Pars, für das ein Investitionsvolumen in Höhe von 5 Mrd. US-Dollar vorgesehen war, vgl. Benoit Faucon, »China Pulls Out of Giant

Iranian Gas Project«, in: *The Wall Street Journal*, 6.10.2019, <<https://www.wsj.com/articles/china-pulls-out-of-giant-iranian-gas-project-11570372087>> (Zugriff am 12.12.2019).

⁴¹ Vgl. exemplarisch die folgenden Erklärungen unter dem Titel »Warum gegenüber China und Russland keine Stellung bezogen wird angesichts der Tötung von Muslimen in China und Tschetschenien« (persisch), *porseman.com* (online), 5.12.2012, <<https://bit.ly/2DFPEDg>> (Zugriff am 2.10.2018).

Irans Orientierung nach Osten ist nicht gleichbedeutend mit einer Abkehr vom Westen.

Europas Stellenwert in Teherans Ansatz

Irans Orientierung nach Osten ist nicht gleichbedeutend mit einer Abkehr vom Westen. Mit der Atomvereinbarung hat sich insbesondere das europäisch-iranische Verhältnis gewandelt. Der JCPOA hat den Weg freigemacht für eine graduelle Entspannungspolitik zwischen Iran und der EU, die sich in regelmäßigen Gesprächen auf ranghoher Ebene, zahlreichen Besuchen europäischer Delegationen in Iran und neu geschaffenen Kommunikationskanälen niedergeschlagen hat. Auch die wirtschaftliche Kooperation konnte zunächst ausgeweitet werden. Das Volumen des bilateralen Handels zwischen der EU und Iran lag 2017 bei fast 21 Milliarden Euro und hatte sich damit gegenüber 2014 fast verdreifacht.⁴² Obwohl sich die USA aus dem JCPOA zurückzogen und ein weitreichendes Sanktionsregime verhängten, hielten die Europäer an der Vereinbarung fest. Europäische Staaten drückten ihre Unterstützung aber nicht allein in politischen Stellungnahmen aus, sondern ergriffen auch konkrete Maßnahmen, um die Übereinkunft aufrechtzuerhalten.

Um europäische Unternehmen vor US-Sanktionen zu schützen, reaktivierte die EU-Kommission im Juni 2018 ein europäisches Abwehrgesetz aus dem Jahr 1996. Es untersagt europäischen Unternehmen, der US-amerikanischen Sanktionspolitik zu folgen, und gibt ihnen die Möglichkeit, dadurch entstandene finanzielle Schäden vor europäischen Gerichten einzuklagen. Gleichzeitig wurde das Mandat der Europäischen Investitionsbank erweitert, um die Kreditvergabe für private Investitionen in Iran zu erleichtern. Darüber hinaus stellte die Kommission 50 Millionen Euro bereit, die die Fortführung der wirtschaftlichen Kooperation mit dem iranischen Privatsektor erleichtern sollen.⁴³ Einen symbolträch-

⁴² Europäische Kommission, *European Union – Trade in Goods with Iran*, <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf> (Zugriff am 8.5.2020).

⁴³ Von den 50 Millionen sind 18 Millionen Euro »zur Unterstützung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung« gedacht, von denen wiederum 8 Millionen Euro dem Privatsektor zugutekommen sollen, vgl. die Pressemitteilung der Europäischen Kommission, »European Commission Adopts Support Package for Iran, with a Focus

tigen Schritt unternahmen Deutschland, Frankreich und Großbritannien (E3) im Januar 2019, als sie einen vom US-Dollar unabhängigen Finanzmechanismus einrichteten, der sicherstellen sollte, dass der Handel mit Iran fortgesetzt werden kann. Über das sogenannte Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX) können Iran und seine Handelspartner Waren beziehen, ohne auf direkte finanzielle Transaktionen zurückgreifen zu müssen, die von US-Sanktionen betroffen wären. Im November 2019 verkündeten sechs weitere europäische Staaten, INSTEX beitreten zu wollen (Belgien, Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen und Schweden). Daneben versuchten die Europäer, vornehmlich auf Initiative Frankreichs, direkte Gespräche zwischen Teheran und Washington in die Wege zu leiten, um Vermittlungsvorschläge zu diskutieren.

Die wirtschaftspolitischen Bemühungen der europäischen Staaten waren jedoch größtenteils erfolglos. Auch die Wirkung von INSTEX blieb weit hinter Teherans Erwartungen zurück. Die Zweckgesellschaft sollte ursprünglich iranische Öl- und Gasexporte nach Europa absichern, doch die E3 rückten von ihrem ambitionierten Vorhaben wieder ab. Der Fokus wurde seither auf den Handel mit humanitären Waren gelegt, durch den Lebensmittel oder pharmazeutische und medizinische Güter nach Iran geliefert werden können. Derartige Produkte sind indes ohnehin von Sanktionen ausgenommen.

Im August 2020 bekräftigten die E3 ihre anhaltende Unterstützung für die Atomvereinbarung, als sie den Versuch der US-Administration entschieden zurückwiesen, im UN-Sicherheitsrat einen sogenannten *Snapback* herbeizuführen, mit dem der JCPOA international offiziell außer Kraft gesetzt worden wäre.⁴⁴ Nach Auffassung der großen Mehrheit im Sicherheitsrat haben die USA ihr Recht, einen derartigen Mechanismus auszulösen, verwirkt, als sie sich im Mai 2018

on the Private Sector«, Brüssel, 23.8.2018, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5103_en.pdf> (Zugriff am 1.9.2018).

⁴⁴ Der *Snapback*-Mechanismus ist Teil der Sicherheitsratsresolution 2231, die die völkerrechtliche Grundlage für die Atomvereinbarung darstellt. Durch diesen würden nuklearbezogene UN-Sanktionen gegen Iran, die im Zuge des JCPOA ausgesetzt worden sind, automatisch wieder in Kraft treten. Das Recht, ein entsprechendes Verfahren einzuleiten, obliegt allein den Teilnehmerstaaten der Vereinbarung. Obwohl die Trump-Administration sich im Mai 2018 aus dem JCPOA zurückgezogen hatte, vertrat sie im Sicherheitsrat die Position, weiterhin ein Teilnehmerstaat der Vereinbarung zu sein und somit einen *Snapback* auslösen zu können.

von ihren Verpflichtungen aus der Atomvereinbarung einseitig zurückzogen. Bereits im Juli hatten es die E3 unter der Präsidentschaft Deutschlands im Sicherheitsrat abgelehnt, die USA bei einer Resolutionsinitiative zu unterstützen, mit der Washington das Waffenembargo gegen Iran auf unbestimmte Zeit verlängern wollte – ein Vorhaben, das gegen die Abmachung im JCPOA verstoßen hätte. Durch ihre unmissverständliche Haltung im Sicherheitsrat ist die Glaubwürdigkeit der Europäer in einigen politischen Zirkeln in Teheran gestiegen.

Die Islamische Republik richtet ihren Blick weiterhin nicht nur nach Osten, sondern nach wie vor auch noch nach Westen, insbesondere nach Europa. Kein anderer Akteur bietet Teheran eine solche Bandbreite an Kooperationen an, die über den reinen Handel hinausgehen, zum Beispiel im Umweltsektor, in der Migrationspolitik oder im kulturellen und akademischen Bereich.⁴⁵ Zudem haben die angespannten Beziehungen zum Westen und vor allem die US-amerikanische Sanktionspolitik Teherans Bemühungen einer Annäherung an asiatische Partner sichtbar Grenzen gesetzt.⁴⁶ Während die iranische Führung auch weiterhin daran interessiert ist, ihre Beziehungen zu westlichen Staaten zu intensivieren, schließt sie die USA als Kooperationspartner explizit aus. Zwar warnte Revolutionsführer Khamenei wiederholt davor, europäischen Staaten, inklusive den E3, zu vertrauen.⁴⁷ Bislang erklärte er jedoch lediglich bilaterale Verhandlungen mit den USA für unzulässig.⁴⁸

Iran braucht die EU, um einseitige wirtschaftspolitische Abhängigkeiten von Asien zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund erfüllen europäische Akteure für Teheran vor allem drei Funktionen: Erstens mindern sie den Grad der Abhängigkeit Irans

⁴⁵ Cornelius Adebahr, »Implications of Tehran's Look to the East Policy for EU-Iran Relations«, in: Zamirirad (Hg.), *Forced to Go East?* [wie Fn. 12], S. 38–42 (41).

⁴⁶ Jalilvand, »Iran's Energy Industry: Going East?« [wie Fn. 12], S. 6.

⁴⁷ Vgl. u.a. »Irans Revolutionsführer fordert europäische Garantien für die Fortsetzung der Atomvereinbarung« (persisch), *BBC Farsi*, 9.5.2018, <<http://www.bbc.com/persian/iran-44050500>> (Zugriff am 5.9.2018).

⁴⁸ »Imam Khomeini hat Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten untersagt und ich untersage sie ebenfalls« (persisch), *Iranian Students News Agency*, 13.8.2018, <www.isna.ir/news/97052211640/> (Zugriff am 7.9.2018).

von Asien. Der Islamischen Republik ist an fortlaufenden Wirtschaftsbeziehungen mit europäischen Staaten gelegen, um glaubhaft demonstrieren zu können, dass sie auch jenseits eurasischer und asiatischer Partner über wirtschaftspolitische Optionen verfügt. Ohne eine europäische Alternative könnten Staaten wie Russland oder China Teheran ihre Geschäftsbedingungen weitgehend diktieren. Zweitens stellen die Europäer trotz der bestehenden transatlantischen Differenzen eine wichtige Brücke zu einem Staat dar, zu dem Iran keine direkten Gesprächskanäle unterhält. Als Verbündete der Vereinigten Staaten können europäische Akteure eine vermittelnde Rolle einnehmen und den multilateralen Rahmen für politische Einigungen mit Washington bieten. Dies gilt sowohl für Absprachen im Zuge eines potentiellen Wiedereinstiegs der USA in die Atomvereinbarung unter der neuen Biden-Administration als auch für darüber hinausgehende Verhandlungen zwischen Teheran und Washington. Drittens zieht die Islamische Republik das technologische Know-how europäischer Staaten dem ihrer asiatischen Partner vor. Das Interesse Irans an europäischen Waren und europäischer Technologie ist trotz der Sanktionsbeschränkungen ungebrochen. Mit Blick auf seine »Vision 2065« setzt Teheran deshalb auch weiterhin auf Investitionen aus Europa und europäische technologische Standards.

Ausblick für die deutsche und die europäische Politik

Die Islamische Republik wird ihre »Blick nach Osten«-Politik fortsetzen. An der außenpolitischen Neuorientierung wird sie auch dann festhalten, wenn die Biden-Administration von der Politik des maximalen Drucks wieder abrückt. Zum einen hat die Erfahrung des gescheiterten Atomkompromisses mit den USA Teheran erneut in seinem Streben bestärkt, wirtschaftliche Strukturen und Kanäle auf- und auszubauen, die widerstandsfähig gegenüber Sanktionsdruck sind. Zum anderen verspricht sich Iran von der Fokussierung auf den weiteren eurasischen Raum auch einen ordnungspolitischen Nutzen. Deutschland und die EU müssen sich darauf einstellen, dass insbesondere Russlands und Chinas Einfluss in Iran steigen wird. Teheran setzt auf die Unterstützung asiatischer und eurasischer Staaten, um Öl und Kondensate wieder in größeren Mengen exportieren, Handel abseits des Dollars betreiben und ausländische Direktinvestitio-

nen einwerben zu können. All dies werden europäische Unternehmen vorerst nicht in großem Umfang leisten können. Doch das iranische Verhältnis zu Staaten wie Russland, China oder Indien ist noch immer in erster Linie ein transaktionales. Bisher zeichnen sich jenseits rhetorischer Bekundungen keine strategischen Partnerschaften für Iran ab, die sich darin ausdrücken würden, dass gemeinsame Interessen verfolgt werden und Iran im Krisenfall militärischer Beistand zuteilwird.

Während die Islamische Republik bereits in der Vergangenheit immer wieder nach Osten geblickt hat, deutet die derzeitige außenpolitische Priorisierung auf eine längerfristige Weichenstellung hin. Iran versucht unter anderem, durch semi-formalisierte Foren inoffizielle Allianzen mit Großmächten in Asien und Eurasien zu bilden. Darüber hinaus verspricht sich das Land durch die Mitgliedschaft in Regionalorganisationen wie der SCO auf absehbare Zeit multilaterale Verteidigungsstrukturen zu etablieren. Eine erfolgreiche »Blick nach Osten«-Politik könnte aber nicht nur für Teheran mit sicherheitspolitischen Zugewinnen einhergehen. Die wachsende ökonomische Bedeutung von Staaten wie China und Indien hat für die Islamische Republik die Konsequenz, dass sie höhere politische und wirtschaftliche Kosten zu tragen hätte, wenn der Warenverkehr in der Straße von Hormus eingeschränkt würde. Mit Blick auf seine wichtigsten Handelspartner in Asien sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Iran zukünftig elementare Meeresstraßen dauerhaft blockiert oder aktiv zur Unsicherheit im Seeverkehr beiträgt. Eine stärkere Ostanbindung der Islamischen Republik bedeutet aber auch, dass der Einfluss von Akteuren in Iran zunimmt, die in Bezug auf Menschenrechte oder sicherheitspolitische Fragen keine Forderungen an Teheran stellen. Moskau, Peking oder Neu-Delhi wirken weder darauf hin, Irans regionale Aktivitäten einzudämmen, noch knüpfen sie ihre wirtschaftliche Kooperation mit Teheran an sicherheitspolitische Bedingungen.

Mittelfristig setzt die Islamische Republik auf eine von den USA unabhängige multipolare Ordnung, in der Regionalmächten ein größeres geopolitisches Gewicht zukommt. Langfristig hofft Iran auf eine graduelle Transformation des internationalen Systems und veränderte globale Strukturen, die im Einklang mit Teherans Vision einer muslimischen Weltgesellschaft stehen. Diese Vision beruht auf den Idealen, denen sich die Islamische Republik seit Staatsgründung zwar verschrieben, die sie aber bis heute nicht umgesetzt hat. Dazu zählt die prokla-

mierte Selbstverpflichtung, soziale Gerechtigkeit zu schaffen, Einheit in der *umma* zu erzielen und weltweit insbesondere für unterdrückte Muslime einzutreten. Dass Teheran staatsübergreifende Leitbilder formuliert hat, mindert nicht die Bedeutung, die auch der Nationalismus weiterhin in der iranischen Außenpolitik hat. In ihrer Blick-nach-Osten-Politik zeigt sich einmal mehr, dass die Islamische Republik langfristige religiöse und ideologische Prinzipien zugunsten kurzfristiger nationaler Interessen zurückstellt.

Noch hat Iran keine strategischen Partnerschaften geschlossen, die die geopolitische Landschaft in der Region fundamental verändern könnten.

Zudem sind im Hinblick auf die ordnungspolitischen Vorstellungen noch keine Gemeinsamkeiten mit eurasischen und asiatischen Partnern in Sicht. Irans klare Feindbildhaltung gegenüber anderen Regionalakteuren steht hier in direktem Kontrast zur Nahostpolitik Russlands, Chinas und Indiens. Auch im Kontext des Syrien-Krieges, in dem Moskau und Teheran zahlreiche Interessen teilen, sind Iran und Russland bislang lediglich eine taktische Allianz eingegangen. Irans Blick-nach-Osten-Politik läutet noch nicht den Beginn strategischer Partnerschaften Teherans mit seinen östlichen Nachbarn ein, die die geopolitische Landschaft in der Region fundamental verändern könnten. Derartige Bündnisse könnten dann entstehen, wenn Akteure wie Russland sich bereiterklären würden, Teheran im Krisenfall nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch und vor allem militärisch zu unterstützen.

Auch muss Irans Blick nach Osten nicht mit einer Abkehr vom Westen einhergehen. Die Bedeutung europäischer Staaten für die Islamische Republik könnte im Rahmen der Ostorientierung sogar noch wachsen, sofern Teheran bestrebt ist, einseitige Abhängigkeiten von Russland oder China zu vermeiden. Solange Teheran ein Interesse an der Atomvereinbarung oder einem alternativen Nuklearkompromiss hat, besitzt die EU in ihrer Iranpolitik einen starken politischen Hebel.

Mit ihrem fortlaufenden Einsatz für den Erhalt des JCPOA und ihrer klaren Positionierung im Sicherheitsrat haben die Europäer das wichtige Signal gesendet, dass sie ein glaubwürdiger und zuverlässiger Kooperationspartner in der Atomvereinbarung sind. Damit sind sie in der besten Position, Gespräche zwischen Teheran und der neuen US-Administration

unter Biden konstruktiv zu begleiten, um einen neuen Nuklearkompromiss zu erzielen. Dieser ist Voraussetzung dafür, dass die EU einen erneuten Atomkonflikt mit Iran vermeiden und eine nukleare Proliferationskrise im Nahen und Mittleren Osten verhindern kann. Wenn es Deutschland und der EU gelingt, ihre im Zuge der Atomvereinbarung eingerichteten Einflusskanäle mit Iran aufrechtzuerhalten und die Plattform bereitzustellen, die für Verhandlungen zwischen Washington und Teheran unverzichtbar ist, können sie einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Irans derzeitige Blick-nach-Osten-Politik im Gegensatz zur Ära Ahmadinejad nicht zu einer neuen Konfrontation mit dem Westen führt.

Abkürzungen

b/d	barrel per day
BRI	Belt and Road Initiative
CNPC	China National Petroleum Corporation
ECO	Economic Cooperation Organization (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit)
E3	Deutschland, Frankreich und Großbritannien
HOPE	Hormuz-Peace-Endeavor
INSTC	International North-South Transport Corridor (Internationaler Nord-Süd-Transportkorridor)
INSTEX	Instrument in Support of Trade Exchanges
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
UN	United Nations

