

SWP-Studie

Angela Stanzel

Chinas Weg zur Geopolitik

Fallstudie zur chinesischen Iran-Politik an der Schnittstelle
zwischen regionalen Interessen und globaler Machtrivalität



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 26
Dezember 2021, Berlin

- Die chinesische Außenpolitik befindet sich im Nahen und Mittleren Osten, insbesondere im Iran, an der Schnittstelle zwischen regionalen Interessen und globaler Machtrivalität.
- Chinas Interessen kollidieren im Nahen und Mittleren Osten immer mehr mit denen der USA, weswegen sich die Ausrichtung der chinesischen Außenpolitik hinsichtlich dieser Region deutlich verändert hat. Peking geht es zunehmend darum, den US-Einfluss in der Region auszugleichen.
- Die Beziehungen zum Iran bieten China verschiedene Möglichkeiten, den US-Einfluss auszubalancieren. Maßgeblich für die chinesische Iran-Politik sind ordnungspolitische Vorstellungen eines gleich oder ungleich gewichteten Einflusses globaler Großmächte in einer gegebenen Region, hier dem Nahen und Mittleren Osten.
- Der chinesische Diskurs unterlegt die Verschiebungen in der chinesischen Außenpolitik, in der ein »hartes« oder »weiches Balancing« zunehmend Merkmal einer »geopolitisierten« Regionalpolitik wird. Diese geostrategische Regionalpolitik im Hinblick auf den Iran zeigt, dass China dort auf Kosten der USA an Einfluss gewinnt.
- Deutsche und europäische Akteure benötigen ein tiefergehendes Verständnis der chinesischen »Gleichgewichtspolitik«. Dadurch könnten Deutschland und die EU die Rhetorik der chinesischen Führung richtig einschätzen und auch hinterfragen.
- Auf dieser Basis sollten Deutschland und die EU ihr Engagement im Iran anpassen, vor allem was die iranische Atomwaffenfrage betrifft. Zudem gilt für die neue deutsche Bundesregierung, dass sie außenpolitisches Handeln in Drittstaaten mit dem Ziel, den Herausforderungen durch China zu begegnen, innerhalb der EU umfassend und koordiniert angehen sollte. Eine solche Koordination muss ebenso im transatlantischen Rahmen stattfinden.

SWP-Studie

Angela Stanzel

Chinas Weg zur Geopolitik

Fallstudie zur chinesischen Iran-Politik an der Schnittstelle zwischen regionalen Interessen und globaler Machtrivalität

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

SWP-Studie 26
Dezember 2021, 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, 2021

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 (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
doi: 10.18449/2021S26

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Historie und Interessen der chinesischen Außenpolitik im Nahen und Mittleren Osten
7	Chinas Kerninteressen im Nahen und Mittleren Osten
9	Der Iran als Fallstudie für eine geostrategische chinesische Regionalpolitik
10	Gleichgewichtspolitik im chinesischen Diskurs und in der chinesischen Außenpolitik
15	Der chinesische Diskurs zur Gleichgewichtspolitik im Nahen und Mittleren Osten
16	Diskurs jenseits der Gleichgewichtspolitik
17	»Großmacht-Diplomatie« statt regionale Gleichgewichtspolitik
18	Die Denkschulen der Gleichgewichtspolitik
20	Der »weiche« Ausgleich in der chinesischen Politikgestaltung
20	Chinas wirtschaftliches Engagement
23	Chinas Verstöße gegen US-Sanktionen
23	Unterzeichnung eines 25-jährigen Kooperationsabkommens
26	Der »harte« Ausgleich in der chinesischen Politikgestaltung
26	Sicherheitskooperation
28	Verdeckte militärische Kooperation
30	Abschließende Bewertung
31	Chinesisch-iranische Beziehungen – Ausblick
31	Potentiale der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit
32	Das Potential einer Zusammenarbeit im Cyberraum
33	Das Potential der Konnektivität
34	Handlungsempfehlungen für Deutschland und die EU
36	Abkürzungen

Dr. Angela Stanzel ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien.

Chinas Weg zur Geopolitik. Fallstudie zur chinesischen Iran-Politik an der Schnittstelle zwischen regionalen Interessen und globaler Machtrivalität

Die Außenpolitik der Volksrepublik China (VRCh) stellt sich traditionell als interessengeleitete Politik gegenüber einem Land oder einer Region dar. Dabei stehen wirtschaftliche Interessen prototypisch im Vordergrund. Mit der Machtübernahme des chinesischen Staats- und Parteichefs Xi Jinping im Jahr 2012 hat sich das geändert; seitdem gehen die chinesischen Interessen deutlich über wirtschaftliche Themen hinaus. Insbesondere arbeitet Peking daran, China als selbstbewusste Weltmacht zu positionieren – und nicht mehr nur als den USA widerstrebende Regionalmacht. Die chinesische Außenpolitik, die den von Xi Jinping vorgegebenen Aufstieg Chinas zu einer Weltmacht realisieren soll, gewinnt angesichts eigener weltpolitischer Ambitionen und des Systemwettbewerbs mit den USA stetig an Profil.

Pekings Anspruch eines »friedlichen Aufstiegs« gerät dabei zunehmend in den Verdacht, die gegenwärtige Weltordnung und das Machtgleichgewicht bewusst herauszufordern. Zweifellos tritt China als die Macht mit dem größten Potential auf, in den nächsten Jahrzehnten den US-Primat zu ändern. Dass der Aufstieg Chinas andere Staaten und internationale Organisationen vor neue Herausforderungen stellt, da er regional wie global etablierte Machtverhältnisse hinterfragt und weltanschauliche Alternativen zu westlichen Ordnungsvorstellungen stärkt, ist an sich nichts Neues. Interessant ist aber, dass sich die chinesische Außenpolitik, auch über die asiatisch-pazifische Region hinaus, inzwischen an der Schnittstelle zwischen regionalen Interessen und globaler Machtrivalität befindet.

So auch im Nahen und Mittleren Osten (NMO), der in den letzten Jahren immer wichtiger für China geworden ist, wirtschaftlich, politisch – und geostrategisch. Die Frage, die sich dieser Entwicklung anschließt, ist, wie weit die geostrategische Regionalpolitik der VRCh tatsächlich geht. Welche Instrumente, Mittel und Strategien setzt China in Regionen ein, die traditionell außerhalb seines geopolitischen Einflussgebietes liegen, um gegenüber den USA eigene Ziele durchzusetzen?

Vornehmlich die chinesische Iran-Politik sticht hier hervor. Vor allem im Iran kollidieren Chinas Interessen immer mehr mit denen der USA, allein aufgrund der weiterhin dominanten Stellung der USA in dieser Region. Wie die folgende Analyse darlegen wird, findet die chinesische Iran-Politik unter besonderer Berücksichtigung der geopolitischen Rivalität zwischen Peking und Washington statt.

Daher bietet sich der Iran an als Fallstudie für eine »geopolitisierte« chinesische Regionalpolitik. Hier zeigt sich, erstens, dass der chinesische Diskurs sich den Forschungsgegenstand der westlichen »Balance of Power«-Theorie längst angeeignet hat und, noch viel wichtiger, zweitens, sich auf die chinesische Politikgestaltung übertragen hat. Ziel der chinesischen Politik ist es, sowohl mit »weichen« als auch mit »(begrenzten) harten« Mitteln den geostrategischen Einfluss der USA im NMO auszugleichen. Indem China den Iran etwa mithilfe wirtschaftlicher Anreize oder einer Sicherheitskooperation unterstützt, hat es verhindert, dass er durch die USA isoliert wurde. Maßgeblich für diese Politik Chinas sind also ordnungspolitische Vorstellungen, die gleichgewichtigen Einfluss globaler Großmächte in einer gegebenen Region anstreben, in diesem Fall dem Nahen und Mittleren Osten.

Chinas geostrategische Regionalpolitik im Iran hat nicht zuletzt Auswirkungen auf die Interessen Deutschlands und der Europäischen Union (EU) in dem Land und der Region. Oberste Priorität in den Beziehungen zum Iran hat für Deutschland und die EU die *Erhaltung* – und *Einhaltung!* – des im Juli 2015 in Wien unterzeichneten Atomabkommens, des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans (JCPOA). Insofern ist die chinesisch-iranische Zusammenarbeit für Deutschland und die EU auch in militärischer Hinsicht relevant. Darüber hinaus ermöglicht ein besseres Verständnis der chinesischen Gleichgewichtspolitik es Deutschland und der EU, die Rhetorik der chinesischen Führung richtig einzuschätzen und zu hinterfragen.

Historie und Interessen der chinesischen Außenpolitik im Nahen und Mittleren Osten

Selbst wenn Chinas außenpolitische Schwerpunkte immer noch in anderen Regionen liegen, spielt das Land im Nahen und Mittleren Osten eine zunehmend aktive Rolle. Dass der NMO lange Zeit keine Priorität für die chinesische Außenpolitik hatte, liegt daran, dass ihr Interesse an der Region lange darauf beschränkt war, die Energieversorgung Chinas zu sichern. In der Vergangenheit nahm deshalb die chinesische Führung die Region nicht primär aus strategischer Sicht wahr. Der NMO wurde geostrategisch den USA überlassen, weshalb China oft als »Freerider« (wie etwa auch in Afghanistan) bezeichnet wurde. Peking verlässt sich zum Schutz seiner Ölimporte noch immer auf die bestehende Sicherheitsstruktur am Golf, die auf einer jahrzehntelangen Partnerschaft zwischen den Staaten des Golf-Kooperationsrats (GCC) und den USA basiert.

Unterdessen hat die Region für China stetig an Bedeutung gewonnen, wirtschaftlich wie politisch. In jüngster Zeit nimmt die chinesische Außenpolitik im NMO zunehmend strategische Elemente auf, die sicherheitspolitisches Engagement miteinschließen. Das illustrieren nicht zuletzt die ausgedehnten Besuche von Außenminister Wang Yi in der Region, auch in diesem Jahr.¹ Über die wirtschaftlichen Interessen Chinas in der Region hinaus fügt sich Letztere fast passgenau in die sich verändernde chinesische Außenpolitik ein, besser gesagt: in die außenpolitische Vision des chinesischen Präsidenten Xi Jinping, die vorsieht, China als selbstbewusste Weltmacht zu

positionieren.² In diesem Kontext muss auch das chinesische Engagement im NMO betrachtet werden.

Laut einem der führenden chinesischen Nahost-Experten, Sun Degang, Professor an der Fudan Universität in Shanghai, wird der NMO in strategischer Hinsicht für Peking eher noch wichtiger als für Washington sein, denn die Region sei der Kern, von dem aus China strategisch mit anderen Großmächten kooperieren und konkurrieren könne.³ Die Führung in Peking erfasse heute die Rolle, die der NMO bei der Erweiterung der strategischen Ziele Chinas spielen könnte.

Chinas Kerninteressen im Nahen und Mittleren Osten

Xi Jinping fasste 2014 Chinas Kerninteressen im NMO zusammen: in einer Grundsatzrede während des Chinesisch-Arabischen Kooperationsforums (CASCF) in einem »1+2+3«-Kooperationsrahmen (hezuo geju), der als chinesische Strategie gesehen werden kann, um die Kooperation mit NMO-Staaten in drei Kernbereichen (»1+2+3«) zu vertiefen.⁴ Darin erhält das

² Vgl. Nadine Godehardt, *Wie China Weltpolitik formt. Die Logik von Pekings Außenpolitik unter Xi Jinping*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2020 (SWP-Studie 19/2020), doi: 10.18449/2020S19 (Zugriff am 10.12.2021).

³ Siehe Sun Degang/Yahia Zoubir, »China's Participation in Conflict Resolution in the Middle East and North Africa: A Case of Quasi-Mediation Diplomacy?«, in: *Journal of Contemporary China*, 27 (2018) 110, S. 224–243.

⁴ »Xi Jinping: Zuo hao dingceng sheji, goujian »1+2+3« zhong a hezuo geju« [Macht gute Arbeit im Top-Level-Design und baut ein »1+2+3«-Muster der chinesisch-arabischen Zusammenarbeit auf], *Xinhua*, 5.6.2014, <http://www.xinhua.net.com/politics/2014-06/05/c_1111000667.htm> (Zugriff am 23.3.2021). Das CASCF ist bislang die wichtigste formelle

¹ Ende März 2021 reiste Wang Yi nach Saudi-Arabien, in die Türkei, den Iran, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), nach Bahrain und Oman; Ende Juli 2021 nach Syrien, Ägypten und Algerien.

Thema Energieversorgung Priorität bei der Zusammenarbeit (1), gefolgt von Infrastruktur, Handel und Finanzen (2) sowie neuen High-Tech-Industrien, Nukleartechnologie, Raumfahrt und erneuerbaren Energien (3). Chinas Strategiepapier für die Beziehungen mit den arabischen Staaten von 2016, das bislang relevanteste offizielle chinesische Dokument, das die Leitlinien für Chinas Politik in der Region festlegt, wiederholt diese drei Kooperationsziele.⁵

Chinas erstes Kerninteresse in der Region ist demnach die eigene sichere Energieversorgung. Der Ölbedarf des Landes ist enorm und wird wesentlich mit Öl aus dem NMO abgedeckt – bis zu der Hälfte des von China importierten Rohöls stammt von dort. Im Jahr 2019 lieferten insgesamt 43 Länder Rohöl an die VRCh, davon neun NMO-Staaten, die 44,8 Prozent der chinesischen Rohöl-Importe bereitstellten.⁶ Das zweite Kerninteresse sind Exportmärkte für die chinesische Wirtschaft. Dementsprechend hat China den Handel mit der NMO-Region ausgebaut und sich zu einem bedeutenden Wirtschaftspartner und Investor entwickelt. Der *Direction of Trade Statistics* (DOTS) des Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge waren 2020 Chinas größte Handelspartner (Importe und Exporte) im NMO Saudi-Arabien mit über 67 Milliarden US-Dollar (das entspricht 1,4%), die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) mit knapp 49,3 Milliarden US-Dollar (1,1%) und der Irak mit über 30 Milliarden US-Dollar (0,6%). Die Handelsbilanz mit dem Iran belief sich nur auf knapp 15 Milliarden US-Dollar (siehe Grafik 1, Seite 9).

Im Mittelpunkt der wachsenden wirtschaftlichen Präsenz Chinas in der Region steht die chinesische »Seidenstraßeninitiative« (Belt and Road Initiative, BRI), die in erster Linie darauf abzielt, lokale Märkte für chinesische Handelsakteure zu öffnen und eine diversifizierte Ölversorgung zu sichern.⁷ Bis dato hat

China mit 17 Staaten im NMO Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit im Rahmen der BRI vereinbart. Seit der Gründung der BRI 2013 hat Peking mindestens 123 Milliarden US-Dollar für die Finanzierung BRI-bezogener Projekte im NMO bereitgestellt – verglichen mit geschätzten 500 Milliarden US-Dollar, die China bis 2018 in 50 anderen Staaten investiert hat.⁸ Darüber hinaus investiert das Land, seinem dritten Kerninteresse folgend, zunehmend in neue Branchen, etwa in die »Digitale Seidenstraße« (DSR), die zur BRI gehört.⁹ China hat bereits mit den sechs Ländern des Golf-Kooperationsrats 5G-Abkommen unterzeichnet, das chinesische BeiDou-Satellitensystem stellt der arabischen Welt Navigationsdienste zur Verfügung und chinesische Firmen für Informations- und Kommunikationstechnologie, wie Huawei Technologies Company, werden immer aktiver im Bereich der erneuerbaren Energien.

Mit all diesen Aktivitäten wird die regionale Sicherheit und Stabilität für die chinesische Führung stetig wichtiger, will sie die Kerninteressen ihres Landes auch künftig wahren.¹⁰ Das prominenteste Beispiel für das chinesische Interesse an der Sicherheit in der Region ist die erste chinesische Militärbasis im Ausland, der Hafen von Djibouti. Sie soll in der Hauptsache der chinesischen Armee ermöglichen, Chinas in der Region lebende Bürger im Falle einer Krisensituation zu beschützen und gegebenenfalls zu evakuieren.¹¹ China zeigt heute deutliches Interesse an einer politischen und sicherheitspolitischen Vertiefung seiner Aktivitäten im NMO, die sich zwar noch bescheiden ausnehmen im Vergleich zu denen anderer Mächte wie der USA und Russland, aber rasch wachsen. In diesem Kontext sind auch Chinas Bemühungen zur

Institution, über die China und die Länder des NMO Fragen ihrer Beziehungen gemeinsam bearbeiten.

⁵ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (FMPRC), *China's Arab Policy Paper*, Januar 2016, <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201601/t20160114_679437.html> (Zugriff am 25.1.2021).

⁶ Siehe Daniel Workman, »Top 15 Crude Oil Suppliers to China«, in: *World's Top Exports*, <<https://www.worlds-top-exports.com/top-15-crude-oil-suppliers-to-china/>> (Zugriff am 7.8.2021).

⁷ Botschaft der VRCh in Deutschland, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 30.3.2015, <<http://de.china-embassy.org/det/zt/yidaiyilude/t1250293.htm>> (Zugriff am 1.12.2021).

⁸ American Enterprise Institute (AEI), »China Global Investment Tracker«, <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>> (Zugriff am 25.1.2021).

⁹ Die Digitale Seidenstraße (DSR) wurde 2015 angekündigt und verfolgt das Ziel, China in den Mittelpunkt globaler technologischer Standards und Normen zu stellen, etwa durch den Aufbau einer physischen digitalen Infrastruktur mit Zentren für Forschung und Entwicklung, 5G-Netzen und Glasfaserkabeln.

¹⁰ Siehe Lu Jin/Song Jiangbo, »Yilang yu zhongguo zhanlue hezuo de dongyin ji zuli« [Motivation und Hindernisse der strategischen Zusammenarbeit zwischen dem Iran und China], in: *Guoji yanjiu cankao* [International Research Reference], (2020) 12, S. 38–41.

¹¹ Die Libyen-Krise 2011, die auch das Leben zehntausender chinesischer Bürger im Land gefährdete, bezeichnet Peking gerne als »Lektion«.

Grafik 1

Chinas wirtschaftliche Beziehungen zum Iran und zu anderen Staaten im Nahen und Mittleren Osten

Handel (Exporte und Importe), Anteile in Prozent



* Vereinigte Arabische Emirate

Quelle: IWF, Direction of Trade Statistics

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF), *Direction of Trade Statistics* (DOTS), <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> (Zugriff am 3.6.2021).

Lösung der iranischen Atomwaffenfrage zu sehen, die 2015 in der Unterzeichnung des iranischen Atomabkommens (JCPOA) resultierten: zum einen seine Beteiligung an den Verhandlungen im Rahmen der E3+3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien + USA, Russland, China), zum anderen seine Unterstützung der Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (UNSR).

Ein solches sicherheitspolitisches Engagement entspricht dem Ziel Chinas, sich als selbstbewusste Weltmacht zu positionieren, genauer als Weltmacht, die (mindestens) auf Augenhöhe mit den USA steht und sogar eine »bessere« Politik verfolgt. Diesen Anspruch formuliert Peking mit dem 2014 ins Leben gerufenen Konzept einer sogenannten »Großmacht-Diplomatie mit chinesischem Charakter« (zhongguo tese daguo wajijiao), die anstrebt, »Beziehungen unter den Großmächten« für China vorteilhafter zu gestalten.

Aus chinesischer Perspektive manifestiert sich der chinesisch-amerikanische Wettbewerb zwar hauptsächlich im indopazifischen Raum, doch versuchten die USA zunehmend, den Wettbewerb mit China in der NMO-Region zu intensivieren.¹² Je mehr China in

Infrastruktur für die (eigene) Energieversorgung, in Exportmärkte und Sicherheit im NMO investiert, desto mehr kollidieren seine Interessen mit denen der USA, allein aufgrund von deren weiterhin dominanter Stellung in der Region. Aus chinesischer Sicht etwa wollen die USA den NMO dominieren, um die Energieressourcen des Golfs zu kontrollieren. Pekings außenpolitische Strategie dagegen sieht vor, dass China seine Ziele in der Region zu erreichen strebt, indem es seine eigenen Interessen in Einklang bringt mit denjenigen der NMO-Länder, mit denen es ein gleichwertiges Verhältnis herstellen will – und indem es zugleich den US-Einfluss in der Region auszubalancieren sucht.

Der Iran als Fallstudie für eine geostrategische chinesische Regionalpolitik

Chinas wirtschaftliche Beziehungen zum Iran sind bei weitem nicht so ausgeprägt wie diejenigen zu anderen Staaten im NMO (siehe Grafik 1, Seite 9). Dennoch hat das Verhältnis zum Iran hohe politische Bedeutung, denn dieser beeinflusst maßgeblich die regionale Stabilität. Ein Konflikt zwischen dem Iran und einem seiner Nachbarn könnte die regionale

cooperation-in-an-age-of-geopolitical-turbulence/> (Zugriff am 13.6.2021).

¹² Wie etwa Wu Bingbing in *Belt and Road Initiative: China-Middle East Cooperation in an Age of Geopolitical Turbulence*, Doha: Brookings Doha Center, 16./17. Dezember 2019 (Outline of Workshop Proceedings), <https://www.brookings.edu/events/the-belt-and-road-initiative-china-middle-east->

Stabilität und damit auch Chinas Investitionen in der Region gefährden. Schon allein deshalb dürfte die VRCh kein Interesse daran haben, dass der Iran sich zu einer Nuklearmacht entwickelt. Noch wichtiger dürfte für die chinesische Führung sein, dass der Iran nicht zu einem Konkurrenten als Nuklearmacht wird. Zugleich spielt der Iran aufgrund dieser potentiellen Gefährdung für die Region und das globale Sicherheitsgefüge eine große Rolle in der amerikanischen Außenpolitik. Aus Sicht Chinas hat dies dazu beigetragen, dass die USA von der asiatisch-pazifischen Region abgelenkt sind. China würde es wohl begrüßen, wenn dieser Zustand anhielte – zur Not mit chinesischer Unterstützung.

Diese Zwiespältigkeit illustriert das gegen den Iran wegen seines Nuklearwaffenprogramms verhängte Sanktionsregime. China hat die diplomatischen Bemühungen der E3+3 zur Lösung der iranischen Atomwaffenfrage unterstützt, die 2015 zur Unterzeichnung des JCPOA geführt haben, und anschließend die schrittweise Lockerung der internationalen Sanktionen gegen den Iran mitgetragen. Chinas Interessen waren also mit denen der USA und der EU gleichgelagert. Sein Kalkül, sich an den JCPOA-Verhandlungen zu beteiligen, gründete schon allein darauf, dass es seinen Verpflichtungen und seinem Status als ständiges Mitglied (P5) des UNSR gerecht werden musste. Als P5-Macht war es unabdingbar für China, bei solch wichtigen Verhandlungen in dem damals neuen Format E3+3 eine Rolle zu spielen. Fortan hat es diesen seinen Beitrag genutzt, um darauf zu verweisen, dass es einer verantwortungsvollen Weltmacht entsprechend gehandelt habe. Ein weiterer Beweggrund dürfte gewesen sein, in den Verhandlungen einen möglichen Schaden für seine wirtschaftlichen Interessen im Iran abzuwenden.

Gleichzeitig untergrub China die Sanktionsmaßnahmen der USA und ihrer Verbündeten – wie es sie heute unter anderen Bedingungen untergräbt (vgl. Seite 23 und Seite 28ff). Hintergrund dafür sind mitnichten nur wirtschaftliche Interessen, sondern auch geopolitische Überlegungen. China scheint einen Balanceakt zu verfolgen, der vermutlich die Beziehungen zu Teheran verbessern soll, ohne die USA herauszufordern. Dabei will China zugleich auf Kosten der USA im Iran an Einfluss gewinnen.

So lohnt, erstens, eine genauere Betrachtung des Diskurses chinesischer Regionalexperten und Meinungsbildner. Chinesische Regionalexperten dürfen nur in den seltensten Fällen von der offiziellen Parteilinie abweichen; schon aus diesem Grund sind ihre

Darlegungen aufschlussreich. Hier zeigt sich, dass die Diskussion zur westlichen »Balance of Power«-Theorie Eingang in den chinesischen Diskurs gefunden hat. Dieser Diskurs macht deutlich, dass sich China sowohl mit den geostrategischen Konsequenzen seines raschen Aufstiegs auseinandersetzt als auch mit der amerikanischen diskursiven Reaktion auf die sich verändernde Weltlage.

Auf reges Interesse stieß in China insbesondere die Erweiterung des Kernbegriffs der Gleichgewichtstheorie (vgl. Seite 10ff) durch die Unterscheidung in »hartes« Ausbalancieren (hard balancing) von Macht, um ein »hartes« Kräfteverhältnis, eine »harte Balance«, herbeizuführen, und »weiches« Ausbalancieren von Macht (soft balancing), um ein »weiches« Gleichgewicht zu erreichen.¹³ Diese Konzepterweiterung wirkte sich auf die Vorstellungen aus, wie chinesische Außenpolitik gestaltet werden könne (vgl. Seite 15ff). Der chinesische Diskurs unterlegt die Verschiebungen in der Außenpolitik des Landes, in der ein »hartes« oder »weiches Balancing« zunehmend Merkmal einer geostrategischen Regionalpolitik wird.

Zweitens hat sich dieser Diskurs bereits auf die chinesische Politikgestaltung übertragen (vgl. Seite 20ff und Seite 26ff). Die chinesische Gleichgewichtspolitik kann anhand der Analyse zur chinesischen Iran-Politik empirisch belegt werden, denn hier finden sich ebendiese Elemente des »weichen« und des wohlkalibrierten »harten Balancing« als konstituierender Bestandteil der chinesischen außenpolitischen Strategie gegenüber den USA. Diese außenpolitische Strategie berührt indirekt auch die Politik europäischer Staaten im NMO.

Gleichgewichtspolitik im chinesischen Diskurs und in der chinesischen Außenpolitik

Das theoretische Denken über die internationalen Beziehungen stand in der chinesischen Politikwissenschaft bis weit in die 1980er Jahre hinein unter den Vorgaben der Vorstellungen Mao Zedongs, die leninistisch-trotzkistisch beeinflusst waren und sich wesentlich an Strategien der bewaffneten Auseinandersetzung orientierten.¹⁴ Erst mit der wirtschaftlichen und

¹³ Siehe Zhen Han/T. V. Paul, »China's Rise and Balance of Power Politics«, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 13 (2020) 1, S. 1–26 (4–6).

¹⁴ Siehe »Völker der ganzen Welt, vereinigt euch, besiegt die US-Aggressoren und alle ihre Lakaien«, in: Mao Tse Tung,

im Folgenden auch wissenschaftlichen Öffnung des Landes ab Mitte der 1980er Jahre begann eine ernsthafte Rezeption westlicher politikwissenschaftlicher Ideen. Mit dem raschen, auch politischen Aufstieg Chinas orientierten sich chinesische Politikwissenschaftler an den Arbeiten vornehmlich amerikanischer Theoretiker.

Die (westliche) Vorstellung, dass in einem Mehrstaatensystem Hegemoniebildung unerreichbar ist, war und ist für chinesische Theoretiker höchst attraktiv.

Solange sich China seiner neuen Position in der Welt nicht sicher war, übte die klassische Gleichgewichtspolitik im Sinne von »balance of power« und »balancing« mit ihrer zentralen Stellung in der realistischen Denk- und Theorieschule größte Anziehungskraft auf chinesische Theoretiker aus. Sie geht davon aus, dass eine Hegemoniebildung in einem Mehrstaatensystem unerreichbar ist, weil Hegemonie von anderen Staaten als Bedrohung wahrgenommen wird und diese dazu veranlasst, die Macht eines potentiellen Hegemonen auszubalancieren. Nach Raymond Aron gehorcht die Gleichgewichtspolitik »der Klugheit, die für die Staaten notwendig ist, welche ihre Unabhängigkeit bewahren und nicht der Willkür eines anderen Staates ausgesetzt sein möchten, der über unwiderstehliche Mittel verfügt«. ¹⁵ Dieser Gedanke entsprach auch den Wünschen der sich allmählich auf der internationalen Bühne neu einrichtenden Volksrepublik.

Amerikanische Befürworter der Strategie der »primacy« traten in den 1990er Jahren für einen möglichst großen Machtvorsprung der USA vor allen potentiellen Rivalen ein. Dies traf auf eine Lage in China, in der das Land sich darauf vorbereitete, die USA als sein direktes Gegenüber zu betrachten, sowohl in friedlicher wie in kompetitiver Hinsicht. Zu diesem Zeitpunkt gingen viele Vertreter der neorealistischen Theorieschule ohnehin davon aus, dass die Vormachtstellung der USA früher oder später von derjenigen

Reden und Schriften, Band V, Hamburg: Verlag Arbeiterkampf, 1977, S. 161f; siehe auch Sebastian Haffner, »Der neue Krieg. Einleitender Essay«, in: Mao Tse-tung, *Theorie des Guerillakrieges oder Strategie der Dritten Welt*, Reinbek: Rowohlt, 1966, S. 5–34.

¹⁵ Raymond Aron, *Frieden und Krieg. Eine Theorie der Staatenwelt*, Frankfurt a. M.: S. Fischer, 1986, S. 595.

eines anderen Akteurs abgelöst werden würde. ¹⁶

In der chinesischen Literatur findet man die Begriffe »weiche Balance« (ruan zhiheng) und »harte Balance« (ying zhiheng) schon recht früh. Der chinesische Wissenschaftler Liu Feng etwa behandelt in seinem Aufsatz über Konzepte und Theorien der internationalen Beziehungen von 2014 die Rolle der »soft power« und »hard power« in der Gleichgewichtspolitik. ¹⁷ Im Kern seiner Analyse kritisiert Liu Feng, dass die Konzepte der »weichen« und »harten Balance« ebenso wie institutionelles Gleichgewicht (zhidu zhiheng) die ursprüngliche Bedeutung der Gleichgewichtspolitik erweitert haben. Dies sei aber lediglich eine Ad-hoc-Modifikation, die der Grundannahme, Argumentation und Logik der Gleichgewichtspolitik nicht gerecht werde. »Weiches Balancing« gleiche, so Liu, die Macht der Hegemonie nicht durch Stärkung der eigenen Machtposition aus und verändere dementsprechend weder das Verhalten eines Hegemonen noch die existierende Machtstruktur.

Der chinesische Politikwissenschaftler Qi Huaigao analysierte bereits 2011 anhand des institutionellen Gleichgewichts das Machtgleichgewicht zwischen China und den Vereinigten Staaten in der asiatisch-pazifischen Region. ¹⁸ Qi zufolge haben China und die USA im Rahmen der Vertiefung ihrer wirtschaftlichen Interdependenz institutionelle Kontrollen eingeführt und damit über das internationale System ein Gleichgewicht geschaffen. So habe die institutionelle Macht sowohl Chinas als auch der Vereinigten Staaten zugenommen. Qi warnt davor, dass China und die USA ein »hartes« Kräfteverhältnis wählen könnten, um sich gegenseitig zu kontrollieren und ihre Macht auszugleichen; daher müsse China bei der chinesisch-

¹⁶ Vgl. dazu etwa Joseph S. Nye, Jr.: »Ob sich andere Länder vereinen, um die amerikanische Macht auszugleichen, wird davon abhängen, wie sich die Vereinigten Staaten verhalten und wie die Machtressourcen potentieller Herausforderer sind.« Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York: Oxford University Press, 2002, S. 17.

¹⁷ Liu Feng, »Gainian shengcheng yu guoji guanxi lilun chuangxin liu feng« [Konzeptgenerierung und theoretische Innovation in den Internationalen Beziehungen], in: *Guoji zhengzhi yanjiu* [The Journal of International Studies], (2014) 4, S. 26–39.

¹⁸ Qi Huaigao, »Lengzhan hou zhong mei zai dongya de zhidu junshi ji dui zhongguo de qishi qihuaigao« [Das Machtgleichgewicht zwischen China und den USA in Ostasien nach dem Kalten Krieg und Implikationen für China], in: *Shijie Zhengzhi* [World Politics], (2011) 7, S. 94–110.

amerikanischen Konfrontation vorsichtig sein und die Strategie des Machtgleichgewichts zwar weiter umsetzen und verbessern, dies aber nur im Rahmen des institutionellen Ausgleichs.

Xie Lichen und Qi Shujie stellen in ihrem Artikel von 2015 fest, dass China mit einer Politik der »weichen Balance« gegenüber den USA begonnen habe. Dies habe sich beispielsweise im UNSR gezeigt, als China an der Seite Russlands in der Syrienfrage gegen die Präferenzen der Vereinigten Staaten gestimmt habe. Eine Entwicklung hin zu einer »harten Balance« konnten die beiden Autoren nicht ausmachen, weisen jedoch darauf hin, dass es von zwei Faktoren abhängt, ob Chinas Außenpolitik sich in Richtung eines »harten Balancing« entwickeln werde: zum einen von den Veränderungen im Machtverhältnis zwischen Ländern wie China oder Russland auf der einen Seite und den Vereinigten Staaten auf der anderen Seite, zum anderen von der Legitimität der US-Hegemonie.¹⁹

Heute kann die VRCh als Großmacht angesehen werden, die nicht mehr in die Kategorie des »soft balancing« passt. Dennoch hat China seine militärische Macht bislang nur selten eingesetzt (wie etwa im Grenzkrieg mit Indien 1962), um die militärische Macht eines anderen Staates direkt herauszufordern. Vielmehr setzt China durchaus auf einen »weichen« Ausgleich, um die Macht eines mächtigeren Staates – und das sind heute nur noch die USA – auszubalancieren. Selbst wenn China die USA noch nicht militärisch herausgefordert hat, tritt es als Macht mit dem größten Potential auf, in den nächsten Jahrzehnten das vom US-Primat bestimmte Machtgefüge zu ändern.

Laut dem englischen Politikwissenschaftler Stephan Gill verfolgt China vornehmlich eine Strategie der »weichen Balance« gegenüber den USA und war damit bisher auf zwei Weisen erfolgreich: Erstens hat es multilaterale Institutionen gefördert, die die USA ausschließen, wie die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO), ein regionales Kooperationsforum für China, Russland und Zentralasien, das inzwischen aus neun Mitgliedern besteht (weitere Staaten haben Beobachterstatus, sind Dialogpartner oder Gastteilnehmer). Ein solches Vorgehen wird in der Literatur als »institutionelle Balance« beschrieben und meint die Abwehr von Druck oder Bedrohung,

¹⁹ Siehe Xie Lichen/Qi Shujie, »Ruan zhiheng: lilun de neizai luoji yu shizheng fenxi« [Die interne Logik und empirische Analyse der »Soft Balancing«-Theorie], in: *Xiyu Feizhou* [West Asia and Africa], (2015) 5, S. 81–97.

indem man multilaterale Institutionen ins Leben ruft, nutzt und beherrscht.²⁰ Zweitens hat China seine bilateralen Beziehungen zu Ländern gestärkt, die entweder nur schwache Beziehungen zu den USA unterhalten oder aus chinesischer Sicht das Potential oder den Wunsch haben, sich vom Einfluss der USA zu lösen.²¹ Beispiele sind in Asien die Philippinen und Sri Lanka, in Afrika Djibouti und Tansania, in Lateinamerika Brasilien und Venezuela.

So ist es aus chinesischer Perspektive nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll, die Beziehungen zu den NMO-Staaten zu vertiefen, sondern auch aus politischen, da der Einfluss der chinesischen Regierung in der Region ausgeweitet werden könne, während der amerikanische verringert würde. Wächst der chinesische Einfluss, so das Kalkül, wird es weniger wahrscheinlich, dass die Länder des NMO mit den USA kooperieren, was die Fähigkeit der USA, einseitig zu handeln, einschränken würde. Das heißt, im NMO geht es China zunächst darum, den US-Einfluss zurückzudrängen. Es geht (noch) nicht darum, den Einfluss der USA mit »harten« Mitteln auszugleichen, beispielsweise in Gestalt einer militärischen Allianz oder Blockbildung.

Je mächtiger China aber wird und je mehr es versucht, sich als Weltmacht zu positionieren, desto mehr wird auch ein »harter« Ausgleich Teil der chinesischen Außenpolitik (werden). Zum Beispiel enthält Chinas strategische Partnerschaft mit Pakistan einige »hart« zu nennende Ausgleichskomponenten gegenüber Indien. Dazu zählt an erster Stelle die nunmehr seit einem halben Jahrhundert andauernde militärische Unterstützung Pakistans durch China, einschließlich des pakistanischen Nuklearwaffenprogramms.²² Ein »hartes« Ausbalancieren beinhaltet ferner den Aufbau eigener militärischer Fähigkeiten – gut zu sehen im Fall der Präsenz der chinesischen Marine im

²⁰ Vgl. Kai Hes Theorie des institutionellen Ausgleichs: Kai He, »Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia«, in: *European Journal of International Relations*, 14 (2008) 3, S. 489–518.

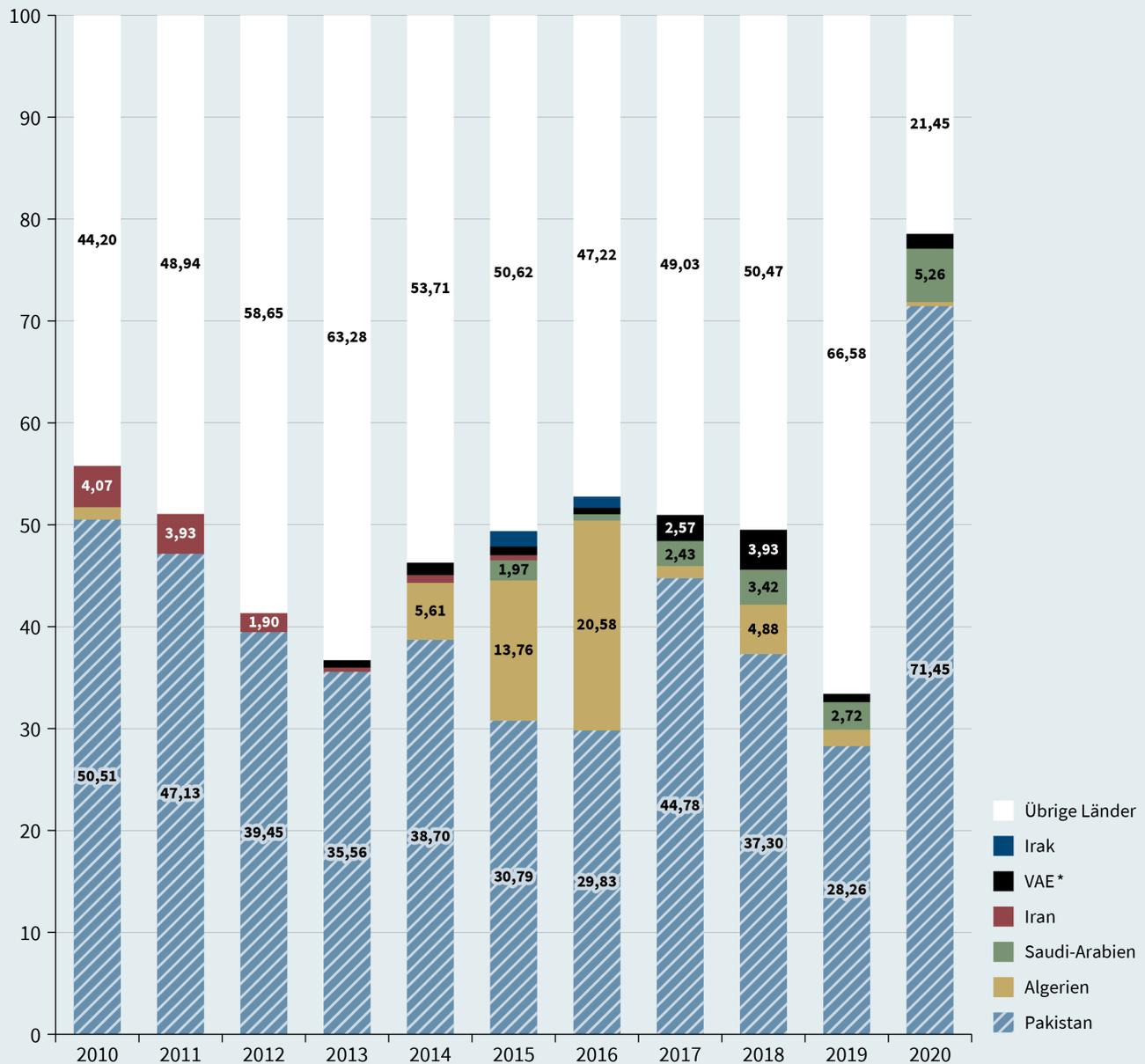
²¹ Siehe Stephan Gill, »China's Soft Balancing Strategy and the Role of Resource Investment«, in: *Yonsei Journal of International Studies*, 2 (2010) 2, S. 247–258, <<https://yonsei-journal.files.wordpress.com/2012/08/china-soft-balancing.pdf>> (Zugriff am 11.6.2021).

²² Siehe Rosemary Foot, »Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging«, in: *International Affairs*, 82 (2006) 1, S. 77–94 (93).

Grafik 2

Waffenexporte Chinas in den Iran und weitere Länder des Nahen und Mittleren Ostens sowie nach Pakistan, 2010–2020

Anteile in Prozent



Quelle: SIPRI Arms Transfers Database (Stand 15.3.2021)

Um den Transfer militärischer Ressourcen vergleichbar zu machen, misst SIPRI den Exportwert mithilfe eines einheitlichen Werts (Trend Indicator Value, TIV). Dieser wird in Mio. US-Dollar zu konstanten Preisen (1990) angegeben, ist aber im Gegensatz bspw. zum BIP nicht als finanzieller Wert zu verstehen. Anteile gerundet.

* Vereinigte Arabische Emirate

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Berechnung basierend auf SIPRI Arms Transfers Database, Importer/Exporter TIV Tables, Stockholm:

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>> (Zugriff am 15.3.2021).

Südchinesischen Meer. Auch Chinas Gleichgewichtspolitik im NMO weist zunehmend »harte« Elemente auf, etwa in Form engerer militärischer Beziehungen zu Staaten wie Saudi-Arabien oder chinesischer Waffenverkäufe an den Iran, an Saudi-Arabien oder Syrien. Zwischen 2016 und 2020 hat China beispielsweise seine Waffentransfers nach Saudi-Arabien um 386 Prozent und in die VAE um 169 Prozent gesteigert im Vergleich zum Zeitraum 2011 bis 2015 (siehe Grafik 2, Seite 13).²³ Während Chinas Anteil verglichen mit dem anderer traditioneller Waffenexporteure immer noch unbedeutend ist, signalisieren diese Zahlen dennoch Chinas systematischen Eintritt in die Region.

So bewegt sich die Gleichgewichtspolitik Chinas kontinuierlich in Richtung einer »harten Balance«, was nicht zuletzt sichtbar ist an dem Versuch, seinen Rivalen mittels eines »begrenzten harten Ausbalancierens« zu begegnen, allen voran den USA. Dieses »limited hard balancing« beruht nach T. V. Paul auf informellen Allianzen oder strategischen Partnerschaften, bei denen es eine gewisse militärische Koordination gibt, wie gemeinsame militärische Übungen.²⁴

In diesem Sinne genügt es nicht, im Fall der Volksrepublik zwischen nichtmilitärischen und militärischen Maßnahmen zu differenzieren; die Analyse ergibt, dass es im Kern um das Ziel geht, den amerikanischen Einfluss zurückzudrängen und ihm eigene Ordnungsvorstellungen entgegenzusetzen. Auch bei Chinas regionaler Gleichgewichtspolitik im NMO steht letztlich das Ziel im Zentrum, ein Gegengewicht zur Macht der USA zu schaffen bzw. zu vergrößern.

23 Siehe Bradley Bowman/Jared Thompson/Ryan Brobst, »China's Surprising Drone Sales in the Middle East«, *Defense News*, 23.4.2021, <<https://www.defensenews.com/opinion/2021/04/23/chinas-surprising-drone-sales-in-the-middle-east/>> (Zugriff am 4.7.2021).

24 Siehe T. V. Paul, *Restraining Great Powers. Soft Balancing from Empires to the Global Era*, New Haven, CT: Yale University Press, 2018, S. 22; T. V. Paul, »Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance«, in: T. V. Paul/James J. Wirtz/Michel Fortmann (Hg.), *Balance of Power. Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, S. 1 – 29 (3).

Der chinesische Diskurs zur Gleichgewichtspolitik im Nahen und Mittleren Osten

Es zeigt sich sehr rasch, dass unter chinesischen Regionalexperten die wirtschaftlichen Interessen Chinas im Vordergrund stehen und sie sich dafür einsetzen, kompetitive Elemente im Verhältnis zu den USA zu vermeiden. Hier wird vor allem für eine aktivere Rolle Chinas im NMO (also auch im Iran) argumentiert, ohne dass auf eine mögliche Gleichgewichtspolitik gegenüber den USA eingegangen würde.

Baut China seine Beziehungen zum Iran deutlich aus (und bewegt sich damit gleichzeitig in Richtung eines stärkeren »Balancing« gegenüber den USA), heißt das für den NMO, dass China seine Beziehungen zu den Nachbarn des Iran ebenfalls intensivieren muss, um das Kräftegleichgewicht innerhalb der Region aufrechtzuerhalten. Für ein tieferes Verständnis dessen lohnt ein Blick auf die traditionellen Narrative der chinesischen Außenpolitik. Chinesische Offizielle und Regionalexperten nennen insbesondere das Prinzip der Nichteinmischung, wenn sie über die Komplexität der Beziehungen zu NMO-Staaten sprechen, die einander teilweise in erbitterter Feindschaft gegenüberstehen. Demnach müsse die VRCh freundschaftliche, mehrdimensionale Zusammenarbeit mit allen Ländern der Region pflegen.²⁵

Das Prinzip der Nichteinmischung, ursprünglich der Charta der Vereinten Nationen entstammend,²⁶ ist für die chinesische Politik Teil der »Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz«. Diese sind: territoriale Integrität, gegenseitiger Verzicht auf Aggression, gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, Gleichberechtigung, gegenseitiger Nutzen in einem friedlichen Miteinander. Diese fünf Prinzipien hat China lange Zeit als generelle Grundlage

zwischenstaatlicher Beziehungen propagiert. Seine außenpolitische Strategie, basierend auf diesen Prinzipien, soll bedeuten, dass China in Konflikten zwischen Staaten des NMO ein gewisses Maß an Neutralität und Unparteilichkeit wahrt und sich nicht auf substanzielle Vermittlung oder Einmischung einlässt.

Im NMO ist dies aus chinesischer Sicht besonders relevant, da die meisten Staaten der Region unter der Voreingenommenheit der ehemaligen Kolonialmächte oder der USA leiden. Diese ausgewogene Politik Chinas, im Sinne ausgeglichener Beziehungen zu allen seinen Partnern in der Region, die sich im Konflikt mit dem Iran befinden, ebenso wie zum Iran selbst, wird auch als Politik der Balance (pingheng) bezeichnet, also Gleichgewichtspolitik innerhalb der Region, und bildet ein tragendes Element der chinesischen Außenpolitik. Dementsprechend wird in akademischen Kreisen ebenfalls die Frage diskutiert, wie China eine aktivere Iran-Politik in Einklang bringen kann mit der Politik der Balance in mehrere Richtungen.

Unter chinesischen Akademikern und Meinungsbildnern ist noch kein Konsens darüber zu erkennen, wie wichtig der Iran strategisch für China ist bzw. werden könnte. Allerdings zeigt der chinesische Diskurs zum Iran, dass es auch Stimmen gibt, die nicht nur eine »weiche«, sondern sogar eine »harte Balance« fordern, also dass China seine Beziehungen zum Iran nutzen sollte, den US-Einfluss mit »harten« Mitteln auszugleichen. Während die eine Seite argumentiert, der beste Weg für China sei, seine Interessen in der Region nicht durch politisches Durchsetzungsvermögen zu schützen, vertritt die andere Seite die Meinung, geopolitisches Durchsetzungsvermögen könne seine Interessen besser schützen.

²⁵ Siehe Sun/Zoubir, »China's Participation in Conflict Resolution in the Middle East« [wie Fn. 3].

²⁶ Charta der Vereinten Nationen, Artikel 2, unter Punkt 7.

Diskurs jenseits der Gleichgewichtspolitik

In der offiziellen chinesischen Rhetorik findet sich kein Hinweis auf die bereits existierende Gleichgewichtspolitik im NMO, sondern sie spiegelt die Sprache, die Staats- und Parteichef Xi Jinping vorgegeben hat. Es heißt etwa, dass »die Zusammenarbeit mit Ländern des Nahen Ostens Chinas diplomatische Philosophie verkörpert«, nämlich »eine neue Art internationaler Beziehungen, die eine Win-Win-Kooperation statt eines geopolitischen Spiels mit Nullsummen-Mentalität vorsieht«. ²⁷ Die Mehrheit der chinesischen Regionalexperthen argumentiert entlang dieser offiziellen Linie, die zwar erwähnt, dass China eine bessere Außenpolitik als die USA betreibe, nicht aber von einer tatsächlichen Frontbildung spricht.

Einige Vertreter der offiziellen Linie verweisen darauf, dass die Rivalität zwischen China und den USA im asiatisch-pazifischen Raum keine größeren Auswirkungen auf den Nahen Osten oder die Politik der beiden Länder gegenüber der Region haben dürfte. ²⁸ Die Vereinigten Staaten seien und blieben der dominierende Staat in der Sicherheitsstruktur des NMO. China werde, so ein Experte, in den nächsten 15 bis 20 Jahren weder die Kraft noch den Willen haben, die dominante Position Amerikas im NMO infrage zu stellen. ²⁹ Jedoch könnten die USA nicht alle Probleme in der Region allein lösen, vielmehr erfordere dies die Beteiligung Chinas. In dieser Hinsicht sei die VRCh verantwortlich und bereit, eine positive Rolle bei der Lösung der iranischen Nuklearfrage zu spielen, ebenso im syrischen Friedensprozess, bei der nichttraditionellen Sicherheit sowie der Entwicklung im NMO.

Auch Sun Degang betont, China habe nicht die Absicht, mit anderen Großmächten im Nahen Osten geopolitisch oder ideologisch zu konkurrieren. ³⁰ China betreibe eine »Partnerschaftsdiplomatie« (huoban waijiao) mit dem Ziel, »Freunde zu finden« (jiao pengyou), nicht um Allianz- oder Bündnisdiplo-

matie auszuüben (lianmeng waijiao) oder »Feinde zu finden« (zhao diren). Mit anderen Worten: Die chinesische Partnerschaftsdiplomatie unterscheidet sich von der westlichen Bündnisdiplomatie vor allem in ihrer Herangehensweise, wenn es darum geht, Frieden und Sicherheit zu fördern.

Offizielle Vertreter Chinas sowie Regionalexperthen fordern, China solle sich in regionalen Konflikten im Nahen und Mittleren Osten als Mediator engagieren.

Offizielle und Regionalexperthen fordern inzwischen gleichermaßen eine aktivere Rolle Chinas im NMO wie im Iran. Chinas ehemaliger Botschafter in Riad, Wu Sike, sagte etwa dem *Shanghai Observer*, das Ziel von Wang Yis Besuch im NMO im März 2021 sei gewesen, Möglichkeiten zu finden, wie sich China stärker in regionale Angelegenheiten einbringen könne, was auch die Vermittlung zwischen dem Iran und Saudi-Arabien einschließe. ³¹ Aus Sicht chinesischer Experten kann China hier am besten etwas beitragen, indem es in regionalen Konflikten als Mediator auftritt.

Sun Degang und Yahia Zoubir zum Beispiel argumentieren für eine aktivere Mediationsdiplomatie, um eine stabilere, strategische Zusammenarbeit in der Region zu fördern. ³² Bisher erschöpfe sich chinesische Mediation auf Quasi-Vermittlungsdiplomatie, bei der China wenige diplomatische Ressourcen aufwende und sich nur an der von anderen geleiteten Mediation beteilige – und dies ausschließlich, um seine Präsenz zu demonstrieren. Die Autoren sprechen sich für eine stärkere chinesische Vermittlerrolle aus, etwa zwischen dem Iran und Saudi-Arabien, zwischen dem Iran und den VAE, zwischen Israel und Palästina. Sie sehen hier eine Chance, der chinesischen Diplomatie größeres Gewicht zu verleihen, insbesondere da die USA und die europäischen Mächte zunehmend in ihre jeweiligen innenpolitischen Angelegenheiten eingebunden seien. China könne sich daher nicht auf eine Quasi-Mediationsdiplomatie beschränken, wenn es seine wachsenden globalen Interessen durchsetzen

27 »Wang's Mideast Visit Secures Vaccine Joint Production, Expands Philosophy of Win-win«, in: *Global Times*, 29.3.2021, <<https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219777.shtml>> (Zugriff am 2.6.2021).

28 Interview der Autorin mit einem chinesischen Nahost-Experten via E-Mail am 1.2.2021.

29 Siehe ebd.

30 Siehe Sun Degang, »Lun 21 shiji zhongguo dui zhongdong guojia de huoban waijiao« [Über Chinas Partnerdiplomatie gegenüber den Ländern des Nahen Ostens im 21. Jahrhundert], in: *Shijie jingji yu zhengzhi* [World Economics and Politics], (2019) 7, S. 106 – 130.

31 Siehe Shi Jiangtao, »China's 25-year Deal with Iran Marks »Momentous« Change as Ties with US Sour, Says Former Ambassador«, in: *South China Morning Post*, 28.3.2021, <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3127346/chinas-25-year-deal-iran-marks-momentous-change-ties-us-sour>> (Zugriff am 1.4.2021).

32 Siehe Sun/Zoubir, »China's Participation in Conflict Resolution in the Middle East« [wie Fn. 3].

wolle – das heißt seine nationalen Interessen zu wahren und gleichzeitig seinen politischen Einfluss auszubauen gedenke –, und solle sich auch in regionalen Sicherheits- und Konfliktfragen engagieren.

Einen Anfang für ein sicherheitspolitisches Engagement hat China im Oktober 2020 gemacht. Auf einer Sitzung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen schlug der chinesische Außenminister Wang Yi eine Plattform für einen multilateralen Dialog in der Golfregion vor, um aktuelle regionale Sicherheitsfragen diskutieren und Krisen bewältigen zu können. Der Dialog soll zunächst weniger sensible Themen aufgreifen wie Energie oder Handel, mit der Option, die Agenda schrittweise auszuweiten hin zu dem sensibleren Thema regionale Sicherheit.³³ Auch wenn im offiziellen Duktus vermieden wird, den Eindruck zu erwecken, Entscheidungen in der chinesischen NMO-Politik würden von Chinas Streben nach einer Gleichgewichtspolitik gegenüber den USA beeinflusst, so hat das gestiegene chinesische Engagement dennoch das Potential, den US-Einfluss in der Region langfristig zu mindern oder zumindest seine Durchsetzung zu erschweren.

»Großmacht-Diplomatie« statt regionale Gleichgewichtspolitik

Es stellt sich die Frage, ob ein ausgeprägteres außen- und sicherheitspolitisches Engagement Chinas im Widerspruch zur chinesischen Politik der Balance im NMO steht. Zwar spricht sich die VRCh dafür aus, dass der Iran eine Rolle in der Sicherheitsarchitektur des Nahen Ostens spielt, unabhängig davon, wie Letztere gestaltet ist; doch steht dieser chinesische Ansatz im Gegensatz zur Iran-Politik von Staaten wie Saudi-Arabien oder den Vereinigten Arabischen Emiraten. Die Politik der Balance ist weiterhin eine Herausforderung für die chinesische Diplomatie, denn jegliche Entscheidung, die die chinesische Führung hinsichtlich der Beziehungen zum Iran trifft, muss auch die Reaktionen anderer Staaten im NMO berücksichtigen.

Selbst wenn Chinas Außenpolitik im NMO und im Iran noch zurückhaltend ist und nicht riskieren will, das regionale Gleichgewicht ernsthaft zu gefährden, so scheint Peking sich trotzdem immer weniger an

die traditionelle Politik der Zurückhaltung im NMO gebunden zu sehen. Einer der prominentesten chinesischen Iran-Experten, Fan Hongda, argumentiert beispielsweise, Chinas Zurückhaltung sei den eigenen Interessen im NMO nicht dienlich.³⁴

Bislang ist es China gelungen, eine stetig aktivere Außenpolitik im NMO im Gleichgewicht zu halten, indem es graduell die Beziehungen zum Iran ebenso wie zu dessen Nachbarn ausbaut. Dies nicht nur wirtschaftlich, sondern zunehmend auch im sicherheitspolitischen Bereich, Letzteres nicht nur mit dem Iran, auch mit Saudi-Arabien. Jüngste Berichte haben zum Beispiel Chinas Rolle bei der Entwicklung von Nuklearanlagen für Saudi-Arabien, den Erzrivalen Teherans, enthüllt. Dies offenbart eine Abkehr von der traditionellen chinesischen Politik, sich in bestimmten Regionen wie dem NMO nicht in sicherheitspolitischen Fragen zu engagieren – jedenfalls nicht in Fällen, in denen dies schwer einschätzbare Risiken mit sich bringen könnte.

Hier zeigt sich der Unterschied zwischen dem Prinzip der Nichteinmischung und der Politik der Balance: Denn eine Politik der Balance ist im Prinzip auch möglich, wenn China sich einmischt, solange es dabei die Beziehungen zu *allen* Staaten im NMO ausbalanciert. Der früher so oft gefallene Begriff der Nichteinmischung wird tatsächlich nur (noch) dann verwendet, wenn es den chinesischen Interessen dient – und diese haben sich von dem mit ihm benannten Prinzip entfernt. In einer Rede anlässlich des 100. Jubiläums der Kommunistischen Partei Chinas 2021 hat Xi Jinping die »Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz« kein einziges Mal erwähnt. Damit wich er ab von einer jahrzehntealten Tradition, dieses außenpolitische Konzept ausführlich zu betonen.³⁵

Immer breiter wird dagegen im innerchinesischen Diskurs thematisiert, dass das größte Risiko für Chinas Gleichgewichtspolitik im NMO in der Tat von den USA ausgehen könnte.³⁶ Sun Degang und Wu Sike

³⁴ Fan Hongda, »Jiji yingdui zhongdong weilai xin tujing« [Reagiert aktiv auf die neue Vision der Zukunft des Nahen Ostens], in: *Global Times*, 21.10.2020, <<https://opinion.huanqiu.com/article/40MwcQxtu6E>> (Zugriff am 11.8.2021).

³⁵ Vgl. The PRC State Council, *Xi Jinping: Zai qingzhu zhongguo gongchandang chengli 100 zhounian dahui shang de jianghua* [Xi Jinpings Rede anlässlich der Feier zum 100. Jahrestag der Gründung der Kommunistischen Partei Chinas], 1.7.2021, <http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/01/content_5621847.htm> (Zugriff am 4.12.2021).

³⁶ Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via E-Mail am 21.2.2021.

³³ »China Proposes Gulf Region Multilateral Dialogue Platform for Easing Tensions«, in: *Xinhua*, 21.10.2020, <http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/21/c_139454932.htm> (Zugriff am 4.12.2021).

bezeichnen den NMO schließlich als »Schlüsselregion in der Großmacht-Diplomatie mit chinesischem Charakter in einer neuen Ära«. ³⁷ Entlang der offiziellen Linie argumentieren einige Akademiker, eine aktivere Rolle Chinas im NMO könnte auch deswegen notwendig sein, weil weder China noch die NMO-Staaten sich darauf verlassen könnten, dass die Vereinigten Staaten die regionale Sicherheit und damit die Sicherung des Energie- und Warenflusses dauerhaft erhalten würden. ³⁸ Entsprechend müsse Chinas wachsende Präsenz in der NMO-Region eine größere Rolle in Sicherheitsfragen miteinschließen.

Andere Experten, die gleichfalls für ein »hartes Balancing« eintreten, vermuten, die USA könnten alliierte Staaten im NMO womöglich auffordern, Partei zu ergreifen, und der Nahe und Mittlere Osten zu einem (Schlacht-)Feld eines neuen Kalten Krieges zwischen China und den USA werden. In diesem Fall würde sich China wohl ebenfalls gezwungen sehen, von seinen Partnern in der Region zu verlangen, sich klar zu positionieren.

Chinas Rivalität mit den Vereinigten Staaten findet längst eine Bühne in den von den USA dominierten Regionen auch außerhalb Asiens, wie hier an der Peripherie Europas. So dürfte es in der chinesischen Außenpolitik im NMO und insbesondere im Iran immer weniger um regionale Gleichgewichtspolitik als solche gehen, stattdessen immer mehr um eine geostrategische Regionalpolitik gegenüber den USA.

Die Denkschulen der Gleichgewichtspolitik

Die wirtschaftlich orientierte Denkschule zur chinesischen Iran-Politik wird derzeit noch durch eine Mehrheit der Akademiker und Thinktancer vertreten. Sie betrachtet den Iran als bedeutenden Akteur, jedoch nur im regionalen Kontext, und daher nicht als den wichtigsten Partner Chinas. Insbesondere die Sanktionen gegen den Iran werden als Bürde gesehen, die das Land nicht so attraktiv machen wie andere Staaten im NMO. Auch Vertreter der Politik der

»weichen Balance«, die sich für ein gewisses Gegengewicht zum US-Einfluss im Iran aussprechen, streben keinen Konflikt mit den USA an, da ein solcher ihrer Meinung nach vor allem die wirtschaftlichen Interessen Chinas gefährden würde. ³⁹ Ziel dieser Denkschule ist deshalb auch, Wege zu finden, mit den USA mehr zu kooperieren als zu konkurrieren. Zugleich trachtet die VRCh danach, ihren politischen Einfluss auszuweiten. Aus Sicht Chinas ist es ein Zeichen für seinen politischen Einfluss, wenn es in internationalen Foren die Unterstützung der NMO-Staaten für seine Kerninteressen gewinnen kann, zum Beispiel bezüglich der Menschenrechtsfrage in Xinjiang oder für seine Ansprüche im Südchinesischen Meer. ⁴⁰

China stellt sich in der Rivalität mit den USA als eine respektierte Weltmacht dar, die sich gegenüber Europa, Russland und den USA nunmehr auch geopolitisch in der NMO-Region behaupten kann. Tatsächlich erachtet die Denkschule der »harten Balance« den Iran unterdessen als außerordentlich wichtige Komponente der Rivalität zwischen China und den USA. Eine Konfrontation zwischen dem Iran und den USA würde, so die Vertreter dieser Schule, China beispielsweise mehr Einflussmöglichkeiten im asiatisch-pazifischen Raum verschaffen. Folglich sehen sie in den Beziehungen zum Iran einen strategisch bedeutsamen Hebel, der sich für manipulative Ansätze eignen könnte. Das Kalkül: Je mehr es China gelingt, den Iran umfassend zu stärken, desto mehr werden die USA sich mit der Iran-Frage auseinandersetzen müssen und von den geostrategischen Entwicklungen in der indopazifischen Region abgelenkt sein. ⁴¹ Im Ergebnis hat bzw. hätte Peking mehr Möglichkeiten, seinen Einfluss im indopazifischen Raum auszuweiten. Einem chinesischen Experten zufolge werde China diese »Iran-Karte« aber nicht spielen, da dies strategisch einer Konfrontation mit anderen Ländern gleichkäme. China habe bisher vermieden, mit einem oder mehreren Partnern im NMO eine militärische Allianz oder einen Block zu bilden. ⁴²

Für China hat das Ausmaß der US-Präsenz im NMO direkte Auswirkungen auf die Kapazitäten der US-Regierung, sich im Indopazifik stärker als bislang zu

³⁷ Siehe Sun Degang/Wu Sike, »Xin shidai zhongguo canyu zhongdong anquan shiwu linian zhuzhang yu shijian tansuo« [Chinas Beteiligung an Sicherheitsangelegenheiten im Nahen Osten in der neuen Ära], in: *Guoji wenti yanjiu* [International Issues], (2020) 4, S. 1–19.

³⁸ Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via Videokonferenz am 25.5.2021.

³⁹ Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via Videokonferenz am 22.1.2021.

⁴⁰ Im Juli 2019 hat der Iran als einer von 50 Staaten ein Schreiben an den UN-Menschenrechtsrat unterzeichnet, das Pekings Politik in Xinjiang unterstützt.

⁴¹ Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via Videokonferenz am 22.1.2021.

⁴² Siehe ebd.

engagieren. Die Ankündigung der Biden-Administration, die USA aus dem NMO zurückzuziehen, ist deswegen höchst relevant für Peking. Der chinesische Nahost-Experte Jin Liangxiang geht indes davon aus, dass sich die USA nicht vollends zurückziehen werden, wohl aber, dass sie den NMO nutzen könnten, um zu versuchen, den chinesischen Einfluss einzudämmen.⁴³ Die USA hätten nämlich erkannt, dass der asiatisch-pazifische Raum und der Nahe Osten in der amerikanischen Geostrategie nicht unabhängig voneinander zu betrachten seien. Die größte Herausforderung für Chinas Nahost-Strategie könnte also der Versuch der USA sein, eine Strategie zu entwickeln, die den asiatisch-pazifischen Raum und den NMO integriert. Auf diese Weise könnten die USA weiterhin versuchen, Chinas Energieversorgung sowie seine Wirtschafts- und Handelskooperation mit den Ländern des NMO zu behindern.

Im chinesischen Diskurs wird zunehmend die Ansicht vertreten, die Beziehungen zum Iran sollten ungeachtet der Reaktionen der USA ausgeweitet werden.

Im chinesischen Diskurs deutet sich zunehmend der Wunsch an, die US-Präsenz weniger zu berücksichtigen. Fan Hongda lehnt die unter einigen chinesischen Akademikern verbreitete Auffassung ab, China sollte aufgrund des potentiellen Drucks der USA keine engeren Beziehungen zum Iran aufbauen.⁴⁴ Er argumentiert, die chinesisch-iranischen Entwicklungen würden keine Auswirkungen auf die Feindseligkeit der USA gegenüber China haben, da die USA ohnehin China als eine größere Bedrohung ansähen als den Iran. Unabhängig davon, wie sich die chinesisch-iranischen Beziehungen entwickelten, würde

die Feindseligkeit der USA gegenüber China unverändert fortbestehen.

Angesichts der Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA – »der ersten Weltmacht« – und China – »der zweiten Weltmacht« – sollte China laut Fan Hongda versuchen, die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Iran auszubauen.⁴⁵ Ein solches Heranrücken an den Iran würde einer offenen Missachtung der US-Sanktionen gegen den Iran gleichkommen, meint ein anderer chinesischer Experte.⁴⁶ Fan bestätigte kürzlich, dass es einen Punkt in der Abwärtsspirale der US-chinesischen Beziehungen geben könnte, an dem China die potentiellen Kosten für die Verletzung von US-Sanktionen nicht mehr als zu hoch einstufen würde.⁴⁷ China ziehe bei der Prüfung seiner Diplomatie mit dem Iran die USA immer weniger in Betracht.

⁴³ Siehe Jin Liangxiang, »Cong pingheng dao zhenghe: Bai deng zhengfu jiangou yatai he zhongdong de zhanlue zhanwang« [Vom Gleichgewicht zur Integration: Der strategische Ausblick der Biden-Regierung für den asiatisch-pazifischen Raum und den Nahen Osten], in: *Xiya Feizhou* [West Asia and Africa], (2021) 2, S. 26 – 46.

⁴⁴ Siehe *Chinese Middle East Scholar Fan Hongda: Iran Should Understand that Cooperation With China Is a 'Win-Win' for Both Countries*, Washington D. C.: Middle East Media Research Institute, 17.11.2020 (Special Dispatch Nr. 9037), <<https://www.memri.org/reports/chinese-middle-east-scholar-fan-hongda-iran-should-understand-cooperation-china-win-win-both>> (Zugriff am 3.8.2021).

⁴⁵ Siehe ebd.

⁴⁶ Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via Videokonferenz am 20.5.2021: »China fühlt sich nicht mehr verpflichtet, sich an die US-Sanktionen gegen den Iran zu halten.«

⁴⁷ Siehe Fan Hongda, »Yilang xuanbu yu hua 25 nian quanmian hezuo jihua, zhong yi guanxi neng fou jinyibu zou jin?« [Der Iran verkündet einen 25-jährigen umfassenden Kooperationsplan mit China. Können die Beziehungen zwischen China und dem Iran enger werden?], in: *Shanghai Observer*, 30.6.2021, <<https://www.shobserver.com/news/detail?id=264494>> (Zugriff am 1.7.2021).

Der »weiche« Ausgleich in der chinesischen Politikgestaltung

Der Iran ist ein hervorstechendes Beispiel dafür, wie das Denken der politischen Elite in der VRCh zunehmend von ordnungspolitischen Vorstellungen eines gleichgewichtigen Einflusses globaler Großmächte bestimmt wird. Geostrategie spielt eine immer größere Rolle, je mehr China danach drängt, als Weltmacht den USA entgegenzutreten. China strebt im Iran beides an, politischen und wirtschaftlichen Einfluss, doch werden die USA im chinesischen Diskurs auch einstimmig als der Staat benannt, der die Vertiefung der strategischen Zusammenarbeit zwischen China und dem Iran behindert.⁴⁸ Selbst wenn sich unter der Biden-Administration die Beziehungen des Iran und Chinas zu den USA verbessern würden, blieben die chinesisch-iranischen Beziehungen weiterhin durch von den USA bestimmte Faktoren eingeschränkt.

Aus diesem Blickwinkel lassen sich chinesische Maßnahmen verstehen, dem US-Einfluss zumindest im begrenzten Maße entgegenzuwirken. Chinas »geopolitisierte« Iran-Politik kann bereits durch Aktivitäten belegt werden, die zunächst im Rahmen eines »weichen Balancing« gegenüber den USA stattfinden. Chinas Wirtschaftsbeziehungen zum Iran etwa untergraben in erster Linie die amerikanischen Bemühungen, den Iran in der Weltgemeinschaft zu isolieren. Dabei verstößt Peking direkt wie indirekt gegen US-Sanktionen. Die kürzlich vereinbarte, auf 25 Jahre angelegte Partnerschaft zwischen China und dem Iran sollte ebenfalls im Kontext des Beziehungsdreiecks China – Iran und USA betrachtet werden. Die Konsequenzen dieser chinesischen Politik sind für Deutschland und die EU nicht minder relevant.

48 Vgl. dazu etwa Lu/Song, »Yilang yu zhongguo zhanlüe hezuo de dongyin ji zuli« [wie Fn. 10].

Chinas wirtschaftliches Engagement

Von den weitreichenden Wirtschaftssanktionen des UN-Sicherheitsrats gegen den Iran (2006) und den verschärften Sanktionen (2009) hatte die VRCh zunächst profitiert: Während europäische Unternehmen vor ihrem Rückzug aus dem iranischen Markt ein wirtschaftliches Standbein im Land hatten, verdrängte China bis 2008 Europa als den größten Lieferanten des Iran von Industriekomponenten und Fertigungsmaschinen.⁴⁹ Der jährliche Handel zwischen China und dem Iran stieg zwischen 2003 und 2014 um mehr als das Neunfache von 5,6 Milliarden US-Dollar auf einen Rekordhöchststand von 51,8 Milliarden US-Dollar.⁵⁰ Im gleichen Zeitraum ging der Handel zwischen dem Iran und der EU um 55 Prozent zurück.⁵¹

Mit dem Abschluss des Atomabkommens im Jahr 2015 nahm der Handel zwischen dem Iran und China jedoch ab, weil nach der Aufhebung der Sanktionen wieder europäische Firmen auf den iranischen Markt drängten. Bis zum Ausstieg der USA aus dem JCPOA unter Präsident Donald Trump im Mai 2018 (und der

49 Siehe Lucille Greer/Esfandyar Batmanghelidj, *Last among Equals: The China–Iran Partnership in a Regional Context*, Washington, D. C.: Wilson Center, September 2020 (Occasional Paper Series Nr. 38), <<https://www.wilsoncenter.org/publication/last-among-equals-china-iran-partnership-regional-context>> (Zugriff am 4.7.2021).

50 Siehe Borzou Daragahi, »China Goes beyond Oil in Forging Ties to Persian Gulf«, in: *The New York Times* (online), 13.1.2005, <<https://www.nytimes.com/2005/01/13/business/worldbusiness/china-goes-beyond-oil-in-forging-ties-to-persian.html>> (Zugriff am 5.7.2021); China General Administration of Customs via *CEIC Database*, <<https://www.ceicdata.com/en/china/usd-trade-by-country/import-asia-iran>> (Zugriff 8.12.2021).

51 European Commission, *European Union, Trade in Goods with Iran*, 2.6.2021, <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf> (Zugriff am 8.12.2021).

Wiederverhängung der US-Sanktionen) bewegten sich die Handelszahlen der VRCh (Exporte und Importe) grob zwischen 30 und 36 Milliarden US-Dollar jährlich. Dies entsprach nicht den chinesischen Erwartungen, denn China hatte sein diplomatisches Engagement mit dem Iran seit 2015 deutlich verstärkt. Beim Besuch des chinesischen Präsidenten 2016 wurden die chinesisch-iranischen Beziehungen aufgewertet zu einer »umfassenden strategischen Partnerschaft«. ⁵² Im Rahmen dieses Besuchs sagte China dem Iran zu, den bilateralen Handel bis 2026 auf 600 Milliarden US-Dollar mehr als zu verzehnfachen. ⁵³

Die allmähliche Eskalation der US-Sanktionen gegen den Iran unter der Trump-Administration führte allerdings zu erheblichen Beeinträchtigungen des chinesisch-iranischen Wirtschaftsaustausches. Mit Wiederverhängung der Sanktionen durch die Exekutivverordnung 13846 der Trump-Regierung (August 2018) nahm der Handel zwischen China und dem Iran weiter ab, da die im Iran tätigen Unternehmen amerikanische Strafmaßnahmen fürchten mussten: 2019 belief sich der Wert des gesamten chinesisch-iranischen Handels auf etwa 23 Milliarden US-Dollar, 2020 nur noch auf knapp 14,9 Milliarden US-Dollar (siehe Grafik 1, Seite 9). Anders verlief die Entwicklung chinesischer Investitionen im Iran: Zumindest bis zum Jahr 2020 stiegen sie an, von 468 Millionen US-Dollar 2004 über 3 Milliarden US-Dollar 2019 (hauptsächlich im Energie- und Rohstoffsektor) bis auf etwa 3,5 Milliarden US-Dollar 2020. Trotzdem macht der Iran nur einen Anteil von 0,14 Prozent an den gesamten chinesischen Investitionsbeständen im Ausland aus. ⁵⁴

Auch prominente chinesische Unternehmen wurden durch die Sanktionen veranlasst, ihre Geschäfte

mit dem Iran zu reduzieren oder ganz einzustellen. 2019 stieg beispielsweise die staatliche China National Petroleum Corporation (CNPC) aus dem 5-Milliarden-Dollar-Erdgasentwicklungsprojekt South Pars aus, das das bis dato größte chinesische Investitionsprojekt im Iran gewesen wäre. ⁵⁵ Ein weiteres Beispiel sind chinesische Technologieunternehmen, die sich aus dem Iran zurückgezogen haben. Der chinesische Computerhersteller Lenovo Group etwa hat 2019 seinen Distributoren den Verkauf auf dem iranischen Markt untersagt, im März desselben Jahres hat Huawei Berichten zufolge die meisten seiner 250 Mitarbeiter im Iran abgezogen. ⁵⁶ War China also einst Profiteur der Sanktionen, so ist dies angesichts der angespannten Lage zwischen den USA und dem Iran, aber auch aufgrund der sich verschärfenden Konflikte zwischen den USA und China seit 2018 nicht mehr der Fall.

Peking versucht(e) dennoch durch wirtschaftliche, sprich »weiche« Mittel, Einfluss gegenüber den USA zu etablieren. China ist trotz der US-Sanktionen und der von Trump initiierten Druckkampagne auf den Iran zu einem essentiellen Wirtschaftspartner des Iran geworden. Dies trifft gegenwärtig umso mehr zu, als die iranische Wirtschaft von der Covid-19-Pandemie stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. China ist schon jetzt der größte Handelspartner Teherans; ein Drittel der iranischen Exporte geht nach China (siehe Grafik 3, Seite 22). In nicht unbedeutendem Maße hat Peking die Sanktionen direkt oder indirekt umgangen oder in Kauf genommen, zum einen um seine wirtschaftlichen Interessen im Iran zu pflegen (Stichwort Öllieferungen), zum anderen um, zumindest symbolisch, mit dem Iran eine Front gegenüber den USA zu bilden.

Auch die BRI kann als Instrument der »weichen Balance« gesehen werden. Selbst wenn Chinas Investitionen im Iran im Rahmen der BRI nur langsam Fortschritte machen, unterstützt Peking die Infrastrukturentwicklung in dem Land nichtsdestoweniger,

52 Official Website of the President of the Islamic Republic of Iran, *Full Text of Joint Statement on Comprehensive Strategic Partnership between I.R. Iran, P.R. China*, 2016, <<https://www.president.ir/EN/91435>> (Zugriff am 1.12.2021).

53 China unterhält fünf umfassende strategische Partnerschaften im NMO: mit Ägypten, Algerien, dem Iran, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

54 »Last among Equals: Iran – China Relations«, *The Iran Primer*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 6.10.2020, <<https://iranprimer.usip.org/blog/2020/oct/06/last-among-equals-iran-china-relations>> (Zugriff am 14.12.2021); Eigene Berechnung basierend auf Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment 2020*, Peking: September 2021, Annex Table 2, S. 153, <<http://images.mofcom.gov.cn/hzs/202110/20211014083913502.pdf>> (Zugriff am 13.12.2021).

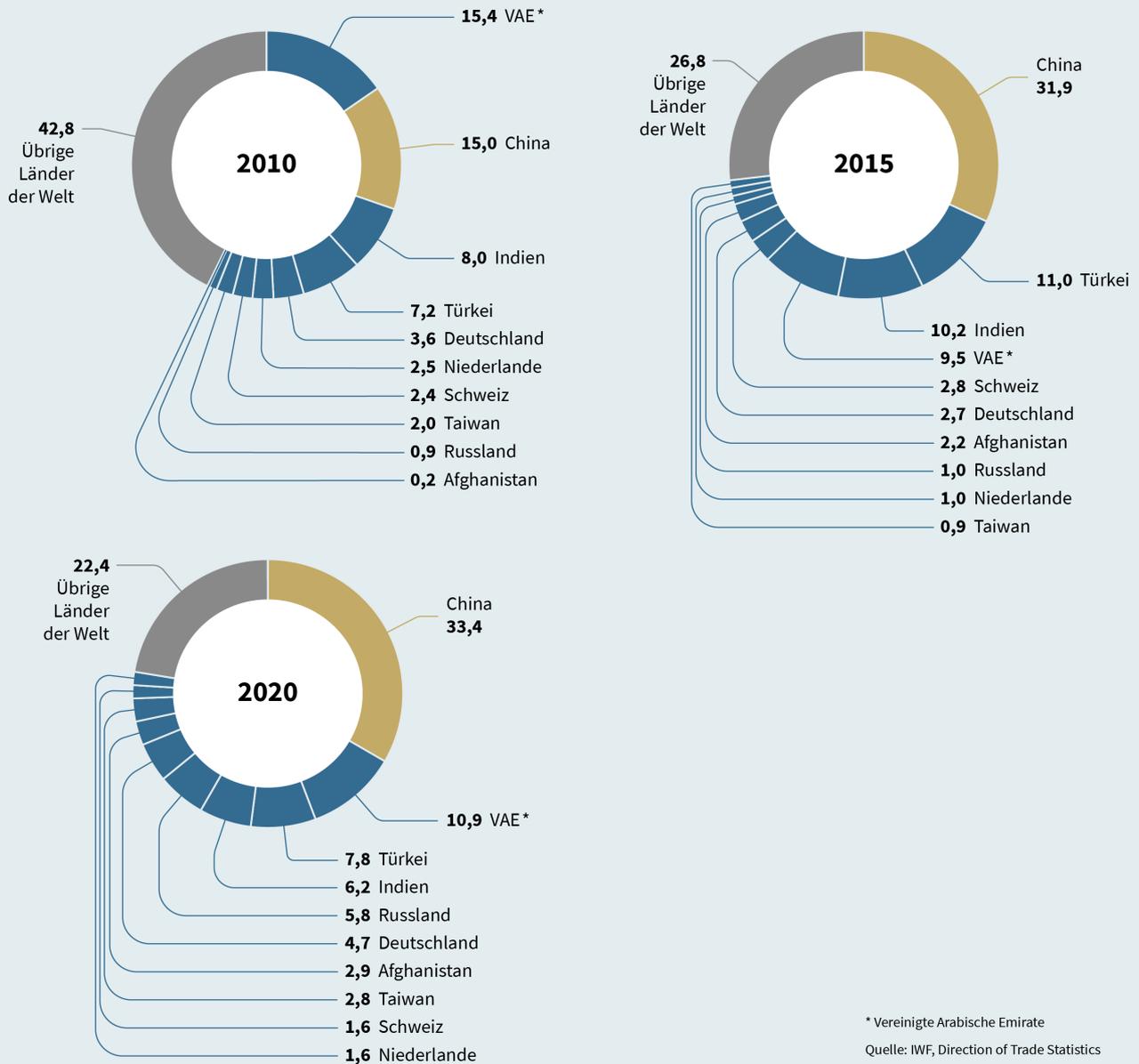
55 Siehe Arsalan Shahla/Verity Ratcliffe, »CNPC Quits Flagship Iran Gas Project as Sanctions Bite«, *Bloomberg*, 9.10.2019, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-06/iran-says-china-s-cnpc-is-no-longer-part-of-giant-gas-project>> (Zugriff am 13.4.2021); AEI, »China Global Investment Tracker« [wie Fn. 8].

56 Siehe Benoit Faucon/Sune Engel Rasmussen, »Asian Companies Pull Back from Iran amid U.S. Pressure«, in: *Wall Street Journal* (online), 24.4.2019, <<https://www.wsj.com/articles/asian-companies-pull-back-from-iran-amid-u-s-pressure-11556133979>> (Zugriff am 8.7.2021).

Grafik 3

China als Wirtschaftspartner des Iran im Vergleich zu anderen Staaten

Handel (Exporte und Importe), Anteile in Prozent



* Vereinigte Arabische Emirate

Quelle: IWF, Direction of Trade Statistics

© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: IWF, DOTS, <<https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>> (Zugriff am 3.6.2021).

indem es bei der Finanzierung und dem Bau nationaler Eisenbahnstrecken hilft, die das iranische Hinterland in größere regionale Netzwerke integrieren. 2018 unterzeichnete die China National Machinery Industry Corporation beispielsweise einen Vertrag über 845 Millionen US-Dollar für den Bau einer Eisenbahnverbindung zwischen den Städten Hamedan und

Sanandaj im Westen des Iran und Teheran, der 2022 abgeschlossen werden soll. Darüber hinaus hat China laut Berichten einen Kredit in Höhe von 1,9 Milliarden US-Dollar bereitgestellt, damit eine Hochgeschwindigkeitsbahn von Teheran in die iranische Provinz Isfahan gebaut werden kann, und zwar durch die China Rail-

way Group (Fertigstellung voraussichtlich 2021).⁵⁷ Der Iran profitiert von solch dringend benötigten Infrastrukturprojekten. Einem Modell der Weltbank von 2019 zufolge, das das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und die Wohlfahrtsvorteile der BRI-Transportinfrastruktur bewertet, können solche Investitionen das BIP und den Wohlstand des Iran um bis zu 6,18 bzw. 5,34 Prozent steigern.⁵⁸

Chinas Verstöße gegen US-Sanktionen

Die von der Trump-Administration 2018 wiedereingeführten US-Sanktionen beinhalten unter anderem Maßnahmen, um die Einnahmen der iranischen Regierung aus dem Ölexport auszutrocknen. Ungeachtet dieser US-Sanktionen soll China weiterhin beträchtliche Mengen iranischen Öls importiert haben, und zwar mittels verschiedener Verschleierungs- und Sanktionsumgehungsmethoden.⁵⁹ Laut Medienberichten, basierend auf veröffentlichten Daten von Refinitiv Oil Research, haben Chinas »inoffizielle« Käufe von iranischem Öl mit gefälschter Identifizierung aus Ländern wie Malaysia, den VAE und dem Oman seit Ende 2020 deutlich zugenommen, wohl auch in der Erwartung, dass die neue US-Regierung unter Biden die Sanktionen gegen den Iran lockern würde.⁶⁰

⁵⁷ Siehe »China Reopens \$1.9b L/C [letter of credit] for Tehran-Qom-Isfahan Railroad Project«, in: *Financial Tribune*, 18.12.2019, <<https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/101287/china-reopens-19b-lc-for-tehran-qom-isfahan-railroad-project>> (Zugriff am 13.6.2021).

⁵⁸ Siehe François de Soyres/Alen Mulabdic/Michele Ruta, *Common Transport Infrastructure. A Quantitative Model and Estimates from the Belt and Road Initiative*, Washington, D. C.: World Bank Group, April 2019 (Policy Research Working Paper 8801), <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/879031554144957551/pdf/Common-Transport-Infrastructure-A-Quantitative-Model-and-Estimates-from-the-Belt-and-Road-Initiative.pdf>> (Zugriff am 6.8.2021).

⁵⁹ Vgl. Sascha Lohmann/Kirsten Westphal, *Unilaterale US-Sanktionen gegen Petrostaaten. Die Geopolitisierung des internationalen Ölmarkts*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2019 (SWP-Studie 28/2019), doi: 10.18449/2019S28 (Zugriff am 3.12.2021).

⁶⁰ Siehe Nidhi Verma/Shu Zhang, »Iran Slips Record Volume of Oil into China, Reaches out to Asian Clients for Trade Resumption«, *Reuters*, 8.3.2021, <<https://www.reuters.com/article/us-oil-iran-asia-analysis/analysis-iran-slips-record-volume-of-oil-into-china-reaches-out-to-asian-clients-for-trade-resumption-idUSKBN2B00OL>> (Zugriff am 7.8.2021).

Die chinesischen Importdaten zeichnen ein anderes Bild. Nach offiziellen Angaben gingen die chinesischen Käufe von iranischem Öl 2019 erheblich zurück. Im folgenden Jahr ebenfalls: 2020 beliefen sich Chinas offizielle Importe von iranischem Öl auf durchschnittlich nur 118 Millionen US-Dollar pro Monat gegenüber 589 Millionen US-Dollar pro Monat im Jahr 2019 – ein Rückgang um 82 Prozent.⁶¹ Andererseits deuten die chinesischen Daten darauf hin, dass Peking seine Importe verringert hat, um eine Bestrafung seitens der USA wegen Verletzung der Sanktionen zu vermeiden, etwa den Verlust des Zugangs zu seinen Konten bei amerikanischen Banken. Dennoch dürfte China zumindest mehr iranisches Öl importiert haben, als es die offiziellen Zahlen wiedergeben. Indem die VRCh weiterhin Öl aus dem Iran kauft, verletzen chinesische Unternehmen offensichtlich die US-Sanktionen gegen das Land und unterstützen das dortige Regime.

Ein anderes prominentes Beispiel für den Versuch Chinas, die Sanktionen zu umgehen, ist der Fall Huawei. Dessen Finanzchefin Meng Wanzhou, Tochter des Firmengründers Ren Zhengfei, steht unter Anklage der US-Justiz, weil sie in betrügerischer Absicht gegen die US-Sanktionen gegen den Iran verstoßen haben soll. US-Behörden zufolge soll sie eine inoffizielle Tochtergesellschaft, Skycom Tech Company, genutzt haben, um trotz internationaler Sanktionen Geschäfte mit dem Iran zu tätigen und den Erlös über das globale Bankensystem zu leiten. Anfang Dezember 2018 wurde Meng auf Betreiben der USA in der westkanadischen Stadt Vancouver festgenommen; Ende September 2021 ließ Kanada sie nach einer Vereinbarung mit den US-Behörden nach China ausreisen.

Unterzeichnung eines 25-jährigen Kooperationsabkommens

Politischen Aufwind haben die chinesisch-iranischen Beziehungen durch eine strategische Absichtserklärung erhalten, die Ende März 2021 unterzeichnet worden ist. Darin vereinbaren die VRCh und der Iran eine vertiefte, vor allem wirtschaftliche Zusammenarbeit über einen Zeitraum von 25 Jahren. Details wurden von offizieller Seite bislang allerdings nicht bekannt gemacht.

⁶¹ China General Administration of Customs via *CEIC Database*.

Im Juli 2020 veröffentlichte die *New York Times* Einzelheiten zu dem Abkommen aus einem ihr vorliegenden 18-seitigen Dokument.⁶² Das Abkommen sehe angeblich Investitionen in den iranischen Öl- und Finanzsektor sowie in Infrastrukturprojekte vor, und zwar im Wert von 400 Milliarden US-Dollar im Laufe der kommenden 25 Jahre. Darüber hinaus beinhalte es eine engere Kooperation bei der Atomenergie, beim Aufbau des 5G-Telekommunikationsnetzes und im Militärssektor. Die im *New York Times*- und einem weiteren Bericht genannte Summe von 400 Milliarden US-Dollar erscheint jedoch unrealistisch hoch im Vergleich zu anderen BRI-Investitionen. Pakistan, das einzige Land in der BRI, das einen eigenen Wirtschaftskorridor (CPEC) mit China baut, hat dafür 46 Milliarden US-Dollar (inzwischen wohl mindestens 62 Milliarden US-Dollar) von China zugesagt bekommen.⁶³

Peking ist sich der Brisanz des 2021 unterzeichneten Kooperationsabkommens mit Teheran durchaus bewusst.

Das Vorhaben, ein solches Abkommen abzuschließen, geht auf den Iran-Besuch Xi Jinpings 2016 zurück, also den Beginn der Vertiefung der chinesischen Beziehungen mit der NMO-Region insgesamt. Dass diese Ankündigung nicht früher umgesetzt wurde, lag laut Fan Hongda vornehmlich daran, dass die Haltung des Iran gegenüber China auch nach dem Besuch von Präsident Xi nicht positiv genug war.⁶⁴ Dies hatte aus

62 Siehe Farnaz Fassihi/Steven Lee Myers, »Defying U. S., China and Iran Near Trade and Military Partnership«, in: *The New York Times* (online), 11.7.2020, <<https://www.nytimes.com/2020/07/11/world/asia/china-iran-trade-military-deal.html>> (Zugriff am 23.6.2021).

63 Im September 2019 veröffentlichte *The Petroleum Economist* erstmals vermeintliche Informationen zu dem chinesisch-iranischen Abkommen, die neben der Summe von 400 Milliarden US-Dollar Investitionen sogar 5.000 Personen chinesisches Sicherheitspersonal auf iranischem Boden umfassen. Diese Angaben wurden von iranischen Offiziellen einerseits und von Experten andererseits als falsch abgetan bzw. zurückgewiesen.

64 Siehe Fan Hongda, »Zhongguo he yilang: Xin cun gehe de zhanlüe huoban« [China und der Iran: Getrennte strategische Partner], in: *Beijing yuyan daxue guo bie he quyu yanjiu jianbao* [Briefing zu nationalen und regionalen Studien der Universität für Sprache und Kultur Peking], (2020) 17,

seiner Sicht zur Folge, dass Peking es zunächst vorzog, die Beziehungen zu anderen Staaten im NMO zu intensivieren, insbesondere zu Saudi-Arabien und Ägypten. Erst die sich verschlechternden Beziehungen mit den USA, sowohl vonseiten des Iran im Mai 2018 als auch vonseiten Chinas (Handelskrieg), hätte beide Seiten veranlasst, den Fokus erneut auf den Aufbau einer umfassenden strategischen Partnerschaft zu legen.

Die iranische Seite soll den Entwurf des Abkommens westlichen Medien zugespielt haben, um Peking unter Druck zu setzen, das Abkommen zum Abschluss zu bringen, bzw. um China zu konkreten Investitionen zu verpflichten. Dies würde erklären, warum chinesische Offizielle und die Medien sich nicht zu dem Entwurf äußerten. Fan Hongda nennt als Grund dafür einerseits die Kritik innerhalb des Iran (so kritisierte der ehemalige Präsident Mahmoud Ahmadinedschad die Regierung Rouhani für die »heimliche Unterzeichnung eines Abkommens« mit einem ausländischen Staat), andererseits die »kalte Haltung« der chinesischen Regierung, die auch die iranische Seite zum Nachdenken veranlasst haben soll.⁶⁵ Andere chinesische Iran-Experten werteten die Zurückhaltung Pekings als Resultat der schlechten Presse zu dem Abkommen sowohl innerhalb des Iran als auch im Ausland, namentlich in den USA. Das heißt, selbst innerhalb Chinas hat es anscheinend zunächst keinen Konsens über das Abkommen gegeben.⁶⁶

Hauptgrund dafür, dass das Abkommen letztendlich unterzeichnet worden ist, dürfte der Zeitpunkt gewesen sein. Für Teheran bietet diese Partnerschaft vor allem einen »rhetorischen« und »politischen« Sieg in einem entscheidenden Moment, da zeitgleich in Wien die Nuklearverhandlungen wiederaufgenommen wurden. Teheran konnte demonstrieren, dass es Alternativen hat. Auch für Peking muss es ein opportuner Moment gewesen sein. Aus chinesischer Sicht dürfte der Zeitpunkt wesentlich vom Blick auf die Vereinigten Staaten bestimmt gewesen sein, nämlich auf die Wahl Bidens zum Präsidenten und der damit verbundenen Option, dass die USA zum Nuklearabkommen zurückkehren – also neuerlicher starker Präsenz der USA im Iran. Das Signal an die USA war somit, dass China in der Lage ist, mit US-Gegnern

<https://www.guancha.cn/FanHongDa/2020_12_04_573499.shtml> (Zugriff am 7.12.2021).

65 Siehe ebd.

66 Interviews der Autorin mit chinesischen Experten via Videokonferenz am 19. und 22.1.2021.

zusammenzuarbeiten, um dem amerikanischen Einfluss in der Region entgegenzuwirken.

Chinesische Experten spielen die reale Bedeutung des Abkommens für die chinesisch-iranischen Beziehungen allerdings herunter. Sie betonen, es handele sich um eine reine Absichtserklärung ohne Details.⁶⁷ Ein »strategisches Partnerschaftsabkommen« ist in der Tat ein Dokument, das China mit diversen anderen Staaten abgeschlossen hat und das eher einer verschriftlichten Annäherungsabsicht gleichkommt als einer Allianz. Die strategischen Ziele sind nicht verbindlich und enthalten keine spezifischen Details. Die Vorsicht, die China walten lässt, spricht dafür, dass Peking sich der Brisanz des Abkommens und seiner Auswirkungen bewusst ist. Es ist daher vor allem als symbolischer Akt zu bewerten, der es dem Iran ermöglicht, dem Druck der USA bei dem neuen Anlauf in den Verhandlungen zum Nuklearabkommen etwas entgegenzusetzen, und der China hilft, der US-Regierung die Konsequenzen einer kontinuierlichen Konfrontation mit China aufzuzeigen. Peking kann Washington auf diese Weise signalisieren, dass eine konfrontative Haltung ihm gegenüber dazu führt, dass China seine Gleichgewichtspolitik gegenüber den USA verstärkt. Das Signal in Richtung Iran lautet: China hat sich – zumindest symbolisch – klarer zu seinen Beziehungen zum Iran bekannt als je zuvor.

Auch wenn das Abkommen zum gegenwärtigen Zeitpunkt einen eher politisch-symbolischen Charakter aufweist, so kann dennoch nicht ausgeschlossen werden, dass die chinesisch-iranischen Beziehungen zukünftig eine neue Tiefe erreichen, die geostrategische Auswirkungen haben könnte. Ein chinesischer Experte gibt dazu an, gemeinsame Projekte, Investitionen oder sonstige Arten der Zusammenarbeit könnten durchaus vertieft werden, sobald die Sanktionen gegen den Iran aufgehoben würden.⁶⁸

⁶⁷ Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via Videokonferenz am 25.5.2021.

⁶⁸ Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via Videokonferenz am 10.4.2021.

Der »harte« Ausgleich in der chinesischen Politikgestaltung

Chinas Iran-Politik lässt zunehmend Elemente einer »harten Balance« erkennen, beispielsweise in Form einer »Sicherheitskooperation niedrigeren Ranges«⁶⁹ oder, nach T. V. Paul, eines »begrenzten harten Ausbalancierens« (limited hard balancing), also in Form des Versuchs Chinas, den Einfluss der USA durch semiharte Mittel auszugleichen.⁷⁰ Dies geschieht im Falle Irans anhand einer Kooperation im Bereich Sicherheit, die auch das symbolische Signal an die USA senden soll, dass China und der Iran zusammenstehen, etwa wenn sie gemeinsame maritime Übungen durchführen. Gleichzeitig weisen Berichte des US-Finanzministeriums darauf hin, dass chinesische Unternehmen das iranische Raketenprogramm weiterhin verdeckt unterstützen. Zwar ist bislang keine geradlinige Entwicklung in den chinesisch-iranischen Beziehungen erkennbar, die die Formierung einer China-Iran-Allianz gegenüber den USA andeuten würde. Trotzdem konnte Peking immerhin seine Absicht bekunden, gegebenenfalls geostrategisch näher an den Iran heranzurücken.

Sicherheitskooperation

Die Verteidigungskooperation zwischen China und dem Iran begann in den frühen 1980er Jahren während des Iran-Irak-Krieges, als China zu einem der wichtigsten Waffenlieferanten des Iran wurde und zu dessen Nuklearprogramm beitrug. In den 1990er Jahren gingen die chinesischen Waffenexporte in den Iran allmählich zurück, ebenso wie die Zusammenarbeit der beiden Länder in der Raketentechnologie (Nuklear- und ballistische Raketen). Insbesondere nach Enthüllungen über das illegale iranische Atom-

programm im Jahr 2003 schränkte China seine Waffenverkäufe an den Iran weiter ein, um US-Sanktionen zu vermeiden. Zudem war die (offene) Unterstützung iranischer Technologien für Nuklear- und ballistische Raketen nicht mehr vereinbar mit Chinas seit 2004 bestehender Mitgliedschaft in der Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer (NSG). China ist zwar nicht Teil des Trägertechnologie-Kontrollregimes (MTCR), erkennt aber dessen Richtlinien an.

2010 initiierte die VRCh als Mitglied der E3+3 den Beschluss des UN-Sicherheitsrats über weitreichende Sanktionen, die auch den Verkauf der meisten konventionellen Waffen an den Iran begrenzten. Diese Sanktionen führten zu einem weiteren Rückgang von Chinas Waffenexporten an das Land, was wiederum im Einklang stand mit Chinas Vermeidung offener Unterstützung für »Schurkenregime« wie den Iran, den Sudan und Nordkorea.⁷¹ Als zusätzliche Einschränkung wirkte sich Chinas Bestreben aus, sein Verhältnis zu den anderen regionalen Mächten nicht durch seine Beziehungen zum Iran zu belasten.

Ein Wendepunkt kam mit dem JCPOA. Das Abkommen eröffnete ausländischen Firmen die Möglichkeit, nunmehr wieder legal im Iran zu operieren. Gleichwohl verzichtete China weiterhin darauf, direkt Waffen an den Iran zu liefern, da Waffenverkäufe an das Land nach der Ratifizierung des Abkommens (8. Oktober 2015) weitere fünf Jahre der Genehmigung des UNSR bedurften, der Verkauf von Technologien für ballistische Raketen sogar weitere acht Jahre. Dies gewährte den USA, Großbritannien und Frankreich effektiv ein Veto in Bezug auf (meist chinesische und russische) Waffenverkäufe.

Dementsprechend haben im letzten Jahrzehnt Chinas Waffenexporte in den Iran drastisch abgenom-

69 Siehe Sun Degang, »Lun »zhun lianmeng« zhanlüe« [Zur »Quasi-Allianz«-Strategie], in: *Shijie jingji yu zhengzhi* [World Economics and Politics], (2011) 2, S. 75–80.

70 Siehe T. V. Paul, *Restraining Great Powers* [wie Fn. 24].

71 Nichtoffene Unterstützung wird China in der Tat immer wieder nachgesagt, basierend auf Erkenntnissen zu chinesischer Unterstützung der pakistanischen und nordkoreanischen Nuklear- und Raketenprogramme.

men, vor allem wenn man sie mit denjenigen in andere Staaten der Region vergleicht, insbesondere mit denen in Irans Nachbarland Pakistan (siehe Grafik 2, Seite 13).⁷² Im vergangenen Jahr haben die Vereinten Nationen ihr Embargo von 2010 für den Export der meisten Arten von Großwaffen in den Iran aufgehoben. Namentlich die USA befürchten, Russland und China könnten nun moderne Waffen an den Iran verkaufen. Was China anbetrifft, ist dergleichen bisher jedoch nicht zu erkennen.⁷³

Experten, die die chinesische Parteizeitung *Renmin Ribao* zitiert, nennen als Schwierigkeiten, mit denen Waffenexporteure weiterhin im Iran konfrontiert sind, zunächst die finanzielle Lage. Die US-Sanktionen hätten die iranische Wirtschaft so schwer geschädigt, dass der Iran gar nicht die Mittel habe, große Mengen hochwertiger Waffen zu erwerben. Überdies schrecke die Androhung nationaler US-Sanktionen mögliche Exporteure ab. Letztlich basiere die Militärstrategie des Iran nicht auf gekauften Waffen und ebensolcher Ausrüstung, sondern auf selbst hergestellten ballistischen Raketen und einigen pro-iranischen Milizen im Nahen Osten.⁷⁴

Sun Degang gibt in einem Interview mit der *Renmin Ribao* an, dass trotz der Aufhebung des UN-Waffenembargos gegen den Iran die Vereinigten Staaten ausländische Unternehmen sanktionieren könnten, die mit dem Iran in militärischen Projekten zusammenarbeiteten.⁷⁵ Sun bezieht sich hier auf die US-Exekutivverordnung 13949 vom September 2020, die jedem Unternehmen den Verkauf von Waffen an den

Iran verbietet und Zuwiderhandlungen bestraft, indem sie straffällig gewordenen Unternehmen den Zugang zu ihrem Eigentum in den USA verweigert sowie ihre Vermögenswerte einfriert.⁷⁶ US-Sanktionen gegen das iranische Bankensystem stellen ein zusätzliches Hindernis für chinesische Waffenverkäufe an den Iran dar, weil den betroffenen chinesischen Banken wahrscheinlich der Zugang zum US-Bankensystem verwehrt würde. Das heißt, Peking muss weiterhin Washingtons Reaktion auf Waffenverkäufe an den Iran berücksichtigen. Wie amerikanische Untersuchungen belegen, hat dennoch in gewissem Umfang eine technisch-militärische Kooperation stattgefunden – China setzt sein »begrenztes hartes Balancing« demnach fort (vgl. Seite 28ff).

Die Ära Xi Jinping markiert ein neues Kapitel in der Verteidigungszusammenarbeit zwischen China und dem Iran.

Obwohl sich das derzeitige Niveau der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen China und dem Iran bescheiden ausnimmt, markiert die Ära Xi Jinping ein neues Kapitel in der Verteidigungszusammenarbeit zwischen beiden Ländern, das nach außen durch offizielle Besuche und gemeinsame Übungen angezeigt wird. Nach Ratifizierung des JCPOA unterzeichneten China und der Iran im Rahmen des Besuchs Xis 2016 ein Abkommen, das vorsieht, die militärische Kooperation auf den Gebieten Ausbildung, Terrorismusbekämpfung sowie Ausrüstung und Technologie zu verbessern. Zudem wurde vereinbart, eine gemeinsame Kommission zwischen den Generalstäben einzurichten, um eine engere Koordination in allen Bereichen der militärischen Beziehungen zu ermöglichen.⁷⁷

Im März 2013 erfolgte der erste Hafenbesuch iranischer Schiffe in China, im September 2014 besuchten chinesische Kriegsschiffe erstmals den Iran, um

⁷² Im Zeitraum 2016 bis 2020 machten die Waffenimporte des Iran 0,3 Prozent des weltweiten Gesamtvolumens aus. Siehe Pieter D. Wezeman/Alexandra Kuimova/Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2020*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), März 2021 (SIPRI Fact Sheet), S. 8, <https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf> (Zugriff am 3.12.2021).

⁷³ Siehe ebd.

⁷⁴ »Lianheguo jiechu wuqi jin yun dui yilang yingxiang jihe« [Wie sich das UN-Waffenembargo auf den Iran auswirkt], in: *Renmin wang* [Onlineausgabe der *Renmin Ribao* (Volkstageszeitung)], 19.10.2020, <<http://military.people.com.cn/n1/2020/1019/c1011-31897121.html>> (Zugriff am 4.7.2021).

⁷⁵ Siehe »Zhe ci jiejin dui yilang yiweizhe shenme?« [Was bedeutet die Aufhebung des Embargos für den Iran?], in: *Renmin wang* [Onlineausgabe der *Renmin Ribao* (Volkstageszeitung)], 25.10.2020, <<http://world.people.com.cn/n1/2020/1025/c1002-31904868.html>> (Zugriff am 6.7.2021).

⁷⁶ Federal Register, *Executive Order 13949: Blocking Property of Certain Persons with Respect to the Conventional Arms Activities of Iran*, 21.9.2020, <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/09/23/2020-21160/blocking-property-of-certain-persons-with-respect-to-the-conventional-arms-activities-of-iran>> (Zugriff am 3.12.2021).

⁷⁷ »Iran, China to Form Joint Commission for Military Cooperation«, *Tasnim News Agency*, 14.11.2016, <<https://www.tasnimnews.com/en/news/2016/11/14/1240601/iran-china-to-form-joint-commission-for-military-cooperation>> (Zugriff am 25.6.2021).

gemeinsam Marineübungen im Persischen Golf zu absolvieren. Im Juni 2017 starteten der Iran und China eine weitere gemeinsame Übung, an der zwei chinesische Schiffe und ein iranischer Zerstörer teilnahmen. Laut einer Datenbank der National Defense University in Washington gab es zwischen 2014 und 2018 zwölf militärische Interaktionen zwischen China und dem Iran, darunter Besuche von Seehäfen, bilaterale Übungen und hochrangige Dialoge.⁷⁸ Im Dezember 2019 fand eine trilaterale Marineübung mit Russland im Indischen Ozean und im Golf von Oman statt. Kurz darauf führte China auch mit Saudi-Arabien Marineübungen durch, wohl um die Beziehungen zum Iran auszubalancieren. Die gemeinsamen chinesisch-iranischen Übungen dürften vor allem ein Signal an die USA sein, dass beide Seiten trotz des Drucks aus Washington zusammenstehen.

Nicht nur die Marineübungen mit dem Iran und anderen Staaten wurden im chinesischen Narrativ als symbolträchtige Ereignisse inszeniert, auch zwei andere Dinge: das Ende des UN-Waffenembargos gegen den Iran sowie die Unterstützung des Iran durch China, um Front gegen die USA zu machen. Mitte August 2020, zwei Monate bevor das Waffenembargo auslief, hatten die USA einen Resolutionsentwurf im UN-Sicherheitsrat eingebracht mit dem Ziel, das Embargo zu verlängern. Der UNSR lehnte den Antrag der USA mit den Stimmen Russlands und Chinas ab. In der chinesischen Darstellung wird dies als Sieg zur »Wahrung des Multilateralismus« beschrieben.⁷⁹ Das spiegeln auch Meinungsbeiträge chinesischer Experten wider. Jin Liangxiang sieht die Aufhebung der Sanktionen gegen den Iran als Stärkung des Multilateralismus im Kampf gegen den Unilateralismus, also als Sieg der internationalen Gemeinschaft gegen die USA.⁸⁰ Durch den Zusammenschluss mit China, Russland und anderen Entwicklungsländern sei der Iran vorübergehend aus der diplomatischen

Isolation herausgekommen und habe seinerseits die Vereinigten Staaten international isoliert.⁸¹

Deutschland, 2019/2020 nichtständiges Mitglied im UNSR, hatte sich bei der Abstimmung enthalten, aus folgendem Grund: Die angestrebte Resolution hätte die Vereinten Nationen nicht in die Lage versetzt, den erheblichen vom Iran ausgehenden Risiken für die Region wirkungsvoll zu begegnen. Außerdem bleibt das EU-Waffenembargo gegen den Iran noch bis 2023 in Kraft.

Verdeckte militärische Kooperation

Neben offiziellen Besuchen, gemeinsamen Übungen und Chinas Eintreten für die Beendigung des UN-Waffenembargos gegen den Iran existiert noch eine weitere Form der Sicherheitszusammenarbeit zwischen den beiden Ländern: China hat den Iran wohl verdeckt militärisch unterstützt. Die VRCh war früh am iranischen Nuklearprogramm beteiligt; nachdem diese Unterstützung in den 1990er Jahren offiziell eingestellt wurde, verkauften chinesische Staatsunternehmen weiterhin Technologien an den Iran, die dieser verwendete, um Genauigkeit und Reichweite seiner ballistischen Raketen zu verbessern.⁸²

Die chinesische Regierung tolerierte laut einem Bericht des US-Justizministeriums von 2019 diesen anhaltenden illegalen Handel mit Waffen und Raketentechnologie, insbesondere durch den berüchtigten chinesischen Raketentechnologie-Händler und Justizflüchtling Li Fangwei (alias Karl Lee). Die USA werfen ihm vor, den Iran mittels eines Netzwerks von Scheinfirmen mit Graphit und anderen Materialien für dessen Raketenprogramm beliefert zu haben.⁸³ Die Ausrüstung und Komponenten, die Li dem Iran zur Verfügung gestellt haben soll, haben den USA zufolge dazu beigetragen, dass der Iran nach wie vor fortschrittlichere Raketen mit verbesserter Genauigkeit, Reichweite und Letalität entwickelt. Trotz eines Haftbefehls und

78 Siehe »Executive Summary«, in: Kenneth Allen/Phillip C. Saunders/John Chen, *Chinese Military Diplomacy, 2003–2016: Trends and Implications*, Washington, D. C.: National Defense University Press, Juli 2017 (China Strategic Perspectives Nr. 11), S. 1–5, <<https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-11.pdf?ver=2017-07-17-153301-093>> (Zugriff am 3.12.2021).

79 The State's Council of the PRC, »Pressekonferenz mit Zhao Lijian«, 19.10.2020, <http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/19/content_5552547.htm> (Zugriff am 6.7.2021).

80 Siehe »Zhe ci jiejin dui yilang yiweizhe shenme?« [Was bedeutet die Aufhebung des Embargos für den Iran?] [wie Fn. 75].

81 Siehe ebd.

82 Siehe Valerie Lincy, *Written Testimony before the U. S.–China Economic and Security Review Commission, Hearing on »China's Nuclear Forces«*, Washington D. C.: U. S.–China Economic and Security Review Commission (USCC), 10.6.2021, <<https://www.uscc.gov/hearings/chinas-nuclear-forces>> (Zugriff am 28.6.2021).

83 2006 und 2009 hatten die USA bereits Sanktionen gegen Li Fangwei verhängt. 2014 haben die USA für Hinweise, die zur Überführung Lis führen, eine Belohnung in Höhe von 5 Millionen US-Dollar ausgelobt.

der verhängten Sanktionen gegen Li hat die chinesische Regierung bis heute keine Maßnahmen ergriffen, um seinen Aktivitäten ein Ende zu setzen.

In den letzten Jahren haben die USA chinesische Firmen, Einzelpersonen und Organisationen sanktioniert, weil diese iranische Aktivitäten zur Proliferation unterstützten.

Chinesische Scheinfirmen spielen nach US-amerikanischen Angaben weiterhin eine wichtige Rolle in den iranischen Programmen zur Proliferation und zur Modernisierung der Verteidigung. Im April 2014 sanktionierte das US-Finanzministerium acht in China ansässige Unternehmen, die die iranischen Aktivitäten zur Raketenproliferation verdeckt unterstützten, 2017 das chinesische Staatsunternehmen Wuhan Sanjiang Import and Export Company für den Verkauf von Technologien an eine dem iranischen Ministerium für Verteidigung und Logistik der Streitkräfte unterstellte Einheit.⁸⁴ Im November 2020 verhängte das US-Außenministerium weitere Sanktionen gegen die chinesischen Unternehmen Chengdu Best New Materials Company und Zibo Elim Trade Company, weil sie ihre Unterstützung des iranischen Raketenprogramms nicht offengelegt hatten.⁸⁵

Solche Proliferationsaktivitäten haben die Raketenkapazitäten des Iran gestärkt und das Risiko für nahegelegene US-Militärstützpunkte erhöht. Dies wurde zuletzt 2020 veranschaulicht, als der Iran per Stellvertreterattacke die USA im Irak mit Raketen angriff, in Reaktion auf die gezielte Tötung von General Qasem Soleimani durch eine US-Drohne. Mindestens eins der Raketensysteme, die Teheran angeblich bei dem Angriff eingesetzt hat, wurde vermutlich mit chinesischer Technologie für ballistische Raketen entwickelt.⁸⁶

In den letzten zwanzig Jahren hat die US-Regierung zudem chinesische Einzelpersonen und Organisationen sanktioniert, weil sie die Übertragung sensibler

Dual-Use-Technologien in den Iran verfolgt haben, hauptsächlich um das iranische Programm für ballistische Raketen zu unterstützen.⁸⁷ Darüber hinaus investierten chinesische Unternehmen in die iranische Aluminium-, Stahl-, Gold- und Kupferindustrie und förderten so kritische Industrien, die ebenfalls für das iranische Raketenprogramm nützlich waren – ob China sich dessen bewusst war, kann nur gemutmaßt werden. Die Foreign Engineering and Construction Company (NFC) der staatseigenen China Non-ferrous Metal Industry war an der Entwicklung der iranischen Aluminiumbergbauindustrie aktiv beteiligt; sie stellte seit etwa 2011 Ausrüstungen im Wert von circa 45,7 Millionen US-Dollar oder 40 Prozent der Gesamtmenge bereit, die für den Aufbau der Raffinerie in Jajarm im Nordosten des Iran erforderlich war.⁸⁸ Ein *Reuters*-Bericht bezieht sich auf Dokumente im Zusammenhang mit diesem Projekt, die iranische Beamte zitieren, die darauf hindeuten, dass das Korps der Islamischen Revolutionsgarden die Raffinerie dafür nutzt, Aluminiumpulver für die Unterstützung seines Raketenprogramms herzustellen.⁸⁹

Schließlich wird China und dem Iran eine möglicherweise enge Zusammenarbeit in nachrichtendienstlichen Angelegenheiten vorgeworfen, die zu einer Dezimierung der Kapazitäten des US-Geheimdienstes CIA geführt haben soll. So steht es in einem aktuellen Bericht des US-amerikanischen Politikberatungsinstituts USCC, das sich auf die investigativen Berichte der *Yahoo News & Foreign Policy*-Reporter Zach Dorfman und Jenna McLaughlin beruft, die 2018 das jahrelange Versagen der CIA aufgedeckt haben.⁹⁰ Anonyme Interviews mit ehemaligen US-Geheim-

⁸⁷ U.S. Virtual Embassy Iran, *Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act Sanctions*, 24.3.2017, <<https://ir.usembassy.gov/iran-nonproliferation-sanctions/>> (Zugriff am 7.12.2021).

⁸⁸ Siehe Wali Miller, »Trade Data Reveals Iran's Aluminum Supply-Chain from China, India, Guinea«, in: *Sayari*, 16.7.2020, <<https://sayari.com/resources/trade-data-reveals-irans-aluminum-supply-chain/>> (Zugriff am 7.12.2021).

⁸⁹ Siehe Bozorgmehr Sharafedin/Pratima Desai, »Special Report: Inside Iran's Secret Project to Produce Aluminum Powder for Missiles«, *Reuters*, 24.6.2020, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-missiles-programme-specialreport-idUSKBN23V1K1>> (Zugriff am 19.6.2021).

⁹⁰ Siehe Zach Dorfman/Jenna McLaughlin, »The CIA's Communications Suffered a Catastrophic Compromise. It Started in Iran«, *Yahoo News & Foreign Policy*, 2.11.2018, <<https://news.yahoo.com/cias-communications-suffered-catastrophic-compromise-started-iran-090018710.html>> (Zugriff am 20.6.2021).

⁸⁴ Siehe Valerie Lincy, *Written Testimony* [wie Fn. 82].

⁸⁵ Michael R. Pompeo, U.S. Embassy in Georgia, »New Sanctions Under the Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act (INKSNA)«, 27.11.2020, <<https://ge.us.embassy.gov/new-sanctions-under-the-iran-north-korea-and-syria-nonproliferation-act-inksna/>> (Zugriff am 28.6.2021).

⁸⁶ Siehe Sebastien Roblin, »Meet the Qiam Missile Iran Used to Blast a U.S. Airbase«, in: *The National Interest*, 11.1.2020, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/meet-qiam-missile-iran-used-blast-us-airbase-112911>> (Zugriff am 22.6.2021).

dienst- und -Regierungsbeamten hatten offenbart, dass im Zeitraum 2010 bis 2012 sowohl der Iran als auch China virtuell in das geheime Kommunikationssystem der CIA eingedrungen waren und damit begonnen hatten, das CIA-Spionagenetzwerk in ihren eigenen Ländern zu demontieren. In diesen Interviews wird nicht ausgeschlossen, dass China und der Iran kooperiert haben könnten, um CIA-Informanten zu identifizieren.

Die verdeckte militärische Unterstützung des Iran durch China scheint somit ein entscheidendes Element einer zumindest »begrenzten harten Balance« gegenüber den USA geworden zu sein. Zugleich bietet sie der VRCh die Möglichkeit, potentiell langfristig in der Region NMO Fuß zu fassen, auch mittels Nuklear- und anderer Dual-Use-Technologien.

Abschließende Bewertung

China hat sich bislang der amerikanischen Politik des »maximalen Drucks« im Iran nicht offiziell entgegengestellt und ist in den Beziehungen zum Iran stets einer direkten Konfrontation mit den USA aus dem Weg gegangen; Peking vermied es etwa, die Sanktionen offen infrage zu stellen. Ein formelles, gar militärisches Bündnis zwischen China und dem Iran scheint in naher Zukunft ausgeschlossen, da es China in erster Linie darum geht, seinen Einfluss und seine Präsenz im Indopazifik auszubauen, das heißt eine intensive »harte Balance« gegenüber den USA im asiatisch-pazifischen Raum voranzutreiben. Die »Iran-Karte« würde von China schließlich verlangen, mehr Ressourcen im NMO zu investieren, die derzeit im Indopazifik besser eingesetzt werden können.

Chinas Iran-Politik ist aber zugleich maßgeblich bestimmt durch die amerikanische Präsenz im NMO; auch das zeigt die Analyse des chinesischen Diskurses wie der chinesischen Politikgestaltung. Chinesische Außenpolitiker werden sich an der Stoßrichtung der Biden-Administration orientieren und jede außenpolitische Entscheidung vor dem Hintergrund des chinesisch-amerikanischen Konflikts im Indopazifik abwägen. Das gilt ebenfalls für den angekündigten amerikanischen Rückzug aus dem NMO oder den Abzug aus Afghanistan. Chinas zukünftige Iran-Politik, ob sie sich in Richtung »harte Balance« entwickelt oder es bei einem »weichen« bzw. kalibrierten »harten Balancing« bleibt, hängt also auch davon ab, wie sich das Großmächteverhältnis anderswo gestaltet. Ein *Global Times*-Artikel, der im August anlässlich des US-

Abzugs aus Afghanistan erschienen ist, bringt die chinesische Sichtweise auf den Punkt: »Ob China mit den USA in der Region [Naher Osten] zusammenarbeiten wird und ob Peking mit Washington in den Bereichen zusammenarbeiten wird, in denen es die Hilfe Chinas benötigt, wird davon abhängen, wie die USA gegenüber China agieren.«⁹¹

Ein Ergebnis der geostrategischen Regionalpolitik Chinas dürfte die jüngste Entscheidung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit gewesen sein, den Iran als ständiges Mitglied in ihre Reihen aufzunehmen. Der Iran hatte seit 2005 Beobachterstatus und 2015 die Vollmitgliedschaft beantragt. Seine Mitgliedschaft in der SCO galt lange als unwahrscheinlich, zum einen wegen des Widerstands anderer Mitglieder und der US-Sanktionen gegen das Land, zum anderen wegen der zurückhaltenden Position Chinas. Während ihres Gipfels in Dushanbe am 16. und 17. September 2021 gab die SCO schließlich grünes Licht für die Aufnahme des Iran als ständiges Mitglied. Die SCO-Mitglieder, allen voran China und Russland, haben damit signalisiert, ihr Engagement mit dem Iran auch gegen den Willen der USA zu verstärken. Darüber hinaus sind drei weitere Länder – Ägypten, Saudi-Arabien und Katar – zu Dialogpartnern der Organisation geworden. Damit hat sie den Grundstein für einen künftigen engeren Austausch mit NMO-Staaten gelegt. Diese Entscheidung steht im Einklang mit der Forderung von Vertretern der »harten Balance« in China, eine Koalition mit anderen Mächten wie Russland und dem Iran zu bilden, etwa innerhalb der SCO.⁹²

Auch dieses Beispiel belegt, wie Peking seine Regionalpolitik gegenüber dem Iran immer mehr unter Berücksichtigung der geopolitischen Rivalität mit Washington betreibt.

91 Siehe »China – US Cooperation in Afghanistan Depends on US' China Policy«, in: *Global Times*, 17.8.2021, <<https://www.globaltimes.cn/page/202108/1231747.shtml>> (Zugriff am 18.8.2021).

92 Interview der Autorin mit einem chinesischen Experten via Videokonferenz am 22.1.2021.

Chinesisch-iranische Beziehungen – Ausblick

Die Beziehungen zum Iran sind nicht die wichtigsten in der chinesischen Außenpolitik, bieten China aber Möglichkeiten, den US-Einfluss auszubalancieren. Die VRCh könnte somit etwa für das Versprechen, die Zusammenarbeit mit dem Iran zu reduzieren, Zugeständnisse von Washington in Angelegenheiten einfordern, die sie für bedeutsamer hält. Sollte andererseits die Rivalität zwischen China und den USA weiter eskalieren, könnten militärische Allianzen, die sich ansatzweise zu bilden begonnen haben, auf lange Sicht potentiell zu Kernkomponenten des Wettbewerbs werden. Dieser Wettbewerb umfasst auch den Aufbau von Dual-Use-Fähigkeiten in den Bereichen Cyber und Künstliche Intelligenz (KI).

Sollte China etwa der BRI eine militärische Komponente hinzufügen, könnte diese ein Instrument der »harten Balance« werden. Der Bau des Hafens von Gwadar in Pakistan zum Beispiel kann als ein solches Element der BRI betrachtet werden, denn dieser Tiefseehafen gewährt China wirtschaftlichen *und* militärischen Zugang zum Indischen Ozean. Desgleichen gibt der Erwerb des Marinestützpunkts in Dschibuti den USA Anlass zur Sorge, weil dieser erste chinesische Militärstützpunkt im Ausland als Modell für künftige Basen sowie als Zeichen dafür gesehen wird, dass China seine militärischen Fähigkeiten ausweitet. Kurzum: Peking verfügt über Mittel und Wege, seine Iran-Politik hin zu einer »härteren Balance« auszurichten.

Potentiale der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit

Sollte es dazu kommen, dass sich China und der Iran von der internationalen Gemeinschaft abschotten, darf nicht ausgeschlossen werden, dass die beiden Länder in diesem Fall ihre gesamte militärisch-sicherheitspolitische Zusammenarbeit intensivieren, inklusive des Waffenhandels. Auf die Frage, ob China bereit oder willens sei, Waffen an den Iran zu verkaufen,

sagte der Sprecher des chinesischen Außenministeriums, Zhao Lijian, im Oktober 2020, »China [werde] Angelegenheiten des Handels mit militärischen Gütern in Übereinstimmung mit seiner eigenen Exportpolitik für Militärprodukte und den eingegangenen internationalen Verpflichtungen weiterhin umsichtig behandeln«.⁹³

Die Verteidigungszusammenarbeit zwischen China und dem Iran bietet Möglichkeiten weiterer Vertiefung; die Zunahme gemeinsamer Übungen, Militärbesuche und die strategische Vereinbarung vom März 2021 sind deutliche Indizien. Zwar wurde der Inhalt des 25-jährigen Abkommens nicht offiziell veröffentlicht; der von der *New York Times* bekannt gemachte Entwurf beinhaltet aber sicherheitspolitische Themen, die eine potentielle Kooperation auf den Gebieten Sicherheit und Technologie vermuten lassen. Dazu gehören die Möglichkeit gemeinsamer militärischer Ausbildung und Übungen, gemeinsame Forschung und Waffenentwicklung sowie Informationsaustausch.

Bereits im August 2015 veröffentlichte *China Daily* einen Artikel, der den Nutzen des chinesischen Kampflugzeugs J-10 für den Iran hervorhebt, obwohl Gerüchte über einen bevorstehenden Verkauf sich nicht bewahrheiteten.⁹⁴ Anfang dieses Jahres kursierten Berichte über Teherans Interesse am Kauf des J-10C-Kampffjets, der von dem chinesischen Konzern Aviation Industry Corporation of China (AVIC) vermarktet wird.⁹⁵ Der amerikanische Militärexperte Joel Wuthnow sieht eine Chance für China, von dem Bedarf des

93 »Pressekonzferenz mit Zhao« Lijian [wie Fn. 79].

94 Siehe Zhao Lei, »Experts Say J-10s Would Benefit Iran«, in: *China Daily* (online), 17.8.2015, <https://www.chinadaily.com.cn/china/2015-08/17/content_21617827.htm> (Zugriff am 1.8.2021).

95 Siehe Minnie Chan, »China Hesitant over J-10C Barter Deal with Cash-strapped Iran: Experts«, in: *South China Morning Post*, 15.4.2021, <<https://www.scmp.com/news/china/military/article/3129539/china-hesitant-over-j-10c-barter-deal-cash-strapped-iran>> (Zugriff am 18.7.2021).

Iran an konventionellen Waffen zu profitieren.⁹⁶ Vor allem könnten sich chinesische Waffenhersteller, von denen sieben zu den zwanzig größten der Welt zählen, einen neuen Markt erschließen. Als Zulieferer müsste China allerdings mit Russland konkurrieren. Dennoch: Indem es seine Verteidigungsbeziehungen mit dem Iran verstärkt, könnte China den Druck auf die Vereinigten Staaten vorsichtig kalibriert erhöhen und so seine Gleichgewichtspolitik erfolgreich ausbauen.

Das Potential einer Zusammenarbeit im Cyberraum

Weiteres Potential für die chinesisch-iranische Zusammenarbeit liegt im Bereich Cyberspace, konkret im Verkauf des chinesischen Satellitennavigationssystemes BeiDou oder im Bau der 5G-Infrastrukturen im Iran. Für China wäre der Iran mit seinen 75 Millionen Einwohnern, von denen etwa 40 Millionen regelmäßig das Internet nutzen, ein attraktiver Markt. Huawei könnte digitale Hintertüren einbauen, die den chinesischen Sicherheitsdiensten Zugang zu verschiedenen Kommunikationsnetzen ermöglichen. Diese Befürchtungen werden durch ein 2017 in China verabschiedetes Gesetz verstärkt, das chinesische Telekommunikationsunternehmen verpflichtet, die Regierung bei Ermittlungen im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zu unterstützen.

Die Entwicklung neuer Technologien könnte auch zu einer engeren Kooperation zwischen China und dem Iran in der Finanztechnologie führen. Versuche verschiedener Länder, die Finanzsanktionen der USA, die das iranische Bankensystem einschränken, mittels eigener Instrumente zu umgehen und den Handel mit dem Iran aufrechtzuerhalten, waren bislang nicht effektiv. So ist etwa das 2019 von der EU initiierte Instrument zur Unterstützung des Handelsaustausches (INSTEX) bisher lediglich symbolischer Natur.⁹⁷ Der VRCh könnte solch ein Versuch mithilfe ihrer inzwischen fortschrittlichen E-Commerce-Technologien

und Online-Bezahlsysteme (wie WeChat Pay und Alipay) gelingen. Mit der Integration des Iran in das chinesische FinTech-System könnte Peking zudem seinem Traum, den Yuan zu einer Leitwährung zu machen, einen großen Schritt näher kommen. Ende letzten Jahres hatte die iranische Zentralbank angekündigt, die chinesische Währung (Renminbi) als ihre wichtigste Devisenreservewährung einzuführen – anstelle des US-Dollars.

Sowohl China als auch der Iran haben ein Interesse daran, das von den USA dominierte Finanzsystem zu umgehen – etwa mit Kryptowährungen.

China arbeitet bereits an der Einführung virtueller Währungen sowie neuer internationaler Zahlungssysteme.⁹⁸ Eine digitale Währung wäre ein Vehikel, das finanzielle Sicherheit gewährleisten und die Abhängigkeit Chinas vom US-Dollar verringern könnte. Auch im Iran blühen Kryptowährungen, eine Entwicklung, die durch die Wirtschaftssanktionen beschleunigt wurde und die es dem Land ermöglicht, sich Sanktionen zu entziehen. Laut dem Magazin *Foreign Policy* hat die iranische Regierung seit langem ein Interesse daran, Kryptowährungen außerhalb des traditionellen Bankensystems einzusetzen, um damit seinen internationalen Handel zu unterstützen, und die von den USA dominierte Finanzarchitektur zu umgehen und zu untergraben.⁹⁹ Hier ergänzen sich die Interessen Chinas und des Iran, was den Weg zu einer Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ebnet. Für die USA bedeuten Kryptowährungsinitiativen in Russland, China oder im Iran sowohl eine Bedrohung für die US-Sanktionen als auch für die Bankenwelt insgesamt. Blockchains liegen außerhalb des Einflussbereichs der aktuellen US-amerikanischen globalen Finanzarchitektur. Daher stellt die Eingliederung des Iran in Chinas Alternativfinanzsystem einen direkten Angriff auf Washingtons Hegemonialmacht über das Weltfinanzsystem dar – und betrifft ebenso europäische Interessen unmittelbar.

⁹⁶ Siehe Joel Wuthnow, »Will China Strengthen Iran's Military Machine in 2020?«, in: *The National Interest*, 16.1.2020, <<https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/will-china-strengthen-iran%E2%80%99s-military-machine-2020-114681>> (Zugriff am 18.7.2021).

⁹⁷ Bislang beschränkt sich der über INSTEX zugelassene Handel für nichtiranische Unternehmen auf Güter, die nicht von den Sekundärsanktionen der USA erfasst sind. Ein darüber hinausgehender Warenverkehr ist zwar geplant, die Umsetzung derzeit aber nicht absehbar.

⁹⁸ »Chinese Banks Urged to Switch Away from SWIFT as U.S. Sanctions Loom«, *Reuters*, 29.7.2020, <<https://www.reuters.com/article/us-china-banks-usa-sanctions/chinese-banks-urged-to-switch-away-from-swift-as-u-s-sanctions-loom-idUSKCN24U0SN>> (Zugriff am 19.7.2021).

⁹⁹ Siehe Tanvi Ratna, »Iran Has a Bitcoin Strategy to Beat Trump«, in: *Foreign Policy*, 24.1.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/01/24/iran-bitcoin-strategy-cryptocurrency-blockchain-sanctions/>> (Zugriff am 18.8.2021).

Das Potential der Konnektivität

Aus chinesischer Sicht bietet der Iran dank seiner strategischen Lage und aufgrund seines wirtschaftlichen Potentials große Möglichkeiten für die inländische wie für die internationale Konnektivität, was ihn für die Umsetzung der BRI attraktiv macht. Der China – Central Asia – West Asia Economic Corridor, ein BRI-Abschnitt, führt auf seinem Weg nach Europa durch den Iran und verbindet das Land über Zentralasien mit China. Dass der Iran die Straße von Hormus kontrolliert, den wichtigsten Kanal zur Kontrolle des Öltransports im Nahen Osten, ist ein strategischer – und empfindlicher – Punkt der Transportrouten in Asien und nach Europa. Bisher galt Pakistan als Leitpartner Chinas innerhalb der BRI: Diese De-facto-Allianz beinhaltete nicht nur Inlands- und Seetransportinfrastruktur, sondern auch wirtschaftliche und militärische Kooperation.

Der Iran aber bringt die Energiekomponente mit ins Spiel und eröffnet somit eine neue geopolitische Dimension. Eine solche könnte sich durch die China-Pakistan-Iran-Türkei-Energiepipeline entfalten, die ursprünglich für 2015 geplant war, weil erwartet worden war, dass die US- und UN-Sanktionen gegen den Iran aufgehoben oder gelockert würden. Bauen sollte sie eine Tochtergesellschaft der staatlichen China National Petroleum Corporation. Die erneute Verhängung von US-Sanktionen 2018 hat jedoch dazu geführt, dass das Pipeline-Projekt vorerst auf Eis gelegt wurde. Eine Analyse chinesischer Experten von 2019 verweist abermals auf die Bedeutung der Ölpipeline, da »China dringend neue Energiekanäle erschließen muss, um seine Abhängigkeit von der Straße von Malakka zu verringern«, die im Falle einer Konfrontation mit den USA zum Würgegriff werden könnte.¹⁰⁰ Der Energiekorridor könne, so die Autoren, die Transportkosten und den zurückzulegenden Weg von Chinas importierter Energie reduzieren, ferner die Märkte Südasiens, Südostasiens und Ostasiens sowie den europäischen Markt mit Energie beliefern.

Ein weiteres Großprojekt ist die geplante transnationale Eisenbahnstrecke zwischen Istanbul, Teheran und Islamabad (ITI). Die Regierungen der Türkei, des Iran und Pakistans haben Anfang 2021

angekündigt, die Planung der ITI-Eisenbahnstrecke wieder aufzunehmen.¹⁰¹ Diese soll die Anbindung an die chinesische BRI verbessern, indem sie eine Eisenbahnverbindung zwischen China und der Türkei herstellt. Die ITI könnte dem Iran helfen, auch zukünftige US-Sanktionen zu umgehen. Die Finanzierung des Projekts ist bislang noch nicht geklärt; außerdem dürfte seine Umsetzung davon abhängen, wie sich die Sicherheitslage in und um Afghanistan entwickelt.

Schließlich hat die Unterzeichnung des auf 25 Jahre angelegten Abkommens zwischen China und dem Iran Gerüchte beflügelt, dass China an der Entwicklung des Hafens von Tschabahar (Chabahar) im Iran beteiligt werden könnte. Der Hafen sollte gemäß einem 2016 geschlossenen Abkommen zwischen Indien und dem Iran Teil eines Transport- und Transitkorridors werden, der Zentralasien mit dem Arabischen Meer verbindet, unter Umgehung Pakistans und des dort von China errichteten Hafens von Gwadar. Derzeit stockt der Bau des Hafens von Tschabahar aufgrund finanzieller Schwierigkeiten. Sollte Teheran das Projekt für eine chinesische Teilnahme öffnen, könnte China einen weiteren direkten Zugang zum Indischen Ozean erhalten. Dies wäre ein neuer Anlass für Friktionen im chinesisch-indischen Verhältnis, deren Gewicht die Volksrepublik vor einer Entscheidung bedenken müsste.

Diese Möglichkeiten zeigen: China hat sich inzwischen genügend Raum geschaffen, um die Beziehungen zum Iran so auszubauen, dass es die US-Präsenz im NMO durch eine »begrenzte harte«, gegebenenfalls aber zunehmend »härtere Balance« auszutarieren imstande ist. Während seines Besuchs in Teheran im März dieses Jahres sagte Außenminister Wang Yi, auch mit Blick auf die USA, die Beziehungen zwischen dem Iran und China seien, ungeachtet der regionalen und internationalen Situation, »dauerhaft und strategisch«.¹⁰² Anders ausgedrückt: China hat im Iran Pflöcke eingeschlagen, die langfristig von strategischer Bedeutung sind. Sie betreffen nicht nur die Region selbst, sondern auch die Rolle der USA, Deutschlands und der EU.

100 Siehe Fei-fei Guo/Cheng-feng Huang/Xiao-ling Wu, »Strategic Analysis on the Construction of New Energy Corridor China – Pakistan – Iran – Turkey«, in: *Energy Reports*, 5 (2019), S. 828 – 841, <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352484719300034>> (Zugriff am 19.7.2021).

101 Siehe Haroon Janjua, »Is the Pakistan – Iran – Turkey Rail Link Economically Viable?«, *Deutsche Welle*, 14.1.2021, <<https://www.dw.com/en/is-the-pakistan-iran-turkey-rail-link-economically-viable/a-56225236>> (Zugriff am 1.9.2021).

102 FMPRC, »Wang Yi Meets with Iranian Supreme Leader's Advisor Ali Larijani«, 28.3.2021, <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/activities_663312/202103/t20210329_9168131.html> (Zugriff am 4.12.2021).

Handlungsempfehlungen für Deutschland und die EU

Die chinesische Iran-Politik illustriert, wie der chinesische Diskurs sich die »Balance of Power«-Theorie zu eigen gemacht und, der realistischen Schule der westlichen Politikwissenschaft folgend, sich auf die Politikgestaltung übertragen hat. China setzt Instrumente der »weichen Balance«, der »begrenzten harten Balance« und – zumindest ansatzweise – auch der »harten Balance« ein. Die Analyse, welche Instrumente China wie und warum anwendet, trägt dazu bei, Beobachtern in Europa ein angemessenes Verständnis der chinesischen Außenpolitik in der Ära Xi Jinping zu vermitteln, sodass sie in der Lage sind, passende Strategien zum Umgang mit der neuen Weltmacht auszuarbeiten.

Chinas geostrategische Regionalpolitik hat (potenziell) Auswirkungen auf das europäische Interesse an einem wirtschaftlichen und politischen Austausch mit dem Iran sowie an der Stabilität des Nahen und Mittleren Ostens. Oberstes Ziel Deutschlands und der EU in den Beziehungen zum Iran ist, den 2015 unterzeichneten Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan zu erhalten. Nur eine Vereinbarung mit dem Iran kann letztlich der Atomwaffenentwicklung dieses Staates entgegenwirken. Dafür wird China als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats in den Verhandlungen gebraucht. Die EU, die USA (unter der Biden-Administration) und China stimmen grundsätzlich darin überein, die Verhandlungen über eine Neuauflage des internationalen Atomabkommens fortzusetzen.

Die USA sind ihrerseits Europas wichtigster Partner für die politische Abstimmung seiner Iran-Politik, vor allem in der Nuklearwaffenfrage. Hier gilt es, den Ansatz der Biden-Administration in den Verhandlungen über eine Neuauflage des JCPOA konstruktiv zu begleiten. So sollten Deutschland und die EU, in Koordination mit den USA, die chinesische Führung an die Verpflichtungen eines solchen Abkommens erinnern. Chinas Rhetorik, sich für regionale Stabilität und den Schutz des Multilateralismus einsetzen zu wollen, sollten Taten folgen. Dazu gehört, bestehende UN- ebenso wie US-Sanktionen nicht zu verletzen oder zu

unterwandern. Deutschland und die EU sollten ihrerseits in ihren Dialogen mit Peking den Druck auf China erhöhen, (tatsächlich) verantwortungsbewusst zu handeln.

Darüber hinaus hat US-Präsident Joe Biden deutlich gemacht, dass die USA Folgevereinbarungen mit dem Iran treffen wollen, bei denen es beispielsweise um das ballistische Raketenprogramm gehen soll. Auch dies ist im Interesse Deutschlands und der EU, insbesondere da das EU-Waffenembargo inklusive der Beschränkungen für Güter zur Herstellung von Atomwaffen weiterhin gilt. Für Dual-Use-Güter, die sich im Rahmen des ballistischen Raketenprogramms nutzen lassen und die entsprechend gelistet sind, besteht das bisherige Ausfuhrverbot in den Iran fort. Insofern sind die chinesisch-iranische Zusammenarbeit im Bereich Dual-Use und die verdeckte Unterstützung Chinas für das iranische ballistische Raketenprogramm gleichermaßen für Deutschland und die EU besorgniserregend. Hier sollte China an seine Verpflichtungen ermahnt werden, das iranische Atomwaffenprogramm auch indirekt nicht zu unterstützen. Deutschland und die EU sollten zudem darauf hinarbeiten, dass China den von den USA vorgeschlagenen Folgevereinbarungen zustimmt.

Ebenso relevant dürfte die iranisch-chinesische Zusammenarbeit in der Cybersicherheit sein. Die Bedeutung von Huawei beim Ausbau des globalen 5G-Netzes ist unübertroffen. Dies gilt vor allen Dingen für die Hightech-Industrien im NMO. Dies wird ein Streitpunkt zwischen China und den Vereinigten Staaten bleiben. Die Möglichkeit, dass Huawei digitale Hintertüren in seine Netzwerke einbaut, die den chinesischen Sicherheitsdiensten Zugang zu Kommunikationsnetzen verschaffen, wirkt sich auf die Präsenz Deutschlands und anderer europäischer Staaten in der NMO-Region aus.

Abgesehen von den Verhandlungen zum Nuklearabkommen spielt der Iran in der Außenpolitik Deutschlands und der EU zurzeit nur eine untergeordnete

Rolle. Der Iran ist jedoch, neben Saudi-Arabien, einer der Schlüsselakteure in der Region. Vor dem Hintergrund des zunehmenden chinesischen Einflusses im Iran und der Wahl eines deutlich konservativeren iranischen Präsidenten im Juni 2021 werden die Erfolgchancen für eine Annäherung an den Westen immer geringer. Angesichts dessen sollten Deutschland und die EU den noch verbliebenen moderaten Kräften im Iran verstärkt alternative Perspektiven eröffnen, etwa über Handelsabkommen oder Kooperationsangebote, zum Beispiel in der Infrastrukturentwicklung.

Insbesondere für Deutschland würde sich hierfür der bestehende wirtschaftliche Austausch eignen. Deutschland ist einer der wichtigsten europäischen Handelspartner des Iran (siehe Grafik 3, Seite 22), doch hat die wirtschaftliche Kooperation unter den Sanktionsregimen enorm gelitten.¹⁰³ Ein informeller Wirtschaftsdialog oder eine stärkere Präsenz deutscher Handelsvertreter im Iran ebenso wie der Außenhandelskammer könnten den Weg für eine neuerlich intensivierete Wirtschaftszusammenarbeit bereiten, sollten die Sanktionen unter einer Neuauflage des JCPOA aufgehoben werden.

Ein anderer europäischer Ansatz könnte sein, an das INSTEX-Programm der EU anzuknüpfen, sprich der Versuch, durch ein eigenes Finanzinstrument den Handel mit dem Iran aufrechtzuerhalten. In Abstimmung mit Washington sollte Europa mit einer ernst gemeinten Neuauflage des Programms dem Iran zumindest wirtschaftlich wieder die Hand reichen. Mit Blick auf die Covid-19-Pandemie, die die iranische Wirtschaft in eine tiefe Krise gestürzt hat, ist INSTEX gefordert. Der im März 2020 durchgeführte erste INSTEX-Handel zur Lieferung von medizinischem Material aus der EU in den Iran ist ein erster Schritt.

Die untergeordnete Bedeutung des Iran in der Außenpolitik Deutschlands und der EU wird dem europäischen Anspruch nicht mehr gerecht, mehr strategische Autonomie zu erlangen und eine stärker geopolitische Rolle in der Welt einzunehmen. Deutsch-

land und die EU müssen daher Optionen prüfen oder auch neu entwickeln, wie sie ihre Interessen im Iran wirksam(er) vertreten können. Während Europa und Deutschland mit ihren jüngsten Strategien für den Indopazifik eine Grundlage geschaffen haben, die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens zu intensivieren, dürfen Länder in anderen Weltregionen nicht ausgeblendet werden. Das im Indopazifik verfolgte Ziel, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Resilienz zu stärken, sollte auch anderswo gelten. Die im September 2021 von der EU angekündigte globale Konnektivitätsstrategie »Global Gateway« bietet sich an für ein solches betont wertebasiertes Engagement der EU im Iran wie im NMO insgesamt. Eine erfolgreiche Umsetzung der anvisierten »Global Gateway«-Partnerschaften kann den Iran und die ganze Region politisch wie wirtschaftlich enger an die EU binden und eine glaubwürdige alternative Politik zur Finanzierung der Infrastrukturentwicklung darstellen.

Alles in allem verdeutlicht die Analyse der chinesischen »Balancing«-Ansätze, dass die Verschiebung der chinesischen Außenpolitik hin zur Geostrategie ebenso in Regionen stattfindet, in denen China bislang kaum als geopolitischer Akteur wahrgenommen wird. Für Deutschland und Europa heißt das, China tritt inzwischen auch an der Peripherie Europas als geostrategischer Akteur auf – und diese seine Präsenz kann die Bewegungsspielräume der europäischen Politik eingengen. Für die neue deutsche Bundesregierung wächst damit die Herausforderung, einen Umgang mit China als Partner *und* Systemwettbewerber zu finden. Umso wichtiger ist es für Deutschland, Alleingänge innerhalb der EU zu vermeiden. Es muss außenpolitisches Handeln in Drittstaaten mit dem Anspruch, den von China ausgehenden Herausforderungen zu begegnen, innerhalb der EU umfassend und koordiniert angehen.

Eine stärkere Werteorientierung der deutschen China-Politik wird unvermeidlich sein, deshalb muss die Bundesregierung in jedem Dialog mit Peking unterstreichen, dass der Systemwettbewerb nicht zwischen China und den USA besteht, sondern zwischen China und der transatlantischen Gemeinschaft an sich. Nur auf der Basis einer wertorientierten und gut koordinierten deutschen China-Politik kann es gelingen, die derzeitigen Herausforderungen durch China zu bewältigen. Konkret geht es zuvorderst um die Taiwan-Frage, um die chinesische Einflussnahme auf Politik und Wirtschaft in Europa, schließlich um die Versuche Pekings, eine geostrategische Front gegenüber den USA und damit auch der westlichen Wertegemeinschaft als ganzer aufzubauen.

¹⁰³ Im Jahr 2019 fiel der deutsch-iranische Außenhandel auf 1.722 Millionen Euro und damit im Vergleich zum Vorjahr um 45 Prozent. Deutschland lieferte Waren im Wert von 1.516 Millionen Euro (–44%), die iranischen Lieferungen nach Deutschland lagen bei 206 Millionen Euro (–45%). Siehe Auswärtiges Amt, »Deutschland und Iran: bilaterale Beziehungen«, 14.9.2021, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/iran-node/bilaterale-beziehungen/202402>> (Zugriff am 8.11.2021).

Abkürzungen

5G	Mobilfunkstandard der 5. Generation
AEI	American Enterprise Institute
AVIC	Aviation Industry Corporation of China
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRI	Belt and Road Initiative (Seidenstraßeninitiative)
CASCF	China – Arab States Cooperation Forum (Chinesisch-Arabisches Kooperationsforum)
CIA	Central Intelligence Agency
CNPC	China National Petroleum Corporation
CPEC	China – Pakistan Economic Corridor
DOTS	Direction of Trade Statistics
DSR	Digital Silk Road (Digitale Seidenstraße)
E3+3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien + USA, Russland, China
EU	Europäische Union
FMPRC	Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China
GCC	Gulf Cooperation Council (Golf-Kooperationsrat)
INKSNA	Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act
INSTEX	Instrument in Support of Trade Exchanges (Instrument zur Unterstützung des Handelsaustausches)
I. R.	Islamic Republic
ITI	Eisenbahnstrecke zwischen Istanbul, Teheran und Islamabad
IWF	Internationaler Währungsfonds
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (Gemeinsamer umfassender Aktionsplan)
KI	Künstliche Intelligenz
MTCR	Missile Technology Control Regime (Trägertechnologie-Kontrollregime)
NFC	Foreign Engineering and Construction Company
NMO	Naher und Mittlerer Osten
NSG	Nuclear Suppliers Group (Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer)
P5	Permanent Five (die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats)
P. R.	People's Republic
PRC	People's Republic of China
SCO	Shanghai Cooperation Organization (Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNSR	UN-Sicherheitsrat
USCC	U. S. – China Economic and Security Review Commission
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VRCh	Volksrepublik China

Literaturhinweise

Nadine Godehardt

Wie China Weltpolitik formt.

Die Logik von Pekings Außenpolitik unter Xi Jinping

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2020 (SWP-Studie 19/2020)

Hanns Günther Hilpert/Angela Stanzel

Eine alternative »Ein China«-Politik

in: *Günther Maihold/Stefan Mair/Melanie Müller/Judith Vorrath/Christian Wagner (Hg.)*,

Deutsche Außenpolitik im Wandel.

Unstete Bedingungen, neue Impulse,

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2021 (SWP-Studie 15/2021), S. 49–52

Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.)

Strategische Rivalität zwischen USA und China.

Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020)

