

Prof. Dr. Michael Staack

***Chinas Selbstverständnis und die Sicherheitskonstellation in Ostasien.
Gibt es (noch) eine Chance für kooperative Sicherheit?***

Diskussionspapier für die Studiengruppe Europäische Sicherheit und Frieden der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW)¹

1. Der wirtschaftliche, technologische, politische und wissenschaftliche Aufstieg Chinas gehört zu den wichtigsten Entwicklungen der Gegenwart. Er ist in Geschwindigkeit und Multidimensionalität historisch präzedenzlos. Die Volksrepublik selbst versteht diese Entwicklung als Wiederaufstieg; als Rückkehr in eine führende globale Position, die das Land in 18 von 20 nachchristlichen Jahrhunderten innegehabt habe und die im langen „Jahrhundert der Schande“ durch die Interventionen der imperialistischen Mächte zerstört worden sei. Der Aufstieg Chinas hat erhebliche Auswirkungen sowohl auf das internationale System als auch auf die regionale Konstellation in Ostasien bzw. im weiteren Raum des Indo-Pazifik.² Es spricht wenig dafür, dass dieser sich seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik 1978 entfaltende Prozess beendet oder gar umgekehrt werden kann; allerdings kann er durch fehlerhafte innenpolitische Entscheidungen und durch das Handeln externer Akteure

¹ Überarbeitete Fassung vom 2. Juli 2021. Die Vorstellung und Diskussion in der Studiengruppe erfolgte am 20. November 2020. Allen Mitgliedern der Studiengruppe und meines Professur-Teams danke ich herzlich für vielfältige Anregungen und konstruktive Infragestellungen.

² „Indo-Pazifik“ ist keine Region, sondern ein politisches Konzept. In den USA, Indien, Australien, Japan oder Frankreich wird dieses Konzept unterschiedlich verstanden. Das Konzept einer umfassenden *Ver-sicherheitlichung* und *Eindämmung* Chinas wurde zunächst nur von den USA und Japan vertreten. Politikwissenschaftlich werden eher Ostasien, Südasien und Südostasien als politische, sozial konstruierte und sich überlappende Regionen verstanden.

verlangsamt werden.³ Entscheidend wird sein, mit welchen Konzepten und Strategien China selbst und die internationale Umwelt – in dieser Reihenfolge – künftig mit diesem Aufstieg umgehen.

Der wahrscheinliche Aufstieg Chinas zur größten Volkswirtschaft der Welt, voraussichtlich in den 2030er Jahren, wird eine weitere globale Zäsur darstellen. Wirtschaftliche Machtverschiebungen mit politisch-ökonomischen Folgen könnten sich noch verstärken. Ein Markt dieser Größe lässt sich nur sehr begrenzt „entkoppeln“.

2. China betrachtet sich heute als globale Gestaltungsmacht, als Handelsmacht, als Großmacht in Asien und als größtes Entwicklungsland der Welt – treffender wäre wohl: sich entwickelndes Land. Als Diskursmacht will es Einfluss auf die Entwicklung der Regeln, Normen und Institutionen des internationalen Systems nehmen und die globale Agenda aktiv mitgestalten. Zu diesem Zweck werden eigene Narrative entwickelt, die auf Chinas Erfolgsgeschichte der vergangenen Jahrzehnte Bezug nehmen. Mit diesen Narrativen sollen chinesische Konzepte und Normen in einer sich verändernden internationalen Ordnung etabliert werden.

Chinas Aufstieg erfolgte grundsätzlich im Rahmen der bestehenden internationalen Ordnung, insbesondere der Sicherheits- und Wirtschaftsordnung. China will diese Ordnung bzw. sektorale Teilordnungen nach seinen Vorstellungen verändern, aber nicht umstürzen. Diese Zielsetzung ist grundsätzlich legitim, bedarf aber der internationalen Mehrheits- bzw. Konsensbildung. Von Seiten Chinas

³ Außerdem durch „unknown unknowns“ oder „Schwarze Schwäne“ wie unvorhersehbare Katastrophen.

wird unterschätzt, in welchem Maße das gegenwärtige System bzw. seine Subsysteme von westlichen Normvorstellungen geprägt sind. Im dominanten westlichen Diskurs wird in der Regel nicht beachtet, dass die Hegemonie der USA und ihr Weltordnungsverständnis nicht in der Charta der Vereinten Nationen verankert sind; ebenso wenig das Konzept der USA als eines über der regelbasierten Ordnung stehenden Wächters der *global commons*.

Chinas Außenbeziehungen lassen sich am treffendsten als *Konnektivitätspolitik* charakterisieren. China strebt danach, durch Netzwerke und Strukturen ein nahezu globales Geflecht wirtschaftlicher Kooperation zu schaffen, welches auch ein gesteigertes politisch-diplomatisches Gewicht in der Welt zur Folge haben soll. Die Maximierung von Wohlstand und die Sicherung dafür günstiger Rahmenbedingungen stellen das wichtigste Ziel der Außenpolitik dar.

3. Aus der Sicht der Volksrepublik wird die internationale Ordnung durch die Vorherrschaft (*primacy*) der USA und ihrer Verbündeten bestimmt. Die chinesische Forderung nach einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen zielt darauf ab, diese Hegemonie durch ein multipolares und multilaterales System zu ersetzen. China will die USA nicht als Weltmacht ablösen, sondern als mit den USA in allen Politikbereichen gleichberechtigter Akteur in einem solchen multipolaren System anerkannt werden – jedenfalls bis Mitte des 21. Jahrhunderts. Für weitergehende Ambitionen fehlen wichtige Machtressourcen wie Allianzsysteme, die China traditionell ablehnt. Aus chinesischer Sicht sind nach wie vor Staaten die entscheidenden Akteure des internationalen Systems.

4. Chinas Außenpolitik ist von eigenen Denktraditionen geprägt, aber auch sehr stark von neorealistischen Einflüssen. Konstruktivistische oder liberale Perspektiven der IB-Wissenschaft sind bekannt, werden aber – in Wissenschaft und Politik – überwiegend als weniger relevant bzw. nicht strukturbestimmend angesehen. Auch wenn rhetorisch oftmals andere Akzente gesetzt werden, orientiert sich Chinas Rollenverständnis und Rollenpraxis als globale Großmacht an der Perzeption des außenpolitischen Verhaltens der USA; z.B. in der selektiven Nichtbeachtung des Völkerrechts, in Bezug auf ein starkes Militär, militärische oder ökonomische Machtandrohung oder Machtprojektion, die Ablehnung obligatorischer Streitschlichtung oder in der Einforderung von „Respekt“. Die Ideologie – „Sozialismus mit chinesischen Kennzeichen“ – ist nur bedingt außenpolitikbestimmend.

In Bezug auf bestimmte Kerninteressen (Weltgeltung, *Nine Dash Line*, nicht verhandelbare territoriale Einheit Chinas unter Einschluss Hongkongs, Taiwans, Tibets, Xinjiangs) würde sich ein demokratisches China höchstwahrscheinlich außenpolitisch wenig vom heutigen autokratischen China unterscheiden.

5. China verfolgt seine Interessen sowohl mit den robusten Mitteln klassischer Großmachtspolitik als auch als *responsible stakeholder* im internationalen System. In der internationalen Ordnungspolitik hält es am Multilateralismus fest und versucht, in diesem Rahmen seine Interessen durchzusetzen. Flankierend bevorzugt China bilaterale Beziehungsmuster, in deren Rahmen es seine ökonomische Stärke voll ausspielen kann. Die aufeinander folgenden und inhaltlich eng miteinander abgestimmten Präsidentschaften Chinas (2016) und

Deutschlands (2017) in der Gruppe der G20-Staaten waren inhaltlich ertragreich und wurden auch von der Bundesregierung positiv beurteilt. Vom westlichen G7-Format hält sich China fern, weil es grundsätzlich keinen Kooperationen beiträgt, in denen es keine Gestaltungsrolle spielen kann. Auch wenn *Global Governance* inhaltlich notwendig und sogar unersetzlich bleibt, steht dieses Konzept durch den doppelten Effekt von US-amerikanischen Konzepten von *Decoupling* und *Containment* sowie die Infragestellung der bisherigen ökonomischen Globalisierung (nicht nur) in Folge der Covid-19-Pandemie in Frage. Damit würde eine wichtige Strategie zur (Selbst-)Einbindung Chinas in eine inklusive internationale Ordnungspolitik geschwächt.

6. Chinas Volkswirtschaft beeinflusst, verändert und gestaltet die internationalen Wirtschaftsbeziehungen schon durch ihre Größe an sich. Wenn das Land, politisch gewollt, auf Innovationen in bestimmten Industrie- bzw. Technologiefeldern setzt, hat das direkte Auswirkungen bis hin zu Verdrängungseffekten oder dem Erwerb der Marktführerschaft im globalen Maßstab.

Für mehr als 70 Staaten, darunter auch Deutschland, ist die Volksrepublik zur wichtigsten Handelspartnerin geworden. Diese Entwicklung hat zu Abhängigkeiten vom chinesischen Markt (z.B. für die deutsche Automobilindustrie) geführt. Gleichwohl überwiegen die Interdependenzen, denn Chinas Ökonomie hat sich ebenfalls vom Wachstum des Außenhandels und von Marktzugängen abhängig gemacht und in globale Lieferketten integriert. Die erst seit 2020 verfolgte neue chinesische Strategie der *Dual Circulation*, entstanden als Antwort auf die US-amerikanische Embargo- und

Sanktionspolitik und gerichtet auf die nachhaltige Stärkung des Binnenmarkts, wird erst mittelfristige Wirkung entfalten.

Gestützt auf seine Spezialisierungsvorteile wie Marktgröße, außerordentliches Wachstum und hohe Gewinnmargen, haben chinesische Unternehmen die Regelwerke der WTO und den Zwang zu *Joint Ventures* ausgeschöpft und ausgenutzt für einseitige Vorteile, Regelverletzungen, Industriespionage bzw. Diebstahl geistigen Eigentums. Gleichzeitig hat China gegen das Land ergangene Entscheidungen der WTO-Schiedsgerichte umgesetzt. Zweifellos wurde der wirtschaftliche Aufstieg Chinas durch die Regelverletzungen beschleunigt. Chinas entsprechende Praktiken sind nicht exzeptionell, sondern korrespondieren in vergleichender historischer Perspektive mit der Politik anderer wirtschaftlicher Aufsteiger, z.B. der USA und des deutschen Kaiserreiches vor 1914. Mit zunehmendem wirtschaftlich-technologischen Erfolg dieser Staaten gingen solche Praktiken deutlich zurück, was entsprechende Prognosen auch für China nahelegt. Die von der Europäischen Union zu Recht verlangte *Reziprozität* in Bezug auf Marktzugang und Rahmenbedingungen könnte dadurch gefördert werden. Inwiefern von den USA vorangetriebene *Decoupling*- und Embargopolitiken diese Entwicklung beeinflussen, kann derzeit nicht abgeschätzt werden.

7. Unter der Führung des seit 2012 amtierenden Staats- und Parteichefs Xi Jinping hat sich die Politik des Landes entscheidend verändert. Bis 2049, der 100. Wiederkehr der Gründung der Volksrepublik, soll der umfassende Wiederaufstieg zu einer Weltmacht abgeschlossen sein, die sich – so der eigene Anspruch – durch wirtschaftliche, technologische und militärische Stärke, nachhaltiges und innovatives Handeln, innenpolitische Stabilität und kulturelle

Anziehungskraft auszeichnen soll. Innenpolitisch setzt Xi Jinping auf Re-Ideologisierung, Disziplinierung und Kontrolle, besonders in der digitalen Sphäre, um den Binnenpluralismus einzudämmen und die Herrschaft der regierenden Partei zu festigen. Diesem Ziel dient auch seine – unverändert sehr populäre – Kampagne gegen die Korruption. In der Provinz Xinjiang hat die chinesische Führung ein äußerst repressives Regime gegen große Teile der Volksgruppe der Uiguren errichtet; in der Sonderverwaltungszone Hongkong werden Grundrechte und politische Partizipation drastisch eingeengt. Eine Zäsur stellt auch das Abgehen von der seit 1978 verfolgten kollektiven Führung, die Ermöglichung einer potenziell lebenslangen Amtszeit des Staats- und Parteichefs und die Aufnahme seiner „Gedanken“ in Verfassung und Parteistatut dar.

Höchstwahrscheinlich stellen der Amtsantritt von Xi Jinping und seine deutlich veränderte Politik die größte Zäsur seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik dar. Bis dahin befanden sich ökonomische Liberalisierung und politische Liberalisierung in einem prekären Spannungsverhältnis zueinander. China war nie auf dem Weg, eine westliche Demokratie zu werden, gleichwohl gab es Fortschritte in Bezug auf Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit. Diese Entwicklung scheint nunmehr beendet. Es bleibt mindestens fraglich, ob die Erfolgsgeschichte des chinesischen Aufstiegs unter den Bedingungen von Re-Ideologisierung, Disziplinierung und Kontrolle fortgesetzt werden kann.

8. Das politische System der Volksrepublik China ist mit westlichen Vorstellungen von Demokratie und Rechtsstaat nicht vereinbar. Diese Feststellung gilt seit sieben Jahrzehnten, hat sich aber in den

vergangenen Jahren nicht nur reaktualisiert, sondern inhaltlich zugespitzt. Die Entwicklung eines Rechtsstaates mit unabhängiger Justiz, in der westlichen Erfahrungswelt wegbereitend für Demokratie, ist derzeit ausgeschlossen. Auch ein gemeinsames Verständnis der universellen Menschenrechte, insbesondere der klassischen Freiheits- und Partizipationsrechte, erscheint auf absehbare Zeit nicht möglich. Innerhalb der Vereinten Nationen ist China mit seiner entsprechenden Politik keineswegs isoliert. Sowohl in Bezug auf Xinjiang als auch auf Hongkong unterstützen mehr Staaten Chinas Vorgehensweise als die westliche Kritik daran, während sich die Staatenmehrheit einer Positionierung enthält. Menschenrechts- und Rechtsstaatsdialoge mit China behalten gleichwohl ihren Sinn; schon deshalb, um strittige Themen immer wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Das Vorgehen Chinas in Xinjiang und Hongkong lässt sich auf verschiedene Motive zurückführen; primär auf ein technokratisch-autoritäres, auf Ruhe und Ordnung setzendes Politikverständnis. Gleichzeitig spiegelt es die Wahrnehmung der westlichen Politik in der Führung der Volksrepublik: In ihrem Interessenkalkül rechnet die chinesische Regierung offensichtlich nicht mit einem Entgegenkommen des Westens bei eigenen Zugeständnissen und hat sich auch daher für eine Politik der Repression entschieden.

Mit seinem autokratischen Modell steht China weltweit nicht allein. Abhängig von den Kriterien, gehören dazu 30 bis 40 Prozent der Staaten, darunter viele enge Partner des Westens wie Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate oder die Philippinen. Zur perzipierten Herausforderung für den Westen wird Chinas

autokratisches Modell erst aufgrund seines relativen Erfolgs und der Machtressourcen des Landes.

9. Mit dem Urteil des Internationalen Schiedsgerichtshofes vom 12. Juli 2016 in der Streitsache Philippinen gegen China wurden die chinesischen Ansprüche in Bezug auf das zwischen beiden Staaten strittige Seegebiet rechtsverbindlich zurückgewiesen. Allerdings hatte China schon im Jahr 2006 maritime Territorialdispute von seiner Zustimmung zur obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit ausgenommen, sich an dem Verfahren nicht beteiligt und die Nichtanerkennung des Urteils angekündigt. Die chinesische Position – die *Nine Dash Line* – wurde bereits 1947/49 von der Republik China festgelegt und wird auch von Taiwan immer noch geteilt.

Südchinesisches Meer



Beim Streit um Territorialrechte im Südchinesischen Meer handelt es sich um einen rechtlich und politisch außerordentlich komplexen Konflikt, der schwer regelbar ist: (a) Es handelt sich um ein internationales Ordnungsproblem, bei dem über die Anwendbarkeit und Auslegung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) gestritten wird. (b) Es geht um Streitigkeiten zwischen China und verschiedenen Nachbarstaaten; also um ein regionales Problem. (c) Der Streit ist Bestandteil der amerikanisch-chinesischen Machtkonkurrenz, wurde seit 2016 politisch und militärisch zunehmend aufgeladen und inzwischen zu dem entscheidenden Symbolkonflikt über Hegemoniefähigkeit im Indo-Pazifik.

Auch der Konfliktgegenstand muss multidimensional verstanden werden: (a) Es geht um die Durchsetzung von Souveränität. (b) In gleicher Weise geht es um den Zugang zur Ressourcen, insbesondere Öl, Gas und Fischereigründe. (c) Ebenfalls relevant sind Sicherheitspolitik und Militärstrategie, d.h. die Erweiterung der Optionen der Volksbefreiungsarmee durch gesicherten Zugang zu Hochseegewässern. Die unterschiedlichen Staatenpositionen in diesem Konflikt bestehen seit über 70 Jahren und reichen damit teilweise in die Kolonialzeit zurück. Seine Aufladung in den letzten Jahren lässt sich hauptsächlich mit veränderten Machtverhältnissen zugunsten Chinas und mit der zunehmenden sino-amerikanischen Konkurrenz erklären.

An diesem Beispiel wird erneut deutlich, dass obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit nur dann als Instrument zur Konfliktregelung taugt, wenn eine inhaltliche Annäherung schon eingeleitet ist und wenn die Konfliktparteien vorab bereit sind, den Schiedsspruch anzuerkennen. Die USA sind UNCLOS nicht beigetreten und

respektieren das Abkommen nur mit Einschränkungen. Obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit lehnen sie grundsätzlich ab. In ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie 1996 (Clinton II) argumentierten sie, dass UNCLOS die Handlungsspielräume anderer Staaten im Interesse der USA einschränke, ein Beitritt Washingtons aber nicht wünschenswert sei, weil dadurch eigene militärische Optionen eingeschränkt würden. Frankreich (1996) und Großbritannien (2003) haben ähnliche Vorbehalte geltend gemacht wie China. Die drei westlichen Führungsmächte wollen also gegenüber China die Erfüllung von Standards erzwingen, an die sie sich selbst nicht halten.⁴

10. Der Blick auf China („Ausgreifender Drache“, „Gelbe Gefahr“, „Wirtschaftlicher Aufstieg ohne Grenzen“), Russland („Ewig autokratisch“, „Bedrohung aus dem Osten“) und die USA („Schutzmacht Europas“, „Vorbild-Demokratie“) wird in den letzten Jahren zumindest im medialen Mainstream Deutschlands wieder sehr stark durch Stereotypen bestimmt. Eine solche Berichterstattung entfaltet Wirkungsmacht und kann als (nicht intendierte) Gegenstrategie zu differenzierterem Denken gelesen werden. Da über China und Asien im Vergleich zu den USA und Russland generell am wenigsten Basiswissen vorhanden ist, haben die Stereotypen hier die potenziell stärkste Wirkung.

11. Der Aufstieg Chinas führt im Westen und in der Region zu berechtigten, nachvollziehbaren Ängsten, Verunsicherungen und

⁴ Deutschland hat sowohl die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit im Rahmen von UNCLOS als auch den Schiedsspruch von 2016 anerkannt. Eine einheitliche Haltung der EU scheiterte u.a. an Kroatien, das in einem Rechtsstreit mit Slowenien das entsprechende Urteil des Internationalen Schiedshofs ebenfalls nicht anerkennt.

Abwehrreaktionen; zu Strategien des *Balancing*, des *Containment* und auch des *Roll Back*. China wird als eine Macht wahrgenommen, die über eine *Grand Strategy* verfügt, über die Wirtschaftskraft und die finanziellen Ressourcen, um diese zu verfolgen, und über die Bereitschaft, seine Interessen auch gegen Widerstände durchzusetzen. Insbesondere von der neorealistischen „China Threat“-Schule werden der Volksrepublik solche Absichten zugeschrieben, wie sie heutige und ehemalige westliche Großmächte selbst verfolgen bzw. verfolgt haben. Als Chiffre für Chinas Ambitionen gilt vor allem die *Belt and Road Initiative*; das große und vielgestaltige Projekt einer neuen Seidenstraße, die China verstärkt und nachhaltig vor allem mit Zentralasien, Europa und Afrika verbinden soll und an der sich – in äußerst unterschiedlicher Kooperationsdichte – etwa 120 Staaten beteiligen. Auch wird das autoritäre chinesische Herrschaftsmodell als Herausforderung für die liberale Demokratie begriffen. Chinas ambivalentes Auftreten während der Corona-Pandemie hat diese Perzeptionen noch verstärkt. Eine weitere Zäsur – möglicherweise für 2020 die entscheidende – stellt Beijings Unterdrückung der Demokratiebewegung in Hongkong und die Abkehr vom Grundsatz „Ein Land, zwei Systeme“ dar.

12. In Bezug auf eine negative Perzeption Chinas werden in der Regel fünf Faktoren übersehen: (a) Die Machtverschiebungen im internationalen System führen zwangsläufig zu einer wesentlich stärkeren Präsenz Asiens in der ganzen Welt. Das gilt insbesondere für die Volksrepublik China. China wird zunehmend das, was die USA und die Mitglieder der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit bereits sind: ein globaler, d.h. auch dauerhaft global sichtbarer Akteur. (b)

China verfügt über Strategien für seinen weiteren wirtschaftlichen und politischen Aufstieg. Die Realisierung dieser Strategien setzen aber ein friedliches Umfeld voraus, erfordern Partnerschaftsbeziehungen und Rücksichtnahme auf die Interessen Dritter. Die militärische Dimension ist bei Vorhaben wie der BRI nur gering ausgeprägt. (c) „China in der Welt“ ist kein einheitlicher Akteur, sondern eine Chiffre für eine Akteursvielfalt (Zentralregierung, Provinz- und Stadtregierungen, private und staatliche Unternehmen, Stiftungen – bis hin zum chinesischen Kleinhändler in fast jeder Ecke Afrikas und anderen Teilen der Welt). (d) Chinas Aufstieg erfolgte, wie dargestellt, in historisch präzedenzloser Geschwindigkeit. Die *smartness* des chinesischen Auftretens in der Welt hat damit nicht Schritt gehalten; vergleiche etwa die kontraproduktive „Wolfskrieger-Diplomatie“ 2020/21. Im Einsatz von *soft power*-Ressourcen und traditioneller, erst recht kluger Diplomatie hat China einen erheblichen Nachholbedarf. (e) Chinas ambitionierte Projekte beinhalten viele Unwägbarkeiten und Risiken, deren automatische Bewältigung nicht vorausgesetzt werden kann. Bereits in den letzten Jahren wiederholt China außerdem Fehler der westlichen Politik und fügt eigene Fehler hinzu. Das kann ein verstärktes *self-containment* zur Folge haben, wie es 2020 verstärkt zu beobachten war, als Chinas auftrumpfende Impfstoff-Diplomatie zumindest in Teilen der Welt (wie der EU) das Gegenteil des Gewollten erreichte.

13. Auch in Bezug auf China ist das „Ende der Geschichte“ offen. Die Herrschaft und das Gedankengut von Xi Jinping wird die Entwicklung dieses dynamischen und komplexen Landes nicht dauerhaft bestimmen. Eine Rückkehr zu begrenztem Pluralismus, größerer

Partizipation und Offenheit sind ebenso möglich wie die sklerotisierende Etablierung einer kontrollierenden Autokratie, eine erfolgreiche Output-Autokratie oder disruptive Brüche. Gleiches gilt für die weltpolitische Rolle des Landes und seine Außenpolitik. Autokratie und weltpolitischer *Restraint* können dabei Hand in Hand gehen; aber auch innenpolitische Öffnung bzw. Reform und aggressiv-nationalistisches Außenverhalten.

Akteure im internationalen System sind gut beraten, wenn sie diese Offenheit der Zukunft perzipieren, um friedenspolitisch wünschbare Entwicklungen fördern zu können – soweit das von außen möglich ist.

14. Zwischen den USA und der Volksrepublik China hat sich eine umfassende Macht-, System- und Militärkonkurrenz herausgebildet. Den Kern des Konflikts stellt die Machtkonkurrenz dar: Die USA würden sich auch dagegen wehren, von einem demokratischen China eingeholt oder überholt zu werden (wie von einem demokratischen Japan in den 1980er Jahren); ebenso wenig wie sie bereit sind, die demokratische EU als gleichberechtigten Machtpol anzuerkennen. Die Systemkonkurrenz lädt die Machtkonkurrenz zusätzlich auf, denn tatsächlich sind das westlich-demokratische Modell und das autoritäre Parteistaatsmodell Chinas nicht miteinander vereinbar. Chinas politisches System stellt in der umfassenden Konkurrenz seine größte Schwachstelle dar. China ist aus diesem Grund für den größten Teil der Welt kein attraktives Modell, ungeachtet seiner Effektivität. Attraktivität entfaltet allerdings, gefördert durch die immer enger getakteten Krisen des seit den 1980er Jahren neoliberal

entfesselten westlichen Kapitalismus, das chinesische Entwicklungsmodell mit starker staatlicher Steuerung.

Die Militärkonkurrenz stellt eine abgeleitete Funktion aus Macht- und Systemkonkurrenz dar, die sich teilweise verselbständigen kann, aber – abhängig vom jeweiligen Kosten-Nutzen-Kalkül – grundsätzlich offen ist für eine Einhegung bzw. Verregelung zum Beispiel durch Rüstungskontrolle. Ein realistisches Ziel könnte darin bestehen, China in seinem Festhalten an einer nuklearen Minimalabschreckung zu bestärken. Auf dem Weg einer umfassenden Konfrontation wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein.

Die Zeiten der *bipartisanship* in der Außenpolitik der USA gehören schon lange der Vergangenheit an. Auch in Bezug auf ihre Außenbeziehungen sind die Vereinigten Staaten ein tief gespaltenes und polarisiertes Land. Das trifft *nicht* zu auf die Gegnerschaft zu China, die partei- bzw. lagerübergreifend geteilt wird, im Kongressfest verankert ist und der insofern identitätsstiftende Wirkung für das weltpolitische Selbstverständnis der USA zukommt.

Eine Macht- und Militärkonkurrenz gegen China und Russland zugleich können die USA nach derzeitigem Stand nicht gewinnen – auch nicht mit der (in dieser Form unwahrscheinlichen) uneingeschränkten Unterstützung ihrer Verbündeten. Das gilt mit großer Sicherheit militärisch; höchstwahrscheinlich aber auch wirtschaftlich und technologisch.⁵ Das zur Realität gewordene Narrativ von der

⁵ Gleiches gilt für China. China und Russland wiederum werden mit großer Wahrscheinlichkeit die Systemkonkurrenz nicht für sich entscheiden können. Während es sich bei Russland um eine klassische Autokratie handelt, gewinnt die Volksrepublik China Attraktivität durch den hohen Grad an Output-

Großmachtkonkurrenz USA-Russland-China ist insofern nicht logisch zu Ende gedacht worden. China mit seiner großen Bevölkerung und seinem ökonomischen, technologischen sowie innovativen Potenzial und Russland als ressourcenreichstes Land der Welt und Besitzer des größten Nukleararsenals ergänzen sich hervorragend. Allerdings sind beide weder natürliche Verbündete noch ist ihre Beziehung symmetrisch. Weder erkennt China die Annexion der Krim an noch Russland Chinas Territorialansprüche im Südchinesischen Meer. Die heutige enge Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten ist nicht ausschließlich, aber vorwiegend das Resultat westlicher Politik bzw. daraus resultierender, korrespondierender gemeinsamer Interessen; ergänzt durch Pfadabhängigkeiten z.B. in der Rüstungs-kooperation.

15. In Ost- und Südasiens existiert keine umfassende, funktional adäquate, arbeitsfähige und hinreichend institutionalisierte Kooperationsstruktur des Staatensystems. Zahlreiche Territorialkonflikte sind ungelöst, es fehlt an wirksamen Sicherheitsinstitutionen, eine Auseinandersetzung mit Erblasten der Vergangenheit hat nur ansatzweise stattgefunden, wenn überhaupt. In vielen Ländern dominiert der Nationalismus. Vor allem fehlt es auf fast allen Seiten an Empathie als Grundvoraussetzung jeder realistischen, friedensfördernden Außen- und Sicherheitspolitik. Kurzgefasst: Ostasien, aber auch Südasiens befinden sich in einem Zustand des unzureichend eingehegten Sicherheitsdilemmas, das durch den zunehmenden Grad ökonomischer Interdependenzen bisher nur in begrenzter Weise verringert werden konnte (*Asian Paradox*).

Legitimität. Allerdings ist zweifelhaft, ob diese Leistung im globalen Maßstab ausreicht, wenn sie nicht durch Partizipation und Pluralismus ergänzt wird.

Für die Erfassung der politisch-ökonomischen Entwicklung in Ost- und Südasiens sind sechs Analysedimensionen von Bedeutung:

- die regionalen Eigendynamiken mit ihren Prozessen von Kooperation, Konkurrenz und Konflikt;
- die sino-amerikanische Machtkonkurrenz, die zu den regionalen Eigendynamiken in einem Spannungsverhältnis steht und diese zunehmend überlagert;
- die vergleichsweise schwache Verregelung bzw. Institutionalisierung und ein staatenzentriertes Politikverständnis;
- die spezifisch asiatischen Wege des Umgangs mit Konflikten (z.B. Vorrang von Prozess vor Ergebnis; Wahrung des „Gesichts“);
- eine konfliktbelastete und konfliktverschärfende Geschichte;
- die Rolle externer Akteure.

16. China ist (noch) nicht groß genug, um die Region hegemonial bestimmen zu können, aber zu groß, um sich in die Region als *Gleicher unter Gleichen* einzuordnen. Der ökonomische Aufstieg Chinas führt zu Interdependenzen und tatsächlichen Abhängigkeiten. Auf globaler Ebene stellt die militärische Modernisierung in China noch auf längere Zeit keine Herausforderung für die USA dar. In der Region Ostasien allerdings werden dadurch die Optionen Amerikas eingeschränkt, das seine Hegemonie bedroht sieht. Außerdem verändert der militärische Aufrüstungs- und Modernisierungsprozess die Kräfteverhältnisse in der Region, obwohl Japan oder Südkorea (und selbstverständlich die USA) technologisch immer noch über einen Vorsprung gegenüber China verfügen. Es gibt keine anerkannte „Messgröße“ für einen angemessenen Umfang der Volksbefreiungsstreitkräfte. In seinem Selbstverständnis als Großmacht orientiert

sich China, besonders in Bezug auf Marine und Spezialkräfte, am Potenzial der USA. Für die meisten Nachbarn erscheint seine Aufrüstung, in Kombination mit Territorialansprüchen und generellem Machtzuwachs, bedrohlich bzw. destabilisierend. Eine nachhaltige Einhegung des Sicherheitsdilemmas kann letztlich nur durch Rüstungskontrolle erfolgen; und zwar bi- und multilateral und sektoral in Bezug auf konventionelle und nukleare Systeme bzw. unterschiedliche Reichweiten. Derzeit sieht sich China noch nicht in einer Position hinreichender Stärke, um über Rüstungskontrolle zu verhandeln. Die USA zielen hingegen auf die Festschreibung ihrer Überlegenheit ab – auch auf dieser Grundlage wird Rüstungskontrolle nicht möglich sein.

17. Die 2011 – also vor dem Amtsantritt XiJinpings – proklamierte neue US-amerikanische Pazifik-Strategie (*Pivot to Asia*) hat die Sicherheitslage in Ostasien nicht verbessert, sondern zusätzliche Spannungen generiert. Während Washington seinen Status als regionaler Hegemon zu behaupten sucht, zielt Beijing darauf ab, die Bedeutung der USA in der Region sukzessive zu verringern. Beide Zielsetzungen und die daraus abgeleitete Politik lassen sich bestenfalls partiell einhegen, aber nicht wirklich miteinander vereinbaren. Der Machtgewinn Chinas hat bei vielen seiner Nachbarn zu der Forderung nach einer verstärkten, balancierenden und rückversichernden regionalen Rolle der USA geführt. Weil das Vertrauen in die Stärke und Zuverlässigkeit (*credibility*) des Sicherheitsgaranten USA aber schon unter Obama zurückging, setzen einige Staaten wie Australien, Indien und Japan auf ein militärisches Engagement der EU bzw. wichtiger EU-Staaten als zusätzliches *Balancing*-Element. Einige Akteure

(wie Japan) haben den ursprünglichen *Pivot to Asia* zwischenzeitlich auch im Sinne einer eigenen *assertiveness* instrumentalisiert. Gleichwohl halten die meisten Staaten der Region an einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Volksrepublik fest.

Sie wollen beides: Kooperation mit China *und* mit den USA. Damit ist eine wichtige Bedingung für kooperative Sicherheitspolitik grundsätzlich gegeben.

18. Japans Beitrag zur Herausbildung kooperativer Sicherheit in Ostasien war und ist begrenzt. Die kurze Regierungszeit der Demokratischen Partei (2009-2012) führte nicht zur dringend notwendigen Auflösung von innenpolitischen Reformblockaden und zur ursprünglich angestrebten Neudefinition der japanischen Rolle in der Region, sondern zur Rückkehr der liberaldemokratischen Dauerherrschaft in dezidiert konservativer Variante. Die Regierung Abe strebte aktiv nach außenpolitischer *Normalisierung* und nach einer Verfassungsrevision. In Bezug auf den Zweiten Weltkrieg vertritt Japan wieder eine offen geschichtsrevisionistische Politik. Seine Außenpolitik befindet sich unverändert in starker Abhängigkeit von den USA. In der Region wird Japan, vor allem aufgrund seiner problematischen Vergangenheitspolitik, nur bedingt akzeptiert. Allerdings haben der Aufstieg Chinas bzw. damit verknüpfte Bedrohungsperzeptionen dazu geführt, dass tief verwurzelte Vorbehalte gegenüber Japan zumindest vorübergehend zurückgestellt wurden.

19. Westliche Indo-Pazifik-Konzepte zielen darauf ab, Indien als Gegengewicht zu China zu positionieren. Die Außenpolitik der Indischen Union ist darauf gerichtet, dass Land als umfassende Großmacht

und als eigenständigen Pol der Weltpolitik (inklusive Nuklearwaffenbesitz und ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat) zu etablieren. Traditionell ist Indiens Außenpolitik am Konzept der *Strategischen Autonomie* ausgerichtet, was mit der Betonung des Nichteinmischungsprinzips und der Ablehnung von Bündnisbeziehungen einhergeht. Demgemäß will Indien eine Instrumentalisierung durch Dritte vermeiden und seine eigene Position im Indo-Pazifik in der neuen Konstellation nachhaltig stärken. Der Ausbau der Zusammenarbeit in der *Quad* (Australien, Indien, Japan, USA) oder die neubelebte Partnerschaft mit der Europäischen Union gehen einher mit der Aufrechterhaltung der historisch gewachsenen Beziehungen zu Russland. Unter der Regierung Modi nimmt Indien eine immer stärker autoritäre und hindu-nationalistische Entwicklung, die den Charakter des Landes als pluralistische Demokratie stark gefährdet bzw. schon untergraben hat. Angesichts dieser Entwicklungen kann das Land nur mit großen Einschränkungen als *Wertepartner* des demokratischen Westens verstanden werden.

20. Die sicherheitspolitische Kooperation im Indo-Pazifik wird gekennzeichnet durch institutionelle Vielfalt und geringe inhaltliche Tiefe. Verschiedene Institutionen, Dialog- und Kooperationsformate (z.B. APEC, ASEAN Plus Three, EAS) überschneiden sich nicht nur in Bezug auf ihren Teilnehmerkreis, sondern auch in Bezug auf die zu bearbeitenden Aufgaben. Im Vordergrund der Kooperationen steht der multilaterale Dialog, während es an Strukturen mangelt. Deren Verstärkung könnte friedenspolitisch positiv wirken im Sinne institutionalisierter Interaktionsdichte. Zu berücksichtigen ist, dass der „europäische Weg“ der Verrechtlichung von Kooperation oder

Integration *eine* Option darstellt, aber nicht den empirisch erwiesenen Pfad zum Erfolg. Mindestens ebenso wichtig wie die multilaterale Zusammenarbeit sind die bilateralen Bündnisbeziehungen der Vereinigten Staaten z.B. mit Japan, Südkorea oder (unterhalb des Allianzformats) Taiwan. Eine stärkere Zusammenarbeit im Format der *Quad* wurde im Frühjahr 2021 durch die Biden-Administration eingeleitet.

21. Gegenwärtig müssen die Aussichten für die Herausbildung kooperativer Sicherheitsstrukturen skeptisch beurteilt werden:

- Die großen Mächte USA, China, Indien und Japan sind an solchen Schritten (noch) nicht interessiert. Sie setzen derzeit auf den Vorrang bilateraler Beziehungen vor multilateraler Sicherheitsvorsorge.
- Die kleineren Staaten sind nicht einflussreich genug, um ihre multilateralen Präferenzen auf der Agenda durchzusetzen. Das gilt insbesondere für ASEAN, die noch in den 1990er Jahren die Entwicklung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit wesentlich mitbestimmte.
- Die Konkurrenz zwischen den USA und China überlagert die Sicherheitskonstellation in Ostasien und im Indo-Pazifik immer stärker und kompliziert die Ausarbeitung regionaler Arrangements zusätzlich.

22. Friedenspolitisch notwendig erscheint vor diesem Hintergrund eine Politik, die Verfeindungsprozesse (inklusive Aufladung bzw. Mobilisierung von Affekten sowie Stereotypen) nicht vorantreibt, *Decoupling* und *Containment* entgegentritt, China wo erforderlich sehr

deutlich kritisiert, aber nicht dämonisiert, und Kooperationsformate mit China fortsetzt. Von der Europäischen Union könnte eine solche Politik verfolgt werden. Eine weitere Versicherheitlichung aller Themen und Beziehungen im Indo-Pazifik und eine noch zunehmende Dominanz des amerikanisch-chinesischen Großkonflikts gegenüber den Eigendynamiken der Region dürfte zur weiteren Verfestigung und Zuspitzung des Konflikts führen. Eine solche Entwicklung dürfte auch durch ein Auftreten der EU bzw. ihrer Führungsmächte als militärische Akteure (bei gleichzeitiger Hintanstellung der eigentlichen Spezialisierungsvorteile der EU als *normative power* und *broker*) verstärkt werden.

Ausgewählte Literatur

Allison, Graham (2017): *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, New York.

Bonn International Center for Conversion u.a. (Hrsg.) (2021): *Europa kann mehr! Friedensgutachten 2021*, Bielefeld.

Brunnermeier, Markus/Doshi, Rush/James, Harold (2018): *Beijing's Bismarckian Ghosts: How Great Powers Compete Economically*, in: *Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 3, pp. 161-176.

Bundesregierung (2020): *Leitlinien zum Indo-Pazifik. Deutschland-Europa-Asien. Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten*, Berlin.

Choong, William (2014): *The Ties that Divide. History, Honour and Territory in Sino-Japanese Relations*, Abingdon/New York.

European Union Chamber of Commerce in China/Mercator Institute for China Studies (2021): *Decoupling. Severed Ties and Patchwork Globalisation*, Berlin.

Fravel, M. Taylor (2019): *Active Defense. China's Military Strategy since 1949*, Princeton/Oxford.

Friedberg, Aaron L. (2011): *A Contest for Supremacy. China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, New York/London.

Gareis, Sven Bernhard (2020): *Chinas Nuklearstrategie in einem neuen geopolitischen Umfeld*. In: *Ethik und Militär*, Vol. 7, No. 1, S. 79-85.

Godehardt, Nadine (2020): *Wie China Weltpolitik formt. Die Logik von Pekings Außenpolitik unter Xi Jinping*, SWP-Studie, Berlin.

Groten, David (2019): *How Sentiment Matters in International Relations. China and the South China Sea Dispute*, Opladen/Berlin/Toronto 2019.

Hansel, Mischa/Harnisch, Sebastian/Godehardt, Nadine (Hrsg.) (2018): *Chinesische Seidenstraßeninitiative und amerikanische Gewichtsverlagerung. Reaktionen aus Asien*, Baden-Baden.

Harnisch, Sebastian (2016): *China's international roles. Challenging or supporting international order?*, New York.

Hartmann, Wolf D./Maennig, Wolfgang/Wang, Run (2017): Chinas neue Seidenstraße. Kooperation statt Isolation – Der Rollentausch im Welthandel, Frankfurt am Main.

Heiduk, Felix/Wacker, Gudrun (2020): Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik. Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung, SWP-Studie, Berlin.

Huang, Ying (2019): Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung. Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen, Wiesbaden.

Lewis, Jeffrey (2014): Paper Tigers. China's Nuclear Posture, Abingdon/New York.

Mayer, Maximilian (2018): China's historical statecraft and the return of history. In: International Affairs, Vol. 94, No. 6, pp. 1217-1235.

Mouritz, Frank (2021): The Influence of Economic Interdependence on US-China Relations. An Analysis of Economic Incentives for Continued Cooperation, Opladen/Berlin/Toronto.

Mühlhahn, Klaus (2021): Geschichte des Modernen China. Von der Qing-Dynastie bis zur Gegenwart, München.

Muhibat, Fiffi (2013): Evolving Approaches to Regional Security Cooperation. A Conceptual Analysis of Cooperative Security with Illustrations of Practices in East Asia, Baden-Baden.

Naß, Matthias (2021): Drachentanz. Chinas Aufstieg zur Weltmacht und was er für uns bedeutet, München.

Noesselt, Nele (2010): Alternative Weltordnungsmodelle? IB-Diskurse in China, Wiesbaden.

Noesselt, Nele (2020): China's New Silk Road Dreams. Berliner China-Hefte/Chinese History and Society, No. 52, Berlin.

Noesselt, Nele (2021): Chinese Politics. National and Global Dimensions, Baden-Baden.

Open Letter to the President and Congress on China Policy. In: The Washington Post, July 4, 2019; <https://www.openletteronuschina.info/> (30.5.2021).

Osterhammel, Jürgen (1989): China und die Weltgesellschaft. Vom 18. Jahrhundert bis in unsere Zeit, München.

Paul, Michael (2017): Kriegsgefahr im Pazifik? Die maritime Bedeutung der sino-amerikanischen Rivalität, Baden-Baden.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2014): Gemeinsame Erklärung zum Besuch von Staatspräsident Xi: Schaffung einer umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und China. Pressemitteilung 102 vom 28.3.2014; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-erklaerung-zum-besuch-von-staatspraesident-xi-schaffung-einer-umfassenden-strategischen-partnerschaft-zwischen-deutschland-und-china-411848> (30.5.2021).

Raine, Sarah/Le Mière, Christian (2013): Regional Disorder. The South China Sea Disputes, Abingdon/New York.

Rogelja, Igor/Tsimonis, Konstantinos (2020): Narrating the China Threat. Securitising Chinese Economic Presence in Europe, in: The Chinese Journal of International Politics, Vol. 13, No. 1, pp. 103-133.

Rudolf, Peter (2019): Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt. SWP-Studie, Berlin.

Schmidt, Helmut (2004): Die Mächte der Zukunft. Gewinner und Verlierer in der Welt von morgen, München.

Schmidt, Helmut (2013): Ein letzter Besuch. Begegnungen mit der Weltmacht China, München.

Shambaugh, David (2013): China Goes Global. The Partial Power, Oxford.

Sommer, Theo (2019): China First. Die Welt auf dem Weg ins chinesische Jahrhundert, München.

Staack, Michael (Hrsg.) (2013): Asiens Aufstieg in der Weltpolitik, Opladen/Berlin/Toronto.

Staack, Michael/Groten, David (Hrsg.) (2018): China und Indien im regionalen und globalen Umfeld, Opladen/Berlin/Toronto.

Staack, Michael (2018): Strategische Partnerschaft zwischen China und Deutschland: Krisenfest und zukunftstauglich?, in: Staack/Groten 2018, S. 29-61.

Tan, Nian/Su, Fei (2021): A New Estimate of China's Military Expenditure, SIPRI, Stockholm.

U.S. Congress (2021): Strategic Competition Act of 2021 (Draft), April 8, 2021, Washington, D.C. .

U.S. Department of State (2020): United States Strategic Approach to the People's Republic of China, Washington, D.C. .

Yuan, Xinyu (2020): Chinese Pathways to Peacebuilding, Genf; <https://repository.graduateinstitute.ch/record/298467> (30.6.2021).

Van Alst, Niklas (2021), Die USA, Deutschland und der Fall Huawei. Zur Geopolitik und Geoökonomie des Internets, Opladen/Berlin/Toronto.

Vogel, Ezra F. (2011): Deng Xiaoping and the Transformation of China, Cambridge/Massachusetts.

Wirth, Christian (2019): Whose „Freedom of Navigation“? Australia, China, the United States and the making of order in the “Indo-Pacific”, in: The Pacific Review, Vol. 32, No. 4, pp. 475-504.

Zhao, Tingyang (2020): Alles unter dem Himmel. Vergangenheit und Zukunft der Weltordnung, Berlin.