AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 03.11.2022 | Oliver Meier & Michael Staack

Ohne geht nicht

Chinas Aufstieg birgt Risiken für die globale Ordnung. Bei Abkommen zu Abrüstung und Rüstungskontrolle führt an Peking zukünftig kein Weg vorbei.

Die Ampel-Koalition hat sich vorgenommen, erstmals eine umfassende deutsche China-Strategie vorzulegen. Bundeskanzler Olaf Scholz hat dazu in seiner Regierungserklärung vom 15. Dezember 2021 festgestellt: „Wir müssen unsere China-Politik an dem China ausrichten, das wir real vorfinden. Das heißt auch, dass wir unsere Augen nicht verschließen vor der kritischen Menschenrechtslage und Verstöße gegen universelle Normen beim Namen nennen. Das ändert nichts daran, dass ein Land von der Größe und Geschichte Chinas einen zentralen Platz im internationalen Konzert der Völker hat. Deshalb bieten wir China Zusammenarbeit an bei Menschheitsherausforderungen wie der Klimakrise, der Pandemie oder der Rüstungskontrolle." Doch wie ist Rüstungskontrolle mit China möglich und was können Deutschland und die EU dazu beitragen?

Fest steht: China will und wird die globale Sicherheitsordnung im 21. Jahrhundert aktiv mitgestalten. Darin liegen sowohl Chancen als auch Risiken. Zum einen ist Peking bereit, im Rahmen der Vereinten Nationen mehr Verantwortung zu übernehmen. So ist China mittlerweile unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats der größte Truppensteller bei UN-Missionen. Das Land gehört allen wichtigen multilateralen Regimen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen und vielen anderen Rüstungskontrollverträgen an. Chinas Streben nach mehr Einfluss birgt aber auch Risiken, besonders dann, wenn China sich auf den Aufbau militärischer Wettbewerbsfähigkeit mit den USA konzentriert. Bis 2050 will China über ein Militär verfügen, das den USA technologisch ebenbürtig ist.

Die Volksrepublik betrachtet sich als globale Gestaltungsmacht, als Handelsmacht, als Großmacht in Asien und als größtes Entwicklungsland der Welt – treffender wäre wohl: sich entwickelndes Land. Als Diskursmacht will China zudem Einfluss auf die Entwicklung der Normen und Institutionen des internationalen Systems nehmen und

die globale Agenda aktiv mitgestalten. Chinas Aufstieg erfolgte grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Ordnung, insbesondere der Sicherheits- und Wirtschaftsordnung. China will diese Ordnung jedoch nach seinen Vorstellungen verändern, aber nicht umstürzen. Das gilt ausdrücklich auch für das Politikfeld Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. Die Maximierung von Wohlfahrt und die Sicherung von dafür günstigen Rahmenbedingungen stellen die wichtigsten Ziele seiner Außenpolitik dar.

Die Vereinigten Staaten von Amerika hingegen betrachten den Aufstieg der Volksrepublik als Bedrohung ihrer globalen Vormachtstellung und als größte geopolitische Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Ein finales Ziel der Auseinandersetzung wird nicht definiert. Im politischen System der USA besteht ein weitgehender Konsens in Bezug auf die Gegnerschaft zu China. Es ist vor allem dieser Konsens, der die amerikanische Weltpolitik und die Allianzbeziehungen des innenpolitisch tief gespaltenen Landes noch zusammenhält.

Im politischen System der USA besteht ein weitgehender Konsens in Bezug auf die Gegnerschaft zu China.

Spätestens seit 2017 steht die Machtkonkurrenz im Zentrum des „amerikanisch-chinesischen Weltkonflikts“. Die daraus resultierende Militärkonkurrenz kann sich teilweise verselbstständigen, ist aber grundsätzlich offen für eine Einhegung durch Rüstungskontrolle. Eines ist klar: Auf dem Weg einer vollständigen Gegnerschaft wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein.

Im globalen Maßstab ist China von einer militärischen Gleichrangigkeit mit den Vereinigten Staaten nach wie vor weit entfernt. In seinem Selbstverständnis orientiert sich die Volksrepublik aber am Potenzial der USA. Chinas Flotte ist nach Stückzahlen die größte der Welt, gleichwohl aber noch lange nicht die militärisch leistungsfähigste. Besonders in Ostasien sind die wechselseitigen Sicherheitsperzeptionen von einem beunruhigenden *Worst-Case*-Denken geprägt. Es fehlen kooperativ definierte inhaltliche Maßstäbe, an denen sich Rüstungsbegrenzung ausrichten ließe. Die Festschreibung einer militärischen Zweitrangigkeit der Volksrepublik China ist nicht mehr möglich. Ebenso wenig wünschenswert ist eine ungezügelte Aufrüstung des Landes. Daraus ergibt sich dringender Handlungsbedarf, um Rüstungskontrolle und kooperative Sicherheit zu ermöglichen.

Chinas Politik in den Themenfeldern Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung wird durch klare Prinzipien geleitet. Sie ist aber keineswegs „aus einem Guss“, sondern durchaus widersprüchlich bei

Zielen und Rollenverständnissen. Besonders diese Widersprüche können Ansatzpunkte für eine Politik der Rüstungskontrolle darstellen.

Drei Prinzipien leiten das chinesische Handeln in diesen Themenfeldern: Erstens will China keine Einschränkungen der eigenen Rüstungspolitik durch entsprechende Abkommen, solange die USA nicht ähnlichen Bestimmungen unterworfen sind. Zweitens lehnt Peking internationale Instrumente und Verfahren ab, die aus seiner Sicht auf eine „Einmischung in innere Angelegenheiten" hinauslaufen. Verifikations- und Transparenzmaßnahmen sollen möglichst wenig intrusiv sein, Rüstungskontrolle soll intergouvernemental angelegt sein und das Konsensprinzip gewahrt bleiben. Drittens erfüllt China finanzielle und technische Anforderungen, die sich aus Rüstungskontrollabkommen ergeben, zwar buchstabengetreu, ist aber kaum bereit, über das Maß des Notwendigen hinaus Unterstützungsleistungen zu erbringen. Die Volksrepublik nutzt vermehrt die Entsendung chinesischer Expertinnen und Experten, um Einfluss auf die Politik multilateraler Institutionen zu nehmen, unterscheidet sich dabei aber nicht wesentlich von anderen Staaten.

Zugleich changiert Chinas Politik bei einigen Themen zwischen konkurrierenden Zielen und Rollenverständnissen. China agiert einerseits als anerkannter Atomwaffenstaat im Verbund der fünf Vetomächte des UN-Sicherheitsrats („P5"), verwendet in Fragen der Abrüstung aber gleichzeitig die Rhetorik eines nichtpaktgebundenen Staates. China will Nichtverbreitung stärken, legt aber aus der Perspektive eines (ehemaligen) Entwicklungslandes großen Wert auf Bestimmungen, die einen Technologieaustausch zwischen Vertragsstaaten fördern. Aus deutscher Sicht sind es gerade diese Ambivalenzen, die als Ansatzpunkte für einen rüstungskontrollpolitischen Dialog dienen könnten, da chinesische Positionen dort vergleichsweise flexibel sind und Berlin über die verschiedenen Rollenverständnisse ins Gespräch mit Peking kommen könnte.

In seinem Selbstverständnis orientiert sich die Volksrepublik am Potenzial der USA.

Angesichts der Bedeutung Chinas werden globale Regime der Abrüstung und Rüstungskontrolle mittelfristig ohne Mitwirken Pekings nicht funktionsfähig sein. Regional sind Ansätze der Vertrauensbildung notwendig, um Rüstungswettläufe zumindest einzuhegen. Plumpe Forderungen an China, die eigenen Atomwaffen im Rahmen von trilateralen Gesprächen mit Russland und den USA auf ein Minimalniveau zu begrenzen, sind nicht

erfolgversprechend. Mit der Suspendierung des russisch-amerikanischen Dialogs über strategische Stabilität, bei dem über Nachfolgeabkommen für das 2026 auslaufende New-START-Abkommen zur Begrenzung strategischer Atomwaffen gesprochen wurde, stellt sich die Frage einer Einbeziehung Chinas bis auf Weiteres ohnehin nicht mehr. Positiv ist, dass die Biden-Administration bereit ist, Gespräche mit China über Fragen der strategischen Stabilität von dem Dialog über breitere strategische Herausforderungen (Handel, Technologie, Taiwan) zu trennen.

Jenseits von strittigen Grundsatzpositionen lohnt es sich, Möglichkeiten für ein abgestimmtes oder gar gemeinsames Vorgehen bei rüstungskontrollpolitischen Themen auszuloten. *Spezifität*, *Flexibilität* und *Dialogbereitschaft* können die Erfolgschancen rüstungskontrollpolitischer Dialogversuche erhöhen.

Erstens sollten rüstungskontrollpolitische Dialogforen möglichst von Gesprächen über andere sicherheitspolitische Themen getrennt werden. Eine stärkere Einbindung Chinas in Abkommen zur Begrenzung militärischer Kapazitäten ist ein Wert an sich, denn solche Kooperationen können zu einer langfristigen Veränderung im politischen Verhältnis beitragen, Gesprächskanäle etablieren und ein Verständnis über geteilte Interessen fördern.

Zweitens sollten Dialoge möglichst themenspezifisch sein. Das Feld der Abrüstung und Rüstungskontrolle hat sich mittlerweile so ausdifferenziert, dass die generelle Forderung nach einer Einbeziehung Chinas ins Leere läuft, denn diese findet bereits umfassend statt.

Drittens sollten Gesprächsangebote solche Themen als Ausgangspunkt nehmen, in denen das Rollenverständnis Chinas noch ambivalent ist. So sieht sich die Volksrepublik nach wie vor als ein sich entwickelndes Land und ist daher ebenso wie der Globale Süden bereit, bei bestehenden Verträgen der humanitären Rüstungskontrolle mitzuwirken oder neue Themen im Umfeld des UN-Waffenübereinkommens zu diskutieren.

Viertens ist es wünschenswert, Chinas Mitwirkung in den mittlerweile vielfältigen Staatengruppen zu befördern. Selbst niedrigschwellige Gespräche können helfen, Einblicke in die chinesische Meinungsbildung zu ermöglichen und so den Boden für die Aufnahme von Dialogen auf formeller Ebene zu einem späteren Zeitpunkt zu bereiten. Idealerweise

kann es auf diese Weise gelingen, China in rüstungskontrollpolitische Gesprächsrahmen zu involvieren, die Russland nicht als Mitglied haben.

Rüstungskontrolle ist ein Wert an sich.

Als erfolgversprechende Themen bieten sich insbesondere regionale Vertrauensbildung, Verifikation und Risikoreduzierung an. Deutschland könnte China bei Fragen der regionalen Vertrauensbildung einen Erfahrungsaustausch vorschlagen. Da Rüstungskontrolle im Indo-Pazifik derzeit äußerst unwahrscheinlich ist, könnten Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen als erste Schritte hin zu kooperativer Sicherheit erwogen werden. Auch die Sicherheitsarchitektur des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) bietet gute Anknüpfungspunkte für regionale Abmachungen im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen. Ein deutsch-chinesischer Erfahrungsaustausch sollte denkbare Maßnahmen auf Grundlage der regionalen Reziprozität diskutieren: Transparenz, Ankündigung von Manövern ab bestimmten Personal- bzw. Waffenstärken, Einladung von Beobachtern sowie Austausch über Doktrinen, Militärkontakte und Krisenkommunikation.

Eine Involvierung Chinas in Diskussionen über eine bessere Verifikation von Rüstungskontrollabkommen – also die Überwachung der Einhaltung der Abkommen – erscheint möglich und sinnvoll. Auch um chinesische Bedenken zu adressieren, dass westliche Staaten solche Verfahren zur Spionage missbrauchen könnten. China hat vergleichsweise wenig Erfahrung in diesem wichtigen Aspekt der Rüstungskontrolle, prinzipiell aber sein Interesse an Themen der nuklearen Verifikation gezeigt.

Fragen der nuklearen Risikoreduzierung könnten einen weiteren thematischen Einstiegspunkt für einen rüstungskontrollpolitischen Dialog bieten. Substanzielle Anknüpfungspunkte ergeben sich insbesondere in Bezug auf die Reduzierung der Rolle von Atomwaffen. Deutschland hat – zusammen mit anderen, gleichgesinnten Staaten – bisher erfolglos versucht, Diskussionen über rechtsverbindliche Sicherheitsgarantien der Atomwaffenstaaten anzustoßen. China befürwortet jedoch einen Verzicht der Atomwaffenstaaten auf einen nuklearen

Ersteinsatz, sodass sich hier durchaus Positionsüberschneidungen ergeben.

Rüstungskontrolle ist ein Wert an sich. Eine weiter zunehmende Einbindung Chinas in Rüstungskontrollregime kann einen wichtigen stabilisierenden Beitrag zur internationalen Ordnungspolitik leisten. Der Aufbau eines stärkeren Engagements dürfte sich als schrittweiser Prozess gestalten, der durch Dialogformate mit Deutschland und der EU vorangebracht werden kann. Ein Scheitern entsprechender Initiativen ist möglich, aber der Verzicht auf Handeln oder das Vertagen in die Zukunft sind keine verantwortungsbewussten Alternativen.



Oliver Meier
Berlin

Dr. Oliver Meier ist *Policy and Research Director* beim *European Leadership Network*.



Michael Staack
Hamburg

Prof. Dr. Michael Staack lehrt Internationale Beziehungen an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr in Hamburg.