



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 4/2016

Choosing your partners

Wie fest ist die chinesisch-russische Partnerschaft?

von Dr. Christian Becker

Die Beziehungen zwischen China und Russland gestalten sich derzeit ambivalent: Ein zeitweiliges symbolisches Zusammenstehen in der Weltöffentlichkeit kontrastiert mit zunehmend schwierigen Verhandlungen insbesondere um sicherheits- und energiepolitische Fragen. Unter dem Strich aber hält die derzeitige Verbindung mit Beijing Moskau den Rücken frei für sein Handeln in Osteuropa und in Syrien. Sollte China deshalb dazu gebracht werden, sein Verhältnis zu Russland zu lockern? Die Erfolgsaussichten für ein solches Unterfangen fallen durchmischtes aus. Ein Spielen der „chinesischen Karte“, wie es die USA schon einmal im Kalten Krieg unternahm, erscheint angesichts der deutlich gewandelten Wahrnehmungen in Beijing jedenfalls nicht möglich. Deutlich wird zugleich, dass jedwedes Bestreben in dieser Richtung einer kohärenten europäisch-amerikanischen Zusammenarbeit bedürfte.

Stand und internationale Konsequenzen der chinesisch-russischen Partnerschaft

An sorgfältigen Analysen zur chinesisch-russischen Zusammenarbeit auf politischem, ökonomischem und militärischem Gebiet mangelt es nicht. Die empirischen Befunde sind jedoch nicht eindeutig. Sie können sowohl im Sinne einer zunehmend engen Partnerschaft als auch einer problembeladenen Zweckgemeinschaft ohne Zukunft interpretiert werden: Demonstratives und symbolisch aufgeladenes gemeinsames Auftreten der Staatsoberhäupter steht zunehmend schwierigen Verhandlungen um Rüstungskooperation gegenüber. Im Öl- und Gassektor zeigt sich eine mittlerweile erhebliche Verflechtung, doch zugleich wird die prekäre Lage des russischen Energiesektors von Beijing weidlich ausgenutzt, um bessere Konditionen zu erzwingen. Gemeinsame Übungen beider Streitkräfte im Pazifik, in Zentralasien und gar im Mittelmeer kontrastieren mit Meinungsverschiedenheiten über Intensität und Ausgestaltung der militärischen Kooperation zum Beispiel in Zentralasien.

Vor diesem Hintergrund wird daher zu Recht darauf hingewiesen, wie wenig substantiell die russisch-chinesische Zusammenarbeit vielen Fällen ist. Auch die vorhandenen Interessengegensätze zwischen Beijing und Moskau werden immer wieder hervorgehoben. Eine zu deutliche Relativierung der chinesisch-russischen Kooperation ist jedoch nicht angebracht. Sie lässt die durchaus erkennbare Tendenz zu Vertiefung und Ausweitung der bilateralen Beziehungen außer Acht. Ungeachtet aller Differenzen haben die chinesisch-russischen Beziehungen in den letzten zwei Jahrzehnten erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Beide Seiten sind sich auch weiterhin grundsätzlich einig in dem Ziel, ihre Partnerschaft zu pflegen und zu vertiefen.

Problematisch aus westlicher Sicht ist dabei vor allem, dass die chinesisch-russische Partnerschaft das harte russische Auftreten auf der internationalen Bühne indirekt begünstigt. Denn obwohl das chinesisch-

russische Verhältnis keineswegs problemfrei ist, hält die Zusammenarbeit mit Beijing Moskau letztlich politisch, ökonomisch und militärisch den Rücken frei. Eine Lockerung der chinesisch-russischen Partnerschaft würde Russland daher einen wichtigen unterstützenden Faktor seines revisionistischen Auftretens nehmen. China sollte also dazu gebracht werden, die Bindungen an Russland zu lockern. Aber wie? Ist eine Neuaufgabe der westlich-chinesischen Annäherung wie in den 1960er und 1970er Jahren möglich?

Die Bedeutung der Kooperation für Russland

Russland spielt derzeit weltpolitisch auf einem Niveau, das seiner realen ökonomischen und militärischen Stärke nicht mehr angemessen ist. Die Gründe für dieses *punching above its weight* sind vielfältig und zunächst in der geschickten Politik der russischen Führung zu suchen, die Chancen zur Revision der Machtverschiebung nach dem Zerfall der Sowjetunion ausnutzt. Doch kann sich Russland dieses Vorgehen eben auch aufgrund seiner guten Beziehungen zur Volksrepublik China leisten.

Das gute Einvernehmen mit der Volksrepublik stützt die russische Führung vor allem innenpolitisch. Die medial eindrucksvoll inszenierte Freundschaft zwischen beiden Staaten sendet an die russische Öffentlichkeit die Botschaft, dass Russland auf seinem nicht immer leichten Weg zurück zu globaler Geltung einen mächtigen Partner an seiner Seite hat und keineswegs, wie von westlicher „Propaganda“ insinuiert, isoliert dasteht. Aber es wäre zu kurz gegriffen, die chinesisch-russische Partnerschaft als reine Inszenierung abzutun. Auch in realen außenpolitischen Fragen existiert eine enge Abstimmung zwischen beiden Hauptstädten, die noch in den 1990er Jahren, als man sich erst langsam auf vertrauensbildende Maßnahmen entlang der gemeinsamen Grenze einigen musste, kaum denkbar gewesen wäre. Diese enge Abstimmung manifestierte sich in den letzten Jahren zum Beispiel in ähnlichen Haltungen zu den Krisen in Libyen und Syrien.

Ökonomisch ist eine zunehmende Verflechtung der Energiesektoren beider Volkswirtschaften erkennbar. Zwar zeigt sich gerade in diesem für Russland so wichtigen Wirtschaftszweig, dass Moskaus Druckmittel als Exporteur von fossilen Rohstoffen gegenüber China begrenzt sind. Russland muss sich zunehmend auf chinesische Konditionen beim Verkauf von Erdgas und Erdöl sowie bei gemeinsamen Projekten zur Ausbeutung dieser Rohstoffe einlassen. Ungeachtet dieser aus russischer Sicht problematischen Entwicklung erweitert die chinesische Option aber durchaus Moskaus Spielräume in der „Energieaußenpolitik“.

Militärisch ist die chinesisch-russische Partnerschaft für Russland vor allem aus zwei Gründen bedeutsam: Erstens ist China trotz mitunter erheblicher Differenzen hinsichtlich der genauen Vertragsausgestaltungen ein wichtiger Markt für russische Rüstungsgüter. Zweitens ermöglicht die entspannte militärische Lage in Russlands Osten eine deutliche Schwerpunktsetzung der russischen Streitkräfte andernorts. Zwar vernachlässigt Moskau seine Fähigkeit zur Landesverteidigung im Fernen Osten nicht völlig, sondern bemüht sich auch dort um Modernisierung. Gleichwohl kann sich die russische Militärführung dank des freundschaftlichen Verhältnisses zu Beijing sowohl bei der Weiterentwicklung von militärischen Fähigkeiten als auch bei der Dislozierung seiner Streitkräfte derzeit vor allem auf jene Aspekte konzentrieren, die für eine Konkurrenz mit dem Westen bedeutsam sind.

Die Rolle Chinas in der Partnerschaft

China ist der Seniorpartner in der bilateralen Zusammenarbeit. Zweifellos zieht auch Beijing eine Reihe von Vorteilen aus der Kooperation. Das – wenn auch wenig enthusiastische – grundsätzliche russische Placet zur ökonomischen Durchdringung Zentralasiens im Rahmen des „One Belt One Road“-Konzepts (OBOR), günstige russische Rohstofflieferungen und der Transfer militärischen Know-hows sind aus Sicht Beijings positive Konsequenzen der Partnerschaft. Ebenso wie Russland ermöglichen die guten Beziehungen auch

China, sich politisch und militärisch auf die Konkurrenz mit den USA zu konzentrieren. Vor allem mit Blick auf die mit Hochdruck verfolgte Modernisierung der See- und Luftstreitkräfte ist es für Beijing hilfreich, dass man die Landstreitkräfte eben nicht als eine Rückversicherung gegen Russland nutzen muss und daher den Schwerpunkt der Modernisierung auf die anderen Teilstreitkräfte legen kann.

Aus chinesischer Perspektive ist die Volksrepublik zahlreichen strategischen Dilemmata unterworfen. Washington, Tokio und Canberra konsolidieren ein auf Einhegung Chinas gerichtetes Allianzsystem in Ost- und Südostasien. Indien beginnt, wenn auch später und weniger durchschlagend als China, als regionale Großmacht zu agieren. Das Regime in Pjöngjang ist ein Verbündeter, der zunehmend als Belastung empfunden wird. In dieser, aus chinesischer Sicht durchaus herausfordernden, strategischen Umgebung ist die Partnerschaft mit Russland wichtig. Deren Vorteile für Beijing werden ergänzt durch die autoritäre Ausrichtung der politischen Systeme beider Staaten. Bei der Interaktion mit Russland muss sich die chinesische politische Führung, anders als in den Beziehungen zu den USA und Europa, nicht der teils offenen, teils latenten Infragestellung ihrer Legitimität aussetzen.

Zugleich ist die Partnerschaft mit Russland aber nur ein Baustein in der Flankierung einer stabilen und reibungslosen Entwicklung, die, so die Hoffnung der chinesischen Führung, China zwangsläufig größeres Gewicht in der Welt verschaffen wird. In dieser Wahrnehmung liegt der fundamentale Unterschied zur russischen Perzeption, der eben nicht das Gefühl einer bei richtigem „Management“ ohnehin aufstrebenden Weltmacht zugrunde liegt. Insofern ist China weniger auf Russland angewiesen, als dies umgekehrt der Fall ist.

Eindämmung des russischen Revisionismus via Beijing?

Die Annäherung an Beijing konnte als „chinesische Karte“ von US-amerikanischer Seite während des Ost-West-Konflikts gezogen werden, weil in China mehr Sorge vor Moskau als vor Washington herrschte. Dies ist nicht mehr der Fall. Wer die chinesische Karte spielen will, kann nicht mit der Sorge Beijings vor einem starken Russland rechnen. Zudem hatten die USA seinerzeit durch eine Annäherung an China keine Gefährdung ihrer Rolle in Ostasien zu befürchten. Das ist heute anders. Für die USA ist daher die Hemmschwelle, China durch Zugeständnisse aus der Zusammenarbeit mit Russland gewissermaßen herauszukaufen, sehr hoch.

Dennoch gibt es Möglichkeiten, das russische Narrativ einer gefestigten chinesisch-russischen Freundschaft zu erschüttern. Verfolgen NATO und EU gegenüber Russland eine Mischung aus Beschwichtigung und halbdurchlässigen roten Linien, hat Beijing allerdings wenig Anreiz, sich von russischem Vorgehen zu distanzieren. Denn auf diese Weise bindet Russland US-amerikanische Energie, die ansonsten – so die Perzeption der chinesischen Führung – zur Einhegung Chinas genutzt würde. Die politischen und militärischen Vorstöße Putins werden derzeit von China als lachendem Dritten beobachtet. Dies würde sich ändern, sobald Beijing gezwungen wird, Position zu beziehen. China stünde vor dem Dilemma, Moskaus Schachzüge zur Wiedererlangung alter Geltung zu unterstützen oder eine Verschlechterung seiner Beziehungen zum Westen in Kauf zu nehmen.

In einem ersten Schritt müssten NATO und EU daher China zu einer Positionierung im Sinne einer offensichtlichen Nichtunterstützung russischer Positionen bewegen. Die chinesische Diplomatie zeigt in Konflikten, die für Russland eine hohe Bedeutung haben, durchaus eine gewisse Zurückhaltung. Dies zeigt zunächst, wie eingangs erwähnt, dass die chinesisch-russische Partnerschaft nicht automatisch trägt. Vor allem eröffnet diese chinesische Zurückhaltung aber eine Möglichkeit, Russland öffentlichkeitswirksam mit der Tatsache zu konfrontieren, dass es keineswegs automatisch mit chinesischer Unterstützung rechnen kann. Eine solche Möglichkeit böte sich vor allem im Ukraine-Konflikt, aber zum Beispiel auch bei einem eventuellen Wiederaufflammen des Georgien-Konflikts an. In beiden Fällen steht Beijing vor dem Dilemma, das man einerseits durchaus den russischen Partner unterstützen will, aber auch antizipiert, dass NATO und EU bei Konflikten an der eigenen Peripherie empfindlich reagieren. Zudem tut sich die um innere Stabilität

besorgte chinesische Führung schwer mit der russischen Taktik, die territoriale Integrität von Staaten durch Befeuerung ethnischer Konflikte infrage zu stellen. Vor diesem Hintergrund hätte beispielsweise das Ausbleiben eines chinesischen Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei einem aus russischer Sicht zentralen Thema durchaus Symbolcharakter und könnte Moskau veranlassen, auf chinesische Empfindlichkeiten Rücksicht zu nehmen – bis hin zu einer Drosselung der eigenen revisionistischen Bestrebungen.

Das wird jedoch auf Dauer nicht funktionieren, solange Beijing meint, dass eine Einhegung Russlands nur das Vorspiel zu einer noch effizienteren Einhegung Chinas ist. Beijing ist der festen Meinung, sich seinen Aufstieg gegen die Verzögerungs-, teilweise gar Sabotageversuche der USA erkämpfen zu müssen. In einem solcherart wahrgenommenen strategischen Umfeld liegt es für Beijing nahe, sich mit Russland einen anti-westlichen Partner zu suchen. Will der Westen einer engeren chinesisch-russischen Bindung entgegenwirken, müsste Beijing daher in einem weiteren Schritt davon überzeugt werden, aus einer Zusammenarbeit mit dem Westen mehr Nutzen ziehen zu können als aus einer engen Partnerschaft mit Russland. Entsprechende Zeichen könnte der Westen beispielsweise in Zentral- und Südostasien, aber auch über die Art und Weise der Gestaltung des Wertediskurses mit Beijing setzen.

Die chinesische Außen- und Außenwirtschaftspolitik misst dem OBOR-Konzept herausragende Bedeutung zu. Mit ihm soll die eigene politische und vor allem ökonomische Energie in eine Richtung gelenkt werden, die nicht durch eine China-skeptische Koalition blockiert ist. Zugleich dringt Beijing mit der OBOR-Konzeption – zum latenten Unbehagen Moskaus – tief in die russische Interessenssphäre ein. Deutlichere deutsche und europäische Signale, dieses Konzept wohlwollend zu begleiten und als Chance für die eigenen Volkswirtschaften zu sehen, würden dieses Prestigeprojekt der chinesischen Führung auch international aufwerten. Auch könnten die zentralasiatischen Staaten ermutigt werden, ohnehin geplante Infrastrukturprojekte noch stärker an dem chinesischen Konzept auszurichten.

Washington ist im Begriff, im asiatisch-pazifischen Raum ein gegen chinesische Expansion gerichtetes Bündnissystem zu konsolidieren. Hierfür gibt es zweifellos gute Gründe. Dieses Vorgehen ist jedoch auch ein maßgeblicher Grund für die chinesisch-russische Annäherung. Es kommt daher darauf an, im asiatisch-pazifischen Raum eine flexible Gegenmachtbildung zu betreiben. Als Honorierung eines chinesischen Abrückens von Moskauer Positionen kämen zum Beispiel Zugeständnisse im Konflikt um die Besitzverhältnisse im Südchinesischen Meer infrage. Beispielsweise könnte die US-Administration ihre – zweifellos gerechtfertigten, aber für Beijing einen herben Gesichtverlust darstellenden – *Freedom of Navigation Operations* in der Region zumindest aussetzen.¹

Das chinesische politische System ist zwar stabil und die chinesische Gesellschaft zunehmend weniger von außen beeinflussbar. Dennoch ist der westliche Universalismus aus Sicht der chinesischen Führung noch immer ein Grund zur Besorgnis, der eine Annäherung an das autoritäre Russland nahelegt. Vor diesem Hintergrund ließe sich fragen, ob der Wertediskurs mit Beijing auch geführt werden kann, ohne der chinesischen Führung das Gefühl vermitteln, eine Destabilisierung des politischen Systems Chinas als Kollateralschaden in Kauf zu nehmen.

Fazit

Das vorliegende Papier soll einen gedanklichen Anstoß für die deutsche, europäische und – so bleibt zu hoffen – gemeinsame europäisch-amerikanische Politik gegenüber einem zunehmend engeren chinesisch-russischen Auftreten in internationalen Fragen liefern. Es wird deutlich, dass hierbei nur ein abgestimmtes Vorgehen zwischen den USA und den europäischen Staaten erfolversprechend sein kann. Dass die Perzep-

¹ Dabei handelt es sich insbesondere um militärische Überflüge über umstrittene, von China beanspruchte See- und Inselgebiete.

tion Russlands und auch Chinas durch die maßgeblichen westlichen Staaten durchaus unterschiedlich ausfällt, ist dabei sicher nicht hilfreich.

Auch die Anregung, russischen revisionistischen Bestrebungen durch Zugeständnisse gegenüber China entgegenzuwirken, wird sicherlich Skepsis hervorrufen. Doch früher oder später wird der Westen viele china-kritische Positionen angesichts des chinesischen politischen und ökonomischen Machtzuwachses ohnehin relativieren müssen. Man kann zugleich argumentieren, dass man diesen Schritt lieber zu einem Zeitpunkt wagen sollte, zu dem man sich damit noch außenpolitischen Spielraum verschaffen kann.

Die dargestellten Ansätze zu einer Lockerung der chinesisch-russischen Partnerschaft sind weder einfach, noch bieten sie Garantie für ein Gelingen. Die gegenwärtige, getrennte Bearbeitung russischer Provokationen und chinesischer Herausforderungen birgt jedoch die Gefahr, russischem Revisionismus Vorschub zu leisten und früher oder später vor die schmerzhafteste Tatsache eines wirklich substanziellen russisch-chinesischen Zusammenwirkens gestellt zu werden.

Dr. Christian Becker ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.