



Thesenpapier Führungskräfteseminar 1/2016

China als Gestaltungsmacht und möglicher Ordnungsfaktor in Asien-Pazifik

Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik führte für 20 Spitzenkräfte aus Politik, Militär, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien erstmalig ein dreiwöchiges Seminar zur künftigen weltpolitischen Rolle des aufstrebenden Chinas durch. Das Seminar beinhaltete Gespräche mit Entscheidungsträgern in Berlin, Tokio, Schanghai und Peking. Folgende politische Thesen lassen sich festhalten:

1. Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum ist für Europa und Deutschland von vitalem Interesse. Zum einen sind freie Seewege etwa durch die Straße von Malakka für das Überleben der Weltwirtschaft essentiell. Zum anderen birgt das Aufeinandertreffen von bislang vier Nuklearstaaten in der Region (China, Indien, Pakistan, Nordkorea) sowie der beiden externen Nuklearmächte Russland und USA erhebliches Konfliktpotenzial – bis hin zu einem möglichen Kernwaffeneinsatz, der globale Konsequenzen hätte. Letztlich scheint nicht ausgeschlossen, dass sich auch Japan künftig genötigt sieht, nukleare Fähigkeiten vorzuhalten.
2. Die größte Bedrohung in der Region geht derzeit von Nordkorea aus. Machthaber Kim Jong Un testet regelmäßig seine machtpolitischen Grenzen insbesondere durch eine sich zunehmend verschärfende Rhetorik. Von internationalen Sanktionen abgesehen, lassen ihn China und die USA bislang gewähren, wohl auch in der Einschätzung, dass seine Drohgebärden primär zur Absicherung seines Machtanspruchs nach innen dienen.
3. Gemessen an der Relevanz der Region widmen Europa und Deutschland dieser sicherheitspolitisch immer noch zu wenig Aufmerksamkeit. Die Gründe hierfür sind teilweise in dem Umstand begründet, dass aktuelle Krisen (Ukraine/Russland, IS, Terrorismus, Migration, europäische Staatsschuldenkrise) die politischen Energien der Regierungen nahezu vollständig absorbieren. Auch herrscht bei europäischen Akteuren (außer Großbritannien und Frankreich) das Gefühl vor, aufgrund geografischer Distanz und mangels eigener Kapazitäten in der Region sicherheits- und militärpolitisch ohnehin wenig ausrichten zu können. Dies geschieht vor einer grundsätzlichen „Innenwende“ vieler europäischer Staaten: Aus einer Vielzahl recht unterschiedlicher Gründe ist der außenpolitische Gestaltungswille erlahmt und hat einer Fokussierung auf innenpolitische Herausforderungen Platz gemacht. In einigen Ländern Europas hat dies zu einer Art „Isolationismus“ geführt. Trotzdem wäre für Deutschland und Europa eine regelbasierte Ordnung im asiatisch-pazifischen Raum am günstigsten, da ihnen die Existenz zwischenstaatlicher Regeln und multilateraler Institutionen erlaubt, Einfluss zu nehmen.
4. Zentraler Akteur in der Region ist China, das seine Rolle als Führungsmacht kontinuierlich und perspektivisch ausbaut. Allerdings unterliegt Chinas weitere wirtschaftliche und politische Entwicklung großen Unsicherheiten. Staatlich gelenkte Wirtschaft bietet Entwicklungsvorteile, stößt aber an ihre Wachstums- und Innovationsgrenzen. Die Bürger akzeptieren bislang das kontrollierende und auf Machtsicherung gerichtete System jedoch vermutlich nur so lange, wie es ausreichenden Wohlstand

generiert. Damit korreliert möglicherweise umgekehrt der politische Gehorsam mit sinkender oder stagnierender Wirtschaftsleistung.

5. Auch kritisiert China die derzeitige westlich-liberale (und aus Sicht Pekings von den USA dominierte) internationale Ordnung, ist aber für seine weitere Entwicklung auf die Stabilität der bestehenden internationalen Ordnung angewiesen. Simple Beschreibungen Chinas als „revisionistische Macht“ oder „Status-quo-Macht“ sind daher nicht sinnvoll. Darüber hinaus bietet China kein attraktives alternatives Ordnungsmodell an und verfügt auch kaum über „soft power“. Aktuelle Initiativen, wie etwa „One Belt, One Road“, sind ambitioniert, haben aber ungewisse Perspektiven. Ob man mit einem Kollaps Chinas oder einem Crash der chinesischen Wirtschaft rechnen muss, ist umstritten – wohl aber sind erhebliche Turbulenzen zu erwarten.
6. Chinas in den letzten Jahren gezeigtes sehr selbstbewusstes Agieren wird von einem Teil seiner Nachbarn als Bedrohung empfunden. Dies liegt sowohl an dem konkreten Vorgehen in den Territorialstreitigkeiten, insbesondere im Südchinesischen Meer, dem deutlichen Ausbau seiner See- und Luftstreitkräfte sowie an der Selbstgewissheit, mit der China gegenüber seinen Nachbarn auftritt. So scheinen einige Rüstungsprogramme eher auf Aktion, als auf Reaktion ausgerichtet. Eine direkte, gewollte militärische Konfrontation in Ostasien scheint jedoch, nicht zuletzt angesichts der engen ökonomischen Verflechtungen, unwahrscheinlich. Bedrohlicher und wahrscheinlicher sind mittelbare Gefahren, wie etwa eine Implosion oder Explosion Nordkoreas. Europäische Integrationsmodelle wie die OSZE, erscheinen in Asien allerdings derzeit und auf absehbare Zukunft nicht praktikabel und sollten deshalb aktuell auch nicht propagiert werden. Auch die ASEAN-Gemeinschaft bietet derzeit zu wenig Substanz, um hier als stabilisierender Faktor nachhaltig und in der gesamten Region wirken zu können.
7. Es herrscht breiter Konsens in der Region, vor allem in denjenigen Ländern, die Chinas Aufstieg mit Sorge betrachten, dass die USA als stabilisierendes Element und als Ordnungsfaktor in der Region unersetzlich sind. Selbst in China wird diese Einsicht gelegentlich hinter vorgehaltener Hand geteilt. Das amerikanische Engagement in der asiatisch-pazifischen Region ist dauerhaft, weil auch USA auf die Stabilität in der Region angewiesen sind. Chinesische Hoffnungen auf einen langfristigen Niedergang der USA dürften sich nicht erfüllen, weil Amerika neben wirtschaftlicher und militärischer Macht über genau die „soft power“ verfügt, die China (und anderen autoritären Regimen wie Russland) fehlt. Allerdings haben sich die USA als Garant einer „Pax Americana“ in den letzten Jahren selbstverschuldet geschwächt – ein Effekt, der auch durch das „Rebalancing“ nicht völlig kompensiert werden konnte. Dieser Kurs dürfte durch eine künftige Administration korrigiert werden. Allerdings wird diese im Gegenzug auf ein stärkeres „burden sharing“ und damit eine Entlastung durch die Europäer in anderen Regionen drängen. Möglichkeiten für ein stärkeres europäisches Engagement – sei es individuell oder in den Gremien NATO und EU – sind sehr wohl gegeben.
8. Gerade Deutschland muss sich aufgrund seiner Bedeutung in Europa trotz aktueller Probleme (Ukraine/Russland, IS, Flüchtlinge, EU-Divergenzen et cetera) stärker dem asiatisch-pazifischen Raum zuwenden und ein größeres Interesse an den dortigen Entwicklungen zeigen. Die bestehenden Dialogforen sind ein wichtiges Instrument, reichen aber langfristig nicht aus. Auch ist Deutschlands Teilnahme an der Asiatischen Investitionsbank (AIIB) richtig, allerdings muss das deutsche Engagement in der Region über Wirtschaftsfragen unter anderem in Richtung Ausweitung der internationalen Zusammenarbeit hinausgehen, die vor allem auch die Nachbarstaaten sowie regionale Zusammenschlüsse (unter anderem ASEAN) verstärkt einbezieht.
9. Deutschland kommt aufgrund seines Images in der Region als „ehrlicher Makler“ eine wichtige Rolle zu – es kann allerdings angesichts seiner begrenzten konkreten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Möglichkeiten keine aktive Rolle im kurzfristigen Krisenmanagement spielen. Wohl aber muss Berlin auf mehr Koordination der Asienpolitik im EU-Rahmen hinwirken. Darüber hinaus sind Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen der Vereinten Nationen zu nutzen. Auch sollte Deutschland – bei bestehender Kooperation mit China – vor allem die Annäherung von Japan, Vietnam und Südkorea unterstützen.

10. Die EU hat keine unmittelbare sicherheitspolitische Rolle im asiatisch-pazifischen Raum. Sie kann aber versuchen, Einfluss auf die Entwicklungen in der Region zu nehmen, indem sie gemeinsame, von 28 Mitgliedern getragene Positionen vertritt. Auch kann sie in Streitfällen, etwa mit Blick auf die Inseln im Südchinesischen oder Ostchinesischen Meer, mit gemeinsamen Rechtspositionen Partei ergreifen und damit politischen Druck erzeugen. Schließlich kann sie die regionalen Akteure zu einer verstärkten sicherheitspolitischen Kooperation ermutigen und sie mit Erfahrungen der kooperativen Sicherheit im euro-atlantischen Raum vertraut machen. Ein guter Ausgangspunkt dafür sind die in den asiatischen Ländern ansässigen EU-Delegationen.
11. Auch die NATO ist keine asiatische Sicherheitsallianz, erhebt aber den Anspruch, ein globaler sicherheitspolitischer Akteur zu sein (allerdings kein Weltpolizist). Die NATO könnte ihr Interesse an der Region dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie „Liaison Offices“ (wie in Russland oder in der Ukraine) auch in Tokio, Seoul oder Peking eröffnet. Auch können die Partnerschaften mit demokratischen Staaten in der Region (Japan, Australien, Neuseeland, Südkorea) weiter ausgebaut werden. Die Allianz führt diese bereits als „Partners across the Globe“ in exponierter Weise und unterstreicht damit ihren besonderen Status für die NATO. Zielvorstellung der NATO ist dabei, dass nicht nur gemeinsame sicherheitspolitische Interessen die Kooperation anleiten, sondern dass dieser geteilte politische Ordnungsvorstellungen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und anderes mehr zugrunde liegen. Kooperationen reichen dabei unter anderem von gemeinsamen Übungen und Operationen über Ausbildungsfragen bis hin zu geheimdienstlichen Informationsaustausch.
12. Chinas Streben nach einem Großmachtstatus bringt auch Verantwortung mit sich. Der selbstgewählte Narrativ von der friedfertigen Macht, die primär auf das eigene Wohlergehen bedacht ist, reicht in der aktuellen Weltlage nicht aus. Darüber hinaus gerät dieses durchaus in Widersprüche zu einem kompromisslosen Agieren, z.B. in den territorialen Streitigkeiten. Stattdessen muss China ein „Stakeholder“ werden, der sich in Syrien oder Afghanistan engagiert und sich nicht auf ein primär rohstoffbezogenes Engagement in Afrika konzentriert. Ein Feld, auf dem China besonderen Einfluss ausüben kann, ist Nordkorea. Verzichtet Peking darauf, hinreichenden Druck auf Pjöngjang über die internationalen Sanktionen hinaus auszuüben, wird es von den – aus seiner Sicht – negativen Konsequenzen direkt betroffen sein, da die USA ein Raketenabwehrsystem in der Region aufbauen werden.
13. Sicherheitspolitische Verantwortung bedeutet auch, die Wahrnehmung des eigenen Handelns bei den Nachbarn zu bedenken. Felsen im Meer zu Inseln aufzuschütten und darauf Flugplätze und Luftabwehrstellungen zu errichten, muss von den Nachbarn zwangsläufig als aggressives Signal gedeutet werden. Gleiches gilt für das chinesische Verhalten, das VN-Seerechtsübereinkommen (UNCLOS) zwar zu ratifizieren, aber den Urteilsspruch des Ständigen Schiedshofs im chinesisch-philippinischen Streit um beanspruchte Inseln im Südchinesischen Meer nicht anzuerkennen. Diese Widersprüche in den VN und den G20 gegenüber China immer wieder zu thematisieren, sollte ein Beitrag der EU und Deutschlands sein.
14. Wichtig für die weitere innere Stabilität Chinas und damit auch für die Gesamtstabilität der Region ist eine weitere positive wirtschaftliche Entwicklung Chinas. Dazu ist ein Umbau der Industrie Chinas hin zu einer modernen Volkswirtschaft notwendig. Dieser Umbau muss einhergehen mit Umweltschutzmaßnahmen, Ausgleich des sozialen Gefälles sowie des Ost-West Gefälles im Land. China sieht hier Deutschland und die deutsche Industrie als kompetenten Partner. Für die deutsche Industrie entstehen damit neue Geschäftschancen. Darüber hinaus kann Deutschland damit auch zur Gesamtstabilität in der Region beitragen.
15. Auch wenn supranationale Organisationsformen europäischen Charakters in Südostasien wenig Akzeptanz finden mögen, so akzeptiert China die VN und das G20-Format als Rahmen für multinationales Agieren. Hier liegen Chancen, China in international verbindlichen Rechtsrahmen weiter einzubinden oder aber auch vertrauensbildende Maßnahmen mit seinen Nachbarn auf den Weg zu bringen.